

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 26.10.2010
COM(2010) 600 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**Към укрепване на реакцията на ЕС при бедствия: ролята на гражданската защита
и на хуманитарната помощ
(текст от значение за ЕИП)**

SEC(2010) 1243
SEC(2010) 1242

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Към укрепване на реакцията на ЕС при бедствия: ролята на гражданската защита и на хуманитарната помощ (текст от значение за ЕИП)

1. Въведение

Държавите-членки и институциите на ЕС реагираха адекватно на многобройните бедствия, които връхлетяха планетата през тази година както в ЕС, така и извън него. Сред тях особено се открояват земетресението в Хаити и наводненията в Пакистан. Реакцията на ЕС бе бърза, ефикасна и щедра. Качеството на тази реакция спомогна да се докаже на гражданите на ЕС и на държавите-членки, че действията на ЕС носят добавена стойност в областта на реакциите при кризи.

Същевременно изискванията към капацитета на ЕС да реагира при бедствия вероятно ще нарастват, тъй като бедствията стават все по-многобройни и все по-големи. Освен това при настоящия натиск върху бюджета се налага да бъдат положени допълнителни усилия за ефективното ползване на оскъдните ресурси.

В този контекст с Договора от Лисабон се предоставя възможност в Европейския съюз да се изгради по-мощен, по-пълнен, по-добре координиран и по-ефективен капацитет за реагиране при бедствия. Промените, въведени с Лисабонския договор, се отнасят както за индивидуалните инструменти за реакция при бедствия, така и за средствата за осигуряване на последователен отговор на ЕС, като същевременно се гарантира координацията с Организацията на обединените нации.

Дейността по изграждане на по-мощен, по-последователен и по-добре интегриран капацитет на ЕС за реагиране при бедствия е в две направления:

- укрепване на индивидуалните инструменти на ЕС за реакция и
- осигуряване на последователност и полезни взаимодействия между тези различни инструменти, което да е от полза за реакцията в международен план.

Вземайки за отправна точка Европейския консенсус за хуманитарната помощ¹, Съобщението относно повишаване на способността на Съюза за отговор при бедствия², и черпейки вдъхновение от доклада на Мишел Барние и от дискусиата, породена от този доклад³, настоящото съобщение се съсредоточава върху гражданската защита и хуманитарната помощ, които са основните инструменти, с които разполага ЕС, за да

¹ Европейски консенсус относно хуманитарната помощ, декември 2007 г.

² Съобщения на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно повишаване на способността на Съюза за отговор при бедствия, 5.3.2008 г., COM (2008) 130 окончателен.

³ Доклад на Мишел Барние, озаглавен „За европейски сили за гражданска защита“: помощ за Европа“. http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

осигури бързо и ефективно помощ на хората, засегнати от непосредствените последици от бедствията. С Договора от Лисабон се въвеждат нови правни основания и за двата инструмента. В настоящото съобщение Комисията представя своите предложения за прилагането на новата правна рамка и за начина, по който двата инструмента могат се съчетават по-ефективно.

Това съобщение на Комисията следва да се разглежда като първия градивен елемент на едно по-широко и по-последователно усилие за укрепване на реакцията на ЕС при бедствия. В ход е дейността по допълнителни градивни елементи, които обхващат различни аспекти от реакцията на ЕС при кризи както в ЕС, така и извън него.

В тази връзка и по отношение на бедствия извън Европейския съюз създаването на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) предоставя възможности за подобряване на последователността между реакцията при бедствия и възможните политически елементи и елементите, свързани със сигурността от цялостната реакция на ЕС при кризи. Става дума за политически и дипломатически усилия в Брюксел и по места, най-вече чрез делегациите на ЕС, включително и възможността за оказване на консулско съдействие, ако такова е поискано. ЕСВД ще отговаря за реакцията при кризи по силата на Инструмента за стабилност (ИС), както и за гражданските и военните средства в управлението на кризи, в чиито задачи могат да влизат хуманитарната помощ и спасителните действия. На последно място става дума за ролята на ЕС в качеството му на важен донор на помощи за развитие в много от пострадалите от бедствия области по света, където връзките между помощ, възстановяване и развитие могат и трябва да бъдат засилени.

Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и Европейската комисия скоро ще представят доклад по този въпрос, който се основава по-специално на последващите действия след земетресението в Хаити по-рано тази година. В документа ще бъдат направени допълнителни предложения за координацията в контекста на реакции при кризи между ЕСВД, от една страна, и структурите за гражданска защита и хуманитарна помощ, от друга страна.

По отношение на бедствията на територията на Европейския съюз предложенията за подобряване на капацитета за реагиране ще представляват значителен принос към стратегията за вътрешна сигурност на ЕС в действие, за която нарастването на устойчивостта на Европа към бедствия е една от стратегическите цели. Консулската защита ще бъде разгледана в Съобщението на Комисията относно консулската защита.

В Договора от Лисабон се въвежда също клауза за солидарност, с която се създава задължение за взаимопомощ между държавите-членки в случай на природно или предизвикано от човека бедствие на територията на ЕС⁴. През 2011 г. Европейската комисия и Върховният представител ще направят предложение за разпоредби за прилагане на клаузата за солидарност.

2. Адаптиране на съществуващите средства към един променящ се свят

Европа и нейните непосредствени съседи претърпяха поредица от особено тежки бедствия през 2010 г., като се започне от внезапните наводнения и силните бури в

⁴ Член 222 от ДФЕС.

Западна Европа, мащабните наводнения в Централна Европа, вулканичният облак от пепел след изригването на Ейяфятлайокутл до безпрецедентните горски пожари в Русия.

През тази година светът стана също свидетел на две от най-катастрофалните природни бедствия през последните години: земетресението в Хаити и наводненията в Пакистан, като и двете доведоха до огромни човешки жертви и огромни разрушения. Сред другите бедствия са експлозията на петролната платформа Deepwater Horizon в мексиканския залив (която доведе до най-вредния нефтен разлив в историята) и тежката суша в Сахел.

2010 година не е просто статистическо събитие. Отчетеният в световен мащаб годишен брой на бедствията се е увеличил пет пъти от 78 през 1975 г. до почти 400 днес. Средните годишни загуби са приблизително една четвърт процент от световния БВП. През последните 20 години от регистрираните бедствия само в Европа⁵ са загинали почти 90 000 души, засегнати са повече от 29 милиона души и са причинени икономически загуби за 211 млрд. EUR.

Тази тенденция в голяма степен се дължи на изменението на климата, демографският растеж в съчетание с увеличаваща се урбанизация, както и на други фактори, сред които нарастващата промишлена активност и влошаването на околната среда. Освен това тероризмът остава значителна заплаха за сигурността на европейските граждани. Поради тези фактори честотата и интензивността на бедствията вероятно ще продължават да нарастват. Изправен пред тази изменяща се реалност, ЕС има сериозни основания да засили своя капацитет за реагиране при бедствия.

Ефективното прилагането на разумни политики за управление на бедствия означава по-малко жертви и по-малко щети. Тъй като рисковете, пред които сме изправени, се увеличават и стават все по-очевидни, от съществено значение е местните, националните и европейските политики да бъдат подсилени, за да се справят с тези заплахи. Трябва да се намерят начини за подобряване на съществуващата система и те да бъдат приложени, за да се реагира по-добре на бъдещите големи бедствия.

Гарантирането на безопасността и на сигурността на своите граждани е първостепенно задължение на всяка държава, а националните правителства са тези, които отговарят преди всичко за предотвратяването, готовността и реагирането при бедствия. Но когато настъпи сериозно бедствие и националните капацитети са претоварени, един общ европейски отговор е по-ефективен от отделните действия на държавите-членки. Могат да бъдат мобилизирани допълнителни средства. Съвместите усилия могат да насърчат икономическата ефективност чрез извличане на максимална полза от допълващите се национални капацитети за реакция. Сътрудничеството в ЕС осигурява видимо доказателство за солидарността между държавите-членки и с трети държави. По-тясното сътрудничество на равнище ЕС може също да засили цялостната реакция и усилията за координация, под ръководството на Организацията на обединените нации (ООН).

⁵ Център за изследване на епидемиологията при бедствия (ЦИЕБ). ЦИЕБ определя бедствията като: „ситуация или събитие, което надхвърля местния капацитет, поради което се налага да се поиска външна помощ на национално или международно равнище.“ www.cred.be. В настоящото съобщение се разглеждат главно бедствия, за които трябва да се поиска международна помощ.

Европейските граждани добре осъзнават значението на съвместната работа. Приблизително 90 % очакват ЕС да направи повече, за да помогне на тяхната държава, когато я сполетят бедствия⁶. Подобен процент граждани подкрепят хуманитарните действия на ЕС извън неговата територия⁷.

ЕС разполага с набор от инструменти за реакция при бедствия. При бедствия на територията на ЕС механизмът за гражданска защита улеснява и координира помощта в натура на държавите-членки⁸. Механизмът също така координира предоставянето на помощ в натура при бедствия извън ЕС⁹.

В развиващите се страни ЕС (Комисията и държавите-членки, взети заедно) е най-големият донор на хуманитарна помощ в света. Финансиране се осигурява за партньорски организации (предимно агенциите на ООН, Червения кръст/Червения полумесец и хуманитарни НПО), които осигуряват на място по-голямата част от спешната помощ за нуждаещите се.

Бяха взети мерки и за улеснено мобилизиране на военните средства на държавите-членки, когато те са необходими като част от цялостната реакция на ЕС при бедствия¹⁰.

При земетресението в Хаити реакцията на ЕС бе ефективна и бърза. Първоначалните поуки от това и от други неотдавнашни бедствия обаче навеждат на мисълта, че е възможно по-нататъшно подобрене на **ефективността и резултатността** (бързината на мобилизирането и целесъобразността на действията), на **съгласуваността** (оперативна и политическа координация) и на **видимостта** на реакцията на ЕС при бедствия. Подобряването на реакцията на ЕС при извънредни ситуации извън ЕС по отношение на гражданската защита зависи обаче от наличието на мощни и ефективни капацитети в държавите-членки. Отправната точка за укрепването на капацитета на ЕС за реагиране при бедствия следователно трябва да бъде осигуряването на по-добър капацитет за реакция в рамките на ЕС.

В съобщението следователно се определя стратегия, чиято цел е да бъдат обединени експертните познания и ресурсите на местно и национално равнище, както и на равнище ЕС, в една подсилена система на ЕС за реагиране при бедствия. В стратегията акцентът се поставя върху предоставянето на **помощ още в първата фаза на дадена извънредна ситуация**. Политическите елементи и елементите на сигурност на реакцията при бедствия, както и на реакцията при кризи в рамките на ЕС и на помощта

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

⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf.

⁸ През 2002 г. — неговата първа година на функциониране, механизмът бе задействан три пъти. През 2009 г. той бе задействан 27 пъти. В приблизително половината от случаите мобилизациите са реакция при бедствия в рамките на ЕС.

⁹ Във всички случаи преди задействането на механизма трябва да бъде получено искане от засегнатата държава или засегнатите държави. За трети държави се осъществява незабавно допитване с Върховния представител за външната политика в духа на съвместната декларация между Съвета и Комисията относно използването на механизма на Общността за гражданска защита при управление на кризи (док. 10639/03), за да се изясни дали задействането на механизма попада в управлението на кризи в рамките на ОПСО.

¹⁰ Документите, изготвени в рамките на Съвета през периода 2003—2006 г., включват общата рамка за използване на армейските или на наетите от армията военни транспортни средства и инструментите за координация на ОПСО в подкрепа на реакцията на ЕС при бедствия и военна подкрепа за реакцията на ЕС при бедствия - установяване и координиране на наличните средства и способности (вж. документи 10639/03, 6644/4/04, 8976/06, 9462 / 3 REV3 и 14540/06 + COR1).

в средносрочен и дългосрочен план, а също и въпросът как те могат да бъдат координирани по-добре с усилията за оказване на спешна помощ ще бъдат предмет на отделни предложения.

Предлага се създаването на капацитет на ЕС за спешно реагиране, основан на средства на държавите-членки, и развитието на Европейски център за спешно реагиране да бъдат крайъгълните камъни на тази стратегия. Правят се също предложения в областта на гражданската защита и на хуманитарната помощ.

3. Ръководни принципи :

Дейността по капацитета на ЕС за реагиране при бедствия следва да се ръководи от следните принципи:

- ЕС трябва да е в състояние да реагира ефективно и в дух на солидарност при бедствия **както в ЕС, така и извън него**.
- Капацитетът на ЕС за реагиране при бедствия следва да обхваща **всички видове бедствия** (т.е. природни и причинени от човека, различни от въоръжените конфликти), които надхвърлят националните капацитети за реагиране и водят до необходимост от подкрепа на ЕС.
- Един напълно съгласуван подход при бедствия извън ЕС ще трябва да **обедини различните елементи**, които биха могли да бъдат използвани (в зависимост от естеството на кризата): гражданската защита, хуманитарната помощ, реакцията при кризи в рамките на ЕС, основните географски инструменти за външна помощ (използване на гъвкави процедури при кризи и извънредни ситуации), управлението на граждански и военни кризи в рамките на Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО). Целта е да се определят и мобилизират най-подходящите ресурси за всяко отделно бедствие. Реакцията следва да се основава на съществуващите функции, правомощия и капацитети, и да гарантира, че са отстранени особено важните „пропуски“ и пречки.
- Когато отговаря конкретно на хуманитарни нужди, причинени от природни бедствия извън ЕС, предоставянето на **помощ от ЕС задължително трябва да се осъществява в съответствие с международно приетите хуманитарни принципи** (хуманност, неутралност, безпристрастност и независимост)¹¹ и в съответствие с насоките в тази област. Подобренията координацията на ЕС ще спомогне за засилването на централната координираща роля на ООН при извънредни ситуации в трети страни.
- **Подход, с който се намира равновесие между реакцията при бедствия, тяхното предотвратяване и готовността за тях**, е най-добрият начин да се реагира на увеличаващите се заплахи от природни бедствия. Въпреки че настоящото съобщение е посветено на реагирането при бедствия, тяхното предотвратяване и готовността за тях са крайъгълните камъни на стратегията на ЕС за управление на бедствия¹².

¹¹ European Consensus on Humanitarian Aid: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/consensus_en.pdf.

¹² През 2009 г. Комисията прие съобщение, озаглавено „Подход на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия“ (COM (2009) 82 окончателен) и Стратегия на ЕС за подкрепа на ограничаването на рисковете от бедствия в развиващите се страни (COM (2009) 84 окончателен). В процес на приемане е планът за изпълнение на стратегията на ЕС за

Действията за укрепване на реакцията при бедствия ще бъдат допълнени със силни мерки за превенция и готовност. Това включва извличането на максимална полза от полезните взаимодействия между ограничаването на рисковете от бедствия и адаптирането към измененията на климата, така че например финансовата подкрепа за предотвратяването, дейностите за възстановяване и реконструкция да увеличават устойчивостта към бъдещи кризи.

- **Подобрената икономическа ефективност** означава търсене на по-ефективни начини за оказване на помощ. Това може да се постигне чрез по-добро обединяване на средствата, за да се намалят разходите и да се избегне дублирането на усилия. При необходимост държавите-членки трябва да обмислят как да използват общите средства. Трябва да бъдат подети нови инициативи (например съвместното предоставяне на транспорт), за да се гарантира, че цялостните ползи от повишената ефективност надвишават евентуалните разходи без да накърняват националните отговорности за предотвратяване, готовност и реагиране при бедствия. ЕС трябва също да избегне създаването на нови структури и допълнителни равнища на бюрокрация.

4. По-ефективно и по-резултатно реагиране на ЕС при бедствия

4.1. Създаване на капацитет на ЕС за спешно реагиране въз основа на предварително ангажирани средства на държавите-членки и на предварително одобрени планове за действие при извънредни ситуации

Понастоящем реакцията на гражданската защита на ЕС се основава на *ad hoc* предложения за оказване на помощ от държавите-членки. Тази система много затруднява предварителното планиране на действия при извънредни ситуации и не може да осигури наличието на подходяща и достатъчна помощ във всички случаи. ЕС трябва да премине от *ad hoc* координация към система, при която предварителното планиране позволява основните средства да бъдат на разположение за незабавно ползване.

За да се подобри **планирането** на операциите на ЕС за гражданска защита, Комисията предлага:

- **да се разработят примерни сценарии за основните видове бедствия¹³ в ЕС и извън него.**

ограничаването на рисковете от бедствия. В ход е работата по изготвянето на преглед на рисковете в целия ЕС, а Комисията проучва механизми за редовни прегледи на политиките на държавите-членки за превенция и готовност. От ЕС се предоставя значително финансиране за предотвратяване на бедствия, макар че усвояването на тези средства остава ограничено. Осигурено е също финансиране по темите „Космическо пространство“ и „Сигурност“ на 7-та рамкова програма за НИРД. Продължават усилията за разширяване на подкрепата на ЕС за проекти за предотвратяване на бедствия в трети държави, за установяване и обмен на най-добри практики и за проучване на възможностите за иновативни механизми на финансиране. Тази дейност трябва да бъде свързана с усилията на ЕС за адаптиране към измененията на климата. Привеждането в действие и по-нататъшно развитие на Фонд „Солидарност“ на ЕС също може да предостави възможности за укрепване на управлението на бедствията от страна на ЕС.

¹³ Включително CBRN (химични, биологични, радиологични и ядрени инциденти) и трансгранични терористични атаки.

- да се идентифицират и картографират съществуващите средства, които държавите-членки биха могли да предоставят на ЕС за спешно реагиране по тези сценарии.
- да се изготвят планове за действие при извънредни ситуации за използването на тези средства, включително транспорт, и тяхното преразглеждане въз основа на поуките, извлечени от нововъзникналите спешни ситуации и ученията.
- да се определят и осигурят полезни взаимодействия между помощта в натура и помощта, предоставена чрез финансиране на хуманитарна помощ от ЕС.

Картографирането на наличните капацитети за операциите за гражданска защита на Европейския съюз въз основа на предварително определени сценарии за бедствия ще увеличи значително капацитета на ЕС за реагиране. То ще позволи на Комисията и на държавите-членки да извлекат максимална полза от взаимното допълване и от договореностите за обединяване. Това ще доведе до повишаване на икономическа ефективност.

За подобряване на *наличността* на ключовите средства бяха изпробвани различни мерки посредством *подготвителното действие за способността на ЕС за бързо реагиране*. Това включва споразумения за дежурства за полеви болници, спешен подслон, изпомпване с голям капацитет, пречистване на вода и други средства, базирани в повечето държавите-членки. Въз основа на този първоначален опит Комисията предлага:

- да бъде създаден капацитет на ЕС за спешно реагиране под формата на обединяване на предварително определени средства за гражданска защита от държавите, участващи в механизма за гражданска защита, като тези средства се предоставят доброволно за операции на ЕС за предоставяне на помощ при бедствия в Съюза и извън него.

Държавите-членки, които се споразумяха да предоставят средства за обединяване, при поискване следва да ги предоставят за операции на ЕС, освен ако не са необходими за вътрешни извънредни ситуации. Тези средства остават под национално командване и контрол. Обединяването на средства трябва да е достатъчно голямо, за да гарантира наличието на критични капацитети за реагиране по всяко време. Регистрацията на средства в обединението ще остане доброволна и средствата ще останат на пълно разположение на държавите, когато не се използват за операции на ЕС. Държавите-членки могат да обединят усилията си и да предоставят многонационални модули, които да бъдат включени в обединението¹⁴. Тези мерки трябва да бъдат отворени за участие на трети държави, по-специално от Европейското икономическо пространство и страните кандидатки за членство в ЕС.

В случай на сериозно бедствие и в отговор на искане за помощ Комисията незабавно ще предложи план за спешно реагиране в зависимост от нуждите по места и спрямо

¹⁴

С подкрепата на Комисията, Естония, Латвия и Литва разработиха общ модул за изпомпване с голям капацитет (наречен „Балтийски екип за борба с наводненията“), който бе използван успешно при наводненията в Полша и Република Молдова.

предварително разработени сценарии. Тя ще поиска да бъдат използвани съответните модули.

Използваните средства ще бъдат управлявани на място от съответните държави-членки. Координацията между различните модули на ЕС на място и, ако е необходимо, интегрирането им в групите от системата на ООН, ще бъде осигурено от експерти на ЕС (Комисията и държавите-членки), изпратени от Европейския център за спешно реагиране.

Тъй като повечето модули за гражданска защита на държавите-членки вече са налични за националните нужди, не се очаква тази система да породи значителни допълнителни разходи, свързани с тяхното разработване и с поддържането им режим на готовност. Дори напротив, може да се очаква, че разработването на общ капацитет за реагиране при извънредни ситуации ще повиши ефективността и подобри цялостната икономическа ефективност на операциите на ЕС в отговор на бедствия.

Трябва да бъдат редовни организирани обучения и учения за повишаване на оперативната съвместимост на тези средства. Изискванията за оперативна съвместимост ще бъдат уточнени допълнително.

Използването на тези „дежурни“ средства ще образува ядрото на всяка операция на ЕС за гражданска защита. Те ще бъдат допълнени с други предложения от държавите-членки, които ще ги предоставят по процедурата, по която понастоящем се организира помощта за гражданска защита. В случай на бедствия извън ЕС тези „дежурни“ средства и хуманитарната помощ на ЕС ще се допълват взаимно и, при необходимост, ще бъдат подкрепени в договорените рамки със средствата на ЕС за управлението на граждански и военни кризи.

Като допълнителна мярка Комисията предлага:

- **упражнението по планиране на действия при извънредни ситуации да бъде използвано, за да се установи дали има пропуски в наличните в държавите-членки капацитети за гражданска защита, които биха могли да бъдат запълнени с допълнителни средства, финансирани от ЕС.**

Споделянето на тежестта и общото използване на ресурси може да доведе до значително повишаване на ефективността. Това важи най-вече за средствата, необходими за хоризонтална координация, оценка и логистика (напр. наблюдателни въздухоплавателни средства за оценка).

Същото се отнася и за някои видове средства с висока стойност. Комисията заедно с държавите-членки реализира успешни пилотни проекти, с които се проучва възможността за получаване на помощ от ЕС за доставката на различни видове оборудване за спешно реагиране. Тези проекти се съсредоточават върху въздухоплавателни средства за гасене на горски пожари и върху екипите за техническа помощ и подкрепа (TAST), но подходът може да бъде приложен и за други видове средства като например издирването по море и спасителните операции по море или специализираните медицински съоръжения.

Ще бъдат установени работни взаимоотношения между капацитета на ЕС за спешно реагиране и ЕСВД, с цел да се осигури взаимно допълване и за използване на евентуалните полезни взаимодействия между начините, по които се предприемат действия за управление на цивилни и военни кризи и за управление на помощта при бедствия.

4.2. Предварително разполагане на помощта

За да е ефективна помощта, средствата за нейното оказване трябва да са предварително разположени възможно най-близо до зоната на бедствието, а местните и регионални ресурси да могат да се използват, когато това е възможно. Ето защо големите международни хуманитарни организации (например Световната програма за изхранване, Международната федерация на Червения кръст и Червения полумесец) са съставили и разширили своите капацитети за предварително разполагане със съществената финансова подкрепа от ЕС. В самия ЕС държавите-членки също съсредоточават на стратегически места своите национални средства за оказване на помощ и за реакция. От неотдавнашния опит личи, че този подход значително ускорява оперативната реакция при бедствия. Една глобална мрежа от регионални депа/центрове може в голяма степен да улесни бързото мобилизиране на помощта.

За да ускори предоставянето на средства за хуманитарните организации при външни извънредни ситуации, Комисията ще:

- **направи равностойна на опита, придобит с обвързването на ЕС с ключови хуманитарни партньори по-специално Световната програма за изхранване и МФЧК, и ще изготви варианти за по-нататъшното развитие на този подход.**
- **се стреми да използва съществуващите в трети държави системи за предварително разполагане, принадлежащи на държавите-членки, когато съществуват такива системи.**

4.3. Подобрени оценки на нуждите

Навременните и точни оценки на нуждите са от съществено значение, за да могат да се вземат информирани решения за предоставянето на помощ. При извънредни ситуации извън ЕС експертите на ГД „Хуманитарна помощ“ на място и екипите за гражданска защита на ЕС играят особено важна роля за предоставянето на информация и съвети за реакцията на ЕС. Те подпомагат също дейността за оценка и координация на ООН. Трябва да бъдат осигурени по-добри връзки между оценките на хуманитарните нужди в ранните етапи на предоставяне на помощ при бедствия и последващите оценки на подходите за възстановяване и за развитие като например оценките на нуждите след бедствия (PDNA).

Комисията ще:

- **подкрепя оглавяваните от ООН усилия за разработване на общи, междусекторни и сравними оценки на нуждите.**
- **изпрати експерти на ЕС, които да действат като служители за връзка със системата на ООН.**

- **увеличи капацитета на екипите на ЕС за оценка, така че да покриват по-голям териториален обхват и да запълват празнините в капацитета на ООН, когато това е необходимо.**
- **осигури адекватно участие на експерти от ЕС в PDNA при оценката на нуждите от помощ и в провеждането на хуманитарни операции.**

4.4. По-резултатна и икономически по-ефективна споделена логистика

Понастоящем съвместно съществуват различни национални и европейски механизми за логистични центрове в засегнати от бедствия зони в трети страни. Поради различните структури всеки участник трябва да планира и разположи на място своята собствена помощ. Понякога тези национални центрове за помощ не общуват ефективно помежду си. От това страда оперативната резултатност, липсва икономическа ефективност, а видимостта на ЕС намалява.

Изпълнението на хоризонтални задачи като логистиката може да бъде извършено по-ефективно на равнище ЕС. Заедно с държавите-членки Комисията състави специализирани звена (екипи за техническа помощ и подкрепа — TAST), които функционират като мобилни логистични центрове за помощ. Комисията предлага да:

- **изпраща екипите за техническа помощ и подкрепа по-систематично, особено в случаите, когато местната инфраструктура е не функционира, и да изготви договорни споразумения за гарантиране на тяхната наличност.**
- **да разработи с ЕСВД варианти за това как тези екипи да подкрепят по-добре делегациите на ЕС, консулските служби и другите европейски и международни действащи лица при сериозни извънредни ситуации извън ЕС.**
- **да проучи възможностите за превръщане на тези договорености в координационен център на ЕС по места, който да се впише в системата на ООН.**

4.5. Координиран и икономически ефективен транспорт

Понастоящем ЕС има възможност да съфинансира превоза на помощта в натура. Този капацитет трябва да се подсили, за да се гарантира, че са отстранени транспортните проблеми. Трябва да бъдат подобрени доставките на помощ в засегнатите държави, по-конкретно логистиката и местните доставки там, където помощта е най-необходима.

Комисията предлага да:

- **опрости и укрепи съществуващите разпоредби за обединяване и съвместно финансиране на транспортни средства.**
- **да установи връзка с частния сектор, за да изготви варианти за осигуряване на транспорт и логистика при бедствени ситуации по търговски условия.**
- **да използва напълно договорената рамка за ползване на военните или на наетите военни транспортни средства на държавите-членки и**

на инструментите за координация на ОПСО в подкрепа на реакцията на ЕС при бедствия.

- **да продължи да подкрепя разработването от хуманитарните организации и ООН на подходящи въздушни/транспортни капацитети (стратегически и тактически).**

4.6. Използване на военните средства на държавите-членки и подкрепа от ОПСО за реакцията на ЕС при бедствия

Гражданските и военните капацитети, разработени в контекста на Общата политика на ЕС за сигурност и отбрана, могат да бъдат полезни при подкрепата за гражданската защита и хуманитарна помощ особено при мащабни природни бедствия.

Използването на военни средства за оказване на помощ в трети държави като част от реакцията при природни бедствия се урежда от т. нар. Насоки от Осло¹⁵. Тези насоки бяха договорени на равнище ООН и одобрени от ЕС в Европейския консенсус за хуманитарната помощ¹⁶. В Насоките от Осло се предвижда, че военни средства трябва да се използват в краен случай, когато не съществува гражданска алтернатива за подкрепа на спешните хуманитарни нужди в желаното време.

Някои държави-членки разполагат с национални системи за използване на военен транспорт или други военни средства в подкрепа на реакцията на гражданска защита при големи бедствия извън ЕС. Тези военни средства, изпратени чрез службите за гражданска защита на държавите-членки може да допринесат за цялостната помощ в натура, която ЕС понастоящем изпраща чрез Центъра за наблюдение и информация (MIC) на Механизма за гражданска защита. Както показаха реакциите при земетресението и цунамита в Индийския океан през декември 2004 г. и неотдавнашната реакция при наводненията в Пакистан през 2010 г., военните средства могат да запълнят критични пропуски на капацитета в области като транспорта, помощта за логистика, инженерството или медицинската помощ.

Европейският съюз е разработил рамка за военна подкрепа за реакцията на ЕС при бедствия, която включва използването на военните или на наетите военни транспортни средства на държавите-членки и инструментите за координация на Общата европейската политика за сигурност и отбрана¹⁷. Бяха разработени стандартни оперативни процедури, които се използват успешно при тежки извънредни ситуации като например в Пакистан през 2010 г., когато Комисията улесни (чрез MIC) полетите за доставка на помощ, осъществявани в рамките на звеното на ЕС за планиране на движенията към военния секретариат на ЕС. Те допълниха различните граждански полети, организирани и съфинансирани в рамките на механизма.

Конкретни предложения за подобряване на механизмите за използване на граждански и военни средства в рамките на ОПСО като част от реакцията на ЕС при бедствия и особено как да се подобрят съгласуваността и полезните взаимодействия с операциите

¹⁵ Насоки за използване на военни и граждански сили и средства за защита при международна помощ при бедствия — „Насоки от Осло“ (преработени от ОСНА към ООН през ноември 2006 г.).

¹⁶ Вж. по-конкретно параграф 61.

¹⁷ За различните документи вж. бележка под линия 11 по-горе.

на ЕС за хуманитарната и гражданска защита ще бъдат представени отделно от Върховния представител и Европейската Комисия.

Необходимо е да бъде създаден:

- **Европейски център за спешно реагиране като оперативен интерфейс на Комисията за спешна помощ с инструментите за координация на ОПСО, за да могат средствата за управление на кризи на държавите-членки да отговарят на хуманитарните нужди по места.**

5. По-последователна реакция

5.1. Създаване на Центъра за спешно реагиране

Гражданската защита и хуманитарната помощ са основните оперативни инструменти за незабавна реакция на ЕС при бедствия. Тези инструменти са обединени в една генерална дирекция (ГД „Хуманитарна помощ“) на Комисията, което позволява създаването на мощен Център за спешно реагиране, който може да черпи информация и експертни познания от двете области и да свързва ефективно на европейско равнище службите за гражданска защита и хуманитарна помощ в държавите-членки.

Кризисните центрове на ГД „Хуманитарна помощ“ и на МІС ще се слоят в истински център за реакция, който ще работи 24 часа в денонощието и ще отговаря за координирането на гражданската защита на ЕС при бедствия. Това ще изисква качествена промяна от споделяне на информация и реакция при извънредни ситуации към по-инициативна роля на планиране, контрол, подготовка, оперативно координиране и логистична помощ. За тази цел центърът ще разработи интегриран капацитет за контрол въз основа *inter alia* на услугите на ГМОСС (глобален мониторинг на околната среда и сигурността). Центърът ще осигурява непрекъснат обмен на информация както със службите за гражданска защита, така и с тези за хуманитарна помощ относно нуждите от помощ и предложенията, направени от държавите-членки и други участници. Това ще позволи на държавите-членки да вземат информирани решения за финансиране и за предлагане на допълнителна помощ. Центърът ще разработи и примерни сценарии за основните видове бедствия в ЕС и извън него.

При извънредни ситуации извън ЕС центърът ще отговаря за събирането на информацията относно цялата налична помощ в натура от ЕС, като осигурява съгласуваност спрямо системата на ООН за координация и спрямо засегнатата държава.

Освен това един консолидиран Център за спешно реагиране ще улесни оперативната координация с други участници от ЕС¹⁸. Това ще включва обмен на информация и анализи с географските департаменти на ЕСВД (когато е необходимо и със Ситуационния център) и делегациите на ЕС. Става дума и за сътрудничество със структурите на ЕСВД за управление на кризи, когато се предвижда използване на граждански и/или военни средства на ЕС като част от реакцията на ЕС при бедствия.

¹⁸ Комисията ще продължи да използва и допълнително да развива ARGUS (вж. COM (2005) 662) и свързаните с това процедури за многосекторните кризи с кръстосани рискове, като същевременно осигурява координация между всички свои служби.

Центърът трябва също да действа като свързващо звено със съответните части на ЕСВД, включително с оглед на мисиите в рамките на ОВППС или ЕПСО (Европейската политика за сигурност и отбрана), осъществявани в трети държави. Центърът ще бъде свързан също с механизмите за ситуационна осведоменост, които се развиват като част от стратегията за вътрешна сигурност, и по този начин ще допринесе за увеличаване на устойчивостта на Европа към бедствия.

Не се предлагат нови всеобхватни структури. Разработването на специализирани центрове/платформи ще бъде съчетано с работни процедури, с които се гарантира систематичен обмен на информация.

Комисията ще:

- **обедини кризисните центрове на гражданска защита и на ГД „Хуманитарна помощ“ за създаване на истински Европейския център за спешно реагиране, отворен 7 дни в седмицата и 24 часа в денонощието, който ще работи в тясно сътрудничество с други компетентни служби, включително и с отговарящите за стратегията за вътрешна сигурност.**
- **превърне с течение на времето Центъра за спешно реагиране в платформа за предоставяне на подкрепа за други служби, които работят по големи бедствия.**
- **създаде оперативни договорености с ЕСВД (както с централата, така и с делегациите на ЕС). Това може да се осъществи *inter alia* посредством редовни срещи, временен обмен на служители за връзка, съвместни учения и обучения.**

5.2. Укрепване на координацията

При бедствия в трети страни ЕС твърдо подкрепя централната координираща роля на ООН, по-специално ролята на Службата на ООН за координация по хуманитарните въпроси. По-тясното сътрудничество на равнище ЕС може да засили ролята на ООН, чрез осигуряване на последователен принос на ЕС към усилията за оказване на помощ, водени от ООН.

Комисията ще:

- **засили подкрепата на ЕС за координация на хуманитарната помощ, осъществявана от ООН по места (груповата система и координатора на ООН за хуманитарна помощ), включително чрез евентуално изпращане служители на ЕС за връзка по хуманитарните въпроси и евентуално командироване на служители на ЕС към местната система на ООН за координиране.**
- **използва Центъра за спешно реагиране с цел оптимизиране на информационните потоци между ЕС и ООН по отношение на цялостните усилия на ЕС за оказване на помощ.**
- **подобри докладването от система на ООН за финансово проследяване на цялостната помощ на ЕС за дадено бедствие.**

Обединяването на хуманитарната помощ и гражданската защита в портфейла на един комисар създава възможности за съвместни анализи, съвместно събиране на информация, опростено предаване на информация към груповата система за координация и подобряване на координацията на място в рамките на ЕС. За допълнителното засилване на съгласуваността на европейската помощ при извънредни ситуации Комисията ще:

- **предложи да бъдат определени хуманитарни центрове в държавите-членки, които да са на разположение по всяко време за обмен на информация. Тези центрове ще бъдат свързани с националните звена за контакт в рамките на механизма за гражданска защита на ЕС, за да се осигури напълно последователен подход.**
- **разработи интернет инструменти за информация (на базата на сегашната 14-точкова система за хуманитарна помощ и системата CECIS¹⁹ за помощта, оказвана от гражданска защита). С този инструмент ще бъде възможно да се предава информация в реално време относно хуманитарната помощ и помощта в натура, предоставяни от ЕС (27 държави-членки и Комисията).**
- **насърчава държавите-членки да предават своевременно информация за своя хуманитарен принос.**

6. По-видима реакция

Видимостта на ЕС не е самоцел. Същевременно обществеността в ЕС има право да получи точна и пълна информация за начина, по който ЕС реагира при бедствия. В момента ЕС е най-големият донор на хуманитарна помощ и неговите усилия се считат за оперативно ефективни, но те не винаги са видими за гражданите на ЕС, за развиващите се страни, които се възползват от тях, и за международните партньори. В една глобализирана епоха това значително отслабва доверието и позицията на ЕС за водене на преговори на международно равнище. Въпросите на комуникацията също изискват адекватен подход на планиране на сценариите. Институциите на ЕС и държавите-членки трябва заедно да разработят комуникационна стратегия, която да подобри видимостта на действията на ЕС.

Важно е също така финансирането от ЕС чрез международни и местни партньорски организации да получи подobaващо признание и видимост в интернет и по места (с изключение на случаите, в които наличието на символи на ЕС ще затрудни предоставянето на помощ).

Комисията ще:

- **представи с една обобщаваща цифра помощта (както финансова, така и в натура) на ЕС при извънредни ситуации, а не с отделни данни за ЕС и държавите-членки, като същевременно отдаде заслуженото на двустранната помощ в тази област.**

¹⁹ Обща комуникационна и информационна система за извънредни ситуации — защитена система, свързваща службите за гражданска защита, които участват в механизма за гражданска защита на ЕС и Комисията.

- **направи необходимото символите на ЕС да се използват едновременно с националните отличителни знаци от всички служители/всяка помощ на/от ЕС и държавите-членки, изпратени като реакция при бедствия.**
- **обмисли начини за осигуряване от страна на партньорските организации на адекватна видимост на помощта при извънредни ситуации, финансирана от ЕС (например чрез слагане на логото на ЕС или на двойно лого върху средствата за оказване на помощ).**
- **контролира по-строго спазването на съществуващите условия за финансиране.**
- **предвиди подходящо обозначаване на засиления капацитет на ЕС за реакция.**

7. Заключение

Стратегията, изложена в настоящото съобщение, представлява първата стъпка за създаване на мощен капацитет на ЕС за реагиране при бедствия. Тя ще спомогне за извличане на максимална полза от приноса на ЕС за намаляване на страданията на пострадалите от бедствия на територията на ЕС и в целия свят. През 2011 г. ще бъдат предложени законодателни текстове за осъществяването на основните предложения.