

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 26.10.2010
COM(2010) 600 definitief

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

**Naar een krachtigere Europese respons bij rampen: de rol van civiele bescherming en
humanitaire hulp
(Voor de EER relevante tekst)**

SEC(2010) 1243
SEC(2010) 1242

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Naar een krachtigere Europese respons bij rampen: de rol van civiele bescherming en humanitaire hulp

(Voor de EER relevante tekst)

1. Inleiding

De lidstaten en instellingen van de EU hebben adequaat gereageerd op de vele rampen die zich dit jaar zowel in de EU als daarbuiten hebben voorgedaan. Daarbij springen de aardbeving in Haïti en de overstromingen in Pakistan het meest in het oog. De respons van de EU is snel, doeltreffend en ruimhartig geweest. De kwaliteit van deze respons heeft geholpen om de burgers en lidstaten van de EU de toegevoegde waarde te laten zien van EU-maatregelen op het terrein van crisisrespons.

Tegelijkertijd zal naarmate rampen in omvang en frequentie toenemen, het beroep op de responscapaciteit van de EU bij rampen waarschijnlijk toenemen. Ook de huidige begrotingsdruk noodzaakt tot verdere inspanningen om een efficiënt gebruik van schaarse middelen te bevorderen.

Het Verdrag van Lissabon biedt tegen deze achtergrond een gelegenheid om de responscapaciteit van de Europese Unie bij rampen krachtiger, vollediger, beter gecoördineerd en efficiënter te maken. De bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde wijzigingen betreffen zowel de individuele instrumenten voor respons bij rampen als de middelen om te zorgen voor een consistente respons van de EU waarbij de coördinatie met de Verenigde Naties verzekerd is.

De taak een sterkere, meer coherente en beter geïntegreerde Europese responscapaciteit bij rampen tot stand te brengen, is tweeledig en bestaat in:

- het versterken van individuele instrumenten voor een EU-respons, alsmede
- het verzekeren van consistentie en synergie tussen deze verschillende instrumenten zodat de internationale respons coherenter is.

Voortbouwend op de Europese consensus over humanitaire hulp¹, de mededeling betreffende de versterking van het reactievermogen van de Unie bij rampen², en geïnspireerd door het rapport-Barnier en het debat naar aanleiding van dat rapport³, richt de onderhavige mededeling zich op civiele bescherming en humanitaire hulp, de twee voornaamste instrumenten die de EU ter beschikking staan om snel en doeltreffend noodhulp te verlenen aan mensen die met de onmiddellijke gevolgen van rampen worden geconfronteerd. Voor beide instrumenten geeft het Verdrag van Lissabon nieuwe rechtsgronden. In deze

¹ Europese consensus over humanitaire hulp, december 2007.

² Mededeling van de Commissie van 5 maart 2008 "Versterking van het reactievermogen van de Unie bij rampen": COM(2008) 130 definitief.

³ Rapport van Michel Barnier 'For a European civil protection force: europe aid'. http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

mededeling zet de Commissie haar voorstellen uiteen voor de tenuitvoerlegging van dit nieuwe rechtskader en voor de wijze waarop deze twee instrumenten effectiever gecombineerd kunnen worden.

Deze mededeling moet worden gezien als een eerste bouwsteen van een bredere en meer samenhangende inspanning om te komen tot een krachtigere EU-respons bij rampen. Er wordt gewerkt aan aanvullende bouwstenen die verschillende aspecten omvatten van de respons van de EU bij crises in en buiten de EU.

In dit opzicht biedt de oprichting van de Europese dienst voor extern optreden (EEAS) mogelijkheden om voor rampen buiten de Europese Unie de samenhang te verbeteren tussen de respons bij rampen en eventuele politieke of aan veiligheid gerelateerde aspecten van de algehele crisisrespons van de EU. Dit zal politieke en diplomatieke inspanningen omvatten in Brussel en ter plaatse, met name via EU-delegaties en met inbegrip van mogelijke consulaire bijstand wanneer daarom wordt verzocht. De EEAS zal verantwoordelijk zijn voor crisisresponsacties in het kader van het Stabiliteitsinstrument (Instrument for Stability, hierna "IFS" genoemd), alsook voor civiele en militaire crisisbeheersingsmiddelen, waarmee onder andere humanitaire steun en steun bij reddingsoperaties kan worden geboden. Tot slot zal het ook gaan om de rol van de EU als belangrijke donor van ontwikkelingshulp aan vele gebieden op aarde die door rampen zijn getroffen, waar de samenhang tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling kan en moet worden versterkt.

De Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Europese Commissie zullen spoedig een document dienaangaande presenteren, dat met name is gebaseerd op de follow-up van de aardbeving in Haïti eerder dit jaar. In dit document zullen ook verdere voorstellen worden gedaan voor de coördinatie in het kader van crisisrespons tussen de EEAS en de structuren voor civiele bescherming en humanitaire hulp.

Voor rampen binnen de Europese Unie vormen de voorstellen voor verbetering van de responscapaciteit een belangrijke bijdrage tot de Interne Veiligheidsstrategie in Actie van de EU, die het vergroten van Europa's veerkracht ten opzichte van rampen als een van de strategische doelen heeft. Consulaire bescherming zal aan de orde komen in de mededeling van de Commissie inzake consulaire bescherming.

Bij het Verdrag van Lissabon is ook een solidariteitsclausule ingevoerd, die de lidstaten verplicht elkaar bij te staan in geval van een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp op het grondgebied van de EU⁴. In 2011 zullen de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger een voorstel presenteren voor de maatregelen voor de uitvoering van de solidariteitsclausule.

2. Bestaande middelen aanpassen aan een veranderende wereld

Europa en zijn directe burens hebben in 2010 een reeks bijzonder ernstige rampen meegemaakt, variërend van plotselinge overstromingen en hevige stormen in West-Europa, grootschalige overstromingen in Centraal-Europa en de vulkanische aswolk na de uitbarsting van de Eyjafjallajökull tot de ongekende bosbranden in Rusland.

De wereld is dit jaar ook getuige geweest van twee van de ergste natuurrampen van de afgelopen jaren: de aardbeving in Haïti en de overstromingen in Pakistan, die beide veel

⁴ Artikel 222 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

doden en grootschalige verwoestingen veroorzaakten. Andere rampen betroffen bijvoorbeeld de explosie van de Deepwater Horizon boorput in de Golf van Mexico (die het meest verwoestende olielek aller tijden veroorzaakte) en ernstige droogte in de Sahel.

Het jaar 2010 is niet slechts een statistisch incident. Over de hele wereld is het geregistreerde aantal rampen per jaar vervijfvoudigd, van 78 in 1975 tot bijna 400 vandaag de dag. De gemiddelde jaarlijkse verliezen bedragen ongeveer een kwart procent van het mondiale bbp. De laatste 20 jaar zijn in Europa meer dan 29 miljoen mensen getroffen door geregistreerde rampen⁵, die meer dan 90 000 dodelijke slachtoffers maakten en 211 miljard euro aan economische verliezen veroorzaakten.

Deze tendens is voornamelijk te wijten aan klimaatverandering, bevolkingstoename in combinatie met toenemende verstedelijking alsook andere factoren, waaronder toegenomen industriële activiteit en verslechtering van het milieu. Bovendien blijft terrorisme een belangrijke bedreiging voor de veiligheid van de Europese burgers. Vanwege deze factoren zal de frequentie en intensiteit van rampen waarschijnlijk blijven toenemen. Gelet op deze veranderende realiteit is er alle reden voor de EU om haar responscapaciteit bij rampen te versterken.

De doeltreffende tenuitvoerlegging van een doelmatig rampenbeheersingsbeleid beperkt het aantal doden en de schade. Nu de risico's waarmee wij worden geconfronteerd toenemen en steeds duidelijker worden, is het essentieel dat het plaatselijke, nationale en Europese beleid wordt versterkt zodat deze bedreigingen het hoofd geboden kunnen worden. Er moet worden vastgesteld met welke maatregelen het bestaande systeem kan worden verbeterd en die maatregelen moeten ten uitvoer worden gelegd om in de toekomst beter op ernstige rampen te kunnen reageren.

Het is de voornaamste plicht van elke staat om de veiligheid en zekerheid van zijn burgers te beschermen en rampenpreventie, paraatheid en respons zijn eerst en vooral de verantwoordelijkheid van de nationale regeringen. Wanneer zich echter een ernstige ramp voordoet en er een overweldigend beroep wordt gedaan op de nationale capaciteit, is een gemeenschappelijke Europese respons effectiever dan het individuele optreden van lidstaten. Aanvullende middelen kunnen worden gemobiliseerd. Gezamenlijke inspanningen kunnen de kosteneffectiviteit bevorderen wanneer de nationale responscapaciteiten zo veel mogelijk op elkaar aansluiten. Samenwerking binnen de EU maakt de solidariteit tussen de lidstaten onderling en met derde landen zichtbaar. Nauwere samenwerking op EU-niveau kan ook de algehele respons en de coördinatie onder leiding van de Verenigde Naties (VN) versterken.

De Europese burgers zijn terdege doordrongen van het belang van samenwerking. Bijna 90% verwacht van de EU dat zij meer doet om hun land te helpen in geval van een ramp⁶. Eenzelfde percentage steunt humanitair optreden van de EU buiten de EU⁷.

De EU heeft een reeks instrumenten tot haar beschikking om bij rampen te kunnen reageren. Het Mechanisme voor civiele bescherming faciliteert en coördineert de bijstand in natura van

⁵ Het Centrum voor Onderzoek van de Epidemiologie bij Rampen (CRED). Het CRED definieert rampen als volgt: "Een situatie of gebeurtenis die de lokale capaciteit te boven gaat en daarom noodzaakt tot een verzoek op nationaal of internationaal niveau om hulp van buiten" www.cred.be. Deze mededeling betreft in de eerste plaats rampen die noodzaken tot een verzoek om internationale hulp.

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

⁷ http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf

de lidstaten in geval van rampen binnen de EU⁸. Het mechanisme coördineert ook de bijstand in natura in geval van rampen buiten de EU⁹.

De EU (Commissie en lidstaten tezamen) is 's werelds grootste donor van humanitaire hulp in ontwikkelingslanden. De financiële middelen zijn bestemd voor partnerorganisaties (met name VN-agentschappen, het Rode Kruis, de Rode Halve Maan en humanitaire ngo's) die ter plaatse het overgrote deel verzorgen van de noodhulp aan mensen die in nood verkeren.

Er zijn ook regelingen opgezet om de inzet van militaire middelen van de lidstaten te faciliteren wanneer deze noodzakelijk zijn als onderdeel van de algehele respons van de EU bij rampen¹⁰.

In het geval van de aardbeving op Haïti was de respons van de EU doeltreffend en snel. De eerste lessen die uit deze en andere recente rampen zijn getrokken, laten echter zien dat er ruimte voor verdere verbetering is in zin van **doeltreffendheid en doelmatigheid** (snelle inzet en de juiste maatregelen), de **samenhang** (operationele en politieke coördinatie) en de **zichtbaarheid** van de respons van de EU bij rampen. Elke verbeterde respons van de EU bij noodsituaties buiten de EU hangt echter wat de civiele bescherming betreft, af van een sterke en doeltreffende capaciteit van de lidstaten. Om de respons van de EU bij rampen te versterken is het dus allereerst noodzakelijk dat er wordt gezorgd voor een betere responscapaciteit binnen de EU.

Daarom wordt in deze mededeling een strategie uiteengezet om de rijkdom aan ervaring en middelen die op plaatselijk en nationaal niveau en op het niveau van de EU beschikbaar zijn, te bundelen in een versterkt EU-systeem voor respons bij rampen. Het richt zich met name op het bieden van **noodhulp in de eerste fase van een noodtoestand**. Politieke en veiligheidsaspecten van de respons bij rampen alsook de crisisrespons uit hoofde van het IfS en hulp op middellange en langere termijn en de wijze waarop deze beter gecoördineerd kunnen worden met spoedhulpacties, zullen in afzonderlijke voorstellen aan de orde komen.

Als de hoekstenen van een dergelijke strategie wordt voorgesteld een Europese responscapaciteit voor noodsituaties in te stellen, gebaseerd op de middelen van de lidstaten, en een Europees Centrum voor respons in noodsituaties te ontwikkelen. Er zijn ook voorstellen in de maak op het gebied van civiele bescherming en humanitaire hulp.

⁸ Het mechanisme werd in 2002, het de eerste jaar dat het operatief was, drie keer ingezet. In 2009 werd het 27 keer ingezet. Bij ongeveer de helft van de inzet gaat het om respons op rampen binnen de EU.

⁹ Het mechanisme wordt uitsluitend ingezet wanneer daartoe een verzoek wordt gedaan door een of meerdere door een ramp getroffen landen. In het geval van derde landen wordt de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken onmiddellijk geraadpleegd in de geest van de Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie over het gebruik van het Communautair mechanisme voor civiele bescherming bij crisisbeheersing (doc. 10639/03) om te bezien of de inzet van het mechanisme binnen de GBVB-crisisbeheersing valt.

¹⁰ De tussen 2003 en 2006 door de Raad opgestelde documenten omvatten het Algemeen kader ten behoeve van de militaire of door militairen gecharterde vervoersvoorzieningen van de lidstaten en EVDB-coördinatiewerktuigen ter ondersteuning van de EU-reactie op rampen en militaire ondersteuning van de EU-reactie op rampen: Vaststelling en coördinatie van de beschikbare middelen en vermogens (zie documenten 10639/03, 6644/4/04, 8976/06, 9462/3 REV3 en 14540/06 + COR1).

3. Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten zijn leidend bij het opzetten van een EU-responscapaciteit bij rampen:

- De EU moet effectief en in een geest van solidariteit kunnen reageren op rampen **zowel in als buiten de EU**.
- De responscapaciteit van de EU bij rampen moet zich richten op **alle soorten rampen** (dat wil zeggen natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen, met uitzondering van gewapende conflicten), die de nationale capaciteit overstijgen en tot bijstand van de EU nopen.
- Een volledig samenhangende benadering van rampen buiten de EU noodzaakt ertoe **de diverse elementen te bundelen** die al naar gelang de aard van de crisis ingezet kunnen worden: civiele bescherming, humanitaire hulp, crisisrespons uit hoofde van het IfS, reguliere geografische instrumenten voor externe bijstand (met gebruikmaking van flexibele procedures in crisis- en noodsituaties), civiele en militaire crisisbeheersing in het kader van het Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB). De benadering moet erop zijn gericht vast te stellen wat de meeste geschikte middelen zijn om op een bepaalde ramp te reageren en deze in te zetten. Er moet daarbij worden voortgebouwd op bestaande functies, mandaten en capaciteiten en er moet voor worden gezorgd dat kritieke lacunes en knelpunten worden aangepakt.
- Bij de reactie op met name humanitaire noden ten gevolge van rampen buiten de EU, **moet hulp door de EU plaatsvinden in overeenstemming met internationaal overeengekomen humanitaire beginselen** (menselijkheid, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid)¹¹ en richtsnoeren. Een verbeterde coördinatie door de EU zal de centrale coördinerende rol van de VN met betrekking tot noodsituaties in derde landen helpen versterken.
- De beste manier om te reageren op het alsmaar toenemende gevaar van rampen, is **een benadering die respons en rampenpreventie en -paraatheid met elkaar in evenwicht houdt**. Terwijl deze mededeling zich concentreert op respons, vormen rampenpreventie en -paraatheid de hoekstenen van de EU-strategie inzake rampenbeheersing¹². Maatregelen om de respons bij rampen te versterken zullen worden aangevuld door krachtige maatregelen op het gebied van preventie en paraatheid. Dit omvat het optimaliseren van de

¹¹ Europese consensus over humanitaire hulp: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/consensus_en.pdf.

¹² In 2009 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de mededeling "Een communautaire aanpak van de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen" (COM(2008) 82 definitief) en de mededeling inzake een EU-strategie ter beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden (COM(2008) 84 definitief). Het plan voor de uitvoering van de EU-strategie voor de beperking van het risico op rampen wordt binnenkort aangenomen. Er wordt thans een overzicht opgesteld van de risico's in de hele EU en de Commissie onderzoekt of er mechanismen mogelijk zijn voor een periodieke toetsing van het beleid van de lidstaten inzake preventie en paraatheid. De EU stelt aanzienlijke financiële middelen ter beschikking voor rampenpreventie, maar daarop wordt maar in beperkte mate beroep gedaan. Financiering is ook beschikbaar uit hoofde van de thema's Ruimte en Veiligheid van het 7e O&O-kaderprogramma. Getracht wordt de ondersteuning door de EU uit te breiden tot projecten voor rampenpreventie in derde landen, beste praktijken vast te stellen en uit te wisselen, en mogelijkheden voor innovatieve financieringsregelingen te onderzoeken. Deze werkzaamheden dienen te worden gekoppeld aan de inspanningen van de EU met betrekking tot de aanpassing aan de klimaatverandering. Ook de tenuitvoerlegging en verdere ontwikkeling van het EU-solidariteitsfonds zouden mogelijkheden kunnen bieden om de rampenbeheersing door de EU te versterken.

synergie tussen risicobeperking bij rampen en aanpassing aan klimaatsverandering zodat bijvoorbeeld financiële steun voor activiteiten op het gebied van preventie, herstel en wederopbouw zorgen voor een grotere veerkracht ten opzichte van toekomstige crises.

- **Een verbeterde kosteneffectiviteit** houdt in dat er wordt gezocht naar efficiëntere manieren om hulp te bieden. Dat kan worden bereikt door een betere bundeling van middelen zodat kosten worden verminderd en dubbele inspanningen worden voorkomen. Waar van toepassing dienen lidstaten te proberen om gemeenschappelijke middelen in te zetten. Bij nieuwe initiatieven (bijvoorbeeld het gemeenschappelijk verzorgen van vervoer) moet ervoor worden gezorgd dat de algemene voordelen in de zin van toegenomen efficiency, groter zijn dan de eventuele kosten en dat deze niet de nationale verantwoordelijkheid voor rampenpreventie, -paraatheid, en -respons ondermijnen. De EU moet er ook voor waken nieuwe structuren en extra bureaucratische lagen te scheppen.

4. Een effectievere en efficiëntere Europese respons bij rampen

4.1. De instelling van een Europese responscapaciteit in noodsituaties op basis van vooraf door de lidstaten vastgelegde middelen en vooraf overeengekomen noodplannen

De EU-respons op het gebied van civiele bescherming is momenteel gebaseerd op een ad-hoc aanbod van hulp van de lidstaten. Een dergelijk systeem maakt het vooraf plannen van noodhulp uiterst moeilijk en kan niet waarborgen dat in alle gevallen de juiste en voldoende hulp beschikbaar is. De EU moet overgaan van ad-hoccoördinatie naar een systeem waarbij voorafgaande planning ervoor zorgt dat de voornaamste middelen beschikbaar zijn voor onmiddellijke inzet.

Om de *planning* van de civiele-beschermingsoperaties van de EU te verbeteren stelt de Commissie het volgende voor:

- **Ontwikkeling van referentiescenario's voor de voornaamste typen rampen¹³, zowel in de EU als daarbuiten.**
- **Het vaststellen en in kaart brengen van de bestaande cruciale middelen die door de lidstaten beschikbaar zouden kunnen worden gesteld ten behoeve van de noodrespons van de EU in het kader van deze scenario's.**
- **Het ontwikkelen van noodplannen voor de inzet van deze middelen, waaronder transport, en het herzien daarvan op grond van de lessen die zijn getrokken uit nieuwe noodsituaties en oefeningen.**
- **Het vaststellen en waarborgen van de synergie tussen bijstand in natura en de bijstand die wordt geboden uit hoofde van de humanitaire financiering door de EU.**

Het in kaart brengen van de capaciteiten die beschikbaar zijn voor civiele-beschermingsoperaties van de EU op basis van vooraf gedefinieerde rampenscenario's zou de responscapaciteit van de EU aanzienlijk vergroten. Het zal de Commissie en de lidstaten in staat stellen om zoveel mogelijk voordeel te hebben van complementariteit en het bundelen van middelen. Dit zal tot grotere kosteneffectiviteit leiden.

¹³ Met inbegrip van CBRN- en grensoverschrijdende terroristische aanslagen.

Om de *beschikbaarheid* van cruciale middelen te vergroten, zijn verschillende regelingen getest met behulp van de *Vorbereidende actie met het oog op een EU-structuur voor snelle respons*. Dit omvatte standby-regelingen voor veldhospitals, noodopvang, pompen met een hoog debiet, waterzuivering en andere middelen die in de meeste lidstaten aanwezig zijn. Op grond van deze eerste ervaringen stelt de Commissie het volgende voor:

- **Instelling van een Europese responscapaciteit in noodsituaties in de vorm van een pool van vooraf vastgelegde civiele-beschermingsmiddelen van aan het mechanisme voor civiele bescherming deelnemende staten, die vrijwillig ter beschikking worden gesteld voor noodhulpoperaties van de EU, zowel in de Unie als daarbuiten.**

Lidstaten die ermee hebben ingestemd om middelen in de pool in te brengen, dienen deze desgevraagd beschikbaar te stellen voor EU-operaties tenzij deze middelen nodig zijn voor binnenlandse noodsituaties. Deze middelen dienen onder nationaal gezag en toezicht te blijven. De pool moet groot genoeg zijn om te allen tijde te kunnen waarborgen dat de cruciale responscapaciteiten beschikbaar zijn. De registratie van de middelen in de pool zal op basis van vrijwilligheid plaatsvinden en de middelen blijven volledig beschikbaar voor nationale doeleinden wanneer zij niet voor EU-operaties worden gebruikt. Lidstaten kunnen ook krachten bundelen en multinationale modules voor opname in de pool aanbieden¹⁴. Deze regelingen moeten openstaan voor deelname van derde landen, met name landen uit de Europese Economische Ruimte en de kandidaat-lidstaten van de EU.

In geval van ernstige rampen en wanneer om hulp wordt verzocht, zal een Commissie onmiddellijk een noodplan voorstellen dat is gebaseerd op de behoeften ter plaatse en op de vooraf opgestelde scenario's. Zij zal ertoe oproepen relevante modules toe te passen.

Ingezette middelen zullen ter plaatse worden beheerd door de onderscheiden lidstaten. Voor de coördinatie tussen de verschillende EU-modules ter plaatse en hun eventuele integratie in het clustersysteem van de VN zal worden gezorgd door de EU-deskundigen (Commissie en lidstaten) die door het Centrum voor respons in noodsituaties worden ingezet.

Aangezien de meeste van de modules van de lidstaten op het gebied van civiele bescherming al beschikbaar zijn voor nationale doeleinden, zal dit systeem naar verwachting geen aanzienlijke extra kosten met zich brengen in verband met hun ontwikkeling en paraatheid. Integendeel, het ontwikkelen van een gemeenschappelijke respons in noodsituaties zal naar verwachting juist efficiencywinst opleveren en de algehele kosteneffectiviteit van de hulpoperaties van de EU bij rampen verbeteren.

Er moeten regelmatige EU-trainingen en oefeningen worden georganiseerd om de interoperabiliteit van deze middelen te verhogen. Eisen op het gebied van interoperabiliteit zullen verder worden ontwikkeld.

De inzet van deze onmiddellijk beschikbare middelen zal de kern uitmaken van elke civiele-beschermingsoperatie van de EU. Zij zullen worden gecomplementeerd door een aanvullend aanbod van de lidstaten, op dezelfde manier als nu de civiele bescherming is georganiseerd.

¹⁴ Estland, Letland en Litouwen hebben met steun van de Commissie een gemeenschappelijke module voor pompen met hoog debiet ontwikkeld ("Balt Flood Combat" genoemd), waarvan met succes gebruik is gemaakt tijdens de overstromingen in Polen en de Republiek Moldavië.

Bij rampen buiten de EU complementeren deze direct beschikbare middelen en de humanitaire hulp van de EU elkaar en worden zij waar nodig ondersteund door civiele en militaire crisisbeheersinstrumenten van de EU in het kader van overeengekomen kaderregelingen.

Voorts stelt de Commissie het volgende voor:

- **Gebruik van de noodplannen om te bepalen of er lacunes zijn in de in de lidstaten beschikbare responscapaciteit op het gebied van civiele bescherming, die zouden kunnen worden opgevuld door aanvullende, door de EU gefinancierde middelen.**

Het delen van lasten en het gemeenschappelijke gebruik van middelen kan tot aanzienlijke efficiencywinst leiden. Dit is vooral het geval bij middelen die nodig zijn voor horizontale coördinatie, beoordeling en logistiek (bijvoorbeeld inspectievliegtuigen ter verkenning).

Er kan ook sprake van zijn ingeval van bepaalde soorten kostbare middelen. De Commissie heeft samen met lidstaten succesvolle proefprojecten uitgevoerd waarbij werd gekeken of hulp mogelijk is van de EU bij het verschaffen van verschillende soorten uitrusting voor noodmaatregelen. Deze projecten waren in hoofdzaak gericht op in de lucht inzetbare middelen voor het bestrijden van bosbranden en Teams voor technische bijstand- en ondersteuning (TAST), maar deze aanpak zou uitgebreid kunnen worden tot andere soorten middelen, zoals voorzieningen voor opsporing en redding op zee of gespecialiseerde medische voorzieningen.

De werkverdeling tussen de Europese responscapaciteit in noodsituaties en de EEAS zal worden ontwikkeld, zodat er voor complementariteit wordt gezorgd en de mogelijke synergie wordt benut tussen de verschillende manieren waarop maatregelen op het gebied van noodhulp en maatregelen ter zake van civiel en militair crisisbeheer worden uitgevoerd.

4.2. Het vooraf opslaan van hulpgoederen

Effectiviteit van hulp houdt in dat hulpgoederen vooraf zo dicht mogelijk bij het rampgebied worden opgeslagen, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van lokale en regionale middelen. Daarom hebben belangrijke internationale humanitaire organisaties (zoals het Wereldvoedselprogramma en de Internationale federatie van de nationale verenigingen van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan) hun capaciteiten voor opslag vooraf ontwikkeld en uitgebreid met omvangrijke financiële steun van de EU. Binnen de EU brengen ook lidstaten nationale goederen voor noodhulp en respons bijeen op strategische locaties. Recente ervaring heeft aangetoond dat deze aanpak de operationele respons op rampen aanzienlijk heeft versneld. Een mondiaal netwerk van regionale depots/centra zou de snelle mobilisatie van hulp aanzienlijk kunnen vereenvoudigen.

Om ervoor te zorgen dat middelen voor humanitaire hulpverleners snel beschikbaar zijn in geval van noodsituaties buiten de EU zal de Commissie:

- **De met EU-optreden opgedane ervaring met de voornaamste partners op humanitair gebied – met name het WFP en de IFRC – evalueren en opties ontwikkelen om deze aanpak verder te ontwikkelen.**

- **Proberen de eventuele bestaande systemen van de lidstaten voor opslag vooraf in derde landen te gebruiken.**

4.3. Verbeterde inventarisatie van behoeften

Een tijdige en nauwgezette inventarisatie van behoeften is essentieel om met kennis van zaken beslissingen over hulp te kunnen nemen. Echo-deskundigen ter plaatse en EU-teams op het gebied van civiele bescherming spelen bij noodsituaties buiten de EU een cruciale rol wat het verschaffen van informatie en advies voor de respons van de EU betreft. Zij ondersteunen ook het werk van de VN op het gebied van evaluatie en coördinatie. Er moet worden gezorgd voor een beter verband tussen de inventarisatie van humanitaire behoeften in de eerste stadia van noodhulp en de daaropvolgende aanpak van de evaluatie met betrekking tot herstel en ontwikkeling, zoals inventarisaties van behoeften na rampen (PDNA).

De Commissie zal:

- **Inspanningen onder leiding van de VN om gezamenlijke, sectoroverschrijdende en vergelijkbare behoefteninventarisaties te ontwikkelen, ondersteunen.**
- **EU-deskundigen inzetten die als contactpersonen de verbinding zullen onderhouden met het VN-systeem.**
- **De capaciteit vergroten van de evaluatieteams van de EU zodat zij een groter grondgebied bestrijken en waar nodig lacunes in de VN-capaciteit opvullen.**
- **Ervoor zorgen dat de EU-deskundigen die betrokken zijn bij behoefteninventarisaties in verband met noodhulp en bij de tenuitvoerlegging van humanitaire acties, voldoende betrokken worden bij de PDNA.**

4.4. Gedeelde, effectievere en kosteneffectievere logistiek

Er bestaan momenteel verschillende regelingen naast elkaar op nationaal niveau en EU-niveau voor logistieke knooppunten in rampgebieden in derde landen. De aanwezigheid van verschillende structuren houdt in dat iedere actor zelf zijn ondersteuning ter plaatse moet regelen en inzetten. Soms is de communicatie tussen deze nationale hulpcentra niet effectief. Dit is operationeel inefficiënt en niet kosteneffectief en vermindert bovendien de zichtbaarheid van de EU.

De uitvoering van horizontale taken, zoals de logistiek, kan op EU-niveau efficiënter plaatsvinden. De Commissie heeft samen met de lidstaten gespecialiseerde eenheden ontwikkeld (Technische bijstands- en ondersteuningsteams – TAST), die als mobiele centra voor logistieke ondersteuning dienen. De Commissie stelt voor om:

- **De Technische bijstands- en ondersteuningsteams systematischer in te zetten, met name in situaties waarin de lokale infrastructuur ineen is gestort, en contractuele regelingen op te zetten om ervoor te zorgen dat zij gegarandeerd beschikbaar zijn.**
- **Samen met de EEAS mogelijkheden te ontwikkelen voor betere ondersteuning door deze teams van de EU-delegaties, consulaire**

autoriteiten en andere EU- en internationale actoren tijdens ernstige noodsituaties buiten de EU.

- **Proberen deze maatregelen te laten resulteren in een coördinatiecentrum van de EU ter plaatse, dat kan aansluiten op het VN-systeem.**

4.5. Gecoördineerd en kosteneffectief vervoer

De EU heeft momenteel de mogelijkheid om het vervoer van hulp in natura te medefinancieren. Deze capaciteit moet worden versterkt om ervoor te zorgen dat vervoersknelpunten worden opgelost. De hulpverlening aan getroffen landen moet worden verbeterd, onder andere wat betreft logistiek en het ter plaatse verlenen van hulp waar die het meest nodig is.

De Commissie stelt voor om:

- **Bestaande regelingen voor het bundelen en medefinancieren van middelen op het gebied van vervoer te vereenvoudigen en versterken.**
- **Samen met de particuliere sector mogelijkheden te ontwikkelen om vervoer en logistiek in rampsituaties op commerciële basis te kunnen laten plaatsvinden.**
- **Optimaal gebruik te maken van het overeengekomen kader voor het gebruik van de militaire of door militairen gecharterde vervoersvoorzieningen van de lidstaten en de GVDB-coördinatie-instrumenten ter ondersteuning van de respons van de EU bij rampen.**
- **De ondersteuning voort te zetten van de ontwikkeling van passende (lucht)transportcapaciteiten (strategisch en tactisch) door humanitaire organisaties en de VN.**

4.6. Gebruik van de militaire voorzieningen van de lidstaten en ondersteuning in het kader van het GVDB van de EU-respons bij rampen

Civiele en militaire capaciteit die in het kader van het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid van de EU is ontwikkeld, kan bruikbaar zijn bij de ondersteuning van civiele bescherming en humanitaire hulp, met name bij grootschalige natuurrampen.

Op het gebruik van militaire middelen om bijstand te verlenen in derde landen als onderdeel van een respons op natuurrampen, zijn de zogeheten Oslo-richtsnoeren van toepassing¹⁵. Over deze richtsnoeren is op VN-niveau overeenstemming bereikt en zij zijn door de EU onderschreven in de Europese consensus over humanitaire hulp¹⁶. De Oslo-richtsnoeren bepalen dat militaire middelen slechts in laatste instantie moeten worden gebruikt, wanneer er geen enkel ander civiel alternatief beschikbaar is om tijdig ondersteuning te bieden voor dringende humanitaire noden.

Sommige lidstaten beschikken over nationale systemen om militair vervoer en andere militaire middelen te gebruiken ter ondersteuning van hun respons op het gebied van civiele

¹⁵ Richtsnoeren inzake het gebruik van militaire en civiele defensiemiddelen met betrekking tot hulpverlening bij internationale rampen – "Oslo-richtsnoeren" (opnieuw gelanceerd door de VN-OCHA in november 2006).

¹⁶ Zie met name punt 61.

bescherming bij grote rampen buiten de EU. Dergelijke militaire middelen, die beschikbaar worden gesteld via de civiele-beschermingsautoriteiten van de lidstaten, kunnen bijdragen tot de algehele bijstand in natura die de EU thans beschikbaar stelt via het Waarnemings- en informatiecentrum (MIC) in het kader van het Mechanisme voor civiele bescherming. Zoals de respons op de aardbeving en de tsunami's in de Indische Oceaan in december 2004 en meer recent de respons op de overstromingen in Pakistan in 2010 aantonen, kunnen militaire middelen de kritische lacunes opvullen in de capaciteit op gebieden als vervoer, logistieke ondersteuning, engineering, of medische ondersteuning.

De EU heeft een kader ontwikkeld voor militaire ondersteuning van de EU-respons bij rampen, dat het gebruik omvat van de militaire of door militairen gecharterde vervoersvoorzieningen van de lidstaten en van de coördinatie-instrumenten van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid¹⁷. Er zijn standaardwerkwijzen ontwikkeld, die met succes zijn toegepast bij ernstige noodsituaties, zoals het geval was bij het optreden in Pakistan in 2010, waar de Commissie (via het MIC) steunverlening door de lucht faciliteerde die werd aangeboden via de cel transportplanning van de militaire staf van de EU. Dit was een aanvulling op diverse civiele vluchten die werden georganiseerd en medegefinancierd in het kader van het mechanisme.

Specifieke voorstellen voor de verbetering van mechanismen voor het gebruik van civiele en militaire middelen in het kader van het GVDB als onderdeel van de respons van de EU op rampen, met name voor de verbetering van de samenhang en de synergie met EU-operaties op het gebied van humanitaire en civiele bescherming, zullen afzonderlijk worden gepresenteerd door de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie.

Het is noodzakelijk om:

- **het Europees Centrum voor respons in noodsituaties te ontwikkelen als de operationele verbinding van de Commissie op het gebied van noodhulp met de coördinatie-instrumenten van het GVDB, zodat de terbeschikkingstelling van de middelen van de lidstaten voor crisisbeheersing wordt afgestemd op de humanitaire behoeften ter plaatse.**

5. Een meer samenhangende respons

5.1. De ontwikkeling van een Centrum voor respons in noodsituaties

Civiele bescherming en humanitaire hulp zijn de voornaamste operationele instrumenten voor de directe respons van de EU bij rampen. Deze instrumenten zijn bijeengebracht in één directoraat-generaal (DG ECHO) van de Commissie zodat een versterkt Centrum voor respons in noodsituaties kan worden opgericht dat gebruik kan maken van informatie en deskundigheid op beide terreinen en de autoriteiten op het gebied van civiele bescherming en humanitaire hulp in de lidstaten, op Europees niveau doeltreffend aan elkaar kan koppelen.

De crisiscentra van ECHO en MIC zullen worden samengevoegd tot een echt responscentrum dat 24 uur per dag operationeel is en verantwoordelijk is voor de coördinatie van de civiele respons van de EU bij rampen. Dit vereist een kwalitatieve verschuiving van het delen van informatie en het reageren op noodsituaties naar een meer proactieve rol van planning,

¹⁷ Zie voor de verwijzingen betreffende de verschillende documenten voetnoot 11 hierboven.

controle, voorbereiding, operationele coördinering en logistieke ondersteuning. Het Centrum zal daartoe een geïntegreerde controlecapaciteit ontwikkelen, gebaseerd op onder andere GMES-diensten. Het centrum zal zorgen voor een doorlopende uitwisseling van informatie met zowel de autoriteiten op gebied van civiele bescherming als die op het gebied van humanitaire hulp, over de behoefte aan hulp en het aanbod dat is gedaan door de EU-lidstaten en andere actoren. Dit zal ervoor zorgen dat lidstaten weloverwogen beslissingen kunnen nemen over financiering en het aanbieden van aanvullende hulp. Het centrum zal ook referentiescenario's ontwikkelen voor de voornaamste soorten rampen, zowel in als buiten de EU.

Ten aanzien van noodsituaties buiten de EU dient het Centrum voor respons in noodsituaties verantwoordelijk te zijn voor het verzamelen van informatie over alle beschikbare Europese hulp in natura alsook voor het waarborgen van de samenhang ervan vis-à-vis het coördinatiesysteem van de VN en het getroffen land.

Een geconsolideerd Centrum voor respons in noodsituaties zal ook de operationele coördinatie met andere EU-actoren vereenvoudigen¹⁸. Dit houdt in dat informatie en analyses met de geografische afdelingen van de EEAS (eventueel met inbegrip van het Crisiscentrum) en met de EU-delegaties worden gedeeld. Het heeft ook betrekking op samenwerking met de structuren voor crisismanagement van de EEAS wanneer het gebruik wordt overwogen van militaire of andere middelen van de EU als onderdeel van de EU-respons bij rampen. Het Centrum moet ook een punt zijn voor contact met de relevante onderdelen van de EEAS, ook met het oog op in derde landen uitgevoerde missies in het kader van het GBVB of het EVDB. Het Centrum zal ook worden gekoppeld aan de regelingen voor bewustmaking die worden ontwikkeld als onderdeel van de interne veiligheidsstrategie en aldus bijdragen tot het vergroten van de veerkracht van Europa ten opzichte van rampen.

Er worden geen nieuwe overkoepelende structuren voorgesteld. De ontwikkeling van gespecialiseerde centra/platforms zal worden gepaard aan werkregelingen die de systematische uitwisseling van informatie waarborgen.

De Commissie zal:

- **De crisiscentra van de civiele bescherming en van het DG ECHO samenvoegen tot een echt Centrum voor respons in noodsituaties dat 7 dagen per week en 24 uur per dag beschikbaar zal zijn en nauw zal samenwerken met andere relevante diensten, waaronder de dienst die verantwoordelijk is voor de interne veiligheidsstrategie.**
- **Het Centrum voor respons in noodsituaties mettertijd ontwikkelen tot een platform dat steun biedt aan andere diensten die zich met ernstige rampen bezighouden.**
- **Regelingen opzetten voor het samenwerken met de EEAS (zowel de hoofdzetel als de EU-delegaties). Dit kan onder andere plaatsvinden door middel van maatregelen als regelmatige vergaderingen, tijdelijk uitwisseling van contactpersonen, gemeenschappelijke oefeningen en opleiding.**

¹⁸ De Commissie zal Argus (zie COM(2005) 662) en daaraan gerelateerde procedures blijven gebruiken en verder ontwikkelen voor sectoroverschrijdende crises met meervoudige gevaren alsook voor de coördinatie van alle Commissiediensten.

5.2. Versterken van coördinatie

Voor rampen in derde landen is de EU een uitgesproken voorstander van de centrale coördinerende rol van de VN, met name de rol van het VN-Bureau voor de coördinatie van humanitaire aangelegenheden. Een versterkte coördinatie door de EU zal de rol versterken van de VN bij het waarborgen van de samenhang van de bijdrage van de EU aan hulpverlening onder leiding van de VN.

De Commissie zal:

- **De steun van de EU aan de binnenlandse coördinatie van de VN van humanitaire bijstand (het clustersysteem en de humanitaire coördinator van de VN) versterken, onder andere door de mogelijke inzet van humanitair verbindingspersoneel van de EU en de mogelijke terbeschikkingstelling van EU-personeel aan het plaatselijke VN-coördinatiesysteem.**
- **Het Centrum voor respons in noodsituaties gebruiken voor het vereenvoudigen van de informatiestromen tussen de EU en de VN met betrekking tot de totale hulpverlening door de EU.**
- **De verslaglegging door het financiële controlesysteem van de VN over de totale hulpverlening door de EU bij rampen verbeteren.**

Het samenvoegen van humanitaire hulp en civiele bescherming in de portefeuille van één Commissaris biedt mogelijkheden tot gemeenschappelijke analyses, het gemeenschappelijk vergaren van informatie, vereenvoudigde invoeging in het clustercoördinatiesysteem en verbeterde intra-EU-coördinatie ter plaatse. Om de samenhang van de Europese noodhulpverlening verder te versterken zal de Commissie:

- **De instelling voorstellen van humanitaire contactpunten in de lidstaten, die te allen tijde beschikbaar zijn voor de uitwisseling van informatie. Deze contactpunten zullen worden gekoppeld aan nationale contactpunten voor het EU-mechanisme voor civiele bescherming zodat een volledig gecoördineerde aanpak wordt verzekerd.**
- **Een informatie-instrument via internet ontwikkelen (gebaseerd op het huidige 14-puntensysteem voor humanitaire bijstand en het GNCIS-systeem¹⁹ voor civiele bescherming). Dit instrument zal realtime communicatie mogelijk maken met betrekking tot de humanitaire hulp van de EU (27 lidstaten en de Commissie) en hulp in natura.**
- **Lidstaten aanmoedigen om tijdig verslag uit te brengen over humanitaire bijdragen.**

¹⁹ Gemeenschappelijk noodcommunicatie- en informatiesysteem – een veilig systeem dat de civiele-beschermingsinstanties die onderdeel uitmaken van het EU-mechanisme voor civiele bescherming en de Commissie met elkaar verbindt.

6. Een meer zichtbare respons

Zichtbaarheid van de EU is niet een doel op zich. Tegelijkertijd heeft het publiek in de EU recht op nauwkeurige en volledige informatie over de wijze waarop de EU op rampen reageert. De EU is momenteel de grootste donor van humanitaire hulp en haar inspanningen worden als operationeel doeltreffend beschouwd, zij het dat zij niet altijd zichtbaar zijn voor de EU-burgers, de begunstigde ontwikkelingslanden en internationale partners. Dit verzwakt in hoge mate de geloofwaardigheid en de onderhandelingspositie van de EU op internationaal niveau in een door globalisering gekenmerkt tijdperk. Ook het punt van communicatie vraagt om een passend concept voor scenarioplanning. De instellingen van de EU moeten, samen met de lidstaten, een communicatiestrategie ontwikkelen die de zichtbaarheid van de EU-respons zal verbeteren.

Het is ook van belang dat financiering door de EU, via internationale en plaatselijke partnerorganisaties, ter plaatse voldoende wordt erkend en zichtbaar is (behalve in gevallen waarin de aanwezigheid van EU-symbolen het verlenen van steun zou bemoeilijken) alsook op het internet.

De Commissie zal:

- **Veeleer één totaalcijfer voor de hulpverlening van de EU in noodsituaties (zowel in geld als in natura) dan afzonderlijke getallen voor de hulp van de EU en die van de lidstaten, waarbij de relevante bilaterale hulp volledige erkenning zal krijgen.**
- **Ervoor zorgen dat EU-symbolen samen met de nationale kenmerken zullen worden gebruikt voor alle personeel/hulp van de EU en de lidstaat die in respons op rampen wordt ingezet.**
- **Bezien hoe partnerorganisaties passende zichtbaarheid kunnen geven aan door de EU gefinancierde noodhulpverlening (bijvoorbeeld door het aanbrengen van het logo van de EU of een dubbel logo op hulpgoederen).**
- **Nauwer toezicht houden op de inachtneming van bestaande financieringsvoorwaarden.**
- **Overwegen hoe een versterkte responscapaciteit van de EU passende naamsbekendheid kan worden gegeven.**

7. Conclusie

De in deze mededeling uiteengezette strategie is een eerste stap in de ontwikkeling van een versterkte responscapaciteit van de EU bij rampen. Deze zal ertoe bijdragen dat het optreden van de EU het lijden van de slachtoffers van rampen binnen de EU en over de hele wereld zoveel mogelijk verlicht. In 2011 zullen wetgevingsvoorstellen worden gedaan om aan de voornaamste voorstellen uitvoering te geven.