



EU:s insatskapacitet vid katastrofer

Försvarsdepartementet

2008-04-28

Dokumentbeteckning

KOM (2008) 130 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer

Sammanfattning

Kommissionen antog den 5 mars 2008 ett meddelande om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer. Syftet är att starta en bred politisk debatt kring hur unionen bör gå vidare i arbetet med att på ett integrerat sätt hantera katastrofer som uppstår såväl inom som utanför unionen. Meddelandet omfattar naturkatastrofer liksom kriser och katastrofer som framkallats av människan. Meddelandet omfattar insatser på områdena skydd och beredskap och humanitära insatser. I ett annex tas frågan om hur EU ska förebygga skogsbränder och förbättra insatserna när det gäller bekämpning av skogsbränder upp. Kommissionen har börjat se över tillgängliga resurser och lägger som ett första steg fram en handlingsplan med åtgärder som ska genomföras före slutet av 2008. Handlingsplanen lyfter fram åtgärder för att förbättra det interinstitutionella samarbetet, öka kapaciteten att lämna europeiskt humanitärt bistånd, utveckla skydd och beredskap på europeisk nivå samt stärka kapaciteten i gemenskapens strategier och instrument.

Regeringen välkomnar meddelandet och ser framemot en konstruktiv diskussion om hur EU:s insatskapacitet vid katastrofer kan förbättras och effektiviseras för att kunna skydda och hjälpa drabbade människor såväl inom som utanför unionen.

1.1 Ärendets bakgrund

Med anledning av skogsbränderna i södra Europa i somras gav Allmänna Rådet den 15-16 oktober 2007 kommissionen i uppgift att för rådet presentera lämpliga förslag rörande hur EU på ett effektivt sätt ska kunna hantera kriser och krissituationer orsakade bl a av naturkatastrofer. Kommissionen antog den 5 mars 2008 ett meddelande om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen presenterade den 5 mars 2008 ett meddelande om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer. Kommissionen har börjat se över tillgängliga resurser och presenterar som ett första steg en handlingsplan med åtgärder som ska genomföras före slutet av 2008. Meddelandet innehåller ett särskilt annex om hur EU ska förebygga skogsbränder och förbättra insatserna när det gäller bekämpning av skogsbränder.

Förbättring av det interinstitutionella samarbetet

Kommissionens förslag för att EU:s katastrofinsatser utgår bl a från behovet av en mer integrerad horisontell samordning, dels mellan kommissionen, ordförandeskapet, medlemsstaterna och den höge representanten, dels mellan redan existerande instrument.

Kommissionen föreslår en långsiktig beredskapsplanering för unionens agerande i olika katastrofer såväl inom som utom unionen. Kommissionen vill bl a definiera olika katastrofscenarios, göra en studie om global logistikkapacitet för katastrofhantering samt identifiera resursbrister rörande skydd och beredskap. Kommissionen vill även, om så är lämpligt och utifrån överenskomna metoder mellan EU, FN och Världsbanken, planera och genomföra bedömningar vid olika slags katastrofer. Likaså föreslår kommissionen att informationsutbytet och analytisk rapportering bör utvecklas vilket ställer krav på utvecklad teknisk infrastruktur. Kommissionen vill även fortsätta att göra investeringar i forsknings- och pilotprojekt inom informationsteknologin kopplande till varnings- och responssystem.

Stärkande av det humanitära biståndet

Med utgångspunkt i ”Euroepiskt samförstånd om humanitärt bistånd” anger kommissionen förslag för att förbättra EU:s och kommissionens humanitära

bistånd. Kommissionen föreslår bl a en kartläggande studie av den logistiska kapaciteten där syftet är att identifiera möjliga brister i kapaciteten och därefter ta initiativ till att täcka eventuella brister. Vidare föreslås förstärkt förmåga hos ECHO:s (EU:s kontor för humanitärt bistånd) fältkontor bl a genom att de ska kunna utföra snabba situationsbedömningar samt bidra till katastrofkoordineringen på plats. Kommissionen föreslår även att den operationella koordineringen av EU:s humanitära bistånd ska förbättras, bl a genom snabbare distribution av ECHO:s situationsrapporter till medlemsstaterna.

Vidare föreslås förbättrad dialog med andra humanitära aktörer och fortsatt stöd till nyckelaktörer som FN och Rödakorsrörelsen, men även en förstärkning av stödet för utveckling av standbykapacitet hos dessa aktörer.

Slutligen föreslås att kommissionen tillsammans med utvecklingsaktörer ska vidareutveckla strategiska ramverket för katastrofberedskap för att stärka lokal kapacitet i utsatta länder.

Förstärkning av skydd och beredskap i unionen

Kommissionen vill förstärka gemenskapsmekanismen (2007/779/EG Euratom: Rådets beslut av den 8 november 2007 om inrättande av gemenskapens civilskyddsmekanism (omarbetning)) genom att utveckla övervaknings- och informationscentrumet (Monitoring and Information Centre, MIC) så att det kan vara ett operationellt centrum för europeiska insatser för skydd och beredskap. Detta innebär att fokus skiftas från informationsspridning i samband med katastrofer till en mer proaktiv roll som inkluderar övervakning, och operativt engagemang / koordinering. Detta inkluderar bl a tidiga varningssystem, behovsanalyser, identifiering av möjliga resurser och tekniska råd.

Kommissionen föreslår att resursbrister ska identifieras liksom olika förslag på hur dessa luckor ska fyllas. Kommissionen föreslår att reservresurser ska utvecklas som ska vara tillgängliga för insatser. Dessa reservresurser ska bestå av en frivillig pool av nyckelmoduler på standby som ska vara tillgängliga och kunna användas när som helst, samt tillkommande reservresurser som ska komplettera nationella resurser vid t ex översvämningar och skogsbränder.

Förstärka kapaciteten i gemenskapens instrument

I handlingsplanen föreslår kommissionen en rad åtgärder för att stärka kapaciteten i gemenskapens policier och instrument. Kommissionen avser i mitten av 2009 presentera förslag till ett europeiskt utbildningsnätverk med fokus på katastrofhantering (respons). Nätverket ska länka samman existerande kunskapscentra i medlemsstaterna och erbjuda såväl utbildning

som övning och expertutbyte. Nätverket skulle utveckla en gemensam läroplan och bygga på vissa kvalitetsstandarder.

Kommissionen planerar även att presentera förslag dels om förebyggande åtgärder rörande naturkatastrofer, dels förslag till en EU-strategi för att minska riskerna för katastrofer i utvecklingsländer.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att öka ansträngningarna för att skapa ett tidigt varningssystem för tsunamis i Medelhavet. Likaså vill kommissionen hjälpa medlemsstaterna att utveckla en gemensamma system för tidig varning till allmänheten.

Slutligen vill kommissionen se över informationsmöjligheterna (inkl tekniska förutsättningar) i de olika krishanteringsfaserna i samband med en katastrof.

Annex om skogsbränder

I ett annex till meddelandet behandlas frågan om skogsbränder. Kommissionen presenterar ingen handlingsplan men redogör för initierade analyser, studier och insatser som rör förebyggande åtgärder, beredskap, respons och återhämtning. När det gäller förebyggande åtgärder har kommissionen initierat studier om eventuella brister där insatser på gemenskapsnivå kan bli aktuella samt en studie om best practices. Dessa ska ligga till grund för förslag som ska presenteras i slutet av 2008. På området beredskap hänvisar kommissionen till det tidigare nämnda utbildningsnätverket som ska möjliggöra samarbete för team och moduler från de olika medlemsstaterna.

När det gäller respons konstaterar kommissionen att stödet till de medlemsstater som sommaren 2007 drabbades av skogsbränder varierade starkt och indikerade att det kunde finnas en bristande kapacitet att hjälpa drabbade medlemsstater. Om denna brist kan bekräftas genom utvärderingar kan kommissionen komma att överväga förslag om att på EU-nivå finansiera utrustning (t ex skogsbrandflyg) för att komplettera nationella resurser.

På området återhämtning uppmanar kommissionen rådet att återuppta förhandlingar om en översyn av regelverket rörande solidaritetsfonden i syfte att kunna utnyttja den på ett mer effektivt sätt. Kommissionen har för avsikt att göra en analys av tillgängliga gemenskapsinstrument som medlemsstaterna kan använda i återhämtningsarbetet samt se över hur existerande finansiella instrument kan förbättras genom t ex satsningar på förebyggande åtgärder.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Syftet med meddelandet är att öka EU:s insatskapacitet vid katastrofer, skapa synergi mellan befintliga instrument och öka samordningen mellan dem.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har markerat att meddelandet inte tar upp finansiella aspekter och det innehåller inte heller någon finansiell analys. Det kan dock inte uteslutas att om de förslag som kommissionen presenterar (t ex reservresurser) realiserar så kan de komma att få ekonomiska konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet och ser framemot en konstruktiv diskussion om hur vi kan förbättra och effektivisera arbetet inom unionen i syfte att kunna skydda och hjälpa människor i samband med olika katastrofer, såväl inom som utanför unionen. Meddelandet fokuserar framförallt på frågor som rör beredskap och respons. Regeringen anser att en diskussion om EU:s insatskapacitet vid katastrofer borde ha ett bredare perspektiv där hela kedjan täcks in, d v s förebyggande åtgärder, beredskap, respons och återuppbyggnad. Regeringen anser vidare att diskussionen om det humanitära biståndet bör ta sin utgångspunkt i överenskommelsen om EU:s humanitära konsensus.

När det gäller frågan om reservresurser anser regeringen att medlemsstaterna fortsatt ska utveckla sina nationella resurser snarare än att gemensamma EU-resurser ska skapas. De nationella resurserna skulle på frivillig basis och i ökad utsträckning kunna användas på ett samordnat sätt för att åstadkomma största möjliga effekt i hanteringen av framtidens utmaningar för krisberedskapen, såväl inom som utanför unionen. Regeringen anser dock att medlemsstaterna fortsatt ska förfoga över de nationella resurser som ställs till unionens förfogande. En frivillig pool av viktiga moduler på standby väcker, liksom frågan om reservresurser, en del frågor kring finansiering, vem som förfogar över resurserna, var resurserna ska placeras samt vilka prioriteringar som ska göras vid användning av dessa resurser.

Regeringen är positiv till en förstärkning och utveckling av övervaknings- och informationscentrumets (MIC) roll inom ramen för gemenskapsmekanismen. Regeringen anser dock inte att MIC:ens mandat ska förändras eller ges en överordnad roll gentemot medlemsstaterna. MIC:en bör, inom ramen för gemenskapsmekanismen, kunna spela en operationell roll såväl inom som utanför unionen och vid behov kunna koordinera medlemsstaternas insatser utan att duplicera insatser eller åsidosätta vare sig bilaterala relationer mellan givare och mottagare eller FN:s roll som samordnare av humanitära insatser. MIC:ens roll och agerande

utom unionen bör utgöra ett mervärde i relation till den totala internationella katastrofsamordningen.

2007/08:FPM98

Regeringen välkomnar även initiativ till att skapa ett europeiskt utbildningsnätverk kopplat till EU:s beredskap och katastrofhantering. Regeringen vill dock betona att det är viktigt att ett sådant nätverk, baserat på kunskapscentra, inte bara fokuserar på respons utan även förebyggande åtgärder och beredskap.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vissa medlemsstater vill få till stånd en förstärkning av det europeiska samarbetet för skydd och beredskap genom att etablering av europeiska resurspooler och ge ett utvidgat mandat och en operativ funktion för MIC:en. Andra medlemsstater betonar behovet av att satsa på förebyggande insatser och beredskap i medlemsstaterna för att hantera olika naturkatastrofer och kriser inom EU, en vidareutveckling av modularbetet samt en förstärkning av MIC:en med fokus på information, analys och samordning inom ramen för gemenskapsmekanismen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har varit mycket pådrivande i arbetet med att utveckla unionens kapacitet och förmåga att hantera kriser. Som ett led i detta arbete har parlamentet som en engångsföreteelse gett kommissionen ett finansiellt bidrag. Bidraget ska dels användas till pilotprojekt för att öka medlemsstaternas samarbete när det gäller att hantera skogsbränder, dels förstärka EU:s gemensamma insatskapacitet genom att bidra till utvecklingen av moduler på standby och / eller kompletterande kapaciteter som möjliggörs via MIC:en. Bidraget ska även användas till utbildning på beredskapsområdet.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte skickats ut på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Utgångspunkten för gemenskapens åtgärder på området skydd och beredskap är art 3.1u i EG-fördraget där det fastslås att gemenskapen kan genomföra

åtgärder på området räddningstjänst. Samarbetet inom området har dock inte närmare specificerats och saknar specifik rättslig grund i EG-fördraget. De rättsakter som finns på området vilar därför främst på art 308 i fördraget, vilken ger möjlighet till initiativ på områden där samtliga medlemsstater är överens om ett gemensamt agerande.

Lissabonfördraget innehåller en ny artikel för civilskydd där unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Ansvar för frågorna ligger dock ytterst kvar på medlemsstaterna. En annan förändring med det nya fördraget är att rådets beslut inom området civilskydd, i enlighet med andra inrikesfrågor, kommer att fattas med kvalificerad majoritet efter en medbeslutandeprocess med Europaparlamentet.

Meddelandet utgör en första etapp i arbetet och utgår ifrån de arbetsformer som institutionerna använder i dag. Det föregriper inte de nya möjligheter för samarbete kring civilskydd som Lissabonfördraget innebär. Kommissionen anser att dagens kapacitet kan stärkas genom synergieffekter och bättre samordning av befintliga resurser.

Det råder delad kompetens mellan kommissionen och medlemsstaterna för humanitärt bistånd. Gemenskapens humanitära bistånd är grundat på art 179 i fördraget vilket innebär att beslutsförfarande sker i enlighet med art 251 i EG-fördraget, d v s medbeslutande. Den rättsakt som styr EU:s humanitära bistånd är Rådets förordning om humanitärt bistånd nr 1257/96. Vidare har EU nyligen framförhandlat Europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd (meddelande) EUT 2008/C25/01.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har i meddelandet inte gjort någon analys av förslagen med beaktande av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådsarbetsgruppen för civilskydd har övergripande ansvar för behandlingen av meddelandet. Rådsslutsatser förväntas antas i juni 2008. Kommissionen förväntas under hösten 2009 presentera ett meddelande om förebyggande åtgärder kopplat till civilskydd.

4.2 Fackuttryck / termer

Gemenskapsmekanismen – Rådet har fattat beslut om en omarbetning av gemenskapsmekanismen (2007/779/EG Euratom: Rådets beslut av den 8 november 2007 om inrättande av gemenskapens civilskyddsmekanism (omarbetning)). Gemenskapsmekanismen syftar till att underlätta för medlemsstaterna att snabbt komma till varandras hjälp vid stora olyckor och

katastrofer samt öka effektiviteten vid insatser i tredje land. Gemenskapsmekanismen består av olika komponenter med namn i ett övervaknings- och informationscentrum (Monitoring and Information Centre, MIC) vid kommissionen. I mekanismen ingår bl a ett omfattande program för utbyte av erfarenheter och ett utbildnings- och övningsprogram. Via MIC:en kan koordinerings- och utvärderingsgrupper snabbt kan skickas iväg till det katastrofdrabbade områden. Gemenskapsmekanismen kan också användas utanför EU för att bistå katastrofdrabbade länder.

Moduler – i rådets beslut om gemenskapsmekanismen (2007/779/EG Euratom: Rådets beslut av den 8 november 2007 om inrättande av gemenskapens civilskyddsmekanism (omarbetning)) fastställs att moduler är ett fördefinierat uppgifts- och behovsstyrt arrangemang som utgörs av resurser från medlemsstaternas. Modulerna är en kombination av mänskliga och materiella resurser och som är kapabla att hantera vissa definierade uppgifter i samband med en insats.

Modulerna inom ramen för gemenskapsmekanismen utgörs av nationella resurser från en eller flera medlemsstater som på frivillig bas kan ställas till unionens förfogande vid en kris. Modulerna ska vara kompatibla och kunna samverka med andra moduler. Modulerna ska med mycket kort varsel (i allmänhet inom 12 timmar efter det att begäran om assistans inkommit) kunna sättas samman och skickas ut.