

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.10.2010
KOM(2010) 600 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det
humanitära biståndets roll
(Text av betydelse för EES)**

SEK(2010) 1243
SEK(2010) 1242

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det humanitära biståndets roll (Text av betydelse för EES)

1. Inledning

EU:s medlemsstater och institutioner har lyckats väl med hanteringen av det stora antal katastrofer som inträffat i år, både inom och utanför EU. Jordbävningen i Haiti och översvämningarna i Pakistan är särskilt goda exempel på detta. EU:s insatser har varit snabba, effektiva och generösa. Kvaliteten på dessa insatser har visat för allmänheten i EU och medlemsstaterna att krisinsatser får större verkan om de genomförs på EU-nivå.

Det är dessutom troligt att EU:s katastrofinsatskapacitet kommer att tas i anspråk i allt större utsträckning, eftersom det inträffar allt fler och allt allvarligare katastrofer. Det nuvarande budgetläget gör också att man behöver anstränga sig ytterligare för att se till att de knappa resurser som finns används på bästa sätt.

I denna situation erbjuder Lissabonfördraget en möjlighet att skapa en insatskapacitet vid katastrofer i Europeiska unionen som är både starkare, mer omfattande, bättre samordnad och effektivare. De ändringar som införs genom Lissabonfördraget rör både enskilda instrument för katastrofinsatser och de medel som används för att åstadkomma enhetlighet i EU:s insatser. De säkerställer även att det sker en samordning med FN-systemet.

Arbetet med att skapa en starkare, enhetligare och mer integrerad europeisk katastrofinsatskapacitet består av två led, nämligen

- att stärka de enskilda EU-instrumenten på detta område, och
- att säkerställa konsekvens och samordningseffekter mellan dessa olika instrument i syfte att förbättra samordningen på det internationella planet.

Detta meddelande bygger på meddelandet om ett europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd¹ och meddelandet om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer² samt har tagit intryck av Barnierrapporten³ och den debatt denna givit upphov till. Det behandlar civilskydd och humanitärt bistånd, dvs. de två viktigaste instrument som EU förfogar över för att snabbt och effektivt kunna tillhandahålla katastrofbistånd omedelbart efter en katastrof. Genom Lissabonfördraget införs en ny rättslig grund för vart och ett av dessa instrument. I detta meddelande presenterar kommissionen sina förslag till hur denna nya rättsliga ram bör genomföras och till hur dessa två instrument skulle kunna kombineras på ett effektivare sätt.

¹ Europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd från december 2007.

² Kommissionens meddelande av den 5 mars 2008 om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer KOM(2008) 130 slutlig.

³ Rapport från Michel Barnier *För en europeisk räddningstjänststyrka: Europe aid* http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf

Detta meddelande bör ses som ett första steg i en bredare och mer enhetlig ansats för att förstärka EU:s insatskapacitet vid katastrofer. Ytterligare steg håller dessutom på att förberedas som täcker olika aspekter av EU:s insatskapacitet vid kriser, både inom och utanför EU.

När det gäller katastrofer utanför Europeiska unionen gör den nyinrättade europeiska avdelningen för yttre åtgärder (EU:s utrikestjänst) det möjligt att förbättra överensstämelsen mellan katastrofinsatser och de politiska och säkerhetspolitiska aspekter som eventuellt följer av EU:s samlade krishantering. Det rör sig om politiska och diplomatiska insatser i Bryssel och på fältet, särskilt via EU:s delegationer samt vid behov även konsulärt stöd. EU:s utrikestjänst kommer att ha ansvaret för de krisinsatser som genomförs inom ramen för stabilitetsinstrumentet och för de civila och militära krishanteringsinstrumenten, vilka kan omfatta humanitärt bistånd och räddningsinsatser. En annan viktig faktor i detta sammanhang är att EU är en viktig givare av utvecklingsbistånd till många katastrofdrabbade områden i världen där man både kan och bör stärka sammankopplingen av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd.

Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och Europeiska kommissionen kommer inom kort att lägga fram ett dokument i detta hänseende, vilket bland annat bygger på erfarenheterna från den uppföljning som gjorts av jordbävningen i Haiti tidigare i år. Detta dokument kommer att innehålla ytterligare förslag rörande samordningen mellan EU:s utrikestjänst och strukturerna för civilskydd och humanitärt bistånd i samband med krisinsatser.

När det gäller katastrofer inom Europeiska unionen kommer förslagen till förbättring av insatskapaciteten att utgöra ett viktigt bidrag till EU:s strategi för inre säkerhet, där ett av de viktigaste strategiska målen är att förbättra EU:s motståndskraft vid katastrofer. Fråga om konsulärt skydd behandlas i kommissionens meddelande om konsulärt skydd.

Genom Lissabonfördraget införs även en solidaritetsklausul i vilken det fastställs att medlemsstaterna är skyldiga att bistå varandra vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor som inträffar inom EU:s territorium⁴. Europeiska kommissionen och den höga representanten kommer att lägga fram ett förslag om genomförandeåtgärder för solidaritetsklausulen under 2011.

2. Anpassning av befintliga medel till en föränderlig värld

Europa och dess närmaste grannar drabbades av en rad särskilt allvarliga katastrofer under 2010. Det rörde sig om allt från störtfloder till kraftiga stormar i västra Europa, storskaliga översvämningar i Centraleuropa, moln med vulkanaska till följd av Eyjafjallajökulls utbrott till enorma skogsbränder i Ryssland.

I år inträffade även två av de värsta naturkatastrofer som världen drabbats av under de senaste åren, nämligen jordbävningen i Haiti och översvämningarna i Pakistan, vilka både ledde till oerhört höga dödstal och till omfattande ödeläggelse. Bland de övriga katastroferna under året märks t.ex. explosionen i Mexikanska golfen till följd av djuphavsbörningar där (som ledde till de värsta oljeutsläpp som någonsin registrerats) och den svåra torkan i Sahel.

⁴ Artikel 222 i EUF-fördraget.

Men 2010 är inte bara en statistisk tillfällighet. Världen över har det registrerade årliga antalet katastrofer ökat med en faktor fem, från 78 stycken 1978 till närmare 400 i dag. De genomsnittliga årliga förlusterna uppgår till ungefär en kvarts procent av världens totala BNP. Under de senaste 20 åren har enbart katastroferna i Europa⁵ lett till närmare 90 000 dödsoffer, fler än 29 miljoner drabbade och ekonomiska förluster på 211 miljarder euro.

Denna utveckling beror framför allt på klimatförändringen, befolkningstillväxten tillsammans med en ökad urbanisering samt andra faktorer som t.ex. ökad industriell verksamhet och miljöförstöring. Dessutom är terrorism fortfarande ett allvarligt säkerhetshot för allmänheten i Europa. Dessa och andra faktorer gör att vi sannolikt kommer att få allt fler och allt allvarligare katastrofer i framtiden. Dessa förändrade förutsättningar gör att EU bör förstärka sin insatskapacitet vid katastrofer.

En förnuftig katastrofhanteringspolitik leder till färre dödsfall och materiella förluster. Eftersom riskerna i dagens samhälle ökar och har blivit allt tydligare så måste även de strategier som finns på lokal, nationell och europeisk nivå för att hantera dessa hot förstärkas. För att man ska vara i stånd att hantera stora katastrofer i framtiden måste man hitta, och genomföra, nya sätt för att förbättra det befintliga systemet.

Det är varje stats viktigaste uppgift att skydda sina medborgares säkerhet och trygghet och ansvaret för katastrofförebyggande, katastrofberedskap och katastrofinsatser vilar således i första rummet på de nationella regeringarna. När det inträffar en stor katastrof och den nationella insatskapaciteten inte räcker till är det effektivare med en gemensam insats på EU-nivå i stället för att medlemsstaterna agerar var och en för sig. Ytterligare resurser kan mobiliseras och tack vare gemensamma insatser kan man öka kostandseffektiviteten genom att maximera nyttan av de samordningseffekter som finns mellan de olika staternas insatskapacitet. Ett samarbete på EU-nivå är ett synligt tecken på solidaritet mellan medlemsstaterna och berörda tredjeländer. Ett närmare samarbete på EU-nivå kan också bidra till att stärka de samlade insatser och den samordning som leds av FN.

Allmänheten i Europa är väl medveten om vikten av att samarbeta. Ungefär 90 % anser att EU bör göra mer för att hjälpa deras eget land när det drabbas av en katastrof⁶. Ungefär lika många procent stödjer EU:s humanitära insatser utanför EU⁷.

EU förfogar över en rad olika instrument för att hantera katastrofer. När det gäller katastrofer inom EU bidrar civilskyddsmekanismerna till att underlätta och samordna medlemsstaternas bistånd in natura⁸. Mekanismen används även för att samordna tillhandahållandet av bistånd in natura vid katastrofer utanför EU⁹.

⁵ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (centret för forskning om spridningsmönster för katastrofer) (CRED). CRED definierar begreppet katastrof på följande sätt: "En situation eller händelse som är för omfattande för att kunna hanteras av den lokala insatskapaciteten och som gör att man måste begära extern hjälp på nationell eller internationell nivå" www.cred.be. I detta meddelande behandlas framför allt katastrofer för vilka det behövs hjälp på internationell nivå.

⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf.

⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf.

⁸ Under 2002, som var det första år då mekanismen var i bruk, användes den tre gånger. Under 2009 användes den 27 gånger. I ungefär hälften av fallen användes den för katastrofer inom EU.

⁹ I samtliga fall måste det först ha inkommit en begäran från det eller de länder som drabbats av en katastrof för att mekanismen ska kunna tas i anspråk. När det gäller tredjeländer samråds det omedelbart med den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik i överensstämmelse med andan i det gemensamma uttalandet från rådet och kommissionen om användning av gemenskapens

I utvecklingsländerna är EU (dvs. kommissionen och medlemsstaterna tillsammans) den viktigaste givaren av humanitärt bistånd. Finansieringen tillhandahålls via EU:s partnerorganisationer (främst FN-organ, rödakors- och rödahalvmånerörelsen och humanitära icke-statliga organisationer), som levererar den stora merparten av katastrofbiståndet till de behövande på plats.

Det har även utarbetats arrangemang som ska underlätta användningen av medlemsstaternas militära resurser i de fall dessa ingår som en del av EU:s katastrofinsatser¹⁰.

När det gäller jordbävningen i Haiti var EU:s insatser både effektiva och snabba. De lärdomar som man inledningsvis kan dra av denna och andra nyligen inträffade katastrofer är emellertid att det finns utrymme för ytterligare förbättringar när det gäller **effektiviteten** (insatsernas snabbhet och åtgärdernas lämplighet), **samstämmigheten** (operativ och politisk samordning) och **synligheten** för EU:s katastrofinsatser. Alla förbättringar av EU:s insatser vid katastrofer utanför EU förutsätter dock i den del som rör civilskyddet att medlemsstaterna har en stark och effektiv insatskapacitet. Det första steget för att förstärka EU:s insatskapaciteten vid katastrofer måste därför vara en förbättring av insatskapaciteten inom EU.

Den strategi som presenteras i detta meddelande har till syfte att samla den stora mängd expertis och resurser som finns, på lokal och nationell nivå och EU-nivå, för att därmed förstärka EU:s system för katastrofhantering. Den inriktas på tillhandahållande av **katastrofbistånd i den första akuta fasen**. De politiska och säkerhetsmässiga aspekterna av katastrofinsatser, katastrofinsatser inom ramen för stabilitetsinstrument och bistånd på medellång och lång sikt samt frågan om hur man kan åstadkomma en bättre samordning mellan dessa och katastrofbiståndsinsatser kommer att behandlas i separata förslag.

Uppbygganden av en europeisk insatskapacitet vid nödsituationer, som grundar sig på medlemsstaternas resurser, samt inrättandet av ett europeiskt centrum för krisberedskap föreslås utgöra hörnstenarna i strategin. Det lämnas även förslag på områdena civilskydd och humanitärt bistånd.

3. Riktlinjer

Följande riktlinjer bör ligga till grund för arbetet med att stärka EU:s insatskapacitet vid katastrofer:

- EU ska vara i stånd att regera effektivt i en anda av solidaritet på katastrofer **både inom och utanför EU**.
- EU:s insatskapacitet vid katastrofer ska omfatta **alla typer av katastrofer** (dvs. naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor, utom väpnade konflikter) där den nationella insatskapaciteten inte räcker till och det därför krävs hjälp från EU.

räddningstjänstmekanism vid krishantering (dokument 10639/03)) för att klargöra om användandet av mekanismen faller inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens (GSFP) krishantering.

¹⁰ Till de dokument som utarbetades av rådet under perioden 2003–2006 hör *Allmän ram för användningen av medlemsstaternas militära eller militärt chartrade transportresurser samt ESFP-samordningsredskap som stöd för EU:s katastrofberedskap* samt *Militärt stöd till EU:s katastrofinsatser: Identifiering och samordning av tillgängliga medel och resurser* (se dokumenten 10639/03, 6644/4/04, 8976/06, 9462/3 REV3 och 14540/06 + COR1).

- En enhetlig strategi för katastrofer utanför EU måste **omfatta alla de olika resurser** som skulle kunna behöva användas (beroende på vilken typ av kris det rör sig om). Civilskydd, humanitärt bistånd, krisinsatser inom ramen för stabilitetsinstrumentet, de geografiska instrumenten för externt bistånd (som har flexibla förfaranden för krissituationer och nödsituationer) och den civila och militära krishanteringen inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP). Målet vid varje given katastrof är att identifiera och använda sig av de för ändamålet mest lämpade resurserna. Man ska bygga på existerande roller, mandat och kapacitet och säkerställa att kritiska luckor och flaskhalsar åtgärdas.
- När det gäller insatser för att möta humanitära behov vid katastrofer utanför EU måste **EU:s insatser följa de internationellt överenskomna humanitära principerna** (humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende)¹¹ och riktlinjerna. En förbättrad EU-samordning kommer att bidra till stärka FN:s centrala roll när det gäller samordning vid nödsituationer i tredjeland.
- En strategi **där det råder balans mellan katastrofinsatser, å ena sidan, och katastrofförebyggande och katastrofberedskap, å andra sidan** är det bästa sättet för att möta det ökade hotet från katastrofer. Även om detta meddelande främst handlar om katastrofinsatser så utgör katastrofförebyggande och katastrofberedskap hörnstenarna i EU:s strategi för hantering av katastrofer¹². De åtgärder som vidtas för att stärka insatskapaciteten vid katastrofer kommer att kompletteras med kraftfulla åtgärder för att förebygga och hålla beredskap för katastrofer. Det rör sig bl.a. om att maximera samordningseffekterna mellan katastrofriskreducering och anpassning till klimatförändringen så att det ekonomiska stödet till förebyggande, återhämtning och återuppbyggnad leder till att man ökar motståndskraften inför framtida kriser.
- **Ökad kostnadseffektivitet**, vilket innebär att man söker efter sätt att effektivisera tillhandahållandet av bistånd. Detta kan uppnås genom att man i större utsträckning slår samman resurser, vilket gör att man får kostnadsminskningar och undviker överlappningar. Medlemsstaterna ska vid behov även försöka använda gemensamma resurser. Vid nya initiativ (t.ex. gemensamma transporter) ska man söka garantera att den totala vinsten i form av ökad effektivitet uppväger alla eventuella kostnader och att det nationella ansvaret för katastrofförebyggande, katastrofberedskap och katastrofinsatser inte försvagas. EU bör även undvika att införa nya strukturer och ytterligare byråkrati.

¹¹ Europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd:
http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/consensus_en.pdf.

¹² År 2009 antog kommissionen meddelandet *En gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer* (KOM(2009) 82 slutlig) och *EU:s strategi för stöd till katastrofförebyggande i utvecklingsländerna* (KOM(2009) 84 slutlig). Genomförandeplanen för EU:s strategi för katastrofriskreducering kommer dessutom snart att antas. En EU-övergripande översyn av risker håller även på att utarbetas och kommissionen håller på att undersöka lämpliga mekanismer för regelbundna översyner av medlemsstaternas egna strategier för förebyggande av katastrofer och katastrofberedskap. Det finns visserligen betydande EU-medel avsatta till katastrofförebyggande, men dessa har endast utnyttjats i begränsad omfattning. Det finns dessutom medel avsatta inom ramen för det sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling (rymdforsknings- och säkerhetstemaområdena). Man arbetar även på att öka EU:s stöd till projekt som rör katastrofförebyggande i tredjeländer för identifiering och utbyte av bästa praxis och undersökning av möjligheter till innovativa finansieringsarrangemang. Detta arbete bör kopplas till EU:s insatser när det gäller anpassning till klimatförändringen. Genomförandet och vidareutvecklingen av EU:s solidaritetsfond bör också kunna erbjuda möjligheter till att förbättra EU:s katastrofhantering.

4. Effektivare europeiska katastrofinsatser

4.1. Inrättandet av en europeisk insatskapacitet vid nödsituationer som grundar sig på resurser som ställts till förfogande av medlemsstaterna på förhand och förutfastställda beredskapsplaner

EU:s civilskyddsinsatser grundar sig för närvarande på tillfälliga erbjudanden om bistånd från medlemsstaterna. Ett sådant system innebär att det är mycket svårt att förhandsplanera krisinsatser och att man inte kan vara säker på att man alltid har tillgång till lämpliga resurser i tillräcklig omfattning. EU behöver byta sitt system med tillfällig samordning till ett system med förhandsplanering som gör det möjligt att direkt ta viktiga resurser i anspråk.

För att förbättra **planeringen** av EU:s civilskyddsinsatser föreslår kommissionen följande:

- **Utarbetande av referensscenarier för de viktigaste typerna av katastrofer¹³ som kan inträffa inom och utanför EU.**
- **Identifiering av viktiga befintliga resurser som medlemsstaterna kan ställa till förfogande för EU:s katastrofinsatser i samband med dessa scenarier.**
- **Utarbeta beredskapsplaner för ianspråktagande av dessa resurser, inbegripet transporter, och översyn av dessa planer, som ska bygga på de erfarenheter som vunnits i samband med nya nödsituationer och övningar.**
- **Identifiering och tillvaratagande av samordningseffekter mellan bistånd in natura och EU-finansierat humanitärt bistånd.**

EU:s insatskapacitet skulle förbättras avsevärt om man gjorde en kartläggning av de resurser som kan användas för EU:s civilskyddsinsatser vid olika förutfastställda katastrofscenarier. En sådan kartläggning skulle göra det möjligt för kommissionen och medlemsstaterna att dra maximal nytta av samordningseffekter och sammanslagningar av resurser. Detta skulle leda till en förbättrad kostnadseffektivitet.

Inom ramen för *den förberedande åtgärden för en snabbinsatsstyrka för EU* har man testat olika arrangemang för att göra viktiga resurser mer **tillgängliga**. Det rörde sig bl.a. om beredskapsarrangemang för fältsjukhus, tillfällig logi, pumpning med hög kapacitet, vattenrening och andra resurser som finns i tillgängliga i de flesta medlemsstater. På grundval av denna första erfarenhet föreslår kommissionen följande:

- **Det bör inrättas en europeisk insatskapacitet vid nödsituationer som består av på förhand utvalda civilskyddsresurser från de medlemsstater som deltar i civilskyddsmekanismen och som på frivillig basis ställs till förfogande för EU:s katastrofinsatser både inom och utanför unionen.**

De medlemsstater som har förklarat sig villiga att ställa resurser till förfogande ska göra dessa tillgängliga för EU-insatser när så begärs, utom i de fall dessa resurser behövs för inhemska nödsituationer. Medlemsstaterna behåller ledningen och kontrollen över sina utlånade resurser. Poolen av utlåningsbara resurser måste vara tillräckligt stor för att man ska kunna garantera att det ständigt finns en kritisk insatskapacitet. Det kommer att vara frivilligt att ställa resurser till förfogande i poolen och de utlåningsbara resurserna kommer att vara fullt

¹³ Inbegripet kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära olyckor och gränsöverskridande terroristattacker.

tillgängliga för nationella ändamål då de inte används i en EU-insats. Medlemsstaterna kan även slå sig samman och tillhandahålla multinationella moduler till poolen¹⁴. Dessa arrangemang bör vara öppna även för tredjeländer, särskilt länderna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och kandidatländerna.

Om det kommer en begäran om bistånd vid en stor katastrof kommer kommissionen omedelbart att föreslå en beredskapsplan som grundar sig både på de behov som finns på fältet och de förutfastställda scenarierna. Kommissionen kommer att begära att alla relevanta moduler sätts in.

Varje berörd medlemsstat svarar för förvaltningen av sina egna utlånade resurser på fältet. Samordningen mellan de olika EU-modulerna på fältet, och i förekommande fall integrationen i FN:s klustersystem, ska handhas av EU-experter (från kommissionen och medlemsstaterna) som sätts in av centrumet för krisberedskap.

Eftersom flertalet av medlemsstaternas civilskyddsmoduler redan finns tillgängliga för nationella insatser medför detta system inga större extrakostnader för kapacitetsuppbyggnad och beredskap. En gemensam insatskapacitet vid nödsituationer kommer tvärtom sannolikt att leda till effektivitetsvinster och förbättra kostnadseffektiviteten totalt sett för EU:s katastrofinsatser.

Det bör regelbundet anordnas utbildning och övningar på EU-nivå i syfte att förbättra interoperabiliteten mellan de olika resurserna. Interoperabilitetskraven kommer att utvecklas mer i detalj.

Dessa resurser som finns i beredskap kommer att utgöra kärnan i alla EU:s civilskyddsinsatser. De kommer att kompletteras med ytterligare resurser som tillhandahålls av medlemsstaterna i enlighet med de förfaranden som för närvarande gäller för civilskyddsbistånd. När det gäller katastrofer utanför EU kommer dessa resurser som finns i beredskap och EU:s humanitära bistånd att komplettera varandra, och kan i lämpliga fall även kompletteras med EU:s civila och militära krishanteringsmedel inom överenskomna ramar.

Kommissionen föreslår som ett ytterligare steg att

- **man använder sig av beredskapsplaneringen för att fastställa om det finns luckor i medlemsstaternas insatskapacitet på civilskyddsområdet som kan fyllas med EU-finansierade resurser.**

Bördefördelning och gemensamt bruk av resurser kan ge betydande effektivitetsvinster. Detta gäller i synnerhet för sådana resurser som används vid horisontell samordning, lägesbedömningar och logistik (t.ex. övervakningsflygplan som används för lägesbedömningar).

Detta gäller även för vissa typer av resurser med ett högt värde. Kommissionen har tillsammans med medlemsstaterna genomfört lyckade pilotprojekt där man ser närmare på

¹⁴ Estland, Lettland och Litauen har med stöd av kommissionen satt samman en gemensam modul för pumpning med hög kapacitet (den baltiska översvämningssstyrkan "Balt Flood Combat") som använts vid översvämningarna i Polen och Moldavien.

möjligheten av att ge EU-stöd till olika typer av utrustning för katastrofinsatser. Dessa projekt har främst rört luftburna resurser för bekämpning av skogsbränder och grupperna för tekniskt bistånd och stöd (Tast), men skulle kunna utvidgas till att omfatta även andra typer av resurser som t.ex. sök- och räddningstjänst till sjöss och specialiserade sjukvårdsinrättningar.

Det kommer att upprättas arbetsförbindelser mellan den europeiska insatskapaciteten vid nödsituationer och EU:s utrikestjänst i syfte att skapa komplementaritet och tillvarata eventuella samordningsvinster som kan finnas när det gäller förvaltningen av katastrofbistånd, å ena sidan, och civila och militära krishanteringsinsatser, å andra sidan.

4.2. Förhandsutplacering av resurser till nödsituationer

Biståndseffektivitet innebär att nödhjälpsartiklar bör utplaceras på förhand så nära katastrofområdet som möjligt och att man ska använda sig av lokala och regionala resurser i så stor utsträckning som möjligt. Av denna anledning har vissa stora humanitära organisationer (t.ex. Världslivsmedelsprogrammet (WFP) och den internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IFRC)), med hjälp av finansiellt stöd från EU, utvecklat och utökat sin kapacitet när det gäller förhandsutplacering. Inom EU samlar medlemsstaterna dessutom sina nationella nödhjälpsartiklar och beredskapsresurser på strategiska platser. Den senaste tidens erfarenheter visar att denna metod har lett till väsentligt snabbare reaktioner vid katastrofer. Ett globalt nätverk av regionala depåer/knutpunkter skulle i hög grad underlätta en snabbare mobilisering av bistånd.

För att resurserna ska kunna ställas till de humanitära aktörernas förfogande ännu snabbare när det gäller nödsituationer utanför EU kommer kommissionen att

- **utvärdera erfarenheterna från EU:s samarbete med viktiga humanitära partner, särskilt WFP och IFRC, och ta fram förslag till hur man skulle kunna utveckla denna metod ytterligare, och**
- **sträva efter att använda medlemsstaternas befintliga system för förhandsutplacering i tredjeland i de fall sådana finns tillgängliga.**

4.3 Förbättrad behovsbedömning

Korrekta behovsbedömningar som görs i god tid är viktiga för att man ska kunna fatta välgrundade beslut om nödhjälp. Vid nödsituationer utanför EU spelar Echos fältexperter och EU:s civilskyddsenheter en viktig roll när det gäller att samla in information och ge råd till stöd för EU:s insatser. De bidrar även till FN:s bedömningar och samordningsinsatser. Man bör se till att det finns en starkare koppling mellan de bedömningar av de humanitära behoven som görs i katastrofbiståndets tidiga skede och de senare återhämtnings- och utvecklingsbedömningarna som t.ex. bedömningar av behoven efter en konflikt.

Kommissionen kommer att

- **stödja de FN-ledda insatserna för att utarbeta gemensamma, sektorsöverskridande och jämförbara behovsbedömningar,**
- **sända EU-expertter att arbeta som kontaktpersoner med FN-systemet,**
- **ge EU:s bedömningsenheter ökad kapacitet så att de kan täcka ett större geografiskt område och vid behov även fylla luckor i FN:s kapacitet,**

- se till att de EU-experter som arbetar med behovsbedömningar avseende katastrofbistånd och genomförandet av humanitära insatser även deltar i tillräcklig omfattning i bedömningar av behoven efter en konflikt.

4.4 En gemensam logistik som är både mer effektiv och mer kostnadseffektiv

För närvarande samexisterar olika nationella strukturer och EU-strukturer för logistiken i katastrofområden i tredjeland. Olika strukturer innebär att varje aktör måste planera och genomföra sitt eget stöd på fältet. Ibland fungerar inte kommunikationen mellan dessa nationella stödcentrum tillräckligt väl. Detta är vare sig driftsmässigt effektivt eller kostnadseffektivt och gör EU:s insatser mindre synliga.

Horisontella uppgifter som t.ex. logistik utförs bäst på EU-nivå. Kommissionen har i samarbete med medlemsstaterna sammanställt specialenheter (grupperna för tekniskt bistånd och stöd (Tast)) som fungerar som mobila logistikcentrum. Kommissionen föreslår följande:

- **Grupperna för tekniskt bistånd och stöd ska sättas in mer systematiskt, särskilt i sådana situationer där den lokala infrastrukturen har kollapsat, och det bör ingås avtalsmässiga överenskommelser för att garantera att dessa grupper finns tillgängliga.**
- **I samarbete med EU:s utrikestjänst ska det tas fram olika modeller för hur dessa grupper vid större katastrofer utanför EU på bästa sätt kan ge stöd till EU:s delegationer, de konsulära myndigheterna och andra EU-aktörer och internationella aktörer.**
- **Undersöka möjligheterna att utveckla dessa arrangemang till ett EU-centrum för fältsamordning som kan fogas in i FN-systemet.**

4.5 Samordnade och kostnadseffektiva transporter

EU har för närvarande möjlighet att samfinansiera transporter av bistånd in natura. Denna samfinansiering bör öka så att man kan undanröja flaskhalsar på transportområdet. Tillhandahållandet av bistånd i drabbade länder behöver förbättras, t.ex. när det gäller logistik och de lokala leveranserna till de platser där biståndet behövs som mest.

Kommissionen föreslår följande:

- **Förenkling och förstärkning av befintliga arrangemang för sammanslagning och samfinansiering av transportresurser.**
- **Kontakter med den privata sektorn för att undersöka vilka kommersiella alternativ som finns när det gäller tillhandahållandet av transporter och logistik i katastrofsituationer.**
- **Fullt utnyttjande av den allmänna ramen för användningen av medlemsstaternas militära eller militärt chartrade transportresurser samt GSFP-samordningsredskap för att stödja EU:s katastrofinsatser.**
- **Fortsatt stöd till utvecklingen av lämplig lufttransport-/transportkapacitet (både strategisk och taktisk) via humanitära organisationer och FN.**

4.6 Användande av medlemsstaternas militära resurser och GSFP-resurser för att stödja EU:s katastrofinsatser

Civil och militär kapacitet som utvecklats inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik kan vara användbar för att stödja civilskydd och humanitärt bistånd, särskilt vid stora naturkatastrofer.

Användandet av militära resurser för att tillhandahålla bistånd till tredjeland i samband med en naturkatastrof lyder under de s.k. Osloriktlinjerna¹⁵. Dessa riktlinjer har överenskommit på FN-nivå och EU ger sitt stöd till dem i det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd¹⁶. Enligt Osloriktlinjerna ska militära resurser endast användas som en sista utväg då det inte finns några civila alternativ tillgängliga för att tillhandahålla akut humanitärt bistånd inom den tid som står till förfogande.

En del medlemsstater har inrättat nationella system som gör det möjligt att använda militära transporter och andra militära resurser för att stödja deras civilskyddsinsatser vid större katastrofer utanför EU. Sådana militära resurser, som tillhandahålls via en medlemsstats civilskyddsmyndigheter, kan bidra till det bistånd in natura som EU för närvarande tillhandahåller inom ramen för övervaknings- och informationscentrumet för civilskyddsmekanismen (MIC). Såsom framgår av insatserna vid jordbävningen och tsunamin i Indiska oceanen i december 2004 och, mer nyligen, insatserna vid översvämningarna i Pakistan 2010, kan militära resurser användas för att fylla kritiska luckor i kapaciteten på områdena transporter, logistiskt stöd, ingenjörsarbeten eller medicinskt bistånd.

EU har utarbetat en ram för tillhandahållande av militärt stöd till EU:s katastrofinsatser som omfattar användningen av medlemsstaternas militära eller militärt chartrade transportresurser samt samordningsredskap inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP)¹⁷. Standardförfaranden har utarbetats och använts med goda resultat vid större katastrofer, t.ex. för insatserna i Pakistan 2010 då kommissionen (via övervaknings- och informationscentrumet) gav stöd till hjälpsändningsflygningar som genomfördes av cellen för planering av förflyttningar vid EU:s militärstab. Förutom dessa flygningar har det även organiserats och samfinansierats civila flygningar inom ramen för mekanismen.

Särskilda förslag som handlar om hur man kan förbättra mekanismerna för användning av civila och militära resurser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) till EU:s humanitära insatser och civilskyddsinsatser kommer att läggas fram separat av den höga representanten och Europeiska kommissionen.

Det behövs även inrättas

- **ett europeiskt centrum för krisberedskap som ska vara kommissionens kontaktpunkt med GSFP-samordningsredskapen när det gäller operativa katastrofbiståndsinsatser, i syfte att bättra matcha de humanitära behoven på fältet mot medlemsstaternas krishanteringsresurser.**

¹⁵ Riktlinjerna för användning av militära och civila försvarsresurser vid internationell katastrofhjälp – Osloriktlinjerna (återupptogs av FN:s kontor för samordning av humanitära frågor [OCHA] i november 2006).

¹⁶ Se punkt 61.

¹⁷ De olika dokumenten anges i fotnot 11.

5. Ökad samstämmighet i insatserna

5.1. Inrättandet av ett centrum för krisberedskap

Civilskydd och humanitärt bistånd är de två viktigaste instrument som EU förfogar över för omedelbara insatser vid en katastrof. Dessa instrument har samlats i ett och samma generaldirektorat – GD Humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) – i kommissionen, vilket gör det möjligt att inrätta ett förstärkt centrum för krisberedskap som kan använda sig av information och expertis från båda områdena och effektivt sammankoppla medlemsstaternas myndigheter för civilskydd och humanitärt bistånd på EU-nivå.

Echos och MIC:s krisledningscentraler kommer att slås samman till ett verkligt beredskapscentrum som fungerar dygnet runt och ansvarar för samordningen av EU:s civila katastrofinsatser. Detta fordrar att man övergår från att vara inriktad på att byta information och reagera på nödsituationer till att i stället inta en mer aktiv roll inriktad på planering, övervakning, förberedelser, operativ samordning och logistiskt stöd. Centrumet kommer för detta ändamål att utveckla en integrerad övervakningskapacitet som grundar sig bl.a. på GMES-tjänster. Centrumet kommer att svara för att det finns ett kontinuerligt informationsutbyte mellan myndigheterna för civilskydd och humanitärt bistånd om befintliga behov av humanitärt bistånd och erbjudandena från EU:s medlemsstater och andra aktörer. Detta gör det möjligt för medlemsstaterna att fatta välgrundade beslut om finansiering och erbjudanden om ytterligare bistånd. Centrumet kommer även att utarbeta referensscenarier för de viktigaste typerna av katastrofer som kan inträffa inom och utanför EU.

När det gäller nödsituationer utanför EU ska centrumet för krisberedskap ansvara för insamling av information om allt tillgängligt europeiska bistånd in natura och se till att det finns samstämmighet med FN:s samordningssystem och det drabbade landet.

Ett förstärkt centrum för krisberedskap kommer dessutom att underlätta den operativa samordningen med andra EU-aktörer¹⁸. I detta ingår utbyte av information och analyser med de geografiska enheterna vid EU:s utrikestjänst (även lägescentralen när så är lämpligt) och EU:s delegationer. Det omfattar även samarbete med EU-utrikestjänstens krishanteringsstrukturer i de fall man överväger att använda EU:s civila eller militära resurser som ett led i EU:s katastrofinsatser. Centrumet ska även vara kontaktpunkt för förbindelser med relevanta delar av EU:s utrikestjänst, bland annat när det gäller Gusp- och ESFP-uppdrag i tredjeland. Centrumet kommer även att vara kopplat till de arrangemang för situationsmedvetenhet som håller på att utarbetas inom ramen för strategin för inre säkerhet i Europeiska unionen och kommer därmed att bidra till en ökad motståndskraft vid katastrofer i Europa.

Det föreslås inga nya övergripande strukturer. Utvecklingen av specialiserade knutpunkter/plattformar kommer att förenas med en arbetsorganisation som säkrar ett systematiskt informationsutbyte.

Kommissionen kommer att

- **slå samman civilskyddets och GD Echos krisledningscentraler i syfte att skapa ett verkligt europeiskt centrum för krisberedskap som fungerar**

¹⁸ Kommissionen kommer att fortsätta att använda, och ytterligare utveckla, Argus (se KOM(2005) 662) och andra därmed sammanhängande förfaranden för multisektoriella kriser som omfattar flera olika typer av risker samt för samordning mellan alla kommissionens avdelningar.

dygnet runt och som kommer att ha ett nära samarbete med andra relevanta avdelningar (t.ex. den avdelning som ansvarar för strategin för inre säkerhet),

- **med tiden utveckla det europeiska centrumet för krisberedskap till en plattform som ger service till andra avdelningar som deltar i hanteringen av större katastrofer, och**
- **upprätta arbetsförbindelser med EU:s utrikestjänst (både huvudkontoret och EU:s delegationer), vilket kan ske bl.a. genom åtgärder såsom regelbundna möten, tillfälligt utbyte av kontaktpersoner, gemensamma övningar och utbildning.**

5.2. Ökad samordning

När det gäller katastrofer i tredjeland stödjer EU starkt FN:s roll som central samordnare, särskilt då FN:s kontor för samordning av humanitära frågor. En förstärkt EU-samordning kommer att stärka FN:s roll, eftersom EU:s bidrag till FN-ledda biståndsinsatser på så sätt blir mer samordnat.

Kommissionen kommer att

- **stärka EU:s stöd till FN:s samordning av humanitärt bistånd i mottagarländerna (klustersystemet och FN:s samordnare för humanitärt bistånd), bl.a. genom eventuellt utsändande av EU-kontaktpersoner som är humanitär personal och eventuell utstationering av EU-personal till det lokala FN-samordningssystemet,**
- **använda centrumet för krisberedskap för att förenkla informationsflödena mellan EU och FN rörande EU:s samlade katastrofinsatser, och**
- **förbättra rapporteringen via FN:s system för finansiell uppföljning av EU:s samlade bistånd vid en viss katastrof.**

Sammanförandet av civilskydd och humanitärt bistånd under en och samma kommissionsledamot ger möjligheter till gemensamma analyser, gemensam informationsinsamling, förenklad överföring till klustersamordningssystemet och en förbättrad intern EU-samordning på fältet. För att ytterligare öka samstämmigheten i det europeiska katastrofbiståndet kommer kommissionen att

- **föreslå att det utses kontaktpunkter för humanitärt bistånd i medlemsstaterna som är ständigt tillgängliga för informationsutbyte och som är sammankopplade med de nationella kontaktpunkterna för EU:s civilskyddsmekanism i syfte att åstadkomma full samordning,**
- **utveckla ett webbaserat informationsverktyg (som grundar sig på det nuvarande fjortonpunktssystemet för humanitärt bistånd och Cecis-systemet¹⁹ för biståndsinsatser inom civilskyddet) som möjliggör**

¹⁹ Gemensamt kommunikations- och informationssystem för olyckor – ett skyddat system som sammanlänkar de civilskyddsmyndigheter som deltar i EU:s civilskyddsmekanism och kommissionen.

realtidskommunikation när det gäller EU:s (dvs. de 27 medlemsstaterna och kommissionen) humanitära bistånd och bistånd in natura, och

- **uppmåna medlemsstaterna att rapportera om humanitära bidrag i god tid.**

6. Synligare insatser

Att synliggöra EU:s insatser är inte ett självändamål. Allmänheten i EU har emellertid rätt att få korrekt och fullständig information om hur EU reagerar vid katastrofer. Europeiska unionen är för närvarande den främsta givaren av humanitärt bistånd och även om dess insatser anses vara effektiva så lyckas den ändå inte alltid synliggöra dem för allmänheten i EU, de mottagande utvecklingsländerna och sina internationella partner. Detta bidrar i hög grad till att undergräva EU:s trovärdighet och förhandlingsposition internationellt i en tidsålder som präglas av globalisering. Det behövs dessutom planeringsscenarier för kommunikationsfrågorna. EU-institutionerna måste i samarbete med medlemsstaterna utarbeta en kommunikationsstrategi för att öka synligheten för EU:s insatser.

Det är även viktigt att den finansiering som EU tillhandahåller via internationella och lokala partnerorganisationer ges tillräckligt erkännande och synlighet på plats (utom i de fall närvaron av EU-symboler skulle försvåra tillhandahållandet av biståndet) och på Internet.

Kommissionen kommer att

- **presentera en enda totalsumma som täcker allt EU:s katastrofbistånd (både finansiellt och in natura) i stället för att redovisa EU och medlemsstaterna var för sig, samtidigt som det tas full hänsyn till det bilaterala stöd som givits i sammanhanget,**
- **verka för att EU-symboler används tillsammans med de nationella emblemen för all personal och allt bistånd som sätts in vid en katastrofinsats,**
- **undersöka vad partnerorganisationer kan göra för att bättre synliggöra katastrofbistånd som finansieras av EU (t.ex. EU-blem eller dubbla emblem på nödhjälpsartiklar),**
- **ha en noggrannare övervakning av att gällande finansieringsvillkor iakttas, och**
- **överväga hur en förstärkt EU-insatskapacitet bäst bör profileras.**

7. Slutsats

Den strategi som beskrivs i detta meddelande utgör ett första steg mot inrättandet av en förstärkt EU-insatskapacitet vid katastrofer. Den har till syfte att få EU:s bidrag till att mildra lidandet hos katastrofoffer både inom EU och på andra ställen i världen att göra så god nytta som möjligt. Under 2010 kommer det att läggas fram lagförslag som syftar till att genomföra de viktigaste förslagen.