



Brussels, 1.12.2016  
COM(2016) 751 final

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND  
THE COUNCIL**

**Annual report of the European Union's humanitarian aid and civil protection policies  
and their implementation in 2015**

## Indholdsfortegnelse

Indledning.....	3
Resumé.....	4
Humanitær bistand .....	7
Flygtningekrisen.....	7
Humanitære kriser i Afrika.....	8
Andre humanitære kriser .....	11
Undervisning under kriser.....	12
Politik for humanitær bistand .....	13
Civilbeskyttelse.....	15
Den syriske flygtningekrise .....	15
Indsats mod ebola.....	15
Det europæiske lægekorps.....	16
Imødegåelse af naturkatastrofer.....	16
Forebyggelse og beredskab.....	17
Civilbeskyttelsespolitik .....	17
Katastrofeberedskab og modstandsdygtighed.....	18
Initiativet EU-bistandsfrivillige .....	19
Koordinering med andre EU-instrumenter .....	21
Finansielle og menneskelige ressourcer .....	23
EU's budget til humanitær bistand historisk højt .....	23
Menneskelige ressourcer .....	24
Yderligere oplysninger og kilder .....	25
Bilag .....	26

## INDLEDNING

I denne rapport præsenteres Kommissionens vigtigste aktiviteter og politiske resultater i 2015 på området for humanitær bistand og civilbeskyttelse, som blev gennemført af Generaldirektoratet for Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse (GD ECHO)<sup>1</sup>. Som kommissær for humanitær bistand og krisestyring har Christos Stylianides et dobbelt mandat: **at yde bistand for at afhjælpe humanitære kriser rundt omkring i verden og at fremme samarbejde blandt myndigheder i hele EU, som beskæftiger sig med civilbeskyttelse, som reaktion på naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer i og uden for Europa.**<sup>2</sup>

ECHO's opgave – **at medvirke til at beskytte og bevare liv, forebygge og afbøde menneskelige lidelser og værne om integriteten og den menneskelige værdighed hos befolkninger, der er ramt af kriser** – opfyldes gennem humanitær bistand<sup>3</sup> og civilbeskyttelsesoperationer<sup>4</sup>. EU's humanitære bistand er en livline for samfund, der bliver ofre for nye, tilbagevendende og langvarige kriser. Den gør det muligt for dem at forberede sig bedre på fremtidige nødsituationer. Gennem supplerende civilbeskyttelsesoperationer tilbydes der øjeblikkelig støtte i form af eksperthold, redningsudstyr og overvågning af forestående katastrofer, både i og uden for EU. Når katastrofen rammer, kan forskellen mellem liv og død afhænge af, at det internationale samfund griber effektivt ind i tide.

Sammen med medlemsstaternes bidrag er EU en af verdens førende donorer. **Denne bistand** – som er baseret på artikel 196 og 214 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) – er et **grundlæggende udtryk for europæisk solidaritet**.

---

<sup>1</sup> I henhold til artikel 19 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/96 af 20. juni 1996 om humanitær bistand skal Kommissionen efter hvert regnskabsårs afslutning forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en årsberetning, der indeholder et resumé af de foranstaltninger, som er finansieret i løbet af regnskabsåret.

<sup>2</sup> For så vidt angår den eksterne dimension af foranstaltningerne bidrager kommissæren til indsatsen under EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik/næstformanden, som har ansvaret for at lede og koordinere alle kommissærers arbejde på området for eksterne forbindelser. Ved denne tilgang tages der fuldt ud hensyn til den særlige modus operandi ved humanitær bistand, som skal ydes i overensstemmelse med de humanitære principper og humanitær folkeret, udelukkende ud fra behovene hos de berørte befolkninger og i tråd med den europæiske konsensus om humanitær bistand.

<sup>3</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1257/96 af 20. juni 1996 om humanitær bistand (EUT L 163 af 2.7.1996, s. 1).

<sup>4</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1313/2013/EU af 17. december 2013 om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 924).

## RESUMÉ

I 2015 oplevede vi en fortsat kraftig stigning i antallet af humanitære kriser. Over hele verden bredte væbnede konflikter og angreb på civile sig med alarmerende fart. Naturkatastrofer, som forværres af klimaændringer og befolkningsvækst, bliver også stadig hyppigere og mere intense. Med over 60 millioner<sup>5</sup> tvangsfordrevne mennesker er langvarig fordrivelse blevet en alvorlig humanitær, udviklingsmæssig, politisk og økonomisk udfordring. Behovene overgår i stigende grad ressourcerne, og det bliver stadig mere komplekst at yde humanitær bistand og civilbeskyttelse. Under sådanne hidtil usete omstændigheder har EU reageret ved at målrette den humanitære bistand mod de mennesker, der har mest behov for hjælp, og som er mest udsatte, og ved at opgradere den politiske indsats. Gennem EU's civilbeskyttelsesmekanisme har EU også sikret en velkoordineret indsats på europæisk plan for ofre for naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer i og uden for Europa.

- **I 2015 beløb EU's humanitære bistand og hjælp til civilbeskyttelse sig til mere end 1,5 mia. EUR.** Dette **hjalp mere end 134 millioner støttemodtagere**, som var ramt af naturkatastrofer eller konflikt i mere end 80 lande. Budgettet til humanitær bistand i 2015 – det største, som Kommissionen nogensinde har gennemført – var en reaktion på den stadig stigende hyppighed og intensitet af naturkatastrofer og andre humanitære kriser.
- Syrien er det største "oprindelsesland" for flygtninge, som i øjeblikket kommer til EU. Konflikten i Syrien er fortsat med uformindsket styrke på femte år og er stadig den største humanitære og sikkerhedsmæssige krise i verden. **I 2015 blev der ydet mere end 370 mio. EUR til livreddende operationer i Syrien og nabolandene.** Ud over at hjælpe fordrevne personer i deres oprindelseslande blev der ydet støtte til humanitære beredskabsinterventioner i transitlande, herunder navnlig det vestlige Balkan (22 mio. EUR), til fordel for udsatte flygtninge, asylansøgere og migranter. Ungarn, Serbien, Slovenien, Kroatien og Grækenland aktiverede EU's civilbeskyttelsesmekanisme, da de havde brug for omgående støtte for at kunne håndtere tilstrømningen af flygtninge.
- **I 2015 blev den humanitære støtte til Irak forhøjet betydeligt, idet op til 79 mio. EUR af EU's budget** blev ydet til en af de hurtigst voksende humanitære kriser i verden. Beskyttelsen af civile er en af de største udfordringer. Irak huser desuden næsten 250 000 syriske flygtninge.
- **Støtten til Sahel beløb sig til 229 mio. EUR, som især blev målrettet mod fødevarer- og ernæringskrisen.** Tilbagevendende fødevarerkrise i Sahel har haft meget alvorlige følger for de fattigste familiers modstandsdygtighed og har tvunget hundredtusindvis af mennesker til at forlade deres hjem. Konflikter i Mali, Den Centralafrikanske Republik og det nordlige Nigeria – som har bredt sig til Tchad, Niger og Cameroun – har yderligere forværret fødevarerikkerheden.
- Fortsat væbnet konflikt i Sydsudan, en niveau 3-nødsituation, har fordrevet millioner og skabt enorme humanitære behov. **EU-støtten, som beløb sig til 127 mio. EUR i 2015, har bidraget til livreddende operationer i Sydsudan** og har hjulpet sydsudanske flygtninge i Sydsudans nabolande.

---

<sup>5</sup> <http://blogs.worldbank.org/opendata/record-number-forcibly-displaced-people-has-reached-60-million-worldwide-data-show>.

- **EU meddelte i december 2015, at EU ville yde 125 mio. EUR** til finansiering af beredskabsforanstaltninger i lande, der er berørt af det ekstreme vejrfænomen "El Niño" i Afrika, Vestindien og Mellem- og Sydamerika. **Måltrettet minimering af risikoen for katastrofer og lokal kapacitetsopbygning** støttes i særligt udsatte lokalområder.
- I juli 2015 klassificerede FN Yemen-krisen som en niveau 3-nødsituation. **EU's humanitære støtte, som nåede op på 50 mio. EUR i 2015, er målrettet mod både Yemens internt fordrevne borgere og landets flygtninge.** Konflikt kombineret med fattigdom, tvangsfordrivelse og stigende fødevarerpriser har forværret en allerede alvorlig humanitær krise. Yemen er også direkte berørt af den humanitære krise på Afrikas Horn.
- Millioner af mennesker i Ukraine har behov for humanitær støtte som følge af konflikten i den østlige del af landet. **30 mio. EUR af EU's budget blev afsat til humanitær bistand og tidlig genoprettelsehjælp til befolkningen i Ukraine.** Der blev desuden ydet bistand i naturalier gennem EU's civilbeskyttelsesmekanisme.
- Der blev ydet **15 mio. EUR i nødhjælp** til ofrene for jordskælvet i Nepal. **Der blev desuden udsendt civilbeskyttelsesekspertes, eftersøgnings- og redningshold, nødhjælpsarbejdere og fornødenheder under EU's civilbeskyttelsesmekanisme.**
- **Undervisning af børn under kriser blev udpeget til en vigtig politisk prioritet i 2015.** Undervisning er en livreddende humanitær intervention, når der er tale om så betydelige tvungne befolkningsvandringer, som vi har oplevet det seneste år. I 2015 modtog mere end 1,5 millioner børn undervisning som nødhjælp.
- I 2015 blev **EU's civilbeskyttelsesmekanisme taget i brug i 25 nødsituationer** (tidlig varsling, overvågning og anmodning om bistand), **og der blev modtaget 19 anmodninger om direkte bistand** inden for EU og i andre katastroferamte lande.
- **I 2015 afholdt GD ECHO den hidtil mest vellykkede udgave af det europæiske civilbeskyttelsesforum** – den store konference, som hvert andet år samler alle europæiske og nogle internationale aktører inden for civilbeskyttelse. Forummet i 2015 blev benyttet som platform for den officielle lancering af samarbejdet med nabolande og det nye arbejdsområde med fokus på anvendelse af fjernstyrede luftfartøjssystemer til civilbeskyttelse.
- **EU har ydet en særlig indsats for at bekæmpe ebolaepidemien i Vestafrika siden dens udbrud i marts 2014.** Humanitær bistand blev målrettet mod de mest påtrængende behov, og der blev leveret nødforsyninger og udsendt eksperter gennem EU's civilbeskyttelsesmekanisme. Sådanne foranstaltninger førte i sidste ende til nedkæmpelsen af sygdommen i januar 2015. Erfaringerne fra ebolakrisen førte i 2015 til etableringen af det europæiske lægekorps som en del af den frivillige pulje under EU's civilbeskyttelsesmekanisme.
- På den tredje FN-konference om minimering af risikoen for katastrofer, som blev afholdt i Sendai, Japan, i marts 2015, blev der vedtaget en ny ramme for minimering af risikoen for katastrofer. **EU påtog sig en ledende rolle i**

**udviklingen af en forstærket ramme for minimering af risikoen for katastrofer**, som omfatter yderligere skridt til minimering af risici og fremme af modstandsdygtighed over for katastrofer inden for rammerne af bæredygtig udvikling og på grundlag af synergier med klimæændringer.

- De første indkaldelser af forslag vedrørende udsendelse af frivillige under **initiativet EU-bistandsfrivillige** blev offentliggjort i 2015. Det vil give 18 000 mennesker mulighed for at deltage som frivillige i humanitære operationer på verdensplan inden 2020.

## HUMANITÆR BISTAND

EU er stadig en førende humanitær donor. Kommissionen sikrer, at alle interventioner er i overensstemmelse med humanitære principper, er målrettet mod de mest udsatte modtagere og behørigt hviler på behovsvurderinger. Interventioner sikrer omkostningseffektivitet og virkningsfuldhed i støtten til kritiske sektorer, mobilisering af partnere og støtte til det globale humanitære systems overordnede kapacitet. Disse princippers betydning for opretholdelsen af det humanitære rum er blevet anerkendt i eksterne og uafhængige evalueringer af Kommissionens indsats (et resumé af evalueringer af humanitære projekter gennemført i 2015 findes i bilag 1. Evaluering af civilbeskyttelse er baseret på kravene i den tilgrundliggende lovgivning. En overordnet evaluering af EU's civilbeskyttelsesmekanisme vil blive lanceret i andet halvår 2016. Der blev således ikke gennemført en evaluering af civilbeskyttelsesforanstaltninger i 2015).

### Flygtningekrisen

#### Syrien

**Den Europæiske Unionen leder sammen med medlemsstaterne den internationale reaktion mod krisen i Syrien.** Det anslås, at der er mere end 4,5 millioner syriske flygtninge i Syriens nabolande og den bredere region, og antallet af internt fordrevne anslås at nå op på 6,5 millioner. **I 2015 blev mere end 160 mio. EUR af EU-budgettet tildelt livreddende operationer i Syrien.** De centrale strategiske prioriteter havde fokus på støtte til en tværgående, hurtig, fleksibel og reaktiv indsats i nødsituationer parallelt med opretholdelsen af almindelig humanitær bistand til allerede fordrevne og udsatte befolkningsgrupper. De fleste flygtninge søger tilflugt i lande og blandt mennesker, som allerede kæmper med fattigdom og modgang, og værtssamfundene i regionen modtager derfor ofte også humanitær bistand.

"Whole of Syria"-strategien er baseret på **fire søjler, som omfatter forhandlet adgang, nødberedskab, beskyttelse og ansvarlighed og støtte til partnerskaber.** Som en af hoveddonorerne til den strategiske beredskabsplan for 2015 hjalp EU med at forsyne 12 millioner mennesker med sundhedsydelser, 5 millioner med adgang til beskyttelse, 8 millioner med vand, sanitet og hygiejne og over 6 millioner udsatte internt fordrevne mennesker med indkvartering og andre fornødenheder. EU blev også yderligere involveret i internationale diplomatiske initiativer (f.eks. drøftelserne i Wien) og bestræbelser på at fremme respekten for grundlæggende humanitære principper og den humanitære folkeret.

#### Nabolandene

**I Libanon blev der i 2015 anvendt 97 mio. EUR af EU-budgettet til at støtte omkring 665 000 mennesker,** især kvinder og børn. Bistanden var målrettet mod de mest udsatte flygtninge for at afhjælpe deres grundlæggende behov gennem kontantbaseret bistand til flere formål, sekundær livreddende sundhedspleje, indkvartering samt vand og sanitet. Der blev desuden ydet støtte til specifikke beskyttelsesaktiviteter, f.eks. rådgivning og juridisk bistand til voldsofre.

**I Jordan** blev de mest omkostningseffektive og virkningsfulde løsninger med fokus på grundlæggende behov støttet **med kontant bistand på i alt 58 mio. EUR.** EU støttede f.eks. UNICEF's indsats for at hjælpe 56 000 piger og drenge fra de mest udsatte syriske

flygtningefamilier med et kontantbeløb på 20 jordanske dinarer pr. barn om måneden. Det umiddelbare formål med dette program var at forebygge negative overlevelsesmekanismer blandt udsatte familier, f.eks. børnearbejde eller at spise mindre for at spare penge, ved at hjælpe med at dække udgifterne til det enkelte barn. Mere end 50 % af familierne oplyste, at de derved undgik at anvende mindst én negativ overlevelsesmekanisme, og 91 % af de adspurgte oplyste, at dette havde forbedret velfærden for hele familien.

Efter årtiers konflikt kæmper sårbare irakere for at overleve en kompleks nødsituation, som nu er gået ind i sit tredje år. Kampe og sekterisk vold har ført til fordrivelse af flere millioner mennesker. Irak står ikke kun over for følgerne af den interne konflikt i landet, mens også over for følgerne af konflikten i nabolandet Syrien. Irak er værtsland for hundredtusindvis af registrerede syriske flygtninge. Som reaktion på de voksende humanitære behov **forhøjede EU sin humanitære bistand til Irak betydeligt til næsten 79 mio. EUR i 2015**. Målet var at yde beskyttelse og hjælp til Iraks fordrevne, til syriske flygtninge og til andre udsatte befolkningsgrupper, der er ramt af konflikterne.

I 2015 blev **Tyrkiet** betegnet som det land i verden, der var vært for flest flygtninge. Over 2,5 millioner syriske flygtninge var registreret i landet ved årets udgang. **Der blev tildelt næsten 36 mio. EUR af EU-budgettet** til humanitær bistand for at dække de mest udsatte menneskers påtrængende behov. En af hovedprioriteterne var sundhedssektoren, især fysisk rehabilitering/postoperativ pleje til sårede og primære sundhedsydelse i akut underforsynede områder til omkring 130 000 mennesker. En anden vigtig prioritet er programmer, som når ud til omkring 230 000 mennesker, og som forsyner de mest udsatte flygtningefamilier med kuponer til køb af basale fornødenheder.

Det Europæiske Råd glædede sig den 15. oktober 2015 over den fælles handlingsplan mellem EU og Tyrkiet som et led i en omfattende samarbejdsdagsorden baseret på fælles ansvar, gensidige forpligtelser og opfyldelse. Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet<sup>6</sup> tilvejebringer betydelige nye finansielle ressourcer og en koordineringsmekanisme, der har til formål at sikre, at behovene hos flygtninge og værtssamfund håndteres på en omfattende og koordineret måde. Faciliteten koordinerer et samlet beløb på 3 mia. EUR i 2016-2017.

I 2015 rejste mere end en million mennesker til EU ad den såkaldte Vestbalkanrute, over Tyrkiet og derefter til Grækenland i et forsøg på at nå frem til Central- og Nordeuropa. **EU-budgettet finansierede også humanitære nødinterventioner i Vestbalkan med i alt 22 mio. EUR**, som blev anvendt til at støtte udsatte flygtninge, asylansøgere og nødstedte migranter. Denne støtte blev ydet til nødhjælp (fødevarer, vand, hygiejne, andre fornødenheder, sundhed, grundlæggende beskyttelse og vinterforberedelser) på steder med stor flygtningekoncentration, herunder ved grænser og registreringssteder.

## Humanitære kriser i Afrika

### Sahel

---

<sup>6</sup> C(2015) 9500.



Sahel, en af verdens fattigste regioner, lider under følgerne af fire fødevarer- og ernæringskriser siden 2005, som er blevet forværret af virkningerne af klimaændringerne. Disse tilbagevendende kriser har haft meget alvorlige følger for de fattigste familiers modstandsdygtighed, og de kæmper år efter år for at dække deres basale fødevarerbehov, især i de lange perioder mellem høst. **I 2015 beløb støtten til Sahel (Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria og Senegal) sig til 229 mio. EUR og var målrettet mod fødevarer- og ernæringskrisen.**

Som et af verdens mindst udviklede lande befinder Tchad sig stadig i en kompleks nødsituation som følge af kronisk fødevarerusikkerhed, fejlernæring, naturlige farer, epidemier og massiv fordrivelse af mennesker. **EU's humanitære bistand til Tchad beløb sig til 58 mio. EUR i 2015** og gav 75 000 husstande adgang til basale fødevarer gennem bistand i form af kontanter og kuponer. Årtiers politisk ustabilitet og naturkatastrofer i nabolandet Den Centralafrikanske Republik har udløst en tilstrømning af flygtninge, som har lagt yderligere pres på de allerede overbelastede ressourcer.

Ud over langvarig fødevarerusikkerhed har den udbredte vold i det nordøstlige Nigeria som følge af Boko Haram udløst en masseflugt. **I løbet af 2015 blev der tildelt 21,5 mio. EUR af EU-budgettet til humanitær bistand i Nigeria**, som blev anvendt til fødevarerhjælp, sundhed og beskyttelse til fordrevne mennesker og konfliktens ofre. Over 2 millioner nigerianer er blevet tvangsfordrevet i landet, og over 190 000 er flygtet til nabolandene Niger, Cameroun og Tchad. Det humanitære samfund forventer en ny massiv bølge af fordrivelse som følge af de igangværende evakueringer af befolkningerne på øerne i Tchad-søen på grund af militæroperationer i området.

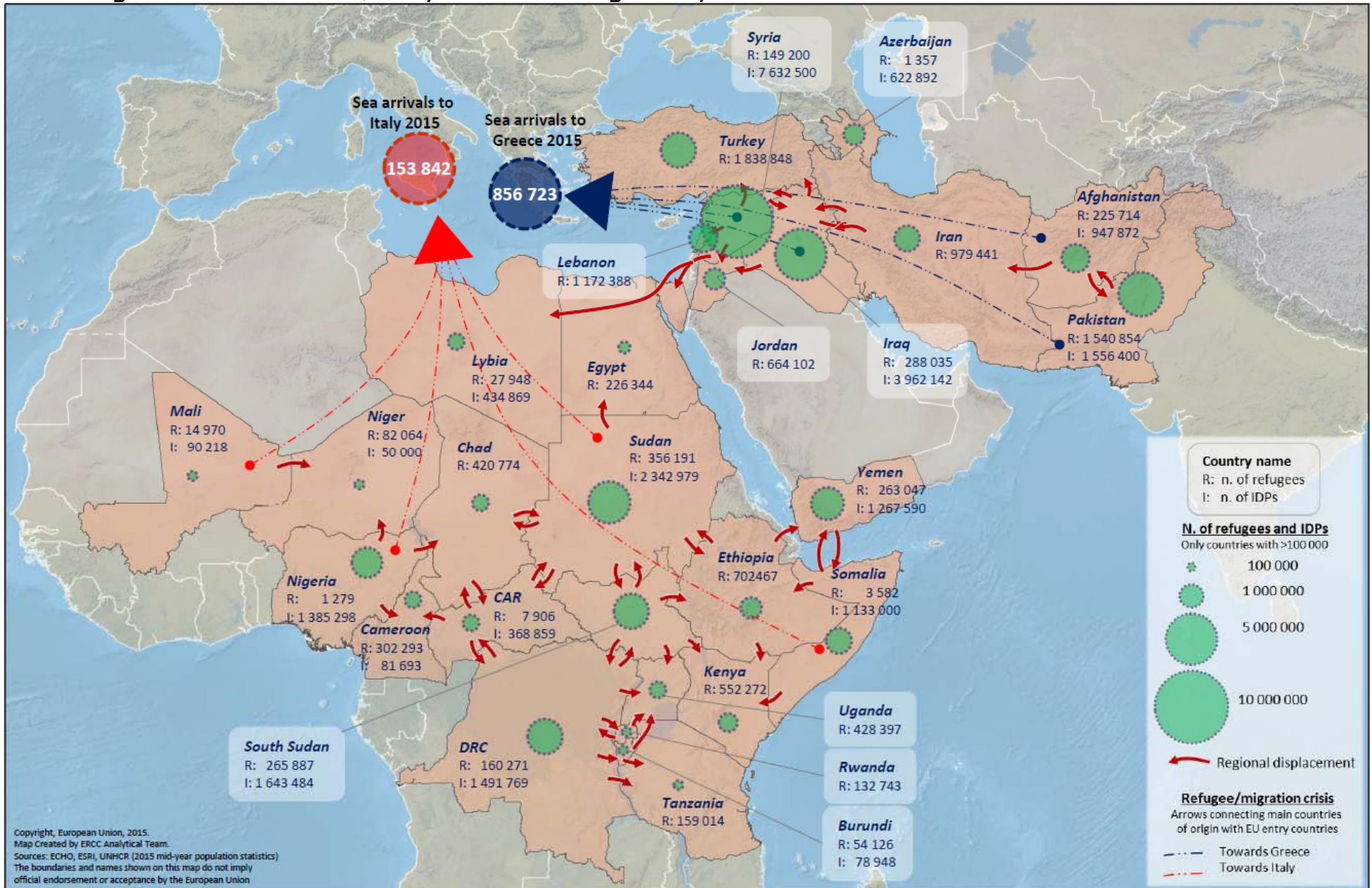
## Sydsudan

Sydsudan har været plaget af uafbrudt krise, som har genereret enorme humanitære behov. **EU yder mere end 40 % af den samlede humanitære bistand til Sydsudan** og støtter livreddende programmer, der er målrettet mod omkring 2 millioner mennesker. Alene i 2015 ydede EU 127 mio. EUR i bistand til landet. Den væbnede konflikt, som begyndte i december 2013, har haft tusindvis af dødsopfre og har fordrevet mere end 2 millioner mennesker fra deres hjem. En fredsaftale blev undertegnet i august 2015, men der er stadig ikke tegn på fred i landet.

## Den Centralafrikanske Republik

Politisk ustabilitet og naturkatastrofer, herunder sårbarhed over for klimaændringer, i Den Centralafrikanske Republik har bidraget til den nationale økonomis undergang, mangel på udvikling og svækkelse af de statslige institutioner. Siden konflikten begyndte i 2013, har EU spillet en ledende rolle og har ydet 73 mio. EUR i humanitær bistand. Situationen er stadig ekstremt skrøbelig. I 2015 beløb **EU's humanitære bistand til Den Centralafrikanske Republik sig til i alt 25 mio. EUR.** EU støttede projekter vedrørende beskyttelse, adgang til sundhedspleje, fødevarer- og ernæringsbistand, distribution af rent drikkevand, sanitetstjenester, logistik og koordinering af den humanitære indsats. Der blev på højt niveau afholdt en international konference om Den Centralafrikanske Republik i maj 2015, hvor man fokuserede på landets humanitære behov, genopretning og opbygning af modstandsdygtighed.

# Befolkningsfordrivelse: Mellemøsten, Centralasien og Afrika, 2015



## Andre humanitære kriser

### El Niño-krisen

**EU meddelte, at EU ville yde 125 mio. EUR til finansiering af beredskabsforanstaltninger i lande, der er berørt af El Niño i Afrika, Vestindien og Mellem- og Sydamerika.** Fænomenet, som er en af de største hændelser i de sidste tredive år, og som forværres af klimaændringerne, berører mere end 41 millioner mennesker verden over<sup>7</sup>. Etiopien er et af de lande, som er værst ramt af El Niño-fænomenet, og antallet af mennesker uden fødevarer sikkerhed som følge af tørke steg fra 2,9 millioner i januar 2015 til 8,2 millioner i oktober 2015.

### Yemen

Politisk ustabilitet, væbnede konflikter, dårlig økonomi og kronisk underudvikling er kernen i Yemens komplekse og multifacetterede krise. Over 47 % af befolkningen lever under fattigdomsgrænsen på under 2 EUR om dagen, og landet har verdens tredjehøjeste fejlernæringsprocent. **I 2015 blev 50 mio. EUR af EU-budgettet anvendt til at hjælpe mennesker i hele landet, som var berørt af konflikt og tvangsfordrivelse, fødevarer usikkerhed og fejlernæring.** Størstedelen af den humanitære bistand bruges til at levere fødevarer, vand og sanitet, basal sundhedspleje, indkvartering og andre fornødenheder til de internt fordrevne mennesker, flygtningene fra Afrikas Horn og de samfund, der er vært for disse fordrevne mennesker.

### Ukraine

Den humanitære krise i Ukraine står stadig højt på EU's dagsorden. Millioner af mennesker i Ukraine har behov for humanitær bistand som følge af konflikt, fordrivelse og ekstrem fattigdom. **Projekter gennemført i 2015 ved hjælp af EU-budgettet beløb sig til 30 mio. EUR og hjalp mere end 800 000 ukrainere direkte.** Målgrupperne var de mest udsatte børn, ældre og enlige forsørgere, men der blev også ydet hjælp til internt fordrevne mennesker, flygtninge fra konfliktområder og hjemvendte. Bistanden havde ofte form af kontanter og kuponer, som har vist sig at være en særdeles effektiv og virkningsfuld bistandskanal, fordi den stimulerer den lokale økonomi direkte og hjælper med at opretholde de berørte menneskers værdighed. Der blev desuden ydet bistand i naturalier gennem EU's civilbeskyttelsesmekanisme. I januar 2015 organiserede en fælles EU-operation flyvninger og vejtransport med nødhjælpsforsyninger.

### Nepal

Et katastrofalt jordskælv ramte det centrale Nepal i april 2015, dræbte næsten 9 000 mennesker og jævnedes hele landsbyer med jorden. EU ydede omgående humanitær bistand på 15 mio. EUR til dækning af de mest påtrængende behov – nødindkvartering, akut lægehjælp, vand og sanitet, støtte til at opretholde eksistensgrundlag og logistik – og til fremme af katastrofeberedskabs- og risikominimeringsaktiviteter. I dagene efter jordskælvet blev EU's civilbeskyttelsesmekanisme (EUCPM) taget i brug efter anmodning fra Nepals myndigheder. EUCPM stod bag indsættelsen af tre enheder – omfattende eftersøgning og redning i byområder, avancerede lægecentre og rensning af drikkevandet – og udsendelsen af eksperter i bygningsteknik og andre tekniske eksperter, ligesom der blev ydet bistand i naturalier og indsat nødhjælpsarbejdere. Kommissionens

<sup>7</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1513\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1513_en.htm).

fortsatte pres førte til formuleringen af en national strategi for katastrofeberedskab i Nepal.

## Glemte kriser

EU så også videre end mediespotlightet og involverede sig i mange af de "glemte" kriser<sup>8</sup>. **I 2015 omfattede disse kriser Sahrawi-flygtningene i Algeriet, Rohingya-befolkningen i Myanmar/Burma og de colombianske flygtninge i Ecuador og Venezuela<sup>9</sup>.** I vurderingen af glemte kriser (Forgotten Crisis Assessment – FCA) udpeges alvorlige humanitære kriser, hvor de berørte befolkninger modtager utilstrækkelig eller slet ingen international bistand. Disse kriser er kendetegnet ved ringe mediedækning, manglende donorinteresse og svag politisk vilje til at afhjælpe krisen, således at tilstedeværelsen af humanitære aktører er utilstrækkelig. I 2015 tildelte EU næsten 17 % af det oprindeligt vedtagne budget til humanitær bistand til glemte kriser.

## Undervisning under kriser

Børn udgør halvdelen af ofrene for konflikterne i verden, og de udgør en af de mest udsatte grupper. Ud over mulige kvæstelser og tvangsfordrivelse er der akut risiko for familieopløsning under kriser. Sandsynligheden for, at børn bliver adskilt fra deres familie, er meget høj, og det har alvorlige følger for børnene. Når en katastrofe rammer, afbrydes undervisningen af millioner af børn. Virkningen af konflikter på disse børn er ofte langvarig og kan ved langvarige kriser føre til en situation, hvor manglende uddannelse kan føre til yderligere vold, hvis disse børn som voksne kopierer de voldsmønstre, som de oplevede i barndommen. Når børn ikke går i skole, har de ingen chance for at udvikle de nødvendige kompetencer til at skabe en mere fremtid med velstand for dem selv og for deres land.

I nødsituationer kan undervisning hjælpe med i det mindste at give børnene en vis følelse af normalitet og tryghed, og den giver børnene den psykosociale støtte, de har brug for for at kunne overvinde traumer. Undervisning udpeges desuden ofte som en primær prioritet af de berørte samfund.

**Undervisning af børn under kriser blev udpeget til en vigtig politisk prioritet i 2015.** Undervisning er en livreddende humanitær intervention, som er blevet støttet gennem EU's initiativ Børn af Freden og andre initiativer. I perioden 2012-2015 tildelte EU over 23 mio. EUR til undervisningsprojekter (herunder bidrag fra Luxembourgs og Østrigs regeringer), **og mere end 1,5 millioner børn har nydt godt af disse projekter i 26 lande rundt om i verden.** Kommissionen har forpligtet sig til at øge andelen af humanitær bistand, der ydes til undervisning under kriser, fra 1 % i 2015 (11 mio. EUR) til FN's mål på 4 % i 2016.

EU-finansierede undervisningsaktiviteter tager målrettet udgangspunkt i børns forskellige behov på grundlag af deres alder, køn og andre specifikke omstændigheder.

---

<sup>8</sup> Glemte kriser defineres som alvorlige, langvarige humanitære kriser, hvor de berørte befolkninger modtager utilstrækkelig eller slet ingen international bistand, og hvor der ikke er politisk vilje til at afhjælpe krisen på grund af manglende medieinteresse. Dette henviser primært til langvarige konflikter, men kan også henvise til kriser som følge af den kumulative virkning af tilbagevendende naturkatastrofer eller endda en kombination af de to.

<sup>9</sup> I Forgotten Crisis Assessment 2015 udpeges ti glemte kriser: Algeriet – Sahrawi-flygtningekrisen, Bangladesh – Rohingya-flygtningekrisen og Chittagong Hill Tracts, Cameroun, Tchad, Indien – konflikter i Jammu og Kashmir, det centrale Indien (Naxalite-opstanden) og det nordøstlige Indien, Myanmar/Burma – Kachin-konflikten og Rakhine-krisen, Pakistan, Sudan, Yemen, Columbia-krisen – befolkning berørt af den interne væbnede konflikt i Columbia og colombianske flygtninge i Ecuador og Venezuela.

Foranstaltningerne varierer fra at lette adgangen til skoler, herunder opsamlingsklasser, til at levere uniformer, undervisningsmaterialer og transport af børn til undervisningscentre. EU yder også støtte til genopbygning af beskadigede skoler og opførelse af nye læringsrum og -centre. Takket være EU-støtten er der også adgang til faglig uddannelse og psykosocial bistand.

## Politik for humanitær bistand

De hidtil usete humanitære kriser i 2015 påvirkede Europa direkte gennem den massive stigning i antallet af flygtninge og migranter. På denne baggrund har EU været fortalere for en koordineret indsats fra det internationale samfunds side over for de humanitære udfordringer i hele verden, for bedre katastroferisikostyring og for øget inddragelse af udviklingsaktører i situationer med langvarig fordrivelse. Det første globale humanitære verdensmøde med flere interessenter nogensinde fandt på FN's initiativ sted den 23.-24. maj 2016 i Istanbul. EU gik forrest i støtten til og forberedelserne af topmødet i løbet af 2015. EU var medarrangør af den indledende europæiske høring (Budapest, 3.-4. februar 2015) og fulgte nøje alle andre regionale høringer og den globale høring i oktober 2015. EU bidrog til undersøgelser ledet af FN's Kontor for Koordinering af Humanitære Anliggender (OCHA) og støttede topmødesekretariatets arbejde.

I sin meddelelse af 2. september 2015<sup>10</sup> skitserede Kommissionen EU's prioriteter for topmødet: opretholdelse af den humanitære folkeret, sikring af effektiv levering af bistand, tættere samarbejde mellem humanitære aktører og udviklingsaktører, herunder under langvarige kriser, partnerskab med lokale, nationale og regionale aktører og effektiv og tilstrækkelig finansiering af den humanitære indsats.

## Politik for humanitær bistand og opsøgende aktiviteter

Med hensyn til internationalt samarbejde fortsatte EU sine privilegerede dialoger med donorer, herunder med både medlemmer og ikke-medlemmer af OECD's Komité for Udviklingsbistand. EU tilrettelagde de første strategiske dialoger med Japan og Australien med henblik på at undersøge synergier, drøfte spørgsmål af global interesse og udveksle prioriteter. EU styrkede også samarbejdet med Den Islamiske Samarbejdsorganisation (OIC), Den Arabiske Liga og De Forenede Arabiske Emirater. Et eksempel var en workshop i Jeddah med Den Islamiske Samarbejdsorganisation.

Kommissionen fortsatte med at lede det civile/militære samarbejde ved aktivt at forme EU's militære engagementer, så de bedre kan reagere i overensstemmelse med det humanitære samfunds behov og sikre bedre koordinering på området, herunder f.eks. planlægningen og gennemførelsen af EUNAVFOR MED-operationen "Sophia", EU's marineoperation i Middelhavet. Kommissionen har også aktivt formet tilgangen til beskyttelsen af civile i EU-ledede militæroperationer, så den afspejler hensyn til humanitær beskyttelse og respekterer den humanitære folkeret.

Det hidtil usete antal tvangsfordrevne mennesker på verdensplan – 60 millioner – krævede en statusopgørelse i anden halvdel af 2015. Den blev ledet af Kommissionens relevante tjenestegrene og havde til formål at give et overblik over politiske initiativer, relevante instrumenter, aktioner, erfaringer og mangler på EU-plan for så vidt angår forvaltningen af den aktuelle flygtningekrise. Den 26. april 2016 vedtog Kommissionen meddelelsen "Et værdigt liv: fra afhængighed af bistand til selvhjulpethed –

---

<sup>10</sup> COM/2015/0419 final.

tvangsfordrivelse og udvikling"<sup>11</sup> og et ledsagende arbejdsdokument<sup>12</sup>. I meddelelsen foreslås en udviklingsorienteret tilgang til flygtninge, internt fordrevne og deres værter med fokus på deres specifikke sårbarheder og kapaciteter.

## **Integration af tematiske politikker i humanitære operationer**

### **Fødevarer og ernæring**

I løbet af 2015 var Kommissionen på EU's vegne formand for og ledede arbejdet i komitéen for konventionen om fødevarebistand. I løbet af året omfattede dette en fælles erklæring fra komitéen for det humanitære verdensmøde. Komitéen for konventionen om fødevarebistand har udviklet sig til et vigtigt forum for politiske drøftelser.

Under nogle humanitære katastrofer opretholdes forsyningen af fødevarer til markeder og forretninger, men den berørte befolkning mister sin købekraft. I sådanne tilfælde sikrer kontantbaseret bistand hurtigt direkte humanitær bistand til de mennesker, der har størst behov. Kontante overførsler kan hurtigt leveres, er omkostningseffektive og giver mennesker i nød flere valgmuligheder. De gavner også de lokale økonomier, styrker modtagerne og sikrer værdighed og beslutningsdygtighed til mennesker, som selv kan vælge, hvad de vil købe. I marts 2015 godkendte Rådet et dokument om "ti fælles principper for kontantbaseret bistand til flere formål som reaktion på de humanitære behov". I dokumentet vurderes mulighederne for kontantbaseret bistand til flere formål fra et operationelt og politisk perspektiv.

### **Retningslinjer for indkvartering og bosættelser**

Den alarmerende stigning i antallet af fordrevne befolkninger gennem det seneste årti kombineret med de fortsatte økonomiske, sociale og miljømæssige udfordringer, der følger af klimaændringerne, har dramatisk øget behovet for effektive og virkningsfulde humanitære interventioner på området for indkvartering og bosættelser. Som følge deraf skal den tekniske kapacitet på området for indkvartering og bosættelser opgraderes globalt, og midlerne skal anvendes mere effektivt, så der opnås en større virkning for det voksende antal mennesker i nød. For at beskrive bedste praksis inden for denne sektor, som hvert år modtager 180 mio. EUR, er retningslinjer under udarbejdelse. Den eksterne høringsfase for disse retningslinjer blev afsluttet i 2015.

---

<sup>11</sup> COM/2016/234.

<sup>12</sup> SWD/2016/142.

## CIVILBESKYTTELSE

**EU's levering af bistand til civilbeskyttelse koordineres af beredskabskoordineringscentret (ERCC).** Bistanden består af statslig støtte fra de lande, der deltager i EU's civilbeskyttelsesmekanisme<sup>13</sup>, og ydes umiddelbart efter en katastrofe. ERCC overvåger døgnet rundt kriser i hele verden og sikrer en supplerende indsats fra EU og medlemsstaterne.

Mekanismen sikrer en velkoordineret indsats på europæisk plan for ofre for naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer i og uden for Europa, herunder når solidaritetsbestemmelsen (artikel 222 i TEUF) påberåbes. I 2015 blev EU's civilbeskyttelsesmekanisme taget i brug i 25 nødsituationer (tidlig varsling, overvågning og anmodning om bistand), og der blev modtaget 19 anmodninger om direkte bistand inden for EU og i andre katastroferamte lande. Samtidig fører Kommissionen effektive forebyggelses- og beredskabspolitikker sammen med medlemsstaterne.

### Den syriske flygtningekrise

**EU's civilbeskyttelsesmekanisme yder støtte til medlemsstater og deres nabolande, som er særligt hårdt ramte af flygtningekrisen, som overbebyrder deres egen beredskabskapacitet.** Siden anden halvdel af 2015 har Ungarn, Serbien, Slovenien, Kroatien og Grækenland anmodet om bistand gennem mekanismen. 15 lande har tilbudt bistand, og fire anmodninger var stadig aktive i 2016. Et beløb på 490 000 EUR af EU-budgettet er blevet tildelt medfinansiering af transport og forsyninger til de lande, der er berørt af krisen.

Serbien har f.eks. oplevet en massiv tilstrømning af flygtninge og migranter på vej fra Grækenland til Ungarn eller Kroatien. Som en hjælp til at håndtere flygtningetilstrømningen modtog Serbien i september 2015 bistand i naturalier fra andre europæiske lande i form af køretøjer, brændstof, hygiejneprodukter, senge, madrasser og fødevarer.

Der er ydet bistand i naturalier til Grækenland i form af telte, senge, soveposer, tæpper, hygiejneprodukter, strømgeneratorer, vandpumper, brandslukningsudstyr og andet specialudstyr.

Ungarn, Slovenien og Kroatien har også modtaget bistand i naturalier, f.eks. telte til vinterbrug, senge og tæpper fra deltagerlandene i mekanismen, så disse lande bedre kan håndtere tilstrømningen af flygtninge og asylansøgere.

### Indsats mod ebola

Den 14. januar 2016 erklærede Verdenssundhedsorganisationen (WHO), at overførslen af ebola var standset i Vestafrika. Fra begyndelsen af den værste ebolaepidemi i historien (marts 2014) mobiliserede EU og medlemsstaterne hurtigt deres politiske, finansielle og videnskabelige ressourcer med det formål at begrænse, behandle og i sidste ende nedkæmpe ebolavirusen. Med et samlet budget til humanitær bistand på 71 mio. EUR siden epidemiens udbrud dækkede EU de mest påtrængende behov ved hjælp af

---

<sup>13</sup> 33 i 2015 – EU's 28 medlemsstater plus Island, Norge, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro og Serbien – og 34 i 2016, idet Tyrkiet blev deltagerstat den 4.4.2016.

støtteforanstaltninger, der omfattede epidemiovervågning, diagnostik, behandling og forsyning med lægemidler og medicinsk udstyr, udsendelse af læger og sygeplejersker, uddannelse af sundhedspersonale og oplysningskampagner.

**ERCC spillede en afgørende rolle i koordineringen af EU's indsats** og afholdt regelmæssigt koordineringsmøder i EU's task force for ebola, som samlede alle Kommissionens relevante tjenestegrene (ved hovedkvarteret og i felten), Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, EU-delegationerne, EU's medlemsstater, forskellige FN-organer og EU's humanitære partnere. Medlemsstaterne koordinerede deres aktiviteter inden for rammerne af EU på regelmæssige møder i Udvalget for Sundhedssikkerhed, som blev oprettet ved afgørelse nr. 1082/13 om alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler<sup>14</sup>, på grundlag af hurtige risikovurderinger udarbejdet af Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC)<sup>15</sup>. Aktiveringen af EU's civilbeskyttelsesmekanisme sikrede en hurtig og koordineret udsendelse af nødforsyninger og eksperter fra medlemsstaterne (mere end 100 flyvninger og to fragtskibe). Der blev etableret et medicinsk evakueringsystem for at støtte mobiliseringen og garantere de internationale hjælpearbejderes sikkerhed. De mobile laboratorier, som Kommissionen udsendte, var afgørende for diagnosticeringen af befolkningen i Vestafrika for ebola.

I marts 2015 var EU vært for konferencen "Ebola: from emergency to recovery". Her fremhævede man behovet for at opretholde momentum for at undgå en drastisk stigning i antallet af nye tilfælde og behovet for at planlægge de næste trin i kampen både mod det daværende udbrud og mod eventuelle efterfølgende ebolaudbrud.

## Det europæiske lægekorps

**Idéen om at have en "reserve" af læger og sundhedspersonale, som kunne udsendes under EU's civilbeskyttelsesmekanisme – som nu kaldes det europæiske lægekorps – tog form i 2015 i forlængelse af erfaringerne fra ebolakrisen<sup>16</sup>.** Kvalitets- og interoperabilitetskrav blev fastlagt og udbredt i overensstemmelse med de nye WHO-standarder for medicinske moduler. Den "frivillige pulje" under EU's civilbeskyttelsesmekanisme udvides med lægehold, sundhedspersonale, mobile biosikkerhedslaboratorier, medicinsk evakueringskapacitet og specialiseret vurderings- og bistandspersonale. Den officielle lancering – hvor et antal tilgængelige medicinske beredskabskapaciteter blev tildelt den frivillige pulje – fandt sted den 15. februar 2016.

## Imødegåelse af naturkatastrofer

Naturkatastrofer bliver stadig hyppigere i hele verden, de vokser i kompleksitet og intensitet, og de forværres af udfordringer som f.eks. klimaændringer.

Hvert år udbryder der ødelæggende skovbrande i og uden for Europa, som ødelægger flere tusinde hektar skov. Når en brands omfang overstiger et lands slukningskapacitet, kan EU's civilbeskyttelsesmekanisme tages i brug for at få adgang til koordinerede ekstraressourcer. ERCC overvåger døgnet rundt risikoen for og forekomsten af

<sup>14</sup>

[http://ec.europa.eu/health/preparedness\\_response/docs/decision\\_serious\\_crossborder\\_threats\\_22102\\_013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/preparedness_response/docs/decision_serious_crossborder_threats_22102_013_en.pdf).

<sup>15</sup> <http://ecdc.europa.eu/en/Pages/home.aspx>.

<sup>16</sup> 2015/C 421/04.



skovbrande i Europa ved hjælp af nationale overvågningstjenester og -værktøjer, som f.eks. det europæiske informationssystem for skovbrande. I juli 2015 anmodede Grækenland om hjælp under mekanismen til at bekæmpe snesevis af skovbrande, og brandslukningshelikoptere blev følgelig udsendt for at hjælpe. EU kan fremme den overordnede koordinering af transport og logistik i sådanne situationer og medfinansiere i dette tilfælde transporten af hjælp til Grækenland. I 2015 beløb EU's medfinansiering af transport sig til mere end 14 mio. EUR som et led i EU's finansielle støtte til transport af hjælp, der tilbydes af deltagerstaterne i EU's civilbeskyttelsesmekanisme.

EU's civilbeskyttelsesmekanisme blev også taget i brug for at afhjælpe andre katastrofer, herunder oversvømmelser i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Albanien, Myanmar/Burma og Bangladesh, skovbrande i Paraguay og jordskælvet i Nepal.

## Forebyggelse og beredskab

Forebyggelse og beredskab mindsker de værste virkninger af menneskeskabte katastrofer og naturkatastrofer og kan støtte en mere effektiv tilpasning til virkningerne af klimaændringer. Et eksempel på en vellykket civilbeskyttelsesøvelse er scenariet med en alvorlig ulykke i et industriområde i Oslo, som blev afholdt i april 2015. Under øvelsen simuleredes en skibskollision og en brand i en tankfarm, som førte til en eksplosion og udslip af farlige stoffer. Formålet med øvelsen var at teste beredskabs- og redningskapaciteten og beslutningsprocedurerne. Deltagerne omfattede de norske beredskabstjenester, Oslos kommune, amtet, regionale og nationale myndigheder samt europæiske og internationale team og eksperter fra ERCC.

## Civilbeskyttelsespolitik

Efter vedtagelsen af lovgivningen om EU's civilbeskyttelsesmekanisme og gennemførelsesafgørelsen i oktober 2014 **blev den europæiske katastrofeberedskabskapacitet hurtigt gennemført i 2015 i form af en frivillig pulje af medlemsstaternes beredskabskapaciteter**. Interesserede deltagere kan under EU's civilbeskyttelsesmekanisme forhåndsforpligte forskellige typer beredskabskapaciteter til den frivillige pulje til indsættelse i koordinerede EU-civilbeskyttelsesindsatser. Med den frivillige pulje kan hurtige indsatsaktioner og fleksible standby-ordninger bedre planlægges. Ved udgangen af 2015 var 21 moduler og andre beredskabskapaciteter blevet registreret i den frivillige pulje. Kapacitetsmålet for den frivillige pulje er 41 moduler inden 2020.

Kommissionen opretholder sine internationale kontakter med strategiske civilbeskyttelsespartnere uden for Europa (Kina, Japan, USA, ASEAN osv.) og det igangværende samarbejde med kandidatlande og potentielle kandidatlande. I 2015 udviklede Kommissionen desuden en ny form for samarbejde med europæiske nabolande inden for rammerne af revisionen af den europæiske naboskabspolitik<sup>17</sup>. En form for associeret partnerskab vil blive tilbudt en række nabolande med henblik på at øge deres kapacitet til at samarbejde om katastrofestyring under EU's civilbeskyttelsesmekanisme.

I 2015 afholdt GD ECHO den hidtil mest vellykkede udgave af det europæiske civilbeskyttelsesforum – den store konference, som hvert andet år samler alle europæiske

---

<sup>17</sup> JOIN/2015/50 final.

og nogle internationale aktører inden for civilbeskyttelse. Forummet i 2015 blev benyttet som platform for den officielle lancering af samarbejdet med nabolande og det nye arbejdsområde med fokus på anvendelse af fjernstyrede luftfartøjssystemer til civilbeskyttelse.

Kommissionen har desuden aktivt bidraget til medlemsstaternes udvikling af nationale risikovurderinger. Dette følger af kravet om, at deltagerlandene i EU's civilbeskyttelsesmekanisme skal indgive nationale risikovurderingsrapporter til Kommissionen inden december 2015. Risikovurdering gennemføres også som et led i et globalt initiativ, der har til formål at udvikle INFORM-indekset for krisestyring i samarbejde med De Humanitære FN-organisationers Fælles Stående Komité og mange andre internationale partnere. INFORM 2015, som dækker 191 lande, blev lanceret i begyndelsen af 2015 og blev anvendt af Kommissionen som grundlag for beslutningsprocesser og budgettildelinger.

## **KATASTROFEBEREDSKAB OG MODSTANDSDYGTIGHED**

**DIPECHO-programmet (Disaster Preparedness ECHO) har til formål at styrke beredskabskapaciteten i det enkelte land, således at der hurtigt kan træffes foranstaltninger for at reducere virkningen af farer og tab af ejendom og menneskeliv og for at imødekomme humanitære behov.** Programmet er fuldt integreret i finansieringsrammen for humanitær bistand. Alle humanitære gennemførelsesplaner<sup>18</sup> indeholder en analyse af muligheder og prioriteter for beredskab, hurtig indsats og minimering af risikoen for katastrofer. Hver euro, der bruges på minimerings- og beredskabsaktiviteter, sparer i gennemsnit mellem fire og syv euro, som ellers skulle bruges på foranstaltninger mod følgerne af en katastrofe. I 2015 styrkede foranstaltninger under programmet også lokale beredskabskapaciteter gennem investeringer i tidlige varslingsystemer, uddannelse af lokale embedsmænd, fastlæggelse og udvikling af lokale katastrofestyringsudvalg, organisering af øvelser osv. I 2015 blev næsten 38 mio. EUR tildelt DIPECHO-programmet, hvilket øgede antallet af modtagere af direkte støtte til minimering af risikoen for katastrofer fra 16 millioner til 24 millioner på verdensplan. Aktiviteter med fokus på minimering af risikoen for katastrofer indgik i 43 % af alle humanitære operationer sidste år. Denne indsats forventes også at bidrage til tilpasningen til virkningerne af klimændringer.

EU har spillet en ledende rolle i opbygningen af en robust, ambitiøs og forbedret ramme for minimering af risikoen for katastrofer i 2015. EU spillede en særlig betydningsfuld rolle på den tredje FN-konference om minimering af risikoen for katastrofer, hvor Sendairammen for minimering af risikoen for katastrofer 2015-2030 blev vedtaget i maj 2015. Minimering af risikoen for katastrofer er i dag forankret som et centralt element i bæredygtig udvikling, hvor der fokuseres på det internationale samfunds kapacitet til at minimere risici og forbedre modstandsdygtigheden over for katastrofer. Håndtering af de indbyrdes forbundne udfordringer med katastroferisiko, bæredygtig udvikling og klimændring anerkendes som et vigtigt ledende princip. Med vedtagelsen af denne nye ramme fastlægges der klare mål og prioriteter for indsatsen, som vil føre til en væsentlig reduktion i risikoen for katastrofer og tab af menneskeliv, eksistensgrundlag og sundhed.

<sup>18</sup> Kommissionen vedtager hvert år en "Worldwide Decision", som omhandler alle humanitære bistandsaktioner, som EU forventer at finansiere i en bestemt periode. Inden for rammerne af denne afgørelse udarbejder og offentliggør Kommissionen humanitære gennemførelsesplaner ("Humanitarian Implementation Plans") med mere detaljerede oplysninger om de identificerede operationelle prioriteter.

Gennemførelsen af Sendairammen over de kommende 15 år kræver engagement og politisk lederskab. Kommissionen følger op på Sendaikonferencen med en handlingsplan for gennemførelsen af den nye internationale ramme<sup>19</sup>. EU vil spille en aktiv rolle i den mellemstatslige ekspertarbejdsgruppe, som er nedsat med det formål at udvikle globale indikatorer, som kan anvendes til at måle det globale fremskridt i gennemførelsen af Sendairammen.

Kommissionen vil spille en aktiv rolle i den mellemstatslige ekspertarbejdsgruppe, som er nedsat med det formål at udvikle globale indikatorer, som kan anvendes til at måle det globale fremskridt i gennemførelsen af Sendairammen.

## **INITIATIVET EU-BISTANDSFRIVILLIGE**

Initiativet EU-bistandsfrivillige har til formål i perioden 2014-2020 at samle op til 18 000 frivillige fra EU's medlemsstater, som vil støtte EU's indsats for at styrke kapaciteten og modstandsdygtigheden blandt sårbare samfund i andre lande. Initiativet tilbyder muligheder for kapacitetsopbygning og teknisk bistand til organisationer, som udsender og er vært for frivillige. De første indkaldelser af forslag blev udsendt i 2015. Der er udvalgt ti projekter til medfinansiering: fire vedrørende teknisk bistand og seks vedrørende kapacitetsopbygning inden for f.eks. katastroferisikostyring, forvaltning af frivillige, certificeringsmuligheder, værktøjer og metoder til behovsvurdering, opbygning af partnerskaber og kommunikationsaktiviteter. I alt 88 organisationer deltager i gennemførelsen af projekter. De første konkrete resultater af de forberedende og indledende gennemførelsesforanstaltninger forventes at foreligge i 2016, hvor uddannede frivillige udsendes til humanitære projekter forskellige steder i verden.

### **Certificering**

Alle organisationer, som ønsker at udsende eller være vært for frivillige under initiativet, skal være certificerede. Certificeringsprocessen bekræfter, at de høje standarder og procedurer for forvaltning af frivillige, som er fastsat for at beskytte og forvalte frivillige under deres udsendelse, gennemføres og opfyldes af alle deltagende organisationer. I januar 2015 blev en indkaldelse af ansøgninger offentliggjort med henblik på at opstille en liste over certificerede sende- og værtsorganisationer. Der var udstedt 16 certificeringer ved udgangen af 2015. Certificeringen er en løbende proces, og indkaldelsen er åben indtil den 30. september 2020.

### **Udsendelse og uddannelse**

Udvælgelse, forberedelse og udsendelse af frivillige er de primære aktioner under dette initiativ. En indkaldelse af forslag vedrørende udsendelse af frivillige blev offentliggjort i juli 2015. I oktober 2015 var der indgivet to ansøgninger, som omfattede 27 organisationer og udsendelse af 44 frivillige efter sommeren 2016. Evalueringen af ansøgningerne og indgåelsen af støtteaftaler færdiggøres i 2016.

Et åbent udbud vedrørende uddannelse blev offentliggjort i oktober 2015. Formålet er at tilbyde uddannelse til kommende frivillige og at vurdere deres kompetencer og evner. Evalueringen af ansøgningerne og indgåelsen af rammeaftaler færdiggøres i 2016.

---

<sup>19</sup> SWD/2016/205 final/2.

Kommissionens Forvaltningsorgan for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (EACEA) er ansvarligt for alle faser i forvaltningen af initiativet EU-bistandsfrivillige. Dette omfatter gennemførelsen af programmet, herunder indkaldelser af forslag, analyse af tilskudsansøgninger, certificeringsprocessen, lokal overvågning af projekter og formidling af resultaterne af projekter og programmet. Kommissionen er ansvarlig for udviklingen af den retlige ramme, der ligger til grund for initiativet EU-bistandsfrivillige, og fører tilsyn med centrale politiske, finansielle og operationelle elementer af initiativet.

## KOORDINERING MED ANDRE EU-INSTRUMENTER

EU lægger stor vægt på sammenhængen mellem humanitær bistand som en hurtig indsatsforanstaltning i krisesituationer og andre EU-instrumenter, som prioriterer mere langsigtede udviklings- og genopbygningsprojekter. Sammenhængen mellem humanitær bistand og udviklingsbistand er kompleks og kræver øget koordinering, som fører til fælles strategier mellem Kommissionens tjenestegrene, og samarbejdsbaseret gennemførelse, overvågning og sporing af fremskridt.

**Behovet for yderligere investeringer i denne tilgang blev bekræftet i 2015 med offentliggørelsen af EU's Resilience Compendium.** Formålet med denne publikation er at fremme læring og bedre forståelse af, hvordan modstandsdygtighed på lang sigt kan føre til mere effektiv humanitær bistand og omstillingsbaseret forandring for de mest udsatte. Kompendiet fremhæver, hvordan principper for modstandsdygtighed allerede indgår i mange EU-programmer, f.eks. vedrørende klimatilpasning og socialbeskyttelse. Kompendiet blev lanceret på FN's tredje verdenskonference om minimering af risikoen for katastrofer, der blev afholdt i Sendai, Japan, i marts 2015.

**EU's Share-projekt (Supporting the Horn of Africa's Resilience) og AGIR (Global Alliance for Resilience) er flagskibsinitiativer, som gennemføres på tværs af Kommissionens tjenestegrene.** De har til formål at forbedre menneskers, samfunds og landes kapacitet til at modstå vedvarende og akutte nødsituationer på Afrikas Horn og i Sahel i Vestafrika. Det er i denne henseende afgørende, at udviklingsaktører, regeringer og internationale hjælpeorganisationer samarbejder om at bryde cirklen af nødsituationer. Det momentum, der er skabt af de to initiativer, fik ni lande i regionerne til at vedtage nationale prioriteter for modstandsdygtighed i 2015.

I juli 2015 var Kommissionens tjenestegrene medarrangør af et seminar, som havde til formål at give aktører inden for humanitære organisationer og udviklingsorganisationer, som arbejder i og med skrøbelige og kriseramte lande, opdaterede oplysninger om den seneste politiske udvikling og om idéer, principper, strategier, værktøjer og procedurer, som kan sikre bedre håndtering af skrøbelige og kritiske situationer med udgangspunkt i modstandsdygtighed, for at undgå forværring og sikre en mere glidende overgang fra humanitær bistand til udvikling.

**Kommissionens tjenestegrene og EU-delegationer samarbejder også om det fælles EU-initiativ Reset (Resilience Building in Ethiopia).** Dette gennemføres i de tørkeudsatte dele af landet. Initiativet omhandler ikke kun symptomerne på ekstrem fattigdom, men også nogle af de bagvedliggende årsager til fødevarerussikkerhed og fejlernæring. Det styrker derved den enkelte families kapacitet til bedre at modstå fremtidige kriser. I december 2015 vedtog Kommissionen Reset II<sup>20</sup>, en handlingsplan for Etiopien, som integrerede EU-trustfondens specifikke mål og omfang.

EU's Nødtrustfond for Afrika blev lanceret på Vallettatopmødet om migration den 12. november 2015 af europæiske og afrikanske partnere. **Trustfonden skal bistå lande i Sahelregionen, området omkring Tchad-søen, Afrikas Horn og Nordafrika, som er blandt de skrøbeligste lande og de lande, der er værst ramt af migration.** Trustfonden samler midler fra EU's forskellige finansielle instrumenter og suppleres af yderligere midler fra EU's medlemsstater og andre donorer.

---

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/action-document-eutf-action-document-implementation-horn-africa-window-ethiopia-reset-ii\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/action-document-eutf-action-document-implementation-horn-africa-window-ethiopia-reset-ii_en).

Trustfonden har til formål at håndtere rodårsagerne til ulovlig migration og fordrivelse i oprindelses-, transit- og bestemmelseslande gennem en række prioriterede sektorer: økonomiske programmer, migrationsstyring, -stabilitet og -ledelse samt modstandsdygtighed. Projekter vedrørende modstandsdygtighed støtter grundlæggende tjenester til lokale befolkninger, herunder især de mest udsatte, samt flygtninge og fordrevne, herunder gennem lokalcentre eller andre metoder til at sikre dem fødevarer- og ernæringsikkerhed, sundhed, uddannelse og socialbeskyttelse, samt miljømæssig bæredygtighed.

**Den nyetablerede Bekou-trustfond har til formål at fremme stabiliseringen og genopbygningen af Den Centralafrikanske Republik.** Den er målrettet mod sammenkoblingen af nødhjælp, rehabilitering og udvikling og mod modstandsdygtighed. Bidrag kommer fra Den Europæiske Udviklingsfond, instrumenterne til finansiering af udviklingssamarbejde, EU's humanitære bistand og medlemsstaternes programmer. Aktioner finansieret af Bekou-trustfonden supplerer aktiviteter, der gennemføres under EU-instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred. Fonden blev etableret i juli 2014 af EU og tre medlemsstater: Frankrig, Tyskland og Nederlandene, som i 2015 fik selskab af Italien og Schweiz.

I 2015 havde Bekou-trustfonden fokus på tre komponenter: 1) samfundenes modstandsdygtighed med hensyn til fødevarerikkerhed gennem udsendelse af "modstandsdygtighedspakker" baseret på et integreret system med markskoler, 2) styrkelse af landbrugsaktiviteter gennem omorganisering af græsningsskiftenetværk og udvikling af veterinære tjenester og 3) etablering af fødevarer-, grøntsags- og småbrugssektorer i Bangui i tæt samarbejde med de lokale myndigheder.

Den voksende sårbarhed og eksponering, der gør sig gældende for mennesker og ejendom, samt hyppigheden og intensiteten af farer er presserende årsager til at søge efter innovative metoder til fuldt ud at udnytte videnskaben og teknologien. Kommissionen støttede f.eks. påtrængende forskning i ebola efter potentielle behandlinger, vacciner og diagnostiske test med næsten 140 mio. EUR, som blev suppleret af yderligere 100 mio. EUR fra medicinalindustrien.

Det globale netværk for samarbejde inden for forskning i beredskab mod smitsomme sygdomme (GloPID-R) blev etableret med støtte fra Kommissionen. Det samler finansierende organisationer fra hele verden, når der er behov for effektiv forskning som reaktion på alvorlige udbrud af smitsomme sygdomme med pandemisk potentiale. Det viste dets værdi under både ebolaudbruddet og zikaudbruddet. Partnerskabsprogrammet mellem de europæiske lande og udviklingslande vedrørende kliniske forsøg (EDCTP) gennemføres af europæiske og afrikanske lande med det formål at udvikle nye interventioner (diagnostik, lægemidler og vacciner) mod hiv/AIDS, malaria og tuberkulose (EU-bidrag: 683 mio. EUR).

En række dedikerede forsknings- og innovationsforanstaltninger vedrørende migrationsfænomenet finansieres under Horisont 2020, herunder gennem den nylige indkaldelse vedrørende migration, radikaliserings og integration (7,5 mio. EUR).

I 2015 lancerede Kommissionen initiativet "science4refugees", der har til formål at matche flygtninge og asylansøgere med en akademisk baggrund med europæiske akademiske institutioner og interesserede industrier. 224 forskningsorganisationer har udpeget ledige stillinger til flygtninge, og 42 flygtningeforskere har allerede registreret sig.

Med hensyn til det videnskabelige og teknologiske samarbejde med udviklingslande lægges der vægt på opbygning af partnerskaber. I løbet af 2015 blev de første vigtige skridt hen imod udviklingen af et EU-Afrika-partnerskab om forskning og innovation med fokus på fødevarer- og ernæringsikkerhed og bæredygtigt landbrug (FNSSA) f.eks. taget. Kommissionen, EU's medlemsstater og afrikanske lande har allerede investeret omkring 70 mio. EUR i det.

I september 2015 åbnede Kommissionen et nyt internt center, som skal hjælpe EU's medlemsstater med at håndtere nødsituationer og med at forebygge og mindske virkningen af katastrofer. Disaster Risk Management Knowledge-centret fokuserer på:

- behovet for at forbedre og udnytte videnskabelig og operationel viden om katastrofer
- behovet for at udnytte den eksisterende viden i alle faser af katastrofecycleklussen mere effektivt ved udformning af politikker og operationer
- behovet for at fremme videndeling, da det er nøglen til styrkelse af den videnskabelige/videnpolitiske grænseflade.

## **FINANSIELLE OG MENNESKELIGE RESSOURCER**

### **EU's budget til humanitær bistand historisk højt**

Bistanden til den humanitære indsats og civilbeskyttelse beløb sig i 2015 til mere end 1,5 mia. EUR. Dette hjalp mere end 134 millioner støttemodtagere, som var ramt af naturkatastrofer eller konflikt i mere end 80 lande. I 2015 gennemførte Kommissionen det største budget for humanitær bistand nogensinde. Dette var en klar reaktion på de stadig hyppigere og mere ødelæggende naturkatastrofer og humanitære kriser. Budgetforhøjelserne i 2015 vedrørte navnlig:

- flygtningekrisen for befolkningerne ramt af den syriske konflikt både i Syrien og i Syriens nabolande og langs Vestbalkanruten
- Sydsudan, hvor den igangværende konflikt stadig skaber enorme humanitære behov for befolkningen og for sydsudanske flygtninge andre steder i regionen
- beredskabsforanstaltninger i lande, der er berørt af det ekstreme vejrfænomen El Niño i Afrika, Vestindien og Mellem- og Sydamerika.

I løbet af 2015 udnyttede Kommissionen de nye finansieringsmuligheder under artikel 21, stk. 2, litra b)<sup>21</sup>, i finansforordningen fra 2012<sup>22</sup> yderligere og anvendte i højere grad eksterne formålsbestemte indtægter, som giver medlemsstaterne og andre donororganisationer mulighed for at uddelegere forvaltningen af nogle af deres midler til Kommissionen for at opnå en mere strømlinet tilgang til forvaltningen af bistand inden

<sup>21</sup> Medlemsstater og tredjelande, herunder deres offentlige organer, enheder eller fysiske personer, kan give Kommissionen råderet over indtægter, som skal bruges til bestemte eksterne bistandsprojekter eller programmer, der finansieres af EU.

<sup>22</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1).

for visse sektorer og i visse lande. De største eksterne formålsbestemte indtægter kom fra Det Forenede Kongerige og Frankrig.

Som donor af humanitær bistand gennemfører Kommissionen ikke selv programmer for humanitær bistand. Kommissionen opfylder sin mission ved at støtte den humanitære indsats gennem partnerorganisationer. Partnere er ngo'er, der har undertegnet en partnerskabsaftale, FN-organer, der er omfattet af den finansielle og administrative rammeaftale mellem EU og FN, eller internationale organisationer<sup>23</sup>, med hvem samarbejdet er omhandlet i en ad hoc-rammepartnerskabsaftale. I 2015 var finansieringen til gennemførelsespartnere fordelt således:

- 47 % til ngo'er
- 39 % til FN-organer
- 13 % til internationale organisationer
- 1 % til en direkte kontrakt med ECHO Flight og en kontrakt med Noha University.

Som i de foregående år modtog aktioner i Afrika størstedelen af finansieringen i 2015, efterfulgt af Mellemøsten med særlig vægt på Syrienkrisen. Omkring 98 % af 2015-budgettet til humanitær bistand og civilbeskyttelse blev brugt på operationelle aktiviteter, mens de resterende 2 % dækkede administrative og politiske aktiviteter.

## Menneskelige ressourcer

**Kommissionen har 344 ansatte på hovedkontoret i Bruxelles og over 465 humanitære eksperter på 48 lokalkontorer** i de lande, der er værst ramt af kriserne i Afrika, Mellemøsten, Asien, Latinamerika og Vestbalkan. Det verdensomspændende netværk af lokalkontorer gør det muligt at foretage helt aktuelle analyser af nuværende og forventede behov i bestemte lande og områder og at sikre overvågning af og støtte til aktiviteter og koordinering med andre donorer og gennemførelsespartnere i felten.

I 2015 gennemførte Kommissionen en revision af feltnetværket med henblik på at:

- forbedre netværkets fleksibilitet og akutte kapacitet ved på forhånd at tildele 25 tekniske assistenter en udtrykkelig rolle i akutte situationer og ved at oprette fire stillinger som akutindsatseksperter ("surge response experts"), som kan udsendes med meget kort varsel
- sikre bedre overensstemmelse mellem ressourcer og prioriteter, hvilket medførte en ændring i balancen mellem felttilstedeværelse til områder i størst nød
- bringe de regionale kontorer tættere på felten ved at omdanne seks regionale støttekontorer til 12 regionale kontorer.

Ved udgangen af 2015 etablerede Kommissionen desuden kontor i Beograd som reaktion på flygtningekrisen.

---

<sup>23</sup> Den Internationale Røde Kors Komité, Det Internationale Forbund af Røde Kors- og Røde Halvmåneselskaber og Den Internationale Organisation for Migration.



## YDERLIGERE OPLYSNINGER OG KILDER

- Generelle oplysninger om ECHO:  
<http://ec.europa.eu/echo/en>
- Faktaark om de enkelte landes geografi/politikker:  
[http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual\\_report/2016/ECHO\\_AR2016\\_Annex1\\_GEOFiches.pdf#view=fit](http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/ECHO_AR2016_Annex1_GEOFiches.pdf#view=fit)  
[http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual\\_report/2016/ECHO\\_AR2016\\_Annex2\\_PolicyFiches.pdf#view=fit](http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/ECHO_AR2016_Annex2_PolicyFiches.pdf#view=fit)
- Økonomiske oplysninger om Kommissionens aktiviteter på området for humanitær bistand og civilbeskyttelse i 2015:  
[http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-decisions-hips-2015\\_en](http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-decisions-hips-2015_en)
- Operationelle oplysninger fra tidligere år:  
[http://ec.europa.eu/echo/about/annual\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm)

## BILAG

### **Bilag 1: Sammenfatning af evalueringer udført i 2015**

#### **A) Indledning**

Følgende eksterne, uafhængige evalueringer af Kommissionens humanitære interventioner blev udført i 2015:

- Vestafrikas kystområder, 2008-2014<sup>24</sup>: Situationen for humanitær bistand i staterne langs den vestafrikanske kyst er kompleks. Den er præget af en blanding af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer og kræver ofte akutte og lokale foranstaltninger. De mest fremtrædende indsatsområder er epidemier (herunder ebola), oversvømmelser og konflikter.
- Sahelstrategien, 2010-2014<sup>25</sup>: Sahel har en af verdens højeste rater for akut fejlernæring blandt børn. Rater for akut fejlernæring er en af de vigtigste indikatorer for tilstedeværelsen af humanitære kriser. De afspejler de mest udsatte befolkningsgruppers generelle tilstand og giver oplysninger om bl.a. adgang til fødevarer, overlevelsesmekanismers kapacitet og det offentlige sundhedsvæsens beskaffenhed.
- Syrien, 2012-2014<sup>26</sup>: Siden marts 2011 har den voldelige undertrykkelse af protesterne i Syrien og den deraf følgende beskyttelseskrise progressivt udviklet sig til en udbredt ikke-international væbnet konflikt med alvorlige humanitære følger i Syrien og i Syriens nabolande. Fra en spredt guerillakrig har konflikten udviklet sig til en reel borgerkrig. Store dele af området kontrolleres midlertidigt eller permanent af forskellige væbnede oppositionsgrupper, især i den nordlige og østlige del af landet.
- Pakistan, 2010-2014<sup>27</sup>: Pakistan står over for økonomiske vanskeligheder, underudvikling, politisk ustabilitet, væbnede konflikter og usikkerhed i mange geografiske områder. Militæroperationer fører til store befolkningsvandringer. Kommissionen har klassificeret den langvarige krise for internt fordrevne i de områder, der grænser op til Afghanistan i den nordvestlige del af Pakistan, som en glemt krise<sup>28</sup>.
- Overførselsmetoder, 2011-2014<sup>29</sup>: I løbet af de seneste ti år er det humanitære system gradvist gået fra udelukkende at støtte mennesker ramt af nødsituationer og kriser med naturalier til også at yde støtte i form af kontanter og kuponer. Støtte i form af kontanter, kuponer og naturalier er forskellige overførselsmetoder, der anvendes i humanitære indsatser. I de senere år har EU tilstræbt og opfordret til øget anvendelse af hjælp i form af kontanter, da denne form tager mere hensyn til modtagernes værdighed, valgmuligheder og

<sup>24</sup> <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-dg-echo-actions-in-coastal-west-africa-2008-2014-pbKR0415526/>

<sup>25</sup> <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-echo-s-interventions-in-the-sahel-2010-2014--pbKR0215833/>

<sup>26</sup> <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-echo-response-to-the-syrian-crisis-2012-2014-pbKR0415857/>

<sup>27</sup> <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-echo-s-interventions-in-pakistan-2010-2014-pbKR0215834/>

<sup>28</sup> Alvorlige, langvarige humanitære kriser, hvor de berørte befolkninger modtager utilstrækkelig eller slet ingen international bistand, og hvor der ikke er politisk vilje til at afhjælpe krisen på grund af manglende medieinteresse.

<sup>29</sup> <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-use-of-different-transfer-modalities-in-echo-humanitarian-aid-actions-2011-2014-pbKR0415822/>

fleksibilitet. Den kan desuden sikre mere effektivitet og værdi for pengene og i sidste ende have større virkning.

## **B) Metode**

Kommissionens humanitære evalueringer følger en standard forskningsmetode, der sikrer et sundt evidensgrundlag for besvarelsen af evalueringsspørgsmålene. Først gennemgås litteraturen, herunder referencedokumenter, kontekstrelaterede dokumenter, produktokumentation, eksisterende projektevalueringer osv. Dernæst høres de primære interessenter ved hjælp af de mest hensigtsmæssige undersøgelsesmetoder (e-undersøgelser, interview, telefoninterview osv.). De primære interessenter er slutmodtagere, Kommissionens gennemførelsespartnere, Kommissionens personale på hovedkontoret og i felten, andre primære donorer af humanitær bistand, repræsentanter for modtagerlandenes regeringer osv. Da de evalueringer, der blev gennemført i 2015, alle vil blive anvendt i overordnede evalueringer (navnlig vedrørende humanitær bistand og civilbeskyttelsesmekanismen), finder alle krav vedrørende bedre regulering ikke anvendelse. Der blev f.eks. ikke gennemført en åben offentlig høring i forbindelse med disse evalueringer.

Flere oplysninger om den metode, der er anvendt i forbindelse med hver enkelt evaluering, herunder til vurderinger af effektivitet, og deres begrænsninger findes i evalueringsrapporterne.

## **C) Evalueringresultater**

Sammendraget af evalueringresultater præsenteres efter de fem evalueringsområder, der kræves ifølge Kommissionens retningslinjer for bedre regulering:

### **1. Relevans**

Relevansen af Kommissionens foranstaltninger i løbet af perioden blev generelt bekræftet af de undersøgte evalueringer. Måltretningen mod de mest udsatte grupper var generelt hensigtsmæssig og var i tilstrækkelig grad baseret på systematiske behovsvurderinger, herunder behørig inddragelse af modtagerne. På grundlag af EU's mandat var der stærkt fokus på nødhjælp og rehabilitering under behørig hensyntagen til mangler efter andre donoreres indsats og behovene inden for specifikke sektorer.

### **2. Sammenhæng**

Ifølge evalueringresultaterne var Kommissionens foranstaltninger i overensstemmelse med centrale humanitære principper ("menneskelighed", "neutralitet", "upartiskhed", "uafhængighed", "beskyttelse" og "uden at skade"). Det stod imidlertid også klart, at det kan være en udfordring at forene det humanitære princip om uafhængighed med indsatsen for at sikre sammenhæng med nationale politikker og national praksis, da sidstnævnte ofte er drevet af politiske eller økonomiske hensyn, så der ikke er overensstemmelse med Kommissionens princip- og behovsbaserede tilgang. Sammenhæng med DEVCO-foranstaltninger udtrykkes generelt som "sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling", hvilket er sket på en generelt positiv måde i Vestafrikas kystområder og Sahel, således at prioriteterne og programmeringen i et vist omfang er blevet tilpasset hinanden. Det skal nævnes, at evalueringen vedrørende Pakistan fremhæver manglende sammenhæng med DEVCO, hvilket er tegn på svage forbindelser mellem de to GD'ers prioriteter og programmering.

Ifølge vurderingen vedrørende Syrien har Kommissionen et robust system af procedurer, som sikrer overensstemmelse med den generelle ånd i initiativet "Good Humanitarian Donorship" (GHD). Dette har ført til behovsbaserede støttebeslutninger på projektniveau, og det har sikret, at Kommissionen generelt opfattes som en principbaseret donor af humanitær bistand. På strategisk niveau henviser Kommissionens humanitære gennemførelsesplaner for Syrienkrisen i perioden 2012-2014 ikke udtrykkeligt til de 23 GHD-principper. Det kræves specifikt, at Kommissionens partnere overholder principperne om upartiskhed (GHD-princip 2) og tilskynder til overholdelse af standarderne for sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (GHD-princip 9).

### **3. EU-merværdi**

Kommissionen fungerer som en førende donor, der baserer sine foranstaltninger på de humanitære principper, informerede vurderinger og fremme af en upolitisk tilgang til humanitær bistand. Betydningen af dette for opretholdelsen af det humanitære rum anerkendes bredt (som det f.eks. fremgår af Pakistanevalueringen).

Den princip- og behovsbaserede tilgang omfatter håndtering af glemte kriser, f.eks. i Vestafrikas kystområder. Kommissionen var til stede under alle humanitære situationer i glemte områder med forskellige tilpassede finansieringsredskaber, hvor andre donorer var fraværende. Under større kriser har Kommissionen vedvarende bestræbt sig på at yde en indsats i situationer, hvor andre donorer ikke var til stede, og har ofte spillet rollen som koordinator og katalysator.

Kommissionens finansielle vægt sætter den i stand til at udøve politisk lederskab og pålægge gennemførelsespartnerne en mere koordineret og sammenhæng tilgang. Et eksempel er evalueringen af overførselsmetoder, som viser, at kontante overførsler – delvist som følge af Kommissionens initiativer vedrørende kapacitetsopbygning og evidensbaseret finansiering – i stigende grad indgår i den humanitære indsats som et element, der støtter effektiv og virkningsfuld levering af humanitær bistand.

Kommissionens stærke tilstedeværelse i felten sikrer desuden en dybdegående forståelse af de komplekse behov i de enkelte områder, og dens neutralitet sikrer større fleksibilitet og mulighed for at handle på vegne af de mest udsatte. Dette ses særligt i Sahel og Vestafrikas kystområder. Andre donorer sætter pris på Kommissionen på grund af dens tekniske knowhow og koordineringskapacitet.

Muligheden for at anvende B-rammen under Den Europæiske Udviklingsfond<sup>30</sup> kan sikre fælles EU-merværdi, hvis dette finansieringsredskab bruges til at koordinere fælles programmering mellem Kommissionens humanitære bistand og udviklingsforanstaltninger. I følge nogle evalueringresultater (navnlig for Pakistan) blev denne potentielle EU-merværdi ikke udnyttet fuldt ud, eftersom resultaterne af humanitære bistandsprojekter i nogle tilfælde bedre kunne formidles og anvendes af udviklingsforanstaltninger, hvis der blev sikret bedre overensstemmelse mellem prioriteter og programmering ("sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling").

<sup>30</sup>

Den Europæiske Udviklingsfond (EDF) er EU's største geografiske instrument vedrørende udviklingssamarbejde. For 2014-20 er den 11. EDF tildelt et budget på 30,5 mia. EUR. B-rammen er afsat til dækning af uforudsete behov

I Pakistan kunne Kommissionen ifølge visse partnere i højere grad have udnyttet sin vægt og position til at lægge pres på myndigheder og til at fremme bedre adgang for humanitære organisationer og andre centrale spørgsmål, som berører det humanitære samfund.

#### **4. Virkningsfuldhed**

For Vestafrikas kystområder bekræftede evalueringen den overordnede effektivitet af de operationer, Kommissionen havde finansieret. De kritiske sektorer, som Kommissionen finansierede, mobiliserede partnere og støttede de humanitære systems overordnede kapacitet. Området for begrænsning af katastroferisici modtog imidlertid kun ringe støtte fra Kommissionen (og andre donorer), når der henses til det forhold, at strategier, programmer og aktiviteter vedrørende begrænsning af katastroferisici er særdeles relevante for regionen, og der er behov for et klart fokus på beredskab.

Med hensyn til Sahel faldt spædbarnsdødeligheden ifølge evalueringen i den undersøgte periode. Kommissionens væsentligste bidrag var generelt at øge dækningen af sundhedscentre, der tilbyder ernæringsbehandling, og antallet af undersøgte og behandlede børn under fem år. Sahelstrategien spillede desuden en meget vigtig rolle for sammenkoblingen af nødhjælp, rehabilitering og udvikling, og der er i denne forbindelse flere eksempler på vellykket samarbejde med Kommissionens udviklingsforanstaltninger og andre aktører. Med hensyn til overdragelsen af resultaterne af Kommissionens humanitære bistand til regeringer er der også sket betydelige ændringer i regeringernes accept af fejlernæring som en sygdom og et problem, som skal afhjælpes på nationalt plan. Sammenkoblingen af nødhjælp, rehabilitering og udvikling bør imidlertid styrkes yderligere i regionen med det formål at fremme indvirkning og bæredygtighed, som det anbefales af evalueringseksperterne.

Kommissionens beslutning om at støtte eksterne forvaltningsoperationer inden for områder af Syrien, der kontrolleres af væbnede oppositionsgrupper, samtidig med at den arbejder for at afbøde risiciene herved, satte den i stand til at yde effektiv livreddende bistand til nogle af de mest udsatte befolkningsgrupper i svært tilgængelige egne. Kombineret med Kommissionens bistand inden for regeringskontrollerede områder gav dens involvering i eksterne forvaltningsoperationer den mulighed for at yde upartisk og behovsbaseret bistand under vanskelige omstændigheder.

Kommissionens notat om ekstern forvaltning<sup>31</sup> anses stadig af mange partnere som vejledende for den politiske dagsorden vedrørende dette spørgsmål. En gennemgang af de operationer, der finansieres af Kommissionen i Syrien, viser, at dette notat følges bredt af alle partnere.

I Pakistan kunne Kommissionen – i langt de fleste tilfælde – opnå målene og yde tilskud til partnere, så de kunne nå resultater, som de ikke havde kunnet opnå uden tilskud fra EU. Kommissionens støtte til indsatsen vedrørende ernæring i Sindhprovinsen var betydelig og hjalp med at fremhæve et mangeårigt problem med kronisk fejlernæring, som blev identificeret under indsatsen mod oversvømmelserne i 2010. Kommissionen hjalp også med at inddrage andre donorer og GD DEVCO, som undersøgte årsagerne til fejlernæring i dette område. Ifølge evalueringen har visse partnere kritiseret Kommissionen for manglende rettidighed, da hurtig levering af støtte er en forudsætning for en effektiv og meningsfuld indsats. Begrænset koordinering med Kommissionens øvrige tjenestegrene og den nationale katastrofestyringsmyndighed påvirkede desuden

---

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian\\_aid/Remote\\_Management\\_instructions.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/Remote_Management_instructions.pdf).

Kommissionens evne til effektivt at promovere de mere langsigtede perspektiver af humanitær bistand og sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling i Pakistan.

## 5. Effektivitet

Selv om Kommissionen er i gang med at udvikle en metode til at vurdere omkostningseffektiviteten af humanitær bistand, så råder den endnu ikke over en sådan metode, og evalueringsekspertter har indtil videre haft vanskeligt ved at udtale sig konkret om dette spørgsmål.

For Syrien konkluderede evalueringsekspertterne, at Kommissionen generelt har givet en logisk begrundelse for fordelingen af midler til landene i regionen – muligvis med undtagelse af Tyrkiets lave andel af byrden. Kommissionens Syrieteam har anvendt et relativt lille budget til at fremme en ambitiøs række af strategiske mål og har kunnet udøve større indflydelse end forventet på den samlede indsats. Dette er delvist opnået gennem godt samarbejde med andre EU-finansieringsinstrumenter, som har sikret en mere målrettet udnyttelse af budgettet til humanitær bistand. Sammenhængen mellem Kommissionens afgørelse om at yde støtte og modtagernes behov i Syrien er imidlertid uklar og har tilsyneladende været under politisk indflydelse.

For Sahel kunne evalueringsekspertterne med rimelighed sige, at midlerne var blevet anvendt tilfredsstillende, i lyset af Sahelstrategiens bidrag til reduktion af dødeligheden. Det var imidlertid vanskeligt at afgøre, om resultaterne kunne have været opnået med færre midler. Man høstede uundgåeligt en række erfaringer (f.eks. med hensyn til virkningen af specifikke store projekter og mangler i det nuværende program), som kan udnyttes til at forbedre effektiviteten.

For Vestafrikas kystområder bekræftede evalueringen effektiviteten af tilgangen, som involverede flere lande på tværs af grænser, ("multi-country/cross-border approach"), som satte Kommissionens partnere i stand til bedre at hjælpe befolkningsgrupper, som flyttede frem og tilbage mellem to lande, i medfør af deres kendskab til sammenhængen, kapaciteterne og begrænsningerne på begge sider af grænsen. Medtagelsen af sådan grænseoverskridende dynamik vil uden tvivl forstærke samfundenes kapacitet på begge sider af grænsen til at absorbere chokpåvirkninger (modstandsdygtighed). For Elfenbenskysten (som fik tildelt størstedelen af budgettet til Vestafrikas kystområder i perioden) kan det på baggrund af den situation, som krisen har skabt, og antallet af berørte mennesker (5,9 millioner var registreret i 2012 i de værst ramte vestlige regioner, og næsten 4 millioner menes at leve i de to værst ramte kvarterer i Abidjan) med rimelighed konkluderes, at Kommissionen – den største donor af humanitær bistand – har opnået en særdeles høj omkostningseffektivitet, eftersom der ikke er rapporteret for høj dødelighed, og henset til effektiviteten af strategierne vedrørende eksistensgrundlag og social samhørighed.

Selv om der ikke kunne foretages en sammenligning af omkostningseffektiviteten, fordi der ikke forelå omfattende og sammenlignelige data, fandt evalueringsekspertterne generelt for Vestafrikas kystområder, at effektiviteten stod i forhold til de investerede ressourcer og partnernes indsatskapacitet. De mobiliserede ressourcer var tilstrækkelige i forhold til behovene – særligt med hensyn til genetablering af sundhedstjenester og -forsyninger, men også for social samhørighed og beskyttelse.

Med hensyn til Pakistan har både de kvalitative og kvantitative resultater af EU's finansiering været tilfredsstillende i forhold til de fastsatte mål. Samtidig giver EU-

finansieringen partnerne mulighed for at anvende forskellige tilgange og ikke kun en one-size-fits-all-tilgang: Der blev ofte anvendt fødevarer eller kontanter for arbejde, kontantkuponer og direkte leveringssystemer, som involverede modtagerne og meget ofte distriktsmyndighederne. Kommissionen arbejdede for, finansierede og anvendte en konsortietilgang med to konsortier. Kommissionen skubbede på for at få det ene af disse etableret i samarbejde med seks store internationale ngo'er, og det blev finansieret 100 % af Kommissionen i denne periode. Formålet var at hjælpe med at forbedre leveringen, udnytte stordriftsfordele gennem fælles anvendelse af aktiver og tilvejebringe standarder, som udnytter det bedste af de enkelte organisationers tilgange, og at reducere omkostningsniveauet og dermed forbedre effektiviteten.

Kommissionen kritiseres imidlertid stadig for tungt bureaukrati i Pakistan, hvilket skal tages i betragtning ved vurderingen af effektiviteten af interventioner finansieret af Kommissionen.

Med hensyn til valget af overførselsmetode – som har stor betydning om omkostningseffektiviteten og virkningsfuldheden – arbejdede Kommissionen for anvendelsen af kontantoverførsler i perioden. Evalueringen af overførselsmetoder (og evalueringen vedrørende Syrien) bekræftede, at EU's politik var relevant, dvs. at anvendelsen af kontantoverførsler i visse sammenhænge og under visse omstændighederne styrkede effektiviteten af de foranstaltninger, som Kommissionen finansierede.

#### **D) Primære anbefalinger fra de eksterne evalueringseksperter**

- Kommissionen bør tildele yderligere finansiering til minimering af risikoen for katastrofer og/eller til sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling for at øge virkningen og bæredygtigheden af dens foranstaltninger. Synergier mellem humanitær bistand og udviklingsforanstaltninger bør styrkes for at mindske presset på de begrænsede ressourcer til humanitær bistand uden at gå på kompromis med de humanitære principper. Dette bør kombineres med øget pres på regeringer, udviklingsaktører og andre donorer for at sikre tilfredsstillende optagelse og fortsættelse af Kommissionens resultater.
- Kommissionen bør formulere mellemlangsigtede målsætninger for dens interventioner på grundlag af en teori om forandring med henblik på at styrke den strategiske tilgang. For at udnytte de begrænsede ressourcer bedst muligt bør Kommissionen desuden undersøge mulighederne for at sænke omkostningerne ved at levere mere forudsigelig finansiering til centrale indsatsagenturer.
- Kommissionen bør under hensyntagen til Sendairammen styrke tilgangen til minimering af risikoen for katastrofer og forebyggelse ved at udvikle en klar strategi for disse foranstaltninger, som tager udgangspunkt i en fællesskabstilgang, og ved at presse myndigheder til at anvende resultaterne af projekter, som Kommissionen har finansieret
- Kommissionen bør tilvejebringe og/eller arbejde for tilvejebringelsen af tilstrækkelige og forudsigelige ressourcer, som afspejler de humanitære behov.
- Kommissionen bør desuden arbejde for anvendelsen af kontantoverførsel til generelt at dække grundlæggende behov.

Kommissionen vil undersøge disse anbefalinger og efter behov udpege opfølgende foranstaltninger.

**Bilag 2: Gennemførelse af budgettet til humanitær bistand og civilbeskyttelse  
2015<sup>32</sup>**

Region/land	Beløb i mio. EUR	%
<b>Afrika</b>	<b>660</b>	<b>41,6 %</b>
Sudan og Sydsudan	159	
Centralafrika	92	
De Store Søer	62	
Afrikas Horn	171	
Det sydlige Afrika og Det Indiske Ocean	20	
Vestafrika	141	
Nordafrika	16	
<b>Mellemøsten og europæiske nabolande</b>	<b>560</b>	<b>35,3 %</b>
Mellemøsten	529	
Europæiske nabolande	32	
<b>Asien og Stillehavsgruppen</b>	<b>130</b>	<b>8,2 %</b>
Sydvest- og Centralasien	103	
Sydstasien og Stillehavsgruppen	26	
<b>Mellem- og Sydamerika, Vestindien</b>	<b>63</b>	<b>3,9 %</b>
Mellem- og Sydamerika	29	
Vestindien	34	
<b>Verdensomspændende katastrofer</b>	<b>39</b>	<b>2,5 %</b>
<b>Civilbeskyttelse</b>	<b>57</b>	<b>3,6 %</b>
<b>EU-bistandsfrivillige</b>	<b>7</b>	<b>0,4 %</b>
<b>Supplerende operationer og støtte</b>	<b>72</b>	<b>4,6 %</b>
<b>I ALT</b>	<b>1 587</b>	<b>100 %</b>

<sup>32</sup>

For så vidt angår civilbeskyttelse er tallene i tabellen ikke udspecificeret efter land/region.