

Brussel, 14 april 2023
(OR. en)

8322/23

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0095(COD)**

**PROCIV 22
JAI 451
COHAFA 43
FIN 426
CODEC 610
CADREFIN 48**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	14 april 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 194 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 194 final.

Bijlage: COM(2023) 194 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.4.2023
COM(2023) 194 final

2023/0095 (COD)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele
bescherming**

(Voor de EER relevante tekst)

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Dit voorstel beoogt Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming¹ (hierna “het besluit” genoemd) te wijzigen, waarmee de Europese Unie de acties van de lidstaten² op het gebied van civiele bescherming ondersteunt, coördineert en aanvult, met het oog op de preventie van, de paraatheid bij en de respons ten aanzien van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen binnen en buiten de Unie.

Het enige doel van de voorgestelde wijziging is ervoor te zorgen dat de Unie de lidstaten noodsteun kan blijven verlenen bij de bestrijding van bosbranden door middel van de capaciteit die is ontwikkeld in het kader van de “rescEU-transitie”, totdat de permanente Europese vloot blusvliegtuigen voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht beschikbaar komt. Concreet wordt in dit voorstel voorgesteld het einde van de in artikel 35 bedoelde overgangsperiode te verlengen van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2027. Deze datum is afgestemd op het einde van het huidige meerjarig financieel kader (MFK).

Door de stijgende temperaturen en lange perioden van droogte neemt het risico op bosbranden in de Unie toe en komen bosbranden steeds vaker voor en worden ze steeds heviger. Tijdens het bosbrandseizoen 2022 deed zich in de Unie een ongezien aantal bosbranden voor. Het aantal bosbranden in de Unie van meer dan 30 hectare bedroeg in totaal 2 707. 786 316 hectare land (een oppervlakte meer dan driemaal zo groot als Luxemburg) ging in de vlammen op. Het aantal hectare dat ten prooi viel aan de vlammen, is aanzienlijk gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor (416 413 hectare). Bovendien laten de gegevens voor 2022 een stijging zien van meer dan 250 % ten opzichte van de gemiddelde oppervlakte verbrande grond sinds de registratie op het niveau van de Unie in 2006 van start ging. Bosbranden zijn een ernstig pan-Europees probleem geworden, dat niet alleen het Middellandse Zeegebied treft, maar ook landen zoals Tsjechië, Duitsland en Slovenië, zoals blijkt uit recente activeringen van het Uniemechanisme voor civiele bescherming. Een opmerkelijk voorbeeld was dat Zweden in 2018 te maken kreeg met ernstige bosbranden. In 2022 hebben 20 lidstaten meer door branden verwoeste gebieden geregistreerd dan het gemiddelde van de voorgaande jaren.

Zoals blijkt uit de bosbrandseizoenen van de afgelopen jaren, veroorzaken de bosbranden enorme verliezen op ecologisch, klimatologisch, economisch en maatschappelijk vlak. Alleen al in 2022 hebben de bosbranden naar schatting geleid tot economische verliezen van meer dan 2 miljard EUR, waarbij meer dan 25 miljoen ton CO₂ in de atmosfeer terecht kwam. Ongeveer 35 % van de in 2022 door bosbranden getroffen gebieden is gelegen in Natura 2000-gebieden.³

¹ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 924.

² Gelet op artikel 28, lid 1, punt a), van Besluit nr. 1313/2013/EU wordt onder “lidstaten” tevens verstaan “deelnemende landen” zoals gedefinieerd in artikel 4, lid 12, van Besluit nr. 1313/2013/EU.

³ Natura 2000 is een netwerk van kerngebieden van broed- en rustplaatsen voor zeldzame en bedreigde soorten en enkele zeldzame typen natuurlijke habitats die op zichzelf worden beschermd en zich over alle 27 EU-landen uitstrekken, zowel op het land als op zee. Doel van het netwerk is het voortbestaan op lange termijn te waarborgen van de meest waardevolle en bedreigde soorten en habitats van Europa, die zijn opgenomen in zowel de Vogelrichtlijn (Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en

Deze alarmerende toename van bosbranden in heel Europa zal de komende jaren naar verwachting aanhouden als gevolg van de klimaatverandering. Voorzitter Von der Leyen heeft dit punt van zorg aan de orde gesteld in haar toespraak over de Staat van de Unie van september 2022, waarin zij het volgende verklaarde: *“aangezien deze verschijnselen zich steeds vaker voordoen en ook steeds heviger worden, heeft Europa meer capaciteit nodig. Daarom kondig ik vandaag aan dat wij onze capaciteit voor de bestrijding van bosbranden in het komende jaar zullen verdubbelen.”*

Met een wijziging van het besluit in 2019⁴ is rescEU opgericht als een Europese capaciteitsreserve om bijstand te verlenen in overweldigende situaties waarbij de algehele bestaande capaciteit op nationaal niveau en de door de lidstaten aan de Europese pool voor civiele bescherming toegezegde capaciteit niet in staat zijn of niet volstaan om doeltreffend te reageren op verschillende soorten rampen. Deze capaciteit is ontwikkeld, met name op het gebied van de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht, ter aanvulling van de nationale capaciteit⁵. Hoewel sommige onderdelen van deze capaciteit vlot beschikbaar zijn op de markt en relatief snel kunnen worden aangekocht, neemt de beschikbaarheid van de capaciteit voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht meer tijd in beslag. Met het oog op een soepele overgang naar de volledige uitvoering van rescEU was de Commissie gemachtigd om tijdens een eerste overgangsperiode van vijf jaar financiering te verstrekken opdat relevante nationale capaciteit snel beschikbaar zou zijn. Ook werd gespecificeerd dat de Commissie en de lidstaten al in de zomer van 2019⁶ moesten streven naar extra capaciteit, met inbegrip van blushelikopters, om beter en efficiënter te kunnen reageren op het risico van bosbranden. Op basis van een marktstudie over de momenteel beschikbare middelen voor bosbrandbestrijding vanuit de lucht, die op 9 juli 2018 werd bekendgemaakt⁷, werd destijds geschat dat vijf jaar voldoende zou zijn, met name om gespecialiseerde vliegtuigen opnieuw op de markt te kunnen brengen, zodat de permanente vloot kon worden ontwikkeld. Daarom werd in artikel 35 van het besluit een einddatum van 1 januari 2025 ingevoerd voor de toepassing van deze overgangsbepaling. Uit recente marktontwikkelingen en meer in het bijzonder het ontbreken van de vereiste hooggespecialiseerde vliegtuigen op de markt blijkt echter dat een langere termijn (na 2024) nodig is voor de ontwikkeling van amfibische luchtvaartuigen voor bosbrandbestrijding vanuit de lucht. De onderhandelingen met de fabrikant van dergelijke gespecialiseerde luchtvaartuigen bevinden zich in de eindfase; de levering van de eerste dergelijke vliegtuigen tegen een overeengekomen kostprijs zal naar verwachting in 2026 beginnen volgens de meest recente garanties van de fabrikant. Daarom moet de in artikel 35 vastgestelde einddatum worden verlengd tot het einde van het huidige MFK, namelijk 31 december 2027. Deze periode zou overeenkomstig artikel 19, lid 1 bis, de volledige financiële middelen van het Uniemechanisme voor civiele bescherming in het kader van het MFK bestrijken.

de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand) als de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna).

⁴ Besluit (EU) 2019/420 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2019 tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming (PB L 77 I van 20.3.2019, blz. 1).

⁵ Andere rescEU-gebieden zijn onder meer chemische, biologische, radiologische en nucleaire incidenten, medische respons in noodsituaties, vervoer en logistiek en noodenergievoorziening.

⁶ Overweging 34 van Besluit (EU) 2019/420 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2019 tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming (PB L 77 I van 20.3.2019, blz. 1).

⁷ EEN STUDIE OVER MOMENTEEL BESCHIKBARE MIDDELEN VOOR DE BESTRIJDING VAN BOSBRANDEN VANUIT DE LUCHT - CONTRACT ECHO/2018/A1/396_01.

Dit voorstel is bedoeld om ervoor te zorgen dat de relevante nationale capaciteit snel beschikbaar is na het bosbrandseizoen van 2024, wanneer de toepassing van de huidige overgangsbepaling verstrijkt. De contracten moeten ruim van tevoren – in 2024 – worden voorbereid voor de inzet van capaciteit voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht. Bijgevolg moet het besluit in de huidige zittingsperiode worden gewijzigd zodat de voorbereidingen in 2024 van start kunnen gaan. Daarom is het urgent dat de medewetgevers dit gerichte voorstel snel bespreken.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel heeft uitsluitend betrekking op de verlenging van de in artikel 35 van het besluit bedoelde termijn en heeft geen andere gevolgen voor de inhoud van die bepaling. Derhalve blijft het voorstel volledig in overeenstemming met de bestaande beleidsbepalingen op dit gebied.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Geen wetgevingshandeling in het kader van ander Uniebeleid kan thans de doelstelling van dit voorstel verwezenlijken. Er is dus geen overlapping met andere acties op het beleidsterrein. Er wordt echter aandacht besteed aan nauwe coördinatie, samenhang en complementariteit met acties in het kader van ander beleid van de Unie. Het voorstel creëert ook synergieën met andere beleidsterreinen, zoals aanpassing aan de klimaatverandering en instrumenten op het gebied van rampenpreventie en rampenrisicovermindering die erop gericht zijn de gevolgen van de klimaatverandering beter aan te pakken.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 196 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

De Unie heeft een ondersteunende bevoegdheid op het gebied van civiele bescherming. De lidstaten hebben nog steeds de primaire verantwoordelijkheid bij de preventie van, de paraatheid bij en de respons ten aanzien van rampen. Het Uniemechanisme voor civiele bescherming is onder meer ingesteld omdat individuele lidstaten mogelijk niet over voldoende responscapaciteit beschikken om het hoofd te bieden aan grote rampen. Centraal daarbij staat het verstrekken van goed gecoördineerde en snelle wederzijdse bijstand tussen de lidstaten. De doelstellingen van dit voorstel kunnen niet in voldoende mate door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Dit is van bijzonder belang in het geval dat lidstaten worden getroffen door een ramp of meerdere rampen met een brede impact die de capaciteit van lidstaten overstijgen, en de wederzijdse onderlinge bijstand op die manier kunnen verlammen. Het optreden van de Unie op dit gebied omvat onder meer het beheersen van situaties met sterke grensoverschrijdende en meerlanden-/regionale componenten, waarvoor algemene coördinatie en gecoördineerde actie nodig zijn die het nationale niveau overschrijden. Dit omvat de beschikbaarstelling van capaciteit, zoals gespecialiseerde vliegtuigen, die de gevolgen van bosbranden kunnen beperken. De baten zijn onder meer minder verlies van mensenlevens en minder ecologische, economische en materiële schade.

- **Evenredigheid**

Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om de doelstelling te verwezenlijken. Het pakt een specifieke lacune aan die aan het licht is gekomen sinds de vaststelling van Besluit (EU) 2019/420 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming en Verordening (EU) 2021/836 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming en stelt een gerichte oplossing voor. De administratieve lasten voor de Unie en de lidstaten blijven beperkt, aangezien het huidige voorstel hier niets aan verandert.

- **Keuze van het instrument**

Gezien zijn beperkte werkingssfeer wordt een voorstel voor een besluit tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming als passend gezien.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Niet van toepassing.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

In de nasleep van de verwoestende bosbranden in Zuid- en Midden-Europa in 2022 heeft de Europese Commissie op 5 september 2022 in Brussel een informele ministeriële bijeenkomst gehouden over het versterken van de paraatheid en de reactie op bosbranden. Ministers, staatssecretarissen en directeuren-generaal voor civiele bescherming van de lidstaten bespraken een snel gecoördineerd Europees optreden in het kader van het Uniemechanisme voor civiele bescherming om de Unie en haar burgers beter te beschermen tegen branden in 2023 en daarna. Er werd met name bezorgdheid geuit over het gebrek aan voldoende blusvliegtuigen en -helikopters in alle getroffen landen, hetgeen een extra belasting betekent voor het reeds bestaande seizoensgebonden Europese vangnet van blusvliegtuigen, dat door de Commissie wordt medegefinancierd en bedoeld is om de lacunes tijdelijk te overbruggen totdat de permanente nieuwe Europese vloot van blusvliegtuigen (rescEU genaamd en bestaande uit 14 middelgrote en lichte amfibische vliegtuigen en negen middelgrote helikopters ter aanvulling van de nationale vloten) vanaf 2026 beschikbaar zal zijn. Daarom werd een brede consensus bereikt over de uitbreiding van het bestaande seizoensgebonden Europese vangnet van blusvliegtuigen door de opname van extra helikopters en lichte vliegtuigen in cruciale Europese gebieden vanaf de zomer van 2023 te financieren. Deze aanpak is ook besproken tijdens de 49e informele bijeenkomst van directeuren-generaal voor civiele bescherming in Praag in oktober 2022 en met de lidstaten op technisch niveau.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Bij de voorbereiding van dit voorstel heeft de Commissie een beroep gedaan op externe expertise op het gebied van preventie van, paraatheid bij en respons op bosbranden. Een van de deskundigengroepen van de Commissie - de deskundigengroep over de lessen die zijn getrokken uit de aanpak van noodsituaties - is op 10 en 11 januari 2023⁸ bijeengekomen. Een

⁸ [Register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen \(europa.eu\).](https://register.consilium.europa.eu/doc/default/docweb/congress/congress_documents_en/2023/01/10-11-january-2023-lessons-learned-from-the-response-to-wildfires.pdf)

van de belangrijkste resultaten van deze bijeenkomst was de consensus dat zich in het bosbrandseizoen 2022 de meest verwoestende bosbranden hebben voorgedaan waarmee Europa tot dusver te kampen had, en dat er een duidelijk gebrek is aan in de lucht inzetbare middelen in heel Europa om een toenemend aantal gelijktijdige branden aan te pakken. De analyse van de lacunes die door het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties is opgesteld, laat een dagelijks gemiddeld tekort zien van vier vliegtuigen tijdens de perioden met openstaande verzoeken om bijstand van de lidstaten, met een piek van tien vliegtuigen tijdens enkele dagen van de periode met actieve bosbranden. De deskundigen erkenden dat er zowel op nationaal als op Unieniveau duidelijk behoefte is aan meer middelen.

- **Effectbeoordeling**

Gezien de technische aard en de urgentie van het voorstel heeft geen effectbeoordeling plaatsgevonden. In het voorstel zijn echter de lessen verwerkt die in nauw overleg met de betrokken partijen op nationaal en Unieniveau uit het bosbrandseizoen 2022 zijn getrokken (de betrokken partijen gingen akkoord met een verlengde toepassing van de bepaling). Dit heeft bijgedragen tot een beoordeling van het effect van het voorgestelde beleid waarbij de huidige praktijk wordt uitgebreid.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing.

- **Grondrechten**

Niet van toepassing.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Met ingang van 2023 wordt in een overgangsfase gestreefd naar een rescEU-vloot met een totaal van 22 vliegtuigen en 4 helikopters. Het behoud van dit niveau van vlootcapaciteit tot het einde van het huidige MFK (d.w.z. 31 december 2027) is onontbeerlijk. Gezien de totale investeringen in de vloot voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht kunnen de geraamde budgettaire gevolgen worden opgevangen binnen de bestaande financiële middelen van het Uniemechanisme voor civiele bescherming.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Artikel 34 van het besluit bepaalt dat acties waarvoor financiële bijstand wordt verleend, regelmatig moeten worden gemonitord teneinde de uitvoering ervan te volgen. De Commissie moet de toepassing van het besluit evalueren en tussentijdse en ex-postevaluatieverslagen indienen bij het Europees Parlement en de Raad, alsmede een mededeling over de doeltreffendheid, de kostenefficiëntie en de verdere uitvoering van het besluit. Dergelijke evaluaties moeten worden gebaseerd op de in artikel 3 van het besluit opgenomen indicatoren. Er loopt momenteel een evaluatie, die naar verwachting uiterlijk in december 2023 zal worden afgerond overeenkomstig artikel 34, lid 3, van het besluit.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Niet van toepassing.

- **Artikelsgewijze toelichting**

In dit wetgevingsinitiatief wordt voorgesteld de einddatum van de in artikel 35 van het besluit bedoelde periode te verlengen tot en met 31 december 2027.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 196,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's¹⁰,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad¹¹ definieert het rechtskader van rescEU. rescEU heeft tot doel om bijstand te verlenen in overweldigende situaties waarbij de algehele bestaande capaciteit op nationaal niveau en de door de lidstaten aan de Europese pool voor civiele bescherming toegezegde capaciteit niet volstaan om doeltreffend te reageren.
- (2) Door de stijgende temperaturen en lange perioden van droogte neemt het risico van bosbranden in de Europese Unie toe en komen bosbranden steeds vaker voor en worden ze steeds heviger. De beperkte beschikbaarheid van gespecialiseerde responscapaciteit, waaronder amfibische capaciteit voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht, blijft een belangrijke zwakte en vormt de grootste operationele uitdaging voor de Unie bij het aanpakken van gelijktijdige bosbranden.
- (3) Vanwege de nodige flexibiliteit die is geboden door de in artikel 35 van Besluit nr. 1313/2013/EU vastgestelde periode, is het cruciaal dat de einddatum van “1 januari 2025” wordt verlengd tot “31 december 2027” om ervoor te zorgen dat de Unie in het kader van het Uniemechanisme voor civiele bescherming kan zorgen voor extra rescEU-capaciteit vanuit de lucht terwijl de permanente Europese vloot voor de bestrijding van bosbranden vanuit de lucht geleidelijk wordt opgericht.
- (4) Besluit nr. 1313/2013/EU moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

⁹ PB C [...] van [...], blz. [...].

¹⁰ PB C [...] van [...], blz. [...].

¹¹ Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 924).

HEBBEN HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Wijziging

Besluit nr. 1313/2013/EU wordt als volgt gewijzigd:

(1) In artikel 35, eerste alinea, wordt de datum “1 januari 2025” vervangen door “31 december 2027”.

Artikel 2

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 3

Adressaten

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter