



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.4.2014
COM(2014) 216 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Hyogohandlingsplanen for perioden efter 2015: risikostyring med henblik på
modstandsdygtighed**

{ SWD(2014) 133 final}
{ SWD(2014) 134 final}

1. PÅ VEJ MOD EN HYOGOHANDLINGSPLAN FOR PERIODEN EFTER 2015

Hyogohandlingsplanen "for opbygning af nationers og lokalsamfunds modstandsdygtighed mod katastrofer" er en tiårsplan vedtaget af 168 af FN's medlemsstater, der frivilligt har forpligtet sig til at arbejde med fem indsatsområder med det formål at sikre verden bedre mod naturkatastrofer og opbygge modstandsdygtighed mod katastrofer. Hyogohandlingsplanen blev vedtaget i 2005 og udløber i 2015. Derfor pågår der¹ en omfattende høringsproces om, hvordan handlingsplanen for katastroforebyggelse for perioden efter 2015 skal udformes. Planen skal godkendes på den tredje verdenskonference om katastroforebyggelse i Sendai (Japan) den 14.-18. marts 2015.

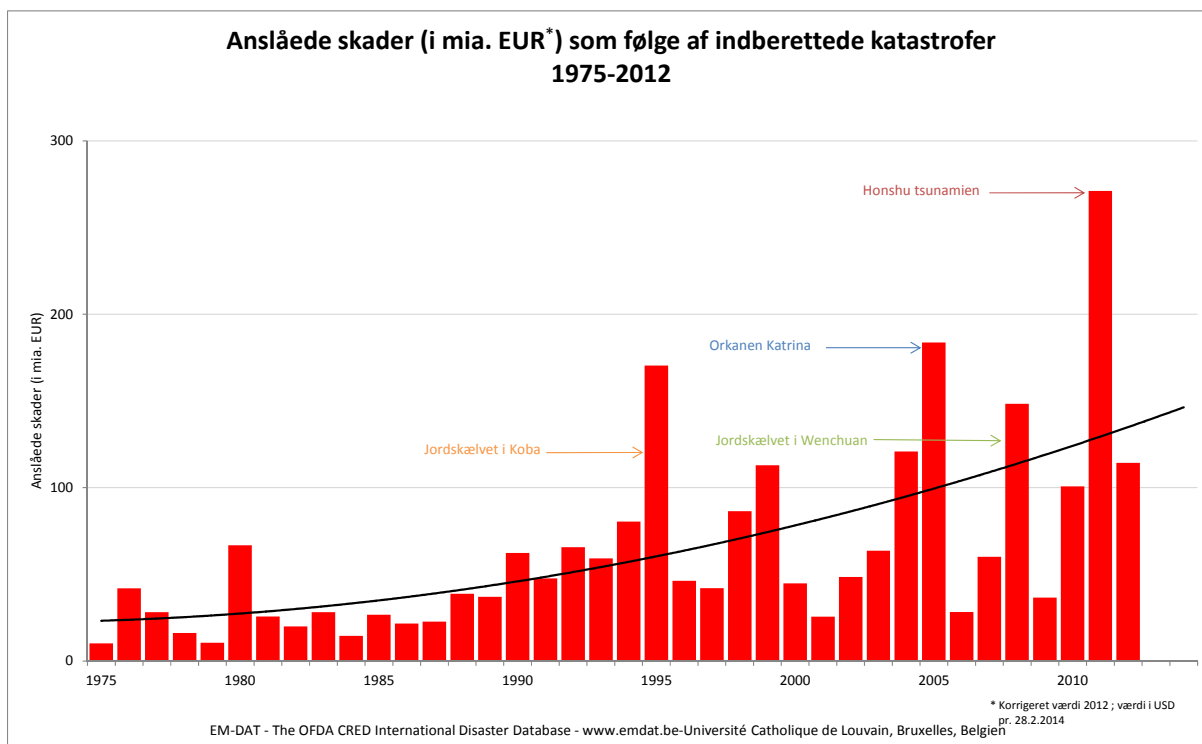
Katastrofe- og klimarisici har en væsentlig indvirkning på økonomien samt på borgernes sikkerhed og trivsel. De senere år har klimaændringer, hastig og dårligt forberedt urbanisering, demografisk pres, byggeri og mere intensiv arealudnyttelse i risikozoner, tab af biodiversitet og nedbrydning af økosystemer øget risikoen for at blive udsat for katastrofer væsentligt.

Mellem 2002 og 2012 kostede naturkatastrofer i gennemsnit over 100 000 mennesker livet om året. I det seneste årti har de samlede direkte tab på verdensplan været stigende. I gennemsnit er de økonomiske tab på over 100 mia. EUR². Virkningerne er forskellige fra region til region, eftersom de afhænger af risikoeksponeringen og det socioøkonomiske udviklingstrin. Skønt katastrofer typisk koster flere menneskeliv i udviklingslande og indebærer større økonomiske tab i udviklede økonomier, er alle lande sårbare over for katastrofer. Den Europæiske Union går heller ikke fri. Naturkatastrofer har således kostet 80 000 dødsfald og 95 mia. EUR i økonomiske tab i det seneste årti³.

¹ FN's kontor for katastroferisikobegrænsning er (i FN's Generalforsamlings resolution 66/199 af 22. december 2011) blevet anmodet om at fremme udarbejdelsen af en *handlingsplan for katastroforebyggelse for perioden efter 2015*.

² Center for forskning i epidemiske sygdommes udbredelse i forbindelse med katastrofer (CRED).

³ Center for forskning i epidemiske sygdommes udbredelse i forbindelse med katastrofer (CRED). Dataene dækker EU-28 og perioden 2002-2012.



Politikker for risikoforebyggelse og -styring er afgørende for at imødegå disse foruroligende tendenser og sikre bæredygtig udvikling og økonomisk vækst både i EU⁴ og på verdensplan. Forebyggelse og risikostyring med henblik på at undgå tab giver god økonomisk mening med et afkast på 4-7 euro for hver euro, der investeres⁵. Investeringer i risikostyring i forbindelse med katastrofer giver desuden ekstra økonomiske fordele og kan bidrage til jobskabelse og sikring af de offentlige og private financers strukturelle bæredygtighed.

På denne baggrund giver en ny international handlingsplan for katastrofeforebyggelse en enestående mulighed for at bygge videre på Hyogohandlingsplanen med henblik på bedre at imødegå fremtidige udfordringer.

Resultatet af initiativer som Rio +20-topmødet⁶, De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer⁷ og den omfattende internationale støtte til opbygningen af modstandsdygtighed viser, at katastrofeforebyggelse og katastrofehandling bør blive et prioriteret område i udviklingslande, nye vækstøkonomier og udviklede lande.

Revisionen af Hyogohandlingsplanen giver også EU lejlighed til at gøre status over de politikker, der er udviklet, og de fremskridt, der er gjort med opbygningen af modstandsdygtighed og risikostyring i forbindelse med katastrofer gennem EU-politikker og den bistand, der er ydet gennem udviklingsstøtte og humanitær bistand.

⁴ Jf. Europa 2020-strategien, KOM(2010) 2020.

⁵ "Natural disasters, counting the cost" ("omkostningerne ved naturkatastrofer", Verdensbanken, 2004).

⁶ FN's konference om bæredygtig udvikling, 2012.

⁷ FN's rammekonvention om klimaændringer.

Formålet med denne meddelelse er at gøre rede for Kommissionens umiddelbare holdning til, hvordan Hyogohandlingsplanen skal se ud i perioden efter 2015, på grundlag af resultaterne af en række EU-politikker, herunder på områderne civilbeskyttelse, miljøbeskyttelse, indre sikkerhed, tilpasning til klimaændringer, sundhed, forskning og innovation samt fremme af modstandsdygtighed gennem EU's udenrigspolitik. Meddelelsen analyserer de fremskridt, der er gjort, og behandler manglerne i forbindelse med gennemførelsen og de nye udfordringer, som forøgede risici i fremtiden vil indebære.

2. FREMSKRIDT OG UDFORDRINGER

Hyogohandlingsplanen har siden vedtagelsen i 2005 medvirket til at støtte globale, regionale og nationale bestræbelser inden for katastrofeforebyggelse. Skønt der er sket fremskridt, er der fortsat betydelige mangler i forbindelse med gennemførelsen, ligesom der er opstået yderligere udfordringer.

Opbakningen til risikostyring i forbindelse med katastrofer er øget og har bidraget til øget opmærksomhed om og større investeringer i risikostyring i forbindelse med katastrofer fra nøgleinteressenters side, herunder fra de vigtigste donorer af udviklingsbistand. Egenkontrol af fremskridtene med at gennemføre Hyogohandlingsplanens fem handlingsprioriteter⁸ viser imidlertid, at der er gjort størst fremskridt med handlingsprioritet 1 (sikre, at katastrofeforebyggelse er et prioriteret område nationalt og lokalt og har et stærkt institutionelt grundlag for gennemførelse) og 5 (styrke katastrofeberedskabet med henblik på en effektiv indsats), hvorimod fremskridtene med handlingsprioritet 4 (begrænse de bagvedliggende risikofaktorer) konsekvent er mindre⁹.

De fleste lande har fortsat problemer med at integrere katastrofeforebyggelsen i planlægningen af de offentlige investeringer, byudviklingen, den fysiske planlægning og arealforvaltningen og den sociale sikring. Der er fortsat behov for at omsætte politikker og institutionel udbygning til faktisk gennemførelse og mere modstandsdygtige samfund. De aktuelle investeringer og politiske foranstaltninger er ikke tilstrækkelige til at imødegå de eksisterende risici, endsige til at holde trit med de nye udfordringer, der bl.a. omfatter følgende:

- Virkningerne af klimaændringerne og de fortsatte miljøforringelser vil medføre voldsommere og hyppigere ekstreme naturbegivenheder, bl.a. oversvømmelser, tørke og cykloner.
- Klimaændringerne udgør også en trusselsmultiplikator, der øger ustabilitet, konflikter og struktursvagheder, hvilket medfører migration og fordrivelser, svag styring og geopolitisk ustabilitet.

⁸ Handlingsprioriteter: 1) sikre, at katastrofeforebyggelse er et prioriteret område nationalt og lokalt og har et stærkt institutionelt grundlag for gennemførelse, 2) indkredse og vurdere katastroferisici og forbedre den tidlige varseling, 3) anvende viden, innovation og uddannelse til at opbygge en kultur med sikkerhed og modstandsdygtighed på alle niveauer, 4) begrænse de bagvedliggende risikofaktorer og 5) styrke katastrofeberedskabet med henblik på en effektiv indsats på alle niveauer.

⁹ Implementation of the Hyogo Framework for Action, Summary reports 2007-2013 (gennemførelse af Hyogohandlingsplanen, sammenfattende rapporter 2007-2013), FN's kontor for katastroferisikobegrænsning 2013.

- Konflikter og svaghed indebærer også yderligere sårbarhed over for katastrofer.
- Befolkningsvækst, særligt i fattigere lande og husstande øger sammen med hastig urbanisering presset på naturressourcerne og på de økonomiske aktiviteter i risikozonerne.
- Hastig urbanisering, der fører til befolkningskoncentration og investeringer i risikozoner, udgør også en tendens, som i betydelig grad øger sårbarheden (det anslås, at 60-70 % af verdens befolkning i 2050 vil leve i byområder)¹⁰.
- Efterspørgslen efter energi og fødevarer vokser og lægger pres på ressourcer som jord og vand. Vandknaphed forventes at blive et stort problem, når næsten halvdelen af verdens befolkning i 2030 lever i områder med høj vandbelastning¹¹.
- Der er ved at opstå nye risici med potentielt stærkt forstyrrende virkninger (begivenheder med relation til rumvejr, fænomener, der indebærer flere forskellige risici såsom den tredobbelte Fukushima-ulykke i 2011, risici i den digitale og højteknologiske tidsalder, herunder cyberrisici).
- Mindre voldsomme risikobegivenheder (mindre, højfrekvente, lokale begivenheder, f.eks. floder, der går over deres bredder, brande og jordskred) undervurderes ofte og indberettes ikke tilstrækkeligt. Ikke desto mindre undergraver de både den lokale udvikling og konkurrenceevnen på nationalt plan.
- Økonomierne er globaliserede og i stadig højere grad baserede på komplekse globale forsyningskæder. Som oversvømmelserne i Thailand i 2011 viste, kan efterdønningerne af det økonomiske chok, som en katastrofe afstedkommer, ramme økonomier og erhvervsliv på den anden side af kloden.
- Den økonomiske og finansielle afmatning lægger pres på de nationale budgetter for stå vidt angår finansieringen af risikostyringen i forbindelse med katastrofer.

3. EU'S RISIKOSTYRINGSPOLITIK OG DAGSORDEN FOR MODSTANDSDYGTIGHED I FORBINDELSE MED KATASTROFER: ET AFGØRENDE BIDRAG TIL GENNEMFØRELSEN AF HYOGOHANDLINGSPLANEN

At øge EU's modstandsdygtighed mod kriser og evne til at forudse, træffe forholdsregler mod og reagere på risici, særligt grænseoverskridende risici, er et mål i Europa 2020-strategien¹². Konkurrencedygtighed og bæredygtighed forudsætter effektiv risikostyring i forbindelse med katastrofer, hvilket bidrager til at undgå tab og styrke modstandsdygtigheden mod forøgede globale chok og trusler. Investeringer i forebyggelsen af risikoen for katastrofer og i styringen af katastrofer er en stærk drivkraft bag innovation, vækst og jobskabelse, der også skaber nye markeder og forretningsmuligheder.

¹⁰ Det internationale sundhedsobservatorium, Verdenssundhedsorganisationen.

¹¹ Forenede Nationer, Afdelingen for Økonomiske og Sociale Anliggender.

¹² KOM(2010) 2020 af 3.3.2010.

En række betydelige resultater er nået takket være EU-politikker og finansiel støtte. De udgør vigtige EU-delmål på vejen mod enighed om en samlet politik for risikostyring i forbindelse med katastrofer, der understøtter den kommende internationale handlingsplan for risikostyring i forbindelse med katastrofer.

3.1. EU's politiske resultater med relation til risikostyring i forbindelse med katastrofer

De nye bestemmelser i den reviderede EU-lovgivning¹³ om civilbeskyttelse fastlægger rammerne for gennemførelsen af en tværsektoriel politik for risikostyring i forbindelse med katastrofer med en samlet strategi for alle naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer i alle katastrofehandteringsstadier (forebyggelse, beredskab og indsats).

Blandt de vigtige foranstaltninger, der støtter gennemførelsen af EU's ramme for risikostyring i forbindelse med katastrofer, som bygger på ny lovgivning, tidligere meddelelser og rådskonklusioner, kan nævnes følgende:

- **Risikovurdering og -analyse:** På grundlag af de tilgængelige nationale risikovurderinger har Kommissionen udarbejdet den første tværsektorielle oversigt over risici i EU. Hvor det er muligt og relevant, tager den hensyn til den fremtidige virkning af klimaændringer og behovet for klimatilpasninger. Ud fra en konsekvent fremgangsmåde skal medlemsstaterne udarbejde nationale risikovurderinger, der omfatter mange forskellige typer af katastrofer, inden udgangen af 2015. Derefter skal de vurdere deres nationale risikostyringskapacitet og forbedre planlægningen af deres risikostyring.
- Tilskyndelse til **læring og erfaringsudveksling med henblik på at forbedre styringen** – fremme og støtte af anvendelse af indhøstede erfaringer og peer reviews (f.eks. Det Forenede Kongerigs peer review fra 2012 og Finlands fra 2013¹⁴) med henblik på at tilskynde til læring på tværs af medlemsstaterne og fremskridt med hensyn til udvikling og gennemførelse af risikostyringspolitikker og -praksisser.
- Desuden er der i øjeblikket ved at blive udarbejdet **retningslinjer til forebyggelse af katastrofer på grundlag af bedste praksis** inden for tværgående områder (styring, planlægning, data, risikokommunikation samt information, forskning og teknologi).
- **Datadisponibilitet, -tilgængelighed og -sammenlignelighed**, herunder igangværende samarbejde med medlemsstaterne og internationale partnere (bl.a. FN's kontor for katastroferisikobegrænsning og IRDR¹⁵) med henblik på at indføre europæiske standarder og protokoller for registrering af tab i forbindelse med katastrofer¹⁶.

¹³ Afgørelse nr. 1313/2013/EU om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme.

¹⁴ Støttet af Europa-Kommissionen og udviklet i samarbejde med FN's kontor for katastroferisikobegrænsning og OECD.

¹⁵ Forskningsprogrammet Integrated Research on Disaster Risk, <http://www.irdrinternational.org>.

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek og L. Vernaccini, 2013. Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach (registrering af tab i forbindelse med katastrofer: anbefalinger vedrørende en europæisk strategi). Den Europæiske Unions Publikationskontor, Scientific and Technical Research Reports EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (online), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>.

- **Integration af risikostyring i forbindelse med katastrofer:** Hensynet til forebyggelse af risici for katastrofer og styring af katastrofer er blevet integreret i en række vigtige EU-politikker og finansielle instrumenter for at støtte investeringer i modstandsdygtighed (f.eks. samhørighed, transport- og energi, innovation, beskyttelse af kritisk infrastruktur, grænseoverskridende sundhedstrusler, miljøkonsekvensvurdering, grøn infrastruktur, integreret kystforvaltning, landbrug, fødevarer- og ernæringsikkerhed, vand, styring af oversvømmelsesrisici, forebyggelse af større industrielle uheld).
- **Forsikring anvendt som et redskab til håndtering af katastrofer:** Grønbogen om forsikringsdækning af naturkatastrofer¹⁷ og menneskeskabte katastrofer tager sigte på at inddrage den private sektor og undersøge, hvordan forsikring kan anvendes effektivt som incitament til risikoerkendelse, -forebyggelse og -reduktion.
- **Stærke synergier med tilpasningen til klimaændringer**¹⁸ som beskrevet i EU-strategien for tilpasning til klimaændringer, på tværgående områder, f.eks. data- og videndeling, risiko- og sårbarhedsvurdering, modstandsdygtighed i byerne, udvikling af europæiske standarder for klimarobust infrastruktur, sammenhæng mellem nationale tilpasningsstrategier og planer for risikostyring, sporing af investeringer i modstandsdygtighed¹⁹.
- **Videnskab og innovation skal bidrage til risikostyringen i forbindelse med katastrofer:** I 2013 søsatte Kommissionen sammen med EU's medlemsstater et initiativ, der tydeligt skal kortlægge og forbedre strategierne for katastrofe-forebyggelse og -beredskab. Desuden støtter Horisont 2020-forskningsprogrammet udfordringsbaserede strategier, der skal forbedre modstandsdygtigheden i forbindelse med katastrofer (f.eks. overvågning, forebyggelse, forudsigelse, hurtig varsling, oplysning, afbødning af og tilpasning til klimaændringer, krisekommunikation, teknologioverførsel og standardforberedelse).
- **Håndtering af grænseoverskridende virkninger** (gennem makroregionale projekter og strategier, f.eks. EU-strategien for Østersøområdet, EU-strategien for Donauområdet og regionale maritime strategier) **og samarbejdsaktiviteter** med kandidatlande, potentielle kandidatlande og andre nabolande.
- **Forbedret indsatsberedskab** gennem udvikling af en frivillig pulje af på forhånd bevilgede katastrofeindsatskapaciteter, bedre indsatsplanlægning, uddannelsesnetværk og forstærket samarbejde mellem myndighederne om uddannelse og øvelser²⁰ samt udbygning af ordninger for tidlig varsling²¹. Nye operationelle

¹⁷ KOM(2013) 213 af 16.4.2013.

¹⁸ KOM(2013) 216 af 16.4.2013.

¹⁹ Bidrager til EU's mål om, at 20 % af EU's budget skal anvendes til klimarelaterede investeringer.

²⁰ Afgørelse nr. 1313/2013/EU om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme.

²¹ F.eks. det europæiske informationssystem for skovbrande (EFFIS) eller et europæisk oversvømmelsesvarslingssystem (EFAS).

beredskabsstyringstjenester er også på til rådighed på verdensplan gennem EU's rumprogrammer som Galileo og Copernicus.

3.2. EU-støtte til udviklingslande med fokus på opbygning af modstandsdygtighed i kriseudsatte lande

På grundlag af meddelelsen fra 2012 om modstandsdygtighed²² og den efterfølgende handlingsplan²³ er EU fast besluttet på at mindske sårbarheden og opbygge modstandsdygtigheden mod fremtidige belastninger og chok som forudsætninger for fattigdomsbekæmpelse og bæredygtig udvikling. Risikostyringsstrategier vil blive integreret i programmeringen af EU's humanitære bistand og udviklingsbistand inden for alle sektorer og i alle sammenhænge. Arbejdet bygger desuden på EU-strategien til støtte for katastroforebyggelse i udviklingslande (2009)²⁴ og gennemførelsesplanen (2011)²⁵.

EU's strategi for øget modstandsdygtighed skal dække flere sektorer og niveauer (lokalt, nationalt, regionalt og globalt) og håndtere de gensidigt og kausalt forbundne dynamikker, som sårbarhed og skrøbelighed udgør, samtidig med at kapaciteten, der hidrører fra det enkelte niveau og den enkelte sektor, skal optimeres. De lokale, nationale og regionale institutioners ledende rolle understreges kraftigt.

Der er allerede opnået betydelige fremskridt. De nylige initiativer SHARE²⁶, AGIR²⁷ og GCCA²⁸ bidrager allerede til at opbygge de mest sårbare modstandsdygtighed. Samtidig støtter den AVS-interne strategi²⁹ regionalt baserede strategier og handlingsplaner for katastroforebyggelse og klimaændringsstrategier i Afrika, Caribien og Stillehavsområdet.

ECHO's ulykkesberedskabsprogram (DIPECHO), som muliggjorde afprøvningen og efterprøvningen af fællesskabsstrategier og anerkendt god praksis for katastroforebyggelse (herunder fremme af sikrere skoler og hospitaler og af modstandsdygtighed i byerne), vil blive udbredt yderligere, så det kan indarbejdes i regeringernes politikker.

Der er også gjort fremskridt med risiko- og sårbarhedsvurdering, gennem udvikling af et fælles, gennemsigtigt, videnskabeligt funderet, humanitært risikoindeks (InfoRM³⁰) på grundlag af åbne data og med det formål at harmonisere de humanitære aktørers risikostyring i forbindelse med katastrofer (det er et fælles initiativ fra De Humanitære FN-organisationers Fælles Stående Komités, Europa-Kommissionens, donorers, NGO'ers og medlemsstaters side).

²² COM(2012) 586 af 3.10.2012.

²³ SWD(2013) 227. af 19.6.2013.

²⁴ KOM(2009) 84 af 23.2.2009.

²⁵ SEK(2011) 215 af 16.2.2011.

²⁶ Supporting Horn of Africa Resilience (støtte af modstandsdygtigheden på Afrikas Horn).

²⁷ Alliance Globale pour l'Initiative Resilience Sahel (Global alliance for modstandsdygtighedsinitiativet for Sahel).

²⁸ Global klimaalliance (GCCA) <http://www.gcca.eu>.

²⁹ Det Europæiske Fællesskab – AVS-staterne: interne AVS-strategipapirer og flerårigt vejledende program.

³⁰ Index for Risk Management (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>.

Initiativerne vil også sætte deres præg på EU's udenrigspolitik generelt, herunder den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (f.eks. arbejdet med konfliktforebyggelse og udvikling af et system til hurtig varsling af konflikter).

4. PRINCIPPER FOR DEN KOMMENDE HANDLINGSPLAN

I en global kontekst, hvor behovene øges, og nye udfordringer opstår, må der i den handlingsplan, der skal afløse Hyogohandlingsplanen, findes frem til og gennemføres strategier for og midler til at begrænse risiciene for katastrofer og mere effektivt at styrke modstandsdygtigheden. Med udgangspunkt i erfaringerne med den nuværende Hyogohandlingsplan skal følgende hovedelementer indgå i Hyogohandlingsplan for perioden efter 2015:

i) Forbedringer med hensyn til ansvarlighed, gennemsigtighed og styring

Den nuværende handlingsplan er frivillig og bygger på egenkontrol. Den kommende handlingsplan forventes fortsat at være frivillig. Der bør dog i forhandlingernes løb aftales en række standarder og mekanismer, således at de forskellige aktører kan holdes ansvarlige for deres handlinger (eller manglende handlinger). Den bør skabe incitamenter til at indfri tilsagn, men samtidig sikre medansvar for gennemførelsen.

Der bør skabes ordninger med jævnlige peer review-mekanismer, herunder frivillige peer reviews (der med held er blevet anvendt i Det Forenede Kongerige og Finland ved EU-samarbejdet om risikostyring i forbindelse med katastrofer og om Hyogohandlingsplanen). De kan bidrage til forbedret politikudformning, erfaringsudveksling og større ansvarlighed.

For at øge gennemsigtigheden bør den kommende handlingsplan føre til indsamling og udveksling af forsvarlige og sammenlignelige data om tab i forbindelse med katastrofer, katastrofer og sårbarhed som led i en åben datapolitik, der omfatter udvikling af fælles og indbyrdes kompatible data- og risikovurderingsprotokoller samt offentlige registre og databaser over risici. Standardiseringsbestrebelse bør også omfatte overordnede foranstaltninger med relevans for risikostyring. Dette bør støttes af systematiske foranstaltninger, der øger offentlighedens risikobevisthed og forbedrer risiko- og krisekommunikationen (uddannelse, medieinddragelse, netværk).

Den kommende handlingsplan bør ydermere bidrage til bedre styring i forbindelse med katastrofehandling på alle niveauer og på tværs af alle sektorer, og der bør opbygges effektive koordineringsmekanismer og bæredygtige partnerskaber mellem forskellige offentlige myndigheder og relevante interessenter (civilsamfundet, den akademiske verden, forskningsinstitutioner og den private sektor). Inddragelse af relevante aktører og lokalsamfund i beslutningstagningen bør sikres gennem inkluderende mekanismer for deltagelse og fremme af en rettighedsbaseret tilgang³¹. Stærke lokale strukturer og styrkelse af de lokale myndigheders kapacitet er afgørende for at kunne forbedre planlægningen og modstandsdygtigheden i byerne og sikre lokalt politisk engagement og effektiv gennemførelse af de eksisterende retlige og politiske rammer.

Regionale mellemstatslige organisationer bør spille en vigtig rolle i gennemførelsen af den kommende handlingsplan og i de regionale platforme for katastroferisikominimering,

³¹ F.eks. retten til beskyttelse, retten til information og retten til at blive hørt.

eftersom strategier for integreret regional risikostyring i forbindelse med katastrofer i øjeblikket er under udvikling i flere regioner, bl.a. EU. Der bør også tilskyndes til mere effektive regionale mekanismer og programmer for samarbejde og kapacitetsudvikling, særligt med henblik på at håndtere fælles, grænseoverskridende risici. Regional risikovurdering og mere effektiv planlægning bør fremmes.

ii) En handlingsplan, der skaber resultater – mål og indikatorers rolle med hensyn til at måle fremskridt og tilskynde til gennemførelse

De prioriterede indsatsområder og indikatorer³² i den nuværende Hyogohandlingsplan handler om, i hvilket omfang landene har iværksat de politikker og oprettet de institutioner, som er nødvendige for at begrænse risiciene for katastrofer. Egenkontrol af fremskridtene med at gennemføre Hyogohandlingsplanens fem handlingsprioriteter har endnu ikke ført til, at landene har gjort en konsekvent indsats for at overvåge risikoen for katastrofer og modstandsdygtigheden. Hertil kommer, at der ikke har været nogen kobling mellem overvågningen af fremskridt under Hyogohandlingsplanen og mekanismerne til overvågning af fremskridt under årtusindudviklingsmålene³³ og De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer. Et forenklet nyt overvågningssystem bør rette op på disse mangler, så det kan blive et mere effektivt redskab til at måle fremskridt, tilskynde til gennemførelse på de forskellige niveauer og udveksle god praksis.

Handlingsorienterede mål bør udvikles yderligere, så gennemførelsen af den nye handlingsplan kan måles effektivt, og så der tilskyndes til større ansvarlighed. Målene bør vedrøre de vigtigste af de elementer, der skaber modstandsdygtighed mod katastrofer, og tilskynde landene til at iværksætte og effektivt gennemføre de nødvendige politikker og redskaber til forebyggelse af, at risici opstår og vokser, med henblik på at begrænse risiciene for katastrofer og styrke modstandsdygtigheden.

Målene skal være politisk acceptable og operationelt mulige og målelige, opnåelige og resultatorienterede og have en klar tidsplan. Mulige områder kunne være tilsagn om senest på en bestemt dato at have udviklet og gennemført integrerede risikovurderinger og vurderinger af risikostyringskapaciteter (som EU-lovgivning om civilbeskyttelse også lægger op til) eller andre resultatorienterede foranstaltninger (der sikrer, at alle borgere, også sårbare, har adgang til tidlig varsel og information om risici, og at ny infrastruktur, f.eks. hospitaler, sundhedsfaciliteter og skoler, kan modstå katastrofer, og at andelen af mennesker og infrastruktur, der udsættes for katastrofer, nedbringes).

Opstilling af universelle mål kunne fremme en mere integreret tilgang til sammenligning på verdensplan af resultaterne med gennemførelsen og til udveksling af god praksis mellem udviklede lande og udviklingslande.

På grund af landenes og regionernes ret forskellige risikoprofiler er det sandsynligvis mere hensigtsmæssigt at fastlægge mere specifikke mål og indikatorer på nationalt eller regionalt plan. En regional målopfyldelsesstrategi, der bygger på regionale strategier udviklet af flere regioner, bør fremmes, under hensyntagen til risicienes karakter, de fremskridt, der er gjort

³² 22 nøgleindikatorer og 5 indsatsområder.

³³ Millenniumudviklingsmålene.

med gennemførelsen af Hyogohandlingsplanen, og de eksisterende regionale mekanismer for samarbejde om katastrofehåndtering.

Desuden kunne indikatorer, der måler katastrofers virkninger over tid, bidrage til at følge, hvor store fremskridt der gøres med at opbygge modstandsdygtighed mod katastrofer. Dette kunne måles ved hjælp af indikatorer, f.eks. hyppighed af katastrofer, direkte økonomiske tab som procentdel af BNP pr. land, antallet af ofre og sårede, procentdelen af forsikrede tab sammenholdt med de samlede tab, procentdelen af private og offentlige budgetter, der allokeres til katastroforebyggelse og katastrofeberedskab (f.eks. foranstaltninger via et pålideligt system til sporing af risikostyringen i forbindelse med katastrofer³⁴).

Målene og de dertil hørende indikatorer skal føre til en mærkbar begrænsning af tab og risici, hvor det betyder mest.

iii) Styrkelse af bidraget til bæredygtig og intelligent vækst

Den kommende handlingsplan bør fremme katastrofesikring i økonomiske og finansielle afgørelser og strategier, både i den offentlige og i den private sektor. Der bør lægges særlig vægt på cost-benefit-analyser af foranstaltninger til forebyggelse af katastrofer, bl.a. af hensyn til ressourceallokeringen. Alle større infrastrukturer og projekter bør være risikofølsomme og modstandsdygtige over for klimaforandringer og katastrofer.

Det er afgørende, at den kommende Hyogohandlingsplan udvikles og gennemføres i tæt partnerskab med den private sektor, internationale finansielle institutioner som Den Europæiske Investeringsbank³⁵ og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling³⁶ samt med større investorer. Nye initiativer, der skal involvere hele erhvervslivet, bør fremmes, herunder udvikling af partnerskaber, der både omfatter offentlige, private og andre interessenter. Værdikæden forsikring/genforsikring, herunder (gen)forsikringsformidlere, forsikrings- og genforsikringsvirksomheder, men også markedsbaserede instrumenter, bør spille en nøglerolle i bestræbelserne på at bistå lande og regioner, som er særligt sårbare over for katastrofer, med at skabe finansielle beredskabsmekanismer og søge at begrænse risikoadfærd.

Der bør tilskyndes yderligere til innovativ teknologi og instrumenter til støtte for katastrofehåndtering (IKT, systemer til tidlig varsling, modstandsdygtig infrastruktur og bygninger, grøn infrastruktur, klimamodellering og integreret modellering af risici for katastrofer, økosystembaserede strategier, kommunikation, vidensstyring). Dette vil også føre til øgede forretningsmuligheder og bidrage til grøn vækst.

Den kommende handlingsplan bør styrke den videnskabelige/politiske grænseflade ved at udnytte viden, herunder innovation, og teknologi. Det er nødvendigt med en mere effektiv anvendelse af videnskab og forskning inden for både naturvidenskab og samfundsvidenskab for systematisk at kvalificere politikker og foranstaltninger. Dette bør inkludere en fremsynet og omfattende strategi, der omfatter mange forskellige typer af katastrofer (og som dækker

³⁴ Som supplement til de eksisterende, herunder Rio-markører
<http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

³⁵ Den Europæiske Investeringsbank.

³⁶ Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling.

både naturskabte og menneskeskabte risici, herunder industriulykker og kemikalieulykker) samt løsningsorienteret forskning med henblik på bedre at imødegå fremtidige risici og samfundsudfordringer. Et tæt internationalt samarbejde på dette område er afgørende.

En fælles strategi i forhold til tilpasningen til klimaforandringer og øget fokus på at minimere de bagvedliggende risikofaktorer i økosystemforvaltning, ressourceeffektivitet, arealanvendelse og byplanlægning, miljøovervågning og konsekvensvurdering er afgørende forudsætninger for, at der kan sikres bæredygtig vækst på lang sigt.

iv) Tackling af svagheder og opfyldelse af behov inden for en sammenhængende ramme

Den kommende Hyogohandlingsplan bør være mere inkluderende og kønssensitiv. Der er behov for bedre målretning og styrkelse af særligt sårbare menneskers (børns, ældres, handicappedes, hjemløses, fattiges og hungertruedes osv.) og civilsamfundets indflydelse. Dette bør omfatte effektiv anvendelse af hensigtsmæssige mekanismer i det sociale sikkerhedsnet og de sociale sikringssystemer, der tager hensyn til risici for katastrofer. Kvinders rolle i opbygningen af husstandes og lokalsamfunds modstandsdygtighed bør fremmes.

Der bør særligt lægges vægt på at opbygge modstandsdygtighed i alle bymiljøer, alle sårbare landmiljøer og i kystområder, herunder gennem integreret planlægning. I den forbindelse er omfattende risikovurdering, stærke koordineringsmekanismer mellem lokalforvaltning og centralforvaltning med et aktivt engageret civilsamfund i lighed med oplysningsaktiviteter (f.eks. i form af venskabsbyordninger) vigtige redskaber.

Globalt set er risiciene for katastrofer i høj grad koncentreret i de fattigere lande, der lider under svag styring. I mange tilfælde forøges denne sårbarhed af manglende politisk stabilitet og af konflikter. Hertil kommer, at en strategi for modstandsdygtighed, som fungerer godt i et stabilt land med et velfungerende styre, ikke umiddelbart kan anvendes i et land, der står midt i en konfliktsituation.

Den kommende handlingsplan bør derfor indregne svag statslig styring og konflikter i vurderingen af, hvordan risiciene for katastrofer bedst begrænses. En omfattende international handlingsplan bør også tackle andre former for vold og sårbarhed, teknologiske risici, risikoen for naturkatastrofer, herunder både dagligdags katastrofer på lokalplan og globale chok og belastninger såsom fødevare- og ernæringsusikkerhed og epidemier.

v) Sammenhæng med den internationale dagsorden

Det er afgørende at integrere risikostyringen i forbindelse med katastrofer og politikkerne for tilpasning til klimaændringer i den internationale dagsorden for bæredygtig udvikling. Modstandsdygtigheden mod katastrofer og de hermed forbundne risikofaktorer, som er beskrevet ovenfor, fremstår allerede nu som vigtige emner i forbindelse med de internationale forberedelser af udviklingsrammen for fattigdomsbekæmpelse og bæredygtig udvikling for perioden efter 2015.

Desuden giver udformningen af aftalen om klimaforandringer i 2015 endnu en lejlighed til at øge tilpasningsbestræbelserne og integrere risikostyringen i forbindelse med katastrofer. Dette bør bygge videre på og koordineres i forhold til processerne i regi af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, f.eks. processen vedrørende nationale tilpasningsplaner, tilpasningsvinduet (adaptation window) under Den Grønne Klimafond og den internationale mekanisme til håndtering af tab og skader, der blev aftalt i Warszawa. Med

initiativer som de fælles nationale handlingsplaner i Stillehavsområdet gøres der samlede bestræbelser på områderne klimatilpasning og risikostyring i forbindelse med katastrofer, og de bør nyde fremme i andre regioner.

Parallelt hermed finder der beslægtede internationale begivenheder på højt plan sted, særligt inden for ernæring³⁷, biodiversitet³⁸ og kultur³⁹. FN's tredje konference om bæredygtig udvikling i små østater, der er udviklingslande, og FN's Generalforsamlings klimatopmøde finder således også sted i år.

De politikker, mål og overvågningen af dem, som drøftes i hvert af disse fora, og handlingsplanen for tiden efter 2015 bør gensidigt støtte og styrke hinanden.

Den kommende handlingsplan bør også afklare forholdet mellem FN's kontor for katastroferisikobegrænsning, FN's rammekonvention om klimaændringer og andre FN-organer med ansvar for den globale og nationale indsats mod truslen fra katastrofer og virkningerne af klimaændringer.

Endelig er den gradvise anerkendelse på internationalt plan af, at forebyggelse er en juridisk forpligtelse (*duty to prevent*) gennem den videreudvikling af folkeretten, som Folkeretskommissionen vedrørende "personbeskyttelse i forbindelse med katastrofer" foretager, også i høj grad relevant og bør anvendes som en løftestang til at forbedre gennemførelsen af Hyogohandlingsplanen for perioden efter 2015.

6. SÅDAN KOMMER VI VIDERE

En ny Hyogohandlingsplan for tiden efter 2015 giver en vigtig mulighed for at fremme risikostyring i forbindelse med katastrofer i hele verden.

De idéer, der fremlægges i meddelelsen, bør være udgangspunktet for yderligere dialog med EU's medlemsstater, Europa-Parlamentet, Regionsudvalget, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og andre interessenter (civilsamfundet, den akademiske verden, den private sektor), samt med internationale partnere og FN-systemet om den videre udformning af denne dagsorden frem mod topmødet i Sendai.

³⁷ FN's internationale ernæringskonference (ICN2) i november 2014.

³⁸ 12. partskonference under De Forenede Nationers konvention om biologisk mangfoldighed i oktober 2014 i Korea og første partsmøde under Nagoyaprotokollen.

³⁹ FN's Generalforsamlings særlige samling i september 2014 om oprindelige folk og generalforsamlingens planlagte møde på højt plan om kultur og bæredygtig udvikling.