

Bryssel den 2.3.2016
COM(2016) 116 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

**FÖLJEDOKUMENT TILL FÖRSLAGET TILL RÅDETS FÖRORDNING OM
TILLHANDAHÅLLANDE AV KRISTÖD INOM UNIONEN**

1. Bakgrund

I dag har mer än 60 miljoner människor fördrivits till följd av krig, utdragna konflikter och allvarliga naturkatastrofer. Mellan januari 2015 och februari 2016 kom över 1,1 miljoner människor – flyktingar, asylsökande och migranter – till Europeiska unionen, antingen på flykt från konflikter i ursprungsländerna eller i jakt på ett bättre och tryggare liv. Trots vintern har antalet flyktingar och migranter som nått EU:s stränder under 2016 varit tio gånger fler än vad som registrerades under samma period 2015¹.

Europeiska kommissionen arbetar för att säkerställa ett starkt och samordnat europeiskt bemötande². En lång rad förslag har lagts fram för att förse medlemsstaterna med de verktyg som krävs för att minska och hantera det stora antalet anländande. Betydande insatser har också gjorts för att åtgärda de grundläggande orsakerna till migration och för att tillhandahålla humanitärt bistånd i konfliktdrabbade områden och till flyktingar i angränsande mottagarländer.

I väntan på att dessa åtgärder ska träda i kraft står Europeiska unionen nu för första gången i unionens historia tyvärr inför potentiellt omfattande humanitära följder inom sitt eget territorium. Det krävs omedelbara och exceptionella ytterligare samordnade åtgärder för att komplettera och stödja medlemsstaternas insatser och för att se till att EU kan förhindra en fullskalig humanitär tragedi inom sina gränser.

Den 19 februari 2016 efterlyste Europeiska rådet omedelbara åtgärder och konkreta förslag från kommissionen för att ”sörja för att EU har kapacitet att i samarbete med sådana organisationer som FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) ge humanitärt bistånd internt, till stöd för länder med ett stort inflöde av flyktingar och migranter, med utgångspunkt i erfarenheterna från EU:s generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd”³.

Det behövs ett nytt instrument och en ändringsbudget för att avhjälpa denna brist i EU:s verktygslåda. Enligt artikel 214 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt får s.k. humanitärt bistånd endast användas för behov som uppstår utanför EU. Unionens civilskyddsmekanism är inte lämpligt utrustad för att hantera de omfattande strukturella humanitära behov som uppstår till följd av flykting- och migrationskrisen. Aktiveringen⁴ av civilskyddsmekanismen för flykting- och migrationskrisen har visat att frivilligt ömsesidigt bistånd fungerar väl i de fall där en medlemsstat inte har kapacitet att hantera en katastrof, men inte fungerar för att hantera situationer där flera medlemsstater kan påverkas. Andra instrument, t.ex. Europeiska unionens solidaritetsfond (EUSF), asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif) och fonden för inre säkerhet (ISF) tillhandahåller betydande finansiella resurser för att stödja medlemsstaterna, men är inte utformade för de rent humanitära behoven hos stora grupper av flyktingar och migranter.

Det är därför nödvändigt att utveckla ett instrument med en särskild budget som gör det möjligt för EU att ge ekonomiskt stöd till humanitära partner som snabbt kan genomföra nödåtgärder till stöd för överbelastade medlemsstater.

¹ UNHCR.

² Kommissionens meddelande av den 10 februari om lägesrapporten om genomförandet av de prioriterade åtgärderna i den europeiska migrationsagendan – COM(2016) 85 final.

³ Se Europeiska rådets slutsatser av den 19 februari 2016, EUCO 1/16.

⁴ Ungern, Slovenien, Grekland, Kroatien och Serbien har bett om hjälp.

Det är värt att påpeka att, i linje med mandatet från Europeiska rådet, de åtgärder som ingår i den föreslagna förordningen först och främst syftar till att hantera de exceptionella humanitära utmaningar som har uppstått under den pågående migrationssituationen, och som troligen kommer att kvarstå en tid framöver.

Det är dessutom ett uttryck för ansvarsfull planering att säkerställa att det nya initiativet kan användas vid framtida större katastrofer som skulle kunna få omfattande humanitära följder. Risker för både naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor inom unionen blir allt större, och skulle kunna få en sådan omfattning att de ger upphov till allvarliga ekonomiska svårigheter i en eller flera medlemsstater. Katastrofer kan också inträffa i en eller flera medlemsstater som redan brottas med stora ekonomiska svårigheter av andra skäl, vilket ytterligare kan förvärra och försvåra den allmänna ekonomiska situationen i de berörda medlemsstaterna. Oavsett skulle den berörda medlemsstatens insatskapacitet påverkas negativt, och biståndet till behövande skulle i sin tur påverkas negativt.

I förslaget fastställs därför en mer allmän ram för tillhandahållande av krisstöd vid alla typer av naturkatastrofer eller katastrofer som orsakats av människor inom EU som leder till omfattande humanitära konsekvenser. Med utgångspunkt i de erfarenheter som den föreslagna förordningen kommer att ge, och med beaktande av halvtidsutvärderingen av civilskyddsmekanismen som ska ske 2017, kommer man att undersöka synergier mellan de båda instrumenten.

2. Syfte och tillämpningsområde

Syftet med den föreslagna förordningen är att införa bestämmelser som gör det möjligt för unionen att ge ekonomiskt stöd för brådskande livräddande och humanitära hjälpinsatser inom EU. Detta kommer också att göra det möjligt för unionen att ge ekonomiskt stöd för att täcka kostnaderna för katastrofinsatser med direkt anknytning till den pågående migrations- och flyktingkrisen. Detta kan omfatta alla bistånds-, hjälp- och skyddsinsatser för att rädda liv, lindra lidande och slå vakt om människovärdet. Sådana insatser kan exempelvis omfatta tillhandahållande av grundläggande förnödenheter, hälso- och sjukvård, utbildning och skyddstjänster, tillfälliga bostäder och tillhörande tjänster, vatten och sanitet, eller andra typer av akut bistånd.

För att maximera effektiviteten bör det i den föreslagna förordningen föreskrivas att genomförandet av katastrofinsatser ska utföras av partnerorganisationer⁵. På så sätt kommer kommissionen att omedelbart kunna anlita etablerade och beprövade partner eller specialiserade organ i medlemsstaterna som har den erfarenhet som krävs⁶.

Mer allmänt, och på begäran av Europeiska rådet, bygger den föreslagna förordningen på de gedigna erfarenheter som kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd har förvärvat inom sitt behörighetsområde, vilket gör det möjligt att inom unionen tillämpa åtgärder som normalt genomförs i tredjeländer. Med tanke på likheterna mellan att tillhandahålla krisstöd för att hantera de grundläggande humanitära behoven inom unionen och ge humanitärt bistånd till människor som drabbats av katastrofer och konflikter i tredjeländer föreskrivs det i förordningen att alla åtgärder som finansieras

⁵ Detta omfattar FN-organ, internationella organisationer såsom Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen, icke-statliga organisationer utan vinstsyfte, liksom medlemsstaternas specialiserade organ.

⁶ Kommissionen har ingått ramavtal om partnerskap med många sådana organisationer som också kan användas i enlighet med den föreslagna förordningen.

inom ramen för förordningen bör följa internationellt överenskomna humanitära principer.

Utbetalningsförfarandena har också anpassats till krisstöd för att säkerställa nödvändig snabbhet och flexibilitet. Enligt den föreslagna förordningen kommer dessutom bidrag och offentliga kontrakt att kunna tilldelas direkt och täcka upp till 100 % av de stödberättigande kostnaderna. En viss retroaktivitet planeras också.

3. Budget och tidsplan

På grundval av tillgängliga uppgifter⁷ och eftersom det rimligtvis kan antas att en del av dessa behov kommer att täckas av andra enheter, har kommissionen kommit fram till att det kommer att krävas 700 miljoner euro under de kommande tre åren för att hantera de ökande humanitära behoven i Europa under den aktuella migrations- och flyktingkrisen, särskilt i EU-länderna längs västra Balkan-rutten. Ett anslag på 300 miljoner euro skulle krävas för att stödja och komplettera medlemsstaternas åtgärder för att ta itu med kvarvarande humanitära behov hos flyktingar och migranter under 2016 och för att täcka oförutsedda händelser. Ytterligare 200 miljoner euro bör öronmärkas för 2017 och 2018, eftersom ytterligare humanitära behov kan uppstå, särskilt om flyktingströmmarna fortsätter på nuvarande nivå.

I avvaktan på att den föreslagna förordningen ska träda ikraft kommer kommissionen att fortsätta att göra sitt yttersta för att bemöta eventuella humanitära behov i medlemsstaterna till följd av det stora inflödet av flyktingar och migranter, genom stöd från asyl-, migrations- och integrationsfonden och fonden för inre säkerhet. Även om dessa fonder huvudsakligen är utformade för att stödja långsiktiga och strukturella åtgärder som syftar till att stärka medlemsstaternas permanenta kapacitet på området för migration och säkerhet, kan medel från asyl-, migrations- och integrationsfonden och fonden för inre säkerhet i nödsituationer också användas för att tillgodose en rad kortsiktiga behov (t.ex. humanitära).

4. Slutsats

Kommissionen är medveten om att användningen av medel från asyl-, migrations- och integrationsfonden och fonden för inre säkerhet endast kan vara en tillfällig lösning i avvaktan på antagandet av den föreslagna förordningen. Kommissionen betonar därför vikten av att snabbt anta förslaget, särskilt med tanke på den annalkande våren och den sannolika ökningen av de humanitära behoven, och uppmanar rådet att agera så snabbt som möjligt. Det krävs åtgärder nu för att hantera den tilltagande humanitära krisen i vår union.

⁷ Uppgifterna har samlats in av kommissionen under flyktingkrisen och har gjorts tillgängliga av erfarna humanitära partner som är verksamma på fältet (t.ex. IOM/UNHCR:s rapport från 2016 om "den regionala åtgärdsplanen för flyktingar och migranter i Europa", där det står att 550 miljoner US-dollar behövs på grundval av ett transiteringsscenario).