EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.5.2024
COM(2024) 212 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de evaluatie van het Uniemechanisme voor civiele bescherming – Versterking van de paraatheid van de EU bij noodsituaties

Inhoudsopgave

1. Inleiding — het UCPM, de paraatheid van de EU versterken 2
2. Ondanks de uitdagingen resultaat boeken. Opkomende dreigingen aan de horizon 2
3. Bevindingen van de evaluatie — de werking van het UCPM in een veranderend risicolandschap 6
4. Vooruit kijken — Leren van het verleden om het vermogen van de EU om crises het hoofd te bieden, te versterken 8
5. Conclusie 11

1. Inleiding — het UCPM, de paraatheid van de EU versterken

In de nasleep van een ramp is de civiele bescherming[1] de reddingslijn voor de getroffen bevolkingsgroepen. Wanneer een crisis de capaciteit van één land overstijgt, vormt het Uniemechanisme voor civiele bescherming ("UCPM")[2] de operationele ruggengraat die de collectieve respons van Europa vergemakkelijkt, zowel binnen als buiten de Unie.

Hoewel er in de geëvalueerde periode 2017-2022 meer dan 500 activeringen van het UCPM waren, werd het UCPM alleen al in de periode tussen 2020 en 2022 ruim 320[3] keer geactiveerd, vijf keer vaker dan gemiddeld in het vorige decennium. Deze opwaartse trend onderstreept het toenemende belang van het UCPM bij het versterken van de paraatheid bij noodsituaties van de Unie op alle niveaus.

In 2021 was de prijs van de Europese Ombudsman voor goed bestuur een blijk van erkenning voor de uitzonderlijke bijdragen van DG ECHO en de EDEO, wier buitengewone inspanningen de repatriëring hebben vergemakkelijkt van ruim een half miljoen EU-burgers die tijdens de COVID-19-pandemie elders in de wereld waren gestrand.

Dit geeft blijk van de cruciale rol die instellingen en agentschappen van de EU binnen het UCPM spelen bij de ondersteuning en aanvulling van het optreden van de lidstaten in tijden van crisis. In essentie hangt de bescherming van onze samenleving, onze natuur en ons culturele erfgoed af van ons vermogen om toekomstige rampen te voorkomen en ons daarop voor te bereiden. Civiele bescherming werkt niet op zichzelf; hiervoor zijn gezamenlijke inspanningen nodig, moet de eilandjescultuur worden doorbroken en moet als een samenhangende Unie worden samengewerkt om onze collectieve veerkracht en paraatheid te versterken.

In deze mededeling wordt ingegaan op de veranderende behoeften van en de uitdagingen voor het landschap van de civiele bescherming in Europa en worden aanbevelingen gedaan om de doeltreffendheid van het geheel van preventie, paraatheid en respons van het UCPM bij rampenbeheersing te verbeteren.

2. Ondanks de uitdagingen resultaat boeken. Opkomende dreigingen aan de horizon

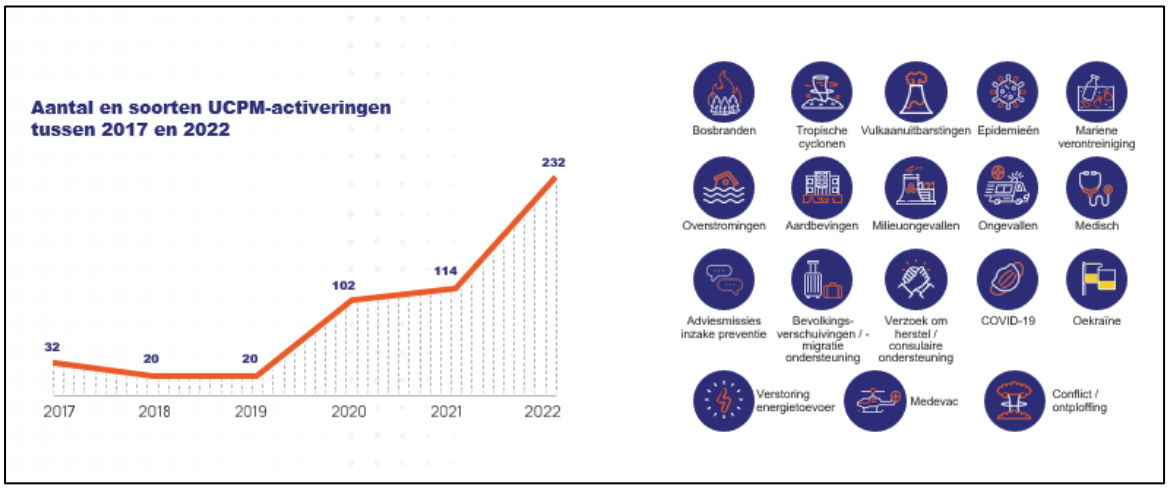
Het risicolandschap in Europa maakt grote veranderingen door. De EU wordt momenteel geconfronteerd met talrijke problemen en dreigingen van verschillende aard die zich gelijktijdig kunnen voordoen en steeds complexer worden. De toename van het aantal conflicten, door mensen veroorzaakte rampen en natuurrampen — waaronder extreme weersomstandigheden — en de veranderende aard van veiligheidsrisico's stellen de rampenrisicobeheersingsstructuur van de EU en het vermogen van het UCPM om doeltreffend te functioneren steeds meer op de proef. Uit de gestage toename van het aantal activeringen van het UCPM in de afgelopen jaren blijkt dat deze trend zich zal voortzetten.

[1] Civiele bescherming omvat noodhulp die onder leiding van de overheid wordt verleend als voorbereiding op of onmiddellijk na een ramp in Europa of de rest van de wereld.

[2] De 27 EU-lidstaten alsook 10 derde landen (Albanië, Bosnië en Herzegovina, IJsland, Montenegro, Noord-Macedonië, Moldavië, Noorwegen, Servië, Turkije en Oekraïne) maken deel uit van het Uniemechanisme voor civiele bescherming.

[3] Hoewel de activering vanuit Oekraïne in verband met de oorlog in 2022 slechts één keer werd geteld, omvat dit cijfer meer dan 120 geactualiseerde verzoeken om bijstand.

Figuur 1 — aantal en soorten UCPM-activeringen



De grafiek (links) toont het toenemende aantal UCPM-activeringen van 2017 tot 2022. De cirkels (rechts) illustreren de soorten crises die in dezelfde periode door het UCPM zijn aangepakt.

De hierna beschreven vijf belangrijkste dimensies zijn voorbeelden van dit veranderende risicolandschap en laten zien hoe het UCPM reeds gebruikmaakt van zijn vermogen om zich aan te passen en van al zijn instrumenten om risico's in deze dimensies aan te pakken. Naar verwachting zullen de veranderende risico's in de toekomst echter grotere gevolgen hebben voor Europa, waardoor waarschijnlijk bredere kloven zullen ontstaan in de wijze waarop Europa risico's aanpakt.

2.1. Omgaan met complexe situaties: gecoördineerde respons op opkomende crises

In de evaluatie werd de nadruk gelegd op de grote flexibiliteit van het UCPM om zich aan veranderende uitdagingen aan te passen[4]. Als goede voorbeelden van deze flexibiliteit werden de snelle aanpassingen in de EU-wetgeving om rekening te houden met de instrumenten van DG ECHO genoemd. In dit verband werd, in de nasleep van de COVID-19-pandemie, de aanzienlijke opschaling van de capaciteit in de vorm van medische voorraden in het kader van rescEU door een opvallende meerderheid van de belanghebbenden beschouwd als een belangrijke prestatie[5], zowel op nationaal als op EU-niveau.

Gedurende de evaluatieperiode werd duidelijk dat het ERCC een cruciale coördinerende rol speelde tussen autoriteiten op het gebied van civiele bescherming en gezondheidsautoriteiten, en ook tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken in de lidstaten en de deelnemende staten, samen met de EDEO en EU-delegaties. Bovendien vergemakkelijkte het ERCC, samen met de secretaris-generaal, de coördinatie tussen directoraten van de Europese Commissie, de EDEO en de Raad. Deze sectoroverschrijdende samenwerking is van essentieel belang gebleken voor het aanpakken van de gevolgen van COVID-19, onder meer via de levering van medische uitrusting en logistieke steun voor consulaire bijstand voor de repatriëring van EU-burgers die in derde landen waren gestrand. In dit verband waren innovatieve benaderingen en het vermogen om zich aan nieuwe situaties aan te passen belangrijke factoren voor succes.

[4] De meerderheid van de respondenten in de enquête onder de autoriteiten van de lidstaten (ICF, onafhankelijke ondersteunende studie van het UCPM 2017-2022).

[5] Enquête onder de autoriteiten van de lidstaten en de instellingen van de EU (ICF, onafhankelijke ondersteunende studie van het UCPM 2017-2022).

2.2. Dynamische uitdagingen: systemen voor risicokartering en vroegtijdige waarschuwing aanpassen

De speciale focusgroep van wetenschappers die bijdraagt aan de evaluatie van het UCPM, heeft gebieden vastgesteld die kunnen worden verbeterd om de doeltreffendheid van systemen voor vroegtijdige waarschuwing bij het versterken van de paraatheid op nationaal en EU-niveau te vergroten. De systemen voor vroegtijdige waarschuwing zouden met name kunnen worden herzien om:

1. ervoor te zorgen dat **informatie minder versnipperd is** in systemen voor vroegtijdige waarschuwing in de EU en op nationaal niveau: meerdere belanghebbenden hebben de aandacht gevestigd op de uitdaging om een grote hoeveelheid gegevens uit verschillende systemen te beheren, waardoor het moeilijk is om bij belangrijke gebeurtenissen onverwijld beoordelingen door deskundigen te laten uitvoeren. Bovendien zouden systemen voor vroegtijdige waarschuwing op EU-niveau op meer systematische wijze van invloed kunnen zijn op nationale systemen voor vroegtijdige waarschuwing[6];

2. **meer gevaren aan te pakken**: de gevaren die het meest doeltreffend worden aangepakt door systemen voor vroegtijdige waarschuwing en monitoringsystemen, zijn natuurbranden, overstromingen en droogten, dankzij de monitoring in bijna real time. De monitoring van overstromingen, noodsituaties op gezondheidsgebied en andere door de mens veroorzaakte (antropogene) rampen zou echter verbeterd en doeltreffender gemaakt kunnen worden[7].

2.3. Snelle responsen: middelen mobiliseren voor ernstige en grensoverschrijdende natuurrampen

In de zomer van 2023 ging Europa gebukt onder hittegolven, recordbrekende natuurbranden en rampzalige overstromingen. Deze rampen deden zich vaak tegelijkertijd voor, wat past in een breder patroon van extreme weersomstandigheden. In juli en augustus 2023 bereikten de temperaturen op aarde recordhoogten, waarbij de in de Overeenkomst van Parijs vastgestelde drempel van 1,5 °C werd overschreden. Dit is een voorproefje van de potentiële gemiddelde zomerse omstandigheden in de toekomst als er geen klimaatactie wordt ondernomen.

Uit de bevindingen van de evaluatie bleek dat het vooraf positioneren van brandweerlieden in 2021 een positief effect had op het vergemakkelijken van kennisdeling onder brandweerlieden in regio's die door bosbranden worden getroffen. Deze aanpak werd ook goed ontvangen als een instrument om de doeltreffendheid van responsen te verbeteren. In 2021 werden brandweerlieden vooraf gepositioneerd in Griekenland om in de zomer te

[6] In dit verband merkte één nationale autoriteit op dat sommige landen hun nationale systemen beter hebben afgestemd op de systemen voor vroegtijdige waarschuwing van de EU. Zij benadrukte een opvallend moment tijdens de plotselinge overstromingen van 2021 in Duitsland, toen vroegtijdige waarschuwingsinformatie op Europees niveau beschikbaar was, maar de lokale en regionale overheden niet op de hoogte waren van het systeem en de omvang van de verwachte overstromingen.

[7] Een recenter voorbeeld van de werking van het UCPM op dit gebied is de medefinanciering van een nieuw systeem voor vroegtijdige waarschuwing voor alle gevaren voor de nationale brandweer- en reddingsdienst van Letland. De belangrijkste resultaten van het project hadden betrekking op een haalbaarheidsstudie waarin de verschillende oplossingen worden vergeleken die telecombedrijven zouden kunnen bieden, een enquête onder de bevolking om een beeld te krijgen van de mate waarin de Letse bevolking op de hoogte is van het waarschuwingssysteem, en een ontwerp van de architectuur van het voorgestelde systeem, met inbegrip van de vereiste infrastructuur en interoperabiliteit.

helpen tijdens het bosbrandseizoen. Naar aanleiding van positieve feedback van lidstaten en deelnemende staten is dit initiatief hernieuwd, met elf lidstaten die hebben toegezegd om bijna 450 brandweerlieden naar Frankrijk, Griekenland en Portugal te sturen ter voorbereiding van het komende bosbrandseizoen.

Bovendien werd in de evaluatie benadrukt dat een grote meerderheid van de belanghebbenden de flexibiliteit van het UCPM waardeerde en, nog belangrijker, het vermogen van het mechanisme om zich snel aan te passen aan en te reageren op nieuwe situaties. De invoering van de rescEU-voorraad werd, samen met het recente, spoedige besluit om de rescEU-luchtvloot uit te breiden, gezien als een duidelijk voorbeeld van de capaciteit voor flexibiliteit en innovatie van het UCPM, waardoor het relevant kan blijven. De aanpasbaarheid van het UCPM-opleidingsprogramma en EU MODEX werd ook geprezen en gezien als bewijs van de flexibiliteit van het UCPM.

2.4. Veranderende risico's en veiligheidsdreigingen die betere responscapaciteiten vereisen

De respons op de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft aanleiding gegeven tot de grootste UCPM-activering tot dusver, met inbegrip van complexe logistieke operaties. Op 15 februari 2022 activeerde Oekraïne het UCPM ter voorbereiding op een omvangrijke noodsituatie en daaropvolgend werkte het land zijn oorspronkelijke verzoek bij. De verzoeken hadden onder meer betrekking op medische uitrusting, levensmiddelen, items voor onderdak, brandbestrijdingsmiddelen, IT- en communicatieapparatuur, apparatuur voor de bescherming van het cultureel erfgoed, chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN) tegenmaatregelen, en landbouwbenodigdheden.

Het ERCC steunde Polen, Roemenië en Slowakije bij het instellen van logistieke UCPM-hubs[8] op plaatsen waar inkomende hulp werd ontvangen, geconsolideerd en vervolgens naar Oekraïne gezonden. In antwoord op de aanzienlijke hoeveelheid verzoeken van particuliere ondernemingen naar aanleiding van de "Stand for Ukraine"-campagne van de Commissie, werd in België een proefproject opgezet om schenkingen van de particuliere sector in het kader van rescEU te kanaliseren.

In antwoord op de toenemende vraag naar medische behandeling, heeft de Europese Commissie (DG ECHO en DG SANTE) een operationele standaardprocedure voor de medische evacuatie (medevac) van ontheemden uit Oekraïne opgezet. Polen, Moldavië, Slowakije en Oekraïne hebben verzocht om steun voor medische evacuatieoperaties vanuit hun respectieve landen naar andere Europese landen met beschikbare ziekenhuiscapaciteit.

Voorts heeft het initiatief voor het uitwerken van scenario's[9] tot doel een alomvattende onderbouwing te verschaffen voor verdere verbeteringen in het kader van het UCPM om de uitdagingen het hoofd te bieden die worden verwacht in het veranderende risicolandschap van Europa, waaronder de cascade-effecten van veiligheidsdreigingen, die kunnen leiden tot een grotere waarschijnlijkheid van sectoroverschrijdende rampen met grote gevolgen in meerdere landen. In essentie versterken de scenario's het argument om te zorgen voor aanvullende middelen, aanpassingen van de bestaande werking van het UCPM in de gehele cyclus voor het beheer van noodsituaties, en daarmee verband houdende wijzigingen van het rechtskader van het UCPM.

[8] Financiële ondersteuning door via hubs gekanaliseerde goederen.
[9] Uitgevoerd overeenkomstig artikel 10, lid 1, van Besluit nr. 1313/2013/EU.

2.5. Bescherming van kwetsbare groepen: aanpakken van de gevolgen van rampen voor kwetsbare groepen

Als gevolg van sociaaleconomische factoren zoals inkomen, geslacht, leeftijd, handicap, gezondheid en sociale uitsluiting hebben klimaatrisico's vooral hun weerslag op kwetsbare bevolkingsgroepen, waarbij reeds bestaande nadelen het vermogen tot herstel na rampen van kwetsbare groepen nog verder bemoeilijken[10]. Sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne zijn geweld tegen vrouwen en seksueel geweld, haatzaaiende uitlatingen en vreemdelingenhaat gedocumenteerd.

Tegen deze achtergrond en in de context van de aanbeveling en de mededeling van de Commissie over Uniedoelstellingen inzake rampbestendigheid[11] pleitte de Commissie ervoor om binnen nationale systemen voor vroegtijdige waarschuwing systematisch rekening te houden met de specifieke behoeften van kwetsbare bevolkingsgroepen, met inbegrip van personen met een handicap en kinderen.

3. Bevindingen van de evaluatie — de werking van het UCPM in een veranderend risicolandschap

De hierboven beschreven nieuwe werkelijkheid voor de aanpak van noodsituaties heeft verschillende mogelijkheden geboden om de efficiëntie en doeltreffendheid aan te tonen van het UCPM als een instrument voor noodsituaties dat de veerkracht van Europa bij complexe, langdurige en nu en dan gelijktijdig voorkomende crises verder kan versterken. De belangrijkste bevindingen aangaande de prestaties van het UCPM in de periode 2017-2022 onderstrepen deze beoordeling.

[10] Europese Commissie, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Klimaatrisico's beheren — De bevolking en de welvaart beschermen, COM(2024) 91 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52024DC0091 (europa.eu)>.

[11] Aanbeveling van de Commissie van 8 februari 2023 over Uniedoelstellingen inzake rampbestendigheid, 2023/C 56/0, <EUR-Lex - 32023H0215(01) - NL - EUR-Lex (europa.eu)>; Europese Commissie, mededeling getiteld "EU-doelstellingen inzake rampbestendigheid: samenwerken om toekomstige noodsituaties aan te pakken", COM(2023) 61 final, < EUR-Lex - 52023DC0061 - NL - EUR-Lex (europa.eu)>.

Belangrijkste bevindingen aangaande de prestaties van het UCPM uit de evaluatie van 2017-2022

1. Het UCPM heeft zich aangepast aan veranderende drukfactoren en behoeften en heeft ondanks het toenemende aantal activeringen met succes een hoog responspercentage behouden.
2. Het UCPM heeft laten zien flexibel te zijn en zich te kunnen aanpassen aan de veranderende behoeften ter plaatse en aan onverwachte gebeurtenissen. Innovatieve antwoorden op de nieuwe dimensies van crises waren een belangrijke factor voor succes.
3. De dimensies preventie en paraatheid van het UCPM zijn versterkt, waardoor de kosteneffectiviteit is verbeterd.
4. Het UCPM heeft bijgedragen tot een betere rampenparaatheid op nationaal en EU-niveau.
5. Het UCPM heeft geholpen de samenwerking tussen actoren op het gebied van civiele bescherming en niet-traditionele actoren op het gebied van rampenbeheersing te verbeteren.
6. Het UCPM heeft ertoe bijgedragen binnen de gemeenschap voor civiele bescherming het bewustzijn op het gebied van rampen te vergroten.
7. Risicokartering door middel van het risico-overzicht op EU-niveau heeft bijgedragen aan versterking van de rampenpreventie, hoewel er uitdagingen blijven bestaan wat de vergelijkbaarheid en beschikbaarheid van gegevens betreft.
8. Het UCPM heeft de grensoverschrijdende samenwerking tussen de EU, lidstaten en deelnemende staten op het gebied van rampenparaatheid en -respons vergemakkelijkt.
9. DG ECHO en de nationale autoriteiten voor civiele bescherming hebben te kampen met tekorten aan hulpbronnen en een aanzienlijke werklast.

Bovendien is uit de evaluatie gebleken dat door het veranderende risico- en dreigingslandschap ook de grenzen van het UCPM zijn getest. De Europese Raad is het voor het bredere Europese systeem voor crisisbeheersing met deze beoordeling eens. In meerdere conclusies van de Raad voor 2023[12] en 2024[13] worden de uitdagingen erkend die sectoroverschrijdende en grensoverschrijdende crises en natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen met zich meebrengen, en die voorts worden verergerd door de verwachte toename van klimaatgevaren.

In het algemeen wordt de nadruk gelegd op het versterken van de Europese veerkracht op strategische gebieden door middel van een alle risico's omvattende aanpak van paraatheid en respons door gebruik te maken van relevante mechanismen, met inbegrip van het UCPM. Voorts hangt het vermogen om maatschappelijke functies in stand te houden af van de vraag of de lidstaten de alle risico's omvattende aanpak systematisch verankeren in alle relevante beleidsmaatregelen, waardoor veerkracht door ontwerp wordt gewaarborgd[14]. De eerstelijnsverdediging bij risicobeheersing ligt in beleidsmaatregelen die kwetsbaarheden kunnen verminderen en de blootstelling van de mens kunnen beperken[15]. Tegen deze achtergrond zijn inspanningen op het gebied van aanpassing aan en mitigatie van de klimaatverandering cruciaal voor het versterken van de veerkracht en het vermogen voor crisisrespons van de EU. Gezien de voornoemde politieke sturing, is het waarborgen van de duurzame werking van het bestaande model voor de aanpak van noodsituaties van het UCPM een ernstig punt van zorg geworden. Tegelijkertijd bestaat er een erkende noodzaak het

[12] Europese Raad van 29 en 30 juni 2023 en van 26 en 27 oktober 2023.
[13] Europese Raad van 21 en 22 maart 2024.
[14] Bij structurele beslissingen, zoals beslissingen over ruimtelijke ordening, moeten alle relevante risico's in aanmerking worden genomen, en deze beslissingen moeten worden goedgekeurd door de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bestendigheid van kritieke infrastructuren en entiteiten.
[15] COM(2024) 91 final.

UCPM verder toe te rusten voor nieuwe gevaren en risico's binnen een inclusievere alle risico's omvattende aanpak in de bredere architectuur voor crisisbeheersing van Europa.

In dezelfde zin werd in het onafhankelijke wetenschappelijke advies inzake strategische crisisbeheersing in de EU van de groep van wetenschappelijk hoofdadviseurs aan de EU[16] geconcludeerd dat doeltreffende crisisbeheersing vereist dat de governance in de EU wordt versterkt, de veerkracht van infrastructuur wordt verbeterd, financiële middelen worden geoptimaliseerd, maatschappelijke samenwerking wordt bevorderd en voor toegankelijke gegevens voor doeltreffende communicatie wordt gezorgd.

Strategische crisisbeheersing in de EU: verbeteren van de crisispreventie, -paraatheid, -respons en de veerkracht van de EU

In het onafhankelijke wetenschappelijke advies inzake strategische crisisbeheersing in de EU van de groep van wetenschappelijk hoofdadviseurs aan het college van commissarissen werd geconstateerd dat de EU:

1. een routekaart moet ontwikkelen om synergieën tussen de bestaande wetgeving en instrumenten tot stand moet brengen;
2. moet reageren op opeenvolgende en grensoverschrijdende crises door de Europese governance voor strategische crisisbeheersing te versterken;
3. kritieke infrastructuur beter bestand moet maken tegen cascade-effecten;
4. de bestaande financiële instrumenten en middelen van de EU schaalbaarder, sneller inzetbaar en efficiënter moet maken;
5. nauw met de maatschappij moet samenwerken om crises doeltreffend te beheersen; alsmede
6. interoperabele, hoogwaardige gegevens en eenvoudig over te brengen informatie voor crisisbeheer beschikbaar moet stellen.

Naast de erkende noodzaak om de Europese weerbaarheid tegen schokken op politiek niveau te versterken, vinden negen op de tien Europeanen het belangrijk dat de EU helpt bij het coördineren van de respons op rampen in de EU en in andere landen[17]. Voorts is 94 % van de Europese burgers van mening dat wanneer zich in een EU-land een ramp voordoet die voor dat land te groot is om alleen aan te pakken, andere EU-landen bijstand moeten verlenen.

4. Vooruit kijken — Leren van het verleden om het vermogen van de EU om crises het hoofd te bieden, te versterken

De schade door rampzalige gebeurtenissen neemt enorm toe, terwijl het algehele vermogen om dergelijke schokken op te vangen en te herstellen, is beperkt. Daarom staat de EU voor de uitdaging om ervoor te zorgen dat de Europese crisisbeheersingsaanpak "toekomstbestendig" is. Hiervoor is een sterk UCPM nodig dat kan worden aangepast aan het voortdurend veranderende risicolandschap. In antwoord hierop heeft de Commissie vijf strategische aanbevelingen ontwikkeld.

Aanbeveling 1 — De operationele responscapaciteit van het UCPM versterken

[16] Europese Commissie, directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie, *Strategic crisis management in the EU — Improving EU crisis prevention, preparedness, response and resilience*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/517560>.

[17] Europese Commissie, Civiele bescherming – Eurobarometer (februari 2024), 2977 / SP541, < EU civil protection - February 2024 - - Eurobarometer survey (europa.eu)>.

Het welslagen van het UCPM is in wezen afhankelijk van de capaciteiten van de lidstaten. Dit fundament moet verder worden versterkt, waarbij tegelijkertijd voor meer betrokkenheid binnen zowel de Europese pool voor civiele bescherming als rescEU moet worden gezorgd. Het is van cruciaal belang om zowel de Europese pool voor civiele bescherming als rescEU toe te rusten om de toekomstige grensoverschrijdende, grootschalige risico's op doeltreffende wijze aan te pakken.

De capaciteiten van het UCPM moeten worden versterkt op basis van de leemten die bij een gemeenschappelijke scenarioanalyse en een uitgebreide beoordeling van de behoeften op Europees niveau zijn vastgesteld, waarbij rekening moet worden gehouden met het verband tussen civiele bescherming en veiligheid en de toekomstige behoefte ervan aan interoperabiliteit als een belangrijke strategische leidraad voor de toekomst. In sectoren waarin gemeenschappelijke behoeften en risico's worden vastgesteld, is een verdere uitbreiding van rescEU het meest kosteneffectieve alternatief en een krachtig voorbeeld van Europese solidariteit en van de inzet van de EU voor collectieve veerkracht en respons.

Bovendien moet het UCPM voortdurend kunnen worden aangepast aan veranderende technologieën en een leidende rol spelen in de ontwikkeling en bevordering van doeltreffende en efficiënte hulpmiddelen en instrumenten voor de respons bij rampen.

Aanbeveling 2 — De preventie door en paraatheid van de EU versterken door middel van sectoroverschrijdende coördinatie, een alle risico's omvattende aanpak, en een sterk Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties

De actieve betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden in alle stadia van de preventie van, de paraatheid voor en de respons op rampen in een aanpak die de hele samenleving / alle risico's omvat, is van het grootste belang. Het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (ERCC) heeft laten zien nauw met verschillende diensten te kunnen samenwerken in complexe noodsituaties en crises (met name op chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair gebied, civiel/militair gebied, cybergebied, hybride gebied, het gebied van gezondheid, logistieke steun voor consulaire bijstand, en klimaatverandering). Opsplitsing in nog meer sectorale responsstructuren is minder geschikt voor het aanpakken van complexe scenario's en moet daarom worden vermeden. Door van het ERCC de sectoroverschrijdende crisishub van de Commissie te maken, zou sectorale expertise vanuit verschillende beleidsterreinen bijeen worden gebracht, waarbij uitgebreide operationele samenhang en doeltreffendheid worden gewaarborgd binnen een beter geïntegreerd crisisresponssysteem van de EU.

Bijgevolg is het belangrijk ervoor te zorgen dat alle processen op EU- en nationaal niveau op elkaar worden afgestemd[18] om veerkracht door ontwerp te waarborgen. De preventiepijler van het UCPM moet beter worden afgestemd op andere beleidsmaatregelen en programma's van de EU die de capaciteit hebben om de maatschappelijke veerkracht te beïnvloeden.

Bovendien is voor het aanpakken van civiele rampen met veiligheids- of defensiecomponenten systematische coördinatie tussen civiele, veiligheids- en defensieautoriteiten nodig in alle fasen van de rampenbeheersingscyclus. Civiele en militaire paraatheid moeten elkaar aanvullen en de hele samenleving moet erbij betrokken zijn. Het

[18] Onder andere door gebruik te maken van het instrument voor technische ondersteuning en het Horizon Europa-programma van de Europese Commissie.

ERCC moet nog meer gaan samenwerken met de NAVO, de EDEO en de VN (OCHA) om vlot te reageren in klimaatgerelateerde noodsituaties of conflictsituaties. Hetzelfde geldt voor de uitwisseling met geselecteerde internationale organisaties en landen die over de gespecialiseerde kennis en capaciteiten beschikken die cruciaal zijn voor het beheersen van grote rampen.

Voorts moeten de inspanningen worden opgevoerd om de particuliere sector op EU-niveau meer te betrekken bij gespecialiseerde taken op het gebied van civiele bescherming in verband met preventie, paraatheid en respons. Dit houdt in dat er regelingen voor strategische samenwerking met relevante particuliere entiteiten moeten worden vastgesteld binnen een duidelijk omschreven toepassingsgebied.

Aanbeveling 3 — Het delen van kennis en expertise op het gebied van risico-identificatie en vroegtijdige waarschuwing stroomlijnen

Uniebrede, grens- en sectoroverschrijdende rampen in meerdere landen moeten centraler worden gesteld in relevante Europese en nationale risicobeoordelingen. Dit kan worden bereikt door de analyse van onderliggende aanjagers van risico's en opkomende dreigingen uit te breiden, de bestaande middelen in sectoren op zowel EU- als nationaal niveau te mobiliseren en gebruik te maken van de beschikbare kennis en expertise van derde partijen. Dit zou weerspiegeld kunnen worden in een uitgebreider risico-overzicht op EU-niveau, waarmee alle sectoren worden overbrugd[19].

Voorts moeten de nationale autoriteiten voor civiele bescherming meer kennis delen, met name voor zeer gespecialiseerde expertise in verband met weinig waarschijnlijke rampen met ernstige gevolgen. Het is dan ook van essentieel belang om de informatie-uitwisseling en interoperabiliteit van systemen voor vroegtijdige waarschuwing in de landen te versterken met een alle risico's omvattende aanpak. Het UCPM/ERCC bevindt zich in een goede positie om deze inspanning te coördineren.

Bovendien vereist een flexibele en alomvattende Europese rampenbeheersingsstructuur een systematischer kennisuitwisseling op alle niveaus. Het UCPM moet verder worden versterkt om wetenschappelijke instellingen en de lidstaten met elkaar in verband te brengen en wetenschappelijke kennis ter beschikking van alle relevante belanghebbenden te stellen.

De rol van de Commissie bij inspanningen op het gebied van communicatie betreffende rampenrisico's en crises moet volledig worden geïntegreerd in diensten om een toegevoegde waarde te creëren voor de lidstaten en de Europese burgers.

Aanbeveling 4 — De behoeften van kwetsbare groepen in aanmerking nemen en aanpakken in de bestaande regelingen voor preventie, paraatheid en respons

Uit recente gebeurtenissen zoals overstromingen, bosbranden en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne is gebleken dat kwetsbare groepen onevenredig lijden tijdens grote rampen. Het is van cruciaal belang om meer rekening te houden met de behoeften van deze kwetsbare groepen — met name personen met een handicap, ouderen en gemarginaliseerde

[19] De rol van de dienst van Copernicus voor het beheer van noodsituaties op EU- en nationaal niveau moet worden versterkt. Wanneer de Galileo-satellietdienst voor noodwaarschuwing (Emergency Warning Satellite Service — EWSS) eenmaal van start is gegaan, zal deze een belangrijke aanvulling vormen op de bestaande systemen voor vroegtijdige waarschuwing.

gemeenschappen — en deze behoeften aan te pakken binnen de bestaande regelingen voor preventie, paraatheid en respons.

Dit kan worden bereikt met behulp van verschillende maatregelen, zoals aangepaste systemen voor vroegtijdige waarschuwing en waarschuwingsmechanismen, die ervoor zorgen dat waarschuwingsberichten toegankelijk, duidelijk en uitvoerbaar zijn en in meerdere talen worden aangeboden om alle bevolkingsgroepen te bereiken, en waarmee op maat gesneden acties inzake paraatheid en respons worden uitgevoerd, kwetsbare groepen systematisch worden meegenomen in risicobeoordelingen, en de positie van deze groepen in de planning voor rampenrisicobeheersing wordt versterkt.

Aanbeveling 5 — Verhoging van de begroting en meer synergieën en integratie in relevante EU-instrumenten om duurzame Europese sector- en grensoverschrijdende rampenbeheersing te waarborgen

Het is van cruciaal belang ervoor te zorgen dat de investeringen van de EU in het kader van het UCPM doeltreffend zijn en effect sorteren, met speciale aandacht voor duurzaamheid om positieve gevolgen op lange termijn voor de Europese veerkracht en de levens van Europese burgers tot stand te brengen. Bovendien is het verhogen van de begroting van essentieel belang wanneer investeringen op Europees niveau kosteneffectief blijken te zijn en een toegevoegde waarde creëren.

Voorts moet de Europese rampenrisicobeheersing in alle relevante EU-financieringsinstrumenten worden geïntegreerd. Gezien het toenemende aantal rampenrisico's en de gevolgen ervan voor de economische, sociale en ecologische ontwikkeling in de EU, is het belangrijk ervoor te zorgen dat rampenrisicobeheersing in alle relevante financieringsprogramma's van de EU tot een investeringsprioriteit wordt gemaakt. Elke bestede euro op dit gebied bespaart aanzienlijke bedragen aan responskosten, wat met name duidelijk wordt in de context van natuurbranden (ongeveer 2 miljard EUR per jaar).

Om het bestaande kader van het UCPM aan te vullen, moet het mechanisme bovendien flexibeler worden om de respons- en financieringsregelingen ervan aan te passen om tegemoet te komen aan bijzondere behoeften in situaties van aanhoudende crises, eventueel door middel van specifieke mechanismen voor noodfinanciering. De autoriteiten voor civiele bescherming, de lidstaten en de Commissie zouden profiteren van een vereenvoudigd proces voor cofinancieringspercentages en een flexibeler proces voor rechtstreekse aankopen. Deze maatregelen zouden uiteindelijk de flexibiliteit en het vermogen van het UCPM om tijdig een op maat gesneden respons op crises te bieden, versterken.

5. Conclusie

Om de nieuwe werkelijkheid in Europa aan te pakken, is het nu tijd dat de Commissie een geïntegreerde crisisbeheersingsaanpak verder ontwikkelt waarmee alle relevante diensten van de Commissie bijeen worden gebracht om op gecoördineerde wijze samen te werken, waarbij zij de inspanningen van de lidstaten in het geheel van preventie, paraatheid en respons doeltreffend ondersteunen en aanvullen. Bijgevolg moet deze verbeterde aanpak de preventie bevorderen, de paraatheid verder versterken en een snelle en doeltreffende respons op rampen vergemakkelijken, zowel op het niveau van de lidstaten als van de Unie.

Op het niveau van de Commissie is een horizontale aanpak nodig om de coherentie te verbeteren, dubbel werk en overlapping te voorkomen, en tegelijkertijd potentiële synergieën

te benutten. Het ERCC is de logische en meest bevoegde coördinerende instantie om inzicht te krijgen in de maatregelen in alle relevante sectoren en dimensies van rampenbeheersing, en deze te analyseren, te coördineren en uit te voeren. Opsplitsing in een veelvoud van instrumenten in verschillende diensten zou leiden tot ondoelmatigheid en mogelijk dubbel werk, hetgeen een belemmering zou vormen voor de geïntegreerde, veerkrachtige en doeltreffende Europese crisisbeheersing die Europese burgers verwachten.

Om de komende tien jaar het hoofd te bieden aan de belangrijkste uitdagingen voor crisisbeheersing, namelijk klimaatverandering en veranderende veiligheidsdreigingen, moeten de Commissie en de lidstaten bovendien hun strategische paraatheid opschalen, in nauwe samenwerking met hun belangrijkste belanghebbenden en partners. Versterking van rescEU, het meest doeltreffende en efficiënte instrument op EU-niveau, zou zorgen voor een betere veerkracht van de Unie ten aanzien van dreigingen die gevolgen kunnen hebben voor de fundamentele structuur van de Europese samenleving.