



Bruxelles, den 2.3.2016
COM(2016) 116 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

**DER LEDSAGER FORSLAGET TIL RÅDETS FORORDNING OM YDELSE AF
NØDHJÆLP UNIONEN**

1. Baggrund

Der er i dag mere end 60 mio. mennesker, som er blevet fordrevet som følge af krig, langvarige konflikter eller alvorlige naturkatastrofer. Mellem januar 2015 og februar 2016 nåede mere end 1,1 mio. mennesker - flygtninge, asylansøgere og migranter - frem til Den Europæiske Union, enten for at undslippe konflikter i deres oprindelseslande eller i søgen efter et bedre og sikrere liv. På trods af vinteren er antallet af flygtninge og migranter, der er nået frem til EU i 2016, ti gange større end i samme periode i 2015.¹

Det er Europa-Kommissionens mål at sikre en effektiv og koordineret EU-indsats over for dette fænomen². Der er blevet fremlagt en række forslag for at give medlemsstaterne de nødvendige værktøjer til at reducere og forvalte det store antal mennesker, der ankommer. Der er også gjort en betydelig indsats for at adressere de grundlæggende årsager til migration og for at yde humanitær bistand i konfliktramte områder og til flygtninge i de tilgrænsende værtslande.

Indtil disse foranstaltninger bliver fuldt ud effektive, står Den Europæiske Union beklageligvis for første gang i sin historie i en situation, der har potentialet til at udvikle sig og få vidtrækkende humanitære konsekvenser på dens eget område. Der kræves en øjeblikkelig og ekstraordinær øget koordineret indsats for at supplere og støtte medlemsstaternes indsats og sikre, at EU kan undgå en egentlig humanitær tragedie inden for sine grænser.

Det Europæiske Råd efterlyste den 19. februar 2016 derfor øjeblikkelig indsats og konkrete forslag fra Kommissionens side for at sikre "*EU kapacitet, så det kan yde humanitær bistand internt i samarbejde med organisationer såsom UNHCR for at støtte de lande, der står over for et stort antal flygtninge og migranter, på grundlag af erfaringerne fra EU's Generaldirektorat for Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse*"³.

Der er behov for et nyt instrument og et ændringsbudget for at afhjælpe denne mangel i EU's værktøjskasse. Artikel 214 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde åbner mulighed for at yde såkaldt humanitær bistand, der er forbeholdt behov uden for EU. Den eksisterende EU-civilbeskyttelsesmekanisme egner sig ikke til at adressere de omfattende strukturelle humanitære behov, der er opstået som følge af flygtninge- og migrationskrisen. Aktiveringen⁴ af beskyttelsesmekanismen i forbindelse med flygtninge- og migrationskrisen har vist, at mens frivillig gensidig bistand fungerer godt i tilfælde, hvor én medlemsstat er ramt af en katastrofe, er denne mekanisme ikke udformet til anvendelse i situationer, hvor flere medlemsstater er ramt. Med andre instrumenter som f.eks. Den Europæiske Unions Solidaritetsfond (EUSF), Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) og Fonden for Intern Sikkerhed (ISF) råder man over betydelige finansielle ressourcer til støtte for medlemsstaterne, men de tager ikke sigte på at dække rent humanitære behov hos store grupper af flygtninge og migranter.

¹ UNHCR.

² Kommissionens meddelelse af 10. februar om status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration - COM(2016) 85 final.

³ Se Det Europæiske Råds konklusioner af 19. februar 2016, EUCO 1/16.

⁴ Ungarn, Slovenien, Kroatien, Grækenland og Serbien har anmodet om bistand.

Det er derfor nødvendigt at udvikle et instrument med et øremærket budget, der gør det muligt for EU at yde finansiel støtte til humanitære partnere, som er i stand til hurtigt at gennemføre nødhjælpsaktioner og herved hjælpe stater, der er overbelastede.

Det skal påpeges, at de foranstaltninger, der er omhandlet i den foreslåede forordning – i overensstemmelse med mandatet fra Det Europæiske Råd – først og fremmest tager sigte på at adressere ekstraordinære humanitære udfordringer, der er et resultat af den igangværende migrationssituation, og som man sandsynligvis vil stå over for en rum tid endnu.

Det vil desuden være hensigtsmæssigt at sikre, at der med dette nye initiativ også kan sættes ind over for eventuelle kommende nødsituationer med potentielt vidtrækkende humanitære konsekvenser. Risikoen for, at der indtræffer både menneskeskabte katastrofer og naturkatastrofer i Unionen er stadig større, og de kan få et sådant omfang, at de kan give anledning til alvorlige økonomiske problemer i en eller flere medlemsstater. De kan også indtræffe i en eller flere medlemsstater, der allerede har alvorlige økonomiske problemer af andre årsager, og resultere i, at de pågældende medlemsstaters generelle økonomiske situationen forværres. Under alle omstændigheder vil den pågældende medlemsstats indsatssevne blive forringet med negative konsekvenser for den bistand, den kan yde til mennesker i nød.

Der fastsættes derfor med forslaget mere generelle rammer for ydelse af nødhjælp i forbindelse med alle typer naturkatastrofer og menneskeskabte kriser i EU, som har vidtrækkende humanitære konsekvenser. Ud fra de erfaringer, der indhøstes med anvendelsen af den foreslåede forordning, og under hensyntagen til midtvejsevalueringen af EU-civilbeskyttelsesmekanismen i 2017, vil der blive set på synergien mellem de to instrumenter.

2. Formål og anvendelsesområde

Det specifikke formål med den foreslåede forordning er at få fastlagt foranstaltninger, der gør det muligt for Unionen at tilvejebringe finansiel hjælp til hastende livsvigtige og humanitære nødhjælpsoperationer i EU. Dette vil også gøre det muligt for Unionen at tilvejebringe finansiel støtte til at dække omkostningerne i forbindelse med den nødhjælpsindsats, der hænger direkte sammen med den igangværende migrations- og flygtningekrise. Denne indsats omfatter al bistand, nødhjælp og beskyttelse, der tager sigte på at beskytte liv, lindre lidelser og værne om menneskelig værdighed. Sådanne operationer vil f.eks. omfatte tilvejebringelse af basalt nødhjælpsudstyr, sundheds-, uddannelses- og beskyttelsestjenester, telte o.lign. og tilhørende tjenester, vand og sanitet eller andre former for nødhjælpstiltag.

For at øge effektiviteten fastsættes det med den foreslåede forordning, at gennemførelsen af nødhjælpsforanstaltninger gennemføres af partnerorganisationer⁵. Kommissionen vil herved med det samme kunne inddrage etablerede og godkendte partnere eller medlemsstaternes særlige tjenester, som har den nødvendige erfaring⁶.

Mere generelt, og som efterlyst af Det Europæiske Råd, bygger den foreslåede forordning på de solide erfaringer, som Kommissionens generaldirektorat for Humanitær

⁵ Dette omfatter FN-agenturer, internationale organisationer som f.eks. Det Internationale Forbund af Røde Kors- og Røde Halvmåne-selskaber, almennyttige ikkestatslige organisationer samt medlemsstaternes særlige tjenester.

⁶ Kommissionen har indgået rammepartnerskabsaftaler med mange sådanne organisationer, som også kan anvendes under denne foreslåede forordning.

Bistand og Civilbeskyttelse har erhvervet på sine kompetenceområder, og som gør det muligt at gennemføre foranstaltninger i Unionen, som svarer til dem, det normalt gennemfører i tredjelande. På grund af lighederne mellem at yde nødhjælp for at dække basale humanitære behov i Unionen og at yde humanitær bistand til mennesker, der er berørt af katastrofer eller konflikter i tredjelande, fastsættes det ved denne forordning navnlig, at alle foranstaltninger, som finansieres herunder, bør være i overensstemmelse med de internationalt vedtagne humanitære principper.

Udbetalingsprocedurerne er også tilpasset nødhjælpens art for at sikre den nødvendige hurtighed og fleksibilitet. Den foreslåede forordning vil desuden åbne mulighed for direkte tildeling af tilskud og kontrakter om offentlige indkøb og dække op til 100 % af de støtteberettigede omkostninger. Der er også tale om en vis grad af tilbagevirkende kraft.

3. Budget og timing

På grundlag af de foreliggende oplysninger⁷ og under hensyntagen til, at det med rimelighed kan antages, at nogle af de omhandlede behov vil blive dækket af andre organer, har Kommissionen konkluderet, at der de kommende tre år er behov for 700 mio. EUR for at dække de voksende humanitære behov i Europa under denne migrations- og flygtningekrise - navnlig i EU-landene langs Vestbalkanruten. Der vil være behov for en tildeling på 300 mio. EUR for at støtte og supplere medlemsstaternes indsats for at dække de humanitære behov hos flygtninge og migranter i 2016 og for at tage højde for eventuelle uforudsete nødsituationer. Der bør øremærkes yderligere 200 mio. EUR til anvendelse hvert år i henholdsvis 2017 og 2018, da der kan opstå yderligere humanitære behov - navnlig hvis flygtningestrømmene fortsætter med den nuværende intensitet.

Indtil den foreslåede forordning træder i kraft, vil Kommissionen fortsat gennem bistand under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed gøre sit yderste for at dække eventuelle humanitære behov i medlemsstaterne, der er en følge af den store tilstrømning af flygtninge og migranter. Selv om de i første række skal anvendes til at dække langsigtede og strukturelle foranstaltninger, der skal styrke EU-medlemsstaternes permanente kapacitet på migrations- og sikkerhedsområdet, kan midlerne fra Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed også tages i brug i nødsituationer for at dække en lang række kortsigtede behov (herunder af humanitær art).

4. Konklusion

Kommissionen er klar over, at anvendelsen af midler fra Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed kun kan være en midlertidig løsning, indtil den foreslåede forordning vedtages. Kommissionen understreger derfor vigtigheden af, at forslaget vedtages hurtigt, navnlig under hensyn til det forestående forår og de forventede tiltagende humanitære behov, og den opfordrer Rådet til at handle hurtigst muligt. Der er behov for handling nu for at tage hånd om den humanitære krise, der er under udvikling i Unionen.

⁷ Disse data er indsamlet af Kommissionen under flygtningekrisen og er stillet til rådighed af erfarne humanitære partnere, der er aktive i marken (f.eks. IOM's og UNHCR's rapport fra 2016 om en regional Europæisk plan for indsatsen på flygtninge- og migrantområdet ("Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe")), hvori det anføres, at der ud fra et transitscenario er behov for 550 mio. dollars).