



Bruxelles, den 25.9.2013
COM(2013) 658 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Årlig rapport om gennemførelsen af Den Europæiske Unions politik for humanitær
bistand og civilbeskyttelse i 2012**

1. INDLEDNING

Når katastrofen rammer, haster hjælpen. Forskellen på liv og død kan afhænge af, at det internationale samfund griber hurtigt ind. Den Europæiske Union (EU) og dens medlemsstater yder til sammen mere end halvdelen af de midler, der er brug for til nødhjælp til ofre for menneskeskabte katastrofer¹ og naturkatastrofer verden over, og slår aktivt til lyd for, at den humanitære folkeret overholdes.

I denne årlige rapport beskrives Europa-Kommissionens vigtigste politiske resultater og aktiviteter vedrørende humanitær bistand, som primært blev gennemført af Generaldirektoratet for Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse (ECHO) i 2012. Rapporten redegør ikke i detaljer for alt arbejde, der er udført, men beskriver de vigtigste aktiviteter og den udvikling, der er af almen interesse.

Siden 2010 har ECHO's mandat omfattet både humanitær bistand og civilbeskyttelse. Det er de to vigtigste ordninger, som Den Europæiske Union kan benytte til at sikre hurtig og effektiv levering af nødhjælp til mennesker, der er ramt af de umiddelbare følger af en katastrofe.

EU's humanitære bistand ydes til mennesker i nød uden for EU. Den er ofte livlinjen til mennesker, som er ramt af katastrofens umiddelbare følger. EU's beføjelser er i henhold til **forordningen om humanitær bistand**² at redde og beskytte menneskeliv. Den humanitære bistand skal også forebygge og lindre menneskelig lidelse og sikre menneskers integritet og værdighed ved at yde hjælp og beskyttelse under humanitære kriser. Kommissionen fremmer også koordineringen af den humanitære indsats og politik med og blandt EU-medlemsstaterne.

Den overordnede prioritet er at sikre, at bstanden forvaltes så effektivt som muligt, og dermed at garantere, at den bistand, EU yder til mennesker i nød, har størst mulig effekt og er i overensstemmelse med folkeretlige principper. EU fastholder til enhver tid de **humanitære principper** om upartiskhed, neutralitet, medmenneskelighed og uafhængighed.

EU's andet vigtige værktøj til at yde hjælp er **civilbeskyttelse**. Kommissionen tilstræber gennem ECHO at opmuntre til og fremme samarbejdet mellem de 32 stater, der deltager i civilbeskyttelsesordningen³ for at forbedre forebyggelsen og beskyttelsen af naturkatastrofer og teknologiske eller menneskeskabte katastrofer både i og uden for Europa.

EU har ved hjælp af disse instrumenter ydet betydelig behovsbaseret bistand i 2012 med i alt 1 344 mio. EUR i forpligtelser⁴, herunder til:

- humanitære bstandsaktioner, der har hjulpet næsten **122 millioner ofre**⁵ for naturkatastrofer, menneskeskabte katastrofer eller langvarige kriser. Der blev ydet bistand i over 90 lande uden for EU.

¹ Ifølge de seneste data (2012) (Global Humanitarian Assistance: <http://www.globalhumanitarianassistance.org>).

² Rådets forordning (EF) nr. 1257/96 af 20. juni 1996 om humanitær bistand.

³ EU's civilbeskyttelsesordning består af 32 stater (27 EU-medlemsstater samt Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Island, Liechtenstein og Norge), som samarbejder om civilbeskyttelse. Bistanden kan bestå af naturalier, udstyr og indsatshold eller eksperthold, der foretager analyser. Den bygger på statslige midler, og hvis der er behov for bistand i tredjelande, ydes den normalt sideløbende med eller omlægges til humanitær bistand. Civilbeskyttelsesordningens operationelle centrum er det europæiske beredskabscenter (tidligere monitorerings- og informationscenter – MIC), som er tilgængeligt døgnet rundt hele ugen. Ethvert land i eller uden for EU, som er ramt af en katastrofe og overvældet af dens omfang, kan anmode om bistand gennem MIC/katastrofeberedskabscentret.

⁴ 1 317 mio. EUR til humanitær bistand og 27 mio. EUR til civilbeskyttelse.

⁵ Hvoraf 108 millioner mennesker fik hjælp i form af humanitær bistand og fødevarebistand og 14 millioner

- 38 aktiveringer af civilbeskyttelsesordningen⁶ i 2012 (tallet omfatter anmodninger om bistand, tidlige varslinger og overvågning).

2. GENEREL KONTEKST

2012 var et år med mange humanitære kriser og katastrofer og stor sårbarhed. Behovene begynder nu at overstige de til rådighed værende ressourcer. Det bliver også mere og mere vanskeligt at yde humanitær bistand og civilbeskyttelse. Da der hyppigere opstår voldsomme naturkatastrofer med store konsekvenser, opstår de humanitære kriser også med kortere varsel.

Det fremgår af statistikker, som er offentliggjort af Center for forskning i epidemiske sygdommes udbredelse i forbindelse med katastrofer (CRED)⁷ og af FN's kontor for begrænsning af katastroferisici (UNISDR)⁸, at der i 2012 var 310 naturkatastrofer af forskelligt omfang. Disse katastrofer dræbte næsten 10 000 mennesker og fik konsekvenser for 106 millioner mennesker verden over. Globalt set er Asien det kontinent, der blev hårdest ramt af naturkatastrofer. Det fremgår af både antallet af katastrofer (42 % af katastroferne på verdensplan) og af antallet af ofre (64 %). Katastroferne har særlig store konsekvenser for mindre udviklede økonomier: f.eks. skader som følge af tyfonen Bopha i Filippinerne og oversvømmelserne i Pakistan. Afrika blev alvorlig ramt af både tørke og oversvømmelser. Store katastrofer har forfærdelige og mangeartede konsekvenser: liv går tabt, og boliger, afgrøder og indtjeningsmuligheder ødelægges.

Global kortlægning af katastroferisici



Interne væbnede konflikter er stadig den hyppigste årsag til menneskeskabte katastrofer, og civilbefolkninger udsættes i stigende grad for vold og lidelser. Konflikter af denne art er ofte kendetegnet af, at gerningsmændene tilsidesætter den humanitære folkeret og dens principper. Det har betydet, at det humanitære rum, dvs. områder, hvor den humanitære

mennesker fik hjælp gennem katastrofeberedskabsforanstaltninger.

⁶ Som beskrevet nærmere i punkt 2.2 vedrørte i alt 16 aktiveringer lande, der deltager i EU's civilbeskyttelsesordning, og 22 lande, som ikke deltager ordningen.

⁷ www.cred.be.

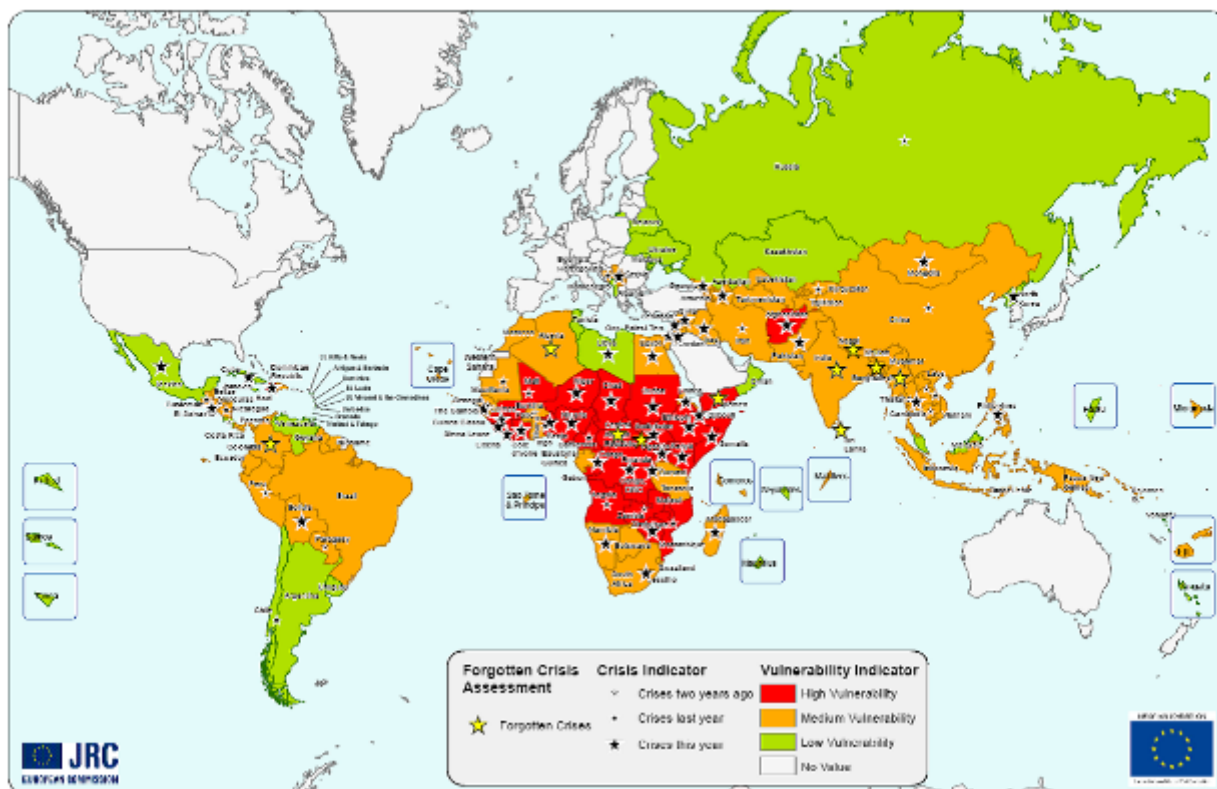
⁸ www.unisdr.org.

bistand uhindret kan ydes neutralt og upartisk, er blevet mindre. Det er således blevet vanskeligere at få humanitær adgang til mennesker i nød og at garantere civilbefolkningens og de humanitære hjælpearbejderes sikkerhed og beskyttelse. Situationen og arbejdsforholdene er på alle disse punkter blevet værre, især i Syrien, Niger, Mali og Den Centralafrikanske Republik (CAR). I andre lande er der heller ikke konstateret nogen forbedring af sikkerheden sidste år, navnlig ikke i Somalia, Den Demokratiske Republik Congo og Afghanistan.

Selv om der her kun nævnes få katastrofer ved navn, har følgerne af dem presset det internationale humanitære samfunds indsatskapacitet til det yderste. I 2012 lancerede FN en samlet appel om midler på 8,9 mia. USD og modtog midler på 5,6 mia. USD til humanitære behov i 21 lande. Forskellen mellem de stigende globale humanitære behov på den ene side og de faldende ressourcer, som stilles til rådighed til at afhjælpe disse behov, bliver større og større. Det er især tilfældet i forbindelse med den økonomiske og finansielle krise, som har ramt mange vestlige donorlande. Den kronisk vanskelige situation, der ses i mange dele af verden, forstærkes af den globale økonomiske krise.

Det betyder også, at donorer må gøre en ekstra indsats for at håndtere katastrofer mere effektivt og udnytte de knappe ressourcer endnu bedre. For Kommissionen betyder det, at der skal findes måder, hvorpå der kan opnås effektivitetsforøgelse i samarbejdet med dens partnere. Med dette for øje lancerede ECHO en "**revision af fremgangsmåden**", som er et internt initiativ, der har til formål at ændre fremgangsmåderne og støttesystemerne, således at der opnås større effektivitet og højere kvalitet. Formålet er at blive i stand til at håndtere katastrofer bedre og dermed mindske de forfærdelige konsekvenser, som katastrofer har for de berørte befolkninger og deres levebrød. EU spiller — som en del af det samlede **internationale humanitære system** — også en vigtig rolle, når andre lande og regioner skal ansøres til at øge deres deltagelse i det humanitære beredskab og arbejde, således at der kan trækkes mere effektivt på de nye vækstlandes stigende ressourcer til humanitært arbejde og katastrofeindsatser. Samtidig udvikles der synergier mellem humanitær bistand og civilbeskyttelse. I 2012 fortsatte forberedelserne på åbningen af **beredskabscentret** i 2013 med henblik på at øge Kommissionens kapacitet til at fungere som knudepunkt for civilbeskyttelse og forbedre koordineringen af civilbeskyttelsen og den humanitære bistand i tilfælde af katastrofer.

ECHO Global Needs Assessment and Forgotten Crises 2011-12



De konsekvenser, som store katastrofer, f.eks. jordskælvet i 2010 i Haiti og gentagne tørkeperioder i Afrikas Horn og Sahel, har på menneskers liv og indtjeningsmuligheder på længere sigt, viser, hvor vigtigt det er at få opbygget beredskabet og modstandskraften i sårbare samfund. Sådanne katastrofer viser, hvor afgørende det er at få taget fat på de mere langsigtede genopbygnings- og udviklingsbehov lige fra starten af den humanitære indsats. Kun hvis aktører inden for humanitær bistand og udviklingsbistand arbejder sammen, vil det være muligt at mindske de forfærdelige konsekvenser af gentagne katastrofer og reelt forbedre udsigten til bæredygtig udvikling. Derfor er Kommissionen i gang med at udarbejde en handlingsplan og retningslinjer om modstandskraft og **sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD)**. Kommissionen arbejder aktivt på at forbedre denne sammenkobling og udvikle et stærkere samarbejde med Kommissionens øvrige tjenestegrene og andre donorer.

I 2012 havde humanitære organisationer også i stigende grad problemer med at få adgang til de mennesker, der har brug for hjælp. Regeringer og militser eller bevæbnede grupper indskrænker ofte det humanitære rum og ser ofte bort fra den mest basale beskyttelse, som garanteres i henhold til den humanitære folkeret. Humanitære organisationer havde flest adgangsproblemer i konfliktområder og/eller områder, hvor der var en udpræget tilsidesættelse af retsstatsprincipper på grund af politiske problemer (f.eks. i Syrien, Mali, Somalia eller Sudan/Sydsudan). I mange konfliktramte områder (f.eks. Den Demokratiske Republik Congo, Somalia og Sudan) var humanitære hjælpearbejdere vidne til særlige brutale krigsførelsesmetoder. De omfattede målrettede angreb mod civilbefolkningen og brugen af seksuelle overgreb som våben.

Antallet af angreb på nødhjælpsarbejdere, herunder i form af kidnapninger, udvisninger og drab, steg i 2012. Donorer har været nødsagede til at styre og begrænse risiciene for det humanitære personales sikkerhed samt risiciene for de midler og infrastruktur, som de yder. Nogle regeringer har eksproprieret eller "lånt" midler og ejendom, der er finansieret af donorer og har udvist nødhjælpsorganisationer, så snart de var blevet frataget deres værdier. Det er en meget udvikling, der vækker stor bekymring.

2.1. Humanitære bistandsinterventioner

Naturkatastrofer forårsagede fortsat menneskelige lidelser og alvorlige skader over hele verden i 2012. Til denne form for katastrofer har Kommissionen udviklet en tostrengt strategi:

- hurtig indsats, som består af at yde humanitær bistand og fremme og koordinere bistanden til civil beskyttelse. Sidstnævnte ydes på et frivilligt grundlag af EU-medlemsstater til andre lande (i og uden for EU), som deltager i civilbeskyttelsesordningen
- katastrofeberedskab, som går ud på at identificere de geografiske områder og befolkninger, der er mest udsatte for naturkatastrofer, og for hvilke der er etableret specifikke katastrofeberedskabsprogrammer. I 2012 ydede EU fortsat støtte til DIPECHO⁹-programmer i Sydafrika, Kaukasus, Centralasien, Sydøstasien og Centralamerika.

I 2012 ydede EU humanitær bistand til afhjælpning af konsekvenserne af følgende katastrofer:

- jordskælv i Costa Rica, Guatemala og Filippinerne
- tørke i Vestafrika (Burkina Faso, Mauretanien, Mali, Niger og Tchad), i Afrikas Horn (Djibouti, Etiopien, Kenya og Somalia) og i Afghanistan
- oversvømmelser i Pakistan, Indien, Sri Lanka, Filippinerne, Myanmar, Fiji, Peru, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Panama, Nigeria, Niger, Senegal, Benin, Gambia og Sydafrika
- cykloner/orkaner/tropiske storme i Indien, Sydøstasien (Cambodja, Laos, Filippinerne, Thailand og Vietnam), Vestindien (Haiti, Cuba, Den Dominikanske Republik) og Det Indiske Ocean (Madagaskar og Mozambique)
- epidemier, primært i Vestafrika, Den Demokratiske Republik Congo, Sudan, Sydsudan, Elfenbenskysten, Haiti, El Salvador, Laos og Pakistan.

Hvad angår **menneskeskabte kriser** har den omfattende konflikt og borgerkrig i **Syrien** med store strømme af syriske flygtninge til nabolandene, herunder til Tyrkiet, Jordan og Libanon, uden tvivl krævet en meget stor humanitær indsats fra EU's side. Ved udgangen af 2012 nåede EU's humanitære bistand til Syrien op på i alt **149,3 mio. EUR** til redning af menneskeliv både i Syrien og til de mennesker, som måtte flygte fra volden i landet. Denne humanitære bistand omfattede:

- i Syrien — til syriske internt fordrevne personer og værtssamfund — bl.a. medicinsk nødhjælp, beskyttelse, fødevarer og næringsmidler, vand, sanitære installationer, husly, vinterklargøring og psykologisk/social støtte. Den omfattede også dækning af de mest udsatte palæstinensiske flygtninges behov.
- uden for Syrien — til mennesker, som flygtede fra hus og hjem for at søge beskyttelse i nabolande og værtssamfund — bl.a. husly, vinterklargøring, føde, vand og sanitære installationer, medicinsk genoptræning for at forhindre, at sårede personer udvikler yderligere handicap, samt juridisk bistand.

⁹ DIPECHO (Disaster Preparedness ECHO) er et særligt program for katastrofeberedskab. Det er rettet mod stærkt sårbare samfund, der lever i de mest katastrofeudsatte områder i verden.

Der blev holdt mange koordineringsmøder mellem Kommissionens forskellige tjenestegrene¹⁰ for at undgå dobbeltarbejde og dobbeltfinansiering og for at sikre, at de forskellige aktiviteter supplerede hinanden.

Et andet eksempel på en menneskeskabt krise ses i **Colombia**. Selv om landet har indledt en vigtig fredsproces, er der stadig humanitære problemer: krænkelse af menneskerettigheder, straffrihed, fordrivelse og nedslagtning af civilbefolkningen og borgere, som er "fanget" i konflikten. Colombia har efter Syrien den anden højeste procent af internt fordrevne personer med et samlet årligt (stigende) tal på mellem 200 000 og 300 000. Det akkumulerede antal af fordrevne personer er 5 millioner ifølge ngo'er og 3,5 millioner ifølge Columbias regering.

EU har også anmodet om ekstra midler fra andre donorer og tilstræbt at sikre, at ekstra bistand vil blive brugt til at hjælpe fordrevne personer i hele Syrien og ikke bare i knudepunkterne. EU har også slået til lyd for, at flere humanitære organisationer får tilladelse til at yde bistand i Syrien, således at man dække de stigende behov, hvilket kræver, at civilbefolkningen (herunder humanitære hjælpearbejdere og lægepersonale) og faciliteter beskyttes korrekt, og at der gives uhindret adgang til konfliktramte områder i hele landet.

Krisen efter valget i **Elfenbenskysten** fortsatte og påvirkede nabolandene, især Liberia og Ghana, på grund af de mange flygtninges tilstedeværelse. I **Mali** gjorde krigen sammen med fødevare- og ernæringskrisen befolkningen mere sårbar. ECHO har i begge lande aktivt hjulpet flygtninge ved at skaffe adgang til sundhedspleje med fokus på ernærings- og fødevarerhjælp og ved at yde beskyttelse.

I **Indien** brød volden ud i Assam mellem de forskellige samfund, hvilket betød, at hundrede tusinde mennesker blev fordrevet, og der opstod også vold mellem samfundsgrupper i staten Rakhin. EU ydede basale ydelser, såsom rent drikkevand, sanitet, husly, nonfoodprodukter, beskyttelse, ernærings- og lægehjælp. 126 000 personer blev fordrevet i **Myanmar**, og mange hjælpeorganisationer satte deres indsats i bero og evakuerede deres ansatte på grund af den store modvilje mod FN og Ngo'er, som de blev mødt med. I visse tilfælde blev humanitære hjælpearbejdere arresteret. I staten Kachin fortsatte den interne konflikt med store humanitære omkostninger for civilbefolkningen (75 000 internt fordrevne mennesker). De internt fordrevne modtog fødevarerhjælp, vand, sanitet og hygiejne, husly/nonfoodprodukter, sundhedspleje og beskyttelse. Da adgangen blev meget vanskelig, var der tæt ved 40 000 internt fordrevne, som hjælpeorganisationerne ikke kunne nå frem til.

Kommissionen satte ind over for mange **langvarige og komplekse nødsituationer**, herunder i følgende tilfælde:

- **Sudan og Sydsudan:** Siden Sudan blev delt i to lande i juli 2011, har der været konflikt i de sudanske grænsestater Sydkorofan og Blå Nil. Det har resulteret i, at 173 000 flygtninge er flygtet til Sydsudan og 35 000 til Etiopien. Vilkaerne i flygtningelejrene ved grænsen var meget vanskelige i 2012. Ved årets udgang var der stadig brug for stor bistand til de 1,7 millioner internt fordrevne personer i Darfur i Sudan. Periodevis udbrud af konflikter mellem forskellige etniske grupper i Sydsudan betød, at 183 000 personer blev fordrevet fra deres hjem. Kommissionens hjælp har primært bestået i at give adgang til fødevarer, rent drikkevand, sanitære anlæg, ernærings- og sundhedsydelser. Der er også iværksat forebyggende aktiviteter/beredskabsarbejde og gennemført en vaccinekampagne.

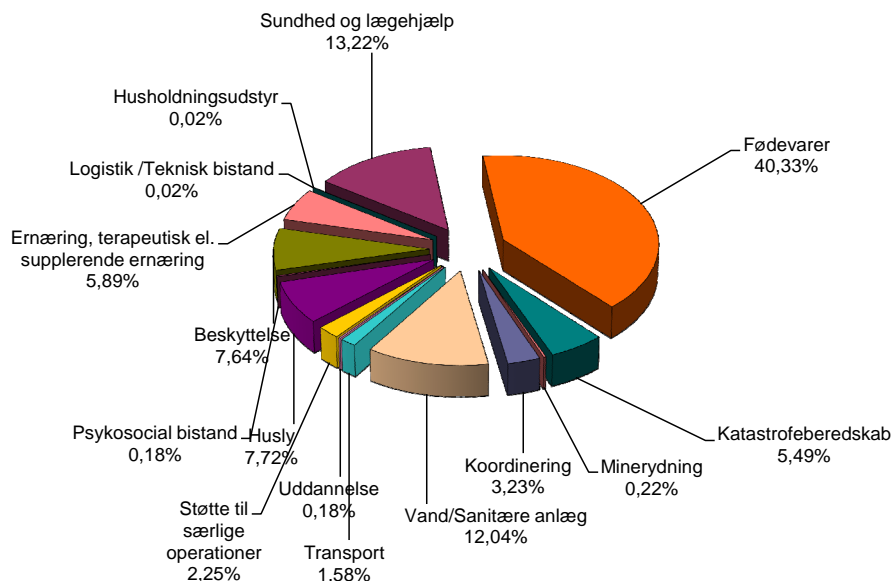
¹⁰ Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse (ECHO), Udvikling og Samarbejde – Europaid (DEVCO), Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter (FPI), Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EEAS), Indre Anliggender (HOME), Udvidelse (ELARG), Økonomiske og Finansielle Anliggender (ECFIN) og Budget (BUDG).

- I **Palæstina** levede befolkningen fortsat under meget strenge kår og i social nød. En langvarig samfundsøkonomisk krise kendetegnet af strenge restriktioner på bevægelsesfriheden og gentagen ødelæggelse af fysiske aktiver har ført til en stor stigning i fattigdommen og arbejdsløsheden. På Vestbredden steg antallet af israelske bosættelser, de bosattes overgreb mod palæstinensere, nedrivninger af huse, tvangsudsættelser og konfiskeringer af aktiver og jord, hvilket har ført til flere tvangsforflyttelser af befolkningen og fortsat påvirker dagligdagen. Der er fortsat streng kontrol med palæstinenserens indrejse i Israel og Østjerusalem, og det bliver hele tiden sværere for landmænd at få adgang til den del af deres jord, der ligger tæt på muren og bosættelserne. Den otte dage lange konflikt i Gaza i november gjorde situationen for befolkningen i Gaza endnu mere vanskelig. Kommissionen yder stadig direkte bistand til vand og sanitære anlæg samt fødevare- og sundhedssektoren. Den fortsætter også sin strategiske omlægning fra et klassisk humanitært program til en indsats med større fokus på beskyttelse og fremme af interesser.
- I Den **Demokratiske Republik Congo**, hvor der er 2,5 millioner fordrevne mennesker ud af en samlet befolkning på 60 millioner, er den humanitære situation stadig usikker. Det gælder især den østlige del af landet, hvor adskillige bevæbnede grupper og den congolesiske hær sloges om kontrollen over området og dets mange ressourcer. Genindsættelsen af den congolesiske hærs bataljoner i Nordkivu for at bekæmpe M23-oprører førte til manglende sikkerhed i Nord- og Syd-kivu. Det førte til, at titusinder congolesiske flygtninge søgte tilflugt i Uganda, Rwanda og Burundi i 2012. Kommissionen fortsatte med at yde direkte bistand til internt fordrevne personer og flygtninge, samtidig med at den slog til lyd for bedre beredskab og adgang til sårbare grupper.
- I Den **Centralafrikanske Republik** brød en krise ud i slutningen af året, da oprørsgruppen Seleka indledte en march til hovedstaden Bangui og kun mødte ringe modstand undervejs og fik kontrol over den ene by efter den anden. Titusinder mennesker måtte flygte fra hus og hjem. Humanitære hjælpearbejdere måtte evakueres, og nogle humanitære baser blev plyndret, før en skrøbelig våbenhvile og forhandlinger genskabte noget, der lignede normale tilstande. Dette er en af de kriser, der er gået i glemmebogen, og hvor EU var en af de få humanitære donorer, der var til stede. Kommissionen ydede støtte på adskillige områder, herunder i form af beskyttelse og adgang til sundhedspleje, samt basale husholdningsartikler, rent drikkevand, sanitære anlæg samt ernærings- og fødevarebistand.

EU's samlede kriseindsats var generelt set fortsat styret af forskellige behov i forskellige sektorer. Den omfattede elementer såsom sundhed (herunder psykologisk bistand og finansiering af klinikker), beskyttelse (herunder aktiviteter til behandling af seksuelle overgreb), fødevarer og andre varer, husly, vand/sanitære anlæg og genopbygning. Tabellen nedenfor viser fordelingen af bistand pr. interventionsområder i 2012:¹¹

¹¹ Fordelingen er forenklet på den måde, at den knytter projekter til ét område. I praksis vedrører de fleste projekter mere end ét område. For eksempel henviser tallet for katastrofeberedskab (5,49 %) til de projekter, der blev finansieret af EU, og som primært vedrørte katastrofeberedskab. Men tager man alle kontrakter i betragtning, herunder dem, som har væsentlige katastrofeberedskabskomponenter, men hvis hovedområde ikke er katastrofeberedskab, når man op på i alt 15 %.

Bistanden fordelt på interventionssektorer (2012)



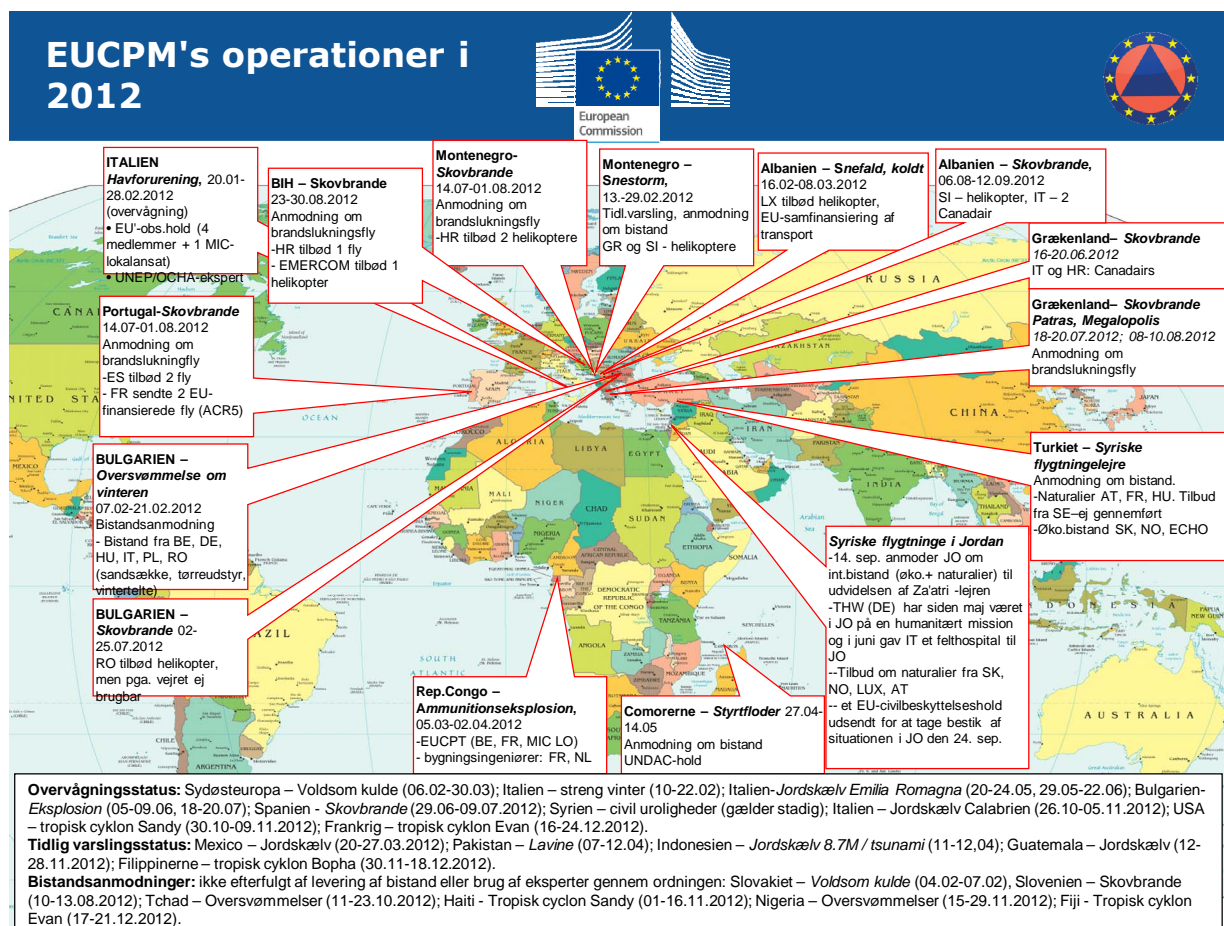
2.2. Civilbeskyttelsesoperationer

Civilbeskyttelsesordningen blev taget i brug 38 gange i løbet af året. 31 af disse tilfælde vedrørte naturkatastrofer (snestorme, meget koldt vejr, oversvømmelser, tsunamier, laviner, storme og skovbrande) og 7 tilfælde var menneskeskabte katastrofer (eksplosioner, etablering af flygtningelejre og havforurening). 16 tilfælde vedrørte lande, der er med i EU's civilbeskyttelsesordning og 22 vedrørte andre lande. Med hensyn til **naturkatastrofer** blev ordningen taget i brug i forbindelse med skovbrande i Spanien, Portugal, Grækenland, Italien, Slovenien, Kroatien, Bulgarien, Rumænien og lande på Vestbalkan, i forbindelse med oversvømmelser i Bulgarien, Comorerne, Tchad og Nigeria og i forbindelse med ekstreme vejrforhold i Central- og Østeuropa. EU's civilbeskyttelsesordning blev også taget i brug i forbindelse med tropiske orkaner i Frankrig (Ny Kaledonien), USA, Filippinerne, Fiji og Haiti, og jordskælvne i Italien, Mexico, Guatemala og Indonesien.

De lande, der deltager i ordningen, tilbød Tyrkiet og Jordan bistand som hjælp til de nationale regerings arbejde med at etablere flygtningelejre som følge af krisen i Syrien. Komplementariteten mellem humanitær bistand og civilbeskyttelsesbistand blev sikret ved bl.a. ekstra støtte til nonfoodprodukter til flygtninge i Zaatari-lejren i Jordan. Ordningen blev også taget i brug i forbindelse med eksplosioner i Bulgarien og Republik Congo og havforurening i Italien. ECHO's monitorerings- og informationscenter (MIC) følger alle disse katastrofer. Det fungerer også som knudepunkt og modtagelsescenter for bistandsanmodninger, og det koordinerer bistanden fra de lande, der deltager i EU's civilbeskyttelsesordning. I 2012 fortsatte man arbejdet med at modernisere MIC og omdanne det til det nye beredskabscenter, som skal have øget kapacitet til at koordinere civilbeskyttelsen i forbindelse med katastrofer, og som skal tjene som koordineringsplatform for ECHO's indsats i form af civilbeskyttelse og humanitær bistand i tilfælde af katastrofer. Fra 2013 vil beredskabscentret også spille en vigtig rolle, når der skal skabes opmærksomhed om situationer, som kræver, at Kommissionen, andre institutioner og medlemsstater sætter katastrofeberedskabet ind, og centret skal have kapacitet til at håndtere forskellige nødsituationer i forskellige tidszoner, indsamle og analysere tidstro

oplysninger om katastrofer, overvåge farer, udarbejde planer for anvendelsen af eksperter, indsatshold og udstyr, og arbejde sammen med medlemsstaterne om at kortlægge de til rådighed værende aktiver og koordinere EU's katastrofeberedskab ved at afstemme tilbud om bistand med det katastroferamte lands behov.

Som led i civilbeskyttelsespolitikken støtter Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne også katastrofeberedskabet og det forebyggende arbejde i EU. Det omfatter bl.a. uddannelse af beredskabspersonale og større øvelser, udveksling af eksperter samt samarbejdsprojekter om forebyggelse og beredskab, hvor aktører fra to eller flere medlemsstater inddrages.



I 2012 forsynede Kommissionen EU-medlemsstaterne og tilknyttede brugere med satellitbilleder ved hjælp af katastrofehåndteringstjenesten GIO-EMS. Tjenesten blev operationel den 1. april 2012 med MIC i ECHO som det fælles kontaktpunkt for aktivering. Ved udgangen af 2012 var tjenesten blevet taget i brug 23 gange, og der var udarbejdet over 170 satellitkort over forskellige typer katastrofer eller kriser.

2.3. Finansielle og menneskelige ressourcer

Det oprindelige EU-budget på 874 mio. EUR til humanitær bistand blev sat op adskillige gange, så der kunne sættes ind over for nye kriser og naturkatastrofer i løbet af året. Som eksempel kan nævnes konflikten i Syrien, konflikterne i Mali, den omfattende tørke i Sahel, de øgede konflikter og flygtningestrømme i Sudan og Sydsudan, intensiveringen af konflikten i den østlige del af Den Demokratiske Republik Congo, de voldelige opstande mellem forskellige samfund i Myanmar og orkanen Sandy.

Der blev skaffet ekstra midler, dels ved at overføre midler fra nødhjælpsreserven, dels ved ekstra overførsler fra 10. EUF, hvoraf en del er reserveret til humanitær bistand i staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet. Der blev også ydet EFTA-bidrag og foretaget overførsler fra andre poster under EU's udgiftsområde 4 til ekstern bistand, hvilket har resulteret i forpligtelsesbevillinger¹² på i alt 1 344 mio. EUR i det endelige budget for 2012 og i det hidtil største årlige budget til EU's humanitære bistand og civilbeskyttelse.

Midlerne blev ydet til følgende regioner (forpligtelsesbevillinger i afrundede tal i mio. EUR):¹³

¹² 1 109 mio. EUR i betalingsbevillinger (82 % af forpligtelsesbevillinger).

¹³ Tallene for civilbeskyttelse er ikke fordelt på land/region.

Region/land	Beløb	%
Afrika	681	51 %
Sudan og Tchad	207	
Centralafrika	92	
Afrikas Horn	162	
Det sydlige Afrika og Det Indiske Ocean	32	
Vestafrika	188	
Mellemøsten og Middelhavslandene	265	20 %
Mellemøsten	255	
Middelhavsområdet	10	
Asien og Stillehavsområdet	198	15 %
Central- og Sydvestasien	110	
Det centrale Sydasien	32	
Sydøstasien og Stillehavsområdet	56	
Latinamerika og Vestindien	68	5 %
Latinamerika	30	
Vestindien	38	
Internationale katastrofer	19	1 %
Civilbeskyttelse	27	2 %
I EU	21	
Uden for EU	6	
International bistand og støtte	86	6 %
I ALT	1 344	100 %

Størstedelen af EU's midler blev i 2012 som i de foregående år ydet til Afrika (51 %). Der blev også ydet væsentlig bistand til Mellemøsten (Syrien og nabolandene), krisen i Myanmar/Burma og naturkatastroferne i Sydøstasien og Vestindien.

I 2012 beskæftigede Kommissionen 302 ansatte i ECHO's hovedkontor i Bruxelles. For at kunne sætte ind i tilfælde af katastrofer i lande uden for EU har Kommissionen bevaret sit enestående netværk af ECHO-eksperter, der arbejder i felten over hele verden, og den har således 145 eksperter, der arbejder i felten, samt 293 lokalansatte, dvs. i alt 438 mennesker, der pr. 31. december 2012 arbejdede i ECHO's lokalkontorer. Der findes lokalkontorer i 38 lande. Umiddelbart efter en katastrofe tager humanitære eksperter ud til stedet for at vurdere behovene, og de er også ansvarlige for at føre tilsyn med gennemførelsen af de humanitære projekter, EU støtter.

Kommissionen gennemfører ikke bistandsprogrammerne selv.¹⁴ Som donor af humanitær bistand opfylder den sin mission ved at støtte EU's humanitære indsats gennem partnerorganisationer, som har undertegnet ECHO's partnerskabsrammeaftaler. Kommissionens partnere omfatter en bred vifte af professionelle organer — europæiske ngo'er og internationale organisationer såsom Røde Kors og forskellige FN-agenturer — som Kommissionen har indgået en finansiel og administrativ rammeaftale med. Medlemsstaternes specialiserede agenturer betragtes også som partnere.

Disse mange forskellige partnere sætter EU i stand til at dække en stigende række behov i forskellige dele af verden, ofte i stadig mere komplekse situationer. De tilskud og bidrag, som Kommissionen forvalter, ydes ved at udvælge de bedste indkomne forslag. De humanitære aftaler var i 2012 fordelt således: 47% af aktionerne blev foretaget af ngo'er (118 partnere), 44% af FN-agenturer (15 partnere) og 9% af internationale organisationer (3 partnere).

Set fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt traf Kommissionen yderligere foranstaltninger til at styrke sit eget sikkerhedsforvaltningssystem. Det skete både i hovedkontoret og i felten ved hjælp af bedre koordination og samarbejde med humanitære partnere, ved at overvåge projekter og føre kontrol på stedet og ved at foretage forudgående kontrol, revisioner og evalueringer.

3. POLITIK FOR HUMANITÆR BISTAND OG CIVILBESKYTTELSE

På politisk plan har Kommissionen brugt megen tid og energi på flere forskellige **initiativer af strategisk betydning**:

- Den fortsatte forhandlingerne med Rådet og Europa-Parlamentet om lovgivningen om den **nye EU-civilbeskyttelsesordning**¹⁵, som skal støtte, koordinere og supplere medlemsstaternes foranstaltninger på civilbeskyttelsesområdet for at gøre forebyggelsen, beredskabet og indsatsen i tilfælde af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer mere effektiv. I den forbindelse foreslog Kommissionen en række innovative foranstaltninger, hvoraf de vigtigste er:
 - oprettelse af en frivillig pulje af beredskabskapaciteter, der er bevilget på forhånd (fra efterforsknings- og redningshold til felthospitaler og nødhjælp). Ressourcerne vil blive stillet til rådighed af de pågældende medlemsstater til EU's civilbeskyttelsesmissioner, og der vil blive fastlagt kvalitetskriterier og en certificeringsproces
 - en proces til påpegning af mangler med mulighed for at finansiere bestemte former for beredskabskapacitet på EU-plan
 - et uddannelsesnetværk
 - en ny fremgangsmåde, som skal hjælpe medlemsstater med risikostyring i forbindelse med katastrofer.
- Forberedelse af oprettelsen af et **frivilligt korps**.¹⁶ Forberedelserne af lanceringen af lovgivningsinitiativet "EU Aid Volunteers" skred godt fremad i 2012, og forslaget om at oprette programmet blev vedtaget i september. Forslaget sikrede finansiel støtte til at uddanne og anvende volontører, som kan komplementere humanitære hjælpeaktioner i lande uden for EU, og til at opbygge kapacitet til frivilligt arbejde i lande uden for EU. Sideløbende hermed fortsatte Kommissionen det forberedende arbejde, der var sat i

¹⁴ Der er kun én operation, som leveres direkte, og det er ECHO's flyveprogram i Den Demokratiske Republik Congo og Kenya, som skal sikre logistisk støtte i en region, der er ramt af adgangsproblemer.

¹⁵ KOM(2011) 934 endelig.

¹⁶ Artikel 214, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

gang i 2011 og 2012. Der blev opnået enighed om finansiel støtte, som fokuserer på opbygning af modstandsdygtighed og civilbeskyttelseskapaciteten, til yderligere fem pilotprojekter, som omfatter ca. 150 volontører.

Kommissionen lagde fortsat vægt på de forpligtelser, der er affødt af den **europæiske konsensus om humanitær bistand** og bestemte tværgående politiske prioriteter. I 2012 blev der gjort fremskridt med gennemførelsen af den europæiske konsensus om humanitær bistand. EU-medlemsstaterne og Kommissionen fortsatte deres bestræbelser på at få gennemført centrale dele af handlingsplanen til konsensusen ved hjælp af både interne og eksterne initiativer. Som opfølgning på Rådets konklusioner udarbejdede Kommissionen den første årsrapport om gennemførelsen af konsensusen i det foregående år, som gav et overblik over de foranstaltninger, EU havde truffet, herunder i forbindelse med Kommissionens og EU-medlemsstaternes koordinerede og fælles fremgangsmåde.

Større sammenhæng og koordinering mellem EU og EU-medlemsstaterne i tilfælde af en katastrofe eller en længere varende krise er helt afgørende for at gøre EU's nødhjælpsbistand mere effektiv. Siden 2009 har koordineringen med medlemsstaterne primært fundet sted i Rådets Gruppe vedrørende Humanitær Bistand og Fødevarehjælp (COHAFA).

På et strategisk plan har COHAFA gjort det muligt for EU at sikre større sammenhæng og komplementaritet mellem Kommissionens og medlemsstaternes humanitære bistandsaktiviteter: der er en årlig udveksling om politikker/strategier, medlemsstaterne anvender de informationer og analyser, som stilles til rådighed af Kommissionen, og de enkelte EU-donorforanstaltninger i bestemte kriser er mere velkoordinerede. Kommissionen øger også sin indsats for at følge og bidrage til Europa-Parlamentetsudvalgenes arbejde. Europa-Parlamentet blev underrettet om politiske initiativer og prioriteter samt om Kommissionens reaktion på bestemte kriser.

I hele 2012 havde det fortsat høj prioritet at få **opbygget modstandsdygtigheden** over for fremtidige kriser blandt de ramte befolkningsgrupper. En meddelelse fra Kommissionen slog til lyd for at fremme opbygningen af modstandsdygtigheden som led i EU's optræden udadtil. De erfaringer, der er høstet fra de seneste fødevarekriser i Afrikas Horn og Sahel, har tjent som input i den strategiske ramme. Kommissionen understregede EU's forpligtelse til at knytte stærkere forbindelser mellem humanitære og udviklingsmæssige aspekter for at gøre noget ved både symptomer og de underliggende årsager til kriser. For at sætte gang i initiativet indledte man forberedelser af en fælles handlingsplan.

Kommissionen lancerede en offentlig høring for at indhente de berørte parter holdning til vanskeligheder og mål samt mulighederne for at gøre EU's humanitære bistand mere effektiv og virkningsfuld. Den tog hensyn til den nye globale kontekst i starten af det 21. århundrede. Der vil blive taget højde for resultaterne af høringen om, hvorvidt EU's humanitære bistand er tidssvarende ("**The Union's humanitarian aid: Fit for purpose**") i Kommissionens kommende initiativer i 2013 og 2014 for at forbedre effekten af EU's humanitære bistand.

Kommissionen har også i løbet af året haft regelmæssig kontakt med relevante internationale organisationer, især FN og Røde Kors, om politikudvikling og spørgsmål af operationel karakter. Der blev regelmæssigt holdt møder med centrale partnere. Der blev lagt særlig vægt på tæt samarbejde med FN's nødhjælpskoordinator, især på indsatsen for at opnå et mere **inklusivt humanitært system** ved hjælp af **kontakt til nye partnere** og **omstillingsdagsordenen**, som De Humanitære IASC¹⁷ nåede til enighed om i 2011. Formålet med omstillingsdagsordenen er at styrke det internationale humanitære system på områder som lederskab (navnlig de humanitære koordinators rolle), koordination (mere effektive klyngesystemer) og ansvarlighed (herunder mere koordinerede behovsanalyser).

¹⁷ De Humanitære FN-organisationers Fælles Stående Komité.

Kommissionen deltog på EU's vegne aktivt i forhandlingerne om en ny **konvention om fødevarebistand**, som blev ratificeret i november 2012. Konventionen om fødevarebistand er et internationalt instrument, som bekræfter donorerens vilje til at tage hånd om de mest sårbare gruppers fødevare- og ernæringsbehov.

Der skete også fremskridt med udrulningen af **politikken for humanitær fødevarebistand**. Der blev forberedt en meddelelse om bedre ernæring til mødre og børn blev forberedt i samarbejde med generaldirektoratet for Udvikling og Samarbejde - EuropeAid. Der blev også påbegyndt et arbejdsdokument fra tjenestegrenene om, hvordan man kan forhindre underernæring i nødsituationer, som skal ledsage meddelelsen og tjene som praktisk vejledning.

Kommissionen udarbejdede et arbejdsdokument om humanitær kapacitet på vand-, sanitets- og sundhedsområdet, som beskriver bedste praksis på dette vigtige område og indeholder praktisk vejledning.

Kommissionen forblev også fast besluttet på at støtte udviklingen og styrke det kollektive globale humanitære beredskab og indsatskapaciteten. I 2012 blev der stillet 23 mio. EUR til rådighed til programmer for øget **humanitær indsatskapacitet**. De blev iværksat i FN-organisationer, ngo'er og Det Internationale Røde Kors Forbund og Røde Halvmåne Selskaber. I programmerne fokuseres der på:

- at gøre internationale humanitære organisationer og ikkestatslige organisationer mere effektive og styrke deres kapacitet. Dette omfatter evnen til at vurdere, analysere og berede sig på at dække humanitære behov både i løbet af menneskeskabte katastrofer og/eller naturkatastrofer og i tiden umiddelbart efter på en samordnet og inklusiv måde samt
- at styrke kapaciteten til at levere mere forskelligartet og hensigtsmæssig fødevarebistand under og umiddelbart efter katastrofer i internationale humanitære organisationer og ikkestatslige organisationer.

I 2012 ydede EU støtte til et projekt for at fastlægge, hvordan humanitære principper anvendes i praksis, med henblik på at forbedre gennemførelsen heraf, samt yderligere støtte til uddannelse af væbnede ikkestatslige aktører i humanitær folkeret og relevante humanitære normer. Der blev også ydet bistand for at skabe større bevidsthed om humanitær folkeret og humanitære principper blandt de europæiske humanitære organisationer og deres partnere med ansvar for gennemførelsen, som arbejder i konfliktramte lande eller i lande, hvor der har været konflikter.

4. KONKLUSION

Kommissionen satte i 2012 effektivt ind for at dække et stadigt stigende behov for katastrofeberedskab og nødhjælp i verden. Selv om der blev ydet mere bistand i 2012 end i de foregående år, kunne EU ikke hjælpe samtlige ofre, fordi antallet af katastrofer globalt set var steget. Eftersom global opvarmning allerede er en realitet, forventes denne udvikling at fortsætte. I forbindelse med den finansielle krise er der gjort en endnu mere samordnet indsats for at udnytte hver en øre bedst muligt. Det indebærer ikke alene at sikre, at den rette hjælp når frem til de mest trængende i rette tid, men også at finde måder, hvorpå der kan opnås bedre resultater med færre midler. I 2012 blev der lagt stor vægt på at øge hastigheden og effektiviteten og undgå, at de samme processer og tiltag sættes i værk mere end én gang. Der blev desuden gjort fremskridt med en række nye initiativer, herunder bestræbelserne på at åbne beredskabscentret, som i høj grad vil øge EU's evne til at videreføre Kommissionens arbejde i 2013 og fremover.

Finansielle oplysninger om Kommissionens indsats i 2012 vedrørende humanitær bistand og civilbeskyttelse findes her:

http://ec.europa.eu/echo/funding/key_figures/echo_en.htm

Operationelle oplysninger findes her:

http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm