

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.10.2010
KOM(2010) 600 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Hen imod et styrket EU-katastrofeberedskab: civilbeskyttelsens og den humanitære
bistands rolle
(EØS-relevant tekst)**

SEK(2010) 1243
SEK(2010) 1242

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Hen imod et styrket EU-katastrofeberedskab: civilbeskyttelsens og den humanitære bistands rolle (EØS-relevant tekst)

1. Indledning

EU's medlemsstater og institutioner har formået at reagere effektivt på de mange katastrofer, som i år har ramt EU og andre dele af verden. Jordskælvet i Haiti og oversvømmelserne i Pakistan skiller sig især ud. EU's reaktion var hurtig, effektiv og generøs. Denne reaktion var af en sådan kvalitet, at den merværdi, som EU's aktioner kan tilføre i krisesituationer, blev synlig for EU's borgere og medlemsstater.

Samtidig vil der sandsynligvis blive stillet stadig større krav til EU's katastrofeberedskabskapacitet, eftersom katastroferne bliver stadig mere omfattende og hyppigere. Det nuværende budgetpres kræver også, at der gøres mere for at fremme en effektiv udnyttelse af knappe ressourcer.

Lissabontraktaten giver i lyset af ovenstående mulighed for at opbygge en stærkere, bredere, bedre koordineret og mere effektiv katastrofeberedskabskapacitet i Den Europæiske Union. De ændringer, der blev foretaget med Lissabontraktaten, vedrører både de enkelte katastrofeberedskabsinstrumenter og de midler, der skal sikre en konsekvent EU-indsats og koordinering med De Forenede Nationer (FN).

Arbejdet med at opbygge en stærkere, mere sammenhængende og bedre integreret EU-katastrofeberedskabskapacitet består i:

- at styrke de enkelte EU-beredskabsinstrumenter og
- at sikre sammenhæng og synergi mellem disse forskellige instrumenter, til fordel for en mere sammenhængende international indsats.

Nærværende meddelelse bygger på den europæiske konsensus om humanitær bistand¹ og meddelelsen om styrkelse af EU's katastrofeberedskab² under hensyntagen til Barnier-rapporten og den debat, som den forårsagede³, og sætter fokus på civilbeskyttelse og humanitær bistand - de to vigtigste instrumenter, som EU har til sin rådighed til at sikre hurtig og effektiv nødhjælp til mennesker, der står over for de umiddelbare konsekvenser af katastrofer. Med Lissabontraktaten indføres et nyt retsgrundlag for begge områder. Kommissionen fremsætter i denne meddelelse forslag til, hvordan disse nye retlige rammer kan gennemføres, og hvordan disse to områder kan kombineres på en mere effektiv måde.

¹ Europæisk konsensus om humanitær bistand, december 2007.

² Kommissionens meddelelse af 5. marts 2008 om styrkelse af EU's katastrofeberedskab (KOM(2008)130 endelig udg.)

³ Rapport fra Michel Barnier om "En europæisk civil beredskabsstyrke: Europe Aid". http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

Denne meddelelse skal ses som den første del af en bredere og mere sammenhængende indsats hen imod et styrket EU-katastrofeberedskab. Der arbejdes for øjeblikket på andre områder i EU's kriseindsats både i og uden for EU.

Hvad angår katastrofer uden for Den Europæiske Union, er der med oprettelsen af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil således skabt mulighed for bedre sammenhæng mellem katastrofeindsatser og eventuelle politiske og sikkerhedsrelaterede elementer i EU's samlede kriseindsats. Dette vil omfatte en politisk og diplomatisk indsats i Bruxelles og lokalt, især gennem EU's delegationer, herunder eventuel konsulær støtte, hvis det er nødvendigt. Tjenesten for EU's Optræden Udadtil vil have ansvaret for kriseindsatser under stabilitetsinstrumentet (IfS) og for civile og militære krisestyringsmidler, herunder humanitær bistand og nødhjælp. Endelig vil det omfatte EU's rolle som en væsentlig donor af udviklingsbistand til mange katastroferamte områder i verden, hvor forbindelserne mellem nødhjælp, rehabilitering og udvikling kan og bør styrkes.

Den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Europa-Kommissionen vil i den forbindelse snart fremlægge et papir, der især bygger på opfølgningen af jordskælvet i Haiti tidligere på året. Der vil i dette papir også blive fremsat yderligere forslag, hvad angår koordineringen mellem Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og strukturer for civilbeskyttelse og humanitær bistand i forbindelse med kriseindsatser.

Hvad angår katastrofer i Den Europæiske Union, vil forslagene til en forbedring af beredskabskapaciteten være et vigtigt bidrag til EU's interne sikkerhedsstrategi i aktion, der bl.a. har som strategisk mål at øge EU's modstandsdygtighed over for katastrofer. Konsulær beskyttelse vil blive taget op til behandling i Kommissionens meddelelse om dette spørgsmål.

Med Lissabontraktaten blev der ligeledes indført en solidaritetsbestemmelse, der forpligter medlemsstaterne til at komme hinanden til undsætning i tilfælde af en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe på EU's område⁴. Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant vil i 2011 fremlægge et forslag til gennemførelse af solidaritetsbestemmelsen.

2. Tilpasning af eksisterende midler til en verden i forandring

EU og de nærmeste nabolande blev i 2010 ramt af en række særligt alvorlige katastrofer, lige fra styrtfloder og voldsomme storme i Vesteuropa, omfattende oversvømmelser i Centraleuropa, den vulkanske askesky efter Eyjafjallajökulls udbrud til hidtil usete skovbrande i Rusland.

I år blev verden også skueplads for to af de værste naturkatastrofer inden for de senere år, nemlig jordskælvet i Haiti og oversvømmelserne i Pakistan, der begge resulterede i omfattende tab af menneskeliv og udbredte ødelæggelser. Af andre katastrofer kan nævnes eksplosionen på boreplatformen Deepwater Horizon i Den Mexikanske Golf (der resulterede i det værste olieudslip, der hidtil er registreret) og alvorlig tørke i Sahel.

2010 er ikke blot en lille statistisk parentes. Det årlige antal katastrofer er på verdensplan femdoblet fra 78 i 1975 til næsten 400 i dag. Det årlige gennemsnitlige tab er på ca. en kvart

⁴ Artikel 222 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

procent af det globale BNP. Inden for de sidste 20 år har katastrofer i EU⁵ alene resulteret i, at næsten 90 000 mennesker har mistet livet, mere end 29 millioner har lidt under konsekvenserne heraf, og de økonomiske tab har været på 211 mia. EUR.

Denne udvikling skyldes overvejende klimaændringer, befolkningstilvækst i kombination med stigende urbanisering samt andre faktorer som f.eks. øget industriel aktivitet og miljøforringelse. Endvidere udgør terrorisme fortsat en betydelig sikkerhedstrussel for EU's borgere. Disse faktorer gør, at katastrofernes hyppighed og omfang formentlig vil fortsætte med at stige. Over for disse ændrede realiteter er der således meget, der taler for at styrke EU's katastrofeberedskabskapacitet.

En effektiv gennemførelse af fornuftige krisestyringspolitikker vil resultere i færre dødsfald og mindre ødelæggelse. Eftersom de risici, vi står over for, bliver stadig større og mere åbenbare, er det afgørende, at der sker en styrkelse af lokale, nationale og europæiske politikker, for at vi kan håndtere disse risici. Der bør fastlægges og gennemføres strategier for, hvordan det eksisterende system kan forbedres for bedre i fremtiden at kunne reagere på større katastrofer.

Enhver stats primære opgave er at sikre beskyttelsen af og sikkerheden for sine borgere, og de nationale regeringer er primært ansvarlige for katastrofeforebyggelse, -beredskab og -indsats, men når en større katastrofe rammer, og den nationale kapacitet ikke længere er tilstrækkelig, er en fælles europæisk indsats mere effektiv end den indsats, der kan leveres af en enkelt medlemsstat. Der kan mobiliseres yderligere ressourcer. En fælles indsats kan fremme omkostningseffektivitet ved at sikre størst mulig komplementaritet i de nationale beredskabskapaciteter. EU-samarbejdet er et klart eksempel på solidaritet mellem medlemsstaterne og med tredjelande. Et tættere samarbejde på EU-niveau kan ligeledes styrke indsatsen i almindelighed og koordineringsbestrebelse under ledelse af FN.

EU's borgere har en klar forståelse for vigtigheden af en fælles indsats. Omkring 90 % forventer, at EU gør mere for at hjælpe deres land, når katastrofen rammer⁶. En tilsvarende procentdel støtter EU's humanitære aktioner uden for EU⁷.

EU har en vifte af katastrofeberedskabsinstrumenter til sin rådighed. I forbindelse med katastrofer i EU bidrager civilbeskyttelsesordningen til at lette og koordinere medlemsstaternes bistand i naturalier⁸. Ved hjælp af ordningen koordineres ligeledes leveringen af bistand i naturalier til katastrofeområder uden for EU⁹.

⁵ Center for forskning i epidemiske sygdommes udbredelse i forbindelse med katastrofer (CRED). CRED definerer katastrofer som "en situation eller begivenhed, der overstiger den lokale kapacitet, og som gør det nødvendigt at anmode om ekstern hjælp på nationalt eller internationalt niveau" www.cred.be. Denne meddelelse beskæftiger sig primært med katastrofer, der gør det nødvendigt at anmode om international hjælp.

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

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

⁸ I 2002 - i dens første funktionsår - blev ordningen mobiliseret tre gange. I 2009 blev den mobiliseret 27 gange. Ca. halvdelen af indsatserne ydes som reaktion på katastrofer i EU.

⁹ For at ordningen kan aktiveres, skal der imidlertid være modtaget en anmodning fra det land eller de lande, der er ramt af katastrofe. Hvis der er tale om tredjelande, konsulteres den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik omgående i henhold til den fælles erklæring mellem Rådet og Kommissionen om anvendelsen af EU's civilbeskyttelsesordning i krisestyring (dok. 10639/03) for at afgøre, om aktiveringen af ordningen falder ind under krisestyring som led i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP).

EU (Kommissionen og medlemsstaterne i forening) er verdens største donor af humanitær bistand til udviklingslandene. Der ydes støtte til partnerorganisationer (hovedsagelig FN-agenturer, Røde Kors/Røde Halvmåne og humanitære NGO'er), som sørger for, at størstedelen af katastrofebistanden på stedet kommer frem til de nødstedte.

Der er også blevet udviklet ordninger, der skal lette indsættelsen af medlemsstaternes militære aktiver, når disse er nødvendige som led i den samlede EU-katastrofeindsats¹⁰.

Da Haiti blev ramt af jordskælv, var EU's reaktion effektiv og hurtig. De første erfaringer og andre katastrofer af nyere dato viser imidlertid, at der er plads til yderligere forbedringer, når det gælder **effektivitet** (hvor hurtigt og hensigtsmæssigt der sættes ind), **sammenhæng** (operationel og politisk koordinering) og **synligheden** af EU's katastrofeberedskab. For at der kan ske en forbedring af EU's beredskab over for katastrofer uden for EU, er det imidlertid en forudsætning, for så vidt angår civilbeskyttelsesberedskabet, at medlemsstaterne råder over en stærk og effektiv kapacitet. Udgangspunktet for en styrket EU-katastrofeberedskabskapacitet må derfor være at sikre en bedre beredskabskapacitet i EU.

I denne meddelelse fremlægges der derfor en strategi med sigte på at samle alle de mange former for ekspertise og ressourcer, som er til rådighed på lokalt eller nationalt niveau eller på EU-niveau, i et styrket EU-katastrofeberedskabssystem. Den fokuserer på tilvejebringelse af **katastrofebistand i den første kritiske fase**. De politiske og sikkerhedsmæssige elementer i katastrofe- og kriseindsatser inden for rammerne af IfS samt mellem- og langsigtet bistand, og hvordan disse bedre kan koordineres med nødhjælp vil blive behandlet i særskilte forslag.

Det foreslås at oprette en EU-katastrofeberedskabskapacitet baseret på medlemsstaternes ressourcer og at oprette et EU-katastrofeberedskabscenter, der skal være hjørnestenen i en sådan strategi. Der fremsættes også forslag på områderne civilbeskyttelse og humanitær bistand.

3. Retningslinjer

Følgende retningslinjer bør gælde for EU's katastrofeberedskabskapacitet:

- EU bør kunne reagere effektivt og i en ånd af solidaritet på katastrofer **både i og uden for EU**.
- EU's katastrofeberedskabskapacitet bør være rettet mod **alle typer katastrofer** (dvs. alle andre naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer end væbnede konflikter), som overstiger den nationale beredskabskapacitet og nødvendiggør EU-bistand.
- En fuldt ud sammenhængende strategi for håndtering af katastrofer uden for EU bør **samle de forskellige elementer**, som eventuelt vil kunne indsættes (afhængigt af krisens art): civilbeskyttelse, humanitær kriseindsats under IfS, centrale geografiske instrumenter til ekstern bistand (under anvendelse af fleksible procedurer i krise- og katastrofesituationer), civil og militær krisestyring som led i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP). Målet bør være at identificere og indsætte de mest hensigtsmæssige ressourcer i en given

¹⁰ Af dokumenter, der blev udarbejdet af Rådet i perioden 2003-2006, kan nævnes: "Den generelle ramme for medlemsstaternes anvendelse af militære eller militært chartrede transportaktiver og ESFP-koordineringsredskaber til støtte for EU's katastrofeindsats" og "Militær støtte til EU's katastrofehjælp - Indkredsning og koordinering af disponible aktiver og kapaciteter" (se dokument 10639/03, 6644/4/04, 8976/06, 9462/3 REV3 og 14540/06 + COR1).

katastrofesituation. Strategien bør bygge på de eksisterende roller og mandater samt kapaciteter og sikre, at der tages fat på kritiske mangler og flaskehalse.

- Når EU-bistanden specifikt skal opfylde humanitære behov i katastrofeområder uden for EU, **skal den ydes i overensstemmelse med internationalt vedtagne humanitære principper** (humanitet, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed)¹¹ og retningslinjer. En forbedret EU-koordinering vil bidrage til at styrke FN's centrale koordinerende rolle i forbindelse med katastrofer i tredjelande.
- En **tilgang, som afvejer indsatser i forhold til katastrofeforebyggelse og –beredskab** er den bedste måde, hvorpå man kan reagere på de stigende trusler, som katastrofer udgør. I denne meddelelse fokuseres på indsatser, mens katastrofeforebyggelse og –beredskab er hjørnesteenene i EU's strategi for katastrofehandtering¹². Initiativer til at styrke katastrofeindsatser vil blive suppleret med effektive forebyggelses- og beredskabsforanstaltninger. Dette indebærer bl.a. at opnå mest mulig synergi mellem katastroferisikoreduktion og tilpasning til klimaændringer, således at finansiel støtte til forebyggelse, genrejsning og genopbygning f.eks. kan øge modstandsdygtigheden over for fremtidige kriser.
- **Forbedret omkostningseffektivitet** betyder, at der skal ses på, hvordan man mere effektivt kan levere bistand. Dette kan ske ved at sikre en bedre forening af ressourcerne med henblik på at reducere omkostningerne og undgå dobbeltarbejde. Medlemsstaterne bør bestræbe sig på at anvende fælles ressourcer, hvor det er hensigtsmæssigt. Nye initiativer (f.eks. fælles levering af transportydelser) bør sikre, at eventuelle omkostninger opvejes af de overordnede fordele i form af effektivitetsgevinster, og bør ikke underminere medlemsstaternes ansvar for katastrofeforebyggelse, -beredskab og -indsats. EU bør også undgå at skabe nye strukturer og yderligere bureaukrati.

4. Et mere effektivt EU-katastrofeberedskab

4.1. Oprettelse af en EU-katastrofeberedskabskapacitet, der er baseret på ressourcer, som medlemsstaterne har bevilget på forhånd, og nødplaner, der er vedtaget på forhånd

EU's civilbeskyttelsesberedskab er på nuværende tidspunkt baseret på *ad hoc*-tilbud om bistand fra medlemsstaterne. Et sådant system gør det meget vanskeligt at planlægge nødhjælpsaktioner på forhånd og kan ikke garantere, at der altid er adgang til passende og

¹¹ Europæisk konsensus om humanitær bistand: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/consensus_en.pdf.

¹² Kommissionen vedtog i 2009 en meddelelse om "En fællesskabsstrategi til forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer" (KOM(2009) 82 endelig udg.) og om "EU-strategi til støtte for katastrofeforebyggelse i udviklingslande" (KOM(2009) 84 endelig udg.). Gennemførelsesplanen for EU's strategi for katastroferisikoreduktion er også ved at blive vedtaget. Man er gået i gang med at udarbejde en oversigt over risici i EU, og Kommissionen er ved at undersøge, hvordan medlemsstaternes forebyggelses- og beredskabspolitikker regelmæssigt kan tages op til gennemgang. Der er betydelige EU-midler til rådighed til katastrofeforebyggelse, selv om disse midler kun udnyttes i begrænset omfang. Der er også midler til rådighed under temaerne "Rummet og Sikkerhed" i det syvende rammeprogram for F&U. Der arbejdes på at udvide EU-støtten til katastrofeforebyggelsesprojekter i tredjelande, identificere og udveksle bedste praksis og undersøge mulighederne for innovative finansieringsordninger. Dette arbejde bør kædes sammen med EU's indsats på området tilpasning til klimaændringer. Gennemførelsen og videreudviklingen af EU's Solidaritetsfond kan også give muligheder for at styrke EU's katastrofehandtering.

tilstrækkelig bistand. EU bør gå fra *ad hoc*-koordinering til et system, hvor forhåndsplanlægning gør det muligt at gøre vigtige ressourcer tilgængelige til omgående indsættelse.

For at forbedre *planlægningen* af EU's civilbeskyttelsesoperationer foreslår Kommissionen at:

- **Udvikle referencescenarier for de vigtigste typer katastrofer¹³ i og uden for EU.**
- **Identificere og kortlægge de eksisterende ressourcer, som medlemsstaterne vil kunne stille til rådighed for EU's katastrofeberedskab i disse scenarier.**
- **Udarbejde nødplaner for indsættelsen af disse ressourcer, herunder transport, og gennemgå disse planer på basis af de erfaringer, der er gjort med nye nødsituationer og -aktioner.**
- **Identificere og sikre synergier mellem bistand i naturalier og EU's humanitære bistand.**

En kortlægning af den kapacitet, der er tilgængelig for EU's civilbeskyttelsesoperationer, på basis af forud fastsatte katastrofescenarier vil i høj grad styrke EU's beredskabskapacitet. Det vil give Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for at drage størst mulig fordel af komplementaritet og puljeordninger. Dette vil skabe øget omkostningseffektivitet.

Forskellige ordninger er blevet testet gennem den *forberedende foranstaltning vedrørende en EU-kapacitet til hurtig indsats* for at øge *tilgængeligheden* af vigtige ressourcer. Dette omfattede standby-ordninger for felthospitaler, husly, højkapacitetspumpning, vandrensning og andre ressourcer, der findes i størstedelen af medlemsstaterne. Kommissionen foreslår på basis af disse første erfaringer at:

- **Oprette en EU-katastrofeberedskabskapacitet i form af en pulje af på forhånd identificerede civilbeskyttelsesressourcer fra de stater, der deltager i civilbeskyttelsesordningen, som frivilligt stilles til rådighed for EU-katastrofehjælpsoperationer både i og uden for EU.**

De medlemsstater, der har indvilget i at stille ressourcer til rådighed for puljen, bør gøre dem tilgængelige for EU-operationer, når de bliver anmodet herom, medmindre der er brug for disse ressourcer i forbindelse med indenlandske katastrofer. Disse ressourcer vil fortsat være under national kommando og kontrol. Puljen bør være så stor, at den kan sikre, at den nødvendige beredskabskapacitet er tilgængelig til enhver tid. Registreringen af ressourcer i puljen vil fortsat være frivillig, og ressourcerne vil fortsat være til fuld rådighed for nationale formål, når de ikke anvendes i EU-operationer. Medlemsstaterne kan også samarbejde og tilvejebringe multinationale moduler, der skal indgå i puljen¹⁴. Disse ordninger bør være åbne for deltagelse af tredjelande, navnlig fra Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og EU-kandidatlandene.

¹³ Herunder kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare angreb og terrorangreb på tværs af grænserne.

¹⁴ Estland, Letland og Litauen har med støtte fra Kommissionen udviklet et fælles modul for højkapacitetspumpning ("Balt Flood Combat"), der er blevet anvendt med succes under oversvømmelserne i Polen og Republikken Moldova.

I tilfælde af en større katastrofe og som svar på en anmodning om bistand vil Kommissionen omgående foreslå en nødplan, der er baseret på behovene på stedet og de forud fastsatte scenarier. Kommissionen vil anmode om indsættelse af de relevante moduler.

De ressourcer, der indsættes, vil blive forvaltet på stedet af de enkelte medlemsstater. De EU-eksperter (Kommissionen og medlemsstaterne), der er blevet indsat af katastrofeberedskabscenteret, vil stå for koordineringen mellem de forskellige EU-moduler på stedet, og, hvor det er relevant, integrationen af disse moduler i FN's klyngesystem.

Eftersom størstedelen af medlemsstaternes civilbeskyttelsesmoduler allerede er tilgængelige til nationale formål, forventes dette system ikke at medføre betydelige ekstraomkostninger i forbindelse med disse modulers udvikling og standby. Udviklingen af et fælles katastrofeberedskab må derimod forventes at resultere i effektivitetsgevinster og forbedre omkostningseffektiviteten generelt i EU-katastrofeberedskabsoperationer.

Der bør regelmæssigt arrangeres uddannelse og træning på EU-niveau for at fremme interoperabiliteten af disse ressourcer. Interoperabilitetskravene vil blive udviklet yderligere.

Indsættelsen af disse standby-ressourcer vil udgøre kernen i alle EU's civilbeskyttelsesoperationer. De vil blive suppleret af yderligere medlemsstatstilbud på samme måde som civilbeskyttelsesbistanden nu ydes. Hvis der sker en katastrofe uden for EU, vil disse standby-ressourcer og EU's humanitære bistand supplere hinanden, og de vil, hvor det er hensigtsmæssigt, blive understøttet af adgang til civile og militære krisestyringsmidler inden for vedtagne rammer.

Kommissionen foreslår som et yderligere skridt at:

- **Udnytte nødplanlægningen til at afgøre, om der er huller i den civilbeskyttelsesberedskabskapacitet, der er tilgængelig i medlemsstaterne, som kan udfyldes med supplerende EU-finansierede ressourcer.**

Byrdefordeling og fælles anvendelse af ressourcer kan resultere i betydelige effektivitetsgevinster. Dette er især tilfældet med de ressourcer, der er nødvendige til horisontal koordinering, evaluering og logistik (f.eks. overvågningsfly til evaluering).

Det kan også være tilfældet med visse typer af ressourcer af høj værdi. Kommissionen har i fællesskab med medlemsstaterne iværksat vellykkede pilotprojekter, der ser nærmere på muligheden for at yde EU-støtte til tilvejebringelse af forskellige typer af nødhjælpsudstyr. Disse projekter har fokuseret på fly til slukning af skovbrande og tekniske støtteteam, men denne tilgang kunne udvides til andre typer ressourcer som f.eks. eftersøgning og redning til havs eller specialiseret lægehjælp.

Der vil blive indført samarbejdsordninger mellem EU-katastrofeberedskabskapaciteten og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil med det formål at sikre komplementaritet og udnytte eventuel synergi mellem de måder, hvorpå katastrofehjælpen og de civile og militære krisestyringsaktioner forvaltes.

4.2. Forudgående oplagring af nødhjælpsressourcer

Bistandseffektivitet er ensbetydende med, at nødhjælpsforsyninger skal oplagres forudgående så tæt på katastrofeområdet som muligt, og at der trækkes på lokale og regionale ressourcer, hvor det er muligt. Dette er grunden til, at større internationale humanitære organisationer (f.eks. Verdensfødevareprogrammet og Den Internationale Sammenslutning af Røde Kors og Røde Halvmåne Selskaber) har udviklet og udvidet deres oplagringskapacitet med betydelig finansiel støtte fra EU. Inden for EU's grænser samler medlemsstaterne også nationale nødhjælpsforsyninger og beredskabsressourcer på strategiske steder. Nylige erfaringer har vist, at denne tilgang i høj grad har fremskyndet den operationelle indsats over for katastrofer. Et globalt netværk af regionale depoter/knudepunkter ville i høj grad kunne fremme en hurtig mobilisering af bistand.

For at ressourcerne hurtigere kan være til rådighed for humanitære aktører i eksterne katastrofesituationer har Kommissionen til hensigt at

- **Gennemgå erfaringer fra EU's samarbejde med vigtige humanitære partnere – navnlig Verdensfødevareprogrammet (WFP) og Det Internationale Forbund af Røde Kors- og Røde Halvmåne-selskaber (IFRC) – og opstille modeller med henblik på at videreudvikle denne tilgang.**
- **Tilstræbe, så vidt muligt, at anvende eksisterende nationale systemer til forudgående oplagring i tredjelande.**

4.3. Forbedrede behovsvurderinger

Rettidige og præcise behovsvurderinger er afgørende for, at der kan træffes kvalificerede beslutninger om nødhjælp. ECHO's felteksperter og EU's civilbeskyttelsesteam spiller i krisesituationer uden for EU en afgørende rolle, når det gælder om at tilvejebringe information og rådgivning til EU-beredskabet. De støtter ligeledes FN's evaluerings- og koordineringsarbejde. Humanitære behovsvurderinger i de tidlige faser i katastrofehjælpen bør kædes bedre sammen med de efterfølgende vurderingstilgange til genopbygning og udvikling som f.eks. vurderinger af skader og behov i kølvandet på katastrofer (PDNA).

Kommissionen vil:

- **Støtte bestræbelser under FN's ledelse på at udvikle fælles, tværsektorielle og sammenlignelige behovsvurderinger.**
- **Indsætte EU-eksperter, der skal fungere som forbindelsesofficerer til FN-systemet.**
- **Øge EU's vurderingskapacitet til at dække et større territorielt område og, hvor det er nødvendigt, lukke huller i FN's kapacitet.**
- **Sikre, at EU's eksperter, der er involveret i nødhjælpsrelaterede behovsvurderinger og gennemførelsen af humanitære aktioner, på passende vis kan deltage i PDNA.**

4.4. En fælles, mere effektiv og omkostningseffektiv logistik

Forskellige nationale ordninger og EU-ordninger eksisterer i øjeblikket side om side, når det gælder logistikknudepunkter i katastroferamte områder i tredjelande. Forskellige strukturer er

ensbetydende med, at hver enkelt aktør skal planlægge og indsætte sin egen støtte på stedet. Disse nationale støttecentre kommunikerer ikke altid effektivt med hinanden. Dette er hverken operationelt effektivt eller omkostningseffektivt og begrænser EU's synlighed.

Horisontale opgaver som f.eks. logistik kan udføres mere effektivt på EU-niveau. Kommissionen har i samarbejde med medlemsstater udviklet specialiserede enheder (team, der kan yde teknisk bistand og støtte - TAST), der fungerer som mobile knudepunkter for logistikstøtte. Kommissionen foreslår at:

- **Indsætte de tekniske støtteam mere systematisk, særlig i situationer, hvor den lokale infrastruktur er brudt sammen, og at indgå aftaler, der skal sikre deres tilgængelighed.**
- **Udvikle i samarbejde med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil modeller for, hvordan disse team bedre kan støtte EU-delegationer, konsulære myndigheder og andre EU-aktører og internationale aktører i forbindelse med større katastrofer uden for EU.**
- **Søge at integrere disse ordninger i et EU-feltkoordineringscenter, der kan trække på FN-systemet.**

4.5. Koordineret og omkostningseffektiv transport

EU har i øjeblikket mulighed for at samfinansiere transporten af bistand i naturalier. Denne kapacitet bør styrkes for at sikre, at transportflaskehalse fjernes. Der er behov for forbedringer i leveringen af bistand til katastroferamte lande, herunder logistik og lokal levering af bistand til de mest trængende områder.

Kommissionen foreslår at:

- **Forenkling og styrke eksisterende ordninger vedrørende sammenlægning og samfinansiering af transportressourcer.**
- **Samarbejde med den private sektor om at opstille modeller for det kommercielle udbud af transport- og logistiktjenester i katastrofesituationer.**
- **Udnytte den vedtagne ramme for medlemsstaternes anvendelse af militære eller militært chartrede transportaktiver og FSFP-koordineringsredskaber til støtte for EU's katastrofeindsats fuldt ud.**
- **Fortsætte sin støtte til det arbejde, som humanitære organisationer og FN gør for at udvikle passende lufttransportkapacitet/transportkapacitet (strategisk og taktisk).**

4.6. Anvendelse af medlemsstaternes militære ressourcer og FSFP-støtte til EU's katastrofeindsats

Civile og militære kapaciteter, der er blevet udviklet inden for rammerne af EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, kan være nyttige i forbindelse med støtte til civilbeskyttelse og humanitær bistand, navnlig når der er tale om store naturkatastrofer.

Anvendelsen af militære ressourcer til levering af bistand til tredjelande som led i en indsats over for naturkatastrofer er reguleret ved de såkaldte Osloretningslinjer¹⁵. Disse retningslinjer er blevet vedtaget på FN-niveau og tiltrådt af EU i den europæiske konsensus om humanitær bistand¹⁶. I henhold til Osloretningslinjerne bør militære aktiver kun anvendes som en sidste udvej, når der ikke findes et andet tilgængeligt civilt alternativ til støtte for presserende humanitære behov inden for den nødvendige tidsramme.

Nogle medlemsstater har indført nationale systemer, der giver mulighed for at anvende militær transport eller andre militære ressourcer som støtte for deres civilbeskyttelsesindsats over for større katastrofer uden for EU. Sådanne militære ressourcer, der kanaliseres gennem medlemsstaternes civilbeskyttelsesmyndigheder, kan bidrage til den samlede bistand i naturalier, som EU på nuværende tidspunkt kanaliserer gennem Overvågnings- og informationscentret (MIC) under civilbeskyttelsesordningen. Militære ressourcer kan, således som det fremgik af reaktionen på jordskælvet og tsunamierne i Det Indiske Ocean i december 2004 og senest reaktionen på oversvømmelserne i Pakistan i 2010, udfylde kritiske kapacitetshuller på områder som f.eks. transport, logistikstøtte, ingeniørarbejde eller lægehjælp.

EU har udviklet en ramme for militær støtte til EU's katastrofeindsats, som dækker medlemsstaternes anvendelse af militære eller militært chartrede transportaktiver og koordineringsredskaber under EU's sikkerheds- og forsvarspolitik¹⁷. Der er blevet udviklet standardoperationsprocedurer, som har fundet effektiv anvendelse i forbindelse med større katastrofer som f.eks. indsatsen i Pakistan i 2010, hvor Kommissionen (via MIC) gjorde det lettere at foretage bistandsleveringsflyvninger via EU's militærstabs indsatsplanlægningscelle. Derudover kan nævnes forskellige civile flyvninger, der er blevet organiseret og samfinansieret inden for ordningens rammer.

Specifikke forslag til, hvordan ordningerne for anvendelsen af civile og militære ressourcer under FSFP som led i EU's katastrofeindsats kan forbedres – navnlig forslag til, hvordan sammenhængen og synergien mellem EU's humanitære operationer og civilbeskyttelsesoperationer kan forbedres – vil blive fremlagt særskilt af den højtstående repræsentant og Europa-Kommissionen.

Det er nødvendigt at udvikle:

- **EU's katastrofeberedskabscenter som Kommissionens operationelle nødhjælpsgrænseflade med FSFP-koordineringsinstrumenter med henblik på at matche humanitære behov på stedet med tilvejebringelsen af medlemsstaternes krisestyringsmidler.**

¹⁵ Retningslinjer for anvendelsen af militær- og civilforsvarsaktiver i forbindelse med international katastrofehjælp – "Osloretningslinjerne" (genlanceret af FN-OCHA i november 2006).

¹⁶ Se især punkt 61.

¹⁷ Se fodnote 11 ovenfor for en reference til de forskellige dokumenter.

5. En mere sammenhængende indsats

5.1. Udvikling af et katastrofeberedskabscenter

Civilbeskyttelse og humanitær bistand er de vigtigste operationelle instrumenter, som EU har til rådighed til omgående katastrofeindsatser. Disse instrumenter er blevet samlet under et generaldirektorat (GD ECHO) i Kommissionen, hvilket gør det muligt at oprette et styrket katastrofeberedskabscenter, som kan trække på information og ekspertise fra begge områder og på EU-niveau effektivt forbinde myndigheder med ansvar for civilbeskyttelse og humanitær bistand i medlemsstaterne.

ECHO- og MIC-kriserummene vil blive samlet i et egentligt beredskabscenter, der er operationelt døgnet rundt og har ansvaret for koordinering af EU's civile indsats over for katastrofer. Dette vil kræve et kvalitativt skifte fra informationsdeling og nødhjælp til mere proaktiv planlægning, overvågning, forberedelse, operationel koordinering og logistisk støtte. Centret vil i dette øjemed udvikle en integreret overvågningskapacitet, der bl.a. skal bygge på GMES-tjenester. Centret vil sikre en løbende udveksling af information om behovene for bistand og tilbuddene fra EU's medlemsstater og andre aktører med myndigheder, der er ansvarlige for både civilbeskyttelse og humanitær bistand. Dette vil sætte medlemsstaterne i stand til at træffe kvalificerede beslutninger om støtte og tilbud om yderligere bistand. Centret vil også udvikle referencescenarier for de vigtigste typer katastrofer i og uden for EU.

Hvad angår katastrofer uden for EU, bør katastrofeberedskabscentret have til opgave at indsamle information om al tilgængelig europæisk bistand i naturalier og sikre sammenhæng i forhold til FN-koordineringssystemet og det katastroferamte land.

Et konsolideret EU-beredskabscenter vil ligeledes fremme den operationelle koordinering med andre EU-aktører¹⁸. Dette vil indebære deling af information og analyser med de geografiske afdelinger i Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (herunder Situationscentret i de tilfælde, hvor det er hensigtsmæssigt) og EU's delegationer. Det vil også indebære samarbejde med krisestyringsstrukturerne i Tjenesten for EU's Optræden Udadtil i de tilfælde, hvor det overvejes at anvende EU's civile og/eller militære ressourcer som led i EU's katastrofeindsats. Centret bør også være et kontaktpunkt til relevante dele af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, herunder med henblik på FUSP- eller ESFP-missioner i tredjelande. Centret vil også blive forbundet med de situationsforståelsesordninger, der er i færd med at blive fastlagt som led i den interne sikkerhedsstrategi, og vil således bidrage til at øge EU's modstandsdygtighed over for katastrofer.

Der foreslås ingen nye overordnede strukturer. Udviklingen af specialiserede knudepunkter/platforme vil blive koblet sammen med samarbejdsordninger, der kan sikre en systematisk informationsudveksling.

Kommissionen vil:

- **Samle kriserummene for Civilbeskyttelse og GD ECHO med henblik på at oprette et egentligt EU-katastrofeberedskabscenter, der er operationelt døgnet rundt alle ugens dage, og som skal arbejde tæt sammen med andre**

¹⁸ Kommissionen vil fortsætte med at anvende og videreudvikle ARGUS (se KOM(2005)662) og hermed forbundne procedurer for håndtering af tværsektorielle kriser og koordinering på tværs af Kommissionens tjenester.

relevante tjenester, herunder den tjeneste, der er ansvarlig for den interne sikkerhedsstrategi.

- **Udvikle katastrofeberedskabscentret – på længere sigt - til en platform, der kan støtte andre tjenester, som er involveret i håndteringen af større katastrofer.**
- **Fastsætte samarbejdsordninger med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (både hovedkvarterer og EU-delegationer). Dette kan bl.a. ske gennem regelmæssige møder, midlertidig udveksling af forbindelsesofficerer, fælles øvelser og træning.**

5.2. Styrkelse af koordinationen

EU støtter fuldt ud den centrale koordinerende rolle, som spilles af FN, og især af FN's Kontor for Koordinering af Humanitære Anliggender, i forbindelse med katastrofer i tredjelande. En stærkere EU-koordinering vil styrke FN's rolle ved at sikre et sammenhængende EU-bidrag til hjælpeaktioner under FN's ledelse.

Kommissionen vil:

- **Styrke EU's støtte til FN's koordinering af humanitær bistand i landene (klynge-systemet og FN's humanitære koordinator), herunder gennem eventuel indsættelse af EU's humanitære forbindelsespersonale og eventuel udstationering af EU-personale til det lokale FN-koordineringssystem.**
- **Anvende katastrofeberedskabscentret til at strømline informationsstrømme mellem EU og FN vedrørende EU's samlede bistandsindsats.**
- **Forbedre den indberetning, der foretages under FN's finansielle sporingssystem af den samlede EU bistand i en given katastrofesituation.**

Når humanitær bistand og civilbeskyttelse samles i én enkelt kommissærs portefølje, vil det give mulighed for fælles analyser, fælles informationsindsamling, forenklede bidrag til klyngekoordineringssystemet og forbedret intern EU-koordinering på stedet. For yderligere at styrke sammenhængen i EU's nødhjælp vil Kommissionen:

- **stille forslag om at udpege humanitære knudepunkter i medlemsstaterne, som til enhver tid er tilgængelige til informationsudveksling. Disse knudepunkter vil blive forbundet med nationale kontaktpunkter for EU's civilbeskyttelsesordning for at sikre en fælles tilgang.**
- **Udvikle et webbaseret informationsredskab (baseret på det nuværende 14-pointsystem for humanitær bistand og CECIS¹⁹-systemet for indsatser på civilbeskyttelsesområdet). Dette redskab vil give mulighed for at kommunikere i realtid om den humanitære bistand og bistand i naturalier, der ydes af EU (de 27 medlemsstater og Kommissionen).**

¹⁹ Et fælles varslings- og informationssystem – et sikkert system, der sammenknytter Kommissionen og de civilbeskyttelsesmyndigheder, der deltager i EU's civilbeskyttelsesordning.

- **Tilskynde medlemsstaterne til at aflægge rettidig rapport om humanitære bidrag.**

6. En mere synlig indsats

At EU skal være synligt er ikke et mål i sig selv. EU's borgere har samtidig ret til at få præcise og fuldstændige oplysninger om, hvordan EU reagerer på katastrofer. EU er på nuværende tidspunkt den største humanitære donor, men selv om dens indsats anses for at være operationelt effektiv, er den ikke altid synlig for EU's borgere, de begunstigede udviklingslande og internationale partnere. Dette er i høj grad med til at svække EU's troværdighed og forhandlingsposition på internationalt niveau i en æra med globalisering. Der er ligeledes behov for en passende tilgang til scenarieplanlægning i forbindelse med kommunikationsspørgsmål. EU-institutionerne bør i fællesskab med medlemsstaterne udforme en kommunikationsstrategi, der kan gøre EU's indsats mere synlig.

Det er ligeledes vigtigt, at den EU-støtte, der ydes gennem internationale og lokale partnerorganisationer, nyder passende anerkendelse og er synlig på stedet (undtagen i tilfælde, hvor tilstedeværelsen af EU-symboler vil gøre det sværere at få bistanden frem) og på internettet.

Kommissionen vil:

- **Fremlægge ét samlet tal for EU's nødhjælp (både finansiel støtte og bistand i naturalier) frem for særskilte tal for EU og medlemsstaterne, samtidig med at bilateral bistand i den forbindelse også anerkendes fuldt ud.**
- **Sikre, at EU-symboler anvendes i kombination med nationale adgangstegn for al personale og bistand, der indsættes af EU og medlemsstaterne i katastrofesituationer.**
- **Overveje, hvordan partnerorganisationer kan sørge for, at EU-finansierede nødhjælpsaktioner får tilstrækkelig synlighed (f.eks. gennem EU's logoer eller et dobbelt logo på nødhjælpsforsyninger).**
- **Føre nøjere tilsyn med overholdelsen af de nuværende betingelser for støtte.**
- **Overveje passende mærkning af en styrket EU-beredskabskapacitet.**

7. Konklusion

Den strategi, der beskrives i denne meddelelse, er det første skridt hen imod udviklingen af en styrket EU-katastrofeberedskabskapacitet. Den vil medvirke til, at det bidrag, som EU yder for at mindske ofres lidelser i katastrofeområder i EU og andre steder i verden, får størst mulig effekt. Der vil i 2011 blive fremsat lovgivningsforslag til gennemførelse af hovedforslagene.