



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.3.2008
COM(2008) 130 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

Versterking van het reactievermogen van de Unie bij rampen

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

Versterking van het reactievermogen van de Unie bij rampen

1. INLEIDING

Het doel van deze mededeling is het formuleren van voorstellen ter versterking van het reactievermogen van de EU bij rampen, voortbouwend op wat reeds is bereikt. Deze voorstellen vormen de eerste stap in de richting van een alomvattende en geïntegreerde reactie van de EU en willen synergieën tussen bestaande instrumenten versterken en tot stand brengen en de coördinatie tussen de instrumenten verbeteren.

In deze mededeling wordt het begrip „ramp” in ruime zin gebruikt: het gaat niet alleen om natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen, doch ook om complexe, met conflicten verband houdende noodsituaties, die zich binnen en/of buiten de EU voordoen. Op verzoek van de Raad en het Parlement gaat deze mededeling vergezeld van een bijlage over bosbranden, waarin wordt beschreven hoe extra maatregelen op het gebied van preventie, paraatheid, reactie en herstel zouden kunnen worden gecombineerd om een grote ramp van het soort dat Europa de voorbije zomer heeft getroffen, het hoofd te bieden.

De Commissie zal voor de verwezenlijking van de eerste stappen die in deze mededeling worden voorgesteld, samenwerken met de Raad, de lidstaten en andere belanghebbenden. Op gezette tijden zal zij de vooruitgang evalueren teneinde na te gaan welke volgende stappen nodig zijn om een beter geïntegreerde reactie van de EU op rampen tot stand te brengen.

2. DE NOODZAAK VAN EEN GROTER REACTIEVERMOGEN VAN DE EU BIJ RAMPEN

Grote uitdagingen in het verschiep, zowel binnen als buiten de EU. Grote rampen (natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen of een mengeling van beide), zoals de tsunami van 2004 in de Indische Oceaan, de oorlog in Libanon van 2006, de gevallen van verontreiniging van de zee in derde landen of, recenter, de bosbranden en overstromingen in Europa in de zomer van 2007, hebben de vraag naar verbetering van de doeltreffendheid van het bestaande reactievermogen van de EU bij rampen luider doen klinken. Daarnaast neemt het aantal rampen ingevolge klimaatverandering in frequentie toe. Ook de buurlanden van de Unie zullen hierdoor worden getroffen.

Sterke vraag. De Europese burgers verwachten dat de Unie hun leven en hun eigendommen binnen de EU beschermt en tegelijkertijd in andere delen van de wereld doeltreffend bijstand verleent als een belangrijk teken van de Europese solidariteit. Organisaties variërend van de VN tot ngo's en de derde partnerlanden van de EU koesteren hoge verwachtingen van de rol die de EU kan spelen op het gebied van hulpverlening bij rampen. Het Europees Parlement en de Europese Raad van december 2007 hebben de Raad en de Commissie verzocht zo goed mogelijk

gebruik te maken van het communautair mechanisme voor civiele bescherming en het financieringsinstrument voor civiele bescherming, opdat grote rampen in de toekomst goed worden aangepakt en de samenwerking met en tussen de lidstaten verder wordt versterkt. Voorts hebben het Europees Parlement en de Europese Raad in december 2007 de Europese consensus betreffende humanitaire hulp ondertekend, een alomvattend kader voor betere humanitaire hulpverlening op het niveau van de EU. In zijn resolutie over de Europese consensus betreffende humanitaire hulp heeft het Europees Parlement verklaard dat de EU zich krachtadig voor goede humanitaire hulpverlening moet inzetten en ervoor moet zorgen dat de financiering van die hulpverlening voldoende voorspelbaar en flexibel is, door er jaarlijks vooraf voldoende begrotingsmiddelen voor vrij te maken.

De uitdagingen binnen en buiten de EU zijn vaak soortgelijk. De rampen van vandaag treffen vaak meerdere landen en vereisen een multilaterale en gecoördineerde reactie. Tegelijkertijd worden de grenzen tussen binnenlandse en buitenlandse rampen steeds vager: de tsunami in de Indische Oceaan maakte zowel onder Europese toeristen als bij de plaatselijke bevolking slachtoffers, overstromingen en branden treffen zowel lidstaten van de EU als buurlanden, epidemieën kunnen zich snel van het ene naar het andere continent verspreiden, Europese burgers moeten uit crisisgebieden worden geëvacueerd enzovoort. Vaak zetten de Gemeenschap en de lidstaten dezelfde instrumenten in, met name middelen voor civiele bescherming, om te reageren op dezelfde behoeften binnen en buiten de grenzen van de EU, hetzij als een eenmalige reactie op rampen, hetzij als een aanvulling op humanitaire hulp. Bij alle reacties van de EU op rampen moeten de beschikbare passende middelen volgens de behoeften worden ingezet. Daarnaast moet rekening worden gehouden met aspecten als snelheid, doeltreffendheid en kosteneffectiviteit.

Een totaalconcept bestaande uit preventie van rampen, leniging van de gevolgen en reactie. Omdat deze veelzijdige uitdagingen complex en omvangrijk zijn, moet de EU een alomvattende aanpak opstellen voor het geheel van risicoanalyse, voorspelling, preventie, paraatheid en leniging (voor en na de ramp). In die aanpak moeten de verschillende beleidsterreinen, instrumenten en maatregelen waarover de Gemeenschap en de lidstaten in teamverband beschikken, worden gecombineerd. Dit draagt bij tot een evenwichtige verhouding tussen nationale verantwoordelijkheid en Europese solidariteit. De bestaande verbanden tussen civiele bescherming en milieubeleid moeten worden versterkt, opdat de preventieve maatregelen die in de milieuwetgeving zijn opgenomen, ten volle kunnen worden benut en er een geïntegreerde aanpak van de EU om rampen te voorkomen en de gevolgen ervan te lenigen tot stand komt. Omdat de middelen beperkt zijn moet de reactie ten behoeve van de kosteneffectiviteit afgemeten, gecoördineerd en geïntegreerd zijn. Wanneer de EU hulp verleent aan mensen die buiten de grenzen van de EU door een ramp zijn getroffen, moet haar reactie een integrerend deel vormen van de algehele internationale reactie.

3. NAAR EEN STERKERE REACTIE VAN DE EU OP RAMPEN

3.1. Geleidelijke invoering van een beter geïntegreerde coördinatie

Diverse Europese actoren en beleidsterreinen. Op het gebied van rampenbestrijding zijn er voor elk beleidsterrein of instrument verschillende besluitvormingsprocessen, waarmee wordt bepaald of binnen of buiten de EU middelen kunnen worden ingezet.

De Europese Commissie is verantwoordelijk voor een brede waaier van instrumenten waarmee kan worden gereageerd, en voor een reeks waarschuwings- en coördinatiemechanismen:

- zij beheert tal van systemen voor vroegtijdige waarschuwing, waarmee snel en doeltreffend kan worden gereageerd op specifieke sectorale rampen, gaande van biochemische aanslagen tot besmettelijke epidemieën en dierziekten, en van olieverliezen en verontreiniging van de zee tot bescherming van kritieke infrastructuur¹;
- zij beslist over de humanitaire hulp van de Gemeenschap (directoraat-generaal Humanitaire hulp [DG ECHO]). De Commissie verleent humanitaire bijstand, hulp en bescherming aan de slachtoffers van conflicten of rampen in derde landen en investeert voorts in paraatheid bij rampen;
- in het kader van het communautair mechanisme voor civiele bescherming, dat in 2001 tot stand is gekomen, vergemakkelijkt en coördineert zij het gebruik van de middelen voor civiele bescherming van de lidstaten waarmee kan worden gereageerd op rampen die zich binnen en buiten de EU voordoen;
- het stabiliteitsinstrument voorziet in „buitengewone steunmaatregelen” waarmee snel kan worden gereageerd op rampen die zich naast politieke crises voordoen;
- verschillende geografische instrumenten voor buitenlandse hulp beschikken ook over noodreserves die in bepaalde omstandigheden en na het doorlopen van specifieke besluitvormingsprocedures kunnen worden gebruikt om op korte of middellange termijn op rampen te reageren;

¹ Bijvoorbeeld ECURIE (communautaire regeling voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar), ADNS (systeem voor dierziektemelding), RAS BICHAT (waarschuwingssysteem voor bio- en chemoterrorisme), EWRS (systeem voor vroegtijdige waarschuwing en maatregelen om de volksgezondheidsautoriteiten en de Commissie op de hoogte te brengen van het uitbreken van overdraagbare ziekten), HEOF (operationeel centrum voor het beheer van gezondheidsgerelateerde crises), RAPEX (communautair systeem voor snelle uitwisseling van gegevens over gevaren bij het gebruik van verbruiks- en gebruiksartikelen), RASFF (systeem voor snelle waarschuwingen voor levensmiddelen en diervoeders), RAS-CHEM (systeem voor snelle waarschuwingen voor chemische producten [in ontwikkeling]), CIWIN (waarschuwings- en informatienetwerk op het gebied van kritieke infrastructuur).

- andere instrumenten waarover de EU en de lidstaten beschikken, zijn het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Solidariteitsfonds van de Europese Unie, de fondsen voor plattelandsontwikkeling, het financieringsinstrument voor civiele bescherming en LIFE+. Om de financiële last die rust op door grote natuurrampen getroffen lidstaten of landen die toetredingsonderhandelingen met de EU voeren, te helpen verlichten, kan het Solidariteitsfonds van de Europese Unie overgaan tot herfinanciering van de door de overheid gemaakte kosten van bijstandsinterventies. Medefinanciering door het EFRO is mogelijk voor de voorbereiding en tenuitvoerlegging van maatregelen om natuurlijke risico's te voorkomen en te beheersen, alsook voor wederopbouw na natuurrampen. De fondsen voor plattelandsontwikkeling, het financieringsinstrument voor civiele bescherming en LIFE+ kunnen door de lidstaten worden gebruikt om maatregelen voor rampenpreventie te financieren;
- sedert juni 2006 heeft de Commissie een intern coördinatiemechanisme ontwikkeld (bekend als ARGUS), waarmee zij doeltreffend kan reageren op complexe rampen en crises die onder haar bevoegdheid vallen, en een actieve bijdrage kan leveren aan de regelingen voor crisiscoördinatie van de EU;
- het crisisplatform van het directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen (DG RELEX), dat na de tsunami van 2004 is opgericht, draagt in buitenlandse crisissituaties bij aan de politieke coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten.

Er moet voortdurend worden gezorgd voor nauwe samenwerking en coördinatie met het voorzitterschap van de Raad, de lidstaten en het secretariaat-generaal van de Raad, inzonderheid op het gebied van consulaire samenwerking, het gebruik van militaire middelen en het reactievermogen van de lidstaten van de EU bij rampen. Het voorzitterschap moet (1) de vraag evalueren of een bijstandsinterventie in het kader van civiele bescherming buiten de EU al dan niet onder de verdragsbepalingen betreffende crisisbeheersing valt, alvorens de Commissie het mechanisme kan activeren, en (2) zorgen voor de beleidscoördinatie van Europese bijstandsinterventies in het kader van civiele bescherming in derde landen.

Recente inspanningen ter verbetering van de coördinatie van de instrumenten waarmee op rampen kan worden gereageerd:

- Na het in 2005 ingediende Commissievoorstel en het verslag Barnier van mei 2006 over de oprichting van een Europese civiele bescherming heeft de Raad een herzien regelgevingskader goedgekeurd, waarbij aan de Commissie nieuwe taken op het gebied van civiele bescherming zijn toevertrouwd. Daarnaast heeft de Commissie haar interne coördinatiemechanismen herzien.
- De Europese consensus betreffende humanitaire hulp, die door de lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie in december 2007 is aangenomen, is de eerste uitdrukkelijke verklaring van de EU betreffende de gezamenlijke doelstellingen en beginselen die aan de humanitaire hulp van de EU ten grondslag liggen. In de consensus wordt beklemtoond dat de reacties van de Gemeenschap en de lidstaten op grote rampen alsook het beleid inzake humanitaire hulp beter moeten worden gecoördineerd.

- De delegaties van de EG in derde landen zijn zo gereorganiseerd dat zij hun rol ten volle kunnen vervullen wanneer er zich een ramp voordoet. Zo zullen in een proefperiode zes delegaties zich specialiseren in reactie op rampen en is in elk van de 130 delegaties in de hele wereld een „crisiscorrespondent” aangewezen, die voor de Commissie in Brussel, de delegaties van de EG in buurlanden en de partners ter plaatse optreedt als plaatselijk contactpunt bij rampen en politieke crises.
- De Commissie heeft in 2007 een actieplan inzake consulaire bescherming² goedgekeurd om het beginsel van artikel 20 van het Verdrag betreffende de Europese Unie in de praktijk te brengen. Volgens dit artikel geniet iedere burger van de Unie op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Het actieplan voorziet in een reeks maatregelen om dit artikel meer bekendheid te geven, de reikwijdte van de consulaire bescherming te vergroten en de consulaire samenwerking tussen lidstaten te versterken.
- De Commissie werkt aan de verbetering van haar optreden in samenwerking met de lidstaten, de VN en andere internationale actoren (bijvoorbeeld door de ontwikkeling van methoden om na crises of rampen de schade en de behoeften te evalueren). Voorts ondersteunt zij het reactievermogen van belangrijke humanitaire actoren, zoals de VN en het Rode Kruis, wanneer deze vooraf humanitaire hulpgoederen opslaan om deze snel en kosteneffectief te kunnen inzetten wanneer er zich een ramp voordoet.

Om de doelstelling van een beter geïntegreerd reactievermogen van de EU bij rampen te kunnen verwezenlijken, is nog steeds meer samenhang, doeltreffendheid en zichtbaarheid nodig:

- In samenwerking met de lidstaten en de internationale, nationale en plaatselijke belanghebbenden wil de Commissie haar bijdrage doeltreffender maken, met name door synergieën tot stand te brengen en opleiding, evaluatie van behoeften, planning en interventies beter te coördineren.
- Vooral voor grootschalige natuurrampen waarbij zowel Gemeenschapsinstrumenten als instrumenten van het GBVB worden ingezet, kan de „horizontale” coördinatie tussen de Commissie, het voorzitterschap, de lidstaten en de hoge vertegenwoordiger/secretaris-generaal zowel in Brussel als ter plaatse verder worden gestroomlijnd. De uitwisseling in real time van feitelijke informatie en analytische verslagen in alle fasen (planning, coördinatie van interventies en uitwisseling van beproefde methoden, met ondersteuning van passende technische infrastructuur) is voor verbetering vatbaar. Hiertoe kunnen waar mogelijk gemeenschappelijke planning- en interventieteams worden opgericht. Vooraf dienen verschillende uitgebreide scenario's te worden opgesteld, op basis waarvan voor elke grote rampencategorie en elk geografisch gebied vaste

² COM(2007) 767.

interventieprocedures kunnen worden ontwikkeld, zodat er op EU-niveau echte rampenplannen tot stand komen. Door betere planning zullen interventies sneller kunnen plaatsvinden, terwijl er in de acute fase van de ramp aanpassingen kunnen worden doorgevoerd.

- De middelen die op het niveau van de EU en in de lidstaten voorhanden zijn, alsook de instrumenten van de EU en de Gemeenschap moeten doeltreffender worden gebundeld. De „verticale” coördinatie tussen de EU en de lidstaten moet worden verbeterd. Deze coördinatie moet geoptimaliseerd worden, omdat de verschillen in de respectieve mandaten van de verschillende lidstaten en humanitaire diensten/agentschappen gevolgen hebben voor de reactie van de Commissie.

In het kader van haar bijdrage aan de versterking van het reactievermogen van de EU bij rampen, is de Commissie voornemens de hieronder beschreven verbeteringen door te voeren, die met name op suggesties van het verslag Barnier zijn gebaseerd. Omdat de doelstelling van een beter geïntegreerd reactievermogen bij rampen slechts door een langdurige inspanning van de Commissie, de EU en de lidstaten kan worden verwezenlijkt, vormen de in deze mededeling voorgestelde verbeteringen een verdere stap in de rationalisering van de instrumenten waarmee op rampen kan worden gereageerd. Sommige voorstellen betreffen de werking van bestaande instrumenten (punten 3.2 en 3.3), terwijl de ontwikkeling van sectoroverschrijdende instrumenten een nieuwe stap is die een doeltreffender coördinatie moet garanderen (punt 3.4).

3.2. Versterking van het communautair mechanisme voor civiele bescherming

Op het gebied van civiele bescherming stelt de Commissie voor het vermogen van de EU en de Commissie te verbeteren aan de hand van de navolgende maatregelen.

- **Opbouw van het waarnemings- en informatiecentrum, zodat het kan fungeren als operationeel centrum voor Europese bijstandsinterventies in het kader van civiele bescherming.** Dit vereist dat het centrum, dat tot dusver informatie verzamelde en op noodsituaties reageerde, voortaan op noodsituaties anticipeert, deze in real time volgt, over bijstandsinterventies beslist en deze coördineert. Bij een dergelijke kwalitatieve omschakeling moeten systemen voor vroegtijdige waarschuwing worden ingevoerd, moeten de behoeften worden geëvalueerd, moet worden nagegaan met welke middelen hierop kan worden gereageerd, moet er aan de lidstaten technisch advies over passende reacties worden gegeven en moeten er scenario's, vaste operationele procedures en lessen uit vroegere ervaringen worden geformuleerd. Voorts moet de Commissie haar bevoegdheden uitoefenen om de beschikbare vervoermiddelen te bundelen en het vervoer van de middelen voor civiele bescherming mede te financieren. Er moeten meer oefeningen worden gehouden en meer opleidingsactiviteiten worden georganiseerd voor deskundigen van de lidstaten en andere deskundigen. De lidstaten moeten worden geholpen bij het aanleggen van gemeenschappelijke middelen. Hiervoor kan ook een beroep worden gedaan op de bestaande monitoringcapaciteit in het kader van het initiatief voor wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid (GMES) of op instrumenten als GALILEO (het Europese programma voor radionavigatie per satelliet).

- **Verbetering van het Europese reactievermogen op het gebied van civiele bescherming.** Nadat sommige lidstaten in de zomer van 2007 door rampen werden getroffen, heeft het Europees Parlement verklaard dat er een Europese civiele bescherming moet worden opgericht en heeft de Raad de Commissie verzocht voorstellen in verband met het reactievermogen bij rampen in te dienen. Behalve in gevallen van verontreiniging van de zee, waarvoor het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op verzoek van het getroffen land verontreinigingsbestrijdingsschepen ter beschikking houdt in aanvulling op de nationale middelen, kan de reactie op andere soorten rampen, zoals overstromingen en bosbranden - de rampen waardoor de lidstaten het vaakst worden getroffen - momenteel alleen uit nationale bronnen komen. Er moet worden nagegaan waar het ontbreekt aan middelen om te reageren en hoe deze tekortkomingen kunnen worden verholpen, bijvoorbeeld door het aanleggen van reservemiddelen voor Europese bijstandsinterventies in het kader van civiele bescherming. Deze reserves kunnen uit twee componenten bestaan, namelijk stand-by-modules en aanvullende Europese middelen, waarbij vermeden moet worden dat er in het bestaande reactievermogen overlappingen bestaan. De middelen die het Europees Parlement in de begroting 2008 heeft uitgetrokken voor een proefproject en een voorbereidende actie, zullen worden gebruikt om een dergelijk mechanisme te testen.

3.3. Versterking van de Europese humanitaire hulp

De Europese consensus betreffende humanitaire hulp is een alomvattend kader voor de verbetering van de humanitaire hulpverlening. Op het gebied van humanitaire hulp stelt de Commissie voor het vermogen van de EU en de Commissie te verbeteren aan de hand van de navolgende maatregelen.

- De consensus voorziet onder meer in het opsporen van bestaande tekortkomingen in de hulpverlening op het niveau van de EU en op nationaal niveau, door middel van een **overzichtsstudie** van de logistieke capaciteit (opslag, aankoop en vervoer naar de plaats waar humanitaire hulpgoederen zullen worden gebruikt). In een tweede fase moeten initiatieven worden genomen om mogelijke tekortkomingen te verhelpen. De studie zal een duidelijke leidraad vormen bij het beantwoorden van de vraag welk van de verschillende beschikbare instrumenten in een bepaalde context het meest geschikt en kosteneffectief is.
- Verdere versterking van het vermogen om via de plaatselijke kantoren van ECHO en deskundigen ter plaatse snel een evaluatie te verrichten en te reageren. Hiertoe worden zes regionale ECHO-kantoren geleidelijk aan bemand met teams van deskundigen uit verschillende sectoren, die onmiddellijk kunnen worden ingezet bij plotselinge rampen. Deze „noodcapaciteit” kan snel ter plaatse de behoeften evalueren om de humanitaire bijstand van de donoren aan te sturen en bij te dragen tot vroege coördinatie op het terrein tussen de verschillende aanwezige hulporganisaties.

- **Verbinding met verschillende actoren.** Omdat bij de internationale reactie op crises steeds meer uiteenlopende actoren zijn betrokken, zal de Commissie met deze actoren in dialoog treden over de beginselen van humanitaire hulp, opdat bij de reactie op rampen in derde landen alle beschikbare instrumenten kunnen worden gebruikt.
- **Versterking van het internationale reactievermogen.** De Commissie zal het reactievermogen van belangrijke humanitaire actoren, zoals de VN en het Rode Kruis, blijven ondersteunen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de voorafgaande opslag van humanitaire hulpgoederen om deze snel en kosteneffectief te kunnen inzetten wanneer er zich een ramp voordoet.
- Andere initiatieven zijn de ontwikkeling van het plaatselijke humanitaire reactievermogen, de ondersteuning van de hervorming die onder leiding van de VN plaatsvindt en de ontwikkeling van het internationaal humanitair recht en humanitaire beginselen alsmede de verspreiding daarvan bij de instellingen van de EU en andere actoren.

3.4. Versterking van het reactievermogen op alle beleidsterreinen en in alle instrumenten van de Gemeenschap

Naast de versterking van het communautair mechanisme voor civiele bescherming en de tenuitvoerlegging van de Europese consensus betreffende humanitaire hulp, kunnen ook nog de navolgende maatregelen worden overwogen.

- **Oprichting van een Europees opleidingsnetwerk voor reactie op rampen.** Hoge normen inzake paraatheid, autonomie en interoperabiliteit vragen om intensievere opleiding op Europees niveau. Dit kan het best worden gerealiseerd door middel van een gestructureerd netwerk dat gebaseerd is op de ervaring van de lidstaten en de wetenschappelijke kennis die op nationaal en Europees niveau vergaard is in onderzoeksprojecten van het kaderprogramma in verband met natuurlijke risico's en natuurrampen. Een opleidingsnetwerk voor reactie op rampen zou de bestaande kenniscentra in de lidstaten met elkaar in contact kunnen brengen en zou een brede waaier van activiteiten kunnen aanbieden, waaronder cursussen, oefeningen en uitwisselingen van deskundigen. Het opleidingsnetwerk zou een opleidingsprogramma kunnen ontwikkelen, dat in een netwerk van geselecteerde kenniscentra kan worden gevolgd, kwaliteitsnormen kunnen ontwikkelen en synergieën tussen de verschillende opleidingsprogramma's synergieën kunnen onderzoeken. Voorts zou het opleidingsnetwerk gebruik kunnen maken van de complementariteit tussen civiele bescherming en humanitaire hulp in het bijzonder en deskundigheid kunnen ontwikkelen in sectoren als logistiek, crisiscommunicatie, water, voedsel, gezondheidszorg, volksgezondheid, bescherming en huisvesting, door voort te bouwen op de deskundigheid van het netwerk voor humanitaire bijstand (NOHA), academische opleidingsprogramma's op het gebied van humanitaire hulp in de lidstaten, en andere ervaringen met opleidingsnetwerken, zoals de Europese groep voor opleiding (EGT).

- **Verbetering van de maatregelen voor paraatheid bij rampen, van de systemen voor vroegtijdige waarschuwing en van het gebruik van het gemeenschappelijke Europese alarmnummer „112”.** De Commissie werkt aan initiatieven in verband met rampenpreventie, zowel binnen de EU als in derde landen. Voor de meeste natuurrampen in Europa bestaan systemen voor vroegtijdige waarschuwing, doch niet voor tsunami's in de Middellandse Zee, wat een belangrijke tekortkoming is. Systemen voor vroegtijdige waarschuwing kunnen ook gebruik maken van informatie die door burgers wordt verstrekt in noodoproepen via het gemeenschappelijke Europese alarmnummer „112”. Daarnaast zal de uitwisseling van ervaringen met het organiseren en verrichten van bijstandsinterventies op Europees niveau bijdragen tot betere verwerking van 112-oproepen. In het licht van de groeiende mobiliteit van de burgers binnen en buiten Europa is het zorgwekkend dat er geen gemeenschappelijke alarmsignalen en protocollen bestaan. Er moet worden nagegaan of de breedband- en mobiele communicatie van de hulpdiensten bij rampen kan worden verbeterd en of het mogelijk is om in heel de EU interoperabiliteit tot stand te brengen.
- **Paraatheid bij rampen in derde landen.** De meeste natuurrampen brengen geen enkele internationale reactie teweeg. Volgt er toch een internationale reactie, dan duurt het vaak 12 tot 72 uur alvorens externe hulp de plaats van de ramp bereikt. Daarom is het belangrijk dat er ter plaatse inzetbare deskundigen zijn en dat ervoor wordt gezorgd dat kwetsbare gemeenschappen en plaatselijke autoriteiten in landen die vaak door rampen worden getroffen, het vermogen hebben om onmiddellijk te reageren. Omdat de klimaatverandering de weerpatronen zal blijven beïnvloeden en het aantal natuurrampen zal doen toenemen, en dan vooral plotselinge rampen die kwetsbare gemeenschappen treffen, is paraatheid bij rampen van het grootste belang. De Commissie zal een Europese strategie voor de beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden voorstellen, die onder meer zal voorzien in een strategisch kader om de paraatheid bij rampen in derde landen met een hoge risicofactor beter te ondersteunen. Met de kandidaat-lidstaten, de mogelijke kandidaat-lidstaten en de landen van het Europees nabuurschapsbeleid moeten nauwere betrekkingen worden onderhouden.

4. ACTIEPLAN

Overeenkomstig de hierboven beschreven plannen stelt de Commissie voor tegen eind 2008 (tenzij anders vermeld) de volgende maatregelen in overweging te nemen en/of ten uitvoer te leggen.

4.1. Naar betere interinstitutionele samenwerking

Er wordt voorgesteld dat de Commissie, de Raad en de lidstaten, ieder binnen de grenzen van zijn respectieve bevoegdheden:

- voor elke grote rampencategorie en voor elk geografisch gebied uitgebreide scenario's vaststellen voor bijstandsinterventies bij rampen binnen en buiten de EU;

- een studie laten verrichten van de internationale logistieke capaciteit voor reactie bij rampen, waarin ook de link met de activiteiten op het gebied van internationale humanitaire hulp grondig wordt bestudeerd en waarin voor de Europese civiele bescherming wordt nagegaan waar het bij rampen ontbreekt aan middelen om te reageren. Waar nodig zullen inspanningen worden gedaan om de tekortkomingen te verhelpen, opdat er op EU-niveau rampenplannen tot stand komen, waarin gebruik gemaakt wordt van de meest geschikte instrumenten, en vaste interventieprocedures voor de reactie van de Commissie op rampen binnen en buiten de EU worden vastgelegd. Door betere planning zullen bijstandsinterventies sneller kunnen plaatsvinden, terwijl er in de acute fase van de ramp aanpassingen kunnen worden doorgevoerd;
- ervoor zorgen dat de overzichtsstudie van de logistieke capaciteit, die momenteel voor de humanitaire hulp wordt verricht, in aanmerking wordt genomen bij de studie waarin voor de Europese civiele bescherming zal worden nagegaan waar het bij rampen ontbreekt aan middelen om te reageren. Waar nodig zullen inspanningen worden gedaan om de tekortkomingen te verhelpen;
- waar nodig gezamenlijke planning- en interventieteams inzetten bij specifieke rampen waarvoor zowel communautaire instrumenten worden ingezet als maatregelen van de Raad worden genomen, en in de evaluatiefase gebruik maken van de gemeenschappelijke methode van de EU, de VN en de Wereldbank voor de evaluatie van de behoeften na een ramp;
- de uitwisseling van feitelijke informatie en analytische verslagen ontwikkelen (met ondersteuning van passende technische infrastructuur) en instrumenten creëren om een situatie te beschrijven;
- met het oog op de verbetering van de systemen voor waarschuwing en reactie op noodsituaties blijven investeren in onderzoek en proefprojecten op het gebied van informatie- en communicatietechnologieën.

4.2. De Europese capaciteit op het gebied van humanitaire hulp moet worden versterkt

Hiertoe zal de Commissie:

- een overzichtsstudie laten verrichten van de logistieke capaciteit, waaronder opslag, aankoop en vervoer naar de plaats waar humanitaire hulpgoederen zullen worden gebruikt, teneinde mogelijke tekortkomingen in het reactievermogen op te sporen. In een tweede fase moeten initiatieven worden genomen om mogelijke tekortkomingen te verhelpen;
- een alomvattend programma opstellen om de reservecapaciteit van de VN en het Rode Kruis te blijven ondersteunen;
- onverwijld het onderdeel van de consensus in verband met betere operationele coördinatie van de humanitaire hulp van de EU ten uitvoer leggen, bijvoorbeeld door de situatierapporten van de deskundigen ter plaatse van DG ECHO tijdig te bezorgen aan de contactpunten in de lidstaten van de EU, zowel in de hoofdsteden als ter plaatse;

- samen met de actoren op het gebied van ontwikkeling verder het strategisch kader ontwikkelen voor initiatieven in verband met paraatheid bij rampen, die tot doel hebben het plaatselijke reactievermogen in landen met een hoge risicofactor te versterken.

4.3. De Europese civiele bescherming moet worden opgevoerd

Hiertoe zal de Commissie:

- het waarnemings- en informatiecentrum omvormen tot een operationeel centrum voor Europese bijstandsinterventies in het kader van civiele bescherming;
- nagaan waar de middelen om op rampen te reageren, tekortschieten en zo nodig voorstellen indienen om het reactievermogen van de Europese civiele bescherming te verbeteren op basis van twee componenten:
 - een vrijwillige pool van stand-by-modules voor civiele bescherming die op elk ogenblik kunnen worden ingezet; en
 - extra reservecapaciteit die nationale reacties op grote rampen, zoals bosbranden en overstromingen, kan aanvullen.

4.4. Versterking van het reactievermogen op alle beleidsterreinen en van alle instrumenten van de Gemeenschap

Hiertoe zal de Commissie:

- tegen midden 2009 voorstellen indienen voor een opleidingsnetwerk voor reactie op rampen, voortbouwend op de ervaring die opgedaan is met het communautair mechanisme voor civiele bescherming en op synergieën tussen bestaande initiatieven inzake opleiding;
- de voorstellen afwerken voor een Europese geïntegreerde aanpak van de preventie van natuurrampen en voor een Europese strategie voor de beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden;
- de lidstaten helpen bij de ontwikkeling van gemeenschappelijke vroege alarmsignalen. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan dat zij meer inspanningen leveren voor de totstandbrenging van een systeem voor vroegtijdige waarschuwing voor tsunami's;
- onder meer via haar GMES-initiatief meer informatie verstrekken ter ondersteuning van paraatheid, vroegtijdige waarschuwing, reactie op rampen en herstel;
- overwegen om bandbreedte te reserveren voor communicatie in noodsituaties.

De concrete voorstellen in deze mededeling vormen een eerste stap in de richting van de versterking van het reactievermogen van de Unie bij rampen. Tegelijkertijd moet in het kader van het lopende onderzoek van de middelen van de Commissie worden nagegaan of rationalisering mogelijk is.

BIJLAGE

BOSBRANDEN

In de zomer van 2007 deden zich in Zuid-Europa dramatische bosbranden en andere ongecontroleerde branden voor, waardoor vooral Griekenland werd getroffen. Grote branden die door sterke wind werden aangewakkerd, verwoestten honderdduizenden hectaren land en maakten dodelijke slachtoffers onder burgers en brandweerlieden.

In een periode van elf weken werd twaalf maal een beroep gedaan op het communautair mechanisme voor civiele bescherming - vijf maal meer dan in de vorige jaren - door Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Italië, Albanië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

Waar mogelijk verleenden de lidstaten bijstand in de vorm van brandbestrijding vanuit de lucht, brandbestrijdingsuitrusting, beschermende kleding en deskundigheid. De verleende bijstand was echter beperkt van omvang, omdat de branden tegelijkertijd in verschillende lidstaten woedden en in andere lidstaten het risico op brand groot was. Daarom kon slechts een beperkt deel van de beschikbare vloot worden ingezet om de hardst getroffen lidstaten bij te staan, en kon vooral naar Bulgarije slechts heel beperkte bijstand worden gestuurd.

Bosbranden en andere ongecontroleerde branden zijn een terugkerend fenomeen. Verwacht wordt dat de frequentie en intensiteit van hete en droge zomers en waterschaarste³ in Zuidoost- en Zuidwest-Europa nog zullen toenemen door de klimaatverandering⁴, ondanks de inspanningen van de EU om die te verzachten. Hierdoor neemt het risico op bosbranden en andere ongecontroleerde branden toe. De intensiteit en geografische locatie van deze branden variëren echter van jaar tot jaar. Jaarlijks gaat gemiddeld een oppervlakte van tussen 450 en 600 000 hectaren in vlammen op en soms worden lidstaten getroffen door rampzalige branden die vier maal meer oppervlakte dan het jaarlijkse gemiddelde in de as leggen. Uit ervaring blijkt dat niet alle betrokken lidstaten in hetzelfde jaar of op hetzelfde ogenblik in de zomer door dergelijke gebeurtenissen worden getroffen. In 2003 deden de ergste branden zich voor in Zuidwest-Europa, waarbij Portugal het zwaarst werd getroffen: bijna 5 % van zijn nationale grondgebied stond in brand. In 2007 kende Zuidoost-Europa een van de ergste bosbrandseizoenen ooit, waarin meer dan 810 000 hectaren in vlammen opgingen, waarvan 68,2 % bosgrond, 31% landbouwgrond en 0,8 % in stedelijke en industriële gebieden⁵. Van de 465 000 hectaren die in de mediterrane landen van de EU in vlammen opgingen, was 21,9 % gelegen in Natura 2000-gebieden⁶.

³ COM(2007) 414.

⁴ COM(2007) 354.

⁵ Deze zomer werd in het volledige door bosbranden getroffen gebied 12,3 miljoen ton CO₂-equivalent uitgestoten, waarvan 6,9 miljoen ton in de betrokken lidstaten van de EU, wat ongeveer 0,4 % van hun jaarlijkse uitstoot vertegenwoordigt (bron: GCO).

⁶ Voorlopige minimumramingen op basis van satellietbeelden van het Europees Bosbrandinformatiesysteem (EFFIS), dat door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek wordt beheerd. Deze informatie heeft betrekking op Bulgarije, Cyprus, Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje, alsook op Kroatië, Bosnië en Herzegovina, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië.

De getroffen regio's zijn vaak de gebieden in Europa die door het gecombineerde effect van grote temperatuurstijgingen en verminderde neerslag reeds met waterschaarste kampen en het meest kwetsbaar zijn voor klimaatverandering. Bij een veranderend klimaat zal de rol van de Europese bossen als leveranciers van milieu- en ecosysteemdiensten nog verder aan belang winnen. In droge gebieden spelen bossen een belangrijke rol bij het waterbehoud: zij beschermen waterlopen tegen een overmatige toevoer van nutriënten, verbeteren het overstromingsbeheer en zorgen voor de instandhouding en het herstel van multifunctionele landschappen. Voor het vermogen van deze gebieden om zich aan klimaatverandering aan te passen, is het van het grootste belang dat in Europa de ecosystemen van bossen tegen brand worden beschermd en dat klimaatbestendig bosbeheer wordt aangemoedigd.

Bij bosbranden en andere ongecontroleerde branden speelt een reeks factoren een rol, waaronder:

- de wijze waarop landbouwgrond en bossen worden beheerd;
- klimatologische omstandigheden: heet, winderig en droog weer, alsook bliksem;
- gebrekkige handhaving van de regelgeving betreffende het weghalen van vegetatie rond dorpen en gebouwen;
- menselijk handelen (nalatigheid of fout), met inbegrip van brandstichting;
- economische impulsen en inadequate regelgeving, waardoor brandstichting winstgevend kan zijn en/of er te weinig prikkels zijn om bossen doeltreffend te beschermen.

De aanpak van bosbranden en andere ongecontroleerde branden vergt derhalve grondige wetenschappelijke kennis en beleid op het gebied van preventie, paraatheid, reactie en herstel, zoals gevraagd door de Raad en het Parlement.

- **Preventie.** De tenuitvoerlegging van het beleid op het gebied van bosbrandpreventie is een van de belangrijkste verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie moedigt de lidstaten aan om na te gaan of hun nationale wetgeving niet op perverse wijze brandstichting in de hand werkt. In dit verband overweegt de Commissie een uitbreiding van haar voorstel inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht⁷, zodat ook het ook aanzienlijke vernietiging van bossen bestrijkt. De Gemeenschap beschikt over een reeks financieringsinstrumenten waarmee de inspanningen van de lidstaten ter versterking van het nationale preventiebeleid kunnen worden ondersteund. Deze instrumenten vallen onder nationale programmering. Om het gemakkelijker te maken om bosbrandpreventie in de nationale programma's op te nemen, zal de Commissie de lidstaten een uitsplitsing van de relevante instrumenten bezorgen. Voorts beoordeelt de Commissie de behoefte aan een Europese geïntegreerde aanpak voor de preventie van natuurrampen. Er zijn twee studies gaande, die betrekking hebben op (1) de situatie van de Gemeenschap, de vaststelling van mogelijke tekortkomingen en de behoefte aan een communautair optreden, en (2)

⁷ COM(2007) 51.

de beschrijving van de beproefde methoden van de lidstaten. Op basis van deze studies zullen eind 2008 voorstellen worden ontwikkeld. Daarnaast zal de lopende studie van de factoren die tot de vernietiging van bossen leiden, waaronder bosbranden, input leveren voor de ontwikkeling van communautaire richtsnoeren voor de preventie van bosbranden op basis van de beproefde methoden van de lidstaten.

- **Paraatheid.** De Gemeenschap ondersteunt maatregelen om de paraatheid van de civiele bescherming van de lidstaten te verhogen. Het gaat met name om financiële steun (uitwisseling van deskundigen, oefeningen en projecten in verband met paraatheid), de organisatie van cursussen voor nationale deskundigen, de ontwikkeling van het Europees Bosbrandinformatiesysteem (EFFIS) door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, en de financiering van projecten. Voor bosbranden en aardbevingen is er bijvoorbeeld het proefproject FIRE 4, dat de ontwikkeling van samenwerking tussen vier lidstaten (Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal) tot doel heeft. Zes andere lidstaten (Cyprus, Griekenland, Hongarije, Malta, Slowakije en Tsjechië) zijn nauw betrokken bij de activiteiten die in het kader van dit project worden gepland (workshops, opleiding en veldoefeningen) en Griekenland heeft onlangs aangekondigd dat het als volwaardig lid aan het project wil deelnemen. De Commissie stelt voor een opleidingsnetwerk voor reactie op rampen op te richten, dat de bestaande kenniscentra van de lidstaten met elkaar in contact brengt, waardoor de paraatheid van de diensten voor civiele bescherming en het vermogen tot samenwerking van de teams en modules van verschillende lidstaten verder toenemen.
- **Reactie.** Deze zomer werden verschillende lidstaten tegelijkertijd door branden getroffen, terwijl in andere lidstaten het brandgevaar groot was. In deze situatie konden de lidstaten slechts in beperkte mate bijstand verlenen door de brandbestrijding vanuit de lucht, en de bijstand die aan de getroffen landen werd verleend, was ongelijk verdeeld. Dit wijst erop dat er misschien niet voldoende capaciteit aanwezig is om de door grote rampen getroffen lidstaten te helpen, wanneer andere lidstaten niet kunnen helpen omdat zij in eigen land te maken hebben met branden of groot brandgevaar. Indien deze kennelijke tekortkoming in het kader van een algehele evaluatie wordt bevestigd, zal de Commissie wellicht ter aanvulling van de nationale middelen financiering van middelen op EU-niveau voorstellen. De EU beschikt reeds over reactievermogen voor gevallen van verontreiniging van de zee⁸. Er zouden Europese reservemiddelen moeten klaarstaan voor de bestrijding van grote branden, die zelden maar in één lidstaat woeden en nergens in de regio een zeldzaamheid zijn. De toekomstige reservecapaciteit van de EU zou kunnen bestaan uit – zonder evenwel beperkt te zijn tot – brandbestrijdingsvliegtuigen met een hoog vermogen die bij allerhande geografische omstandigheden kunnen worden ingezet.

⁸

Het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid kan, op verzoek, de mechanismen waarmee de lidstaten op verontreiniging reageren, ondersteunen met extra Europese middelen die stand-by zijn.

- **Herstel.** De Commissie zal, op verzoek, het Solidariteitsfonds zo doeltreffend mogelijk blijven gebruiken om regio's in moeilijkheden bij te staan en dringt er bij de Raad op aan de onderhandelingen over de herziening van de verordening betreffende het Solidariteitsfonds te hervatten, met het oog op een doeltreffender gebruik van het fonds. De lidstaten worden aangemoedigd om voor hun herstel van catastrofale branden gebruik te maken van de beschikbare communautaire instrumenten, met inbegrip van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie en de verordening betreffende plattelandsontwikkeling. Om de lidstaten bij te staan in de nationale programmering van het gebruik van deze instrumenten, zal de Commissie hun een uitsplitsing bezorgen van de verschillende communautaire instrumenten die dergelijke steun kunnen bieden. De Commissie is van oordeel dat indien de Gemeenschap steun verleent voor het herstel van bossen, de lidstaat in het kader van het herstelprogramma ook preventieve maatregelen ten uitvoer moet leggen, alsmede maatregelen ter verhoging van het vermogen van nieuwe bossen om zich aan klimaatverandering aan te passen. In dit verband zal de Commissie verder nagaan hoe de bestaande financieringsinstrumenten kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld door steunverlening te laten afhangen van de voorwaarde dat er doeltreffende preventieve maatregelen worden gepland. Ook zal zij nagaan of de Gemeenschap een grotere rol moet spelen in de financiering van het herstel van bossen.