



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.3.2008
KOM(2008) 130 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

om styrkelse af EU's katastrofeberedskab

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om styrkelse af EU's katastrofeberedskab

1. INDLEDNING

Formålet med denne meddelelse er at fremlægge forslag til styrkelse af EU's katastrofeberedskab, som bygger på allerede opnåede resultater. Disse forslag er første skridt på vejen mod en bred og integreret EU-indsats, og de tager sigte på at styrke og skabe synergi mellem eksisterende instrumenter og at forbedre deres koordinering.

"Katastrofe" anvendes i denne meddelelse bredt og dækker ikke blot naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer, men også konfliktrelaterede, komplekse nødsituationer, der opstår i og/eller uden for EU. Efter anmodning fra Rådet og Parlamentet er der vedlagt et særligt bilag om skovbrande, der viser, hvordan yderligere foranstaltninger til forebyggelse, beredskab, indsats og genopretning kan kombineres i forbindelse med katastrofer af den målestok, der ramte Europa sidste sommer.

Kommissionen vil samarbejde med Rådet, medlemsstaterne og andre berørte parter om de første skridt, der er foreslået i denne meddelelse, og jævnlige vurdere resultaterne med henblik på at tage yderligere skridt hen imod et mere integreret katastrofeberedskab for EU.

2. BEHOVET FOR ET STYRKET KATASTROFEBEREDSKAB

Store udfordringer forude – i og uden for EU. Store katastrofer – naturkatastrofer, menneskeskabte katastrofer eller en blanding af de to typer katastrofer - som f. eks. tsunamien i Det Indiske Ocean i 2004, krigen i Libanon i 2006, havforurening i tredjelande eller skovbrandene og oversvømmelserne i Europa i sommeren 2007 har medført, at der i stigende omfang efterlyses et mere effektivt EU-katastrofeberedskab. Hertil kommer, at et stadigt større antal katastrofer er knyttet sammen med klimaændringerne. Det er et forhold, som også vil påvirke EU's naboer.

Stor efterspørgsel. EU's borgere forventer, at EU beskytter deres liv og værdier inden for EU og samtidigt yder effektiv katastrofebistand i andre dele af verden som et vigtigt udtryk for den europæiske solidaritet. Organisationerne – lige fra FN til ngo'er – og EU's tredjelandspartnere har store forventninger til den rolle, EU kan spille i forbindelse med katastrofebistand. Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd (december 2007) opfordrede Rådet og Kommissionen til at sikre den bedst mulige anvendelse af EU's civilbeskyttelsesordning sammen med det finansielle civilbeskyttelsesinstrument for at kunne gøre en indsats ved store katastrofer i fremtiden og styrke samarbejdet med og mellem medlemsstaterne. Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd (december 2007) undertegnede ligeledes den europæiske konsensus om humanitær bistand, som fastlægger detaljerede rammer for

mere effektiv humanitær bistand på EU-plan. Europa-Parlamentet efterlyste i sin beslutning om en EU-konsensus vedrørende humanitær bistand et stærkt EU-tilsagn om at sikre tilstrækkelig humanitær bistand samt tilstrækkelig og fleksibel finansiering gennem tilsvarende årlige budgetbevillinger.

Udfordringerne i og uden for EU er ofte de samme. De katastrofer, man ser nu om stunder, er ofte grænseoverskridende og kræver en multilateral og koordineret indsats. Samtidigt er grænserne mellem interne og eksterne katastrofer stadig mere slørede: tsunamien i Det Indiske Ocean berørte både europæiske turister og lokalbefolkningerne, oversvømmelser og brande berører både EU-medlemsstater og nabolande, epidemier kan brede sig fra ét kontinent til et andet, europæiske borgere skal evakueres fra kriseområder osv. Navnlig i forbindelse med civilbeskyttelse anvender EU og medlemsstaterne ofte de samme instrumenter til at opfylde de samme behov i eller uden for EU, enten som led i en individuel katastrofeindsats eller som et supplement til humanitær bistand. Der skal i forbindelse med enhver EU-indsats over for en given katastrofe gøres brug af de mest passende midler under hensyn til behovene. Der vil også skulle tages hensyn til aspekter som f. eks. hurtighed, effektivitet og omkostningseffektivitet.

Den generelle udfordring med hensyn til at forebygge, afhjælpe og sætte ind over for katastrofer. Komplexiteten og rækkevidden af disse bredspektrede udfordringer kræver en integreret EU-tilgang til katastroferisikovurdering, katastrofeforudsigelse, -forebyggelse, -beredskab og -afhjælpning (før og efter katastrofe), anvendelse af forskellige politikker, instrumenter og tjenester, der er til rådighed for EU, og samarbejde mellem medlemsstaterne. Dette vil bidrage til at skabe balance mellem nationalt ansvar og europæisk solidaritet. De eksisterende forbindelser mellem civilbeskyttelse og miljøpolitikker bør styrkes for at sikre fuldt udbytte af de forebyggende foranstaltninger, der er omhandlet i miljølovgivningen og sikre en integreret EU-tilgang til katastrofe-forebyggelse og -afhjælpning. Hertil kommer, at hensyn til omkostningseffektivitet og ressourcebegrænsninger kræver styrede, koordinerede og integrerede foranstaltninger. Når der ydes bistand til personer, der er berørt af katastrofer uden for EU's grænser, bør EU's bidrag indgå som en integreret del af den samlede internationale bistand.

3. HEN IMOD ET STYRKET EU-KATASTROFEBEREDSKAB

3.1. Gradvis opbygning af mere integreret koordinering

Mange forskellige europæiske aktører og politikker. Hvad angår indsatsen over for katastrofer, varierer beslutningsprocesserne fra den ene politik til den anden og fra det ene redskab til det andet, og dette forhold afgør, om beredskabskapaciteten kan mobiliseres i eller uden for EU.

Europa-Kommissionen er ansvarlig for mange forskellige hjælpeinstrumenter samt varslings- og koordineringsmekanismer:

- Den forvalter mange systemer til hurtig varsling (RAS), der skal sikre hurtig og effektiv hjælp i forbindelse med specifikke katastrofer – lige fra biokemiske angreb til sygdomsepidemier og dyresygdomme, olieudslip, havforurening og beskyttelse af kritiske infrastrukturer¹.
- Den træffer beslutning om EU's humanitære bistand (gennem sin afdeling for humanitær bistand, GD ECHO). Kommissionen har ydet humanitær bistand, nødhjælp og beskyttelse til ofre for konflikter eller katastrofer i tredjelande, og den gør også en stor indsats inden for katastrofeberedskab.
- Den fremmer og koordinerer også anvendelsen af medlemsstaternes civilbeskyttelseskapacitet gennem EU's civilbeskyttelsesordning, der blev etableret i 2001 til indsats over for katastrofer, der rammer i og uden for EU.
- Stabilitetsinstrumentet omfatter ekstraordinære bistandsforanstaltninger, der skal muliggøre rettidig indsats over for katastrofer og politiske kriser.
- Forskellige geografiske instrumenter til ekstern bistand omfatter nødreserver, der under særlige omstændigheder og efter specifikke beslutningstagningsprocedurer kan mobiliseres til kortvarig eller mellemsigtet indsats over katastrofer.
- Andre instrumenter, der er tilgængelige for EU og medlemsstaterne, er Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), EU's solidaritetsfond (EUSF), midlerne til udvikling af landdistrikter, det finansielle civilbeskyttelsesinstrument (CPFI) og LIFE+. EUSF kan anvendes til at lette den finansielle byrde for medlemsstater eller lande, der deltager i tiltrædelsesforhandlinger med EU, og som er ramt af større naturkatastrofer, gennem genfinansiering af udgifter til nødhjælpsforanstaltninger, som de offentlige myndigheder har måttet afholde. EFRU kan samfinansiere forberedelse og gennemførelse af foranstaltninger til at forebygge og mindske naturlige risici og samfinansiere genopbygningsforanstaltninger efter naturkatastrofer. Midlerne til udvikling af landdistrikter, CPFI og LIFE+ kan anvendes af medlemsstaterne til at finansiere foranstaltninger til forebyggelse af katastrofer.
- Kommissionen har siden juni 2006 haft en intern koordinationsmekanisme (ARGUS), der skal hjælpe den til at yde en effektiv indsats over for bredspektrede katastrofer og kriser inden for dens beføjelser og ligeledes anvendes til at yde et aktivt bidrag som led i EU's krisekoordineringsordninger (CCA).

¹ F.eks. ECURIE (fællesskabsordning for hurtig udveksling af information i tilfælde af strålingsfare), ADNS (system for anmeldelse af dyresygdomme), RAS BICHAT (system til hurtig varsling af biologiske og kemiske angreb og trusler), EWRS (systemet for tidlig varsling og reaktion, der skal anvendes til advare de offentlige sundhedsmyndigheder og Kommissionen om udbrud af overførbare sygdomme), HEOF (centret for forebyggelse af og kontrol med sygdomme), RAPEX (system til hurtig udveksling af information om foranstaltninger vedrørende alvorlige og umiddelbare risici hidrørende fra non-food-forbrugsvarer), RASFF (systemet for hurtig udveksling af oplysninger om fødevarer), RAS-CHEM (system til hurtig varsling om kemikalier - under udvikling), CIWIN (informations- og varslingsnetværk vedrørende kritisk infrastruktur).

- RELEX-kriseplatformen, der blev etableret efter tsunamien i 2004, bidrager til den politiske koordinering mellem Kommissionen og medlemsstaterne i eksterne krisesituationer.

Der skal til stadighed sikres et tæt samarbejde og koordinering med rådsformandskabet, medlemsstaterne og Generalsekretariatet for Rådet, navnlig angående konsulært samarbejde og anvendelsen af EU-medlemsstaternes militære ressourcer og katastrofeberedskabskapacitet. Formandskabet har ansvar for 1) at vurdere, hvorvidt en EU-civilbeskyttelsesaktion uden for EU falder ind under traktaternes kriseforvaltningsbestemmelser forud for Kommissionens ibrugtagning af mekanismen og 2) at sikre politisk koordinering af EU-civilbeskyttelsesoperationer i tredjelande.

Der er på det seneste gjort en indsats for at forbedre koordineringen af katastrofeberedskabsinstrumenterne:

- Efter Kommissionens forslag fra 2005 og Barnier-rapporten fra maj 2006 om oprettelse af en europæisk civilbeskyttelsesstyrke vedtog Rådet reviderede lovgivningsrammer med nye beføjelser for Kommissionen inden for civilbeskyttelse. Hertil kom, at Kommissionen tog sine interne koordineringsmekanismer op til fornyet vurdering.
- Med den europæiske konsensus om humanitær bistand, der blev vedtaget af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og Kommissionen i december 2007, er der for første gang formuleret en klar EU-erklæring om de fælles mål og principper, der ligger bag EU's humanitære bistand. Den understreger behovet for øget koordinering af EU's og medlemsstaternes beredskab over for større katastrofer og inden for humanitær bistand.
- EU-delegationerne i tredjelande er blevet omstruktureret, således at de kan varetage deres rolle fuldt ud i tilfælde af katastrofer. I en pilotfase vil seks delegationer f. eks. specialisere sig i katastrofeindsats, og hver enkelt af de 130 delegationer rundt omkring i verden har en "krisekorrespondent", der fungerer som lokalt kontaktpunkt i forbindelse med katastrofer og politiske kriser for Kommissionens hovedkvarter, nabo-EU-delegationer og lokale partnere.
- Kommissionen vedtog i 2007² en handlingsplan, der skal omsætte princippet i artikel 20 i EF-traktaten til praksis. Denne artikel fastsætter, at enhver unionsborger i tredjelande - hvor den medlemsstat, hvori han er statsborger, ikke er repræsenteret - nyder enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat. Der indgår i planen en række foranstaltninger til informering, udvidelse af den konsulære beskyttelse og fremme af konsulært samarbejde mellem medlemsstaterne.

² KOM(2007) 767.

- Kommissionen arbejder på at forbedre sin indsats ved at samarbejde med medlemsstaterne, FN og andre internationale aktører (f. eks. gennem fastlæggelse af metoder til vurdering af skader og behov i kølvandet på katastrofer) og ved at yde støtte til styrkelse af beredskabskapaciteten for vigtige humanitære aktører som f.eks. FN og Røde Kors og deres klargøring af humanitære nødhjælpsforsyninger, der kan afsendes hurtigt og økonomisk i forbindelse med katastrofer.

Der er stadig behov for større kohærens, effektivitet og synlighed for at nå målet med hensyn til et mere integreret EU-katastrofeberedskab:

- Kommissionen forpligter sig til at opnå større effektivitet i sit samarbejde med medlemsstaterne, internationale, nationale og lokale aktører gennem synergi og bedre koordinering af uddannelse, evaluering af behov, planlægning og foranstaltninger.
- Navnlig i forbindelse med store naturkatastrofer kan der gennemføres forbedringer af den "horisontale" koordinering mellem Kommissionen, formandskabet, medlemsstaterne og den højtstående repræsentant/generalsekretæren – både i Bruxelles og ude i marken i forbindelse med kriser, der omfatter både EU-instrumenter og FUSP-instrumenter. Der kan gennemføres forbedringer af den tidstro udveksling af faktuelle oplysninger og analytisk rapportering i alle faser (planlægning, koordinering af interventioner og udveksling af bedste praksis understøttet af en tilsvarende teknisk infrastruktur) og etableres fælles planlægningsteam og fælles operationelle team, hvor det er muligt. Der bør på forhånd opstilles forskellige og mere bredspektrede scenarier, således at der kan udvikles operationsklare procedurer til hver hovedkategori af katastrofer og hvert geografisk område og gennemføres egentlig beredskabsplanlægning på EU-plan. Forbedret beredskabsplanlægning vil gøre det nemmere at handle hurtigt og muliggøre tilpasninger i den akutte katastrofefase.
- De eksisterende ressourcer skal fordeles mere hensigtsmæssigt på instrumenter på henholdsvis EU-niveau og på medlemsstatsniveau og mellem de forskellige EU-instrumenter. Der er behov for forbedring af den "vertikale" koordinering mellem EU og medlemsstaterne. Denne koordinering bør optimeres, eftersom forskellene på mandaterne for de forskellige medlemsstater og humanitære tjenester/agenturer har betydning for Kommissionens indsats.

Som led i Kommissionens bidrag til et styrket katastrofeberedskab har Kommissionen til hensigt at gennemføre de forbedringer, der beskrives i det følgende, idet der navnlig gøres brug af Barnier-rapportens forslag. For fulgt ud at nå målet med hensyn til et mere integreret katastrofeberedskab kræves der en langsigtet indsats fra Kommissionens, EU's og medlemsstaternes side. De forbedringer, som foreslås i denne meddelelse, udgør yderligere et skridt i forbindelse med rationaliseringen af katastrofeberedskabsinstrumenterne. Nogle vedrører den måde, de eksisterende instrumenter fungerer på (3.2 og 3.3), mens udviklingen af horisontale værktøjer udgør et nyt skridt, som kan sikre mere effektiv koordinering (3.4).

3.2. Styrkelse af EU's civilbeskyttelsesordning

På civilbeskyttelsesområdet foreslår Kommissionen at øge EU's og Kommissionens kapacitet gennem følgende foranstaltninger.

- **Opbygning af overvågnings- og informationscentret, således at det kan spille rollen som operationelt center for EU's civilbeskyttelsesindsats.** Dette kræver et kvalitativt skifte fra informationsdeling/nødhjælp til proaktiv foregribelse/tidstro overvågning af nødsituationer og operationel indsats/koordinering. Dette omfatter systemer til tidlig varsling, gennemførelse af behovsevalueringer, identificering af ressourcer, der modsvarer hinanden, og teknisk rådgivning om beredskabsressourcer til medlemsstaterne, opstilling af scenarier, standardoperationsprocedurer og evaluering af indhøstede erfaringer, anvendelse af Kommissionens kompetence til at samle tilgængelige transportressourcer og sikre samfinansiering af transport, forøgelse af uddannelses- og øvelsesaktiviteter for medlemsstaterne og eksperter samt hjælp til medlemsstaterne med at etablere fælles ressourcer. Dette indebærer også anvendelse af overvågningskapacitet som den, der er udviklet under initiativet for global miljø- og sikkerhedsovervågning (GMES), eller udvikling af instrumenter som GALILEO (EU's satellitbaserede radionavigationsprogram).
- **Forbedring af EU's civilbeskyttelsesberedskab.** Efter de katastrofer, der ramte medlemsstaterne i løbet af sommeren 2007, har Europa-Parlamentet efterlyst en europæisk civil beskyttelsesstyrke, og Rådet har anmodet Kommissionen om at fremlægge forslag om katastroferedskabet. Bortset fra havforurening, hvor Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed holder europæiske forureningsbekæmpelsesfartøjer i beredskab efter andmoning fra de berørte lande til supplerende af nationale ressourcer, kan indsatsen over for f.eks. oversvømmelser og skovbrande, som er den hyppigste form for katastrofer i medlemsstaterne, på nuværende tidspunkt kun komme fra de berørte landes side. Manglerne i forbindelse med beredskabsressourcerne bør kortlægges, og det bør evalueres, hvordan de kan afhjælpes, herunder hvordan der kan etableres reserveressourcer til europæiske civilbeskyttelsesoperationer. De kan baseres på to hovedbestanddele: standbymoduler og supplerende EU-ressourcer, og overlapninger i forhold til eksisterende beredskabskapacitet skal undgås. De midler, der stilles til rådighed i forbindelse med det pilotprojekt, der igangsættes af Europa-Parlamentet under 2008-budgettet, vil blive anvendt til at teste denne type foranstaltninger.

3.3. Styrkelse af EU's humanitære bistand

Den europæiske konsensus om humanitær bistand udgør integrerede rammer til forbedring af den humanitære bistand. Inden for humanitær bistand foreslår Kommissionen at styrke EU's og Kommissionens kapacitet gennem følgende foranstaltninger:

- I henhold til konsensusen skal der bl.a. foretages kortlægning af eksisterende mangler i forbindelse med ydelsen af humanitær bistand på EU-plan og på internationalt plan ved hjælp af en **kortlægningsundersøgelse** af logistisk kapacitet, herunder opbygning af lagre, offentlige indkøb og transport til bestemmelsesstedet af humanitære forsyninger med det formål at afdække potentielle mangler. Efterfølgende bør der træffes foranstaltninger til afhjælpning af mulige mangler. Undersøgelsen vil bidrage til fastlæggelse af klare retningslinjer for, hvilke af de forskellige tilgængelige instrumenter der er bedst placerede, mest velegnede og omkostningseffektive i en given kontekst.
- Yderligere styrkelse af evnen til at gennemføre en hurtig evaluering og indsats i marken via de lokale ECHO-kontorer og eksperter: 6 regionale ECHO-kontorer bemandes gradvist med tværsektorielle ekspertteam, der kan gå i aktion øjeblikkeligt, hvis der pludseligt indtræffer katastrofer. Der kan med dette beredskab gennemføres hurtig evaluering på stedet med henblik på at kanalisere donorernes humanitære bistand hensigtsmæssigt og bidrage til tidlig koordinering i marken mellem de forskellige tilstedeværende hjælpeorganisationer
- **Kontakt til forskellige aktører.** Da der er tale om mere og mere forskelligartede aktører i den globale indsats over for kriser og med henblik på at blive i stand til at anvende alle tilgængelige instrumenter over for katastrofer i tredjelande vil Kommissionen gå ind i en dialog med disse aktører om principperne for den humanitære støtte
- Kommissionen vil samtidigt med styrkelsen af **den globale beredskabskapacitet** fortsætte med at støtte styrkelsen af beredskabskapaciteten hos vigtige humanitære aktører som f.eks. FN og Røde Kors med henblik på klargøring af humanitære nødhjælpsforsyninger, der kan afsendes hurtigt og omkostningseffektivt i tilfælde af katastrofer
- Andre initiativer omfatter styrkelse af den lokale humanitære beredskabskapacitet, støtte til den reform, der er iværksat under FN's ledelse, og fastlæggelse og videreformidling af humanitær folkeret samt humanitære principper blandt EU-institutionerne og andre aktører.

3.4. Kapacitetsopbygning ved hjælp af EU-politikker og -instrumenter

Ud over styrkelsen af EU's civilbeskyttelsesordning og gennemførelsen af den europæiske konsensus om humanitær bistand kan der overvejes yderligere et sæt foranstaltninger:

- **Oprettelse af et EU-netværk for uddannelse inden for katastrofeberedskab.** Højt beredskab, en høj grad af selvhjulpethed og interoperabilitet kræver øget uddannelse på europæisk plan. Dette kan bedst ske gennem et struktureret netværk, der er baseret på medlemsstaternes erfaringer og viden, der er erhvervet på nationalt plan og EU-plan via rammeprogramforskningsprojekter vedrørende naturrisici og katastrofer. Et uddannelsesnetværk inden for katastrofeberedskab kunne sammenknytte eksisterende videnscentre i medlemsstaterne og tilbyde en bred række af aktiviteter, herunder uddannelseskurser, øvelser og udveksling af eksperter. Uddannelsesnetværket kan udarbejde læseplaner for en række udvalgte videnscentre, det kan fastsætte kvalitetsstandarder og udnytte synergi i de forskellige uddannelsesprogrammer. Gennem udnyttelse af komplementariteten mellem navnlig civilbeskyttelse og humanitær bistand kan uddannelsesnetværket også bidrage til at udvikle ekspertise inden for sektorer som f. eks. logistik, krisekommunikation, vandforsyning, fødevarer, sundhedspleje, folkesundhed, beskyttelse og læfaciliteter ved at anvende den eksisterende kapacitet, der er tilgængelig via NOHA, akademiske humanitære programmer i medlemsstaterne og andre uddannelsesnetværksprogrammer som f. eks. den europæiske gruppe vedrørende uddannelse (EGT)

- **Forbedrede katastrofeberedskabsforanstaltninger og systemer til tidlig varslings og anvendelse af det fælles EU-nødopkaldsnummer "112".** Kommissionen er ved at forberede initiativer til forebyggelse af katastrofer i både EU og i tredjelande. Der findes systemer til tidlig varslings for de fleste af de vigtigste naturrisici i Europa, men at der ikke er systemer af denne art for tsunamier i Middelhavet er en alvorlig mangel. Med systemerne for tidlig varslings kan der også gøres brug af oplysningerne fra borgere, der foretager nødopkald, navnlig ved anvendelse af det fælles europæiske nødopkaldsnummer "112". Hertil kommer, at den europæiske udveksling af erfaringer vedrørende tilrettelæggelse og ydelse af nødhjælp vil bidrage til at forbedre hjælpeindsatsen efter "112"-opringninger. Manglen på fælles alarmsignaler og –protokoller er også et betydeligt problem på grund af borgernes voksende mobilitet i Europa og tredjelande. Der bør også ses nærmere på udbygning af bredbånd og mobile anordninger til offentlig beskyttelse og katastrofehjælp samt muligheden for at sikre driftskompatibilitet i hele EU.

- **Katastrofeberedskab i tredjelande.** Det er kun de færreste naturkatastrofer, der giver anledning til en international hjælpeindsats. Hvor der er brug for en sådan indsats, vil det ofte tage 12-72 timer, før den eksterne hjælp når frem til katastrofestedet. Af disse årsager er det vigtigt at have aktive eksperter ude i marken og sikre, at sårbare samfund og lokale myndigheder i lande, hvor der er risiko for naturkatastrofer, har kapacitet til at yde en øjeblikkelig indsats. Katastrofeberedskabet er af stor betydning, fordi klimaændringerne fortsat vil få indflydelse på vejret og øge antallet af naturkatastrofer, navnlig pludselige katastrofer, der berører sårbare befolkninger. Kommissionen vil foreslå en EU-strategi til begrænsning af katastroferisikoen i udviklingslandene, som bl.a. vil udgøre de strategiske rammer for opgradering af støtten til katastrofeberedskabskapaciteten i tredjelande med et højt risikoniveau. Der bør etableres tættere forbindelser med kandidatlandene, mulige kandidatlande og de lande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik.

4. HANDLINGSPLAN

På linje med de skridt, der er omhandlet ovenfor, og som Kommissionen planlægger at tage, foreslår den, at følgende foranstaltninger overvejes og/eller gennemføres inden udgangen af 2008 (medmindre andet angives):

4.1. Hen imod et bedre tværinstitutionelt samarbejde

Det foreslås, at Kommissionen, Rådet og medlemsstaterne inden for rammerne af deres respektive kompetencer:

- opstiller bredspektrede scenarier for katastrofeindsats i og uden for EU for hver hovedkategori af katastrofer og de vigtigste geografiske områder
- lancerer en undersøgelse af den samlede logistiske katastrofeberedskabskapacitet, sikrer tæt sammenkobling med relevant arbejde inden for internationalt humanitært bistandsarbejde og kortlægning af katastrofeberedskabsmangler inden for den europæiske civilbeskyttelse. Der vil om nødvendigt blive gjort en indsats for at afhjælpe eksisterende mangler, således at der kan gennemføres nødplanlægning på EU-plan under anvendelse af de mest velegnede værktøjer og udarbejdes standardoperationsprocedurer for Kommissionens indsats over for katastrofer i og uden for EU; en sådan forbedret planlægning vil lette en hurtig indsats og gøre det muligt at foretage punktuelle justeringer undervejs i katastrofehjælpsforløbet
- sikrer tæt sammenknytning af kortlægning af logistisk kapacitet, der er i gang inden for international humanitær bistand, og kortlægning af mangler inden for katastrofeberedskabet, der skal igangsættes inden for den europæiske civilbeskyttelse. Der vil om nødvendigt blive gjort en indsats for at afhjælpe eksisterende mangler
- eventuelt anvender fælles planlægningsteam og operationelle team i forbindelse med særlige katastrofer, der involverer både EU-instrumenter og indsats fra Rådets side, og i evalueringsfasen anvender den fælles metode for EU, FN og Verdensbanken til vurdering af behov efter katastrofer
- gennemfører udvekslinger af faktiske oplysninger og analytisk rapportering (der understøttes af den tilsvarende tekniske infrastruktur) og instrumenter til situationsiagttagelse
- fortsætter med at investere i forsknings- og pilotprojekter vedrørende informations- og kommunikationsteknologi med henblik på at forbedre varslingen af nødsituationer og katastrofer.

4.2. EU's humanitære hjælpekapacitet bør styrkes

Kommissionen vil til det formål:

- iværksætte en kortlægning af den logistiske kapacitet, herunder lageropbygning, tilvejebringelse og transport til bestemmelsesstedet af humanitære forsyninger med det formål at identificere potentielle mangler. I anden fase bør der tages initiativer til at afhjælpe konstaterede mangler

- fremlægge et bredt kapacitetsopbygningsprogram til fortsat udvikling af standbykapacitet for både FN og Røde Kors
- øjeblikkeligt efterkomme konsensusens efterlysning af bedre koordinering af EU's humanitære bistand, f. eks. gennem rettidig udsendelse af GD ECHO's situationsrapport fra eksperter i marken til udvalgte steder i EU-medlemsstaterne – både i hovedstæderne og i marken
- sammen med udviklingsaktørerne videreudvikle de strategiske rammer for katastrofeberedskabsinitiativer, der tager sigte på at styrke den lokale kapacitet i lande, hvor der er risiko for katastrofer.

4.3. Den europæiske civilbeskyttelse bør styrkes

Kommissionen vil til det formål:

- udvikle overvågnings- og informationscentret til et operationscenter for europæiske civilbeskyttelsesinterventioner
- kortlægge mangler inden for beredskabsressourcerne og i tilfælde af mangler fremlægge forslag til forbedring af det europæiske civilbeskyttelsesberedskab baseret på to komponenter:
 - en frivillig pool af centrale standby-civilbeskyttelsesmoduler, der kan sættes ind på ethvert tidspunkt, og
 - supplerende reservekapacitet, der kan komplementere national indsats over for større katastrofer som f.eks. skovbrande og oversvømmelser.

4.4. Styrkelse af kapacitet i EU's politikker og instrumenter

Kommissionen vil til det formål:

- i midten af 2009 fremlægge forslag til et EU-netværk for uddannelse inden for katastrofeberedskab, som bygger på de erfaringer, der er høstet i forbindelse med EU's civilbeskyttelsesordning, og på synergi mellem eksisterende uddannelsesinitiativer
- fremlægge forslag til en europæisk integreret tilgang til forebyggelse af naturkatastrofer og til en EU-strategi til begrænsning af katastroferisikoen i udviklingslande
- hjælpe medlemsstaterne med at udvikle fælles signaler til tidlig varsling. Kommissionen tilskynder bl.a. medlemsstaterne til at øge deres indsats for at etablere systemer til tidlig varsling over for tsunamier
- øge informationen til støtte for beredskab, tidlig varsling, indsats og genopbygning/genopretning i forbindelse med katastrofer, herunder via GMES-initiativet
- overveje at forbeholde båndbredde til kommunikation i nødsituationer.

De konkrete forslag i denne meddelelse udgør et første skridt hen imod styrkelse af EU's katastrofeberedskabskapacitet under hensyntagen til behovet for at udforske mulighederne for rationalisering som led i den igangværende screening af Kommissionens ressourcer.

BILAG

SKOVBRANDE

Den sydlige del af Europa, navnlig Grækenland, blev i sommeren 2007 ramt af dramatiske skovbrande og andre naturbrande. Store brande, som fik næring af stærke vinde, lagde flere hundrede tusinde hektar land øde og krævede mange liv blandt civile og brandmænd.

EU's civilbeskyttelsesordning blev taget i brug 12 gange over en periode på 11 uger - hvilket var fem gange så meget som de tidligere år – af Bulgarien, Cypern, Grækenland, Italien, Albanien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.

Når det var muligt, ydede medlemsstaterne bistand med brandslukningsfly, brandslukningsudstyr, beskyttelsestøj og ekspertise. Den ydede bistand var imidlertid begrænset, eftersom der var brande i gang på samme tid i flere medlemsstater, og der ligeledes var stor risiko for brande i andre medlemsstater. Derfor kunne kun en begrænset del af de tilgængelige midler sættes ind i de medlemsstater, der var værst ramt, hvilket i særlig grad begrænsede den bistand, der kunne sendes til Bulgarien.

Skovbrande og andre naturbrande er et tilbagevendende fænomen. Hyppigheden og intensiteten af varme og tørre somre og vandmangel³ i den sydøstlige og sydvestlige del af Europa forventes at blive forværret på grund af klimaændringerne⁴, og der vil på trods af EU's indsats opstå flere skovbrande og andre naturbrande. Hyppigheden af sådanne brande varierer imidlertid fra år til år med hensyn til styrke og sted. Det årlige areal, der gennemsnitligt brænder, er på mellem 450 000 og 600 000 hektar, og medlemsstaterne rammes lejlighedsvis af katastrofale brande, der rammer områder, som er op til fire gange så store som det årlige gennemsnit. Erfaringerne har vist, at sådanne begivenheder ikke berører alle de pågældende medlemsstater det samme år eller på samme tid i løbet af sommeren. I 2003 opstod de værste brande i den sydvestlige del af EU. Portugal var mest berørt, og næsten 5 % af det nationale område brændte. I 2007 var det den sydøstlige del af Europa, som oplevede en af de værste perioder med skovbrande, der nogensinde er registreret. 810 000 hektarer brændte, og heraf var 68,2 % skov, 31 % landbrugsarealer og 0,8 % byområder eller industriområder⁵. 21,9 % af de 465 000 hektar, der brændte i EU-Middelhavslandene, var beliggende i Natura 2000-områder⁶.

De berørte områder er oftest blandt de områder i Europa, der er mest sårbare over for klimaændringer på grund af den kombinerede effekt af store temperaturstigninger og mindre nedbør i områder, hvor der allerede er mangel på vand. I forbindelse med klimaændringerne vil de europæiske skove komme til at spille en større rolle for miljøet og i økosystemerne. Skovene har stor betydning for tilbageholdelsen af vandet i tørre regioner, de beskytter vandløbene mod for stor tilførsel af næringsstoffer, mindsker effekterne af oversvømmelser

³ KOM(2007) 414.

⁴ KOM(2007) 354.

⁵ Der blev den sommer udledt 12,3 mio. tons CO₂-ækvivalent som følge af skovbrande i hele det berørte område, heraf 6,9 mio. tons i de berørte EU-medlemsstater, hvilket udgør ca. 0,4 % af deres årlige emissioner (kilde: FFC)

⁶ Foreløbige minimumsskøn baseret på satellitbilleder fra det europæiske informationssystem for skovbrande, der forvaltes af Det Fælles Forskningscenter. Disse oplysninger dækker Bulgarien, Cypern, Frankrig, Italien, Portugal og Spanien samt Kroatien, Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Serbien.

og opretholder og genopretter multifunktionelle naturområder. Beskyttelse af skovøkosystemer mod skovbrande og fremme af skovforvaltningsforanstaltninger, der er modstandsdygtige over for klimaændringer i Europa, er af afgørende betydning, hvis disse områder skal kunne tilpasse sig klimaændringerne.

Forekomsten af skovbrande og andre naturbrande påvirkes af en række faktorer, herunder:

- praksis med hensyn til forvaltning af landbrugsjord og skove
- klimabetingelser: varme, vind og ringe nedbør samt lyn
- manglende gennemførelse af regler for rydning af vegetation omkring bebyggelser og bygninger
- menneskelige aktiviteter (forsømmelighed eller fejl), herunder ildspåsættelse
- økonomiske faktorer og utilstrækkelig lovgivning, som kan have indflydelse på eventuelle fortjenester i forbindelse med ildspåsættelse og/eller begrænse tilskyndelsen til at beskytte skovene effektivt.

Som det også er efterlyst af Rådet og Parlamentet, er det derfor nødvendigt at råde over omfattende viden om skovbrande og andre naturbrande og politikker, der dækker forebyggelse, beredskab, indsats og genopretning/genopbygning.

- **Forebyggelse:** Det er et af medlemsstaternes grundlæggende ansvar at gennemføre politikker til forebyggelse af skovbrande, og Kommissionen tilskynder medlemsstaterne til at screene national lovgivning for at afdække utilsigtede virkninger på forekomsten af ildspåsættelse. Kommissionen vil i den forbindelse se positivt på at udvide forslaget om miljøkriminalitet til også at dække betydelig ødelæggelse af skove⁷. EU råder over en række finansielle instrumenter, der kan anvendes til at støtte medlemsstaternes indsats for at styrke de nationale forebyggelsespolitikker. Disse instrumenter er omfattet af national programmering. For at gøre det lettere at inkludere forebyggelse af skovbrande i nationale programmer vil Kommissionen forsyne medlemsstaterne med en opgørelse over de relevante instrumenter. Kommissionen er desuden i færd med at vurdere behovet for en europæisk integreret tilgang til forebyggelse af naturkatastrofer. To igangværende undersøgelser vedrører 1) situationen i EU, kortlægning af eventuelle mangler og behovet for en EU-aktion og 2) formulering af god praksis i medlemsstaterne. Der vil på det grundlag kunne fremlægges forslag ved udgangen af 2008. Hertil kommer, at den igangværende undersøgelse om de faktorer, der fører til ødelæggelse af skovene, herunder skovbrande, vil indgå i fastlæggelsen af EU-retningslinier til forebyggelse af skovbrande, der er baseret på bedste praksis i medlemsstaterne.
- **Beredskab:** EU's støtteaktiviteter tager sigte på at forbedre medlemsstaternes civilbeskyttelsesberedskab, bl.a. gennem finansiell støtte (til udveksling af eksperter, øvelser og beredskabsprojekter), tilrettelæggelse af kurser for nationale eksperter, etablering af det fælles forskningscenter under det europæiske informationssystem for skovbrande (EFFIS) og finansiering af projekter. FIRE 4

⁷ KOM(2007) 51.

er f. eks. et pilotprojekt vedrørende indsatsen over for skovbrande og jordskælv, som tager sigte på at udvikle samarbejdet mellem fire medlemsstater (Frankrig, Italien, Spanien og Portugal). Seks andre medlemsstater (Cypern, Grækenland, Ungarn, Malta, Slovakiet og Tjekkiet) deltager i et tæt samarbejde om aktiviteterne under dette projekt (workshopper, uddannelse og feltøvelser), og Grækenland har for nylig bekendtgjort, at landet ønsker at deltage fuldt ud i projektet. Kommissionen foreslår, at der oprettes et netværk for uddannelse vedrørende katastrofeberedskab, hvori indgå eksisterende videnscentre i medlemsstaterne, med henblik på yderligere at styrke både civilbeskyttelsescentrenes beredskab og fremme samarbejdet mellem team og afdelinger fra forskellige medlemsstater.

- **Katastrofeindsats:** Sidste sommer var der brande i gang samtidigt i flere medlemsstater, mens risikoen for brande var stor i andre medlemsstater. I den situation ydede medlemsstaterne kun begrænset brandslukningsbistand fra luften, og bistanden til de berørte lande var varierende. Det tydede på, at der måske ikke er nok kapacitet i medlemsstaterne til at hjælpe medlemsstater, der er ramt af større katastrofer, hvor andre medlemsstater ikke er i stand til at yde bistand, fordi de selv er ramt af brande eller risikoen for brande er forhøjet. Hvis den tilsyneladende mangel bekræftes i en generel vurdering, kan Kommissionen overveje at foreslå finansiering af EU-udstyr som et supplement til nationale ressourcer. EU har allerede tilgængelig kapacitet til indsats mod havforurening⁸. EU bør kunne anvende sin reservekapacitet over for store brande, der kun sjældent opstår i kun én medlemsstat, og som ikke er sjældne i regionen som helhed. Den fremtidige EU-reservekapacitet kunne omfatte (dog ikke udelukkende) brandslukningsfly, der har en stor kapacitet og er tilpasset en række geografiske vilkår.
- **Genopretning/genopbygning:** Kommissionen vil på anmodning fortsætte med at anvende Solidaritetsfonden så effektivt som muligt for at bistå nødstedte regioner og opfordrer Rådet til at genoptage forhandlingerne om revision af forordningen om Solidaritetsfonden, således at den kan anvendes mere effektivt. Medlemsstaterne tilskyndes til at anvende de tilgængelige EU-instrumenter til støtte for genopretning/genopbygning efter brandkatastrofer, herunder EU's Solidaritetsfond og forordningen om udvikling af landdistrikter. For at bistå medlemsstaterne med den nationale programmering af anvendelsen af disse instrumenter vil Kommissionen fremlægge en opgørelse over de forskellige EU-instrumenter, der kan anvendes til at yde en sådan støtte. Ifølge Kommissionen bør EU-støtte til genopretning af skove omfatte forebyggende foranstaltninger, der er iværksat af den medlemsstat, der anmoder om støtte, og foranstaltninger som led i genopretningsprogrammer, der skal tilpasse nye skove til klimaændringerne. Kommissionen vil i den forbindelse se nærmere på, hvordan de eksisterende finansielle instrumenter eventuelt kan forbedres, f.eks. gennem indføjelser af en betingelsesklauselel vedrørende effektive forebyggende foranstaltninger, og overveje, om EU bør øge sin finansieringsstøtte til genopretningen af skovene.

⁸

Det Europæiske Søfartssikkerhedsagentur kan efter anmodning støtte medlemsstaternes indsats over for forurening med supplerende europæiske standby-ressourcer.