



Brussel, 8.4.2014
COM(2014) 216 final

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

Actiekader van Hyogo na 2015: Risicobeheer om de weerbaarheid te vergroten

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

1- NAAR EEN ACTIEKADER VAN HYOGO NA 2015

Het Actiekader van Hyogo (AKH) voor het opbouwen van de herstelcapaciteit van landen en gemeenschappen na rampen is een plan dat door 168 VN-leden werd goedgekeurd. Zij zegden op vrijwillige wijze toe te zullen werken aan vijf actieprioriteiten met als doel de wereld beter te beschermen tegen rampen en herstelcapaciteit op te bouwen. Het in 2005 goedgekeurde Actiekader zal in 2015 verstrijken, en daarom vindt er nu een breed opgezet overlegproces plaats¹ over de vormgeving van het Actiekader voor rampenpreventie door risicobeperking voor de tijd na 2015. Dit Actiekader zal worden goedgekeurd tijdens de derde Wereldconferentie inzake rampenpreventie door risicobeperking in Sendai (Japan) van 14 tot 18 maart 2015.

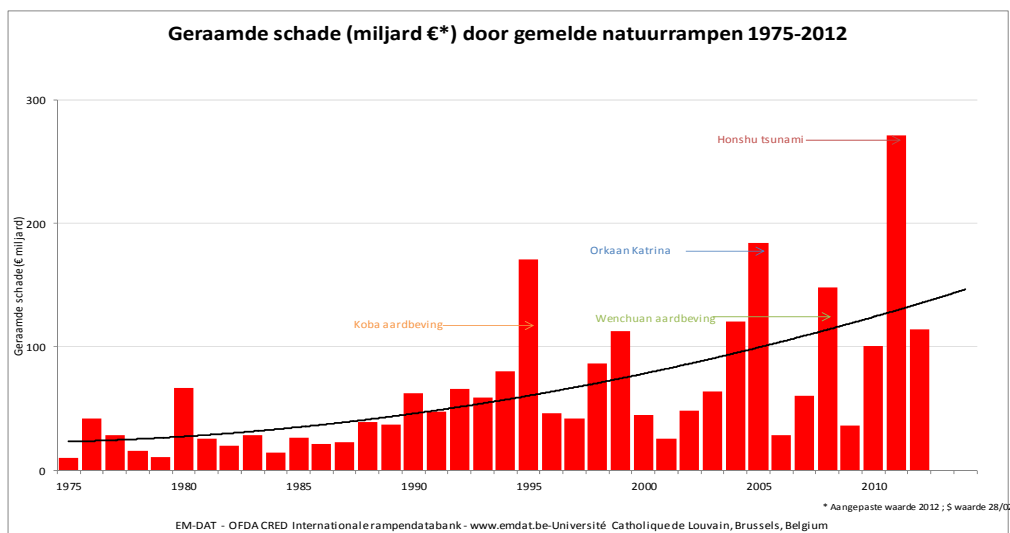
Rampen en klimaatrisico's hebben enorme gevolgen, niet alleen voor de economie maar ook voor de veiligheid en het welzijn van de burgers. In de afgelopen jaren is de blootstelling aan rampen aanzienlijk toegenomen door klimaatverandering, snelle en wanordelijke urbanisatie, demografische druk, bouwwerkzaamheden en geïntensiveerd landgebruik in risicogevoelige gebieden, verlies aan biodiversiteit en achteruitgang van ecosystemen.

Tussen 2002 en 2012 eisten natuurrampen jaarlijks gemiddeld meer dan 100 000 mensenlevens. In de afgelopen tien jaar deed zich in heel de wereld een stijgende tendens voor in de totale rechtstreekse verliezen en bedroeg het economische verlies jaarlijks gemiddeld meer dan 100 miljard euro². De gevolgen variëren al naar gelang het gebied en hangen af van de geografische blootstelling aan risico's en het niveau van sociaaleconomische ontwikkeling. Ofschoon het aantal slachtoffers hoger uitvalt in de ontwikkelingslanden en de economische verliezen hoger uitvallen in de ontwikkelde economieën, zijn alle landen kwetsbaar voor rampen. De Europese Unie kon de dans niet ontspringen: in de afgelopen tien jaar verloren door natuurrampen 80 000 mensen het leven en werd economische schade aangericht voor 95 miljard euro³.

¹ Het VN-secretariaat voor rampenterugdringing (UNISDR) werd verzocht (AVVN Resolutie 66/199 van 22 december 2011) de ontwikkeling te vergemakkelijken van een *kader voor rampenpreventie door risicobeperking voor de tijd na 2015*

² Centrum voor Onderzoek van de Epidemiologie bij Rampen (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters - CRED)

³ Centrum voor Onderzoek van de Epidemiologie bij Rampen (CRED) – de gegevens betreffen de EU-28 en de periode 2002-2012.



Om deze alarmerende trend om te buigen moet een beleid worden gevoerd voor risicopreventie en risicobeheer, teneinde duurzame ontwikkeling en economische groei te verzekeren zowel in de Unie⁴ als wereldwijd. Risicopreventie en risicobeheer zijn economisch gezien uitermate zinvol, omdat daarmee verliezen worden voorkomen en het rendement van elke euro wordt vervier- tot verzevenvoudigd⁵. Investerings in rampenrisicobeheer leveren ook grote economische voordelen op en kunnen een middel zijn om werkgelegenheid te bevorderen en structurele houdbaarheid van openbare en particuliere financiën te verzekeren.

Tegen deze achtergrond is een hernieuwd internationaal kader voor rampenpreventie door risicobeperking een unieke gelegenheid om voort te bouwen op de successen van het AKH en de toekomstige problemen beter aan te pakken.

De resultaten van initiatieven als de Rio+20-top⁶ en het UNFCCC⁷ en de brede internationale steun voor de weerbaarheidsagenda tonen aan dat risicobeperking en rampenbeheer een prioriteit moeten worden voor de ontwikkelingslanden, de opkomende economieën en de ontwikkelde landen.

De herziening van het AKH is ook een gelegenheid voor de EU om een balans op te maken van het beleid dat werd ontwikkeld en van de vooruitgang bij het opbouwen van weerbaarheid en het rampenrisicobeheer dankzij EU-beleid en steun via ontwikkelingshulp en humanitaire hulp.

In deze mededeling wordt een uiteenzetting gegeven van de initiële standpunten van de Commissie ten aanzien van de vormgeving van het Actiekader van Hyogo na 2015 op basis van de resultaten van een aantal EU-beleidsdomeinen als civiele bescherming, milieubescherming, interne veiligheid, aanpassing aan klimaatverandering, gezondheid,

⁴ Overeenkomstig hetgeen is voorzien in de Europa 2020-strategie COM(2010) 2020

⁵ " Natural disasters, counting the cost " (Wereldbank, 2004)

⁶ VN-Conferentie over duurzame ontwikkeling 2012

⁷ Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering

onderzoek en innovatie, en de weerbaarheidsagenda die wordt bevorderd via het externe optreden van de EU. De vooruitgang wordt geanalyseerd en er wordt gekeken naar de mankementen bij de tenuitvoerlegging en nieuwe problemen als gevolg van toenemende risico's in de toekomst.

2- VOORUITGANG EN PROBLEMEN

Het AKH werd in 2005 goedgekeurd en wordt sindsdien gebruikt ter ondersteuning van wereldwijde, regionale en nationale inspanningen op het gebied van rampenpreventie door risicobeperking. Ondanks de positieve ontwikkelingen zijn er echter nog steeds belangrijke tekortkomingen in de tenuitvoerlegging en zijn nieuwe problemen opgedoken.

Doordat de ondersteuning van rampenrisicobeheer een nieuwe impuls kreeg, kwam er ook meer aandacht voor en was er een toename van de investeringen door de voornaamste belanghebbenden, waaronder de voornaamste donoren van ontwikkelingshulp. Uit de zelfmonitoring van de vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de vijf AKH-prioriteiten⁸ blijkt echter dat de meeste vooruitgang is geboekt bij prioriteit 1 (ervoor zorgen dat de beperking van het rampenrisico een nationale en lokale prioriteit is met een krachtige institutionele basis voor de tenuitvoerlegging) en bij prioriteit 5 (de capaciteit verbeteren op het gebied van voorbereiding en respons op rampen), terwijl er veel minder vooruitgang is geboekt bij prioriteit 4, die gericht is op de beperking van de onderliggende risicofactoren⁹.

De meeste landen blijven het moeilijk vinden om risicobeperking te integreren in de planning van overheidsinvesteringen, stedelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening en beheer van de ruimte, en sociale bescherming. Het beleid en de versterking van de instellingen moet nog worden vertaald naar daadwerkelijke tenuitvoerlegging en meer weerbare samenlevingen. De huidige investeringen en beleidsresponsen volstaan niet om de bestaande risico's effectief aan te pakken, laat staan om te gaan met nieuwe problemen als:

- de gevolgen van klimaatverandering en de zich voortzettende degradatie van het milieu zullen leiden tot heviger en vaker voorkomende extreme natuurverschijnselen zoals overstromingen, droogte en cyclonen;
- de klimaatverandering is een bedreiging die tevens een multiplicatoreffect heeft op instabiliteit, conflicten en staatszwakte, hetgeen leidt tot migratie en ontheemding, zwakke regeringen en geopolitieke instabiliteit;
- conflicten en staatszwakte verhogen op hun beurt de kwetsbaarheid voor rampen;

⁸ Prioriteiten voor actie: (1): verzekeren dat de beperking van het rampenrisico een nationale en lokale prioriteit wordt met een krachtige institutionele implementatiegrondslag, (2) het vaststellen, beoordelen en bewaken van rampenrisico's en het verbeteren van vroegtijdige waarschuwing, (3) het gebruiken van kennis, innovatie en onderwijs voor het bevorderen van een cultuur van veiligheid en weerbaarheid op alle niveaus, (4) het verminderen van de onderliggende risicofactoren, (5) het versterken van de rampenparaatheid voor een effectieve respons op alle niveaus.

⁹ Tenuitvoerlegging van het Aktiekader van Hyogo, Samenvattingsverslagen 2007-2013, UNISDR, 2013

- de bevolkingsgroei in met name arme landen en arme huishoudens, en de snelle verstedelijking zorgen ervoor dat de druk op de natuurlijke hulpbronnen en de economische activiteiten in rampengevoelige gebieden wordt opgevoerd;
- een andere tendens waardoor de kwetsbaarheid aanzienlijk wordt vergroot, is de snelle verstedelijking, die leidt tot bevolkingsconcentratie en investeringen in aan gevaaren en risico's blootgestelde gebieden (geschat wordt dat in 2050 60 à 70% van de wereldbevolking in stedelijke gebieden woont)¹⁰;
- de vraag naar energie en voedsel neemt toe en daardoor komen hulpbronnen als grond en water onder druk te staan. Verwacht wordt dat waterschaarste een groot probleem zal worden en dat tegen 2030 bijna de helft van de wereldbevolking zal wonen in gebieden met grote waterproblemen¹¹;
- er duiken nieuwe risico's op met mogelijk sterk ontwrichtende gevolgen (ruimte- of weegerelateerde gebeurtenissen, multirisico-gebeurtenissen zoals de drievoudige ramp in Fukushima in 2011, risico's in het digitale en high-tech tijdperk, waaronder cyberrisico's);
- met aanzienlijke risico's gepaard gaande gebeurtenissen (kleinschalige, zeer frequente en plaatselijke gebeurtenissen zoals plotselinge overstromingen, branden en landverschuivingen) worden meestal onderschat en onvoldoende gemeld, maar ze ondermijnen wel de lokale ontwikkeling en het nationale concurrentievermogen;
- de economieën zijn geglobaliseerd en hun structuren draaien steeds meer om complexe, mondiale toeleveringsketens. Zoals bleek bij de overstromingen in Thailand in 2011 kan de economische schok na een ramp zelfs gevolgen hebben voor economieën en bedrijven aan de andere kant van de wereld;
- door economische recessies en financiële crises komen de nationale begrotingen en de voor rampenrisicobeheer uitgetrokken begrotingsmiddelen onder druk te staan.

3- HET EU-BELEID INZAKE RAMPENRISICOBEBEER EN DE WEERBAARHEIDSAGENDA: EEN ESSENTIËLE BIJDRAGE AAN DE TENUIVOERLEGGING VAN HET AKH

Het vergroten van de weerbaarheid van de EU bij crises en het versterken van haar capaciteit om op risico's te anticiperen, zich erop voor te bereiden en erop te reageren, met name op grensoverschrijdende risico's, is een van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie¹²: concurrentiekracht en duurzaamheid zijn afhankelijk van een effectief rampenrisicobeheer dat verliezen helpt voorkomen en de weerbaarheid bij de toenemende mondiale schokken en dreigingen helpt versterken. Investeren in het voorkomen en beheren van rampenrisico's is een sterke motor voor innovatie, groei en werkgelegenheid, opent nieuwe markten en biedt het bedrijfsleven nieuwe kansen.

¹⁰ Mondiaal Gezondheidsobservatorium, WHO

¹¹ VN-Department voor economische en sociale zaken (UNDESA)

¹² COM(2010) 2020, 3.3.2010

Er zijn aanzienlijke resultaten geboekt met zowel EU-beleid als EU-financiering. Deze resultaten brengen ons dichterbij de buurt van een samenhangend beleid inzake rampenrisicobeheer. Zij kunnen met anderen worden gedeeld en schragen het nieuwe internationale kader voor rampenrisicobeheer.

3.1. Beleidsresultaten bij rampenrisicobeheer in de EU

In de nieuwe bepalingen van de herziene EU-wetgeving inzake civiele bescherming¹³ wordt een kader vastgesteld voor de tenuitvoerlegging van een sectoroverschrijdend beleid inzake rampenrisicobeheer. Daarmee wordt een alomvattende benadering bevorderd van alle natuurlijke en door de mens veroorzaakte risico's in de gehele rampenbeheersingscyclus (preventie, paraatheid, respons).

De nieuwe wetgeving en eerdere mededelingen en conclusies van de Raad vormen de grondslag voor doorslaggevende acties ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het EU-kader voor rampenrisicobeheer. Deze acties omvatten onder meer:

- **risicobeoordeling en -analyse:** uitgaande van de bestaande nationale risicoanalyses heeft de Commissie een eerste sectoroverschrijdend overzicht gemaakt van de risico's in de EU. Daarbij heeft zij, waar mogelijk en relevant, rekening gehouden met de toekomstige gevolgen van klimaatverandering, alsmede met de noodzaak van aanpassing aan klimaatverandering. De lidstaten moeten voor eind 2015 aan de hand van een samenhangende benadering een nationale risicobeoordeling maken om de gevaren te identificeren en in aansluiting daarop het nationale vermogen voor risicobeheer beoordelen en de planning van het risicobeheer verbeteren;
- aanmoedigen van **leren en ervaringen uitwisselen met het oog op beter bestuur** – bevordering en ondersteuning van geleerde lessen en collegiale toetsingen (zoals de collegiale toetsingen¹⁴ van het Verenigd Koninkrijk in 2012 en Finland in 2013), aanmoedigen van leren in alle lidstaten en aansturen van vooruitgang bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van beleid en praktijken voor risicobeheer;
- **richtsnoeren voor een op goede praktijken gebaseerde rampenpreventie** worden momenteel voorbereid over horizontale vraagstukken (bestuur, planning, gegevens, risicocommunicatie en -informatie, onderzoek en technologie);
- **beschikbaarheid, toegankelijkheid, uitwisseling en vergelijkbaarheid van gegevens**, met inbegrip van de lopende werkzaamheden met de lidstaten en internationale partners (waaronder UNISDR en IRD¹⁵) naar het vaststellen van Europese normen en protocollen voor het vaststellen van door rampen veroorzaakte verliezen¹⁶;

¹³ Besluit nr 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming.

¹⁴ Ondersteund door de Europese Commissie en ontwikkeld in samenwerking met UNISDR en de OESO.

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

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek en L. Vernaccini, 2013. Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach. Bureau voor publicaties van de Europese Unie, verslagen van wetenschappelijk en technisch onderzoek EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (online), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>

- **rampenrisicobeheer mainstreamen:** overwegingen inzake risicopreventie en risicobeheer zijn opgenomen in een aantal belangrijke EU-beleidsmaatregelen en financiële instrumenten ter ondersteuning van rampenbestendige investeringen (d.w.z. cohesiebeleid, vervoer en energie, onderzoek en innovatie, bescherming van kritische infrastructuur, grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen, milieueffectbeoordeling, groene infrastructuur, geïntegreerd kustbeheer, landbouw, voedsel- en voedingszekerheid, water, overstromingsrisicobeheer, preventie van grote bedrijfsongelukken);
- **verzekeringen gebruiken als instrument in rampenbeheer** – het Groenboek betreffende de verzekering tegen natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen¹⁷ heeft tot doel de particuliere sector te betrekken bij rampenbeheer en na te gaan hoe verzekeringen effectief kunnen worden gebruikt als stimulans voor bewustmaking, preventie en mitigatie van risico's;
- **krachtige synergieën met de aanpassing aan klimaatverandering**, zoals beschreven in de EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering¹⁸, op horizontale gebieden als gegevens- en kennisdeling, beoordeling van risico's en kwetsbaarheden, bevordering van veerkrachtige steden, ontwikkeling van Europese normen voor klimaatbestendige infrastructuur, samenhang tussen nationale aanpassingsstrategieën en risicobeheersplannen, het volgen van rampenbestendige investeringen¹⁹;
- **wetenschap en innovatie voor rampenrisicobeheer:** in 2013 heeft de Commissie samen met de EU-lidstaten een initiatief gelanceerd voor het in kaart brengen en verbeteren van de benaderingen met betrekking tot wetenschappelijk onderbouwd advies over risicobeperking en respons op noodsituaties. Bovendien zal met het onderzoeksprogramma Horizon 2020 steun worden gegeven aan uitdaginggerichte benaderingen met betrekking tot het verbeteren van rampenbestendigheid (zoals monitoring, preventie, voorspelling, vroegtijdige waarschuwing, bewustmaking, beperking van en aanpassing aan klimaatverandering, crisiscommunicatie, technologieoverdracht, prenormalisatie) ;
- **grensoverschrijdende gevolgen aanpakken** (via macroregionale projecten en strategieën als de Oostzeestrategie, de Donaustrategie of regionale maritieme strategieën) **en samenwerkingsactiviteiten** met kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaat-lidstaten en andere buurlanden.
- **versterkte paraatheid** voor respons via de ontwikkeling op basis van vrijwilligheid van een collectieve pool van vooraf toegezegde vermogens voor respons bij rampen, een betere responsplanning, een opleidingsnetwerk, een nauwere samenwerking van de autoriteiten op het gebied van opleiding en oefening²⁰ en versterkte vroegtijdige

¹⁷ COM(2013)213, 16.4.2013

¹⁸ COM(2013)216, 16.4.2013

¹⁹ Bijdragen aan het EU-streefdoel van 20% klimaatgerelateerde investeringen met de EU-begroting.

²⁰ Besluit nr 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming

waarschuwingssystemen²¹. Eveneens worden via de ruimteprogramma's van de EU, zoals Galileo en Copernicus, wereldwijd nieuwe operationele diensten voor beheer van noodsituaties aangeboden.

3.2. EU-steun aan ontwikkelingslanden met de nadruk op het opbouwen van weerbaarheid in crisisgevoelige landen

Uitgaande van de mededeling over weerbaarheid uit 2012²² en het daaropvolgende actieplan²³ heeft de EU zich ertoe verbonden kwetsbaarheid te verminderen en weerbaarheid tegen toekomstige spanningen en schokken op te bouwen, hetgeen een voorwaarde is voor armoedevermindering en duurzame ontwikkeling. De benaderingen inzake risicobeheer zullen een integrerend bestanddeel zijn van alle EU-programma's voor humanitaire steun en ontwikkelingshulp in alle sectoren en contexten. Bij dit werk zal verder worden gebouwd op de EU-strategie ter beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden van 2009²⁴ en het uitvoeringsplan van 2011²⁵.

De EU-aanpak inzake weerbaarheid vereist multisectorale benaderingen op meerdere niveaus (op lokaal, regionaal, nationaal en mondiaal niveau) waarmee de onderling verbonden, causale factoren in de dynamiek van kwetsbaarheid en onstabieleit worden aangepakt en tevens de capaciteiten op elk niveau of in elke sector worden geoptimaliseerd. Hierbij ligt sterk de nadruk op de leidinggevende rol van lokale, nationale en regionale instellingen.

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt. Met de recente initiatieven SHARE²⁶, AGIR²⁷ en GCCA²⁸, wordt reeds een bijdrage geleverd aan de opbouw van weerbaarheid in de meest kwetsbare landen. De Intra-ACP-strategie²⁹ volgt dezelfde lijn en geeft steun aan onder regionale verantwoordelijkheid ten uitvoer gelegde strategieën voor rampenpreventie door risicobeperking en klimaatverandering en actieplannen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan.

Het ECHO-programma inzake rampenparaatheid (DIPECHO) – dat het mogelijk maakte gemeenschapsgerichte benaderingen en bewezen goede praktijken met betrekking tot risicobeperking (waaronder de bevordering van veiligere scholen, ziekenhuizen en

²¹ Zoals EFFIS (Europees informatiesysteem voor bosbranden) of EFAS (Europees waarschuwingssysteem voor overstromingen)

²² COM(2012)586, 3.10.2012

²³ SWD (2013) 227, 19.6.2013

²⁴ COM(2009)84, 23.2.2009

²⁵ SEC(2011) 215, 16.02.2011

²⁶ Ondersteuning van de weerbaarheid in de Hoorn van Afrika

²⁷ Wereldwijde alliantie voor het weerbaarheidsinitiatief voor de Sahel

²⁸ Wereldwijde bondgenootschap tegen klimaatverandering(GCCA) <http://www.gcca.eu>

²⁹ Europese Gemeenschap – ACS groep van landen intra-ACS-strategiedocument en meerjarig indicatief programma

weerbaarheid van steden) uit te testen en opnieuw toe te passen – zal op grotere schaal worden verspreid en worden geïntegreerd in overheidsbeleid.

Er is ook vooruitgang geboekt op het gebied van crisis- en kwetsbaarheidsbeoordelingen via de ontwikkeling van een gemeenschappelijke, transparante en wetenschappelijk onderbouwde indicator inzake humanitair risico (InfoRM³⁰) die is gebaseerd op open data en is gericht op het harmoniseren van het rampenrisicobeheer door de diverse humanitaire actoren (een gezamenlijk initiatief van het Permanent Comité van VN-organisaties en de Europese Commissie en donors, ngo's en lidstaten).

Deze initiatieven zullen ook dienen om het bredere externe beleid van de EU te schragen, met inbegrip van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (bv. werkzaamheden voor conflictpreventie en ontwikkeling van een vroegtijdig waarschuwingssysteem).

4- BEGINSELEN VOOR HET NIEUWE KADER

De mondiale context wordt gekenmerkt door steeds groter wordende behoeften en nieuwe uitdagingen en daarom moeten in het kader dat het AKH zal opvolgen, de benaderingen en praktische middelen worden vastgesteld waarmee de rampenrisico's moeten worden beperkt en de weerbaarheid effectiever moet worden versterkt. Uitgaande van de met het huidige AKH geboekte successen en geleerde lessen moeten de volgende hoofdelementen worden opgenomen in het AKH na 2015:

(i) Meer rekenschap, meer transparantie en beter bestuur

Het huidige kader is vrijwillig en gebaseerd op zelfbeoordeling. De verwachting is dat het niet-bindend zal blijven, maar tijdens de onderhandelingen over het toekomstig kader moet wel een reeks normen en mechanismen worden ontwikkeld om te waarborgen dat de diverse actoren verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor hun optreden (of niet-optreden). Het zal stimulansen moeten bieden voor de na te komen verbintenissen en de verantwoordelijkheidszin voor het uitvoeringsproces moeten waarborgen.

Er moeten mechanismen komen voor periodieke collegiale toetsingen, waaronder vrijwillige collegiale toetsingen (zoals die met succes werden uitgetoetst in het Verenigd Koninkrijk en Finland in de context van de EU-samenwerking op het gebied van rampenrisicobeheer en het AKH), die als instrumenten kunnen dienen bij het verbeteren van de beleidsvorming, de uitwisseling van ervaringen en de versterking van rekenschap en verantwoording.

Om meer transparantie te waarborgen moeten met het nieuwe kader betrouwbare en vergelijkbare gegevens over verliezen door rampen, gevaren en kwetsbaarheid worden verzameld en uitgewisseld in een open data-beleid. Daartoe behoort ook de ontwikkeling van gemeenschappelijke en interoperabele gegevens, risicobeoordelingsprotocollen en openbare risicoregisters en risicodatabanken. De normalisatie-inspanningen moeten gericht zijn op alle voor risicobeheer relevante activiteiten. Zij moeten worden ondersteund door stelselmatige acties om het publiek risicobewust te maken en de risicocommunicatie en crisiscommunicatie te verbeteren (onderwijs, betrokkenheid van de media, netwerken).

³⁰ Indicator voor risicobeheer (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>

Het nieuwe kader moet tevens bijdragen aan beter bestuur op het gebied van rampenbeheer op alle niveaus en sectoroverschrijdend, waarbij effectieve coördinatiemechanismen en duurzame partnerschappen moeten worden opgebouwd tussen de diverse overheidsinstanties en de relevante belanghebbenden (maatschappelijk middenveld, universiteiten en onderzoeksinstituten, particuliere sector). Om de relevante actoren en gemeenschappen bij het besluitvormingsproces te kunnen betrekken moet worden gezorgd voor inclusieve participatiemechanismen en voor de bevordering van een op rechten gebaseerde benadering³¹. Krachtige lokale structuren en een versterking van de capaciteiten van de lokale autoriteiten zijn van essentieel belang om te zorgen voor een betere planning en een grotere weerbaarheid van steden en om lokaal politiek engagement en een effectieve tenuitvoerlegging van de bestaande rechts- en beleidskaders te waarborgen.

Regionale intergouvernementele organisaties moeten een belangrijke rol spelen bij de tenuitvoerlegging van het nieuwe kader en bij de regionale platforms voor rampenpreventie door risicobeperking aangezien in diverse regio's, waaronder de EU, geïntegreerde regionale strategieën voor rampenrisicobeheer worden ontwikkeld. Er moeten stimulansen worden geboden voor effectievere regionale mechanismen en programma's voor samenwerking en capaciteitontwikkeling, met name om het hoofd te kunnen bieden aan gemeenschappelijke en grensoverschrijdende risico's. Verder moeten regionale risicobeoordelingen en een efficiëntere planning worden bevorderd.

(ii) Een resultaatgericht kader – de rol van streefdoelen en indicatoren bij het meten van de vooruitgang en het stimuleren van de uitvoering

In de bestaande actieprioriteiten en indicatoren³² uit hoofde van het huidige AKH wordt gekeken naar de mate waarin de landen werk hebben gemaakt van het beleid en de instellingen die nodig zijn om het rampenrisico te beperken. De zelfmonitoring van de vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de vijf AKH-prioriteiten is tot nu toe echter nog niet uitgemond in een consequente inspanning van de landen om rampenrisico en weerbaarheid te monitoren. Bovendien bestonden er geen koppelingen tussen het monitoren van de vooruitgang uit hoofde van het AKH en de mechanismen voor het monitoren van de vooruitgang uit hoofde van de MOD's³³ en het UNFCCC. Een nieuw, vereenvoudigd monitoringsysteem moet ervoor zorgen dat deze tekortkomingen worden aangepakt en een doeltreffender systeem tot stand wordt gebracht voor het meten van de gemaakte vooruitgang, het stimuleren van de uitvoering op verschillende niveaus en de uitwisseling van successen.

De actiegerichte streefdoelen moeten verder worden ontwikkeld om de uitvoering van het nieuwe kader effectief te kunnen meten en meer rekenschap en verantwoording aan te kunnen moedigen. Daarbij moet het gaan om de essentiële onderdelen van weerbaarheid tegen rampen en moeten de landen worden aangemoedigd de noodzakelijke beleidsvormen en instrumenten in het leven te roepen en uit te voeren om het ontstaan en ophopen van risico's tegen te gaan en aldus het rampenrisico te beperken en de weerbaarheid te vergroten.

De streefdoelen moeten politiek aanvaardbaar, operationeel haalbaar en meetbaar, bereikbaar en resultaatgericht zijn en moeten vergezeld gaan van een duidelijk tijds kader. Daarbij kan het

³¹ Zoals het recht op bescherming, informatie of raadpleging.

³² 22 kernindicatoren in 5 actieprioriteiten

³³ Millenniumontwikkelingsdoelstellingen

onder meer gaan om verbintenissen om voor een bepaalde datum geïntegreerde risicobeoordelingen en beoordelingen van de vermogens voor risicobeheer te hebben verricht en geïmplementeerd (zoals reeds is voorzien in de EU-wetgeving inzake civiele bescherming), of om andere resultaatgerichte acties te hebben ondernomen (zoals waarborgen dat alle burgers, ook kwetsbare burgers, toegang hebben tot vroegtijdige waarschuwing en risico-informatie, dat pas aangelegde infrastructuur, zoals ziekenhuizen, gezondheidsinstellingen en scholen, bestand zijn tegen rampen, dat het percentage aan gevaren blootgestelde mensen en infrastructuur wordt verminderd).

Universele streefdoelen kunnen een stimulans zijn voor een beter geïntegreerde benadering bij het wereldwijd vergelijken van de tenuitvoerlegging en het uitwisselen van goede praktijken tussen de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden.

Wegens de sterk uiteenlopende risicoprofielen van de verschillende landen en regio's is het waarschijnlijk beter om specifiekere streefdoelen en indicatoren vast te stellen op nationaal of regionaal niveau. Er zijn in verschillende regio's regionale strategieën ontwikkeld en daarvan uitgaande moet steun worden gegeven aan regionale benaderingen van streefdoelen, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de gevaren en de bij de tenuitvoerlegging van het AKH gemaakte vooruitgang, evenals met de bestaande mechanismen voor regionale samenwerking bij rampenbeheer.

Bovendien kunnen indicatoren om te meten hoe de gevolgen van rampen in de loop van de tijd veranderen, bijdragen tot het volgen van de vooruitgang bij de opbouw van een grotere rampenbestendigheid. Dat kunnen indicatoren zijn als de frequentie van rampen, rechtstreekse economische verliezen als percentage van het bbp per land, het aantal slachtoffers en gewonden, het percentage verzekerde verliezen in vergelijking met de totale verliezen, het percentage particuliere middelen en openbare begrotingsmiddelen dat is uitgetrokken voor rampenpreventie door risicobeperking en paraatheid (bv. gemeten met een betrouwbaar systeem voor het volgen van rampenrisicobeheer³⁴).

De streefdoelen en indicatoren moeten uitmonden in tastbare verminderingen van de geleden verliezen en risico's, daar waar deze het meest relevant zijn.

iii) Een sterkere bijdrage aan duurzame en slimme groei

Met het nieuwe kader moet rampenbestendigheid worden bevorderd in de economische en financiële beslissingen en strategieën in zowel de openbare als particuliere sector. Er moet speciale aandacht worden besteed aan de kostenbatenanalyses van de maatregelen voor rampenpreventie om onder meer ook steun te kunnen geven bij middelentoewijzing. Alle belangrijke infrastructuren en projecten moeten risicogevoelig en klimaat- en rampenbestendig zijn.

Het is van groot belang dat het nieuwe AKH wordt ontwikkeld en uitgevoerd in een nauw partnerschap met de particuliere sector, de internationale financiële instellingen, zoals de EIB³⁵ en de EBWO³⁶ en andere belangrijke investeerders. Er moeten nieuwe initiatieven voor

³⁴ Bestaande indicatoren aanvullen, waaronder Rio-markers
<http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

³⁵ Europese Investeringsbank

betrokkenheid van alle bedrijfstakken worden bevorderd, zoals de ontwikkeling van partnerschappen tussen spelers in de openbare en particuliere sector en andere belanghebbenden. De verzekerings-/herverzekeringswaardeketen, waaronder (her)verzekeringstussenpersonen, verzekerings- en herverzekeringsmaatschappijen, maar ook op de markt gebaseerde instrumenten moeten een hoofdrol spelen in de ondersteuning van bijzonder rampgevoelige landen bij de invoering van effectieve financiële noodmechanismen. Ook moeten zij risicovol gedrag ontmoedigen.

Innovatieve technologieën en instrumenten voor de ondersteuning van rampenbeheer moeten verder worden aangemoedigd (ICT, vroegtijdige waarschuwingssystemen, rampenbestendige infrastructuur en gebouwen, groene infrastructuur, klimaat en geïntegreerde modellering van rampenrisico's, op ecosystemen gebaseerde benaderingen, communicatie, kennisbeheer). Dit zal ook leiden tot meer kansen voor het bedrijfsleven en bijdragen aan groene groei.

Het nieuwe kader moet het raakvlak tussen wetenschap en politiek versterken en munt slaan uit de beschikbare kennis, waaronder innovatie en technologie. Ook moet effectiever gebruik worden gemaakt van wetenschap en onderzoek in zowel de natuur- als sociale wetenschappen, om de beleidsmaatregelen en operaties stelselmatig te kunnen onderbouwen. Hiertoe behoort ook een vooruitziende, alomvattende benadering met betrekking tot gevarenidentificatie (een benadering waarin rekening wordt gehouden met zowel natuurlijke als door de mens veroorzaakte risico's, met inbegrip van industriële en chemische ongevallen) en oplossingsgericht onderzoek om de toekomstige risico's en de maatschappelijke uitdagingen beter aan te kunnen pakken. Nauwe internationale samenwerking op dit gebied is essentieel.

Een gezamenlijke benadering gecombineerd met aanpassing aan klimaatveranderingen en een sterkere nadruk op de beperking van de onderliggende risicofactoren in het ecosysteembeheer, hulpbronnefficiëntie, bodemgebruik en stedelijke planning, milieubewaking en effectbeoordelingen zijn essentiële voorwaarden om duurzame groei op de lange termijn te verzekeren.

(iv) Kwetsbaarheden en behoeften aanpakken binnen een alomvattend kader

Het nieuwe AKH moet inclusiever en gendergevoeliger zijn. Het moet beter worden afgestemd op de doelgroepen (kinderen, ouderen, gehandicapten, daklozen, arme mensen en mensen zonder voedselzekerheid, enz.) en op de versterking van hun positie, alsmede op het maatschappelijk middenveld. Dit betekent onder meer dat op effectieve wijze gebruik moet worden gemaakt van geschikte sociale vangnetmechanismen en van socialebeschermingssystemen die kunnen inspelen op rampenrisico's. De rol van vrouwen bij het opbouwen van weerbaarheid in huishoudens en gemeenschappen moet worden bevorderd.

Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de opbouw van weerbaarheid in alle stedelijke en kwetsbare plattelandsgebieden en in kustgebieden met behulp van onder meer geïntegreerde planning. Belangrijke instrumenten hierbij zijn alomvattende risicobeoordelingen, krachtige mechanismen voor de coördinatie tussen lokale en nationale overheden met actieve betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en bewustmakingsinitiatieven (zoals stedenjumelage).

³⁶ Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling

Op mondiaal vlak is het rampenrisico sterk geconcentreerd in arme landen met zwakke besturen. In veel gevallen wordt deze kwetsbaarheid nog verergerd door politieke onstabiliteit en conflicten. Een benadering voor de opbouw van weerbaarheid die goed werkt in een stabiel, goed geregeerd land, kan niet automatisch worden toegepast in een land dat in een conflictsituatie verkeert.

Het nieuwe kader moet daarom bij de besluitvorming over wat de beste manier is om rampenrisico's te beperken rekening houden met factoren als onstabiliteit en conflicten in bepaalde landen. In een alomvattend internationaal kader moeten ook andere vormen van geweld en onstabiliteit en naast natuurlijke gevaren ook technologische risico's worden aangepakt. Hierbij gaat het om dagelijkse, kleine, lokale rampen en maar ook om mondiale spanningen en schokken, zoals voedsel- en voedingsonzekerheid en epidemieën.

(v) Samenhang verzekeren met de internationale agenda

Het is van essentieel belang dat rampenrisicobeheer en beleid voor de aanpassing aan klimaatveranderingen deel gaan uitmaken van de internationale agenda voor duurzame ontwikkeling. Weerbaarheid tegen rampen en de daaraan gerelateerde factoren – zoals deze hierboven zijn beschreven – zijn reeds uitgeroepen tot belangrijke vraagstukken voor de internationale voorbereidingen op het ontwikkelingskader na 2015, dat zich zal moeten bezig houden met uitroeiing van armoede en duurzame ontwikkeling.

Afgezien daarvan is ook het ontwerp van de overeenkomst 2015 inzake klimaatverandering een gelegenheid om de aanpassingsinspanningen op te voeren en te zorgen voor integratie van het rampenrisicobeheer. Daarbij moet worden voortgebouwd op en worden voorzien in coördinatie met de relevante processen in het kader van het UNFCCC, zoals het proces inzake de nationale aanpassingsplanning, het venster voor aanpassing op grond van het groene klimaatfonds en het Warschaumechanisme voor verlies en schade. In initiatieven zoals de gezamenlijke nationale actieplannen (JNAP's) in het gebied van de Stille Oceaan worden inspanningen op het gebied van klimaataanpassing gecombineerd met inspanningen op het gebied van rampenrisicobeheer. Deze initiatieven moeten ook in andere regio's worden bevorderd.

Er vinden daarnaast ook andere, hiermee verbonden gebeurtenissen op hoog niveau plaats, met name op het gebied van voeding³⁷, biodiversiteit³⁸ en cultuur³⁹. De derde VN-conferentie van kleine insulaire ontwikkelingslanden en de VN-top van regeringsleiders over klimaatveranderingen vinden eveneens dit jaar plaats.

Het beleid, de doelstellingen en de streefdoelen alsmede het toezicht daarop, waarover binnen deze fora besprekingen worden gevoerd, en het Actiekader van Hyogo na 2015 moeten elkaar ondersteunen en versterken.

³⁷ Internationale Voedingsconferentie van de VN (ICN2) in november 2014.

³⁸ COP 12 van het VN-Verdrag inzake biologische diversiteit (CBD) in oktober 2014 in Korea en MOP 1 van het Protocol van Nagoya.

³⁹ Speciale zitting van de AVVN in september 2014 over inheemse volkeren, evenals een geplande AVVN-vergadering op hoog niveau inzake cultuur en duurzame ontwikkeling.

Het nieuwe kader moet ook duidelijkheid brengen in de betrekkingen tussen UNISDR en UNFCCC en andere VN-organen die verantwoordelijk zijn voor het inkaderen van de mondiale en nationale respons op dreigende rampen en de gevolgen van klimaatverandering.

Tot slot is ook zeer belangrijk dat op internationaal niveau geleidelijk aan de *duty to prevent*, de plicht te voorkomen, wordt erkend en wordt verankerd via de ontwikkeling door de Commissie voor Internationaal Recht van het internationaal recht betreffende de "bescherming van mensen in geval van rampen". Dit moet worden gebruikt als voertuig voor de verbetering van de tenuitvoerlegging van het AKH na 2015.

6- VOORUIT GAAN

Een herzien Actiekader van Hyogo na 2015 is een belangrijke gelegenheid om vorderingen te maken met rampenrisicobeheer in heel de wereld.

De in deze mededeling naar voren gebracht ideeën moeten als grondslag dienen om met de lidstaten van de EU, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's, het Europees Economisch en Sociaal Comité en andere belanghebbenden (maatschappelijk middenveld, universiteiten, particuliere sector) alsmede met internationale partners en het VN-bestel besprekingen te voeren over de manier waarop tijdens het proces ter voorbereiding van de Sendai-top verder vorm kan worden gegeven aan deze agenda.