

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.2.2009
KOM(2009) 82 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

En gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer

{ SEC(2009)202 }
{ SEC(2009)203 }

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Behovet av en gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer	4
3.	Huvuddelarna i en gemenskapsstrategi för förebyggande åtgärder	4
3.1.	Att skapa förutsättningar för utveckling av kunskapsbaserade strategier för katastrofförebyggande på alla förvaltningsnivåer	4
3.1.1.	Att skapa en förteckning över information om katastrofer	4
3.1.2.	Utbyte av bästa praxis	5
3.1.3.	Att utarbeta riktlinjer för kartläggning av hot/risker	5
3.1.4.	Att uppmuntra forskning	5
3.2.	Att koppla samman aktörer och strategier på alla stadier av katastrofhanteringen	6
3.2.1.	Utvidgning av programmet för gjorda erfarenheter till katastrofförebyggande	6
3.2.2.	Utbildning och ökad medvetenhet när det gäller katastrofförebyggande	6
3.2.3.	Bättre sammankoppling av aktörer	6
3.2.4.	Att stärka verktygen för tidig varning	7
3.3.	Att öka effektiviteten hos befintliga instrument i fråga om katastrofförebyggande	7
3.3.1.	Effektivare användning av gemenskapens medel	7
3.3.2.	Beaktande av katastrofförebyggande i befintlig gemenskapslagstiftning	8
4.	Att stärka det internationella samarbetet för förebyggande åtgärder	8
5.	Slutsats och fortsatt arbete	9

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

En gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer

1. INLEDNING

Mellan 1990 och 2007 inträffade i EU betydligt fler och allvarligare naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan än tidigare. Detta gäller i än högre grad den förstnämnda typen. Förlusterna av människoliv, ödeläggelsen av ekonomisk och social infrastruktur samt nedbrytningen av redan känsliga ekosystem förvärras antagligen till följd av att extrema meteorologiska händelser som t.ex. värmeböljor, stormar och skyfall ökar i antal och omfattning på grund av klimatförändringarna.¹

Analysen som genomförts av FN och andra internationella organisationer har pekat på en ökad sårbarhet för katastrofer, bland annat till följd av intensivare markanvändning, industriell utveckling, städernas utbredning och byggande av infrastruktur.²

Gemenskapen har redan tagit fram ett antal metoder för hantering av aspekter rörande beredskap, insatser och återställande i samband med katastrofer. Det finns också ett antal sektorspecifika initiativ som omfattar översvämningar³, tekniska katastrofer⁴ och oljeutsläpp⁵, med katastrofförebyggande inslag. På gemenskapsnivå finns emellertid ingen strategisk metod för förebyggande av katastrofer.

Syftet med detta meddelande är att identifiera åtgärder som skulle kunna ingå i en gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer. Den ska bygga på och sammankoppla befintliga åtgärder. Med förebyggande avses i) att förebygga katastrofer där så är möjligt, och ii) att vidta åtgärder för att minimera följderna av katastrofer som inte går att undvika.

Detta meddelande har utarbetats mot bakgrund av kommissionens åtagande att lägga fram förslag till åtgärder för katastrofförebyggande⁶ och av uppmaningarna från Europaparlamentet⁷ och rådet⁸ till ökade insatser på gemenskapsnivå för att förebygga katastrofer och mildra följderna av dem. Det bidrar till genomförandet av Hyogo-ramen för åtgärder 2005–2015⁹ och ingår i ett paket med en extern och en intern dimension¹⁰. Det omfattar inte konfliktrelaterade komplicerade nödsituationer eller terrorhandlingar.

¹ Enligt CRED:s (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) databas.

² ISDR, *Global Trends Report*, 2007.

³ Direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningssrisker.

⁴ Rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (Seveso-direktivet).

⁵ T.ex. förordning (EG) nr 1726/2003 om förbud mot oljetankfartyg med enkelskrov i europeiska hamnar och förordning (EG) nr 2038/2006 om flerårig finansiering av Europeiska sjösäkerhetsbyråns åtgärder i samband med insatser vid förorening från fartyg.

⁶ KOM(2008) 130.

⁷ Europaparlamentets resolution av den 19 juni 2008 om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer. Europaparlamentets resolution av den 14 november 2007 om regionala konsekvenser av jordbävningar.

⁸ Rådets slutsatser av den 16 juni 2008.

⁹ Antagen vid världskonferensen för katastrofbegränsning.

¹⁰ EU:s strategi för begränsning av katastrofrisken i utvecklingsländer, KOM(2009) 84.

2. BEHOVET AV EN GEMENSKAPSSTRATEGI FÖR FÖREBYGGANDE AV KATASTROFER

Det finns flera skäl till att katastrofförebyggande åtgärder bör beaktas på europeisk nivå. Det mest påtagliga är att katastrofer inte hindras av nationella gränser och kan ha internationella dimensioner (vilket var fallet med översvämningarna 2002 och skogsbränderna 2007). Katastrofer kan ha negativ inverkan inom gemenskapspolitiska områden som jordbruk och infrastruktur. De ekonomiska följderna av katastrofer¹¹ kan negativt påverka den ekonomiska tillväxten och konkurrenskraften i EU:s regioner (och därmed i EU som helhet). Ofta måste dessutom gemenskapens medel användas för katastrofernas efterverkningar.

I medlemsstaterna finns i olika utsträckning redan strategier för att förebygga katastrofer. Åtgärder på gemenskapsnivå bör komplettera nationella åtgärder och vara inriktade på områden där en gemensam strategi är mer effektiv än separata nationella sådana. Framför allt kommer EU att försöka minska följderna av katastrofer inom EU genom att

- utveckla kunskapsbaserade strategier för katastrofförebyggande på alla förvaltningsnivåer,
- koppla samman relevanta aktörer och strategier på alla stadier av katastrofhanteringen,
- förbättra effektiviteten hos befintliga strategiska instrument med avseende på katastrofförebyggande.

En gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer bör uttryckligen bygga på åtgärder som redan har vidtagits på europeisk nivå – antingen sektorslagstiftning eller möjligheten att använda gemenskapsmedel för förebyggande åtgärder¹².

3. HUVUDELARNA I EN GEMENSKAPSSTRATEGI FÖR FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

3.1. Att skapa förutsättningar för utveckling av kunskapsbaserade strategier för katastrofförebyggande på alla förvaltningsnivåer

Ökad kunskap om katastrofer är en förutsättning för utvecklingen av effektiva strategier för förebyggande av katastrofer.

3.1.1. Att skapa en förteckning över information om katastrofer

För närvarande finns bara begränsad information om katastrofer. Den är dessutom svår att jämföra. Flera kriterier används, t.ex. antal offer, skadeomfattning och antal tillbud under en bestämd tidsperiod. Uppgifterna om katastrofers fysiska och ekonomiska följder är i bästa fall indikativa.

Kommissionen kommer att ta fram en omfattande förteckning över befintliga källor för information om katastrofer. Därigenom blir det möjligt att kartlägga frågor om jämförbarhet och informationsluckor. Den blir också en utgångspunkt för bedömning av hur informationsspridningen ska kunna förbättras inom EU.

Information om katastrofers ekonomiska följder är av särskild betydelse eftersom den kan underlätta för beslutsfattarna att göra en korrekt bedömning av kostnad och nytta för olika

¹¹ De ekonomiska följderna av katastrofer i Europa har uppskattats till ett värde av 15 miljarder euro per år (ABI [2005] och Munich Re [2008]).

¹² Dessa är bland annat Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, det finansiella instrumentet för civilskydd, LIFE+, IKT-stödprogrammet och ramprogrammet för forskning. Dessutom är 5,8 miljarder euro direkt avsatta för riskförebyggande åtgärder inom ramen för sammanhållningspolitiken 2007–2013.

katastrofförebyggande åtgärder. Kommissionen kommer att inrätta en intressegrupp för en översyn av befintlig information. På grundval av den bedömningen kommer kommissionen att vidta de åtgärder som krävs för att täcka eventuella kunskapsluckor.

3.1.2. Utbyte av bästa praxis

Kommissionen kommer att inleda en översyn av bästa praxis och underlätta utbytet av information mellan intressenterna. Studier och samarbetsprojekt med medlemsstater och andra intressenter kommer att genomföras.

Erfarenheterna från genomförandet av befintlig lagstiftning om förebyggande verksamhet kommer att användas för att bedöma om metoder som nu används inom specifika sektorer skulle kunna användas på bredare front. Översvämningsdirektivet t.ex. omfattar förfaranden för kartläggning av hot och risker och riskhantering, och Sevesodirektivet innehåller bestämmelser om fysisk planering, säkerhetsrapporter och planer för räddningsinsatser. Dessa tekniker kan eventuellt vara användbara vid förebyggandet av andra katastrofer.

3.1.3. Att utarbeta riktlinjer för kartläggning av hot/risker

Kartläggningen av hot syftar till att identifiera områden som är utsatta för särskilda risker. Den förser allmänheten med avgörande information och är ett viktigt verktyg för planeringsmyndigheter.

Medlemsstaterna håller nu på att utarbeta ett antal initiativ för kartläggning av hot och risker. Metoderna är olika, vilket har försämrat informationens jämförbarhet och gör det svårt att konsolidera den på europeisk nivå. Därför finns ingen övergripande bild av de risker EU står inför. Beslutsfattare och företag (t.ex. infrastrukturutvecklare, försäkringssektorn) skulle gynnas av mer jämförbar information om hot/risker över hela EU.

Kommissionen kommer att genomföra en studie av gällande praxis rörande kartläggningen av hot och risker i medlemsstaterna. På grundval av den kommer gemenskapsriktlinjer för kartläggning av hot och risker att utvecklas. De kommer att bygga på befintliga gemenskapsinitiativ¹³. Riktlinjerna bör vara fokuserade på katastrofer som kan få gränsöverskridande konsekvenser (t.ex. översvämnningar eller oavsiktliga utsläpp av kemiska och radioaktiva ämnen), exceptionella händelser (kraftiga stormar), storskaliga katastrofer (jordbävningar), och katastrofer där kostnaderna för återställandet kan tyckas oproportionerliga i jämförelse med kostnaderna för förebyggande åtgärder. Möjligheten att utarbeta ett särskilt initiativ om skogsbränder kommer också att undersökas.

3.1.4. Att uppmuntra forskning

Flera av temaområdena inom sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling (2007–2013)¹⁴ omfattar risker kopplade till naturfenomen eller till människans verksamhet. Under genomförandet av programmet kommer kommissionen att

- förbättra samordningen av gemenskapsfinansierad forskning på detta område, i synnerhet med avseende på högprioriterade frågor som t.ex. klimatförändringen,
- investera i forskning om utvecklingen av system för tidig varning, och om informations- och övervakningssystemens kompatibilitet,
- fortsätta Gemensamma forskningscentrets forskningsverksamhet i fråga om katastrofhanteringsstadier,

¹³ T.ex. initiativet GMES (global övervakning för miljö och säkerhet).

¹⁴ Miljö, infrastruktur, rymdforskning/Copernicus, säkerhetsforskning samt informations- och kommunikationsteknik.

- göra forskningsresultat lätt och systematiskt tillgängliga för aktörer inom området förebyggande, och upprätta en databas för experter med specialistkunskaper.

3.2. Att koppla samman aktörer och strategier på alla stadier av katastrofhanteringen

En rad strategier på gemenskapsnivå och nationell nivå kan tillämpas så att de underlättar katastrofhanteringen på olika stadier – förebyggande, beredskap, insatser och återställande. Detta kräver att de aktörer kopplas samman som är inblandade i utveckling och genomförande av åtgärder som kan ha stor inverkan på förebyggandet av katastrofer. Kommissionen kommer att arbeta för att främja bästa praxis i hela EU.

3.2.1. Utvidgning av programmet för gjorda erfarenheter till katastrofförebyggande

Kommissionen har inrättat ett program för erfarenheter som gjorts vid interventioner inom ramen för gemenskapens civilskyddsmekanism. Direkta insatser vid katastrofer utvärderas för att kartlägga möjligheter till förbättringar. Kommissionen kommer att utvidga programmet för att se hur förebyggandet av katastrofer kan bli bättre.

3.2.2. Utbildning och ökad medvetenhet när det gäller katastrofförebyggande

Kommissionen håller på att utarbeta förslag till förbättring av utbildningen för katastrofhantering på gemenskapsnivå. Kommissionen kommer att inlemma förebyggandet i dessa förslag, och utveckla särskilda kurser i förebyggande inom ramen för gemenskapens program för civilskyddsutbildning.

Ökad medvetenhet hos allmänheten kan också bidra till att förebygga katastrofer. Medborgarna bör t.ex. vara medvetna om vad man ska göra i samband med en jordbävning. Kommissionen kommer att utnyttja den kommande ansökningsomgången för samarbetsprojekt inom ramen för det finansiella instrumentet för civilskydd till att införa möjligheten till stöd för projekt för medvetenhet hos allmänheten och utbildning, t.ex. identifiering av bästa praxis och utarbetande av läroplaner i skolan.

3.2.3. Bättre sammankoppling av aktörer

Erfarenheterna i vissa medlemsstater visar att det kan vara meningsfullt att inrätta samordningsmekanismer för krishantering, där olika offentliga och privata intressenter ingår.

Kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna till sådana initiativ. Detta bör för det första innebära att aktörer som är berörda av katastrofförebyggande verksamhet sammankopplas – aktörer inom fysisk planering måste t.ex. kommunicera med organ som ansvarar för kartläggning av hot och risker. För det andra bör aktörer som är verksamma under olika stadier av krishanteringen sammankopplas – projekt för återställande av skog bör t.ex. underlätta ingripandet vid nödsituationer.

Ett europeiskt nätverk bestående av företrädare för de olika nationella instanser som berörs i samtliga medlemsstater skulle kunna tjäna som ett meningsfullt forum för framtagande av rekommendationer om bästa praxis. Kommissionen har för avsikt att upprätta ett sådant nätverk, där instanser med ansvar för fysisk planering, kartläggning av risker och hot, miljöskydd samt nödberedskap och nödsatser ingår. Informationsspridningen inom nätverket kommer att underlättas med hjälp av ett webbaserat verktyg.

Nätverket kommer att användas för att inrätta arbetsgrupper som kommer att lägga fram rekommendationer om åtgärder för strategisk samordning som ska vidtas på gemenskapsnivå, nationell nivå eller lägre nivå. Nätverkets första prioriteringar kommer att vara följande:

- Kartläggning av bästa praxis för sammankoppling av relevanta aktörer och strategier under katastrofhanteringen på olika stadier.

- Sammankoppling av relevanta aktörer och strategier som bör engageras för att förebygga bränder i skog och mark i EU.

3.2.4. *Att stärka verktygen för tidig varning*

Möjligheterna för medborgare och beslutsfattare att mildra katastrofer beror till stor del på tillgången på tillförlitliga verktyg för tidig varning. Kommissionen kommer att stärka sammankopplingen mellan system för tidig varning genom att

- förstärka samarbetet med nätverket av europeiska väderlekstjänster i syfte att införa akuta översvämningsskik (inbegripet översvämningar i kustområden) i systemen för tidig varning,
- korta tiden mellan händelse och skik i befintliga system för tidig varning,
- koppla samman befintliga skiksystem för skogsbränder (EFFIS) och översvämningar (EFAS) inom det globala systemet för katastrofvarning och samordning (GDACS),
- fortsätta det samarbete med länderna i södra medelhavsområdet som syftar till att förbättra tillgången till information i realtid för befintliga system för tidig varning,
- öka medborgarnas medvetenhet om det europeiska skiknumret 112 i samarbete med medlemsstaterna.

3.3. **Att öka effektiviteten hos befintliga instrument i fråga om katastrofförebyggande**

Gemenskapen har flera finansiella instrument och lagar till stöd för medlemsstaternas åtgärder när det gäller förebyggande. Kommissionen kommer att se till att aspekter som rör förebyggande beaktas mer konsekvent och effektivt inom olika strategier och program (t.ex. gemensamma strategier för jordbruks- och landsbygdsutveckling).

3.3.1. *Effektivare användning av gemenskapens medel*

Katastrofförebyggande åtgärder bör betraktas som en klok investering eftersom kostnaderna för förebyggande åtgärder vanligtvis är flera gånger lägre än de för återställande. För att effektivisera gemenskapens finansiering av katastrofförebyggande åtgärder kommer kommissionen i nära samarbete med medlemsstaterna att göra följande:

- Under 2009 ska en förteckning upprättas över de gemenskapsinstrument som finns för stöd till katastrofförebyggande verksamhet. Syftet är att bedöma i vilken utsträckning sådana instrument används samt att se om det finns sådant som de inte täcker in.
- En förteckning ska utarbetas över förebyggande åtgärder som för medlemsstaterna skulle kunna komma i fråga för EU-stöd (t.ex. åtgärder som integrerar förebyggande åtgärder i projekt för återbeskogning/nybeskogning).

På grundval av detta kommer medlemsstaterna att uppmanas att bedöma om integreringen av katastrofförebyggande åtgärder i nationella operativa program med EU-stöd kan förbättras. Om sådana behov konstateras kan kommissionen stödja en förbättring av de nationella operativa programmen.

Den regelbundna översynen av EU:s finansieringsinstrument och utformningen av nästa budgetplan kommer att skapa nya möjligheter att överväga en integrering av åtgärder för riskförebyggande i EU:s finansieringsverksamhet.

3.3.2. Beaktande av katastrofförebyggande i befintlig gemenskapslagstiftning

Frågor angående förebyggande bör beaktas vid de planerade översynerna av ett flertal av EU:s rättsakter, bland annat följande:

- Rådets direktiv 85/337/EEG¹⁵ om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EIA-direktivet), ändrat genom direktiv 97/11/EG¹⁶ och 2003/35/EC¹⁷. I samband med detta skulle en granskning kunna göras av huruvida miljökonsekvensbedömningen av enskilda projekt i tillräcklig grad tar upp de direkta och indirekta effekterna på förebyggandet av katastrofrisker.
- Sevesodirektivet (96/82/EG), som upprättar betydelsefulla kopplingar till markanvändning och fysisk planering.

Kommissionen kommer också att arbeta för att mildra följderna av jordbävningar genom att uppmuntra medlemsstaterna att helt och hållet inlemma de gemensamma europeiska koderna för dimensionering av byggnadsverk (i synnerhet "Eurokod 8") i sina nationella planeringsbestämmelser. I detta sammanhang uppmanas medlemsstaterna att fullt ut utnyttja de möjligheter som erbjuds genom direktiven om offentlig upphandling¹⁸.

4. ATT STÄRKA DET INTERNATIONELLA SAMARBETET FÖR FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

Kommissionen kommer att betona katastrofförebyggande åtgärder i samband med kommande samarbetsinitiativ med tredjeländer, framför allt

- med kandidatländer och potentiella kandidatländer genom deras deltagande i eller anslutning till gemenskapsmekanismen och genomförandet av initiativet för minskning av katastrofrisken,
- inom ramen för Europeiska grannskapspolitiken¹⁹, genom att stärka den del i befintliga avtal som avser katastrofförebyggande,
- genom programmet för förebyggande, beredskap och insatser vid katastrofer²⁰ inom ramen för Europa-Medelhavspartnerskapet,
- med partner inom Europeiska grannskapspolitiken i östra Europa angående förebyggande av katastrofer.

Kommissionen kommer att se till att samordning sker med den internationella strategin för minskning av katastrofrisker (UN-ISDR) och se till att starka band finns till EU:s strategi för begränsning av katastrofrisker i utvecklingsländer.

¹⁵ EGT L 175, 5.7.1985.

¹⁶ EGT L 73, 14.3.1997.

¹⁷ EUT L 156, 25.6.2003.

¹⁸ Enligt direktiv 2004/17/EG och 2004/18/EG (EUT L 134, 30.4.2004) ska de tekniska specifikationerna vara utformade enligt nationella tekniska regler förenliga med gemenskapslagstiftningen eller genom hänvisning till sådana nationella standarder som genomför europeiska standarder.

¹⁹ KOM(2004) 373.

²⁰ **Barcelonaprocessen: Union for the Mediterranean ministerial conference – slutförklaring, Marseille 4 november 2008.**

5. SLUTSATS OCH FORTSATT ARBETE

Detta meddelande innehåller en övergripande europeisk modell för att förebygga katastrofer. Det kartlägger områden där åtgärder kan vidtas och beskriver särskilda insatser för ökat förebyggande av katastrofer på kort sikt. Vid genomförandet av dessa insatser kommer åtgärder som redan vidtas av gemenskapen att beaktas. Därmed skapas de förutsättningar som krävs för att åtgärderna ska kunna samlas inom en enhetlig och effektiv gemenskapsram.

Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén uppmanas att förse kommissionen med ytterligare material och synpunkter i syfte att konsolidera en gemenskapsstrategi för förebyggandet av katastrofer.

Kommissionen kommer att hålla ytterligare samråd och upprätthålla kontakten med intressenter från den offentliga och den privata sektorn för att främja denna strategi, och kommer om så är lämpligt att föreslå en vidareutveckling av den.