



Brussel, 6.6.2025
COM(2025) 286 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Voortgangsverslag over de responscapaciteit van het Uniemechanisme voor civiele
bescherming**

{SWD(2025) 146 final}

Inhoudsopgave

1.	Samenvatting.....	2
	Lijst van afkortingen.....	4
2.	Inleiding.....	5
3.	Aanbevelingen voor responscapaciteiten van het UCPM.....	5
a.	Aanbevelingen voor de Europese pool voor civiele bescherming (ECP)	6
i.	Dichten van capaciteitstekorten	6
ii.	Versterken van de coördinatie tussen lidstaten en deelnemende landen om actief capaciteitsdoelstellingen na te streven	7
iii.	Verhogen van de aanpassingssubsidies.....	8
iv.	Stimuleren van ECP-aanbiedingen en -inzet.....	8
b.	Aanbevelingen voor rescEU	9
i.	Multifunctionele capaciteiten en capaciteiten voor velerlei gebruik en gespecialiseerde ondersteuning.....	9
ii.	Proactieve versterking.....	10
iii.	Aanvulling na inzet.....	11
iv.	Vooraf, voor beperkte duur, opslaan van responscapaciteiten.....	12
v.	Vergroten van de doeltreffendheid van de inzet van rescEU	13
vi.	Vereenvoudigen van het proces voor medefinancieringspercentages ten behoeve van rescEU	13
vii.	Vereenvoudiging van aanbestedingen	14
c.	Bredere overwegingen inzake de ontwikkeling van responscapaciteiten	15
i.	Prestatiegerichte aanpak van capaciteitsontwikkeling.....	15
ii.	Capaciteiten van het UCPM ter aanvulling van de nationale capaciteit in heel Europa.....	16
iii.	Kwetsbare groepen.....	16
iv.	Sectoroverschrijdend situationeel bewustzijn van het ERCC	16
v.	Aandacht voor conflict-/oorlogsscenario's	17
vi.	Partnerschappen met de particuliere sector.....	18
vii.	Donatiehubs	19
viii.	Aanleggen van voorraden	20
4.	Conclusie	20

1. Samenvatting

Dit voortgangsverslag over de responscapaciteit vertegenwoordigt het toekomstgerichte deel van de verslagleggingsverplichting van artikel 34, lid 2, inzake de responscapaciteiten van het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM), als vastgesteld bij Besluit nr. 1313/2013/EU. In het verslag wordt een reeks aanbevelingen gedaan om de doeltreffendheid van de responscapaciteiten van het UCPM verder te vergroten. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de analyse van de huidige stand van de responscapaciteiten van het UCPM, zoals uiteengezet in het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld “Union Civil Protection Mechanism capacity development and gaps overview”.

Met de strategie voor een paraatheidsunie zet Europa een eerste stap richting een Uniebrede paraatheid in alle desbetreffende sectoren en bij alle desbetreffende belanghebbenden. Als onderdeel van de reactie op veranderingen in het risico- en gevarenlandschap kunnen de responscapaciteiten van het UCPM een concrete en operationele bijdrage leveren aan een proactievere, beter gecoördineerde en opgeschaalde Europese crisisbeheersingsaanpak.

Verzoeken om bijstand worden niet alleen gericht aan het UCPM in typische noodsituaties op het gebied van civiele bescherming, zoals natuurbranden, aardbevingen en overstromingen, maar ook in toenemende mate in complexere noodsituaties waarbij sprake is van een wisselwerking tussen meerdere gevaren en kwetsbaarheden met langdurige crises tot gevolg. Om de lidstaten en deelnemende landen in tijden van nood te kunnen blijven ondersteunen, moet het UCPM zijn interne structuren en processen blijven ontwikkelen en zijn samenwerking met externe partners blijven uitbouwen. De 15 belangrijkste aanbevelingen in dit verslag zijn bedoeld als leidraad voor de ontwikkeling van de responscapaciteiten van het UCPM, waarbij de nadruk ligt op de ontwikkeling van zijn vermogen om de nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden en de versterking van zijn paraatheidsinspanningen.

Aanbevelingen voor de Europese pool voor civiele bescherming (ECP):

- i. Maatregelen treffen om de in dit verslag vastgestelde capaciteitstekorten van de ECP te dichten (bv. op het gebied van het blussen van natuurbranden, medische noodcapaciteit, gevallen van verontreiniging van zee-, kust- en binnenwateren, bruggen, elektriciteitsopwekking, vervoer en logistiek).
- ii. De coördinatie met en tussen de lidstaten en de deelnemende landen versterken bij het nastreven van capaciteitsdoelstellingen.
- iii. De financiering van aanpassingssubsidies versterken.
- iv. ECP-registraties stimuleren door de financiering tijdens de inzet te verhogen.

Aanbevelingen voor rescEU:

- i. De toekomstige capaciteitsontwikkeling in de eerste plaats toespitsen op multifunctionele capaciteiten en capaciteiten voor velerlei gebruik (bv. ten behoeve van opvang, elektriciteit, telecommunicatie, medische zorg, vervoer en logistiek) en, waar nodig, aanvullende

gespecialiseerde ondersteuningscapaciteiten (bv. op CBRN-gerelateerde gebieden of gespecialiseerde medische expertise voor specifieke gevaren).

- ii. Een voorspelbare versterking van de begroting voor aanvulling na de inzet mogelijk maken, waarbij een proactievere aanpak van capaciteitsontwikkeling wordt gevolgd.
- iii. De doeltreffendheid van de inzet van rescEU vergroten door snellere inzetbesluiten en mogelijkheden voor het vooraf opslaan van capaciteit.
- iv. De medefinancieringspercentages voor de inzet van rescEU-capaciteit vereenvoudigen en het aanbestedingsproces stroomlijnen.

Bredere overwegingen voor de ontwikkeling van responscapaciteit:

- i. Streven naar het gebruik van prestatiegebaseerde doelstellingen voor de toekomstige capaciteitsontwikkeling van het UCPM.
- ii. Verbetering van de informatie-uitwisseling over de beschikbaarheid van specifieke nationale capaciteit overwegen om de algehele efficiëntie van het UCPM te vergroten.
- iii. Het inzicht in de behoeften van kwetsbare groepen tijdens noodoperaties verbeteren.
- iv. Het sectoroverschrijdend situationeel bewustzijn van het ERCC verder verbeteren.
- v. Bij verdere capaciteitsontwikkeling rekening houden met conflict-/oorlogsscenario's.
- vi. Waar passend partnerschappen met de particuliere sector uitbreiden, onder meer door donatiehubs om te vormen tot bredere UCPM-capaciteiten.
- vii. Voorraadvorming overwegen voor een breder scala aan goederen voor de respons in noodsituaties.

In het algemeen zal de respons van het UCPM verder moeten gaan dan de traditionele responscapaciteiten in noodsituaties, en belanghebbenden uit de sector moeten ondersteunen bij het leveren van hun specifieke deskundigheid op het gebied van paraatheid, in overeenstemming met de strategie voor een paraatheidsunie.

Lijst van afkortingen

CBRN — chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair

CEMS — dienst van Copernicus voor het beheer van noodsituaties

COVID-19 — coronavirusziekte 2019

ECPP — Europese pool voor civiele bescherming

ERCC — Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties

EU — Europese Unie

GSS — Global Situation System (wereldwijd situatiesysteem)

Medevac — medische evacuatie

MFK — meerjarig financieel kader

PBM — persoonlijk beschermingsmiddel

RfA — Request for Assistance (verzoek om bijstand)

SWD — werkdocument van de diensten van de Commissie

UCPM — Uniemechanisme voor civiele bescherming

2. Inleiding

Op grond van artikel 34, lid 2, van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming moet de Commissie verslag uitbrengen over de vorderingen met de verwezenlijking van de doelstellingen inzake rampbestendigheid, de capaciteitsdoelen en de resterende tekorten in de Europese pool voor civiele bescherming (ECPP, “de pool”), rekening houdend met het opzetten van rescEU-capaciteiten. Dit verslag moet ook een overzicht bevatten van de budgettaire en kostenontwikkelingen in verband met responscapaciteiten, en een beoordeling van de noodzaak om deze capaciteiten op EU-niveau verder te ontwikkelen.

Door middel van dit verslag en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie (“SWD”) getiteld “Union Civil Protection Mechanism capacity development and gaps overview” verstrekt de Commissie een analyse van de belangrijke ontwikkelingen op het gebied van responscapaciteit in het kader van het UCPM tussen 2017 en 2024, alsook toekomstgerichte aanbevelingen over verdere capaciteits- en capaciteitsbehoeften. Doel is ervoor te zorgen dat het UCPM zich blijft ontwikkelen en een efficiënt middel blijft waarop de nationale autoriteiten in noodsituaties kunnen vertrouwen, terwijl het in een bredere context bijdraagt tot de uitvoering van de strategie voor een paraatheidsunie.

Het dynamische risico- en dreigingslandschap waaraan Europa wordt blootgesteld, dwingt het UCPM reeds om de instrumenten waarover het beschikt, aan te passen aan onvoorziene omstandigheden, en de lidstaten en de aan het UCPM deelnemende landen bij te staan op manieren die tien jaar geleden nog als ondenkbaar werden beschouwd. Binnen het bredere strategische kader voor een paraatheidsunie kunnen het UCPM en, specifiek voor het doel van dit verslag, de responscapaciteiten waarover het beschikt, een concrete en operationele bijdrage leveren aan een proactievere, beter gecoördineerde en opgeschaalde Europese crisisbeheersingsaanpak.

Daartoe bevat dit verslag een reeks aanbevelingen voor verdere vooruitgang op het gebied van de responscapaciteiten van het UCPM. De aanbevelingen zijn gebaseerd op het bijgevoegde SWD en de analyse daarin van het huidige risico- en dreigingslandschap, overeengekomen planningsaannames in het kader van de voor de hele Unie opgestelde rampscenario's, de lessen die zijn getrokken uit de recente inzet van het UCPM, en ontwikkelingen in de operationele responscapaciteiten in de afgelopen jaren.

3. Aanbevelingen voor responscapaciteiten van het UCPM

De eerste reeks aanbevelingen in dit verslag beslaat de ECPP, de tweede reeks heeft betrekking op de responscapaciteiten in het kader van rescEU, en de derde reeks behelst bredere aanbevelingen die de capaciteit van het UCPM om op rampen te reageren, helpen versterken. Samen hebben deze aanbevelingen tot doel de responscapaciteiten van het UCPM verder te ontwikkelen en zo bij te dragen tot de versterking van de crisisresponscapaciteit van de EU. De conclusies van het verslag bevatten een samenvatting van de aanbevelingen.

a. Aanbevelingen voor de Europese pool voor civiele bescherming (ECP)

i. Dichten van capaciteitstekorten

De ECP berust op twee pijlers: i) kwaliteitsborging, door middel van een certificeringsregeling, om de naleving van de UCPM-normen bij responsoperaties te waarborgen; ii) vergroting van de voorspelbaarheid wat betreft de beschikbaarheid van responscapaciteiten wanneer het UCPM wordt geactiveerd. De ECP bestaat uit modules, andere responscapaciteiten (met inbegrip van hulpgoederen) en categorieën deskundigen. Het gaat hierbij in alle gevallen om nationale capaciteit die voor een of meer jaren en op vrijwillige basis door de lidstaten en de aan het UCPM deelnemende staten ter beschikking wordt gesteld om te worden ingezet wanneer het UCPM wordt geactiveerd. Als een van de centrale pijlers van de responscapaciteit van het UCPM vertegenwoordigt de pool de inzet van de lidstaten voor solidariteit in geval van rampen. Gemiddeld maakt **inzet van de ECP ongeveer een vierde deel uit van de capaciteiten die worden ingezet tijdens UCPM-activeringen** (zie figuur 10 in het SWD, blz. 32). Een sterkere ECP zou ervoor zorgen dat solidariteit tussen de lidstaten en deelnemende landen een bron van kracht blijft voor de EU in tijden van crisis. De onderstaande aanbevelingen zijn bedoeld om een gecoördineerde aanpak te bevorderen bij het nastreven van de onlangs herziene capaciteitsdoelstellingen van de ECP, door de beschikbaarstelling van capaciteiten door de lidstaten aan de ECP verder te stimuleren.

Een vergelijking van de in de ECP geregistreerde capaciteiten met de onlangs herziene capaciteitsdoelstellingen die in het begeleidende SWD (zie bijlage 1 bij het SWD, blz. 45) worden gepresenteerd, brengt verscheidene tekorten aan het licht. De **capaciteiten voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht** zijn nog steeds ondervertegenwoordigd wat betreft de geregistreerde ECP-capaciteiten, waarbij op helikopters gebaseerde modules volledig ontbreken. Ook bepaalde soorten **medische capaciteiten** vormen een uitdaging voor de pool. Mobiele laboratoria voor bioveiligheid zijn bijzonder nodig, evenals gespecialiseerde zorgteams, waarbij op dit ogenblik slechts één capaciteit wordt gecertificeerd terwijl in het kader van de doelstelling acht capaciteiten zijn vastgesteld. Hoewel er op dit ogenblik twee medische evacuatiecapaciteiten (Medevac) worden gecertificeerd om aan de capaciteitsdoelstelling van de ECP te voldoen, kampt het UCPM nog steeds met tekorten op het gebied van medische evacuatie en medische evacuatie van patiënten met een zeer besmettelijke ziekte, aangezien een combinatie van bestaande rescEU- en geplande ECP-capaciteiten nog steeds achterblijft bij de Medevac-capaciteit die is beschreven in de bredere doelstelling inzake rampbestendigheid 4 “Reageren — Versterken van de responscapaciteit van het Uniemechanisme voor civiele bescherming”, waarin prestatiedoelstellingen voor UCPM-responscapaciteiten zijn vastgesteld (SWD, blz. 26-28).

In de meest recente capaciteitsdoelstellingen van de ECP is ook een reeks niet-vertegenwoordigde capaciteiten toegevoegd aan de ECP. De ECP moet meer responscapaciteiten krijgen om te reageren op **gevallen van verontreiniging van zee-, kust- en binnenwateren**. Deze nieuwe tekorten zijn het gevolg van de in het algemeen complexere rampen waarop het UCPM moet reageren. Zij behelzen responscapaciteiten als **bruggen en elektriciteitsopwekking, en er is een duidelijke behoefte aan logistieke en vervoerscapaciteit**. Bij verdere vrijwillige verbintenissen van de lidstaten of de deelnemende landen moet voorrang worden gegeven aan deze vastgestelde tekorten.

- ii. Versterken van de coördinatie tussen lidstaten en deelnemende landen om actief capaciteitsdoelstellingen na te streven

De beslissing om capaciteiten aan te bieden en in de ECPP te registreren, wordt nog steeds volledig overgelaten aan de lidstaten en de deelnemende landen. Dit vrijwillige proces is inherent aan de ECPP en moet worden gehandhaafd. **Gecoördineerde inspanningen om de dekking van de capaciteitsdoelstellingen via ECPP-middelen te vergroten, zouden de responscapaciteit van het UCPM echter versterken;** tegelijkertijd zou daarbij optimaal gebruik worden gemaakt van de middelen van de lidstaten, de deelnemende landen en de Commissie die nodig zijn om een capaciteit in de ECPP aan te bieden, te certificeren en te registreren.

Als gevolg van de ambitieuze nieuwe capaciteitsdoelstellingen voor de ECPP die zijn vastgesteld in Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/704 van de Commissie, is de huidige mate waarin de capaciteitsdoelstellingen zijn verwezenlijkt, gedaald van ~ 31 % tot ~ 15 % van de vermelde capaciteitsdoelstellingen. Dit is grotendeels toe te schrijven aan een algemene kwantitatieve toename van de ECPP-configuratie, zoals geschetst in de nieuwe doelstellingen. De gewenste capaciteitsdoelstelling is per bestaande capaciteitscategorie met gemiddeld 160 % gestegen. Het aantal verschillende in de doelstellingen vermelde soorten capaciteit is ook aanzienlijk toegenomen, van 37 tot 50 verschillende soorten capaciteit. Dit tekort moet als tijdelijk worden beschouwd terwijl de lidstaten of de deelnemende landen hun aanbod op de ECPP-doelstellingen afstemmen en de aangeboden capaciteiten worden gecertificeerd.

Coördinatie tussen en met de lidstaten of de deelnemende landen bij het nastreven van deze doelstellingen zou aanzienlijke voordelen kunnen opleveren, doordat de lidstaten of de deelnemende landen op die manier beter geïnformeerde beslissingen kunnen nemen over de capaciteiten waaraan zij in hun aanbiedingen aan de pool voorrang willen geven. Regionale discussies over geplande ECPP-aanbiedingen kunnen mogelijkheden voor kostendeling door de **ontwikkeling van multinationale modules bieden en een evenwichtiger geografische spreiding van desbetreffende soorten capaciteit over het UCPM-gebied bevorderen**, afhankelijk van het lokale of regionale risicoprofiel.

De Commissie kan ook actief steun verlenen aan de meer gecoördineerde verwezenlijking van de capaciteitsdoelstellingen van het UCPM door middel van uiteenlopende maatregelen, zoals het stimuleren van de registratie van de benodigde soorten capaciteit en het gebruik van bestaande fora om de coördinatie tussen de lidstaten of de deelnemende landen te bevorderen. De Commissie zou besprekingen kunnen organiseren op bestaande fora, zoals de deskundigengroep Capaciteiten van de Commissie en andere technische omgevingen, en het Comité voor civiele bescherming, om **uitwisselingen over de geplande ECPP-aanbiedingen te bevorderen**. Deze besprekingen kunnen worden gestructureerd per capaciteitscategorie of per gevaar. Daarbij kan worden uitgegaan van bestaande beleidsdoelstellingen als Uniedoelstelling inzake rampbestendigheid nr. 4, “Reageren — Versterken van de responscapaciteit van het Uniemechanisme voor civiele bescherming”, waarin kritieke capaciteitscategorieën zijn gedefinieerd, en de opgestelde rampenscenario’s met waardevolle capaciteitsgerelateerde inzichten (een overzicht van de huidige doelstelling inzake rampbestendigheid nr. 4 is te vinden in afdeling 3.b van het SWD op blz. 23).

Besprekingen op regionaal niveau over mogelijke ECPP-registraties zouden de nationale autoriteiten tevens in staat stellen te streven naar een verstandige geografische spreiding van de capaciteiten van de pool en tegelijkertijd mogelijkheden in kaart te brengen om multinationale modules te vormen die de

lasten in verband met de instandhouding van de capaciteit over meer belanghebbenden verdelen. Door de besprekingen aan te zwengelen en te bevorderen, zou de Commissie op een goedkope manier een meer gecoördineerde aanpak ter verwezenlijking van de in Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/704¹ van de Commissie vastgestelde capaciteitsdoelstellingen kunnen ondersteunen.

Coördinatie met betrekking tot ECPP-registraties zou ook helpen bij het in kaart brengen van de grenzen van de ECPP-aanpak. Doelstellingen die ondanks de coördinatie tussen de lidstaten en de deelnemende landen niet via de ECPP kunnen worden verwezenlijkt, kunnen rechtstreeks worden aangepakt met behulp van rescEU of andere instrumenten, zoals samenwerking met de particuliere sector of derde landen.

iii. Verhogen van de aanpassingssubsidies

Versterking van de regeling voor aanpassingssubsidies voor de ECPP zou kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van on vervulde capaciteitsdoelstellingen.

Lidstaten of deelnemende landen die nationale capaciteit aanbieden aan de ECPP, komen in aanmerking voor ECPP-aanpassingssubsidies waarmee financiële steun wordt verleend voor reparaties en upgrades, wat ten goede komt aan de gereedheid en prestaties van de capaciteit die tijdens de inzet van het UCPM wordt aangeboden. Sinds de invoering ervan is jaarlijks gemiddeld 4 tot 5 miljoen EUR aan aanpassingssubsidies toegekend. Hoewel de nationale autoriteiten verantwoordelijk blijven voor de kosten van het opzetten en in stand houden van de nationale capaciteit die zij in de pool registreren, zorgt de EU ervoor dat de geregistreerde capaciteiten doeltreffend kunnen worden ingezet en gebruikt in internationale contexten.

In de huidige evaluatiecriteria voor de toekenning van ECPP-aanpassingssubsidies wordt rekening gehouden met de vraag of een voorstel voor een **aanpassingssubsidie bijdraagt tot het verwezenlijken van een on vervulde capaciteitsdoelstelling van het UCPM**. Een grotere nadruk op dit criterium tijdens het evaluatieproces zou een stimulans zijn voor lidstaten die aanpassingssubsidies aanvragen om in hun aanbod aan de ECPP prioriteit te geven aan on vervulde capaciteitsdoelstellingen.

Verhoging van de begrotingsmiddelen van het programma voor aanpassingssubsidies zou de Commissie in staat stellen lidstaten of deelnemende landen te blijven ondersteunen die nationale capaciteit beschikbaar stellen voor de inzet van het UCPM.

iv. Stimuleren van ECPP-aanbiedingen en -inzet

In geval van activering van het UCPM komen de ingezette ECPP-capaciteiten in aanmerking voor een medefinancieringspercentage van 75 % voor subsidiabele kosten in verband met het vervoer en het gebruik van de capaciteit. Hoewel dit medefinancieringspercentage gunstig afsteekt bij niet-geregistreerde capaciteiten, die alleen profiteren van een medefinancieringspercentage van 75 % voor het vervoer van de capaciteit (en niet de operationele kosten) tijdens de inzet van het UCPM, kunnen de medefinancieringspercentages van de ECPP worden aangepast om de registratie van capaciteiten verder te stimuleren. **Verhoging van de financiering voor het vervoer en het gebruik van ECPP-capaciteiten tot**

¹[Aanbeveling van de Commissie van 8 februari 2023 over Uniedoelstellingen inzake rampbestendigheid 2023/C 56/01](#)
[C/2023/400](#)

ten hoogste 100 % zou het vertrouwen van de lidstaten of de deelnemende landen versterken om de ECPP extra capaciteit te bieden doordat op die manier onzekerheden worden weggenomen over de kosten van de toekomstige inzet van hun toegezegde capaciteiten via het UCPM. Deze aanpassing van de medefinancieringsvoorwaarden zou toekomstige aanbiedingen aan en inzet van de pool stimuleren en de lidstaten aanmoedigen om meer van hun nationale capaciteit beschikbaar te stellen voor de pool en deze in te zetten.

b. Aanbevelingen voor rescEU

rescEU is de andere pijler van de responscapaciteit van het UCPM. Het heeft zich snel ontwikkeld als operationeel instrument, met 231 inzetten tussen 2019 en 2024 (zie figuur 18 in het SWD, blz. 40). rescEU bood levensreddende steun in uiteenlopende rampenscenario's, van de vrijgave van voorraden in verband met de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, de aardbeving van 2023 in Turkije en Syrië, COVID-19, en de regelmatige inzet van capaciteit voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht tijdens Europese natuurbrandenseizoenen.

i. Multifunctionele capaciteiten en capaciteiten voor velerlei gebruik en gespecialiseerde ondersteuning

Zoals in het begeleidende SWD (blz. 8-15) wordt geanalyseerd, kan ervan worden uitgegaan dat rescEU in de toekomst in een toenemend aantal verschillende noodsituaties zal worden ingeschakeld. Hoewel het wellicht niet realistisch is om rescEU-capaciteiten tot stand te brengen voor de hoeveelheden die zijn vastgesteld in de rampenscenario's die in het kader van het UCPM zijn opgesteld, kan deze scenarioanalyse, in combinatie met de operationele ervaring met recente UCPM-activeringen, dienen als leidraad voor een **tweeledige strategie voor toekomstige ontwikkeling van rescEU** die specifiek gericht is op de aanvulling van geregistreerde ECPP-capaciteiten.

Ten eerste moet **aandacht worden besteed aan multifunctionele capaciteiten en capaciteiten voor velerlei gebruik** waarmee steun kan worden verleend in tal van scenario's, rekening houdend met het strategische belang van capaciteiten die zijn toegesneden op specifieke noodsituaties. Waar mogelijk zouden capaciteiten die kunnen worden uitgeleend en weer teruggegeven voor gebruik in andere noodsituaties, de voorkeur verdienen. Capaciteiten die getroffen bevolkingsgroepen voorzien van essentiële diensten die door een noodsituatie zijn verstoord, bieden stevast een grotere mate van operationele veelzijdigheid, aangezien zij gericht zijn op het verstrekken van een verhoudingsgewijs vaste reeks behoeften aan de getroffen bevolking, in plaats van capaciteiten die gericht zijn op een bepaald gevaar. Overstromingen, conflictscenario's, bosbranden, aardbevingen, grootschalige ontheemding en andere noodsituaties leiden er allemaal toe dat grote aantallen mensen **onderdak, energie, telecommunicatie, adequate medische zorg en capaciteiten voor het vervoer** van die goederen of van de getroffen personen zelf nodig hebben. Grote investeringen in responscapaciteiten op EU-niveau die aan deze behoeften voldoen, bieden een gegarandeerde waarde.

Bij grootschalige noodsituaties, zoals een grote aardbeving, raken de nationale capaciteit en de desbetreffende voorraden snel uitgeput. Ervaringen met kleinere noodsituaties, zoals overstromingen, leren ook dat de markten in omliggende gebieden snel uitgeput kunnen raken, waardoor de levering van de benodigde goederen aan de getroffen bevolking wordt bemoeilijkt. Een goed gepositioneerde strategische reserve van op grote schaal benodigde capaciteiten op continentaal niveau kan de omvang

van Europa helpen benutten bij de bestrijding van rampen op nationaal niveau, waardoor de lidstaten of de deelnemende landen meer van hun middelen kunnen richten op de ontwikkeling van capaciteiten die specifiek zijn voor hun risicoprofiel.

Deze maatregelen zorgen ervoor dat een groter percentage van de getroffen bevolking snel bijstand krijgt en dat er tijdens een noodsituatie coördinatiecapaciteit wordt vrijgemaakt. De vrijgekomen coördinatiecapaciteit op het niveau van de EU en de lidstaten zou beter kunnen worden toegespitst op de inzet van gespecialiseerde capaciteiten die specifiek zijn voor het soort noodsituatie, die zich mogelijk moeilijker laten vaststellen en inzetten vanuit de nationale systemen.

Ten tweede wordt er in de scenario's die in het kader van het UCPM zijn ontwikkeld, op gewezen dat **er tegelijkertijd naar moet worden gestreefd om belangrijke gespecialiseerde capaciteiten in kaart te brengen en te ontwikkelen** die zich op nationaal niveau niet kosteneffectief in de noodzakelijke hoeveelheden laten ontwikkelen. De capaciteiten voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht en de CBRN-gerelateerde capaciteitsontwikkelingen zijn de meest noemenswaardige voorbeelden die de afgelopen jaren met succes zijn nagestreefd in het kader van deze aanpak, in nauwe coördinatie tussen de lidstaten of de deelnemende landen en de Commissie. Voor de mogelijke toekomstige ontwikkeling van dergelijke capaciteiten zal gebruikgemaakt blijven worden van die nauwe coördinatie. Het initiatief voor het opstellen van UCPM-scenario's verschaft verscheidene aanwijzingen voor potentiële toekomstige behoeften op verdere **CBRN-gerelateerde gebieden** of op het gebied van **gespecialiseerde medische expertise** voor specifieke gevaren, waaronder de behandeling van oorlogswonden en/of gebeurtenissen met veel slachtoffers.

ii. Proactieve versterking

Het UCPM heeft een aanzienlijk deel van zijn begroting (3,2 miljard EUR in de periode 2019-2024) geïnvesteerd in de ontwikkeling van capaciteiten die door de lidstaten, de deelnemende landen en de Commissie als voldoende kritiek werden beschouwd om een versterking op EU-niveau te rechtvaardigen die de paraatheid van de afzonderlijke lidstaten overstijgt. In het licht van het veranderende risico- en gevarenlandschap moeten deze **investerings in rescEU worden voortgezet en waar mogelijk versterkt** om ervoor te zorgen dat het UCPM lidstaten of deelnemende landen kan ondersteunen in grootschalige noodsituaties die de nationale capaciteit in de toekomst te boven gaan.

De huidige subsidies voor het opzetten en in stand houden van rescEU-capaciteit zullen tegen 2027 aflopen, wanneer het meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2021-2027 afloopt. Als er geen financiering ter ondersteuning van de bestaande rescEU-capaciteiten beschikbaar wordt gesteld, zouden de bestaande capaciteiten aflopen of worden stopgezet en zouden de aanzienlijke investeringen verloren gaan die tijdens de ontwikkeling ervan zijn gedaan. Men moet daarbij denken aan strategische voorraden op het gebied van opvang, energieopwekking in noodsituaties, CBRN-materiaal en medische producten, alsook de capaciteit voor brandbestrijding vanuit de lucht die sinds 2019 elk jaar ter beschikking wordt gesteld.

Luchtvaartuigen voor de bestrijding van bosbranden die in het kader van de transitiecapaciteit van rescEU ter beschikking worden gesteld, zijn bijzonder afhankelijk van voorspelbare financiering, aangezien deze luchtvaartuigen jaarlijks ter beschikking worden gesteld voor het natuurbrandenseizoen totdat de permanente vloot van rescEU-blusvliegtuigen beschikbaar is.

De huidige capaciteiten zijn op een grotendeels reactieve manier opgezet om het hoofd te bieden aan lopende of dreigende noodsituaties in een of meer lidstaten of deelnemende landen. De meeste daarvan zijn dus meteen, bij het opzetten ervan of binnen een periode van één jaar daarna, gebruikt. Het vermogen van het UCPM om snel uitvoeringshandelingen vast te stellen, subsidies toe te kennen en vervolgens materiaal en uitrusting aan te kopen voor de lidstaten om rescEU-capaciteit op te zetten, toont aan dat het systeem aanpasbaar is. Hoewel aanpassingsvermogen essentieel is voor de goede werking van het systeem voor rampenbeheersing, mag het niet blijven bij een reactieve aanpak alleen, maar moet er ook beter worden vooruitgedacht en moet er worden gezorgd voor een cultuur van proactieve paraatheid om de uitdagingen van het nieuwe risico- en dreigingslandschap van Europa het hoofd te bieden.

Hoewel het UCPM en de belanghebbenden inzagen dat er op EU-niveau behoefte is aan responscapaciteiten die verder gaan dan de nationale systemen, werd pas na de tragische bosbranden in Portugal in 2017 en het bosbrandseizoen van 2018 in Noord-Europa overeenstemming bereikt over het concept van strategische responscapaciteiten op EU-niveau. Ter vergroting van de capaciteiten in de vorm van bijvoorbeeld medische/CBRN-voorraden en voorraden op het gebied van opvang werd het patroon tweemaal herhaald, waarbij aanvullende financiering uit het herstelinstrument van de Europese Unie beschikbaar kwam tijdens de COVID-19-pandemie in 2020 en na de hervatting van de oorlog in Europa in 2022, zodat er proactief rechtshandelingen konden worden vastgesteld, waardoor rescEU-capaciteiten konden worden ontwikkeld om in dringende behoeften te voorzien. Deze aanpak is duur en minder doeltreffend, aangezien daarvoor materialen en deskundigheid moeten worden aangekocht onder tijdsdruk of in een periode van grote wereldwijde vraag, zoals het geval was tijdens de COVID-19-pandemie.

Het proactief versterken van rescEU als een reserve van responscapaciteit op EU-niveau sluit rechtstreeks aan bij kernactie nr. 26 van de strategie voor een paraatheidsunie, waarin erop wordt aangedrongen de bestaande rescEU-capaciteiten te versterken en daarbij extra kerncapaciteiten in kaart te brengen voor mogelijke ontwikkeling op EU-niveau. Om de rescEU-capaciteiten doeltreffend te versterken, moet de ontwikkeling plaatsvinden op een manier die complementair is met de ontwikkeling van andere initiatieven, zoals de ECPP, waarbij de respectieve voordelen worden benut voor een zo doeltreffend mogelijk gebruik van middelen.

De uitdagingen voor de toekomst op het gebied van klimaatverandering en geopolitieke ontwikkelingen vereisen dat bij de ontwikkeling van het UCPM lering wordt getrokken uit de ervaringen die zijn opgedaan met de oprichting van rescEU. Wil het zijn potentieel als strategische responscapaciteit waarmaken, **dan moet rescEU worden ontwikkeld alvorens zich noodsituaties voordoen**. Zoals wordt benadrukt in het begeleidende SWD is in het kader van het UCPM via de output van het initiatief voor het opstellen van scenario's in overleg met de lidstaten een onderbouwd overzicht gegeven van de capaciteiten die nodig zijn om te reageren op de 16 dringendste gevaren die zijn geanalyseerd.

iii. Aanvulling na inzet

Een aanzienlijk deel van de rescEU-voorraden is al ingezet in de context van COVID-19, de aardbeving van 2023 in Turkije en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. De grote vraag onderstreept het belang van rescEU-capaciteiten op EU-niveau, maar een gebrek aan financiering en gestroomlijnde mechanismen om de opgebruikte voorraden aan te vullen, vermindert de toekomstige betrouwbaarheid van de inspanningen voor het aanleggen van voorraden in het kader van rescEU.

Door het hoge tempo waarmee de voorraden werden ingezet (zie het SWD, blz. 39-41), beschikken diverse van de belangrijkste voorraden die zijn aangelegd om tegemoet te komen aan de behoeften als gevolg van COVID-19 of de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, niet over voldoende financiering om deze volledig terug te brengen op operationeel niveau. Het blijkt dat het totale aantal aggregaten in voorraad dat nog beschikbaar is in het kader van de opgezette “capaciteit voor noodenergievoorziening” in rescEU, in februari 2025 nog 2 564 bedroeg op een totaal van 5 630 aanvankelijk aangekochte aggregaten. Hoewel er nog steeds een groot aantal rescEU-aggregaten beschikbaar is, blijkt uit een nadere analyse dat 98 % daarvan een kleine capaciteit heeft, waarmee elektriciteit kan worden geleverd aan individuele huishoudens. Er zijn momenteel geen middelgrote aggregaten in voorraad die voldoende energie kunnen leveren aan kritieke infrastructuur als ziekenhuizen. Zolang er geen middelen beschikbaar worden gesteld en de voorraad aggregaten niet wordt aangevuld, is het vrijwel onmogelijk om rescEU-capaciteit op het gebied van energievoorziening in te zetten om de desbetreffende infrastructuur te ondersteunen.

De voorraden voor tijdelijke opvangcapaciteit in het kader van rescEU staan voor soortgelijke uitdagingen. De capaciteiten die op dit ogenblik beschikbaar zijn en die welke nog worden aanbesteed, zijn voldoende om 9 000 personen te huisvesten, wat een orde van grootte kleiner is dan de minimaal vereiste opvangcapaciteit die is vastgesteld in het initiatief voor het opstellen van scenario's.

Hoewel wordt erkend dat het belangrijk is strategische voorraden van kritieke goederen aan te houden om lidstaten of deelnemende landen in grote noodsituaties te ondersteunen, hebben begrotingsbeperkingen gevolgen voor de beschikbaarheid van deze voorraden. Als gevolg van eerdere inzetten zou de voorraadtoestand op het gebied van noodstroomaggregaten en opvang slechts van beperkt nut zijn voor een lidstaat die of een deelnemend land dat bijstand nodig heeft in de volgende grote noodsituatie.

Indien voorraden, en rescEU-capaciteiten in ruimere zin, snel moeten worden geleverd om wanneer nodig bijstand te verlenen, **moet de operationele gereedheid na de inzet ervan snel worden hersteld**. Zo moeten er in de begroting middelen worden vastgelegd om beschadigde apparatuur regelmatig te herstellen en uitgeputte voorraden aan te vullen. Dit zou de strategische rol van rescEU als pijler van de paraatheid van het UCPM versterken en het risico van reactieve ad-hoc aankopen op EU-niveau voorkomen.

iv. Vooraf, voor beperkte duur, opslaan van responscapaciteiten

Lidstaten kunnen verzoeken om bijstand in de vorm van het vooraf, voor beperkte duur, opslaan van responscapaciteiten. Deze mogelijkheid is des te belangrijker gezien de uitdagingen die voortvloeien uit het dynamische risico- en dreigingslandschap dat Europa het hoofd moet bieden. Meer flexibiliteit rondom het vooraf opslaan van responscapaciteiten zou de paraatheidsinspanningen van het UCPM versterken.

Hoewel het niet altijd mogelijk is capaciteitsinzet nauwkeurig te voorspellen vanwege de inherent onvoorspelbare aard van de noodsituaties waarvoor de capaciteiten zijn opgezet, **kan de doeltreffendheid van de middelen zeer gebaat zijn bij een flexibeler gebruik van regelingen op het gebied van het vooraf opslaan** van bepaalde capaciteiten.

Zo bieden natuurbranden een uitgelezen kans om de capaciteiten en vaardigheden van het UCPM te combineren ten voordele van de lidstaten of de deelnemende landen, voordat zich een ramp voordoet.

Het UCPM beschikt over de responscapaciteiten ter ondersteuning van een lidstaat of een deelnemend land bij het bestrijden van bosbranden, en over het situationeel bewustzijn en de analysecapaciteit om te voorspellen welke regio's in Europa de grootste kans lopen op natuurbranden. Indien nodig zouden de lidstaten of de deelnemende landen via het UCPM ernaar kunnen streven proactiever gebruik te maken van het vooraf, voor beperkte duur, opslaan van capaciteiten om de doeltreffendheid van de capaciteitsinzet te verbeteren. Bij het vooraf opslaan van capaciteiten zou nauw worden samengewerkt met de betrokken civielebeschermingsautoriteiten, op basis van een verzoek om bijstand. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met de evenredigheid van de daaraan verbonden operationele kosten.

v. Vergroten van de doeltreffendheid van de inzet van rescEU

rescEU is opgezet om getroffen lidstaten of deelnemende landen bij te staan wanneer de nationale capaciteit niet in staat is voldoende of doeltreffende bijstand te bieden. Het belangrijkste beginsel dat wordt toegepast, is dat het primaire mechanisme voor actie in het kader van het UCPM de nationale uitdrukking van solidariteit blijft. rescEU verleent bijstand wanneer de algehele bestaande capaciteiten op nationaal niveau en de door de lidstaten vooraf aan de ECPP toegezegde capaciteiten niet bij machte zijn een doeltreffende respons te waarborgen.

In de praktijk betekent dit dat de beschikbaarheid van nationale capaciteit van lidstaten of deelnemende landen om te reageren op een verzoek om bijstand, moet worden bepaald voordat de beschikbare rescEU-capaciteiten in aanmerking worden genomen. Dit kan leiden tot onnodige vertragingen bij het verlenen van bijstand aan getroffen bevolkingsgroepen. In de nasleep van de storm Éowyn in januari 2025 werden naar schatting 710 000 huishoudens getroffen door stroomuitval, waarbij vijf dagen na de storm nog steeds meer dan 133 000 gebouwen in het land last hadden van stroomstoringen. Hoewel Denemarken en Luxemburg als reactie op het verzoek om bijstand vijf aggregaten ter beschikking konden stellen, vond de uiteindelijke mobilisatie van beschikbare aggregaten uit rescEU-voorraden om aan de behoeften te voldoen, pas plaats nadat de lidstaten of de deelnemende landen hadden verklaard niet over voldoende nationale capaciteit te beschikken om aan het verzoek van Ierland te voldoen.

Met het oog op een efficiënter UCPM moet het ERCC daarom **de snelst beschikbare en meest doeltreffende responscapaciteit kunnen kiezen**. De vereenvoudiging van processen bespaart tijd, met name voor soorten capaciteit waarmee wordt gereageerd op zich snel voltrekkende rampen, zoals CBRN-scenario's of natuurbranden.

vi. Vereenvoudigen van het proces voor medefinancieringspercentages ten behoeve van rescEU

In de huidige medefinancieringspercentages voor de inzet van rescEU wordt onderscheid gemaakt tussen vervoerskosten en operationele kosten, waarbij 100 % van de vervoerskosten via EU-financiering kan worden teruggevorderd en 75 % van de operationele kosten die gemoeid zijn met capaciteit voor brandbestrijding vanuit de lucht, in aanmerking komt voor rescEU. De resterende 25 % van de operationele kosten voor de inzet van capaciteit voor brandbestrijding vanuit de lucht binnen de EU moet worden gedekt door de ontvangende of verzoekende lidstaten of deelnemende landen. In twee gevallen komt maximaal 100 % van de operationele kosten in aanmerking voor EU-financiering. Het gaat hierbij onder andere om de kosten voor capaciteiten die zijn opgezet om te reageren op “weinig waarschijnlijke risico's met ernstige gevolgen” en gevallen waarin rescEU buiten de EU wordt ingezet.

In de praktijk maakt de differentiatie van de medefinancieringspercentages naargelang van het soort noodsituatie de administratieve procedures achter een noodsituatie onnodig ingewikkeld in vergelijking met de kosten in kwestie. Uit een evaluatie van rescEU-subsidies blijkt dat de aanwerving van een rescEU-capaciteit voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht voor het bosbrandseizoen van 2024 tussen de 1 en 1,5 miljoen EUR kost, waarbij de subsidies voor het opzetten van een passende overeenkomstige rescEU-capaciteit naar schatting 100 miljoen EUR bedragen. De kosten die gemoeid zijn met het inzetten en gebruiken van een capaciteit voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht tijdens het bosbrandseizoen van 2024, kunnen worden geraamd op 400 000 EUR per operationele week. Toepassing van de respectieve medefinancieringspercentages voor vervoers- en operationele kosten betekent dat het ontvangende of verzoekende land zelf gemiddeld 64 000 EUR (16 %) aan inzetkosten moet dekken. Het grootste deel van de kosten van het beschikbaar stellen van capaciteit op EU-niveau heeft betrekking op de initiële levering van de capaciteit, niet op het gebruik ervan.

In de praktijk hebben de verschillende financieringspercentages voor operationele kosten geen gevolgen voor het besluit om het UCPM en rescEU te activeren. In de context van een aanhoudende noodsituatie die de nationale capaciteit te boven dreigt te gaan, ligt de nadruk op het snel beperken van de gevolgen van het gevaar door het activeren van de beschikbare middelen, ongeacht de financieringspercentages. In vergelijking met de oorspronkelijke kosten die gemoeid zijn met het opzetten van een capaciteit en de totale kosten van de inzet van de capaciteit in een noodsituatie, is het niet-medegefinancierde deel van de operationele kosten marginaal en dient het geen praktisch doel.

Consolidatie van de in aanmerking komende financieringspercentages voor de vervoers- en operationele kosten van rescEU-capaciteiten tot 100 % en afschaffing van verschillende regels voor capaciteiten voor weinig waarschijnlijke risico's met ernstige gevolgen zouden de administratieve lasten voor alle bij de noodsituatie betrokken partijen vereenvoudigen en de steun stroomlijnen die het UCPM aan de lidstaten of de deelnemende landen verleent.

vii. Vereenvoudiging van aanbestedingen

Artikel 12, lid 3 ter, van Besluit nr. 1313² biedt de Commissie de mogelijkheid om zo nodig direct capaciteit aan te kopen, te huren, te leasen of anderszins rechtstreeks te contracteren, maar vereist de vaststelling van een overeenkomstige uitvoeringshandeling om de aan te kopen capaciteit en hoeveelheid vast te stellen. Hoewel in het kader van een spoedprocedure een uitvoeringshandeling kan worden vastgesteld, kan deze administratieve stap de aanbesteding aanzienlijk — met enkele weken — vertragen, met operationele gevolgen.

Tijdens grootschalige noodsituaties, zoals de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne of de COVID-19-pandemie, biedt het UCPM de lidstaten of de deelnemende landen de mogelijkheid om hun aanbestedingsbehoeften op het gebied van kritieke capaciteiten te combineren tot grotere percelen die sneller kunnen worden aangekocht dan individuele lidstaten of de deelnemende landen alleen zouden kunnen. Doel hiervan is de lidstaten of de deelnemende landen te beschermen tegen wereldwijde tekorten en dynamische prijsschommelingen door koopkracht te combineren en concurrentie tussen lidstaten of deelnemende landen te voorkomen. De tekorten aan grote aggregaten en persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) tijdens de beginfase van de Russische oorlog tegen Oekraïne en de COVID-

² [Besluit — 2013/1313 — NL — EUR-Lex.](#)

19-pandemie tonen aan dat de wereldmarkt tijdens grootschalige noodsituaties dynamisch van aard is. Het schrappen van het vereiste van een uitvoeringshandeling tijdens directe aanbestedingen zou de Commissie in staat stellen snel te handelen om de benodigde capaciteit veilig te stellen voordat de mondiale vraag het aanbod overtreft of de prijzen drastisch stijgen. **Een vereenvoudiging van de directe aanbestedingsprocedure zou het mogelijk maken dit UCPM-instrument ten volle te benutten.**

De Commissie zou tevens gebruik kunnen maken van de ruimere mogelijkheden voor gezamenlijke aanbesteding die worden geboden op grond van artikel 168, lid 3³, van het herziene Financieel Reglement van de EU, dat in september 2024 is vastgesteld. Op grond van de nieuwe verordening kan de Commissie meerdere lidstaten ondersteunen door op te treden als aankoopcentrale voor lidstaten die soortgelijke apparatuur willen aanschaffen, en zo de schaalvoordelen te benutten om een betere prijsstelling voor de lidstaten te bedingen en tegelijkertijd de aankoop van compatibele apparatuur te ondersteunen.

c. Bredere overwegingen inzake de ontwikkeling van responscapaciteiten

Hoewel de bovenvermelde aanbevelingen specifiek betrekking hebben op de ECPP- of rescEU-capaciteiten, gelden deze aanbevelingen voor alle instrumenten voor responscapaciteit en hebben zij tot doel de ontwikkeling van responscapaciteiten van het UCPM uit systemisch oogpunt te bevorderen. Daarbij komen aspecten aan de orde als veranderingen die relevant zijn voor zowel rescEU als de ECPP, alsook een nauwere band met belanghebbenden die momenteel slechts (zeer) zijdelings bij UCPM-activiteiten zijn betrokken.

i. Prestatiegerichte aanpak van capaciteitsontwikkeling

Naarmate de capaciteitsinstrumenten die in het kader van het UCPM kunnen worden ingezet, zijn uitgebreid, is het UCPM begonnen met het meten van de vooruitgang bij het voldoen aan de capaciteitsbehoeften door middel van prestatiegerichte doelstellingen. Hoewel de op capaciteit gebaseerde doelstellingen van de ECPP nog steeds een belangrijk instrument zijn om de configuratie van de ECPP vorm te geven, zijn met doelstelling inzake rampbestendigheid nr. 4 (“Reageren — Versterken van de responscapaciteit van het Uniemechanisme voor civiele bescherming”) prestatiedoelstellingen ingevoerd die alle inzetmogelijkheden in het kader van het mechanisme omvatten. Op die manier kan een holistisch overzicht worden verkregen van de algehele paraatheid van het UCPM op belangrijke gebieden. De aanpak voor het meten van de vooruitgang op het gebied van capaciteitsontwikkeling aan de hand van prestatie-indicatoren moet worden voortgezet en uitgebreid. Toekomstige inspanningen om capaciteitstekorten weg te werken, moeten zijn gericht op het gecombineerde effect van alle instrumenten van het UCPM, waaronder de ECPP, rescEU, de particuliere markt en, waar nodig, rechtstreekse aanbestedingen op een bepaald paraatheidsgebied. Door de **capaciteiten van het UCPM als geheel voortdurend te monitoren en te analyseren** en deze te vergelijken met de context waarin het UCPM zich bevindt, wordt ervoor gezorgd dat gebruikgemaakt wordt van de meest geschikte responscapaciteit om de lidstaten of de deelnemende landen in noodsituaties doeltreffend te ondersteunen.

³ [Verordening \(EU, Euratom\) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie \(herschikking\).](#)

ii. Capaciteiten van het UCPM ter aanvulling van de nationale capaciteit in heel Europa

De in dit verslag besproken capaciteiten en tekorten blijven beperkt tot de capaciteiten in het kader van de ECPP en rescEU. Er is geen EU-overzicht van andere bestaande nationale capaciteit in de lidstaten en de deelnemende landen. Het ontbreken van een EU-breed overzicht van nationale capaciteit is inherent aan een gebied waarop de EU alleen een ondersteunende bevoegdheid heeft. Grootschalige noodsituaties zoals de COVID-19-pandemie hebben aangetoond dat **een overzicht van specifieke nationale capaciteit in specifieke gevallen een belangrijke rol kan spelen bij het vergroten van de algehele efficiëntie van het UCPM** (bijvoorbeeld voor de beschikbaarheid van bedden op intensivere- of brandwondenafdelingen). Met inachtneming van de primaire rol van de nationale autoriteiten op het gebied van rampenbeheersing zou het vermogen van het UCPM om lidstaten of deelnemende landen snel te ondersteunen wanneer dat nodig is, gebaat zijn bij een betere informatie-uitwisseling over de beschikbaarheid van belangrijke nationale capaciteit, waaronder voorraden. EU-brede kennis van belangrijke voorraden is van bijzonder belang voor de uitvoering van een EU-brede strategie voor het aanleggen van voorraden, zoals bepaald in punt 2 van kernactie nr.9 van de strategie voor de paraatheidsunie — Veerkracht van maatschappelijke functies. Hoewel de uitwisseling van informatie kan worden beperkt tot specifieke omstandigheden, zouden van tevoren voorbereide methoden en processen voor deze gegevensuitwisseling het UCPM in staat stellen de uitwisseling van gegevens zo nodig snel op te schalen en dienovereenkomstig te reageren.

iii. Kwetsbare groepen

De doelstellingen inzake rampbestendigheid, ondersteund door een van de belangrijkste horizontale aanbevelingen van het initiatief voor het opstellen van scenario's in het kader van het UCPM, benadrukken dat een inclusieve aanpak van civiele bescherming noodzakelijk is, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat niemand in een noodsituatie aan zijn lot wordt overgelaten. Bij het verlenen van diensten aan getroffen bevolkingsgroepen door capaciteiten moet systematisch worden nagegaan hoe aan de behoeften van kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals specifieke leeftijdsgroepen of personen met een handicap, zal worden voldaan. Capaciteiten die worden ingezet in het kader van een activering van het UCPM, handelen per definitie in een grootschalige noodsituatie die een groot aantal mensen treft, onder wie mensen met bijzondere behoeften. Bij de ontwikkeling van responscapaciteiten, onder meer in hun standaardwerkwijzen en bij de opleiding en oefeningen, moet op passende wijze aan deze behoeften worden voldaan. Het UCPM heeft een verplichting en verbindt zich ertoe om **tijdens noodoperaties rekening te houden met de behoeften van kwetsbare groepen** en ervoor te zorgen dat de capaciteiten worden aangepast aan de uiteenlopende behoeften van getroffen bevolkingsgroepen, waaronder personen met een handicap.

iv. Sectoroverschrijdend situationeel bewustzijn van het ERCC

Het UCPM beschikt over een breed scala aan instrumenten voor situationeel bewustzijn om mondiale ontwikkelingen te monitoren en daarop te anticiperen en in noodsituaties informatieproducten voor zijn belanghebbenden te genereren. Een van de meest recente ontwikkelingen is de oprichting van het Global Situation System (GSS), dat meerdere informatiebronnen samenbrengt in één interactief dashboard op basis van GIS. In combinatie met de dienst van Copernicus voor het beheer van noodsituaties (CEMS) en de bijbehorende risicospecifieke monitoringplatforms, waarmee overstromingen, natuurbranden en droogten kunnen worden gemonitord, beschikt het ERCC al over een aanzienlijke hoeveelheid informatie. Deze capaciteiten bieden nuttige middelen voor belanghebbenden van het UCPM en dragen bij tot de operationele efficiëntie ervan.

Hoewel sectorspecifieke monitoring voor kritieke diensten als energie en vervoer plaatsvindt op EU- of nationaal niveau, **ontbreekt het op dit ogenblik aan een gemeenschappelijk situationeel bewustzijn waarbij meerdere sectorale overzichten in realtime worden gecombineerd met gevaren om mogelijke effecten op Europees niveau te helpen beoordelen.** Nieuws over een belangrijke verstoring van de infrastructuur bereikt het ERCC alleen via de civielebeschermingsautoriteiten van het getroffen land of via berichten in de media. Het ERCC moet de steun aan de lidstaten bij het beheersen van de sectoroverschrijdende gevolgen van crises voortzetten en verder opschalen, aan de hand van betere planningen, uitgebreidere analyses en situationeel bewustzijn. Op die manier zou rechtstreeks een bijdrage worden geleverd aan kernactie nr.3 van de strategie voor een paraatheidsunie — Het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (ERCC) versterken — en kernactie nr. 25 — Een EU-centrum voor crisiscoördinatie oprichten. Een eerste stap op weg naar een meer geïntegreerde aanpak zou erin bestaan niet-gerubriceerde, actuele gegevens van de nationale instanties voor civiele bescherming in het GSS op te nemen. Deze integratie zou zowel het ERCC als de nationale instanties voor civiele bescherming ten goede komen en het UCPM een gemeenschappelijk situatiebeeld op Europees niveau verschaffen. Als gevolg daarvan zou een versterkt ERCC stelselmatig worden gekoppeld aan bestaande sectorale monitoringsystemen om het situationeel bewustzijn ervan te vergroten, terwijl het de lidstaten of de deelnemende landen informatie zou kunnen verstrekken over mogelijke verstoringen van kritieke diensten.

v. **Aandacht voor conflict-/oorlogsscenario's**

Het hoofddoel van het UCPM is het beperken van de gevolgen van natuurrampen of ongevallen voor de menselijke bevolking en het milieu. Het risico- en dreigingslandschap is echter fundamenteel veranderd door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Hoewel de frequentie van traditionele activeringen van het UCPM naar verwachting zal aanhouden als gevolg van de toenemende gevolgen van de klimaatverandering, zoals besproken in het begeleidende SWD, moet het UCPM ook zijn rol bij de bescherming van de burgers in Europa tijdens conflict- en defensiescenario's verder ontwikkelen.

De civiele en militaire coördinatie moet worden versterkt **en mag niet beperkt blijven tot de coördinatie van afzonderlijke activiteiten in noodsituaties, maar moet uitmonden in een holistische aanpak om alomvattende regelingen voor civiel-militaire paraatheid vast te stellen, zoals bepaald in het gedeelte over civiel-militaire samenwerking van kernactie nr. 22 van de strategie voor een paraatheidsunie.** In het scenario-initiatief werd benadrukt hoe belangrijk het is deze relatie uit te bouwen en de resterende coördinatie-uitdagingen aan te pakken om ervoor te zorgen dat afzonderlijke onderdelen van de overheid zich inzetten om de bevolking te beschermen, met name in conflictscenario's.

Aandacht voor conflict- en oorlogsscenario's om nauwere civiel-militaire coördinatie bij crisisbeheersing te bevorderen, kan als uitgangspunt dienen voor de bredere ontwikkeling van normen voor tweeërlei gebruik van technologieën en kan zo mogelijk rendement op investeringen opleveren voor beide sectoren.

Het UCPM moet systematisch lessen trekken uit de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, onder meer via het proces van het UCPM met betrekking tot geleerde lessen. Het kan voorbereidende acties ondersteunen in het kader van nationale systemen voor rampenbeheersing ten behoeve van mogelijke soortgelijke toekomstscenario's. Men kan hierbij denken aan de lessen die de Oekraïense rampenbestrijdings- en civielebeschermingsautoriteiten hebben getrokken over de wijze waarop een nationaal systeem en het UCPM het beste kunnen worden voorbereid op een conflictscenario.

De bestaande responscapaciteiten en de **mogelijkheden om deze in te zetten, moeten opnieuw worden bekeken** en herzien om te bepalen welke bijdrage zij kunnen leveren aan de **ondersteuning van de burgerbevolking tijdens conflicten of oorlog**. Capaciteiten die afhankelijk zijn van militair personeel of materieel kunnen te maken hebben met inzetbeperkingen of belangrijke capaciteitsonderdelen die niet beschikbaar zijn. Vele capaciteiten ter ondersteuning van slachtoffers (bv. opsporing en redding, opvang, noodstroom, logistiek en het blussen van natuurbranden) zullen van grote invloed blijven op hun mogelijkheden, daarbij mogelijk geholpen door aanvullende opleiding op het gebied van conflictbewustzijn of persoonlijke beschermingsmiddelen of andere aanvullende uitrusting die relevant is voor het specifieke conflictscenario. **EU-oefeningen op het gebied van crisisrespons en -paraatheid** alsmede op scenario's gebaseerde uitwisselingen zijn van essentieel belang om de capaciteit van het UCPM in een conflict- of oorlogssituatie te versterken.

vi. Partnerschappen met de particuliere sector

Als een van de belangrijkste groepen belanghebbenden in de samenleving moet de particuliere sector worden beschouwd als een sterke potentiële partner voor het UCPM en de paraatheid van de EU in bredere zin. In de vastgestelde strategie voor een paraatheidsunie wordt benadrukt dat particuliere belanghebbenden moeten worden betrokken bij paraatheid in alle desbetreffende sectoren. Voor het UCPM en met name voor acties op het gebied van civiele bescherming werd het belang van deze sector reeds erkend in doelstelling inzake rampbestendigheid nr. 5 “Beveiligen — Zorgen voor een robuust systeem voor civiele bescherming”, waarin erop wordt aangedrongen **partnerschappen met belanghebbenden uit de particuliere sector op EU- en nationaal niveau te bevorderen**. De activiteiten van entiteiten die tot de particuliere sector behoren, vallen deels samen met overheidsmaatregelen voor het beheer van noodsituaties in elke fase van de rampenbeheersingscyclus.

Dankzij het brede spectrum van belanghebbenden dat onder de “particuliere sector” wordt geschaard, is een bijna eindeloos aantal wederzijds voordelige relaties op operationeel en strategisch niveau mogelijk. De verkenning en de ontwikkeling van deze relaties tot een vaste waarde in de EU-brede paraatheid kunnen niet worden overgelaten aan ad-hocoplossingen die tijdens een noodsituatie worden ontwikkeld. Er zijn diverse initiatieven die kunnen worden onderzocht om het raakvlak tussen publieke rampenbestrijding en de particuliere sector te verbreden, waaronder:

- **Het op een formele lijst schoeien en uitbreiden van de mogelijkheden die worden geboden door particuliere donatiehubs die worden ondergebracht bij en worden beheerd door lidstaten die de kwaliteit van de gedoneerde goederen zullen controleren**, als een UCPM-capaciteit om door particulieren gedoneerde bijstand door te sluisen naar de autoriteiten van een getroffen land, die zo is opgezet dat ook donatieovereenkomsten voor vooraf bepaalde goederen en hoeveelheden kunnen worden opgenomen, waardoor de reactietijd kan worden verkort en kan worden geanticipeerd op administratieve werkzaamheden voorafgaand aan een daadwerkelijke donatie tijdens een noodsituatie.
- **Het met desbetreffende industriële partners uitwerken van regelingen voor noodsituaties** als pandemieën of conflictscenario's, maar ook bij atypische behoeften, zoals verzoeken om het gebruik van graafmachines, containers of kiepwagens, ter ondersteuning van punt 4 van kernactie nr. 19 van de strategie voor een paraatheidsunie — Publiek-private noodprotocollen ontwikkelen.

- **Het vergroten van de informatie-uitwisseling in twee richtingen over gevaren en risico's tussen instellingen, de academische wereld en particuliere bedrijven**, met inbegrip van de verzekeringssector, ter ondersteuning van analyses op het gebied van rampenbeheersing en ter vergroting van het risicobewustzijn onder de burgerbevolking en de particuliere sector, overeenkomstig punt 4 van kernactie nr. 21 van de strategie voor een paraatheidsunie — Een Europees expertisecentrum voor onderzoeksveiligheid oprichten.
- **Het verbeteren van de toegang tot technische deskundigen** uit de particuliere sector ter ondersteuning van paraatheids- en responsinitiatieven, waaronder het opleidings- en oefenprogramma van het UCPM.

De toegenomen betrokkenheid van belanghebbenden uit de particuliere sector bij activiteiten op het gebied van rampenbeheersing betekent niet dat de rol van de overheid krimpt. Het doel van nauwere samenwerking met de particuliere sector is te voorkomen dat er parallelle paraatheids- en responsactiviteiten worden opgezet en alle beschikbare middelen te benutten om samen te werken bij het voorkomen van rampen en het beperken van de gevolgen ervan wanneer zij zich voordoen.

vii. Donatiehubs

Donatiehubs die het mogelijk maken particuliere bijstand of niet-financiële bijstand van derde landen via het UCPM naar een getroffen bevolkingsgroep door te sluizen, **zijn doeltreffend gebleken om de toegevoegde waarde van het UCPM te vergroten** en tegelijkertijd de extra kosten tot een minimum te beperken en de administratieve lasten van de autoriteiten van het ontvangende land te verlichten. Tussen het begin van de oorlog tegen Oekraïne en april 2025 kon het UCPM bijna 15 miljoen EUR aan goederen van particuliere ondernemingen en derde landen doorsluizen naar Oekraïne en de door de oorlog getroffen regio. Dit werd bereikt door de betrokkenheid van België en Polen als landen waar de hubs zijn ondergebracht en door subsidies voor de werking van de hubs, voor een totaalbedrag van 3,5 miljoen EUR.

Om beter gebruik te kunnen maken van de logistieke en administratieve verrichtingen en procedurele pijplijnen van het UCPM en het potentieel van externe donaties in de toekomst beter te benutten, moeten belemmeringen voor de huidige aanpak op basis van hubs worden weggenomen, waardoor de operationele flexibiliteit wordt vergroot. Wanneer in het kader van rescEU hubs worden opgezet, moeten deze thematisch worden gekoppeld aan bestaande rescEU-capaciteiten. Wat de respons ten behoeve van Oekraïne betreft, beperkt dit de distributie van goederen via de hubs tot de capaciteiten die in het kader van rescEU zijn vastgesteld, hoewel bekend is dat de behoeften van de Oekraïense autoriteiten veel breder zijn. De reeds opgerichte sectorspecifieke hubs zijn succesvolle proefprojecten gebleken. **Door het initiatief inzake hubs te ontwikkelen tot een bredere capaciteit voor de oprichting van generieke hubs, zou het UCPM beter kunnen inspelen op de behoeften van getroffen landen**, en tegelijkertijd de deur openzetten voor nieuwe manieren om in toekomstige noodsituaties samen te werken met de particuliere sector en gelijkgestemde partners.

Het is belangrijk dat de lidstaten of de deelnemende landen waar de hubs zijn ondergebracht en die deze beheren, de kwaliteit van de gedoneerde goederen controleren en de levering ervan beheren om er zo voor te zorgen dat er overheidstoezicht op de donaties wordt uitgeoefend, wat een hoeksteen van het UCPM is.

viii. Aanleggen van voorraden

Het aanleggen van voorraden zorgt voor onmiddellijke toegang tot kritieke goederen in noodgevallen. Deze aanpak kan met name gunstig zijn voor producten waarnaar de wereldwijde vraag plotseling sterk toeneemt, zoals in het geval van PBM en geneesmiddelen tijdens een pandemie. Hetzelfde kan gelden voor grotere goederen met lange doorlooptijden en een beperkt aantal leveranciers, zoals grote aggregaten. Sinds de oprichting van rescEU zijn de voorraden in uiteenlopende contexten ten goede gekomen aan de lidstaten of de deelnemende landen, waardoor grotere hoeveelheden essentiële goederen werden geleverd dan er op nationaal niveau doorgaans beschikbaar zijn.

De veelzijdigheid van de huidige rescEU-voorraden onderstreept de waarde ervan in het licht van een onzekere toekomst. Uit eerdere activeringen blijkt dat zelfs een beperkte selectie van voorraadcategorieën een bijdrage kan leveren aan responsoperaties tijdens natuurrampen, epidemieën en conflictscenario's.

De huidige rescEU-voorraden beperken zich tot essentiële producten voor medische en CBRN-respons, noodstroomopwekking en opvangmogelijkheden, en **de uitbreiding ervan tot andere goederen die rampenbeheersingsinstanties of -actoren kunnen helpen bij het verlenen van onmiddellijke hulp in noodsituaties, moet worden overwogen.** Idealiter moet het aanleggen van voorraden gericht zijn op niet-bederfelijke goederen die in uiteenlopende noodsituaties kunnen worden uitgeleend en gebruikt.

De inspanningen in het kader van het UCPM om voorraden aan te leggen, vormen de bijdrage van de crisisbeheersingssector aan de bredere EU-strategie voor het aanleggen van voorraden die momenteel wordt uitgestippeld en in juni 2025 moet worden vastgesteld.

4. Conclusie

Het UCPM vertegenwoordigt de responscapaciteit op EU-niveau van de Europese rampenbeheersingssector. Sinds de oprichting ervan zijn de bijbehorende responscapaciteiten toegenomen en aangepast aan de behoeften van de lidstaten of de deelnemende landen voor de ondersteuning waarvan het UCPM is opgezet. Deze voortdurende ontwikkeling vereist dat de Commissie en de nationale civielebeschermingsautoriteiten zich inzetten voor een UCPM dat is gebaseerd op solidariteit tussen de deelnemende landen.

De gevolgen van het dynamische risico- en dreigingslandschap, zoals uiteengezet in diverse risico-overzichten en het initiatief voor het opstellen van scenario's van het UCPM, bevestigen een trend die tijdens activeringen van het UCPM reeds wordt ervaren. Naast de activeringen naar aanleiding van één gevaar met een korte responstijd die traditioneel onder de civielebeschermingsautoriteiten vielen, wordt het UCPM verzocht steun te verlenen in complexere noodsituaties. Constellaties van gevaren en kwetsbaarheden leiden tot langdurige noodsituaties die aanzienlijk complexer zijn en vaak verstreckende gevolgen hebben.

In dit document wordt een reeks aanbevelingen gedaan om de responscapaciteiten van het UCPM verder te ontwikkelen; daartoe wordt een goed begrip van de toekomstige uitdagingen voor het UCPM gecombineerd met een analyse van de bestaande responscapaciteiten waarover het mechanisme beschikt.

De 15 aanbevelingen in dit verslag zijn gegroepeerd in specifieke aanbevelingen voor de ECPP en rescEU, als de twee pijlers van de responscapaciteit van het UCPM, waarbij een derde categorie aanbevelingen omvat die niet rechtstreeks gekoppeld zijn aan een soort capaciteit en in plaats daarvan de ontwikkeling van de responscapaciteiten in bredere zin ondersteunen.

Aanbevelingen voor de Europese pool voor civiele bescherming (ECPP):

- i. Maatregelen treffen om de in dit verslag vastgestelde capaciteitstekorten van de ECPP te dichten (bv. op het gebied van het blussen van natuurbranden, medische noodcapaciteit, gevallen van verontreiniging van zee-, kust- en binnenwateren, bruggen, elektriciteitsopwekking, vervoer en logistiek).
- ii. De coördinatie met en tussen de lidstaten en de deelnemende landen versterken bij het nastreven van capaciteitsdoelstellingen.
- iii. De financiering van aanpassingssubsidies versterken.
- iv. ECPP-registraties stimuleren door de financiering tijdens de inzet te verhogen.

Aanbevelingen voor rescEU:

- i. De toekomstige capaciteitsontwikkeling in de eerste plaats toespitsen op multifunctionele capaciteiten en capaciteiten voor velerlei gebruik (bv. ten behoeve van opvang, elektriciteit, telecommunicatie, medische zorg, vervoer en logistiek) en, waar nodig, aanvullende gespecialiseerde ondersteuningscapaciteiten (bv. op CBRN-gerelateerde gebieden of gespecialiseerde medische expertise voor specifieke gevaren).
- ii. Een voorspelbare versterking van de begroting voor aanvulling na de inzet mogelijk maken, waarbij een proactievare aanpak van capaciteitsontwikkeling wordt gevolgd.
- iii. De doeltreffendheid van de inzet van rescEU vergroten door snellere inzetbesluiten en mogelijkheden voor het vooraf opslaan van capaciteit.
- iv. De medefinancieringspercentages voor de inzet van rescEU-capaciteit vereenvoudigen en het aanbestedingsproces stroomlijnen.

Bredere overwegingen voor de ontwikkeling van responscapaciteit:

- i. Streven naar het gebruik van prestatiegebaseerde doelstellingen voor de toekomstige capaciteitsontwikkeling van het UCPM.
- ii. Verbetering van de informatie-uitwisseling over de beschikbaarheid van specifieke nationale capaciteit overwegen om de algehele efficiëntie van het UCPM te vergroten.
- iii. Het inzicht in de behoeften van kwetsbare groepen tijdens noodoperaties verbeteren.
- iv. Het sectoroverschrijdend situationeel bewustzijn van het ERCC verder verbeteren.
- v. Bij verdere capaciteitsontwikkeling rekening houden met conflict-/oorlogsscenario's.
- vi. Waar passend partnerschappen met de particuliere sector uitbreiden, onder meer door donatiehubs om te vormen tot bredere UCPM-capaciteiten.
- vii. Voorraadvorming overwegen voor een breder scala aan goederen voor de respons in noodsituaties.

Naast deze aanbevelingen kan het UCPM, aangezien paraatheid zich van de exclusieve verantwoordelijkheid van de rampenbeheersingsautoriteiten of -actoren ontwikkelt tot **een**

sectoroverschrijdende maatschappelijke aangelegenheid, deze ontwikkeling naar een maatschappijbrede aanpak aanmoedigen door zijn expertise op het gebied van paraatheid ter beschikking te stellen aan sectoren die zich meer recentelijk met het onderwerp zijn gaan bezighouden. Om het hoofd te bieden aan de toenemende complexiteit van de uitdagingen die in het verschiets liggen, zal de respons van het UCPM verder moeten gaan dan de traditionele responscapaciteiten voor noodsituaties, in overeenstemming met de doelstellingen van de EU-strategie voor een paraatheidsunie.