



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.4.2014
COM(2014) 216 final

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

Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015: riskhantering för att skapa motståndskraft

{SWD(2014) 133 final}

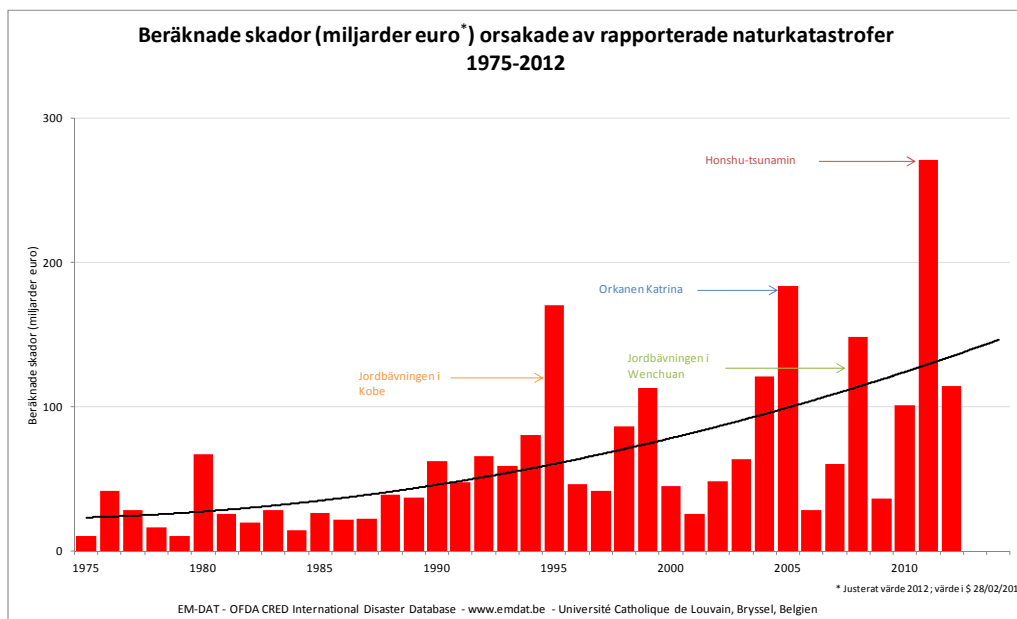
{SWD(2014) 134 final}

1- I RIKTNING MOT EN HYOGO-RAM FÖR ÅTGÄRDER EFTER 2015

Hyogo-ramen för åtgärder, ”Uppbyggnad av nationers och samhällens motståndskraft mot katastrofer”, är en tioårig plan som har antagits av 168 FN-medlemsstater. Dessa stater åtog sig frivilligt att arbeta med fem prioriterade åtgärder för att förebygga naturliga risker och bygga upp motståndskraften mot katastrofer. Ramen antogs 2005 och ska upphöra 2015. Ett brett samråd äger nu rum¹ om utformningen av den ram för katastrofriskreducering som ska gälla under perioden efter 2015. Denna ram ska godkännas vid den tredje världskonferensen om katastrofriskreducering i Sendai (Japan) den 14–18 mars 2015.

Katastrofer och klimatrisker har stor inverkan på ekonomin samt på befolkningens säkerhet och välbefinnande. Under senare år har utsattheten för katastrofer ökat betydligt på grund av klimatförändringen, snabb och oplanerad urbanisering, befolkningstryck, byggverksamhet och intensivare markanvändning i riskområden, förlust av biologisk mångfald och försämrade ekosystem.

Mellan 2002 och 2012 orsakade naturkatastrofer i genomsnitt över 100 000 dödsfall per år. Under det senaste årtiondet har de direkta totalförlusterna i världen ökat: den ekonomiska förlusten har i genomsnitt varit mer än 100 miljarder euro per år². Effekterna varierar i olika regioner, beroende på geografisk riskexponering och socioekonomisk utveckling. Antalet dödsoffer tenderar att vara större i utvecklingsländer och de ekonomiska förlusterna större i industriländer, men alla länder är sårbara för katastrofer. EU är inte något undantag – här har naturkatastrofer under det senaste årtiondet orsakat 80 000 dödsfall och 95 miljarder euro i ekonomiska förluster³.



¹ FN:s kontor för katastrofriskreducering (UNISDR) har anmodats (FN:s generalförsamlings resolution 66/199 av den 22 december 2011) att främja utarbetandet av en ram för katastrofriskreducering för perioden efter 2015.

² Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)

³ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) – uppgifterna avser EU-28 och perioden 2002–2012.

För att ta itu med denna oroande utveckling krävs strategier för förebyggande och hantering av risker så att hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt garanteras, både i unionen⁴ och globalt. Förebyggande och hantering av risker är mycket förnuftigt ur ekonomisk synvinkel när det gäller att undvika förluster, eftersom varje investerad euro ger 4–7 gånger större avkastning⁵. Investeringar i katastrofriskhantering leder även till andra ekonomiska fördelar: de kan leda till nya arbetstillfällen och bidra till att de offentliga och privata finansernas strukturella hållbarhet säkerställs.

Mot denna bakgrund ger en förnyad internationell ram för katastrofriskreducering en unik möjlighet att bygga vidare på Hyogo-ramens framgång, i syfte att på ett bättre sätt ta itu med framtida utmaningar.

Resultaten av initiativ som Rio +20⁶, UNFCCC⁷ och det starka internationella stödet till uppbyggnad av motståndskraft visar att riskreducering och katastrofhantering bör prioriteras av både utvecklingsländer, tillväxtekonomier och industriländer.

Revideringen av Hyogo-ramen gör det även möjligt för EU att skaffa sig en uppfattning om de utarbetade strategierna och framstegen i riktning mot att bygga upp motståndskraften och katastrofriskhanteringen genom EU:s politik och stöd i form av utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd.

Syftet med detta meddelande är att lägga fram kommissionens inledande synpunkter på utformningen av Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015, med utgångspunkt i de resultat som uppnåtts inom en rad av EU:s politikområden, bland annat civilskydd, miljöskydd, inre säkerhet, klimatanpassning, hälsa, forskning och innovation samt den uppbyggnad av motståndskraften som främjas genom EU:s yttre åtgärder. I meddelandet analyseras framstegen, men även bristerna i genomförandet och de framväxande utmaningar som kan innebära stora hot i framtiden tas upp.

2- FRAMSTEG OCH UTMANINGAR

Sedan Hyogo-ramen antogs 2005 har den kraftigt bidragit till att stödja globala, regionala och nationella insatser för katastrofriskreducering. Trots framstegen finns fortfarande stora brister i genomförandet, och ytterligare utmaningar har dykt upp.

Stödet till katastrofriskhantering har tagit fart och bidragit till att viktiga intressenter, bland annat ledande givare av utvecklingsbistånd, har fått upp ögonen för och investerat mer i katastrofriskhantering. Självövervakning av framstegen i genomförandet av Hyogo-ramens fem insatsområden⁸ visar dock att de största framstegen har gjorts inom insatsområde 1 (se till att katastrofriskreducering är en nationell och lokal prioritering och har en stark institutionell grund för sitt genomförande) och 5 (förbättra beredskaps- och åtgärdskapaciteten inför

⁴ Enligt Europa 2020-strategin, KOM(2010)2020.

⁵ *Natural disasters, counting the cost* (Världsbanken, 2004).

⁶ FN:s konferens om hållbar utveckling 2012.

⁷ FN:s ramkonvention om klimatförändringar.

⁸ Insatsområden: 1) se till att katastrofriskreducering är en nationell och lokal prioritering och har en stark institutionell grund för sitt genomförande, 2) kartlägga, bedöma och övervaka katastrofrisker och förbättra varningssystemen, 3) använda kunskaper, innovationer och utbildning så att det på alla nivåer skapas en kultur präglad av säkerhet och motståndskraft, 4) minska de bakomliggande riskfaktorerna, 5) förbättra beredskapen inför katastrofer så att insatsförmågan ökas på alla nivåer.

katastrofer), medan framstegen genomgående är mindre inom insatsområde 4, vars mål är att minska de bakomliggande riskfaktorerna⁹.

De flesta länder har fortsatta problem med att integrera riskreducering i planeringen av offentliga investeringar, stadsutvecklingen, den fysiska planeringen och förvaltningen samt i det sociala skyddet. Det finns fortfarande ett behov av att omsätta politik och institutionell förstärkning i faktiskt genomförande som leder till motståndskraftigare samhällen. De nuvarande investeringarna och strategierna räcker inte till för att på ett ändamålsenligt sätt ta itu med befintliga risker, för att inte tala om att hålla jämna steg med framväxande utmaningar, bland annat följande:

- Effekterna av klimatförändringen och den fortlöpande miljöförstörelsen leder till intensivare och oftare förekommande extrema naturfenomen, däribland översvämningar, torka och cykloner.
- Klimatförändringen mångdubblar även risken för instabilitet, konflikt och statsinstabilitet, vilket leder till migration och tvångsflyttning, svag samhällsstyrning och geopolitisk instabilitet.
- Konflikter och instabilitet påverkar även sårbarheten för katastrofer.
- Befolkningsökning, främst i fattigare länder och hushåll, samt snabb urbanisering ökar trycket på naturresurserna och på ekonomisk verksamhet i katastrofbenägna områden.
- Snabb urbanisering som leder till en koncentration av befolkning och investeringar i faro- och riskbenägna områden är också en trend som avsevärt ökar sårbarheten (60–70 % av världens befolkning beräknas leva i stadsområden 2050)¹⁰.
- Efterfrågan på energi och livsmedel växer och sätter tryck på resurser som mark och vatten. Man räknar med att vattenbrist blir ett stort problem, eftersom nästan hälften av världens befolkning kommer att leva i områden med hög vattenstress 2030¹¹.
- Nya risker håller på att växa fram, vilka kan få mycket allvarliga konsekvenser (händelser som har att göra med rymdväder, flerriskhändelser som trippelkatastrofen i Fukushima 2011 samt risker som är förknippade med ett digitalt och högteknologiskt samhälle, däribland it-risker).
- Omfattande riskhändelser (småskaliga, mycket ofta förekommande och lokala händelser som störtfloder, bränder och jordskred) underskattas och underrapporteras ofta, men undergräver ändå den lokala utvecklingen och nationella konkurrenskraften.
- Ekonomierna är globaliserade och i allt högre grad strukturerade kring komplexa globala leveranskedjor. Den ekonomiska effekten av en katastrof kan sprida sig till ekonomier på andra sidan jorden, vilket visas av översvämningarna i Thailand 2011.
- Ekonomisk och finansiell nedgång gör det svårare att finna utrymme för finansiering av katastrofriskhantering i de nationella budgeterna.

⁹ Genomförande av Hyogo-ramen för åtgärder, sammanfattande rapporter 2007–2013, UNISDR, 2013.

¹⁰ *Global Health Observatory*, WHO.

¹¹ FN:s avdelning för ekonomiska och sociala frågor (Undesa).

3- EU:S POLITIK FÖR KATASTROFRISKHANTERING OCH AGENDA FÖR MOTSTÅNDSKRAFT: ETT CENTRALT BIDRAG TILL GENOMFÖRANDET AV HYOGO-RAMEN FÖR ÅTGÄRDER

En förbättring av EU:s motståndskraft i krissituationer och dess möjligheter att förutse, förbereda sig på och motverka risker, särskilt gränsöverskridande risker, ingår i målen i Europa 2020-strategi¹². Konkurrenskraften och hållbarheten är beroende av en ändamålsenlig katastrofriskhantering, som bidrar till att förluster undviks och till att motståndskraften mot tilltagande globala chocker och hot stärks. Investeringar i förebyggande och hantering av katastrofrisker stimulerar i hög grad innovation, tillväxt och skapande av arbetstillfällen och öppnar även nya marknader och affärsmöjligheter.

Betydande insatser har gjorts, både genom unionens politik och genom ekonomiskt stöd. Dessa insatser är ett viktigt bidrag från EU:s sida till en sammanhängande politik för katastrofriskhantering som kan bli gemensam och ligga till grund för den nya internationella ramen för katastrofriskhantering.

3.1. Politiska insatser för katastrofriskhantering i EU

Genom de nya bestämmelserna i EU:s reviderade civilskyddslagstiftning¹³ upprättades en ram för en sektorsövergripande politik för katastrofriskhantering, som främjar en övergripande strategi för alla naturliga risker och risker som orsakats av människor i alla faser av katastrofhanteringscykeln (förebyggande, beredskap och insatser).

Viktiga åtgärder, som bygger på den nya lagstiftningen samt tidigare meddelanden och rådsslutsatser för att främja genomförandet av EU:s ram för katastrofriskhantering, är bland annat följande:

- **Riskbedömning och riskanalys:** Med utgångspunkt i tillgängliga nationella riskbedömningar har kommissionen utarbetat en första sektorsövergripande översikt över riskerna i EU och när så är möjligt och relevant beaktat framtida effekter av klimatförändringar samt behovet av anpassning till dessa. Fram till slutet av 2015 ska medlemsstaterna på ett konsekvent sätt ta fram nationella bedömningar av olika typer av risker. Dessa ska följas upp med en bedömning av nationell riskhanteringsförmåga och förbättrad riskhanteringsplanering.
- Främjande av **lärande och erfarenhetsutbyte som förbättrar samhällsstyrningen** – främjande av och stöd till tillvaratagna erfarenheter och inbördes utvärderingar (som utvärderingarna i Storbritannien 2012 och i Finland 2013¹⁴) för att främja lärande i alla medlemsstater och styra framstegen med att ytterligare utveckla och genomföra strategier och metoder för riskhantering.
- **Riktlinjer för katastrofförebyggande på grundval av bästa praxis** håller för närvarande på att utarbetas i övergripande frågor (samhällsstyrning, planering, data, riskkommunikation och riskinformation, forskning och teknik).
- **Tillgång till, tillgänglighet för samt utbyte och jämförelse av data**, vilket omfattar pågående arbete med medlemsstater och internationella partner (bland annat UNISDR

¹² KOM(2010)2020, 3.3.2010.

¹³ Beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen.

¹⁴ Med stöd av Europeiska kommissionen och utarbetade i samarbete med UNISDR och OECD.

och IRDR¹⁵) för att fastställa EU-standarder och protokoll för registrering av förluster i samband med katastrofer¹⁶.

- **Integrering av katastrofriskhantering:** Aspekter som rör riskförebyggande och riskhantering har integrerats i flera av EU:s centrala politikområden och finansiella instrument för att stödja motståndskraftiga investeringar (det vill säga inom sammanhållningspolitik, transport och energi, forskning och innovation, skydd av kritisk infrastruktur, gränsöverskridande hälsorisker, miljökonsekvensbedömning, grön infrastruktur, integrerad förvaltning av kustområden, jordbruk, livsmedels- och näringsssäkerhet, vatten, hantering av översvänningsrisker samt förebyggande av större industriolyckor).
- **Försäkring som verktyg för katastrofhantering** – syftet med grönboken om försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor¹⁷ är att engagera den privata sektorn och hitta ändamålsenliga sätt att använda försäkring som ett incitament för att främja riskmedvetenhet, riskförebyggande och riskreducering.
- **Starka samverkans effekter med klimatanpassningen** enligt EU-strategin för klimatanpassning¹⁸, inom övergripande områden som utbyte av data och kunskap, bedömning av risker och sårbarheter, staders motståndskraft, utarbetande av EU-standarder för klimatsäker infrastruktur, överensstämmelse mellan nationella anpassningsstrategier och riskhanteringsplaner samt uppföljning av motståndskraftiga investeringar¹⁹.
- **Vetenskap och innovation för katastrofriskhantering:** Under 2013 inledde kommissionen och medlemsstaterna ett initiativ för att tydligt kartlägga och förbättra sätten att behandla vetenskapsbaserade råd för riskreducering och katastrofberedskap. Dessutom kommer forskningsprogrammet Horisont 2020 att stödja probleminriktade metoder för förbättring av motståndskraften mot katastrofer (exempelvis övervakning, förebyggande, prognoser, tidig varning, ökad medvetenhet samt reduktion av och anpassning till klimatförändringar, kriskommunikation, tekniköverföring och prestandardisering).
- **Åtgärder mot gränsöverskridande effekter** (genom makroregionala projekt och strategier, såsom EU:s strategi för Östersjöregionen, EU-strategin för Donauområdet eller regionala maritima strategier) **och samarbete** med kandidatländer, potentiella kandidatländer och andra grannländer.
- **Ökad insatsberedskap** genom en frivillig pool av kapacitet för katastrofinsatser som medlemsstaterna på förhand ställer till förfogande, bättre insatsplanering, ett nätverk för utbildning och stärkt samarbete bland myndigheter på utbildnings- och övningsområdet²⁰

¹⁵ *Integrated Research on Disaster Risk*, på internet: <http://www.irdrinternational.org>

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek och L. Vernaccini, 2013. *Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach*. Europeiska unionens publikationsbyrå, Scientific and Technical Research Reports EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (online), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>

¹⁷ COM(2013) 213, 16.4.2013.

¹⁸ COM(2013) 216, 16.4.2013.

¹⁹ Som bidrar till att EU-målet om 20 % klimatrelaterade investeringar i EU:s budget uppnås.

²⁰ Beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen.

samt förstärkta system för tidig varning²¹. Nya operativa krishanteringstjänster är också tillgängliga i hela världen genom EU:s rymdprogram som Galileo och Copernicus.

3.2. EU-stöd till utvecklingsländer för att bygga upp krisbenägna länders motståndskraft

I 2012 års meddelande om resiliens²² och den efterföljande handlingsplanen²³ har EU åtagit sig att minska sårbarheten och bygga upp motståndskraften mot framtida påfrestningar och chocker, som förutsättning för fattigdomsminskning och hållbar utveckling. Strategier för riskhantering kommer i alla sektorer och sammanhang att vara en väsentlig del av alla program för humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd från EU:s sida. Detta arbete ska även bygga på 2009 års EU-strategi för katastrofförebyggande i utvecklingsländerna²⁴ och genomförandeplanen från 2011²⁵.

EU:s strategi för motståndskraft kräver insatser inom flera sektorer och på flera nivåer (lokalt, nationellt, regionalt och globalt) som tar itu med sammanhängande orsakerna bakom sårbarheten och instabiliteten och samtidigt optimerar kapaciteten från varje nivå och sektor. Lokala, nationella och regionala institutioners ledarroll betonas starkt.

Det görs redan stora framsteg. De nya initiativen Share²⁶, Agir²⁷ och den globala klimatförändringsalliansen (GCCA)²⁸ bidrar redan till att bygga upp de sårbaraste ländernas motståndskraft. På samma sätt stöder den AVS-interna strategin²⁹ strategier och handlingsplaner för katastrofriskreducering och klimatförändring i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet, där ansvaret tas på regional nivå.

Kommissionens program för katastrofberedskap (Dipecho), som har gjort det möjligt att leda och kopiera lokalt förankrade tillvägagångssätt och beprövad bästa praxis för riskreducering (bland annat främjande av säkrare skolor och sjukhus och städers motståndskraft), ska ytterligare spridas för att komplettera offentliga politiska åtgärder.

Det har även gjorts framsteg på området för kris- och sårbarhetsbedömningar, genom utarbetandet av ett gemensamt och öppet vetenskapsbaserat index för humanitär risk (InfoRM³⁰). Det bygger på offentliga uppgifter och är inriktat på att harmonisera katastrofriskhanteringen bland humanitära aktörer (ett gemensamt initiativ av FN:s permanenta samordningskommitté, Europeiska kommissionen, givare, icke-statliga organisationer och medlemsstaterna).

Dessa initiativ kan även genomsyra den allmänna EU-externa politiken, bland annat den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (t.ex. förebyggande av konflikter och utarbetande av ett system för tidig varning om konflikter).

²¹ T.ex. Effis (det europeiska informationssystemet för skogsbränder) eller Efas (det europeiska varningssystemet för översvämningar).

²² COM(2012) 586, 3.10.2012.

²³ SWD(2013) 227, 19.6.2013.

²⁴ KOM(2009) 84, 23.2.2009.

²⁵ SEK(2011) 215, 16.02.2011.

²⁶ *Supporting Horn of Africa Resilience*.

²⁷ *Alliance Globale pour l'Initiative Resilience Sahel*.

²⁸ *The Global Climate Change Alliance (GCCA)*, på internet: <http://www.gcca.eu>

²⁹ EU:s och AVS-staternas AVS-interna strategidokument och fleråriga vägledande program.

³⁰ *Index for Risk Management (InfoRM)*, på internet: <http://inform.jrc.ec.europa.eu>

4- PRINCIPER FÖR DEN NYA RAMEN

Med tanke på de ökande behoven och nya utmaningarna globalt måste man i den ram som ersätter Hyogo-ramen fastställa och tillämpa strategier och praktiska metoder för att minska katastrofriskerna och på ett mer ändamålsenligt sätt stärka motståndskraften. Med utgångspunkt i framgångar och erfarenheter inom den nuvarande ramen måste följande huvudelement tas med i Hyogo-ramen för perioden efter 2015:

i) Förbättra ansvarigheten, insynen och styrningen

Den nuvarande ramen är frivillig och bygger på egenbedömning. Man räknar visserligen med att den även fortsättningsvis ska vara icke-bindande, men vid förhandlingarna om den framtida ramen bör man ta fram en uppsättning standarder och mekanismer för att se till att olika aktörer kan hållas ansvariga för sina åtgärder (eller brist på åtgärder). Detta bör få aktörerna att uppfylla sina åtaganden och ta ansvar för genomförandet.

Mekanismer för regelbunden inbördes utvärdering, bland annat frivillig inbördes utvärdering (vilket med framgång har prövats i Storbritannien och Finland i samband med EU-samarbetet om katastrofriskhantering och Hyogo-ramen), bör införas som användbara instrument för förbättrad uppläggning av politiken, erfarenhetsutbyte och ökad ansvarighet.

För att öka insynen bör den nya ramen leda till insamling och utbyte av tillförlitliga och jämförbara uppgifter om förluster, risker och sårbarhet inom ramen för en öppen datapolicy, bland annat genom utarbetandet av gemensamma och driftskompatibla data- och riskbedömningsprotokoll samt offentliga riskregister och databaser. Standardiseringen bör även omfatta allmänna åtgärder som rör riskhantering. Detta bör stödjas genom systematiska åtgärder för att öka allmänhetens riskmedvetenhet och förbättra risk- och kriskommunikationen (utbildning, medier och nätverk).

Den nya ramen bör ytterligare bidra till att samhällsstyrningen för katastrofhantering stärks på alla nivåer och inom alla sektorer och till att ändamålsenliga samordningsmekanismer och hållbara partnerskap byggs upp mellan olika offentliga myndigheter och berörda intressenter (det civila samhället, den akademiska världen och forskningsinstitutioner samt den privata sektorn). De berörda aktörernas och samhällenas engagemang i beslutsprocessen bör säkerställas genom deltagandemekanismer som inkluderar alla och främjandet av ett rättighetsbaserat synsätt³¹. Starka lokala strukturer och stärkt kapacitet för lokala myndigheter är avgörande för att förbättra planeringen och städernas motståndskraft och garantera lokalpolitiskt engagemang och ändamålsenligt genomförande av befintliga rättsliga och politiska ramar.

Regionala mellanstatliga organisationer bör spela en viktig roll vid genomförandet av den nya ramen och i de regionala plattformarna för katastrofriskreducering, eftersom integrerade regionala strategier för katastrofriskhantering håller på att utarbetas i flera regioner, även inom EU. Även mer ändamålsenliga regionala mekanismer och program för samarbete och kapacitetsuppbyggnad bör stödjas, särskilt för att ta itu med gemensamma och gränsöverskridande risker. Regionala riskbedömningar och effektivare planering bör främjas.

³¹ Exempelvis rätten att bli skyddad, informerad eller rådfrågad.

ii) En ram som ger resultat – betydelsen av mål och indikatorer för att mäta framstegen och främja genomförandet

För befintliga insatsområden enligt den nuvarande Hyogo-ramen finns det indikatorer³² som visar i vilken utsträckning länderna har infört de strategier och institutioner som krävs för att reducera katastrofrisken. Självövervakningen av framstegen i genomförandet av Hyogo-ramens fem prioriterade åtgärder har dock ännu inte lett till att länderna konsekvent satsar på att övervaka katastrofrisken och motståndskraft. Dessutom har det inte funnits några länkar mellan övervakningen av framstegen i Hyogo-ramen och mekanismerna för övervakning av framstegen mot millennieutvecklingsmålen³³ och inom UNFCCC. Ett förenklat nytt övervakningssystem bör åtgärda dessa brister, så att det blir ett mer ändamålsenligt verktyg för mätning av framstegen, främjande av genomförandet på olika nivåer och utbyte av bästa praxis.

Åtgärdsinriktade mål bör ytterligare utvecklas för att på ett ändamålsenligt sätt mäta genomförandet av den nya ramen och främja stärkt ansvarighet. De bör vara inriktade på de väsentliga inslagen i motståndskraften mot katastrofer och få länderna att utarbeta och på ett verkkningsfullt sätt tillämpa nödvändiga strategier och verktyg för att förhindra att risker uppstår och hopar sig, så att katastrofrisken minskar och motståndskraften stärks.

Målen måste vara politiskt godtagbara och lämpliga ur ett verksamhetsperspektiv samt mätbara, möjliga att uppnå, resultatnriktade och med en tydlig tidsram. De skulle kunna omfatta åtaganden att fram till en viss tidpunkt utarbeta och genomföra integrerade riskbedömningar och bedömningar av riskhanteringsförmåga (vilket man redan räknar med i EU:s civilskyddslagstiftning) eller andra resultatnriktade åtgärder (som gör att alla invånare, även sårbara personer, kan få tidig varning och riskinformation, att nybyggd infrastruktur, bland annat sjukhus, vårdinrättningar och skolor, klarar katastrofer samt att riskerna berör ett mindre antal människor och en mindre del av infrastrukturen).

Allmänna mål kan göra det lättare att på ett mer integrerat sätt globalt jämföra resultaten av genomförandet och utbyta bästa praxis mellan industriländer och utvecklingsländer.

På grund av ländernas och regionernas mycket olika riskprofiler är det dock sannolikt lämpligare att fastställa mer specifika mål och indikatorer på nationell eller regional nivå. Ett regionalt synsätt på målen bör stödjas, med utgångspunkt i de regionala strategier som flera regioner har tagit fram, och med beaktande av riskernas särdrag och framstegen i genomförandet av Hyogo-ramen samt befintliga mekanismer för regionalt samarbete vid krishantering.

Dessutom kan indikatorer som mäter förändringar i katastrofernas effekter över tid bidra till att framstegen i riktning mot större motståndskraft följs upp. Detta kan exempelvis mätas genom indikatorer för hur ofta katastroferna inträffar, direkta ekonomiska förluster som andel av BNP per land, antalet offer och skadade, andelen försäkrade förluster i förhållande till totala förluster samt andel av den privata och offentliga budgeten som anslås till katastrofriskreducering och beredskap (t.ex. mätt med hjälp av ett tillförlitligt system för uppföljning av katastrofriskhantering³⁴).

³² 22 centrala indikatorer inom fem insatsområden.

³³ *Millennium Development Goals*.

³⁴ Som kompletterar befintliga system, bl.a. Riomarkörer <http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

Målen och deras indikatorer måste leda till verkliga minskningar av förlusterna och riskerna på de mest centrala områdena.

iii) Stärka bidraget till hållbar och smart tillväxt

Den nya ramen bör främja skyddsåtgärder i ekonomiska och finansiella beslut och strategier, både i den offentliga och i den privata sektorn. Särskild uppmärksamhet bör ägnas kostnadsnyttoanalyser av katastrofförebyggande åtgärder, vilket även underlättar tilldelningen av medel. All viktig infrastruktur och alla viktiga projekt bör vara riskmedvetna samt klimat- och katastroftåliga.

Det är viktigt att den nya ramen utarbetas och genomförs i nära samarbete med den privata sektorn, med internationella finansinstitut som EIB³⁵ och EBRD³⁶ samt med större investerare. Nya initiativ som engagerar alla företag bör främjas, bland annat utveckling av partnerskap mellan offentliga, privata och andra intressenter. Värdekedjan för försäkring/återförsäkring, bland annat försäkrings- och återförsäkringsförmedlare, försäkrings- och återförsäkringsbolag samt marknadsbaserade instrument bör spela en viktig roll när det gäller att hjälpa länder och regioner som är särskilt sårbara för katastrofer att inrätta verkningsfulla ekonomiska beredskapsmekanismer och avskräcka från riskfyllt beteende.

Innovativa tekniska lösningar och instrument som underlättar katastrofhantering bör ytterligare stödjas (IKT, system för tidig varning, motståndskraftig infrastruktur och motståndskraftiga byggnader, grön infrastruktur, klimatmodeller och integrerade katastrofriskmodeller, ekosystembaserade strategier, kommunikation och kunskapshantering). Detta leder även till större affärsmöjligheter och bidrar till grön tillväxt.

Den nya ramen bör stärka samspelet mellan vetenskap och politik och dra fördel av kunskap, bland annat innovation och teknik. Vetenskapen och forskningen måste användas på ett mer ändamålsenligt sätt inom både natur- och samhällsvetenskap för att systematiskt genomsyra politiken och verksamheten. Detta bör omfatta en framsynt och övergripande strategi mot många olika risker (både naturliga risker och risker som orsakats av människor, bland annat industriolyckor och kemiska olyckor) samt lösningsinriktad forskning i syfte att på ett bättre sätt ta itu med framtida risker och samhällsutmaningar. Ett nära internationellt samarbete på området krävs.

Ett gemensamt angreppssätt som inbegriper klimatanpassning och stärkt inriktning på att minska de bakomliggande riskfaktorerna genom ekosystemförvaltning, resurseffektivitet, markanvändning och stadsplanering, miljöövervakning samt konsekvensbedömning är nödvändigt för en långsiktigt hållbar tillväxt.

iv) Inriktning på sårbarheter och behov inom en övergripande ram

Den nya ramen bör vara mer inkluderande och präglad av jämställdhetsperspektivet. Det krävs bättre inriktning på och ökad delaktighet av särskilt sårbara personer (barn, äldre, personer med funktionsnedsättning, hemlösa, fattiga och personer utan livsmedelstrygghet osv.) och det civila samhället. Detta bör inbegripa ändamålsenlig användning av lämpliga sociala skyddsnet och system för socialt skydd som tar hänsyn till katastrofrisker. Kvinnors roll för att stärka motståndskraften i hem och lokalsamhällen bör främjas.

³⁵ Europeiska investeringsbanken.

³⁶ Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att bygga upp motståndskraften i alla stadsmiljöer och sårbara landsbygdsmiljöer samt kustområden, även genom integrerad planering. I detta avseende är övergripande riskbedömningar, starka mekanismer för samordning mellan lokal och nationell förvaltning med ett aktivt deltagande av det civila samhället samt initiativ för att öka medvetenheten (t.ex. partnersamverkan mellan städer) särskilt viktiga.

Globalt sett är katastrofrisken starkt koncentrerad till fattigare länder med svag samhällsstyrning. I många fall förvärras denna sårbarhet av politisk instabilitet och konflikter. En strategi för stärkt motståndskraft, som fungerar väl i ett stabilt och välstyrkt land, kan inte heller tillämpas rakt av i ett land där det råder konflikt.

I den nya ramen bör man därför ta hänsyn till instabilitet och konflikt när man överväger de lämpligaste sätten att reducera katastrofriskerna. En övergripande internationell ram bör vid sidan av naturliga risker även vara inriktad på andra former av våld och instabilitet samt tekniska risker, bland annat små lokala katastrofer som inträffar ofta samt globala chocker och påfrestningar som osäker livsmedels- och näringstrygghet och epidemier.

v) Samstämmighet med den internationella agendan

Det är viktigt att integrera strategier för katastrofriskhantering och klimatanpassning i den internationella agendan för hållbar utveckling. Motståndskraft mot katastrofer och därmed sammanhängande riskfaktorer enligt föregående beskrivning är frågor som redan har en framträdande plats i de internationella förberedelserna av utvecklingsramen för perioden efter 2015, som är inriktad på fattigdomsutrotning och hållbar utveckling.

Dessutom ger utformningen av 2015 års klimatavtal ytterligare en möjlighet att stärka anpassningsinsatserna och integrera katastrofriskhanteringen. Detta bör bygga på och samordnas med liknande arbete inom UNFCCC, såsom de nationella anpassningsåtgärderna, anpassningsfinansieringen från den gröna klimatfonden och den internationella Warszawamekanismen för förlust och skador. Initiativ som de gemensamma nationella handlingsplanerna i Stilla-havsregionen omfattar både insatser för klimatanpassning och katastrofriskhantering och bör främjas i andra regioner.

Andra internationella evenemang på hög nivå äger rum parallellt, särskilt om nutrition³⁷, biologisk mångfald³⁸ och kultur³⁹. FN:s tredje konferens för utvecklingsländer som är små önationer och FN:s ledartoppmöte om klimatförändring äger också rum i år.

De strategier och mål samt övervakningen av dem som diskuteras i vart och ett av dessa forum samt Hyogo-ramen för perioden efter 2015 bör ömsesidigt stödja och stärka varandra.

Den nya ramen bör även klargöra förhållandet mellan UNISDR och UNFCCC samt andra FN-organ som är ansvariga för att utforma de globala och nationella insatserna mot katastrofhoten och effekterna av klimatförändringen.

Det allt starkare internationella erkännandet av att förebyggande arbete är en rättslig plikt (*duty to prevent*), genom att FN:s folkrättskommission utarbetar internationell lagstiftning för

³⁷ FN:s internationella konferens om livsmedelsförsörjning (ICN2) i november 2014.

³⁸ Tofte partskonferensen till FN:s konvention om biologisk mångfald i oktober 2014 i Korea och det första partsmötet till Nagoyaprotokollet.

³⁹ Extra session om befolkningar i FN:s generalförsamling i september 2014 samt ett planerat högnivåmöte om kultur och hållbar utveckling i FN:s generalförsamling.

skydd av personer i händelse av katastrofer, är också mycket relevant och bör användas som medel för att förbättra genomförandet av Hyogo-ramen för perioden efter 2015.

6- VÄGEN FRAMÅT

En förnyad Hyogo-ram för åtgärder efter 2015 utgör en viktig möjlighet att främja katastrofriskhanteringen i världen.

Idéerna i detta meddelande bör fungera som utgångspunkt för fortsatt dialog med EU:s medlemsstater, Europaparlamentet, Regionkommittén, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och andra intressenter (det civila samhället, den akademiska världen och den privata sektorn) samt internationella partner och FN-systemet om denna agendas fortsatta utformning som förberedelse inför världskonferensen i Sendai.