



Brussel, 8.2.2023
COM(2023) 61 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**EU-doelstellingen inzake rampbestendigheid: samenwerken om toekomstige
noodsituaties aan te pakken**

I. De Europese Unie in een veranderend risicolandschap: ons voorbereiden op het onbekende

De EU wordt geconfronteerd met talrijke problemen en dreigingen die zich gelijktijdig kunnen voordoen, waarvan sommige tot voor kort als “ondenkbaar” werden beschouwd. De EU moet anticiperen op deze uitdagingen en er beter op voorbereid zijn. De Russische **aanvalsoorlog tegen Oekraïne** heeft het continent door elkaar geschud en aangetoond dat wij de paraatheid bij talrijke civiele noodsituaties, zowel bij door de mens als door de natuur veroorzaakte dreigingen, moeten versterken in de steeds onzekerdere mondiale veiligheidscontext. Nucleaire risico's, verstoring van energieleveringen, transportinfrastructuur en voedselvoorziening, onderbreking van medische behandelingen, vernietiging van gezondheidsinfrastructuur en massale bevolkingsstromen binnen Europa tonen aan hoe belangrijk het is om de essentiële diensten te garanderen die aan de basis liggen van onze samenleving.

Terwijl er aan onze oostgrens een oorlog woedt, blijft de EU het hoofd bieden aan de gevolgen van de **COVID-19-pandemie**. Reeds vóór de uitbraak van COVID-19 stonden pandemieën in de nationale risicobeoordelingen van verschillende Europese landen aan de top van de belangrijkste risico's. Toch hebben de vastgestelde risico's zich niet vertaald in specifieke noodplannen of inspanningen voor rampenpreventie die onze burgers beter hadden kunnen beschermen. Op basis van deze geleerde lessen heeft de Unie haar kader voor gezondheidsbeveiliging versterkt, met name via de EU-gezondheidsunie.

Terwijl we deze crises het hoofd bieden, laten de ernstige gevolgen van de **klimaatverandering** zich steeds duidelijker voelen in ons dagelijkse leven, waardoor Europa nog kwetsbaarder wordt voor crises¹. De temperaturen in Europa zijn de afgelopen 30 jaar met meer dan het dubbele van het mondiale gemiddelde gestegen - dit is het hoogste cijfer van welk continent ook ter wereld². Deze opwarming heeft ernstige gevolgen. In 2022 had bijna twee derde van het grondgebied van de EU³ te kampen met **droogte**, waardoor rivieren, waterreservoirs en grondwaterreserves opdroogden, met ernstige gevolgen voor de gezondheid, de energiesector, de watervoorziening, het vervoer en de landbouwproductie. **Hittgevolgen** vormen een ernstig gevaar voor het leven en de menselijke gezondheid. Wegens herhaaldelijke langdurige droogteperiodes komen in de hele EU steeds meer **bosbranden** voor, die ook toenemen in omvang en intensiteit. 2022 was het op één na slechtste bosbrandseizoen in de EU. De gemiddelde oppervlakte verbrand gebied is de afgelopen 15 jaar met 250 % gestegen⁴. Ook de verwoestende **overstromingen** die verschillende Europese landen in juli 2021 hebben getroffen, maken eens te meer duidelijk dat extreme weersomstandigheden levens eisen, huizen beschadigen en aanzienlijke economische verliezen veroorzaken. De **aantasting van het milieu** als gevolg van verontreiniging, ontbossing en andere menselijke activiteiten vergroot de kwetsbaarheid van ecosystemen en versterkt de gevolgen van de klimaatverandering. Meer dan de helft van de EU-lidstaten beschouwt **aardbevingen** als een ernstig risico. Extreme weersomstandigheden vergroten de seismische kwetsbaarheid van de verouderde Europese infrastructuur, waaronder de

¹ The State of the Climate in Europe report, World Meteorological Organization 2022.

² Europees Milieuagentschap, *Global and European temperatures*, 2022, <https://www.eea.europa.eu/ims/global-and-european-temperatures>

³ JRC, *Drought in Europe August 2022*, https://edo.jrc.ec.europa.eu/documents/news/GDO-EDODroughtNews202208_Europe.pdf

⁴ Sinds 2006, toen is begonnen met de registratie van branden via satellietbeelden op EU-niveau.

vervoersinfrastructuur, ziekenhuizen, brandweerkazernes en energieproductie- en -distributie-infrastructuur.

In het geval van een ramp is de **civiele bescherming**⁵ de reddingslijn voor de getroffen bevolkingsgroepen. Via het Uniemechanisme voor civiele bescherming⁶ heeft de EU haar paraatheid bij noodsituaties op alle niveaus versterkt. Wanneer een crisis de capaciteit van één land overstijgt, vormt het Uniemechanisme de operationele ruggengraat voor de collectieve respons van Europa, zowel binnen (met inbegrip van de ultraperifere gebieden van de EU) als buiten de Unie. Tussen 2020 en 2022 werd het Uniemechanisme meer dan 320 keer⁷ geactiveerd. In meer dan 100 gevallen gebeurde dit door de lidstaten. Dat is vijf keer meer dan het gemiddelde van de voorbije 10 jaar.

Tijdens de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft het Uniemechanisme levensreddende bijstand verleend. Het gaat hier om de grootste en meest complexe civielebeschermingsoperatie van de EU sinds het bestaan ervan. Zo werd voor een waarde van circa 500 miljoen euro meer dan 80 000 ton hulp in natura verleend aan Oekraïne en zijn buurlanden.



Levering van rescEU-stroomgeneratoren aan Oekraïne
© Departamentul pentru Situații de Urgență, 2022

In het begin van de COVID-19-pandemie heeft het Uniemechanisme de eerste strategische voorraad van medische tegenmaatregelen in het kader van rescEU⁸ aangelegd, waarmee in

⁵Civiele 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.

⁶27 EU-lidstaten alsook 8 derde landen (Albanië, Bosnië en Herzegovina, IJsland, Montenegro, Noord-Macedonië, Noorwegen, Servië en Turkije) maken deel uit van het Uniemechanisme voor civiele bescherming. In 2022 verzochten Oekraïne en Moldavië formeel om toetreding tot het Uniemechanisme.

⁷Hoewel 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.

⁸ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *rescEU Factsheet*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en

heel Europa duizenden levens konden worden gered. In overeenstemming met de vaccinstrategie van de EU werden 40 miljoen vaccindoses gedistribueerd naar 49 landen over de hele wereld en meer dan 100 000 EU-burgers die tijdens de pandemie in het buitenland gestrand waren, werden gerepatriëerd.

Het Uniemechanisme leidde tot een collectieve Europese solidariteit en een krachtige respons op de massale bosbranden in de zomer van 2022: voor 38 EU-brandbestrijdingsoperaties werden vliegtuigen en helikopters gemobiliseerd, naast bijna 400 brandweerlieden en 100 voertuigen die onder EU-vlag werden ingezet om levens te redden en te voorkomen dat Europese bossen in vlammen opgingen.

Al meer dan twee decennia lang heeft het Uniemechanisme de inspanningen van de lidstaten op het gebied van rampenpreventie en -paraatheid ondersteund en aangevuld. In het licht van het veranderende risicolandschap moeten dergelijke inspanningen worden opgevoerd. Doeltreffende preventie en paraatheid moeten worden ontwikkeld op basis van toekomstgerichte scenario's die verder reiken dan het systeem voor civiele bescherming en verschillende sociaaleconomische sectoren omvatten, waaronder cultureel erfgoed. Gezien de complexiteit en onderlinge samenhang van de risico's waarmee de EU wordt geconfronteerd, is het des te belangrijker om kwetsbaarheden in kritieke sectoren in kaart te brengen, te anticiperen op gevaren en dreigingen, en collectieve maatregelen te versterken voor **een betere preventie van en paraatheid ten aanzien van rampen**.

II. Vijf doelstellingen inzake rampbestendigheid om de algehele weerbaarheid van de EU te versterken

Doordat meerdere risico's tegelijk kunnen ontstaan en effecten kunnen hebben over de nationale grenzen heen is een **mentaliteitsverandering op alle niveaus** nodig. De identificatie en planning van rampenrisico's op nationaal niveau bereiken snel hun grenzen wanneer bedreigingen, kwetsbaarheden en onderlinge afhankelijkheden een grensoverschrijdende dimensie hebben en in heel Europa voorkomen. Hoewel het belang van sectorspecifieke maatregelen niet ter discussie staat, moeten preventie- en paraatheidsacties dus een multisectorale, gelaagde en pan-Europese dimensie krijgen.

Daarom hebben de EU en de lidstaten, zoals is vereist op grond van het regelgevend kader tot instelling van het Uniemechanisme⁹, samen vijf **doelstellingen inzake rampbestendigheid** vastgesteld die focussen op de gebieden waar de behoefte aan versterking van de rampen- en crisisbestendigheid van Europa het grootst is. Deze doelstellingen vormen een gemeenschappelijke basis om preventie- en paraatheidsacties voor rampen met grensoverschrijdende gevolgen in meerdere landen te ondersteunen. Zij zijn uiteengezet in een **aanbeveling**¹⁰ van de Commissie bij deze mededeling. Elk van de doelstellingen omvat specifieke doelen en een gemeenschappelijke agenda om de collectieve capaciteit van de EU te versterken om de gevolgen van toekomstige rampen het hoofd te bieden en burgers, bestaansmiddelen en het milieu te beschermen.

⁹Artikel 6, lid 5, van Besluit nr. 1313/2013/EU.

¹⁰Aanbeveling van de Commissie over Uniedoelstellingen inzake rampbestendigheid, C(2023) 400.

De vijf doelstellingen zijn:

1. *Anticiperen* - Verbeteren van de risicobeoordeling, de anticipatie van rampen en de rampenrisicobeheersingsplanning
2. *Voorbereiden* - Vergroten van het risicobewustzijn en de paraatheid van de bevolking
3. *Waarschuwen* - Verbeteren van vroegtijdige waarschuwing
4. *Reageren* - Versterken van de responscapaciteit van het Uniemechanisme voor civiele bescherming
5. *Beveiligen* - Zorgen voor een robuust systeem voor civiele bescherming

Figuur 1: De doelstellingen versterken de cyclus preventie-paraatheid-respons bij rampen



De doelstellingen inzake rampbestendigheid versterken de inspanningen van de EU om van veerkracht een nieuw referentiepunt te maken voor de beleidsvorming van de EU¹¹. De **agenda voor strategische prognoses van de Commissie** en de doelstellingen inzake rampbestendigheid hebben een gemeenschappelijk doel, namelijk veerkracht centraal stellen in de beleidsvorming van de EU. Beide kijken naar de toekomst als basis voor de huidige

¹¹ De Commissie heeft veerkrachtdashboards ontwikkeld om een holistische evaluatie te maken van de veerkracht in de EU en de EU-lidstaten. De indicatoren in de dashboards omvatten vier dimensies: de sociale en economische, de groene, de digitale en de geopolitieke dimensie https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_nl

besluiten, op basis van onderzoek, scenario's, trendanalyse en andere instrumenten om de veerkracht van Europa te vergroten. De doelstellingen inzake rampbestendigheid zullen daarom de uitvoering van de agenda voor strategische prognoses van de Commissie ondersteunen, door de anticiperende aanpak van noodsituaties te vertalen in concrete acties. Hoewel de lidstaten op de eerste plaats verantwoordelijk zijn, moeten alle lagen van de besluitvormingsinstanties en de samenleving worden betrokken om maatregelen ter bevordering van de veerkracht te ondersteunen.

Maatschappelijke veerkracht is afhankelijk van de samenwerking tussen een aantal actoren en de civiele bescherming. In sommige gevallen, zoals terrorisme, oorlog en andere opzettelijke bedreigingen, ligt de verantwoordelijkheid voor de preventie- en paraatheidsmaatregelen bij het bredere rampenbestrijdingssysteem van elke lidstaat. Dit omvat tevens de veiligheidstroepen en het leger. De doelstellingen inzake rampbestendigheid hebben specifiek betrekking op de civiele bescherming, maar vormen een aanvulling op en versterken het EU-instrumentarium voor veerkracht op verschillende gebieden.

Essentiële diensten zoals energie, watervoorziening, gezondheidszorg, vervoer¹² en telecommunicatie zijn van cruciaal belang voor het welzijn van mensen, alsook voor de respons op noodsituaties zelf. Deze diensten moeten tijdens en na een ramp operationeel blijven. Daarom moeten de civielebeschermingsautoriteiten nauw worden betrokken bij de inspanningen ter verbetering van de veerkracht van de entiteiten die **kritieke infrastructuur** beheren, om de essentiële diensten te kunnen verlenen¹³. Bij de inspanningen op het gebied van paraatheid moet ook rekening worden gehouden met het toenemende aantal **cyberaanvallen**, waaronder noodscenario's waarbij essentiële diensten worden verstoord door cyberaanvallen.

De paraatheid met betrekking tot toekomstige pandemieën en andere **gezondheidsbedreigingen** die op Unieniveau aandacht vereisen, is toegenomen door de vaststelling van de EU-gezondheidsunie en de oprichting van de Autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA). De doelstellingen inzake rampbestendigheid zullen bijdragen tot een betere opsporing van ernstige grensoverschrijdende **gezondheidsbedreigingen**, waaronder maatregelen ter verbetering van de bewaking en vroegtijdige waarschuwing en het aanleggen van voorraden van medische tegenmaatregelen¹⁴.

In het geval van handelsbeperkingen of andere crises die gevolgen hebben voor het **vrije verkeer van goederen, diensten en personen**, zoals tijdens de COVID-19-pandemie, wordt

¹²Om de veerkracht van het vervoer in de EU in tijden van crisis te versterken, heeft de Commissie een mededeling over een noodplan voor vervoer aangenomen (COM/2022/211 final). Zie ook het Actieplan militaire mobiliteit 2.0: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/action-plan-military-mobility-20_nl

¹³Overeenkomstig Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de veerkracht van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad (PB L 333 van 27.12.2022, blz. 164), Richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/1972 en tot intrekking van Richtlijn 2016/1148 (PB L 333 van 27.12.2022, blz. 80), en de aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak van de Unie ter versterking van de veerkracht van kritieke infrastructuur (PB C 20 van 20.1.2023, blz. 1).

¹⁴Voor een overzicht van de paraatheid van de EU bij noodsituaties op gezondheidsgebied, zie het [Verslag over de paraatheid op gezondheidsgebied](#)

in het voorgestelde noodinstrument voor de eengemaakte markt (SMEI)¹⁵ bijzondere aandacht besteed aan rampbestendigheid. Het nieuwe instrument zou garanties bieden voor het vrije verkeer en de beschikbaarheid van relevante goederen en diensten in een noodsituatie die gevolgen heeft voor de eengemaakte markt, en derhalve ook de medewerkers van de civiele bescherming ondersteunen.

Investeren in veerkracht brengt sociale, economische en milieuvoordelen met zich mee die opwegen tegen de kosten, ongeacht of en wanneer een ramp zich voordoet. Wanneer investeringen betrekking hebben op “**slimme**” preventiemaatregelen, is het rendement van de investeringen het hoogst. Het gaat dan bijvoorbeeld om systemen voor vroegtijdige waarschuwing voor meerdere gevaren of op de natuur gebaseerde oplossingen (zoals groene daken, vijvers en wetlands) om stedelijke hitte-eilanden, bosbranden en overstromingen te voorkomen. Zo hebben in Europa systemen voor vroegtijdige waarschuwing bij extreme hitte al levens gered; deze systemen leveren meer dan 130 euro aan voordelen op voor elke euro die wordt uitgegeven¹⁶. Sterkere synergieën tussen specialisten op het gebied van klimaat, milieu en civiele bescherming kunnen preventiemaatregelen bevorderen en voordelen opleveren voor zowel de bevolking als de planeet. De doelstellingen inzake rampbestendigheid zullen dergelijke synergieën vergemakkelijken en bijdragen tot de doelstellingen van de **Europese Green Deal**, met name wat betreft klimaatadaptatie en de bescherming en het herstel van de biodiversiteit.

Om investeringen te bevorderen ter versterking van de veerkracht zouden de lidstaten gebruik moeten maken van de aanzienlijke EU-middelen waarover zij kunnen beschikken, zoals de faciliteit voor veerkracht en herstel, de fondsen van het cohesiebeleid, het Fonds voor landbouw en plattelandontwikkeling, het LIFE-programma, het instrument voor technische ondersteuning (TSI) en de EU-missie voor aanpassing aan de klimaatverandering. In het kader van het Uniemechanisme is technische bijstand beschikbaar om “slimme” investeringen in preventie te ontwikkelen, voor maatregelen ter bescherming van mensen tegen rampen, de aanpassing aan de klimaatverandering, het voorkomen van milieudegradatie en de bevordering van de groene transitie. Particulieren en bedrijven in de EU lijden verliezen door klimaatgerelateerde rampen. In de dialoog over klimaatveerkracht¹⁷ worden manieren vastgesteld om klimaatgerelateerde risico's te dekken, bijvoorbeeld via verzekeringen. Daarnaast draagt het EU-classificatiesysteem voor duurzame investeringen (de EU-taxonomie) ertoe bij particuliere investeringen aan te trekken voor economische activiteiten die gericht zijn op de aanpassing aan de klimaatverandering; het zal ook criteria bevatten voor de rampenrisicobeheersing door noodhulpdiensten.

Rampbestendigheid heeft tevens te maken met een doeltreffende **crisisbeheersing**. De EU heeft een belangrijke rol gespeeld bij het aanpakken van de sectoroverschrijdende en grensoverschrijdende gevolgen van COVID-19, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en andere grootschalige crises en noodsituaties. Het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (ERCC) heeft zich ontpopt tot het operationele platform voor crisisbeheersing van de EU. Het werkt nu met een grotere anticiperende en analytische capaciteit, waarbij coördinatie tussen sectoren wordt gewaarborgd en de vraag wordt gekoppeld aan de respons

¹⁵ COM(2022) 459 final, COM(2022) 461 final, COM(2022) 462 final.

¹⁶De Wereldbank, *Economics for Disaster Prevention and Preparedness. Investments in Disaster Risk Management in Europe Makes Economic Sense*, 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/06/04/economics-for-disaster-prevention-and-preparedness-in-europe>

¹⁷ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-climate-change/climate-resilience-dialogue_en

van de lidstaten, derde landen en actoren uit de particuliere sector. Het werkt bovendien samen met de geïntegreerde EU-regeling politieke crisisrespons (IPCR) in de Raad en, in het geval van veiligheids crises buiten de EU, ook met het crisisresponscentrum van de Europese Dienst voor extern optreden (EDED). Om mogelijke toekomstige crises het hoofd te bieden, zal het ERCC zijn rol verder versterken als centraal knooppunt in een netwerk dat alle actoren op het gebied van crisisbeheersing met elkaar verbindt, waarbij rekening wordt gehouden met de bestaande bevoegdheden, overeenkomstig de aanbevelingen van het “wetenschappelijk advies over crisisbeheersing¹⁸”.

In het geval van rampen kunnen buitengewone noodmaatregelen nodig zijn. Deze zijn weliswaar een legitiem instrument, maar moeten gerechtvaardigd, beperkt in de tijd en evenredig zijn. Zij moeten een solide rechtsgrondslag hebben en controlemechanismen mogelijk maken om de rechtsstaat te handhaven.



Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties in Brussel
© Europese Unie, 2018

III. De

doelstellingen van de Unie inzake rampbestendigheid



Doelstelling 1: *Anticiperen* - Verbeteren van de risicobeoordeling, de anticipatie van rampen en de rampenrisicobeheersingsplanning

¹⁸ Scientific Advice Mechanism, Group of Chief Scientific Advisors (Mechanisme voor wetenschappelijk advies, groep van wetenschappelijke hoofdadviseurs): “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>

Om goede beslissingen te nemen is betrouwbare en tijdige informatie vereist. De huidige preventie- en paraatheidsmaatregelen in het kader van het Uniemechanisme moeten gebaseerd zijn op aannames op Unieniveau om prioriteiten te stellen op het vlak van capaciteit en investeringen, zowel op nationaal als op Europees niveau. Dit betreft met name rampen en crises met een sectoroverschrijdend en grensoverschrijdend karakter, die steeds vaker voorkomen. Zowel de Unie als de lidstaten moeten waakzaam blijven voor nieuwe en opkomende dreigingen en een beter inzicht krijgen in de potentiële gevolgen ervan. Een regionale aanpak kan een aanvulling vormen wanneer op nationaal en Europees niveau wordt geanticipeerd op de risico's en de mogelijke grensoverschrijdende effecten ervan. Om de beoordeling van toekomstige risico's te vertalen in informatie die aanzet tot vroegtijdige actie, is de Commissie voornemens in de hele Unie de capaciteit op het gebied van **het opstellen van scenario's, risicobeoordeling, anticiperend vermogen en risicobeheersingsplanning** verder te verbeteren om **preventieve maatregelen** te ontwikkelen.

Vlaggenschipinitiatief: Scenario's voor rampen in heel Europa

De Commissie is voornemens tegen eind 2023 de laatste hand te leggen aan een aantal grensoverschrijdende, sectoroverschrijdende scenario's die betrekking hebben op 16 belangrijke gevaren en mogelijke cascade-effecten waaraan Europa wordt blootgesteld (zie figuur 2). Met dit initiatief wil zij het collectieve vermogen van Europa verbeteren om te anticiperen op toekomstige crises, prioriteiten vast te stellen op het gebied van preventiemaatregelen en de risicobeheersingsplanning daaraan aan te passen.

Omdat de gevolgen van grootschalige rampen de nationale grenzen overschrijden, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de nationale scenarioplanning wordt meegenomen in de Europese rampenscenario's en als input dient voor de desbetreffende rampenparaatheid. Na 2023 zullen de scenario's indien nodig worden geactualiseerd en uitgebreid, op basis van een permanente dialoog met de lidstaten.

Figuur 2: de 16 gevaren waarop de rampscenario's zullen worden gebaseerd

Aardbeving	Overstroming	Hittegolf/koude golf	Zware storm
Gezondheidsbedreigingen, met inbegrip van pandemieën	Tsunami	Vulkaanuitbarsting	Bosbranden
Black-out en verstoring van de energievoorziening	Gevolgen van een gewapend conflict	Gevolgen van een cyberincident	Gevolgen van een terroristische aanslag
Industriële noodsituaties	Mariene verontreiniging	Nucleaire noodsituaties	Ontheemding van de bevolking in noodsituaties



Doelstelling 2: *Vorbereiden* - Vergroten van het risicobewustzijn en de paraatheid van de bevolking

Bij een ramp moeten mensen in het getroffen gebied weten hoe zij moeten reageren om in leven te blijven en hun bezittingen en die van de andere leden van de gemeenschap te beschermen. Daar in eerste instantie altijd op lokaal niveau wordt gereageerd op rampen, moeten alle bevolkingsgroepen voldoende worden geïnformeerd over de wijze waarop de preventie, paraatheid en respons ten aanzien van rampen verloopt.

Hoewel de risico's en gevolgen van rampen aanzienlijk kunnen zijn, is vandaag zo'n 60 % van de EU-bevolking zich bewust van de risico's in hun regio, waarbij er grote verschillen tussen de lidstaten worden vastgesteld¹⁹. Alle leden van een gemeenschap, ook mensen met specifieke kwetsbaarheden, moeten actief worden betrokken bij paraatheids- en preventie-acties. Ze moeten de autoriteiten helpen risico's in kaart te brengen en wetenschappelijke kennis aan te vullen met hun dagelijkse ervaringen in hun leefgebied. Bij het bevorderen van het risicobewustzijn en de rampenpreventiemaatregelen mag niemand aan de zijlijn worden gelaten, opdat alle burgers een actieve rol zouden kunnen spelen in een veerkrachtige samenleving.

Om de EU-burgers bewust te maken van de risico's en hen hierop voor te bereiden, zal de Commissie de lidstaten ondersteunen bij het vergroten van **het algemene risicobewustzijn**, het verbeteren van de **toegang van het publiek tot informatie over rampenrisico's in een toegankelijk formaat**²⁰, het verruimen van de **vaststelling van risicopreventie- en paraatheidsmaatregelen** en het bevorderen van een **mentaliteit van risicopreventie** bij de EU-bevolking.

Vlaggenschipinitiatief: “preparEU”, een pan-Europees bewustmakingsprogramma voor rampbestendigheid

Weten wat de belangrijkste risico's zijn en welke actie moet worden ondernomen als een ramp zich voordoet in een gebied waar mensen wonen of reizen, kan levens helpen redden. De lidstaten moeten, met steun van de Commissie, een publieksvoorlichtingscampagne starten om rampenpreventie en -paraatheid in het dagelijkse leven onder de aandacht te brengen van de EU-burgers, en daarbij burgerparticipatie en vrijwillige initiatieven voor

¹⁹Europese Unie, *Speciale Eurobarometer 511b: EU Civil Protection*, 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2264>

²⁰De lidstaten moeten toegankelijke informatie over rampenrisico's verstrekken in overeenstemming met de verplichtingen van de Unie en van de lidstaten in het kader van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Besluit van de Raad van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (PB L 23 van 27.1.2010, blz. 35).

rampenpreventie en -paraatheid bevorderen, zoals door het Europees Parlement wordt aangemoedigd²¹.

Zo zouden onder meer de volgende tools kunnen worden gebruikt:

- **“pictogrammen” en beeldmateriaal met betrekking tot rampenrisico’s** op scholen, openbare plaatsen (met inbegrip van vervoersknooppunten) en toeristische hotspots, waarmee informatie wordt gegeven over veilig en veerkrachtig gedrag. Deze moeten overal in de lidstaten gemakkelijk te begrijpen zijn in alle talen, voor alle culturen, en voor personen met een handicap;
- een **“Europese risicoatlas”** om de EU-burgers bewust te maken van de voor hen belangrijkste risico’s op basis van degelijk wetenschappelijk bewijs²², waarbij nepnieuws en desinformatie worden ontkracht;
- een **“maand van rampenparaatheid”**, tijdens welke activiteiten op EU-niveau gekoppeld worden aan soortgelijke initiatieven van de lidstaten om mensen bewust te maken van het belang van veerkracht op persoonlijk niveau en bij dagelijkse beslissingen. Dit omvat het stimuleren van risicobewust gedrag alsook checklists en oefeningen op het gebied van rampenparaatheid.

De Commissie en de lidstaten moeten het potentieel van kunstmatige intelligentie, nieuwe technologieën, gebruiksvriendelijke toepassingen en verhoogde realiteit benutten om bewustmaking, paraatheid en opleiding te ondersteunen.



Doelstelling 3: *Waarschuwen* - Verbeteren van vroegtijdige waarschuwing

Recente rampen hebben aangetoond dat het tijdig waarschuwen van de plaatselijke bevolking een uitdaging blijft. Er dient een doeltreffend institutioneel kader te worden opgezet om te zorgen voor de tijdige verzending van waarschuwingsberichten op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De Commissie is voornemens de lidstaten te ondersteunen bij het identificeren en aanpakken van de zwakke schakels in hun nationale systemen voor vroegtijdige waarschuwing. Een snelle overschakeling naar zogenaamde “op impact gebaseerde prognoses”, m.a.w. een soort weervoorspellingen die de aandacht vestigen op de mogelijke gevolgen van zware weersomstandigheden, zou de risicogroepen eveneens helpen om tijdig over te gaan tot actie.

Bij het opstellen van waarschuwingsberichten moeten de lidstaten rekening houden met de specifieke behoeften van kwetsbare bevolkingsgroepen, personen met een handicap en kinderen. Waarschuwingsberichten moeten toegankelijk, duidelijk en uitvoerbaar zijn en, voor zover mogelijk, in verschillende talen worden gecommuniceerd om er zeker van te zijn dat alle bevolkingsgroepen, met inbegrip van toeristen, tijdelijke bewoners en migranten, ze begrijpen. Ten slotte blijkt dat er in het geval van complexe grensoverschrijdende rampen

²¹Resolutie van het Europees Parlement van 15 september 2022 over de gevolgen van droogte, brand en andere extreme weersomstandigheden: meer inspanningen van de EU ter bestrijding van de klimaatverandering (2022/2829 [RSP]).

²²Waaronder gegevens uit de “Drought Risk Atlas”, die in 2023 zal worden gepubliceerd door de Europese Waarnemingspost voor droogte voor veerkracht en aanpassing (EDORA).

behoefte is aan een breed scala aan systemen voor vroegtijdige waarschuwing op het niveau van de Unie. De Commissie is voornemens samen met de lidstaten na te gaan hoe nationale vroegtijdige waarschuwingen op het hele grondgebied van de Unie toegankelijker kunnen worden gemaakt voor alle burgers van de Unie, met inbegrip van reizigers, toeristen en de bevolking in grensgebieden.

Om de systemen voor vroegtijdige waarschuwing in de EU te verbeteren, is de Commissie voornemens de **prognose-, opsporings- en monitoringcapaciteit** te versterken en de **publieke waarschuwingssystemen** te verbeteren.

Vlaggenschipinitiatief: Wereldwijde vroegtijdige waarschuwing koppelen aan lokale maatregelen in Europa

Het ERCC heeft een reeks geautomatiseerde Europese en mondiale systemen voor vroegtijdige waarschuwing en opsporing ontwikkeld waarmee het incidenten binnen en buiten de Unie monitort. Om waarschuwingen en alarmmeldingen van die systemen om te zetten in gebruikersvriendelijke informatie voor respons in noodsituaties, ondersteunt het Uniemechanisme Europese wetenschappelijke partnerschappen²³ die een dienstverlening van 24 uur op 7 dagen bieden voor snelle effectbeoordelingen van gedetecteerde of voorspelde incidenten.

Om de lidstaten beter te helpen waarschuwingen betreffende lokale incidenten snel te interpreteren, zal het ERCC deze capaciteit met betrekking tot vroegtijdige waarschuwing en analyse ter beschikking stellen van de nationale autoriteiten in de vorm van een specifiek programma waarmee een proactieve, vroegtijdige evaluatie op aanvraag wordt geboden. Het ERCC zal ook een “meerdere gevaren-dashboard” ontwikkelen ter verbetering van de situatiekennis van beheerders van noodsituaties in Europa. De interoperabiliteit met andere sectorale systemen en de civiele/militaire autoriteiten zal worden bevorderd om de situatiekennis en dus de kwaliteit van de ERCC-producten te verbeteren²⁴.

Om ervoor te zorgen dat het systeem voor vroegtijdige waarschuwingen in heel Europa echt doeltreffend is, worden de lidstaten aangemoedigd de keten van vroegtijdige waarschuwingen te herzien om ervoor te zorgen dat belangrijke informatie op het juiste moment in rampgevoelige gebieden terechtkomt om levens te redden en goederen te beschermen. Hoewel de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de vroegtijdige waarschuwing op nationaal niveau, kan in het kader van het Uniemechanisme gerichte technische ondersteuning beschikbaar worden gesteld om lacunes in hun systemen voor vroegtijdige waarschuwing op te sporen en capaciteit op te bouwen voor een betere verspreiding van waarschuwingen op lokaal niveau.

²³ Met inbegrip van het European Natural Hazard Scientific Partnership. Zie: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/early-warning-and-information-systems_nl

²⁴Een voorbeeld hiervan is de gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur (CISE), die momenteel op maritiem gebied wordt ontwikkeld.



Doelstelling 4: *Reageren* - Versterken van de responscapaciteit van het Uniemechanisme voor civiele bescherming

In een crisissituatie moeten de noodhulpdiensten van de lidstaten paraat zijn om in te spelen op de behoeften van de bevolking. Wanneer de capaciteit van een land overschreden wordt, kan een beroep worden gedaan op de reactiemiddelen en responsteams van de EU om ernstige lacunes op te vullen en zo een verdere verslechtering van de situatie te voorkomen. Noodsituaties komen steeds vaker voor en ze worden ook complexer en omvangrijker. Dat betekent dat de Commissie vaker EU-capaciteit uit de strategische rescEU-reserve zal moeten mobiliseren. Daarom worden in deze doelstelling inzake rampbestendigheid concrete doelen vastgesteld om de EU beter in staat te stellen te reageren op een verzoek om bijstand in het kader van het Uniemechanisme en de lidstaten te helpen bij hun respons op toekomstige noodsituaties. De behoefte aan responscapaciteit van de EU zal regelmatig worden geëvalueerd door middel van rapporten over capaciteitstekorten.

Het type en de omvang van de responscapaciteit zal worden gebaseerd op gegevens en scenario's uit doelstelling 1 – *Anticiperen*, aan de hand waarvan de EU de minimale responscapaciteit voor een collectieve respons kan vaststellen. Doelstelling 4 - *Reageren* - omvat een eerste reeks concrete, kwalitatieve en kwantitatieve prestatiedoelen met betrekking tot capaciteiten - met inbegrip van vervoers- en logistieke capaciteiten - in het kader van het Uniemechanisme, met het oog op de respons op rampen en crises op het gebied van overstromingen, opsporings- en reddingsoperaties, bosbranden, dringende gezondheidsbehoeften en radiologische en nucleaire incidenten. De lidstaten worden op hun beurt aangemoedigd om actuele informatie te verstrekken over hun nationale noodplannen, die specifieke bepalingen moeten bevatten om in te spelen op vastgestelde EU-brede risico's. Deze doelstelling inzake rampbestendigheid omvat concrete streefdoelen om te garanderen dat de EU in staat is te reageren op een verzoek om bijstand in het kader van het Uniemechanisme in de volgende noodsituaties: **bosbranden, overstromingen, opsporings- en reddingsoperaties, chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN) incidenten, en gezondheidsincidenten.**

Vlaggenschipinitiatief: Opschaling van de strategische reserve van rescEU

rescEU is een hoeksteen geworden van de respons van de EU op grootschalige noodsituaties in de lidstaten en hun directe burens. De bosbranden in Europa, de COVID-19-pandemie en de gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne lagen aan de basis van de snelle ontwikkeling en mobilisering van rescEU-noodcapaciteit op het gebied van brandbestrijding vanuit de lucht, medische hulp, verlenen van onderdak, energievoorziening en tegenmaatregelen voor CBRN-noodsituaties. De crises van vandaag tonen aan hoe belangrijk het is deze strategische reserve te versterken, onder meer via EU-beleid op het gebied van de bredere kwestie van de open strategische autonomie van de EU voor essentiële goederen die worden gebruikt voor noodrespons, om de veiligheid van de EU en haar burgers te waarborgen. Derhalve is de Commissie voornemens om in het kader van het Uniemechanisme de rescEU-reserve met de lidstaten te blijven opbouwen en de totale capaciteit op Europees niveau regelmatig te evalueren. De gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en andere crises hebben bijvoorbeeld duidelijk gemaakt dat een

strategische reserve van medische capaciteit essentieel is, ook wanneer het geen pandemie betreft.

In reactie op de toespraak van de voorzitter van de Commissie over de Staat van de Unie in 2022²⁵ is de Commissie voornemens de rescEU-brandbestrijdingsvloot tegen 2023 te verdubbelen met tot 3 extra helikopters en 12 extra lichte vliegtuigen, om de vastgestelde lacunes op te vullen. Naast een versterking van de preventiemaatregelen en de pre-positionering van brandweerlieden zou deze versterking van de luchtvloot moeten helpen om het volgende bosbrandseizoen in Europa het hoofd te bieden, waaronder de gebieden in Midden- en Noord-Europa die nu vaker te maken krijgen met grote bosbranden. De responscapaciteit met betrekking tot bosbranden zal aanzienlijk toenemen met de aankoop, in het kader van de permanente rescEU-vloot, van 9 helikopters tussen 2023-26 en 12 vliegtuigen vanaf 2026. Hoewel rescEU reeds een groter vangnet biedt, moeten de lidstaten ook op nationaal niveau blijven investeren in hun responscapaciteit, in opgeleid personeel en in maatregelen ter preventie van bosbranden.



Doelstelling 5: Beveiligen - Zorgen voor een robuust systeem voor civiele bescherming

De civielebeschermingsautoriteiten moeten tijdens en na een ramp, wanneer de samenleving hen het hardst nodig heeft, operationeel blijven. Deze doelstelling dient te garanderen dat het ERCC en de noodoperatiecentra van de civielebeschermingsautoriteiten in de lidstaten te allen tijde operationeel blijven. De te nemen maatregelen omvatten de periodieke herziening van de operationele continuïteitsplannen en -procedures en de systematische inventarisering en toepassing van de lessen die werden geleerd in de nasleep van rampen.

In het huidige risicolandschap kunnen de civielebeschermingsautoriteiten niet los van elkaar werken. Voor het beheer van noodsituaties intensiveren de Commissie en de lidstaten hun samenwerking over de grenzen heen, waarbij meerdere belanghebbenden worden betrokken, met name aanbieders van essentiële diensten. Om de operationele continuïteit van de noodoperatiecentra in de lidstaten en op EU-niveau te waarborgen, is de Commissie voornemens de **plannen en procedures**, de sectoroverschrijdende en grensoverschrijdende **coördinatie**, en het **communicatie- en informatiebeheer** te verbeteren, alsook de **geleerde lessen** toe te passen.

Vlaggenschipinitiatief: De noodoperatiecentra in heel Europa onderwerpen aan stresstests

Er zal een “stresstest”-proefproject voor rampenparaatheid van een pan-Europese civiele bescherming worden opgezet om de operationele continuïteit van de noodoperatiecentra te controleren in een gesimuleerd black-outs scenario dat verschillende regio's van Europa tegelijkertijd zou kunnen treffen. Een dergelijke simulatie moet in samenhang gebeuren met

²⁵ Europese Commissie, *Toespraak over de Staat van de Unie anno 2022 door voorzitter Von der Leyen*, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/speech_22_5493

de lopende activiteiten inzake stresstest voor kritieke infrastructuur op EU-niveau. Alle lidstaten moeten zich ertoe verbinden deel te nemen aan deze stresstests en gevolg geven aan de aanbevelingen die hieruit voortvloeien. Dit proefproject, dat gepland is in de loop van 2023, zal een aantal resultaten en geleerde lessen opleveren die kunnen worden toegepast in toekomstige edities.

IV. Doelstellingen inzake rampbestendigheid in de context van wereldwijde veerkracht

Rampen stoppen niet aan de grenzen van de EU. Om de doelstellingen inzake rampbestendigheid te bereiken, zijn ook brede partnerschappen met besluitvormers en belanghebbenden op mondiaal niveau vereist. Nauwere samenwerking met belangrijke partners, buurlanden en andere derde landen op het vlak van veerkracht is daarom van essentieel belang. De veerkracht van entiteiten die kritieke infrastructuur exploiteren, en het vermogen om hybride dreigingen en cyberaanvallen tegen te gaan, onder meer door de bevordering van synergieën met de **zeven basisvereisten van de NAVO voor civiele paraatheid**²⁶, zullen bijdragen tot het behoud van de Europese kernwaarden. Voorts vormen de doelstellingen inzake rampbestendigheid een aanvulling op de toezegging van de EU in het kader van het **strategische kompas voor veiligheid en defensie**²⁷ om de civiel-militaire samenwerking bij rampen te verbeteren ter ondersteuning van de civiele hulpverlening.

Regionale samenwerking kan de doelstellingen inzake rampbestendigheid in andere delen van de wereld bevorderen als het **“EU-model”** voor grensoverschrijdende risicobeheersing, rampenparaatheid en collectieve respons. Nu het Uniemechanisme zich uitbreidt tot de Westelijke Balkan en het Nabuurschap moeten de doelstellingen inzake rampbestendigheid een referentiepunt worden om de beleidsdialoog over rampenrisicobeheersing, klimaatadaptatie en milieubescherming aan te sturen en te bevorderen. Naast financiële en technische bijstand ter versterking van de systemen voor civiele bescherming in partnerlanden zal door de uitbreiding van systemen voor vroegtijdige waarschuwing in de wereld²⁸ en de bevordering van strategieën voor rampenrisicofinanciering, de veerkracht ook buiten de EU worden versterkt.

De doelstellingen inzake rampbestendigheid kunnen ook de rol van de EU als een **betrouwbare en verantwoordelijke wereldspeler** versterken. Zij zullen helpen om de prioriteiten en streefdoelen van het kader van Sendai voor rampenrisicovermindering 2015-2030 te bereiken. De bijeenkomst op hoog niveau van de Algemene Vergadering in New York op 18 en 19 mei 2023 over de tussentijdse evaluatie van het kader van Sendai zal een gelegenheid zijn om de doelstellingen op mondiaal niveau te presenteren en te promoten. De doelstellingen zullen ook bijdragen tot het bereiken van de doelen voor duurzame ontwikkeling en de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs.

²⁶ Roepke, W-D., Thankey, H., *Resilience, the first line of defence*, NATO Review, 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>

²⁷Een strategisch kompas voor veiligheid en defensie - Voor een Europese Unie die haar burgers, waarden en belangen beschermt en bijdraagt tot internationale vrede en veiligheid, aangenomen door de Raad Algemene Zaken op 21 maart 2022 (7371/22).

²⁸ Overeenkomstig de doelstellingen van het initiatief “Vroegtijdige waarschuwing voor iedereen” van de secretaris-generaal van de VN.

V. Een evoluerende benadering - conclusies en volgende stappen

Het rampenrisicolandschap zal blijven veranderen, aangezien risico's worden bepaald door menselijke activiteiten, mondiale trends en meervoudige schokken. Daarom moeten **de doelstellingen inzake rampbestendigheid dynamisch blijven, een periodieke geschiktheidscontrole ondergaan en met de tijd mee evolueren**. Deze doelstellingen vereisen ook een krachtig en duurzaam engagement van de lidstaten om de nodige investeringen voor een betere rampenpreventie en -paraatheid aan te trekken. Het is daarom van cruciaal belang dat de Commissie en de lidstaten de doelstellingen inzake rampbestendigheid regelmatig samen evalueren en de geboekte vooruitgang beoordelen.

De werkzaamheden om de aanbevelingen in de praktijk te brengen, zullen naar verwachting in 2023 starten, zowel op EU- als op nationaal niveau. Dit betekent dat concrete stappen moeten worden genomen voor de uitvoering van de voorgestelde vlaggenschipinitiatieven, maar ook voor het bekendmaken van de doelstellingen inzake rampbestendigheid, waarbij de belangrijkste belanghebbenden in de lidstaten mee aan boord worden genomen en er wordt samengewerkt met EU- en mondiale initiatieven op het gebied van veerkracht.

In de loop van 2024 zullen de nieuwe rampscenario's en richtsnoeren van de komende Europese klimaatrisicobeoordeling²⁹ worden vertaald in een aanbeveling voor de doelstellingen inzake rampbestendigheid. **Er moet een uitgebreide exercitie worden gestart voor collegiale toetsing van de uitvoering van de doelstellingen inzake rampbestendigheid** op nationaal niveau. Tot slot zal de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen ook worden geëvalueerd tijdens het volgende Forum voor civiele bescherming in 2024.

In het kader van haar bredere inspanningen om de veerkracht te versterken, is de Commissie voornemens ondersteuning te bieden voor de capaciteitsopbouw en de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten op de gebieden die onder de doelstellingen inzake rampbestendigheid vallen, onder meer door middel van collegiale toetsingen, financiële en technische bijstand en de steun van Europese en mondiale partners. Het Kennisnetwerk op het gebied van Europese civiele bescherming³⁰ zal fungeren als centraal aanspreekpunt voor beroepsbeoefenaars, onderzoekers en actoren uit het maatschappelijk middenveld om contacten te leggen, kennis te delen en samen te werken aan de doelstellingen inzake rampbestendigheid.

²⁹ https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment

³⁰ Europese Unie, Kennisnetwerk op het gebied van Europese civiele bescherming, <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/>