

Vergaderjaar 2024–2025

33 694

Internationale Veiligheidsstrategie

Nr. 70

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2025

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Defensie en de Minister van Economische Zaken, de kabinetsreactie op het Niinistö-rapport inzake de versterking van de paraatheid en weerbaarheid van de EU aan.

Aanleiding

Op 30 oktober jl. is het rapport van de voormalig president van Finland, Sauli Niinistö, over het versterken van de paraatheid en weerbaarheid van de EU gepubliceerd. De focus van het Niinistö-rapport ligt op het versterken van de civiele weerbaarheid, van de krijgsmachten van de lidstaten en de samenwerking daartussen en van de horizontale crisisbeheersing van de EU. Het rapport is geschreven in opdracht van Commissievoorzitter Von der Leyen en bevat aanbevelingen die deels een plek zullen krijgen in de *Preparedness Union* strategie van de Europese Commissie.

Het is een kwestie van goed bestuur om te werken aan het versterken van onze weerbaarheid, teneinde onze democratie, vrijheden en rechtsstaat te beschermen. Daarom wordt er binnen Nederland hard gewerkt aan deze opgave.¹ Het is echter niet mogelijk om dit alleen te doen. Toenemende geopolitieke spanningen, hybride dreigingen en grensoverschrijdende crises vragen om een integrale versterking van de weerbaarheid – zowel nationaal als Europees. Zoals reeds met uw Kamer gedeeld, verwelkomt het kabinet het rapport van Niinistö en onderstreept het de geschetste dreiging en urgentie.² Nationaal beleid en gecoördineerde Europese samenwerking moeten en kunnen elkaar versterken. Het kabinet zal

¹ Kamerstuk 2024/25, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen.

² Kamerstuk 2024/25, 32 317, nr. 907, GA-bijdrage JBZ raad december.

daarom steeds kijken waar Niinistö's aanbevelingen een aanvulling zijn op de nationale aanpak en vice versa.³

In zijn appreciatie van de Niinistö voorstellen en het vervolgtraject richting de *Preparedness Union* houdt het kabinet vast aan de volgende vier uitgangspunten.⁴ Allereerst is een belangrijk aandachtspunt voor Nederland dat EU-initiatieven zich verhouden tot nationale bevoegdheden, de bestaande verdragskaders en de daarbij behorende competentieverdeling tussen de lidstaten, instellingen, organen en instanties van de EU, en de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en burgers. De synergie tussen de NAVO en EU is hierbij prioriteit.

Ten tweede is het eveneens belangrijk dat veiligheid en concurrentievermogen nadrukkelijk worden meegewogen in het weerbaarheidsvraagstuk. Onze concurrentiekracht vormt een belangrijk fundament voor het versterken van onze weerbaarheid en het beperken van (toekomstige) risicovolle strategische afhankelijkheden. Het is van belang om een gedegen afweging te maken van de noodzaak en mate van overheidsingrijpen om marktverstoring te voorkomen.

Ten derde hecht het kabinet belang aan een gerichte, efficiënte aanpak die voortbouwt op bestaande instrumenten en de implementatie daarvan. Stappen worden in samenhang gezien met reeds lopende initiatieven, zoals de nationale aanpak om de weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen te versterken⁵, waarbinnen ook de NAVO *baseline requirements for resilience* worden gezien, de opvolging van het Letta- en Draghi-rapport⁶, het nog te verschijnen *White Paper on the Future of European Defence* en de verwachte nieuwe Interne Veiligheidsstrategie van de Commissie.

Ten slotte is het van belang dat initiatieven met budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Het kabinet zal er voor waken dat niet vooruit wordt gelopen op de onderhandelingen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) vanaf 2028 en is in lijn met het Regeerprogramma tegen het aangaan van gemeenschappelijke schulden voor nieuwe instrumenten.

Het voorliggende document geeft aan de hand van de negen thema's van het rapport een appreciatie van de belangrijkste aanbevelingen. Dit vormt de leidraad voor de inzet van het kabinet ten behoeve van de uitwerking van de *Preparedness Union* strategie, en van nieuwe Commissievoorstellen. De Kamer zal zoals gebruikelijk nader worden geïnformeerd met een BNC-fiche zodra de *Preparedness Union*-voorstellen gepubliceerd zijn.

1. Dreigingsbeeld

Niinistö beschouwt veiligheid als essentiële voorwaarde voor het behoud van onze Europese waarden en ons democratisch systeem, economisch succes en concurrentievermogen en schetst in zijn eerste hoofdstuk de urgente uitdagingen waar de EU momenteel voor staat. Het rapport benadrukt dat er geen alomvattende bevoegdheid bestaat om de benodigde EU-middelen op een gecoördineerde wijze te mobiliseren en voor te bereiden op grote sector-overschrijdende schokken en crises, zoals geopolitiek, cyber, infectieziekten en een pandemie, (bio)chemische dreigingen, klimaat, tekorten.

³ Kamerstuk 2024/25, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen.

⁴ Kamerstuk 2024/25, 32 317, nr. 907, GA-bijdrage JBZ raad december.

⁵ Kamerstuk 2024/25, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen.

⁶ Kamerstuk 2024/25, 21 501-30, nr. 614, Kabinetsreactie Draghi rapport.

Het kabinet onderschrijft deze analyse. Dit komt overeen met de contextschetsing van andere recente rapporten, zoals de Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024,⁷ het rapport «Nederland in een Fragmenterende Wereldorde» van Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)⁸, het advies «Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en het Draghi-rapport over EU concurrentievermogen.

2. Versterking integrale weerbaarheid EU

Niinistö stelt dat de EU onder alle omstandigheden moet kunnen functioneren. Concrete dreigingen en structurele opgaven moeten integraal worden beschouwd en meegenomen worden in beleidsoverwegingen (*Preparedness by design*). Hierbij dient, naast militaire en hybride dreigingen, ook in samenhang te worden gekeken naar andere dreigingen, zoals bijvoorbeeld cyber security en criminele of terroristische dreigingen, extreme weersomstandigheden, ruimtedreigingen en infectieziekten (*all hazard*). Dit vraagt om een versterking van de integrale weerbaarheid en paraatheid van de EU. Niinistö doet diverse aanbevelingen die daaraan bij moeten dragen, waaronder inzet op de totstandkoming van een overkoepelend dreigingsbeeld. Daarnaast ziet Niinistö noodzaak en urgentie om de rol van de EU bij een artikel 5-scenario verder uit te werken, en de EU-NAVO samenwerking verder te optimaliseren.

Het kabinet onderstreept het belang van deze *all hazard* aanpak⁹ en inzet op versterkte integrale weerbaarheid en veiligheid van de EU tegen bovengenoemde dreigingen.¹⁰ Nederland heeft zelf reeds de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden met een *all hazard* aanpak, waarin aansluiting wordt gezocht tussen de Europese en de nationale veiligheidsdimensie.¹¹ Het ziet meerwaarde in een overkoepelend dreigingsbeeld dat oog heeft voor verschillende dreigingen voor de veiligheid van de EU, en onderschrijft de noodzaak voor Europese oefeningen¹² om de coördinatie, inzet van capaciteiten en informatiestromen bij een crisis te testen. Het kabinet onderkent eveneens de noodzaak en urgentie om de rol van de EU bij een artikel 5-scenario verder uit te werken. Het beschouwt het verder verdiepen van de samenwerking tussen de EU-NAVO als een prioriteit en steunt voorstellen daartoe, waaronder een crisisprotocol en informatie-uitwisselingsraamwerken tussen de EU en NAVO.

3. Snelle en doeltreffende besluitvorming

Volgens Niinistö dient de EU stappen te zetten die besluitvorming en actie binnen de Unie bij crises versnellen en doeltreffender maken. Zo moet de horizontale operationele samenwerking worden versterkt op het gebied van crisisbeheersing, civiel-militaire samenwerkingsverbanden, en wederzijdse bijstand- en solidariteitsclausules. Daarnaast moet worden ingezet op betere coördinatie van *situational awareness* en *foresight*, op versterkte informatiedeling, en op trainen in EU verband.

⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 30 821, nr. 165, bijlage Trendanalyse Nationale Veiligheid.

⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR-rapport nr. 109 Nederland in een fragmenterende wereldorde, 2024.

⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 30 821, nr. 165, bijlage Trendanalyse Nationale Veiligheid

¹⁰ NL non-paper integrale veiligheid.

¹¹ Kamerstuk 30 821, nr. 178, Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden

¹² Zoals de PACE- en CMX-oefening.

Het kabinet hecht belang aan de aanbevelingen die de Unie slagvaardiger maken. Een effectiever gemeenschappelijk EU buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) is noodzakelijk om de veiligheidsbelangen van de EU en EU lidstaten op het wereldtoneel te verdedigen. Het kabinet pleit al langer voor versterkte horizontale EU crisisbeheersing¹³ en waardeert het dat dit ook in het Niinistö-rapport wordt geadresseerd. Het kabinet heeft bovendien een positieve grondhouding ten aanzien van de aanbeveling om te verzekeren dat wederzijdse bijstand- en solidariteitsclausules, doeltreffend zijn. Het kabinet ondersteunt de inzet op Europese oefeningen, ter aanvulling op NAVO-oefeningen (en waar mogelijk samen met de NAVO), met name als het gaat om crises op het snijvlak van civiel-militair.

4. Burgers als ruggengraat van maatschappelijke weerbaarheid en civiele paraatheid

Niinistö wijst op het belang van proactieve paraatheid en het rekening houden met worst-case scenario's. Hij stelt dat paraatheid en weerbaarheid alleen mogelijk zijn met actieve participatie van burgers. Goed geïnformeerde burgers zijn daarbij sneller in staat om keuzes te maken op basis van risico-informatie. De mentale gezondheid- en het welbevinden van burgers spelen hierin een belangrijke rol. Niinistö acht civiel-militaire samenwerking essentieel en wijst op het belang dat militaire en civiele partijen strategische partnerschappen aangaan op het gebied van beschikbaarheid van civiele capaciteiten.

Het beeld dat Niinistö schetst herbevestigt de noodzaak en urgentie voor de inzet van het kabinet op het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen¹⁴. In lijn met het Niinistö-rapport hanteert het kabinet een overheidsbrede (*whole-of-government*) aanpak met inzet op het terrein bijvoorbeeld van de gezondheidszorg, transport en logistiek, crisisbeheersing, voedselzekerheid, energie, (tele)communicatie, migratie, de economie, arbeidsmarkt en de democratische rechtsorde.

Het kabinet neemt verschillende maatregelen om bijvoorbeeld de digitale vaardigheden van alle Nederlanders te verbeteren en mediawijsheid te bevorderen, zodat iedereen weet hoe onjuiste informatie kan worden herkend, en zo de verspreiding van desinformatie tegen kan worden gegaan.¹⁵ Ook werkt het kabinet aan het versterken van communicatie richting de burger over hoe burgers zich beter kunnen voorbereiden op de gevolgen van een mogelijke ramp,¹⁶ zowel tijdens een crisis als daarbuiten. Hoewel de regie voor versterking van onze veiligheid bij de overheid ligt, is voor een veilige en weerbare maatschappij de inzet van iedereen nodig. Vanuit de *whole-of-society* benadering werkt het kabinet met decentrale overheden en maatschappelijke partijen aan een inzet waar ieder bijdraagt aan een veilige en weerbare maatschappij.

Het kabinet onderkent eveneens dat strategische partnerschappen tussen Defensie en civiele partijen op het gebied van beschikbaarheid van civiele capaciteiten daarin essentieel zijn. In dit kader wordt bijvoorbeeld gekeken naar uitbreiding van het aantal reservisten en bijbehorende samenwerking met werkgevers, of het dienjaar binnen Defensie. In het bijzonder

¹³ NL non-paper «The future of strategic crisis management in the EU».

¹⁴ Kamerstuk 2024/25, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen.

¹⁵ Kamerstukken II, 2023–2024, 30 821, nr. 230.

¹⁶ Kamerstuk 2024/25, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen

is civiel-militaire coördinatie en planning nodig om te deconflicteren en prioriteren, opdat militaire operaties soepel kunnen verlopen en beperkt impact hebben op de samenleving. Het is essentieel is dat dit ook op Europees niveau gebeurt.

5. Inzet op publiek-private samenwerking

Niinistö benadrukt het belang van economische veiligheid als een fundamentele voorwaarde voor de weerbaarheid van de EU. Het rapport pleit voor integratie van economische veiligheid in verschillende beleidsdomeinen en initiatieven, waaronder de aanpak tegen hybride dreigingen, in nauwe samenwerking met internationale partners. Daarbij wijst hij op het cruciale belang van het versterken van publiek-private samenwerking om de economische veiligheid, de weerbaarheid van het bedrijfsleven, vitale infrastructuur (zoals telecommunicatie, digitale diensten, energie, transport), en de leveringen van de defensie-industrie te borgen.

Deze uitgangspunten sluiten aan bij de kabinetsaanpak. Het kabinet hecht belang aan de Europese Economische Veiligheidsstrategie, en zet zich op EU-niveau in voor de versterking van de economische veiligheid en weerbaarheid. Net als Niinistö onderkent het kabinet het grote belang van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties voor de maatschappelijke weerbaarheid in het geval van verstoringen of crises. Dit is mede omdat marktpartijen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor het opvangen van risico's in hun eigen waardeketens, en hun improvisatievermogen bij verstoringen of crises.¹⁷ Hierbij acht het kabinet het tegelijk van belang het bedrijfsleven handvatten te bieden om hierop te kunnen handelen. Tegelijkertijd moet Europa eenduidig kunnen optreden bij dreiging tegen aanvoerlijnen van of onwenselijke strategische investeringen in Europese bedrijven.

Het kabinet zet in nauwe samenspraak met de private sector in op een samenhangende aanpak voor de weerbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven en het borgen van de continuïteit van de economie bij een crisis en steunt de aanbeveling om de leveringszekerheid van essentiële producten te borgen. Daarbij kijkt het naar de wenselijkheid en mogelijkheid van aanvullende maatregelen, zoals de aanleg van strategische voorraden, onder meer voor kritieke grondstoffen. Dit vraagt mogelijk om een groot aantal beleidsmatige, financiële en organisatorische overwegingen en stappen, waar in de Kamerbrief die reeds is aangekondigd¹⁸ op de eerste concrete beleidsinzet zal worden gegaan. Het kabinet zal daarbij nadrukkelijk de gevolgen voor de interne markt meewegen.

Het kabinet zal tevens een publiek-private geopolitieke en weerbaarheidsberaad inrichten, mede naar aanleiding van zowel de motie van de leden Brekelmans en Veldkamp inzake inrichting van een geopolitieke raad als de motie van het lid Timmermans inzake de Nationale Veiligheidsraad. Dit overleg brengt leden van het kabinet, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke partners in wisselende samenstelling in een informele en vertrouwelijke setting regulier samen om relevante ontwikkelingen te bespreken met het oog op versterking van onze weerbaarheid. Deze overleggen hebben een niet-besluitvormend karakter.

¹⁷ Kamerstuk 30 821, nr. 244

¹⁸ Kamerstuk 2024/25, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen In de Kamerbrief kondigt het Kabinet een kamerbrief aan met een uitwerking voor beleidsintensivering, inclusief opties, draaiknoppen en financiële gevolgen.

6. Aanvallen voorkomen en tegengaan

Niinistö adviseert om de toenemende hybride, terroristische en criminele dreigingen en ongewenste inmenging het hoofd te bieden door onder meer de EU-brede *situational awareness* te verbeteren met het versterken van bestaande EU-structuren voor informatiedeling en door preventiecapaciteiten te vergroten. Het verhogen van de weerbaarheid werkt ontmoedigend richting kwaadwillende actoren. De verbeterde informatiedeling versterkt bovendien de responsmogelijkheden door het identificeren van gerichte opties die de kosten voor deze actoren verhogen. Ook roept Niinistö op tot rechtmatige toegang tot versleutelde data om op te kunnen treden tegen spionage, terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Het Niinistö-rapport beveelt daarnaast aan de EU-inlichtingenstructuren stap voor stap te versterken tot een volwaardige EU-dienst voor inlichtingsamenwerking en benadrukt daarbij dat deze dienst niet de taken van nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten van lidstaten dient na te bootsen.

Het kabinet steunt de aanbeveling van Niinistö om de vergrote hybride, terroristische en criminele dreigingen het hoofd te bieden en de EU-brede *situational awareness* te verbeteren door bestaande EU structuren voor informatiedeling te versterken en in te zetten op rechtmatige toegang tot data. Het kabinet ziet meerwaarde in een actor-specifieke aanpak gericht op de belangrijkste actoren en pleit hierbij voor goede coördinatie op de inzet van beschikbare instrumenten van de EU (zoals de EU Hybride, FIMI en cyber toolboxes) en een goede verbinding hiervan met de inzet en instrumenten op nationaal niveau. Een zo eenduidig mogelijke inzet van tegenmaatregelen door de lidstaten is hierbij van belang. Het kabinet steunt de aanbeveling voor inlichtingsamenwerking alleen als bedoeld wordt op de doorontwikkeling van de *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC). De ontwikkeling van parallelle (quasi-)inlichtingenstructuren naast SIAC steunt het kabinet niet. Alleen het versterken van de EU-inlichtingenstructuren volstaat echter niet. Het kabinet zet zich daarom al langer in voor het verhogen van de veiligheid en weerbaarheid van de EU-instellingen, met name op het gebied van cyberveiligheid en informatiebeveiliging.

7. Versterken Europese defensie

Niinistö zet uiteen hoe een sterkere Europese defensie een randvoorwaarde is voor de weerbaarheid van de EU. Lidstaten moeten hun samenwerking op dit gebied versterken en gezamenlijk meer investeren met de NAVO-norm als bodem om hiaten in onze militaire en defensie-industriële paraatheid te dichten. Niinistö benadrukt verder het belang van het voortzetten van de EU militaire steun aan Oekraïne. In het rapport wordt daarnaast aanbevolen om een interne defensiemarkt te ontwikkelen waarbij wordt gewezen op het belang van civiel-militaire samenwerking bij het (opnieuw) opbouwen van industriële capaciteiten in Europa.

Het kabinet onderschrijft verschillende voorstellen in het rapport die toezien op het versterken van de Europese defensie-industrie en een EU die meer strategische verantwoordelijkheid neemt voor haar eigen veiligheid¹⁹. Het kabinet ondersteunt de inzet van de nieuwe Europese Commissie om de Europese defensiecapaciteiten te versterken, onder andere via de implementatie van het EU Defensie Investeringsprogramma (EDIP), het *White Paper on the Future of European Defence* en de ontwikkeling van complexe defensiecapaciteiten. Het kabinet deelt de

¹⁹ Ten aanzien van de NAVO-norm is in Nederland de minimale structurele 2%-bijdrage opgenomen in de ontwerp-begrotingen en recent verankerd in wetgeving.

mening van Niinistö dat de EU en lidstaten verantwoordelijkheid dienen te blijven nemen en blijft Oekraïne onverminderd steunen, zowel politiek, financieel als militair, voor zolang als nodig is.

Het kabinet is het eens met Niinistö dat binnen de toeleveringsketens van de grote Europese defensiebedrijven meer grensoverschrijdend moet worden geopereerd. Het kabinet onderstreept daarnaast het belang van civiel-militaire samenwerking bij het (opnieuw) opbouwen van industriële capaciteiten in Europa. Het kabinet staat positief tegenover het voorstel om te bezien welk *dual-use* potentieel er bestaat in relevante sectoren.

Ten slotte acht het kabinet het van belang dat de EU ernaar streeft dat bestaande en toekomstige EU-wetgeving de gereedstelling en inzet van de strijdkrachten van de lidstaten mogelijk maakt. EU-wetgeving mag niet in de weg staan van de voorbereiding op een van de grootste bedreigingen voor onze veiligheid: militaire agressie. Daarom ontwikkelt Nederland momenteel nationale wetgeving met als doel obstakels weg te nemen die in de weg staan van gereedstelling (bijvoorbeeld het uitbreiden en snel aanpassen van trainingen, trainingsterreinen en infrastructuur, en de aanschaf en onderhoud van militaire producten). Dit is nodig omdat training in reële omstandigheden essentieel is voor de gevechtseffectiviteit, zoals we zien in de Russische oorlog tegen Oekraïne. Andere lidstaten voeren soortgelijke nationale verkenningen uit, omdat ze voor vergelijkbare uitdagingen staan. Nederland kijkt ernaar uit om samen met de Commissie een soortgelijke exercitie op EU-niveau te doen, door bijvoorbeeld te kijken naar wetgeving over aanbestedingen en wetgeving in het kader van de fysieke ruimte, zonder afbreuk te doen aan de doelen van deze wetgeving. Langdurige en arbeidsintensieve vergunningsaanvragen die voortvloeien uit bepaalde verplichtingen in EU-wetgeving moeten hierbij in acht worden genomen, omdat goedbedoelde beleidsmaatregelen nu reële barrières vormen voor operationele gereedheid. Het doel van deze exercitie zou zijn om ervoor te zorgen dat EU-wetgeving die is geschreven in een tijdgeest van vrede, nu in een verslechterde veiligheidssituatie de gereedstelling en inzet van de krijgsmachten van de EU belemmert. Nederland staat klaar om samen met de Commissie mogelijke juridische barrières te onderzoeken en mogelijk te werken aan concrete voorstellen om belemmeringen weg te nemen, en mogelijk te werken aan een European Defence Readiness Act.

8. Assertieve EU diplomatie

Internationale instabiliteit heeft volgens Niinistö directe gevolgen voor de veiligheid van de EU, omdat veel bedreigingen en risico's grensoverschrijdend zijn. Tegen de achtergrond van geopolitieke spanningen, fragmentatie en concurrentie, pleit het rapport voor het voeren van een assertieve EU-diplomatie en het versterken van de capaciteit om op instabiliteit te kunnen reageren. Daarnaast pleit het rapport voor het opbouwen van partnerschappen gebaseerd op weerbaarheid en gedeelde belangen, in lijn met EU waarden.

De analyse sluit aan bij de kabinetsinzet om de stabiliteit te bevorderen in landen die kwetsbaar zijn voor hybride dreigingen, in het bijzonder in de bredere nabuurregio van Europa. Het kabinet deelt de visie dat veiligheid een wederzijds belang is en onderdeel moet zijn van de brede relaties van Nederland en de EU met partnerlanden. Het kabinet staat zeer kritisch tegenover verdere EU uitbreiding en houdt streng vast aan de eisen voor EU-lidmaatschap, inclusief de zogenoemde Kopenhagen-criteria.

9. Gezamenlijke consistente langetermijninvesteringen

Niinistö introduceert een «economie van paraatheid» zodat de economie en de samenleving sneller terug kunnen veren bij een ramp of crisis. Dit zou vragen om een hoger niveau van langetermijninvesteringen in EU-kader en om nieuwe financiële instrumenten waarmee tegelijkertijd het Europese concurrentievermogen kan worden vergroot (zie ook het Draghi-rapport). Het rapport roept ook op tot het ontwikkelen van een investeringsraamwerk, waarbij tenminste 20% van de volgende Europese begroting dient bij te dragen aan veiligheid en weerbaarheid.

Aanbevelingen van Niinistö in dit kader kunnen onderdeel worden van de onderhandelingen over het volgende MFK (vanaf 2028). Het voorstel van de Europese Commissie wordt in de loop van 2025 verwacht. Het kabinet werkt het standpunt voor deze onderhandelingen binnenkort uit. Het kabinet is terughoudend om een streefpercentage vast te leggen. Als niet vooraf is bepaald wat er nodig is en hoe dit vorm moet krijgen verhoogt dit onnodig het risico op verwatering van definities en ondoelmatige uitgaven. Zo heeft de Europese Rekenkamer kritische rapporten gepubliceerd over soortgelijke uitdagingen bij de streefdoelen voor klimaatuitgaven en het coronaherstelfonds.²⁰

Tot slot

Naar verwachting zal het thema weerbaarheid, mede naar aanleiding van het Niinistö rapport, vaker op de agenda van de uiteenlopende Raadsformaties staan. Indien onderwerpen uit het rapport geagendeerd wordt tijdens een Raad (bijvoorbeeld de JBZ-Raad) of de Europese Raad informeert het kabinet uw Kamer via de geannoteerde agenda's over de Nederlandse inzet. Het kabinet zal de Nederlandse standpunten ten aanzien van het Niinistö rapport overbrengen in Brussel.

Het kabinet kijkt tot slot uit naar de aankomende *Preparedness Union-strategie* van de Commissie en zal deze, zoals vermeld, beoordelen. De Kamer zal middels een BNC-fiche geïnformeerd worden over de kabinetsinzet.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

²⁰ Zie het Speciaal verslag 09/2022: «Klimaatuitgaven in de EU-begroting 2014–2020: Niet zo hoog als gerapporteerd» en het Speciaal verslag 14/2024: «Groene transitie – Onduidelijke bijdrage uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit».

Klimaat

Het rapport benadrukt het belang om een geïntegreerde klimaatadaptiestrategie te ontwikkelen, niet alleen voor de lange termijn, maar ook voor de huidige extremen. De Nationale Adaptatiestrategie laat zien hoe we de negatieve effecten van klimaatverandering verkleinen of beheersbaar houden. Het Deltaprogramma draagt bij op de onderwerpen waterveiligheid, beschikbaarheid van zoetwater en ruimtelijke adaptatie. Verder zet het kabinet in op verdere integratie door via de Nationale Grondstoffenstrategie en de Europese *Critical Raw Materials Act* (CRMA) de leveringszekerheid te versterken van kritieke grondstoffen voor de energietransitie. Ook erkent het kabinet de benoemde noodzaak van goed waterbeheer en het versterken van de circulaire economie. Het rapport heeft daarnaast aanknopingspunten met het actieplan circulaire economie, de bodemonitoringsrichtlijn en de aangekondigde waterweerbaarheidsstrategie.

Ruimte

Het kabinet onderkent, net als Niinistö, het kritische belang van het ruimtedomein en steunt een sterk normatief en regelgevend kader in internationaal verband. Ruimtecapaciteiten, zoals satellieten voor communicatie, navigatie en observatie zijn essentieel voor civiele toepassingen maar zijn ook cruciaal voor militaire operaties en grensbewaking. Het kabinet onderschrijft de constatering dat op het gebied van satellietnavigatie het moment is aangebroken om het beveiligde en robuuste Galileo PRS actief in te zetten voor defensietoepassingen. Daarnaast ziet het kabinet de noodzaak voor integraal ruimtebeleid om weerstand te bieden tegen dreigingen als cyberaanvallen en ruimtevuin, en om ruimtecapaciteiten te kunnen opschalen ter ondersteuning van militaire operaties en missies. Met de *Copernicus Security Service* (CSS) heeft de EU een autonome capaciteit op het gebied van aardobservatie. Het kabinet onderschrijft het voorstel van Niinistö om een voor overheden bedoelde dienstverlening in te stellen waarmee aardobservatiecapaciteit verder kan worden uitgebouwd.

Zorg

Niinistö herbevestigt de noodzaak van het vergroten van de weerbaarheid van het zorgsysteem en de gezondheidsveiligheid in den brede. Het kabinet onderstreept dat goede en toegankelijke zorg (curatieve, langdurige en publieke gezondheidszorg) een belangrijk fundament is onder een vitale en stabiele maatschappij, die ook in geval van calamiteit of conflict moet blijven functioneren. Ten tijde van crises is slagvaardige, wendbare en opschaalbare (nood)zorg nodig, met als doel om zorgverlening voor zoveel mogelijk mensen zo lang mogelijk toegankelijk te houden met een daarbij passende kwaliteit. In de uitwerking en de voorbereiding richt het kabinet zich – in lijn met het Niinistö-rapport – op medische voorraden, maar ook op zorgcapaciteit en de organisatie van de gewondenzorg, IT en data, bevoegdheden ten tijde van een crisis, en de verbetering van de civiel-militaire samenwerking in de zorg. De lessen uit de pandemie zijn hierbij behulpzaam. Er kan worden voortgebouwd op versterkingen die ingezet zijn ten behoeve van de beschikbaarheid van medische producten, zoals geneesmiddelen en persoonlijke bescher-

mingsmiddelen, hecht- en verbandmiddelen en bloedvoorziening.²¹ Het is hierbij van belang om in te zetten op meer onafhankelijkheid van derde landen.

Cyber security

Het kabinet onderstreept de noodzaak van een hoog niveau van cyber security binnen de EU en verwelkomt de aandacht die in het Niinistö rapport wordt gegeven aan dit onderwerp. Het kabinet neemt verschillende maatregelen om Nederland digitaal weerbaar te maken en blijft zich inspannen voor diplomatieke attributie door de EU van cyber aanvallen gericht op de EU en lidstaten.

²¹ Kamerstuk 29 477, nr. 918 (geneesmiddelen); Kamerstuk 32 805, nr. 185 (medische hulpmiddelen)

AANBEVELING	KABINETSREACTIE
1. Dreigingsbeeld	
2. Versterking integrale weerbaarheid	
<i>EU Risk Assessment</i>	Het kabinet steunt een dergelijk overkoepelend <i>EU Risk Assessment</i> . Dit draagt bij aan de (verdere) ontwikkeling van (nationale) responsmogelijkheden en de gewenste verdere versterking van het Uniemechanisme voor Civiele Bescherming (UCPM) ¹ .
<i>EU Baseline Requirements</i>	Ten aanzien van het voorstel voor de ontwikkeling van <i>EU Baseline Requirements</i> op basis van nog te definiëren vitale functies van de EU benadrukt het kabinet het belang van samenhang (zowel inhoudelijk als procesmatig) met de NAVO evenknie.
<i>Preparedness by Design</i> -principe	Het kabinet pleit al langer voor integrale aandacht voor weerbaarheid in EU verband ² en kan zich vinden in het voorgestelde <i>Preparedness by Design</i> -principe, met een horizontale en consistente veiligheids- en paraatheidscheck voor impact-assessments en een «stresstest» van bestaande wetgeving. Hierbij heeft het kabinet zowel aandacht voor moedwillige (<i>security</i>) als niet-moedwillige (<i>safety</i>) dreigingen.
<i>EU Preparedness Law</i>	Deze is op dit moment nog onvoldoende uitgewerkt om een appreciatie te kunnen geven. Het kabinet zal de Kamer via het gebruikelijke BNC-fiche hierover informeren.
EU-NAVO crisisprotocol en informatie-uitwisselingsraamwerken	Het kabinet steunt deze voorstellen die leiden tot verdere EU-NAVO samenwerking bij het tegengaan van cyber- en hybride dreigingen en veilige informatie-uitwisseling tussen beide organisaties.
3. Snelle en doeltreffende besluitvorming	
Voortbouwen op het <i>Emergency Response Coordination Centre</i> (ERCC) ter versterking van sector-overstijgende centrale crisiscoördinatie en situationeel bewustzijn	het kabinet is voorstander van deze aanbeveling. Dit laat onverlet dat lidstaten in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn (en blijven) voor hun crisisresponse.
Het gebruik van de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons (IPCR) verder optimaliseren	het kabinet is voorstander van deze aanbeveling. Dit laat onverlet dat lidstaten in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn (en blijven) voor hun crisisresponse.
4. Burgers als ruggengraat van maatschappelijke weerbaarheid en civiele paraatheid	
5. Inzet op publiek-private samenwerking	
<i>EU Stockpiling Strategy</i>	Het kabinet benadrukt dat het eventueel opzetten van een passend voorraadvormingsprogramma voor kritieke middelen vraagt om een groot aantal beleidsmatige, financiële en organisatorische overwegingen en stappen. Daarbij zal het kabinet nadrukkelijk de gevolgen voor de interne markt meewegen. Het kabinet kijkt uit naar eventuele meer specifieke voorstellen van de Europese Commissie hierover. Gelet op de huidige en toekomstige leveringsrisico's, start het kabinet met een traject richting het aanleggen van reserves voor kritieke grondstoffen ³ . Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheid van een Europees stelsel onder de CRMA. Dit wordt tevens bezien rondom de leveringszekerheid van kritieke geneesmiddelen dat mogelijk in samenhang wordt gebracht met de Critical Medicine Act (CMA) die vanuit de Europese Commissie begin 2025 zal verschijnen.
Strategische opslag van aardolie en de Europese opslagmarkt voor aardgas	De energiecrisis van 2022 heeft laten zien dat in de EU kwetsbaarheden bestaan ten aanzien van leveringszekerheid en crisisparaatheid van fossiele energiedragers. Zo herkent het kabinet de notie van het Niinistö-rapport dat de beleidsdiscussie over de strategische opslag van aardolie en de Europese opslagmarkt voor aardgas nieuw leven is ingeblazen. Voor olie en aardolieproducten is er al een EU- en IEA-verplichting om strategische voorraden aan te houden. Nederland voldoet aan deze voorraadverplichtingen en moedigt verdere samenwerking aan zodat alle lidstaten aan deze verplichtingen kunnen voldoen. Nederland heeft ook de monitoring-tool ontwikkeld voor olie en olieproducten die door het Niinistö-rapport wordt geadviseerd.

AANBEVELING	KABINETSREACTIE
Uitbreiding NIS2 en CER richtlijn	Ten aanzien van de aanbeveling om NIS2- en CER-richtlijn ⁴ uit te breiden, acht het kabinet het van belang dat dergelijke plannen geen inbreuk te maken op nationale wetgeving en bevoegdheden op nationale veiligheid. Het kabinet hecht er aan dat de focus op de implementatie van de huidige NIS2- en CER-richtlijnen niet uit het oog wordt verloren.
6. Aanvallen voorkomen en tegengaan	
Hybride Toolbox	Het kabinet steunt de verdere doorontwikkeling van deze EU Hybride Toolbox. Dit draagt bij aan een gesynchroniseerde, proactieve benadering tegen aanhoudende statelijke (cyber-) campagnes door vroegtijdige detectie, verstoring en respons.
Instrumentalisering van migratie als hybride dreiging	Als onderdeel van hybride dreigingen noemt Niinistö de instrumentalisering van migratie door onder andere Belarus en Rusland. Het kabinet erkent net als Niinistö het belang om lidstaten te ondersteunen die te maken hebben met de instrumentalisering van migratie als hybride dreiging, en zal hen via de EU ondersteunen waar nodig. Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten maatregelen kunnen nemen tegen instrumentalisering en acht het, net als de Commissie ⁵ , noodzakelijk dat de grondrechten in de Europees- en internationaalrechtelijke kaders hierbij gewaarborgd blijven.
7. Versterken Europese defensie	
Major Defence Projects of Common Interest en Europees <i>Air Defense Shield</i>	Grote gezamenlijke projecten zoals de <i>Major Defence Projects of Common Interest</i> , die door de lidstaten zelf geïdentificeerde veiligheidsdomeinen raken, zijn wat het kabinet betreft onderdeel van deze versterking. Het kabinet staat positief tegenover het voorstel van Niinistö voor een Europees <i>Air Defense Shield</i> en ziet dit als mogelijkheid om de Europese pijler binnen de NAVO te versterken. Dit soort initiatieven zouden ook moeten worden opgezet voor andere veiligheidsdomeinen, met name in het kader van ruimtevaart en het maritieme domein. Randvoorwaardelijk hierbij is dat de NAVO-systemen en -standaarden leidend zijn en complementair zijn aan de NAVO als hoeksteen van Nederlands veiligheidsbeleid.
Continue herziening van de politiek-militaire <i>Headline Goals</i> ⁶	Bij de benoemde continue herziening van de politiek-militaire <i>Headline Goals</i> ⁶ onderschrijft het kabinet het belang dat deze doelen ten dienste staan van het <i>NAVO Defensie Planningsproces</i> (NDPP).
<i>Defending Europe Facility</i> en een <i>Securing Europe Facility</i>	Het kabinet kijkt met belangstelling naar de ideeën voor een <i>Defending Europe Facility</i> en een <i>Securing Europe Facility</i> en gaat graag binnen de EU in gesprek over de verdere invulling hiervan.
EPF-gelden Oekraïne	Nederland zet zich al lange tijd in om de blokkade van de EPF-gelden op te heffen en vindt het belangrijk dat deze zo snel mogelijk worden vrijgegeven.
Integratie Oekraïense defensie-industrie	Het kabinet onderschrijft het voorstel om de Oekraïense defensie-industrie te integreren in de Europese. Zo zet het kabinet zich op Europees niveau in voor een stevig Oekraïne component binnen het EDIP. Het kabinet deelt tevens de analyse dat het toegevoegde waarde heeft om Oekraïne te betrekken bij het Europese defensie-ecosysteem.
Realiseer nieuwe <i>dual-use</i> projecten voor transportroutes voor militaire mobiliteit	Net als Niinistö wil het kabinet mogelijkheden benutten om nieuwe <i>dual-use</i> projecten te realiseren voor de belangrijkste voor militaire mobiliteit gebruikte transportroutes, bijvoorbeeld via cofinanciering vanuit de <i>Connecting Europe Facility</i> (CEF).
Stimuleer gebruik van civiele innovaties voor militaire toepassingen	Het idee van Niinistö om het gebruik van civiele innovaties voor militaire toepassingen te stimuleren, past goed bij de inzet van het kabinet om beter en sneller aan te sluiten bij innovaties uit de civiele markt om deze tijdig te implementeren in oplossingen voor nieuwe «Defence & Security» dreigingen.
Meer samenwerking bij militaire mobiliteit, productie en industrie op het terrein van defensie	Het kabinet deelt het door Niinistö benoemde streven in EU- en NAVO-verband naar meer samenwerking bij militaire mobiliteit, productie en industrie op het terrein van defensie. Het handels- en industriebeleid, ook in EU-kader, draagt bij aan mitigatie van (risicovolle) strategische afhankelijkheden.
8. Assertieve EU diplomatie	
EU uitbreiding	Het kabinet staat zeer kritisch tegenover verdere EU uitbreiding en houdt streng vast aan de eisen voor EU-lidmaatschap, inclusief de zogenoemde Kopenhagen-criteria. Kandidaat-lidstaten doorlopen het toetredingsproces op eigen merites en moeten prioriteit geven aan hervormingen, waaronder op het gebied van de rechtsstaat, transparantie en openbaar bestuur. Ook aansluiting bij het EU GBVB is belangrijk. Deze hervormingen dragen ook bij aan stabiliteit en weerbaarheid in de nabuurregio van de EU.

AANBEVELING	KABINETSGEANTWOORDE
9. Gezamenlijke consistente langetermijninvesteringen	
European Preparedness Bond Standard	Om privaat kapitaal te mobiliseren ter financiering van de <i>Preparedness Union Strategy</i> roept Niinistö de Europese Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB) op om onder meer een «European Preparedness Bond Standard» te ontwikkelen. Het kabinet acht nader onderzoek naar de doeltreffendheid van een «European Preparedness Bond Standard» nodig; initiatieven moeten bijdragen aan oplossingen waar marktpartijen echt behoefte aan hebben. Financieringsproblemen komen vooral voor bij niet-beursgenoteerde paraatheid- en defensiebedrijven, terwijl de aanbevelingen met name op beursgenoteerde bedrijven toezien. Ook moet verder worden onderzocht hoe overheden en bedrijfsleven samen geschikte en renderende investeringsmogelijkheden kunnen vinden voor paraatheid-gerelateerde projecten.
<i>EU Competitiveness Fund</i>	Volgens Niinistö kan daarnaast gebruikgemaakt worden van een <i>EU Competitiveness Fund</i> voor investeringen in <i>re-shoring</i> van productie en diversificatie van toeleveringsketens. Op dit moment bestaat er nog geen <i>EU Competitiveness Fund</i> , al is in het Draghi-rapport oprichting van een dergelijk fonds geadviseerd. Het kabinet is geen voorstander van nieuwe EU-fondsen. Eerst moet bezien kan worden in hoeverre bij bestaande fondsen en structuren kan worden aangesloten of hierop kan worden voortgebouwd. Het kabinet is tegen het aangaan van gemeenschappelijke schulden voor nieuwe instrumenten.

¹ Non paper: The future of strategic crisis management in the EU.

² Non paper: The EU security check: embedding internal security implications across EU policy

³ Kamerstuk 32 852-319

⁴ Voetnoot BNC fiche

⁵ Verwijzing naar Mededeling 11 december

⁶ Strategisch Kompas