

Uitgangspunten voor verbetering crisisrespons in EU verband

28 september 2020

Inleiding

De uitbraak van COVID-19 heeft de EU en haar lidstaten voor ongekende uitdagingen gesteld. Om de verdere verspreiding van het COVID-19 virus tegen te gaan hebben EU lidstaten op korte termijn allerlei ingrijpende maatregelen genomen. De crisis heeft laten zien dat als deze maatregelen niet worden gecoördineerd, dit onbedoelde en soms onwenselijke effecten kan hebben. Het heeft tot verstoring van de interne markt geleid waardoor bijvoorbeeld het vrije verkeer van goederen, waaronder essentiële goederen en diensten, werd beperkt. Ook was het in bepaalde gevallen onmogelijk voor grenswerkers om naar hun werk te kunnen en werd seizoensarbeid bemoeilijkt. Hieruit volgt het belang van goede coördinatie en communicatie in EU-verband bij crises. Dit geldt niet alleen tussen lidstaten onderling, maar ook richting het bedrijfsleven en burgers. Verstoringen van de interne markt, bijvoorbeeld in de vorm van exportbeperkingen, moeten daarbij zoveel als mogelijk worden voorkomen. Hervorming van het Europees crisismanagement staat nu op de agenda in Brussel. De inzet van het kabinet is daarbij gericht op 1) het belang van een brede evaluatie van crisismaatregelen, 2) het versterken van de governance van het EU-crisismanagement waarbij het primaat bij de Raad ligt, 3) het verbeteren van de coördinatie rond grensbeheer tussen lidstaten, 4) het verbeteren van de weerbaarheid van de interne markt, 5) het versterken van de Europese samenwerking inzake volksgezondheid en 6) behoud van de sterke verantwoordelijkheid van lidstaten ten behoeve van crisisbeheer bij voorgestelde aanpassing van het EU crisismechanisme. Deze uitgangspunten worden hieronder nader toegelicht.

Crisisrespons bij uitbraak COVID-19

Besluitvorming over maatregelen om COVID-19 verspreiding tegen te gaan vond plaats via nationale structuren, aangezien de bevoegdheid om dergelijke maatregelen te nemen bij de lidstaten ligt. De reden hiervoor is dat het veelal gaat om ingrijpende maatregelen waarbij snelle actie is vereist gebaseerd op de nationale of lokale omstandigheden. Vanwege de ingrijpende maatregelen is nationale parlementaire controle van groot belang. Bovendien is voor het draagvlak van belang dat besluitvorming dichtbij de burger plaatsvindt en dat daarbij rekening wordt gehouden met nationale verschillen. Daarom ligt het primaat van crisisrespons op nationaal niveau en vindt besluitvorming nationaal plaats.

Tegelijkertijd is het van belang dat maatregelen die nationaal worden genomen in de EU lidstaten goed worden gecommuniceerd en gecoördineerd om ongewenste effecten op andere lidstaten of de EU als geheel, zoals bij de interne markt en uitvoering van het *asiel-acquis*, zoveel mogelijk te voorkomen of te mitigeren. In EU-verband vond afstemming plaats via verschillende gremia. De 'geïntegreerde regeling politieke crisisrespons' (IPCR) met als doel om sector overstijgend tijdige coördinatie en respons op het politieke niveau van de EU mogelijk te maken in het geval van crises werd op 28 januari jl. geactiveerd en op 2 maart jl. door het Kroatische VZS naar het hoogste niveau gebracht. Ook hebben in Raadsverband het reguliere overleg tussen de EU-ambassadeurs in Brussel (Coreper) en de verschillende Raadsformaties, zoals de Gezondheidsraad, een rol gespeeld in de afstemming. Daarnaast heeft de Europese Commissie op technisch en politiek niveau diverse overleggen ingericht (Covid-19 Home Information Group, Health Security Committee, Home en Health VCs op ministerieel niveau). Ook heeft het EU Civiele beschermingsmechanisme (UCPM) in deze periode in enige mate medische hulpmiddelen kunnen leveren aan lidstaten die daarin niet zelf konden voorzien.

Uitgangspunten verbetering EU crisisrespons

Nu de eerste reactie op de COVID-19 crisis achter ons is, wordt het duidelijk dat de crisisrespons in EU-verband in beperkte mate heeft gefunctioneerd. Het Duits voorzitterschap heeft op JBZ-terrein crisismanagement als prioriteit aangemerkt. Ook heeft de Commissie een voorstel gedaan voor wijziging van het UCPM en in het bijzonder versteviging van rescEU.¹ Eerste lessen uit de crisisrespons leiden tot de volgende uitgangspunten van het kabinet in de Europese discussie.

- **Belang van een evaluatie**
 - Idealiter zou een toekomstig EU-crisisbeleid worden gebaseerd op geleerde lessen uit een grondige evaluatie. De realiteit zal echter nopen tot het spoediger komen tot een inzet. Dit doet niet af aan

¹ RescEU is in 2019 opgericht en geïntegreerd in het Europese civiele beschermingsmechanisme als een extra laag van bescherming op de bijstand die lidstaten elkaar kunnen verlenen in geval van noodsituaties. Sinds begin dit jaar wordt binnen het bestaande budget van rescEU ook capaciteit ontwikkeld om te kunnen reageren op uitbraak van zeer besmettelijke aandoeningen zoals COVID-19.

Uitgangspunten voor verbetering crisisrespons in EU verband

28 september 2020

het belang van een brede, degelijke evaluatie van de crisisrespons en de verschillende instrumenten tijdens de COVID-19 crisis en het effect daarvan op verschillende beleidsterreinen. Deze evaluatie moet zo snel mogelijk van start gaan. Bij besluiten die voorafgaand aan afronding van de evaluatie worden genomen, moet zo mogelijk ruimte worden gehouden om de uitkomsten van de evaluatie daarin later te verwerken. NL steunt dan ook de inzet van DUI voor een uitgebreid evaluatieproces tijdens zijn voorzitterschap, dat reeds deels van start is gegaan met verschillende vragenlijsten.

- **Governance**
 - Paraatheid en veerkracht van afzonderlijke lidstaten staan aan de basis van de paraatheid en veerkracht van de EU, aangezien de eerste reactie op alle crises in eigen land is en bovendien de **primaire bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing bij de lidstaten liggen**.
 - Daarnaast is het van belang dat in crisisbeheersing rekening wordt gehouden met het feit dat **lokale en regionale omstandigheden** verschillende benaderingen vereisen en dat centralisatie van crisisbeheer niet ten goede komt aan de slagkracht en draagvlak voor te nemen maatregelen;
 - **Versterkte coördinatie en communicatie tussen EU-lidstaten zijn echter van essentieel belang**. Hier uit volgt dat een grotere en meer coördinerende rol voor de Raad is gewenst. Een **meer permanent raadsinstrument** door versterking van de IPCR **met een gekozen voorzitter voor een langere periode, die nauw samenwerkt met het voorzitterschap van de Raad**, is daarbij wenselijk en zal als volgt kunnen bijdragen aan het versterken van het EU-crisismanagement:
 - meer strategisch en agenda-zettend forum waarbij preventie en paraatheid onder andere door (stimulering van) ontwikkeling van protocollen betere voorbereiding bieden op crises, waardoor snellere en efficiëntere omzetting van politieke beslissingen in operationele acties mogelijk wordt;
 - voorkomen van vertraging in vitale processen van crisisrespons, met name in de vroege, vaak kritieke fase van crises;
 - betere afstemming tussen verschillende beleidsterreinen tijdens crises onder andere door een centrale informatiepositie;
 - de invloed van de ervarenheid van het roulerend voorzitterschap verminderen;
 - bewaken van de institutionele balans tussen de Commissie en de Raad;
 - verduidelijking en afbakening van de rollen van de verschillende crisis mechanismen op EU-niveau door betere institutionele verankering van een meer permanent raadsinstrument;
 - betere (afstemming) communicatie door aansluiting Crisis Communicators Network;
- **Grensbeheer**
 - De bescherming van de openbare orde, waar lidstaten juridisch een beroep op doen bij het herinvoeren van interne grenscontroles, is **een nationale competentie**. Commissie monitort of maatregelen disproportioneel of anderszins juridisch onzuiver zijn. Het herinvoeren van grenscontroles dient **als ultimum remedium te worden gezien, en kan slechts tijdelijk** van aard zijn, cf. het Schengenacquis.
 - Van belang **om een (escalatie)model in te voeren**, waarbij er sprake kan zijn van intensivering van de controle, zonder daadwerkelijk interne grenscontroles in te voeren. Hierbij kan gekeken worden naar uitvoeren van informatie-gestuurde controles in de binnengrenzzone, waar nodig ondersteund door technologische instrumenten (ANPR-systemen/@migoboras), of intensivering van de regionale samenwerking van lidstaten op operationeel niveau. Tevens verkennen van mogelijkheden voor meer gebruik van passagiersgegevens van verschillende vervoersmodaliteiten voor intra en extra-Schengen bewegingen.
 - Bij het invoeren van maatregelen aan de binnengrenzen is **coördinatie tussen de lidstaten** van groot belang. Hieronder valt ook **communicatie over maatregelen naar burgers, bedrijven en vervoerders**.
- **Weerbare interne markt**
 - Een **goed functionerende interne markt** is de sleutel tot een snel en effectief optreden en economisch herstel in en na de crisis.

Uitgangspunten voor verbetering crisisrespons in EU verband

28 september 2020

- **Besluitvorming over nationale crisismaatregelen zonder goede afstemming kan leiden tot ongewenste neveneffecten zoals verstoring van de interne markt.** Dit slaat terug op alle lidstaten en hun burgers en kan een effectieve respons op crises bemoeilijken, omdat bijvoorbeeld essentiële goederen, diensten en personen aan de grenzen worden tegengehouden. Dit moet bij een toekomstige crisis worden voorkomen. EU-interne exportbeperkingen dienen ten algemene te worden voorkomen.
 - **Adequate sectorale protocollen** met daarin een escalatieladder van maatregelen die kunnen worden getroffen om te voorkomen dat direct de zwaarste maatregelen worden ingezet.
 - Het zou goed kunnen zijn om organisaties vergelijkbaar met EASA het mandaat te geven **crisis-protocollen** voor bijvoorbeeld verschillende vervoersmodaliteiten te geven.
- **Versterking samenwerking volksgezondheid**
 - Een **versterking van het Europees Centrum voor Ziektepreventie en –bestrijding (ECDC)** kan ervoor zorgen dat er tijdens crises adequaat kan worden ingespeeld op de behoefte van lidstaten, zoals het ontwikkelen van indicatoren om de verspreiding van het virus in lidstaten te kunnen vergelijken. Daarbij is van belang dat eerst een grondige evaluatie plaatsvindt zodat een eventuele versterking wordt ingericht op basis van behoeften van lidstaten.
 - Vergroten van de **leveringszekerheid van medische producten** door in EU-verband minder strategisch afhankelijk te worden van derde landen of individuele (mondiale) leveranciers, onder andere door versterken van de nationale en Europese productie, diversificatie van waardeketens en/of het aanleggen van (ijzeren) voorraden.
- **Voorstel tot wijziging UCPM**
 - Van groot belang dat in het aanpassingsvoorstel voor UCPM **de lidstaten hun sterke verantwoordelijkheid ten aanzien van crisisbeheer behouden.**
 - **Preventie en paraatheid van lidstaten** zouden voorop moeten staan bij verbetering crisisrespons in de lidstaten.
 - Nadere toelichting van de Commissie op de voorgestelde wijzigingen en **een grondige evaluatie en nadere analyse zijn noodzakelijk**, voordat (vergaande) wijzigingen kunnen worden overwogen, met name met betrekking tot rescEU. Dat geldt in het bijzonder met betrekking tot rescEU voor directe aanbesteding van capaciteiten door de Commissie en aanschaf transportmiddelen, uitgebreidere mogelijkheid tot inzet rescEU capaciteiten in derde landen, het opslaan van capaciteit in derde landen en het inzetten van rescEU capaciteiten zonder vooraf raadplegen lidstaten in geval van noodgevallen.