

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.2.2009
COM(2009) 82 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES
PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Een communautaire aanpak van de preventie van natuurrampen en door de mens
veroorzaakte rampen**

{SEC(2009)202}

{SEC(2009)203}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	De noodzaak van een communautaire benadering van de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen.....	4
3.	Essentiële elementen van een communautaire aanpak van preventie.....	4
3.1.	Creëren van de voorwaarden voor de ontwikkeling van kennisgebaseerd beleid inzake rampenpreventie op alle bestuursniveaus	4
3.1.1.	Creëren van een inventaris van informatie over rampen	5
3.1.2.	Verspreiding van beste praktijken.....	5
3.1.3.	Ontwikkeling van richtsnoeren betreffende gevaren/risicokartering.....	5
3.1.4.	Stimulering van onderzoeksactiviteiten	6
3.2.	Koppeling van actoren en beleid tijdens de hele rampenbeheercyclus.....	6
3.2.1.	Uitbreiding van de leringoefeningen tot rampenpreventie.....	6
3.2.2.	Opleiding en bewustmaking op het gebied van rampenpreventie	6
3.2.3.	Verbetering van de koppeling tussen actoren	7
3.2.4.	Versterking van vroegtijdige-waarschuwingsinstrumenten.....	7
3.3.	De werking van de bestaande instrumenten voor rampenpreventie verbeteren.....	8
3.3.1.	Efficiënter richten van communautaire financiering.....	8
3.3.2.	Rekening houden met rampenpreventie in bestaande communautaire wetgeving	8
4.	Versterking van internationale samenwerking op preventiegebied	9
5.	Conclusie en perspectieven	9

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES
PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Een communautaire benadering van de preventie van natuurrampen en door de mens
veroorzaakte rampen**

1. INLEIDING

Tussen 1990 en 2007 namen in de Europese Unie zowel de natuurrampen als de door de mens veroorzaakte rampen opvallend in aantal en hevigheid toe en steeg met name het aantal natuurrampen bijzonder sterk. Het verlies aan mensenlevens, de vernietiging van economische en sociale infrastructuur en de aantasting van toch al kwetsbare ecosystemen zouden naar verwachting verergeren naarmate tengevolge van de klimaatverandering extreme meteorologische gebeurtenissen, zoals hittegolven, stormen en zware regen, in frequentie en omvang toenemen¹.

Door de VN en andere internationale organisaties uitgevoerde analyses hebben een groeiende kwetsbaarheid voor rampen aan het licht gebracht, die gedeeltelijk veroorzaakt wordt door een intensivering van het bodemgebruik, de industriële ontwikkeling, de stadsuitbreiding en de bouw van infrastructuur².

De Gemeenschap heeft al een instrumentarium ontwikkeld om diverse aspecten van rampenparaatheid, rampenreactie en rampenherstel aan te pakken. Verder heeft een aantal sectorspecifieke initiatieven betreffende overstromingen³, technologische rampen⁴ en olie verliezen⁵ betrekking op aspecten van rampenpreventie. Er bestaat echter op communautair niveau geen strategische aanpak voor rampenpreventie.

Doel van deze mededeling is het vaststellen van maatregelen die, voortbouwend op en verbanden leggend met bestaande maatregelen, in een communautaire strategie voor de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen kunnen worden geïntegreerd. Onder "preventie" wordt verstaan het (i) voor zover mogelijk voorkomen dat een ongeval gebeurt en (ii) voor zover een ramp onvermijdelijk is, ondernemen van stappen om de effecten ervan te minimaliseren.

Deze mededeling geeft een follow-up aan de toezegging die de Commissie heeft gedaan om voorstellen te ontwikkelen betreffende rampenpreventie⁶ en beantwoordt de oproepen van het Europees Parlement⁷ en de Raad⁸ tot het opvoeren van de actie op communautair niveau om

¹ gerapporteerd in de CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Centrum voor Onderzoek van de Epidemiologie bij Rampen) -database.

² ISDR, Global Trends Report, 2007.

³ Richtlijn 2007/60/EG over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.

⁴ Richtlijn 96/82/EG van de Raad betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, de Sevesorichtlijn.

⁵ Bijvoorbeeld Verordening 1726/2003 houdende een verbod op enkelwandige olietankschepen in Europese havens en Verordening 2038/2006 betreffende meerjarenfinanciering voor de acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging.

⁶ COM(2008) 130.

⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 19 juni 2008 betreffende de versterking van het reactievermogen van de Europese Unie bij rampen en Resolutie van het Europees Parlement van 14 november 2007 betreffende de regionale impact van aardbevingen.

⁸ Conclusies van de Raad van 16 juni 2008.

rampen te voorkomen en de effecten ervan te mitigeren. Zij draagt bij tot de uitvoering van het Actiekader van Hyogo 2005-2015⁹ en maakt deel uit van een pakket dat een externe en een interne dimensie omvat¹⁰. Zij heeft geen betrekking op conflictgerelateerde complexe noodsituaties of daden van terrorisme.

2. DE NOODZAAK VAN EEN COMMUNAUTAIRE BENADERING VAN DE PREVENTIE VAN NATUURRAMPEN EN DOOR DE MENS VEROORZAAKTE RAMPEN

Er is een aantal redenen waarom rampenpreventie op Europees niveau moet worden overwogen. Een voor de hand liggende reden is dat rampen geen rekening houden met nationale grenzen en een transnationale dimensie kunnen hebben (zoals het geval was met de overstromingen van 2002 en de bosbranden van 2007). Rampen kunnen een negatief effect hebben op bestaande communautaire beleidslijnen zoals op landbouw- en infrastructuurgebied. De economische effecten van rampen¹¹ kunnen een negatieve invloed hebben op de economische groei en het concurrentievermogen van EU-regio's (en vandaar de EU als geheel). Ten slotte is communautaire financiering vaak vereist om de nasleep van rampen aan te pakken.

De lidstaten hebben in uiteenlopende mate al beleid dat op de preventie van rampen gericht is. Actie op communautair niveau moet nationale acties aanvullen en zich toespitsen op gebieden waar een gemeenschappelijke benadering effectiever is dan afzonderlijke nationale benaderingen. Met name zal de EU ernaar streven het effect van rampen binnen de EU te verminderen door:

- de ontwikkeling van kennisgebaseerd beleid inzake rampenpreventie op alle bestuursniveaus;
- de koppeling van de relevante actoren en beleid tijdens de hele rampenbeheercyclus;
- de verbetering van de effectiviteit van bestaande beleidsinstrumenten met betrekking tot rampenpreventie.

Een communautaire benadering van rampenpreventie moet er expliciet naar streven voort te bouwen op maatregelen die op Europees niveau al zijn genomen – ofwel sectorwetgeving of de mogelijkheid gebruik te maken van communautaire financiële middelen voor preventieactiviteiten¹².

3. ESSENTIËLE ELEMENTEN VAN EEN COMMUNAUTAIRE AANPAK VAN PREVENTIE

3.1. Creëren van de voorwaarden voor de ontwikkeling van kennisgebaseerd beleid inzake rampenpreventie op alle bestuursniveaus

Een beter begrip van rampen is een eerste vereiste voor de ontwikkeling van efficiënt beleid inzake rampenpreventie.

⁹ Aangenomen tijdens de Wereldconferentie inzake het beperken van natuurrampen.

¹⁰ EU-strategie voor de ondersteuning van de beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden (COM(2009)84).

¹¹ De economische impact van rampen in Europa is geraamd op 15 miljard euro per jaar (ABI (2005) en Munich Re (2008)).

¹² Daartoe behoren het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, het financieringsinstrument voor civiele bescherming, LIFE+, het Programma ter ondersteuning van het ICT-beleid en het Kaderprogramma voor onderzoek. Verder wordt 5,8 miljard euro rechtstreeks aan "risicopreventie" maatregelen toegewezen op grond van het cohesiebeleid in de periode 2007-2013.

3.1.1. Creëren van een inventaris van informatie over rampen

De beschikbare gegevens over rampen zijn momenteel beperkt en niet vergelijkbaar: er worden verschillende criteria gebruikt, zoals het aantal slachtoffers, de grootte van de schade, het aantal gebeurtenissen in een gegeven periode. Gegevens over het fysieke en economische effect van rampen blijven in het beste geval indicatief.

De Commissie zal een uitgebreide inventaris van bestaande informatiebronnen in verband met rampen opstellen. Daardoor zal het mogelijk worden om vergelijkbaarheidsproblemen alsook informatiehiaten aan te wijzen. De inventaris zal ook de basis vormen voor de beoordeling hoe binnen de EU informatie beter kan worden gedeeld.

Informatie over de economische effecten van rampen is bijzonder belangrijk omdat beleidsmakers daardoor in de mogelijkheid kunnen worden gesteld de kosten en voordelen van verschillende rampenpreventiemaatregelen goed te beoordelen. De Commissie zal een stakeholdergroep opstarten om de bestaande informatie te evalueren. Op basis van deze beoordeling zal de Commissie de maatregelen nemen die nodig zijn om de vastgestelde kennishiaten op te vullen.

3.1.2. Verspreiding van beste praktijken

De Commissie zal een inventarisatie van beste praktijken opstarten en de uitwisseling van informatie tussen de stakeholders vergemakkelijken. Er zullen studies en samenwerkingsprojecten met de lidstaten en andere stakeholders worden uitgevoerd.

De ervaring met de uitvoering van bestaande preventiewetgeving zal worden gebruikt om te beoordelen of benaderingen die momenteel voor bepaalde sectoren worden gevolgd op grotere schaal kunnen worden gebruikt. Zo voorziet de Overstromingenrichtlijn in gevaren- en risicokartering en risicobeheerprocedures terwijl de Sevesorichtlijn bepalingen bevat betreffende ruimtelijke ordening, veiligheidsrapporten en noodplannen. Mogelijk zijn deze technieken nuttig in verband met de preventie van andere rampen.

3.1.3. Ontwikkeling van richtsnoeren betreffende gevaren/risicokartering

Doel van gevaarkartering is de gebieden aan te wijzen die gevoelig zijn voor bepaalde risico's. Zij levert essentiële informatie op voor het publiek en is een belangrijk instrument voor planologische instanties.

De lidstaten ontwikkelen momenteel een aantal initiatieven betreffende gevaren en risicokartering. Door de verscheidenheid van methodologische benaderingen is de informatie minder goed vergelijkbaar en is het moeilijk informatie op Europees niveau te consolideren. Bijgevolg is er geen totaalbeeld van de risico's waarmee de EU geconfronteerd wordt. De beleidsmakers en ondernemingen (bv. infrastructuurontwikkelaars, verzekeringssector) zouden baat hebben bij een betere vergelijkbaarheid van de informatie over gevaren/risico's in heel de EU.

De Commissie zal een studie uitvoeren naar de huidige praktijken inzake gevaren- en risicokartering in de lidstaten. Op die basis zullen, voortbouwend op bestaande communautaire initiatieven¹³, communautaire richtsnoeren betreffende gevaren- en risicokartering worden ontwikkeld. Deze moeten zich toespitsen op rampen met potentiële grensoverschrijdende effecten (bv. overstromingen of toevallig vrijkomen van chemische en radiologische/nucleaire stoffen), uitzonderlijke gebeurtenissen (grote stormen), grootschalige rampen (aardbevingen) en rampen waarvoor de kosten van herstelmaatregelen niet in

¹³ Zoals het GMES (Global Monitoring for Environment and Security - wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid) -initiatief.

verhouding blijken te staan tot de kosten van preventieve maatregelen. Verder zal de mogelijkheid worden onderzocht om een specifiek initiatief voor bosbranden te ontwikkelen.

3.1.4. Stimulering van onderzoeksactiviteiten

Verschillende thema's van het Zevende Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (2007-2013)¹⁴ gaan over natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen. Door de uitvoering van dit programma zal de Commissie:

- de coördinatie van het door de Gemeenschap gefinancierd onderzoek op dit gebied verbeteren, met name ten aanzien van thema's met een hoge prioriteit, zoals die welke met de klimaatverandering samenhangen;
- in onderzoek naar de ontwikkeling van vroegtijdige-waarschuwingssystemen en naar de interoperabiliteit van informatie- en monitoringsystemen investeren;
- de onderzoeksactiviteiten van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek in verband met de rampenbeheercyclus voortzetten;
- onderzoeksresultaten gemakkelijk en systematisch beschikbaar maken voor preventieactoren en een database voor deskundigen met specialistische kennis ontwikkelen.

3.2. Koppeling van actoren en beleid tijdens de hele rampenbeheercyclus

Verschillende communautaire en nationale beleidslijnen kunnen worden beheerd op een manier die de rampenbeheercyclus – preventie, paraatheid, reactie en herstel – ondersteunt. Dit vereist koppeling van de actoren die betrokken zijn bij het ontwikkelen en uitvoeren van maatregelen welke belangrijke effecten op rampenpreventie kunnen hebben. De Commissie zal zich inzetten voor de bevordering van beste praktijk in heel de EU.

3.2.1. Uitbreiding van de leringoefeningen tot rampenpreventie

De Commissie heeft een programma ingesteld van “lering” uit interventies die in het kader van het communautaire mechanisme voor civiele bescherming zijn uitgevoerd. Evaluatie van de directe reactie op rampen wordt gebruikt om mogelijke verbeteringen aan te wijzen. De Commissie zal het leringprogramma uitbreiden om potentiële verbeteringen van rampenpreventie te onderzoeken.

3.2.2. Opleiding en bewustmaking op het gebied van rampenpreventie

De Commissie werkt momenteel aan voorstellen voor de verbetering van de rampenbeheeropleiding op communautair niveau. De Commissie zal in deze voorstellen preventie integreren en in het kader van het communautaire opleidingsprogramma civiele bescherming specifieke cursussen over preventie ontwikkelen.

Bewustmaking van het grote publiek kan ook bijdragen tot preventie van rampen – zo zouden burgers ervan op de hoogte moeten zijn wat hen bij een aardbeving te doen staat. De Commissie zal de komende oproepen voor samenwerkingsprojecten op grond van het financieringsinstrument voor civiele bescherming aangrijpen om te voorzien in de mogelijkheid tot ondersteuning van publieke bewustmakings- en onderwijsprojecten, zoals bijvoorbeeld de aanwijzing van beste praktijken en de opstelling van leerplannen.

¹⁴ Milieu, infrastructuur, ruimte/Copernicus, beveiliging en informatie- & communicatietechnologie.

3.2.3. *Verbetering van de koppeling tussen actoren*

De ervaring in sommige lidstaten leert dat het nuttig is om gecoördineerde mechanismen voor crisisbeheer op te zetten waarbij verschillende publieke en private stakeholders betrokken zijn.

De Commissie moedigt de lidstaten aan dergelijke initiatieven uit te voeren. Deze dienen betrekking te hebben op (i) koppeling van de actoren die betrokken zijn bij rampenpreventie: zo dienen ruimtelijke-orderingsfunctionarissen te communiceren met voor gevaren- en risicokartering verantwoordelijke instanties en (ii) koppeling van de actoren die actief zijn in verschillende fasen van het crisisbeheer: zo moeten bosherstelprojecten de interventie van hulpverleningsdiensten vergemakkelijken.

Een Europees netwerk bestaande uit vertegenwoordigers van de diverse betrokken nationale departementen van alle lidstaten zou een nuttig forum kunnen vormen voor het uitwerken van aanbevelingen betreffende beste praktijken. De Commissie is voornemens een dergelijk netwerk in het leven te roepen dat de departementen bestrijkt die belast zijn met ruimtelijke ordening, risico- en gevarenkartering, bescherming van het milieu en noodgevallenparaatheid en –reactie. De informatiedoorstroming binnen het netwerk zal worden vergemakkelijkt door middel van een webgebaseerd instrument.

Het netwerk zal worden gebruikt voor de vorming van werkgroepen die aanbevelingen zullen uitwerken betreffende op communautair, nationaal of subnationaal niveau te nemen beleidscoördinerende maatregelen. De eerste prioriteiten van het netwerk zullen betrekking hebben op:

- de vaststelling van beste praktijken bij de koppeling van de relevante actoren en beleidslijnen tijdens de hele rampenbeheercyclus;
- de koppeling van de voor de preventie van bosbranden en andere ongecontroleerde branden in de EU relevante actoren en beleidslijnen.

3.2.4. *Versterking van vroegtijdige-waarschuwingssystemen*

Het vermogen van burgers en beleidsmakers om rampen te mitigeren, hangt in belangrijke mate af van de toegang die men heeft tot betrouwbare vroegtijdige-waarschuwingssystemen. De Commissie zal de koppeling tussen vroegtijdige-waarschuwingssystemen versterken door:

- de opvoering van de samenwerking met het netwerk van Europese meteorologische diensten om overstromingswaarschuwingen (inclusief betreffende kustoverstromingen) op korte termijn in de vroegtijdige-waarschuwingssystemen te integreren;
- de verkorting van de waarschuwingstermijnen van de bestaande vroegtijdige-waarschuwingssystemen;
- de koppeling van de bestaande waarschuwingssystemen voor bosbranden (EFFIS) en overstromingen (EFAS) binnen het Global Disaster Alert and Coordination System (GDACS);
- de voortzetting van de samenwerking met de zuidelijke landen aan de Middellandse Zee om de toegang van bestaande vroegtijdige-waarschuwingssystemen tot onvertraagde informatie te verbeteren;
- verhoging van de bekendheid van de burgers met het Europese noodnummer 112 in partnerschap met de lidstaten.

3.3. De werking van de bestaande instrumenten voor rampenpreventie verbeteren

Verschillende communautaire financiële en wetgevende instrumenten ondersteunen de actie op het gebied van preventie van de lidstaten. De Commissie zal ervoor zorgen dat in het kader van het beleid en de programma's (zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid of het beleid inzake plattelandontwikkeling) consistent en efficiënter met preventieoverwegingen rekening wordt gehouden.

3.3.1. *Efficiënter richten van communautaire financiering*

Rampenpreventie moet gezien worden als een verstandige investering omdat de kosten van preventieve maatregelen gewoonlijk vele malen lager liggen dan de kosten van sanering. Om de effectiviteit van de communautaire financiering voor de preventie van rampen te verbeteren, zal de Commissie in nauwe samenwerking met de lidstaten:

- in 2009 een inventaris opstellen van bestaande communautaire instrumenten waarmee activiteiten voor rampenpreventie kunnen worden ondersteund; doel zou zijn de mate waarin dergelijke instrumenten worden gebruikt te beoordelen en hiaten in het bereik ervan vast te stellen;
- een catalogus van preventiemaatregelen ontwikkelen die door de lidstaten met het oog op EU-financiering zouden kunnen worden onderzocht (waaronder bijvoorbeeld maatregelen tot integratie van preventieve actie op het gebied van herbebossings/bebossingsprojecten).

Op deze basis zullen de lidstaten worden uitgenodigd de mogelijkheid te beoordelen om de integratie van rampenpreventie in de nationale operationele programmering van de EU-financiering te verbeteren. Wanneer dergelijke behoeften worden vastgesteld, zou de Commissie de verbetering van de nationale operationele programma's ondersteunen.

De evaluatierondes voor de EU-financieringsinstrumenten en de vaststelling van de volgende financiële vooruitzichten zullen extra kansen bieden om de integratie van risicopreventie in de EU-financiering verder te onderzoeken.

3.3.2. *Rekening houden met rampenpreventie in bestaande communautaire wetgeving*

Er dient met preventieoverwegingen rekening te worden gehouden bij de geplande herzieningen van een aantal besluiten uit de EU-wetgeving. Het gaat hierbij onder meer om:

- Richtlijn 85/337/EEG¹⁵ van de Raad betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (MEB-richtlijn), als gewijzigd bij Richtlijnen 97/11/EG¹⁶ en 2003/35/EG¹⁷. Daarbij kan onderzocht worden of bij de milieueffectbeoordeling van individuele projecten de directe en indirecte effecten op rampenpreventie voldoende worden meegenomen.
- Sevesorichtlijn 1996/82/EG die belangrijke links legt met bodemgebruik en ruimtelijke ordening.

De Commissie zal zich ook inzetten om de effecten van aardbevingen te mitigeren door de lidstaten aan te moedigen de gemeenschappelijke Europese ontwerpcodes voor gebouwen en civiele werken (met name "Eurocode 8") ten volle in hun nationale stedenbouwkundige

¹⁵ PB L 175 van 5.7.1985.

¹⁶ PB L 73 van 14.3.1997.

¹⁷ PB L 156 van 25.6.2003.

voorschriften te integreren. In dit verband worden de lidstaten uitgenodigd ten volle de kansen te benutten die door de richtlijnen inzake overheidsopdrachten worden geboden¹⁸.

4. VERSTERKING VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING OP PREVENTIEGEBIED

De Commissie zal de nadruk leggen op rampenpreventie tijdens komende samenwerkingsinitiatieven met derde landen, met name:

- met kandidaat-lidstaten en mogelijke kandidaat-lidstaten via hun deelname aan of associatie met het communautaire mechanisme en uitvoering van het initiatief voor risicobeperkende maatregelen bij rampen;
- in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid (ENB)¹⁹, door versterking van het hoofdstuk over rampenpreventie in bestaande overeenkomsten;
- via het programma voor de preventie van, paraatheid voor en reactie op natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen (PPRD)²⁰ in het kader van het Europees-mediterraan partnerschap;
- met oostelijke ENP-partners betreffende preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen.

De Commissie zal harmonieus samenwerken met de International Strategy for Disaster Risk Reduction (UN-ISDR) en nauwe banden waarborgen met de EU-strategie voor de beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden.

5. CONCLUSIE EN PERSPECTIEVEN

Deze Mededeling beschrijft een algemene Europese aanpak voor de preventie van rampen. Zij wijst gebieden aan voor actie en schetst specifieke maatregelen om een impuls te geven aan rampenpreventie op korte termijn. Bij de uitvoering van deze maatregelen zal rekening gehouden worden met al door de Gemeenschap ondernomen acties, waardoor de nodige voorwaarden zullen worden gecreëerd om deze binnen een consistent en effectief communautair kader samen te brengen.

Het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's worden uitgenodigd de Commissie van verdere inbreng te voorzien met het oog op het consolideren van een communautaire strategie voor de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen.

De Commissie zal verdere raadplegingen uitvoeren en nauw samenwerken met stakeholders uit de overheidssector en de marktsector om deze aanpak te promoten en zal desnoods voorstellen om deze verder te ontwikkelen.

¹⁸ De Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG (PB L134 van 30.4.2004) bepalen dat technische specificaties dienen te worden geformuleerd overeenkomstig met het geldende Gemeenschapsrecht verenigbare juridisch bindende nationale technische voorschriften of door verwijzing naar nationale normen die Europese omzetten.

¹⁹ COM(2004) 373.

²⁰ Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference - Final declaration, Marseille 4th November 2008.