



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 5.3.2008
KOM(2008) 130 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer

1. INLEDNING

Syftet med det här meddelandet är att lägga fram förslag som ska öka EU:s insatskapacitet vid katastrofer, med utgångspunkt i redan uppnådda resultat. Förslagen är ett första steg på vägen mot en mer omfattande och integrerad kapacitet inom EU och inriktas på att öka kapaciteten, skapa synergi mellan befintliga instrument och öka samordningen mellan dem.

I det här meddelandet används termen ”katastrof” mycket brett för att beteckna både naturkatastrofer och katastrofer som framkallats av människan samt konfliktrelaterade nödsituationer i eller utanför EU. På begäran från rådet och Europaparlamentet har en särskild bilaga om skogsbränder utarbetats. Bilagan visar hur ytterligare förebyggande åtgärder, beredskap, insatser och återställande kan kombineras för att hantera sådana stora katastrofer som drabbade Europa förra sommaren.

Kommissionen kommer att arbeta tillsammans med rådet, medlemsstaterna och andra aktörer i denna första etapp som behandlas i meddelandet och regelbundet se över framstegen för att ge EU en bättre integrerad insatskapacitet vid katastrofer.

2. BEHOVET AV KAPACITETSÖKNING INOM EU

Stora utmaningar i sikte – både i och utanför EU. Allvarliga katastrofer, såväl naturkatastrofer, katastrofer som framkallats av människan eller en blandning av båda, som tsunamin i Indiska oceanen år 2004, konflikten i Libanon 2006, havsföroreningar i tredjeland, eller den senaste tidens skogsbränder och översvämningar i Europa under sommaren 2007 har ökat kraven på effektiviteten i EU:s insatskapacitet vid katastrofer. Samtidigt inträffar allt fler katastrofer som beror på klimatförändringen, något som också påverkar EU:s närområde.

Stort behov. EU-medborgarna väntar sig att unionen ska skydda deras liv och tillgångar inom EU, och samtidigt lämna effektivt katastrofbistånd i andra delar av världen, som ett viktigt uttryck för den europeiska solidaritetstanken. Organisationer som FN, icke-statliga organisationer och EU:s samarbetspartner i tredjeland har alla höga förväntningar på EU:s katastrofbistånd. Både Europaparlamentet och Europeiska rådet i december 2007 har uppmanat kommissionen att på bästa sätt använda sig av gemenskapens civilskyddsmekanism, och det finansiella instrumentet för civilskydd, så att man är redo att ta itu med allvarliga krissituationer i framtiden och ytterligare stärka samarbetet med och mellan medlemsstaterna. Europaparlamentet och Europeiska unionens råd undertecknade i december 2007 det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd, en bred rättslig ram som ska förbättra det humanitära biståndet på EU-nivå. I sin resolution om det europeiska

samförståndet om humanitärt bistånd efterfrågade parlamentet ett starkt åtagande från EU:s sida att tillhandahålla adekvat humanitärt bistånd och en tillräckligt förutsägbar och flexibel finansiering genom lämplig årlig förskottsbudgetering av medel.

Liknande problem i och utanför EU. Dagens katastrofer är ofta gränsöverskridande och kräver multilaterala och samordnade insatser. Samtidigt blir det allt svårare att dra gränser mellan interna och externa katastrofer: tsunamin i Indiska oceanen drabbade ju både europeiska turister och lokalbefolkningen. Översvämningar och bränder slår både mot EU:s medlemsstater och deras grannländer, epidemier kan spridas mellan kontinenterna, EU-medborgare kan behöva evakueras från krisdrabbade områden osv. Ofta använder gemenskapen och medlemsstaterna samma instrument – i synnerhet sådana som avser civilskydd – för att täcka liknande behov i och utanför EU, antingen som punktinsatser vid katastrofer eller som ett komplement till det humanitära biståndet. Alla EU-insatser måste använda de lämpligaste verktygen med utgångspunkt i konstaterade behov. Också snabbhet, effektivitet och kostnadseffektivitet bör vägas in.

Att hantera förebyggande, hjälp och insatser vid katastrofer. Dessa flerdimensionella utmaningar är så komplexa och vittomspännande att EU bör vidta breda åtgärder för riskbedömning, prognoser, förebyggande åtgärder, beredskap och hjälp (före och efter katastrofer) på ett sätt som länkar samman de olika strategier, instrument och instanser som står till gemenskapens och medlemsstaternas förfogande vid gemensamma insatser. På så sätt balanseras det nationella ansvaret mot den europeiska solidaritetstanken. Dagens kopplingar mellan civilskydd och miljöpolitik bör stärkas för att dra full nytta av de förebyggande inslagen i miljölagstiftningen och för att EU ska nå en samsyn på katastrofförebyggande åtgärder och katastrofhjälp. Också kostnadseffektiviteten och resursbristen kräver väl ledda, samordnade och gemensamma insatser. När EU lämnar bistånd till katastrofdrabbade länder utanför unionen bör detta ske som en integrerad del av övriga internationella insatser.

3. PÅ VÄG MOT EN ÖKAD INSATSKAPACITET VID KATASTROFER

3.1. Gradvis uppbyggnad av en bättre integrerad samordning

Många aktörer och instrument inom EU. Vid katastrofinsatser varierar beslutsprocessen beroende på vilken strategi eller vilket instrument som används och detta avgör om kapaciteten kan frigöras i eller utanför EU.

Europeiska kommissionen har ansvaret för flera instrument som avser katastrofinsatser, och även för varnings- och samordningssystem.

- Kommissionen förvaltar många system för tidig varning som ska ge snabba och effektiva katastrofinsatser på vissa områden. Det kan gälla allt från biokemiska attacker, smittsamma epidemier eller djursjukdomar, oljeutsläpp eller havsföroreningar till skydd av kritisk infrastruktur¹.
- Kommissionen fattar beslut om gemenskapens humanitära bistånd (via generaldirektoratet för humanitärt bistånd, Echo). Kommissionen tillhandahåller humanitärt bistånd, hjälp och skydd till offer för katastrofer eller konflikter i tredjeländer och är också starkt engagerad i katastrofberedskap.
- Kommissionen underlättar och samordnar användningen av medlemsstaternas civilskydd via gemenskapens civilskyddsmekanism, som inrättades 2001 för att användas vid katastrofer i och utanför EU.
- Stabilitetsinstrumentet ger möjlighet till ”exceptionella stödåtgärder” för att kunna gripa in i tid i nödlägen och politiskt instabila situationer.
- Olika geografiska instrument för externt bistånd har också reserver för nödsituationer, som kan tas i anspråk under vissa förutsättningar och enligt särskilda beslutsförfaranden, för katastrofinsatser på kort till mellanlång sikt.
- Andra instrument som EU och medlemsstaterna förfogar över är till exempel Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska unionens solidaritetsfond (EUSF), fonderna för landsbygdsutveckling, det finansiella instrumentet för civilskydd och Life+. Solidaritetsfonden kan utnyttjas för att lätta den ekonomiska bördan för medlemsstater eller länder som för anslutningsförhandlingar med EU och som drabbats av allvarliga naturkatastrofer, genom återfinansiering av kostnaderna för de nödsatser som myndigheterna vidtagit. Regionala utvecklingsfonden kan samfinansiera utarbetandet och genomförandet av förebyggande åtgärder och åtgärder som avser att hantera risker för naturkatastrofer, samt återuppbyggnadsarbete efter naturkatastrofer. Fonderna för landsbygdsutveckling, det finansiella instrumentet för civilskydd och Life+ kan användas av medlemsstaterna för att finansiera katastrofförebyggande åtgärder.

¹ Man kan bl.a. nämna gemenskapsordningen ECURIE för ett snabbt informationsutbyte i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning, ADNS-systemet för anmälan av djursjukdomar (*Animal Disease Notification System*), RAS BICHAT-systemet för snabb varning vid biologiska och kemiska attacker och hot (*Rapid Alert System in relation to Biological and Chemical Attacks and Threats*), EWRS-systemet för tidig varning och reaktion inom gemenskapens nätverk för övervakning och kontroll av smittsamma sjukdomar (*Early Warning and Response System to alert public health authorities and the Commission to outbreaks of communicable diseases*), HEOF-centrum för hantering av hälsokrislägen (*Health Emergency Operational Facilities*), RAPEX-systemet för snabbt informationsutbyte om produktsäkerhet (*Rapid Exchange of Information System*), RASFF-systemet för snabb varning för livsmedel och foder (*Rapid Alert System for Food and Feed*), RAS-CHEM-systemet för snabb varning i kemikaliefrågor – under uppbyggnad (*Rapid Alert System Chemicals*) och CIWIN-nätverket för varningar om hot mot viktig infrastruktur (*Critical Infrastructure Warning Information Network*).

- Sedan juni 2006 har kommissionen ett internt samordningssystem (ARGUS) för att effektivt kunna ingripa vid flerdimensionella katastrofer eller kriser som ingår i dess behörighet och aktivt bidra till arrangemanget för EU-samordning vid katastrofer och kriser.
- Relex krisplattform som inrättades efter tsunamin år 2004 bidrar till den politiska samordningen mellan kommissionen och medlemsstaterna vid externa krissituationer.
- Det förekommer fortlöpande ett nära samarbete och samordning med rådets ordförandeskap, medlemsstaterna och rådets generalsekretariat, i synnerhet om konsulärt samarbete och om användning av EU:s medlemsstats militära resurser och kapacitet vid katastrofinsatser. Ordförandeskapet ansvarar dessutom för 1) att bedöma om insatser från EU:s civilskydd utanför EU omfattas av fördragets bestämmelser om krishantering, innan kommissionen får använda systemet och 2) att sköta den politiska samordningen av insatser från EU:s civilskydd i tredjeland.

Ansträngningar har nyligen gjorts för att förbättra samordningen av instrumenten för katastrofinsatser

- Efter ett förslag från kommissionen i 2005 och Barnierrapporten i maj 2006 om en europeisk räddningstjänststyrka antog rådet en ny rättslig ram som gav kommissionen nya uppgifter när det gäller civilskydd. Dessutom såg kommissionen över sina system för intern samordning.
- Det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd som antogs av medlemsstaterna, Europaparlamentet och kommissionen i december 2007 innehåller för första gången en uttrycklig förklaring om de gemensamma mål och principer som ligger till grund för EU:s humanitära bistånd. Dokumentet betonar behovet av ökad samordning mellan gemenskapens och medlemsstaternas insatser vid större katastrofer, och i fråga om det humanitära biståndet.
- Gemenskapens delegationer i tredjeland har omorganiserats så att de kan utnyttjas till fullo vid eventuella katastrofer. I ett pilotförsök är nu till exempel sex delegationer specialiserade på katastrofinsatser, och var och en av de 130 delegationerna i världen har en ”kriskorrespondent” som vid katastrofer och politiska kriser ska fungera som lokal kontaktpunkt för kommissionens huvudkontor, andra EU-delegationer i regionen och för lokala aktörer.
- Kommissionen antog 2007² en handlingsplan om konsulärt skydd som inriktades på att genomföra principen i artikel 20 i EG-fördraget, där det sägs att unionsmedborgare inom ett tredje lands territorium utan representation från den medlemsstat i vilken han eller hon är medborgare ska ha rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den staten. Handlingsplanen föreslår en rad åtgärder som ska öka medvetenheten, utvidga det konsulära skyddet och öka det konsulära samarbetet mellan medlemsstaterna.

² KOM(2007) 767.

- Kommissionen arbetar på att förbättra samarbetet med medlemsstaterna, FN och andra internationella organisationer (t.ex. genom att utveckla metoder för skade- och behovsbedömning i samband med kriser) och genom att stödja insatskapaciteten hos sådana viktiga aktörer, som FN och Röda korset, som har framförhållning för humanitärt bistånd, som snabbt och kostnadseffektivt kan sättas in vid katastrofer.

Det krävs bättre samordning, effektivitet och ökad synlighet för att ge EU en bättre integrerad insatskapacitet vid katastrofer

- Kommissionen vill effektivisera arbetet i samarbete med medlemsstaterna, internationella, nationella och lokala aktörer, särskilt genom synergi och bättre samordning av utbildning, behovsbedömning, planering och insatser.
- I synnerhet vid stora naturkatastrofer bör man förbättra den horisontella samordningen mellan kommissionen, EU:s ordförandeskap, medlemsstaterna och den höga representanten/generalsekreteraren, både i Bryssel och på plats när det gäller kriser som hanteras både med gemenskapens instrument och med GUSP-instrument. Det finns utrymme att förbättra informationsutbytet i realtid och analyserna i alla stadier (planering, samordning av insatserna och utbyte av goda metoder, samt lämplig teknisk infrastruktur). När det är möjligt bör man inrätta gemensamma planerings- och insatsgrupper. Olika och mångfasetterade tänkbara scenarier bör utarbetas på förhand så att fasta operativa rutiner kan utvecklas för olika sorters katastrofer och geografiska områden, för att ge EU en verklig beredskapsplanering. Sådan planering gör det lättare att reagera snabbt, samtidigt som justeringar kan göras även under den akuta fasen.
- Befintliga resurser från EU:s och medlemsstaternas instrument samt EU:s eller gemenskapens instrument måste utnyttjas mer effektivt. Den vertikala samordningen mellan EU och medlemsstaterna bör också förbättras. Denna samordning bör optimeras, eftersom medlemsstaterna och de olika humanitära instanserna och organen har så olika uppdrag vilket påverkar kommissionens insatser.

I arbetet med att förstärka EU insatskapacitet vid katastrofer kommer kommissionen att göra de förbättringar som beskrivs nedan, och som bygger bl.a. på Barnierrapporten. Det kommer att krävas långsiktiga insatser från kommissionen, EU och medlemsstaterna för att få en bättre integrerad insatskapacitet vid katastrofer. De förbättringar som föreslås i det här meddelandet innebär ytterligare ett steg på vägen mot rationellare instrument för katastrofinsatser. Vissa förslag avser befintliga instrument (punkt 3.2 och 3.3), medan andra förslag avser att utveckla övergripande verktyg, för att få en mer effektiv samordning (punkt 3.4).

3.2. Att stärka gemenskapens civilskyddsmekanism

När det gäller civilskydd föreslår kommissionen att EU:s och kommissionens kapacitet förbättras på följande sätt:

- **Bygga upp övervaknings- och informationscentrumet till ett operativt nav för EU:s insatser i fråga om civilskydd.** Detta kräver en kvalitativ omställning från informationsutbyte och reaktioner på nödsituationer till ett proaktivt förebyggande arbete och övervakning i realtid av nödsituationer, samt operativa åtgärder eller samordning. Det omfattar att använda system för tidig varning, utarbeta behovsbedömningar, identifiera motsvarande resurser och bistå medlemsstaterna med teknisk rådgivning om insatsresurser, ta fram scenarier, fasta operativa rutiner och utvärdera tidigare erfarenheter, utnyttja kommissionens behörighet för att samla ihop tillgängliga transportmedel eller samfinansiera transporter, anordna mer utbildning och övningar för medlemsstaterna och sakkunniga, och att hjälpa medlemsstaterna att inrätta gemensamma resurser. Det innebär också att man ska använda övervakningsmöjligheter, t.ex. de som utvecklats inom ramen för initiativet global övervakning för miljö och säkerhet (GMES) eller via verktyg som Galileo (europeiskt system för satellitnavigering).
- **Öka det europeiska civilskyddets insatskapacitet.** Efter de katastrofer som drabbade medlemsstaterna under sommaren 2007 har Europaparlamentet begärt att man upprättar en europeisk civilskyddsstyrka och rådet har uppmanat kommissionen att lägga fram förslag om katastrofinsatser. I dagsläget är det bara nationella insatser som kommer i fråga för att hantera katastrofer, som t.ex. översvämningar och skogsbränder, som är den vanligaste typen av katastrofer i medlemsstaterna. Detsamma gäller dock inte föroreningar till havs, där Europeiska sjösäkerhetsbyrån förfogar över fartyg som på begäran från det berörda landet kan sättas in vid föroreningar inom EU, som komplement till de nationella resurserna. Brister i insatsresurser bör kartläggas och man bör undersöka hur de kan fyllas, även genom att inrätta reservresurser för insatser inom ramen för det europeiska civilskyddet. Resurserna kan omfatta två huvudkomponenter – beredskapsgrupper och ytterligare europeiska resurser, samtidigt som man bör undvika överlappning med redan befintlig insatskapacitet. Europaparlamentet har beviljat finansiering för pilotprojekt och förberedande verksamhet via 2008 års budget, vilket ger möjlighet att prova dessa arbetsformer.

3.3. **Stärka det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd**

Det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd ger en bred ram för att förbättra det humanitära biståndet. När det gäller humanitärt bistånd föreslår kommissionen att EU:s kapacitet stärks på följande sätt:

- Samförståndet föreskriver bland annat att man ska se över eventuella brister inom EU och internationellt genom en **kartläggning** av logistisk kapacitet, däribland lagring, tillhandahållande och transport till slutanvändarna av humanitärt materiel, i syfte att upptäcka eventuella brister. I ett andra steg ska förslag läggas för att råda bot på dessa brister. Kartläggningen ska ge tydliga riktlinjer för vilka tillgängliga instrument som är bäst lämpade och kostnadseffektiva i en given situation.

- Ytterligare förstärkning av kapacitet att göra snabba bedömningar och lokala insatser via Echos lokalkontor och lokala experter: sex regionala Echo-kontor bemannas successivt med sektorsövergripande expertgrupper som kan sättas in omedelbart vid plötsliga katastrofer. Denna snabbkapacitet kan göra brådskande behovsbedömningar på plats för att styra givarnas humanitära bistånd och bidra till tidig samordning lokalt mellan de olika närvarande biståndsorganisationerna.
- **Förbindelser med olika aktörer.** Eftersom de aktörer som griper in vid globala krisinsatser är allt mer olikartade kommer kommissionen att inleda en dialog med aktörerna om principerna för det humanitära biståndet, för att kunna använda alla tillgängliga instrument vid katastrofinsatser i tredje land.
- **Stärka den globala insatskapaciteten.** Kommissionen kommer att fortsätta stödja viktiga humanitära aktörers insatskapacitet, däribland FN och Röda korset, som har framförhållning när det gäller humanitärt bistånd, som snabbt och kostnadseffektivt kan sättas in vid katastrofer.
- Andra initiativ avser att utveckla lokal kapacitet för humanitära insatser, stödja den reform som inletts på FN:s initiativ, att utveckla och sprida internationell humanitär rätt samt de humanitära principerna bland EU-institutionerna och övriga aktörer.

3.4. Kapacitetsökning i gemenskapens strategier och instrument

Utöver gemenskapens civilskyddsmekanism och det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd kan ytterligare åtgärder övervägas.

- **Inrätta ett europeiskt utbildningsnätverk för katastrofinsatser.** Höga normer för beredskap, självförsörjning och kompatibilitet kräver ökad utbildning på EU-nivå. Detta genomförs bäst genom ett nätverk som bygger vidare på medlemsstaternas erfarenheter och vetenskapliga rön som gjorts nationellt eller inom EU via ramprogrammets forskningsprojekt om naturkatastrofer och andra katastrofer. Ett europeiskt utbildningsnätverk för katastrofinsatser kunde koppla samman dagens kompetenscentrum i medlemsstaterna och erbjuda en brett utbud av aktiviteter, däribland kurser, övningar och expertutbyte. Nätverket skulle kunna ta fram gemensamma pensum som ska tillhandahållas av vissa utvalda kompetenscentrum, fastställa kvalitetsnormer och utforska synergier mellan de olika utbildningsprogrammen. Genom att utnyttja komplementariteten mellan olika områden, i synnerhet avseende civilskydd och humanitärt bistånd, kan nätverket också utveckla sakkunskap i fråga om logistik, kommunikation i krissituationer, vatten- och livsmedelsförsörjning, sjukvård, folkhälsa och nödbostäder genom att bygga vidare på den kapacitet som finns i nätverket för humanitärt bistånd (Noha), medlemsstaternas akademiska program för humanitärt bistånd och andra utbildningsnätverk, t.ex. *European Group on Training*.

- **Förbättrad katastrofberedskap, system för tidig varning och det gemensamma europeiska larmnumret ”112”.** Kommissionen förbereder förslag om katastrofförebyggande både i EU och i tredjeland. System för tidig varning finns för de flesta allvarliga naturkatastrofer i Europa, men avsaknaden av system för tsunamivarningar i Medelhavet är en väsentlig brist. System för tidig varning kan också utnyttja information från nödsamtal till det gemensamma europeiska larmnumret ”112”. Det europeiska erfarenhetsutbytet om organisation och tillhandahållande av insatser vid nödsituationer kommer också att bidra till att förbättra hanteringen av nödsamtal till larmnumret 112. Avsaknaden av gemensamma varningssignaler och protokoll är också ett bekymmer med tanke på att så många medborgare flyttar inom EU och tredjeland. Man bör också se över möjligheterna att förbättra kommunikationen via bredband och mobilkommunikation för räddningstjänst och katastrofinsatser, samt möjligheterna till kompatibilitet inom hela EU.
- **Katastrofberedskap i tredjeland.** De flesta naturkatastrofer utlöser inte internationella katastrofinsatser. När internationella insatser krävs dröjer det ofta 12–72 timmar innan externt bistånd når fram till katastrofområdet. Därför är det viktigt att ha aktiva experter på plats och att se till att utsatta samhällen och lokala myndigheter i katastrofdrabbade länder har kapacitet att reagera omedelbart. Katastrofberedskapen är viktig eftersom klimatförändringen fortsätter påverka väderleken vilket ökar antalet naturkatastrofer – i synnerhet plötsliga katastrofer som drabbar utsatta befolkningar. Kommissionen kommer att föreslå en EU-strategi för att minska risken för katastrofer i utvecklingsländer, vilket bland annat kommer att ge en strategisk ram för uppbyggnad av stöd till katastrofberedskapen i tredjeland som löper stora risker. Närmare förbindelser bör fortsätta med kandidatländer, blivande kandidatländer och länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken.

4. HANDLINGSPLAN

I enlighet med de ovan beskrivna planerade åtgärderna föreslår kommissionen att man överväger eller genomför följande åtgärder i slutet av 2008 (där inte annat anges).

4.1. Förbättra det interinstitutionella samarbetet

Kommissionen föreslår att kommissionen, rådet och medlemsstaterna inom sina respektive behörighetsområdet gör följande:

- Utarbetar olika scenarier för katastrofbiståndet i och utanför EU för olika typer av katastrofer och geografiska områden.

- Inleder en undersökning av den globala logistiska kapaciteten för katastrofinsatser, i nära anslutning till det internationella humanitära biståndet, för att upptäcka brister i katastrofberedskapen i fråga om europeiskt civilskydd. Vid behov krävs insatser för att avhjälpa bristerna, utarbeta protokoll för beredskapsplanering på EU-nivå med lämpliga verktyg och utveckla fasta operativa rutiner för kommissionens katastrofinsatser i och utanför EU. Sådan förbättrad planering skulle underlätta snabba insatser och samtidigt tillåta justeringar i akuta nödsituationer.
- Kopplar kartläggningen av den logistiska kapaciteten i anslutning till det internationella humanitära biståndet till det arbete som ska inledas för att upptäcka brister i katastrofberedskapen i fråga om europeiskt civilskydd. Vid behov bör ansträngningar göras för att avhjälpa brister.
- Sätter in gemensamma planeringsgrupper och operationella grupper för att följa vissa katastrofer som hanteras både via sedvanliga gemenskapsinstrument och direkt av rådet. Grupperna kan i bedömningsfasen arbeta enligt de metoder för behovsbedömning efter katastrofer som utarbetats av EU, EN och Världsbanken gemensamt.
- Utvecklar informationsutbytet och analyserna (med hjälp av lämplig teknisk infrastruktur) samt verktyg för situationsanalys.
- Fortsätter investera i forsknings- och pilotprojekt om informations- och kommunikationsteknik som kan förbättra nödsystem, larmsystem, och insatssystem.

4.2. Öka kapaciteten att lämna europeiskt humanitärt bistånd

Kommissionen kommer att göra följande:

- Inleda en översyn av den logistiska kapaciteten, däribland lagring, leverans och transporter till slutanvändarna av humanitärt bistånd, för att upptäcka eventuella brister. I nästa skede bör förslag läggas för att avhjälpa eventuella brister.
- Inleda ett omfattande program för kapacitetsuppbyggnad för att fortsätta utveckla reservresurser både via FN och Röda korset.
- Omedelbart genomföra uppmaningen från gemenskapens samförstånd om humanitärt bistånd om bättre operativ samordning av EU:s humanitära bistånd, t.ex. genom att i god tid distribuera Echos rapportering från lokala experter till kontaktpunkter i EU:s medlemsländer, både i huvudstäderna och lokalt.
- Tillsammans med biståndsaktörer vidareutveckla den strategiska ramen för katastrofberedskap som ska öka den lokala kapaciteten i katastrofdrabbade länder.

4.3. Bygga ut det europeiska civilskyddet

Kommissionen kommer att

- utveckla övervaknings- och informationscentrumet till ett operativt nav för EU:s insatser i fråga om civilskydd, och
- identifiera brister i resurserna för katastrofinsatser och lägga förslag för att förbättra EU:s insatskapacitet för civilskyddet, som bygger på två delar:
- frivilliga beredskapsgrupper inom viktiga delar av civilskyddet som kan sättas in när som helst, och
- ytterligare reservkapacitet som ska komplettera nationella insatser vid stora katastrofer såsom skogsbränder och översvämningar.

4.4. Stärka kapaciteten i gemenskapens strategier och instrument

Kommissionen kommer att

- lägga förslag i mitten av 2009 om ett europeiskt utbildningsnätverk för katastrofinsatser, utifrån erfarenheterna av det europeiska civilskyddet och synergier mellan utbildningsinitiativ. Vid behov ska insatserna inriktas på befintliga brister för att
- slutföra förslag om en gemensam europeisk strategi för förebyggande av naturkatastrofer och för en EU-strategi för att minska risken för katastrofer i utvecklingsländerna,
- hjälpa medlemsstaterna att utveckla gemensamma system för tidig varning. Kommissionen uppmanar särskilt medlemsstaterna att öka ansträngningarna att inrätta ett system för tidig varning avseende tsunamier,
- öka den information som stödjer beredskap, system för tidig varning, insatser och återställande vid katastrofer, även genom initiativet global övervakning för miljö och säkerhet (GMES), och
- överväga att spärra bandbredd för kommunikation i nödsituationer.

De konkreta förslagen i det här meddelandet innebär ett första steg mot förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer. Arbetet ska bedrivas med full hänsyn till behovet av att undersöka möjligheter till rationalisering, som ett led i den pågående översynen av kommissionens resurser.

BILAGA

SKOGSBRÄNDER

Under sommaren 2007 inträffade allvarliga skogsbränder och andra terrängbränder i Sydeuropa, och Grekland drabbades särskilt hårt. Stora bränder som drevs på av starka vindar förstörde hundratusentals hektar och många civila och brandkårspersonal fick sätta livet till.

Gemenskapens civilskyddsmekanism aktiverades tolv gånger under en elvaveckorsperiod. Det är fem gånger mer än tidigare år. Mekanismen aktiverades i Bulgarien, Cypern, Grekland, Italien, Albanien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

När det var möjligt tillhandahöll medlemsstaterna bistånd i form av brandbekämpning från luften, utrustning för brandbekämpning, skyddskläder och sakkunskap. Nivån på biståndet var dock begränsad eftersom bränderna rasade samtidigt i flera medlemsstater och brandrisken var hög i andra medlemsstater. Därför kunde de tillgängliga flygfarkosterna bara delvis mobiliseras för att bistå de hårdast drabbade medlemsstaterna. Detta begränsade särskilt den hjälp som kunde sändas till Bulgarien.

Skogsbränder och andra terrängbränder är återkommande fenomen. Somrarna är allt oftare heta och torra, vattenbristen³ blir allt vanligare i sydöstra och sydvästra Europa och detta väntas förvärras av klimatförändringen⁴ trots EU:s motinsatser. Därmed ökar också risken för skogsbränder och andra terrängbränder. Bränderna tilltar årligen i antal, intensitet och utbredning. Varje år brinner i snitt 450 000–600 000 hektar och medlemsstaterna drabbas då och då av katastrofala bränder som förstör fyra gånger större områden än det årliga genomsnittet. Erfarenheterna visar att inte alla medlemsstater drabbas samma år eller samtidigt under sommarhalvåret. Under 2003 rasade de största bränderna i sydvästra EU; särskilt Portugal drabbades eftersom nära 5 % av landets yta brann. År 2007 drabbades sydöstra Europa av en av historiens värsta skogsbränder då över 810 000 hektar brann, varav 68,2 % var skogsmark, 31 % jordbruksmark och 0,8 % stads- och industriområden⁵. Av de 465 000 hektar mark som brann i EU:s Medelhavsländer låg 21,9 % i områden som skyddas via programmet Natura 2000⁶.

De drabbade regionerna är ofta extra känsliga för klimatförändringen i Europa eftersom temperaturerna stiger och nederbörden minskar framför allt i områden där vatten redan är en bristvara. I takt med klimatförändringen kommer Europas skogar att bli än viktigare för miljön och ekosystemet. Skogarna är viktiga för att binda vatten i torra områden, skydda vattendrag mot övergödning, underlätta hanteringen av översvämningar och för att behålla och bevara flerfunktionella landskap. För att områdena ska kunna anpassa sig till klimatförändringen är det därför viktigt att skydda skogarnas ekosystem mot skogsbränder och att främja ett klimatvänligt skogsbruk i Europa.

³ KOM(2007) 414.

⁴ KOM(2007) 354.

⁵ Vid förra sommarens skogsbränder släpptes 12,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter ut i hela det drabbade området. Därav 6,9 miljoner ton i den berörda medlemsstaten. Detta motsvarar cirka 0,4 % av landets årliga utsläpp.

⁶ Provisoriska minimiberäkningar med utgångspunkt i satellitfotografier från det europeiska informationssystemet för skogsbränder, som förvaltas av gemensamma forskningscentret. Uppgifterna omfattar Bulgarien, Cypern, Frankrike, Italien, Portugal och Spanien, samt även Kroatien, Bosnien och Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Serbien.

Förekomsten av skogsbränder och terrängbränder påverkas av en rad faktorer, däribland

- jord- och skogsbruksmetoder,
- olika väderleksförhållanden: höga temperaturer, blåst, torka eller åska,
- bristande tillämpning av bestämmelserna om röjning av brandgator kring bosättningar och byggnader,
- den mänskliga faktorn, slarv eller uppsåt, t.ex. vid mordbrand, och
- ekonomiska faktorer och otillräcklig lagstiftning som kan påverka vinningen av mordbrand eller minska drivkrafterna att effektivt förebygga skogsbränder.

Enligt rådets och parlamentets begäran krävs det därför omfattande vetenskaplig forskning om skogs- och terrängbränder samt strategier för förebyggande, beredskap, insatser och återställande.

- **Förebyggande:** I medlemsstaternas huvudansvar ingår att tillämpa strategier för att förebygga skogsbränder och kommissionen uppmanar medlemsstaterna att se över den nationella lagstiftningen för att upptäcka eventuella kontraproduktiva effekter vid mordbrand. Kommissionen skulle i detta sammanhang gärna se att förslaget om straffrättsliga påföljder till skydd för miljön utvidgas till att även omfatta omfattande skador på skogar⁷. Gemenskapen förfogar över flera finansiella instrument som kan stödja medlemsstaternas insatser för att skärpa de nationella förebyggande strategierna. För att utnyttja instrumenten krävs nationell programplanering. För att medlemsstaterna lättare ska kunna ta in förebyggande av skogsbränder i sina nationella programplaneringsdokument kommer kommissionen att utarbeta en översikt över relevanta instrument. Kommissionen håller även på att se över behovet av en gemensam europeisk strategi för förebyggande av naturkatastrofer. Två pågående undersökningar inriktas dels på 1) att utreda situationen i gemenskapen, upptäcka eventuella brister och undersöka behovet av gemenskapsåtgärder, dels på 2) att redovisa goda metoder i medlemsstaterna. Undersökningarna kommer att ligga till grund för förslag som ska läggas i slutet av 2008. Vidare pågår en studie av faktorer som skadar skogar, däribland skogsbränder, som kommer att användas för att utveckla gemenskapens riktlinjer för att förebygga skogsbränder enligt goda metoder i medlemsstaterna.
- **Beredskap:** Gemenskapen stödjer verksamhet som ska förstärka medlemsstaternas beredskap i fråga om civilskydd, framför allt genom ekonomiskt stöd (expertutbyte, övningar och beredskapsprojekt), kurser för nationella experter, utveckling av det gemensamma forskningscentret för det europeiska informationssystemet för skogsbränder, och finansiering av övriga projekt. Pilotprojektet ”FIRE 4” avser till exempel skogsbränder och jordbävningar och syftar till att utveckla samarbetet mellan fyra medlemsstater (Frankrike, Italien, Spanien och Portugal). Sex andra medlemsstater (Cypern, Grekland, Ungern, Malta, Slovakien och Tjeckien) är nära knutna till verksamheten i projektet (via workshoppar, utbildning och övningar). Också Grekland har nyligen tillkännagivit att landet kommer att delta fullt ut i projektet.

⁷ KOM(2007) 51.

Kommissionen föreslår att man inrättar ett europeiskt utbildningsnätverk för katastrofinsatser som ska binda samman dagens kompetenscentrum i medlemsstaterna för att ytterligare förstärka beredskapen avseende civilskydd och ge olika medlemsstaters grupper och moduler bättre kapacitet att arbeta tillsammans.

- **Insatser:** Förra sommaren förekom bränder samtidigt i flera av medlemsstaterna medan brandrisken var hög i andra medlemsstater. Medlemsstaterna kunde bara bistå med viss brandbekämpning från luften och biståndet till de drabbade länderna var ojämnt. Detta tyder på att kapaciteten att bistå medlemsstater som drabbas av stora katastrofer är otillräcklig om andra medlemsstater samtidigt tåmpas med egna bränder eller en hög brandrisk. Om utvärderingen visar att så är fallet kan kommissionen komma att föreslå finansiering från EU-nivå av utrustning som ska komplettera de nationella resurserna. EU har redan kapacitet när det gäller insatser mot havsföroreningar⁸. Europeiska reservresurser bör vara redo att bekämpa stora bränder, som ju sällan drabbar endast en medlemsstat och som inte är ovanligt i våra trakter. EU:s kommande reservkapacitet skulle också kunna omfatta bland annat luftfarkoster med hög kapacitet för brandbekämpning som kan användas i varierande geografiska förhållanden.
- **Återställande:** Kommissionen kommer på begäran att fortsätta använda solidaritetsfonden så effektivt som möjligt för att bistå drabbade regioner och uppmanar rådet att återuppta förhandlingarna om översyn av förordningen om solidaritetsfonden för att den ska kunna användas mer effektivt. Medlemsstaterna uppmanas att använda tillgängliga gemenskapsinstrument som hjälp för återställandet efter stora bränder. Instrumentet omfattar också Europeiska unionens solidaritetsfond och förordningen om landsbygdsutveckling. För att bistå medlemsstaterna i den nationella programplanering som krävs för att få utnyttja instrumenten kommer kommissionen att tillhandahålla en översikt av de olika gemenskapsinstrument som kan lämna stöd. Kommissionen anser att stöd från gemenskapen för att återställa skogsmark bör omfatta förebyggande åtgärder som vidtas av de sökande medlemsstaterna och återställningsåtgärder som ska öka nyplanteringarnas förmåga att anpassa sig till klimatförändringen. Kommissionen kommer att se över hur de finansiella instrumenten kan förbättras, till exempel genom villkor om effektiva förebyggande åtgärder och om att gemenskapen ska axla ett större ansvar för att finansiera återställande av skogsmark.

⁸ Europeiska sjösäkerhetsbyrån kan på begäran bistå medlemsstaternas insatser vid miljöföroreningar med ytterligare europeiska reservresurser.