



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.2.2009
KOM(2009) 82 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET,
RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG
OG REGIONSUDVALGET**

**En fællesskabsstrategi til forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte
katastrofer**

{SEC(2009)202}
{SEC(2009)203}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Behov for en fællesskabsstrategi for forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer	4
3.	Vigtige elementer i en EU-forebyggelsesstrategi	4
3.1.	Mulighed for udvikling af videnbaserede forebyggelsesstrategier på alle forvaltningsniveauer.....	4
3.1.1.	Oprettelse af et katastrofedataregister.....	4
3.1.2.	Udbredelse af bedste praksis.....	5
3.1.3.	Retningslinjer for kortlægning af fareområder og risici	5
3.1.4.	Forskningsaktiviteter.....	6
3.2.	Sammenkædning af aktører og strategier i alle katastrofehandteringens stadier.....	6
3.2.1.	Udnyttelse af tidligere erfaringer inden for katastroforebyggelse	6
3.2.2.	Uddannelse og oplysning om katastroforebyggelse.....	6
3.2.3.	Bedre forbindelser mellem aktørerne.....	6
3.2.4.	Styrkede værktøjer til tidlig varsling.....	7
3.3.	Mere effektiv udnyttelse af bestående instrumenter ved katastroforebyggelse	7
3.3.1.	Mere målrettet fællesskabsstøtte	7
3.3.2.	Integrering af katastroforebyggelse i bestående fællesskabslovgivning.....	8
4.	Styrket internationalt samarbejde om forebyggelse.....	8
5.	Konklusion og det videre forløb	9

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG
OG REGIONSUDVALGET**

En fællesskabsstrategi til forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer

1. INDLEDNING

Mellem 1990 og 2007 oplevede EU en mærkbar stigning i antallet og alvoren af både naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer; der var navnlig en betydelig stigning i antallet af naturkatastrofer. Tabet af menneskeliv, ødelæggelsen af økonomisk og social infrastruktur og forringelsen af allerede skrøbelige økosystemer forventes at blive værre i takt med, at klimaændringer medfører flere og kraftigere meteorologiske begivenheder som varmebølger, storme og kraftig nedbør¹.

Analyser gennemført af FN og andre internationale organisationer har påpeget en tiltagende sårbarhed over for katastrofer, bl.a. som følge af stadig mere intensiv arealanvendelse, industriudvikling, udbredelse af byområder og bygning af infrastruktur².

Fællesskabet har allerede udviklet en række instrumenter for at imødegå de forskellige aspekter af beredskab, indsats og genoprettelse i forbindelse med katastrofer. Der findes også en række sektorspecifikke tiltag vedrørende oversvømmelser³, teknologiske katastrofer⁴ og olieudslip⁵, som vedrører katastroforebyggelse. Der findes dog ikke nogen strategisk tilgang til katastroforebyggelse på fællesskabsniveau.

Målet med denne meddelelse er at pege på foranstaltninger, som kunne indgå i en fællesskabsstrategi for forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, ved at bygge videre på og sammenkæde bestående foranstaltninger. Ved forebyggelse forstås i) at forhindre katastrofers indtræden, hvor det er muligt, og ii) at tage skridt til at mindske katastrofers virkninger, hvis de er uundgåelige.

Denne meddelelse er en opfølgning af Kommissionens tilsagn om at udarbejde forslag om katastroforebyggelse⁶ og svaret på Europa-Parlamentets⁷ og Rådets⁸ opfordringer til en øget fællesskabsindsats for at forebygge katastrofer og afbøde deres virkninger. Den bidrager til gennemførelsen af Hyogo-indsatsplanen for 2005-2015⁹ og er et led i en pakke med både en

¹ Indberettet til CRED-databasen (center for forskning i epidemiske sygdommes udbredelse i forbindelse med katastrofer).

² ISDR, Global Trends Report, 2007.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser.

⁴ Rådets direktiv 96/82/EF om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (Seveso-direktivet).

⁵ F.eks. forordning 1726/2003, som forbyder enkeltskrogede tankskibe at anløbe EU-havne, og forordning 2038/2006 om flerårig finansiering af Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerheds tiltag til bekæmpelse af forurening fra skibe.

⁶ KOM(2008) 130.

⁷ Europa-Parlamentets resolution af 19. juni 2008 om en mere omfattende EU-katastrofeindsatskapacitet og Europa-Parlamentets resolution af 14. november 2007 om den regionale virkning af jordskælv.

⁸ Rådets konklusioner af 16. juni 2008.

⁹ Vedtaget på verdenskonferencen om katastrofebegrænsning.

ekstern og en intern dimension¹⁰. Meddelelsen vedrører ikke konfliktrelaterede, komplekse nødsituationer eller terrorisme.

2. BEHOV FOR EN FÆLLESSKABSSTRATEGI FOR FOREBYGGELSE AF NATURKATASTROFER OG MENNESKESKABTE KATASTROFER

Der er en række grunde til, at det er nødvendigt at tage katastrofeforebyggelse op på fællesskabsniveau. Den mest indlysende er, at katastrofer ikke respekterer landegrænser og kan ramme flere lande samtidig (det var tilfældet med oversvømmelserne i 2002 og skovbrandene i 2007). Katastrofer kan have en negativ virkning for bestående fællesskabspolitikker, f.eks. landbrug og infrastruktur. De økonomiske virkninger af katastrofer¹¹ kan påvirke den økonomiske vækst og konkurrenceevnen i EU-regioner (og dermed i EU som helhed). Endelig er der ofte behov for fællesskabsstøtte i kølvandet på katastrofer.

Medlemsstaterne har allerede i varierende grad strategier for forebyggelse af katastrofer. En indsats på fællesskabsniveau skal supplere de nationale foranstaltninger og fokusere på områder, hvor en fælles tilgang vil være mere effektiv end individuelle nationale foranstaltninger. Fællesskabet vil navnlig søge at afbøde katastrofers virkninger i EU ved at:

- Udvikle videnbaserede katastrofeforebyggelsesstrategier på alle forvaltningsniveauer
- skabe forbindelser mellem relevante aktører og strategier i alle katastrofehandteringens stadier
- udnytte nuværende politiske instrumenter bedre i forbindelse med katastrofeforebyggelse.

En fællesskabstilgang til katastrofeforebyggelse skal udtrykkeligt søge at videreudvikle foranstaltninger, som allerede er iværksat på europæisk niveau, hvad enten der er tale om sektorlovgivning eller muligheden for at bruge fællesskabsmidler til forebyggelsestiltag¹².

3. VIGTIGE ELEMENTER I EN EU-FOREBYGGELSESTRATEGI

3.1. Mulighed for udvikling af videnbaserede forebyggelsesstrategier på alle forvaltningsniveauer

Det er nødvendigt at forstå katastrofer bedre, hvis der skal udvikles mere effektive strategier for katastrofeforebyggelse.

3.1.1. Oprettelse af et katastrofedataregister

Der foreligger i øjeblikket kun begrænsede data om katastrofer, og de er svært sammenlignelige: der anvendes en række kriterier, f.eks. antal ofre, skadeomfang, antal begivenheder i en given periode. Data om katastrofernes fysiske og økonomiske virkninger er i bedste fald indikative.

¹⁰ EU-strategi for støtte til katastroferisikobegrænsning i udviklingslande (KOM(2009) 84).

¹¹ Den økonomiske virkning af katastrofer i Europa er anslået til 15 mia. EUR årligt, (ABI (2005) og Münchener Re (2008)).

¹² Det omfatter bl.a. Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, det finansielle civilbeskyttelsesinstrument, LIFE+, støtteprogrammet for ikt-politik og forskningsrammeprogrammet. Herunder allokeres der 5,8 mia. EUR til "risikobegrænsning" under samhørighedspolitikken i perioden 2007-2013.

Kommissionen vil udvikle et omfattende register over eksisterende informationskilder vedrørende katastrofer. Det vil gøre det muligt at konstatere sammenligningsvanskeligheder, og hvor der mangler oplysninger. Det vil også tilvejebringe grundlaget for en vurdering af, hvordan der opnås en bedre informationsdeling i EU.

Oplysninger om katastrofers økonomiske virkninger er ekstra vigtige, fordi de giver de politiske beslutningstagere mulighed for at vurdere omkostninger og fordele ved forskellige katastroforebyggelsesforanstaltninger korrekt. Kommissionen vil igangsætte en interessepartgruppe, som skal gennemgå de foreliggende oplysninger. Ud fra denne gruppes vurdering vil Kommissionen træffe de nødvendige foranstaltninger for at fylde eventuelle konstaterede videnshuller.

3.1.2. Udbredelse af bedste praksis

Kommissionen vil katalogisere bedste praksis og lette informationsudvekslingen mellem interesserede parter. Der vil blive gennemført undersøgelser og samarbejdsprojekter med deltagelse af medlemsstaterne og andre interesserede parter.

Erfaringerne med gennemførelsen af den bestående lovgivning om forebyggelse vil blive brugt til at vurdere, om de nuværende tilgange inden for specifikke sektorer vil kunne anvendes i en bredere sammenhæng. Direktivet om oversvømmelser omfatter f.eks. kortlægning af fareområder og risici og risikostyringsprocedurer, medens Seveso-direktivet omfatter bestemmelser om fysisk planlægning, sikkerhedsrapporter og beredskabsplaner. Disse teknikker kan eventuelt være nyttige i forbindelse med katastroforebyggelse.

3.1.3. Retningslinjer for kortlægning af fareområder og risici

Kortlægning af fareområder sigter mod at udpege de områder, der er udsat for særlige risici. Kortlægningen stiller væsentlige oplysninger til rådighed for offentligheden og er et vigtigt værktøj i planmyndighedernes arbejde.

Medlemsstaterne er ved at udvikle en række initiativer i forbindelse med kortlægning af fareområder og risici. Forskellene i de anvendte metoder har gjort, at oplysninger kun er begrænset sammenlignelige, og det gør det svært at konsolidere oplysningerne på fællesskabsniveau. Som følge heraf findes der ikke noget overblik over, hvilke risici EU står overfor. De politiske beslutningstagere og erhvervslivet (f.eks. udviklere af infrastruktur og forsikringsbranchen) ville have gavn af oplysninger om fareområder/risici, der er sammenlignelige på tværs af EU.

Kommissionen vil gennemføre en undersøgelse af den nuværende praksis for kortlægning af fareområder og risici i medlemsstaterne. På dette grundlag udvikles der så EU-retningslinjer for kortlægning af fareområder og risici med udgangspunkt i de bestående fællesskabsinitiativer¹³. Retningslinjerne fokuseres på katastrofer med potentielle grænseoverskridende virkninger (f.eks. oversvømmelser eller utilsigtede udslip af kemikalier eller radionukleare agenser), usædvanlige vejrbegebenheder (store storme), omfattende katastrofer (jordskælv) og katastrofer, for hvilke omkostningerne til genopretningsforanstaltninger lader til at være uforholdsmæssige sammenlignet med omkostningerne for forebyggende foranstaltninger. Mulighederne for at udvikle et særligt initiativ vedrørende skovbrande vil også blive undersøgt.

¹³ F.eks. GMES-initiativet (global miljø- og sikkerhedsovervågning).

3.1.4. *Forskningsaktiviteter*

Der er en række temaer under det syvende rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (2007-2013)¹⁴, som er relevante i forbindelse med naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer. Med gennemførelsen af dette program søger Kommissionen at:

- forbedre samordningen af fællesskabsfinansieret forskning på dette område, navnlig hvad angår højt prioriterede temaer, f.eks. følgerne af klimaforandringer
- investere i forskning i udviklingen af systemer til tidlig varsling og informations- og overvågningssystemers interoperabilitet
- fortsætte det forskningsarbejde, som udføres af Det Fælles Forskningscenter i forbindelse med forskning i katastrofehandlingens forskellige stadier
- give aktører på forebyggelsesområdet nem og systematisk adgang til forskningsresultater og udvikle en database for eksperter med specialviden.

3.2. **Sammenkædning af aktører og strategier i alle katastrofehandlingens stadier**

En række af Fællesskabets politikker og de nationale strategier kan forvaltes, så de støtter de forskellige katastrofehandlingsstadier, det gælder f.eks. forebyggelse, beredskab, indsats og genopretning. Det forudsætter, at der skabes forbindelser mellem de involverede aktører ved udviklingen og gennemførelsen af foranstaltninger, som kan have en væsentlig indflydelse på katastroforebyggelse. Kommissionen vil arbejde for at fremme brugen af bedste praksis i hele EU.

3.2.1. *Udnyttelse af tidligere erfaringer inden for katastroforebyggelse*

Kommissionen har oprettet et program for udnyttelse af tidligere erfaringer i forbindelse med interventioner, der indgår i Fællesskabets civilbeskyttelsesordning. Her anvendes evalueringen af den direkte katastrofeindsats til at finde frem til potentielle forbedringer. Kommissionen vil udvide dette program til også at omfatte potentielle forbedringer inden for katastroforebyggelse.

3.2.2. *Uddannelse og oplysning om katastroforebyggelse*

Kommissionen er ved at udarbejde forslag til en forbedret EU-katastrofehandlingsuddannelse. Kommissionen vil integrere forebyggelse i forslagene og udvikle særlige forebyggelseskurser som led i uddannelsesprogrammet under Fællesskabets civilbeskyttelsesordning.

Oplysninger til offentligheden kan også bidrage til katastroforebyggelse, f.eks. bør borgerne vide, hvordan de skal forholde sig ved jordskælv. Kommissionen vil bruge de kommende indkaldelser af forslag om samarbejdsprojekter under det finansielle civilbeskyttelsesinstrument til også at omfatte muligheden for at støtte projekter vedrørende oplysningskampagner og uddannelse, f.eks. i forbindelse med udpegelse af bedste praksis og udarbejdelse af undervisningsplaner.

3.2.3. *Bedre forbindelser mellem aktørerne*

Erfaringerne i nogle medlemsstater viser, at det er nyttigt at oprette samordnede mekanismer til krisehåndtering, som inddrager forskellige offentlige og private interesseparter.

Kommissionen opmuntrer medlemsstaterne til at iværksætte sådanne initiativer. Dette bør omfatte i) forbindelser mellem aktører inden for katastroforebyggelse, f.eks. skal de

¹⁴ Inden for miljø, infrastruktur, rummet/Copernicus og informations- og kommunikationsteknologi.

ansvarlige for den fysiske planlægning kommunikere med de organer, der er ansvarlige for kortlægning af fareområder og risici, og ii) forbindelser mellem aktørerne i de forskellige katastrofehåndteringsstadier, f.eks. bør genopretningsprojekter for skove tage højde for, at det skal være let for beredskabstjenester at nå frem.

Et europæisk netværk sammensat af repræsentanter for de forskellige berørte instanser i alle medlemsstater kunne være et nyttigt forum, hvor der kan udarbejdes anbefalinger om bedste praksis. Kommissionen agter at oprette et sådant netværk, som kommer til at omfatte instanser med ansvar for fysisk planlægning, kortlægning af fareområder og risici, miljøbeskyttelse og katastrofeberedskab og -indsats. Informationsudvekslingen i netværket lettes ved hjælp af et webbaseret værktøj.

Netværket vil blive anvendt til at nedsætte arbejdsgrupper, som udarbejder anbefalinger om foranstaltninger til samordning af politikker på fællesskabsniveau eller nationalt eller på underordnede niveauer. Netværkets første prioriteter vil være:

- at udpege bedste praksis til at skabe forbindelser mellem de relevante aktører og strategier i alle katastrofehåndteringens stadier
- at skabe forbindelser mellem de relevante aktører og strategier, der bør tages hensyn til ved forebyggelsen af skovbrande og andre naturbrande.

3.2.4. Styrkede værktøjer til tidlig varsling

Borgernes og de politiske beslutningstageres muligheder for at afbøde katastrofer afhænger i høj grad af, at der findes pålidelige værktøjer til tidlig varsling. Kommissionen vil styrke forbindelserne mellem systemerne til tidlig varsling ved at:

- styrke samarbejdet med nettet af EU's meteorologiske tjenester, så kortfristede oversvømmelsesvarslinger (herunder for kystområder) integreres i systemerne til tidlig varsling
- nedbringe varslingstiden for de bestående systemer til tidlig varsling
- sammenkæde bestående varslingssystemer for skovbrande (EFFIS) og oversvømmelser (EFAS) med det globale katastrofevarslings- og koordineringssystem (GDACS)
- fortsætte samarbejdet med Middelhavslandene, som sigter mod at forbedre bestående varslingssystemers adgang til realtidsinformationer
- gøre borgerne mere bevidste om det europæiske alarmnummer 112 i samarbejde med medlemsstaterne.

3.3. Mere effektiv udnyttelse af bestående instrumenter ved katastroforebyggelse

En række af Fællesskabets finansielle og lovgivningsmæssige instrumenter støtter medlemsstaternes forebyggelsesindsats. Kommissionen vil sikre, at der tages højde for forebyggelse på en mere konsekvent og effektiv måde i de nuværende politikker og programmer (f.eks. den fælles landbrugspolitik eller politikken for udvikling af landdistrikterne).

3.3.1. Mere målrettet fællesskabsstøtte

Katastroforebyggelse bør ses som en fornuftig investering, idet forebyggende foranstaltninger ofte kun koster en brøkdel af prisen for genopretningsforanstaltninger. Med henblik på at gøre fællesskabsstøtten mere effektiv, når det gælder katastroforebyggelse, vil Kommissionen i nært samarbejde med medlemsstaterne:

- I 2009 katalogisere de eksisterende fællesskabsinstrumenter, der kan anvendes til at støtte katastroforebyggelsesforanstaltninger. Målet er at vurdere, hvorvidt sådanne instrumenter anvendes, og at konstatere eventuelle huller i deres dækningsområde
- udvikle en palet af forebyggelsesforanstaltninger, som kan overvejes af medlemsstaterne med tanke på EU-støtte (f.eks. integrering af forebyggende foranstaltninger i projekter vedrørende ny- eller genplantning af skov).

På dette grundlag vil medlemsstaterne blive opfordret til at vurdere mulighederne for at integrere katastroforebyggelse i deres nationale operationelle planlægning af EU-støtte. Hvor der konstateres et behov herfor, vil Kommissionen støtte forbedringen af nationale operationelle programmer.

Revisionerne af EU's støtteinstrumenter og fastlæggelsen af de kommende finansielle perspektiver vil give yderligere muligheder for at overveje, hvordan risikoforebyggende foranstaltninger kan integreres i EU-støtten.

3.3.2. *Integrering af katastroforebyggelse i bestående fællesskabslovgivning*

Der bør tages højde for forebyggelsesforanstaltninger under de planlagte revisioner af en række fællesskabsretsakter. Det gælder bl.a.:

- Rådets direktiv 85/337/EØF¹⁵ om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF¹⁶ og 2003/35/EF¹⁷. Her kunne det f.eks. undersøges, om miljøkonsekvensvurderingerne for individuelle projekter tager tilstrækkelig højde for de direkte og indirekte virkninger for katastroferisikobegrænsning.
- Seveso-direktivet 1996/82/EF, som etablerer vigtige forbindelser til arealanvendelse og fysisk planlægning.

Kommissionen vil også arbejde for at afbøde virkningerne af jordskælv ved at opmuntre medlemsstaterne til fuldt ud at integrere de fælleseuropæiske konstruktionsnormer for bygge- og anlægsarbejder (navnlig "Euro code 8") i deres nationale planlægningsforskrifter. I denne forbindelse opfordres medlemsstaterne til at udnytte de muligheder, som direktiverne om offentlige udbud¹⁸ indeholder, fuldt ud.

4. STYRKET INTERNATIONALT SAMARBEJDE OM FOREBYGGELSE

Kommissionen vil lægge vægt på katastroforebyggelse i kommende samarbejdsinitiativer med tredjelande, herunder navnlig:

- med kandidatlande og potentielle kandidatlande via deres deltagelse i eller associering til fællesskabsordningen og gennemførelsen af initiativet til katastroferisikobegrænsning

¹⁵ EFT L 175 af 5.7.1985.

¹⁶ EFT L 73 af 14.3.1997.

¹⁷ EUT L 156 af 25.6.2003.

¹⁸ Direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF (EUT L 134 af 30.4.2004) fastsætter, at de tekniske specifikationer skal formuleres i overensstemmelse med obligatoriske tekniske forskrifter, der er forenelige med gældende fællesskabslovgivning, eller ved henvisning til nationale standarder, som overtager europæiske standarder.

- inden for den europæiske naboskabspolitik¹⁹ ved at styrke kapitlet om katastroforebyggelse i bestående aftaler
- gennem programmet for forebyggelse, -beredskab og -indsats i forbindelse med naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer²⁰ inden for rammer af Euromed-samarbejdet
- med østlige naboskabspartnere om forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer.

Kommissionen koordinerer med den internationale strategi for katastroferisikobegrænsning (UN-ISDR) og sikrer en tæt sammenhæng med EU-strategien for støtte til katastroferisikobegrænsning i udviklingslande.

5. KONKLUSION OG DET VIDERE FORLØB

Denne meddelelse beskriver en overordnet europæisk tilgang til katastroforebyggelse. Den udpeger indsatsområder og anfører specifikke foranstaltninger, som kortfristet skal sætte gang i katastroforebyggelsestiltag. Gennemførelsen af disse foranstaltninger vil tage højde for den indsats, Fællesskabet allerede har iværksat, og dermed skabe de nødvendige forudsætninger for at samle indsatsen inden for en sammenhængende og effektiv fællesskabsramme.

Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget opfordres til at komme med input til Kommissionen med sigte på at konsolidere en fællesskabsstrategi for forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer.

Kommissionen vil gennemføre yderligere drøftelser og konsultere interesserede parter fra den offentlige og den private sektor for at fremme denne tilgang og vil om nødvendigt fremsætte forslag til en videreudvikling af strategien.

¹⁹ KOM(2004) 373.

²⁰ Barcelonaprocessen: Middelhavsunionen - sluterklæring, Marseille den 4. november 2008.