EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.1.2012
SEK(2011) 1630 slutlig/2

CORRIGENDUM
Annule et remplace le document SEC(2011) 1630 final du 20.12.2011
Concerne les versions BG, DA, IT, NL, PL et SV; dans le page de couverture, le titre COMMISSION STAFF WORKING PAPER était en EN

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Sammanfattning av konsekvensbedömningen

Följedokument till

Europaparlamentets och rådets beslut

om en civilskyddsmekanism för unionen

{KOM(2011) 934 slutlig}
{SEK(2011) 1632 slutlig}

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Sammanfattning av konsekvensbedömningen

Följedokument till

Europaparlamentets och rådets beslut

om en civilskyddsmekanism för unionen

Ansvarsfriskrivning: Denna rapport är endast bindande för de av kommissionens avdelningar som medverkat i utarbetandet och avgör inte den slutliga formen på de eventuella beslut som kommissionen kommer att fatta

1. INLEDNING

EU:s civilskyddslagstiftning utgörs av två rådsbeslut som inrättar en gemenskapsmekanism[1] respektive ett finansiellt instrument[2]. Mekanismen är ett redskap för att stödja och samordna förberedelserna och insättandet av medlemsstaternas bistånd in natura (grupper, experter och utrustning) till sådana länder som begärt internationellt bistånd vid alla typer av större krissituationer, både naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor, inom och utanför EU.

Det inträffar allt fler och allt allvarligare katastrofer. De nuvarande systemen för att förebygga och skydda mot katastrofer och för att sköta samordningen på EU-nivå behöver därför ändras så att de bättre klarar av att hantera dessa kriser.

Syftet med denna konsekvensbedömning är således att vägleda denna process. Den innehåller en genomgång av de olika alternativ för samarbetet på civilskyddsområdet som finns, inbegripet alla aspekter av en förhandsutvärdering av den framtida utformningen av det finansiella instrumentet för civilskydd.

2. SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER

Bakom den process som lett fram till konsekvensbedömningen finns en styrgrupp, i vilken ingick 21 berörda avdelningar[3], och en extern studie[4].

Till de viktigaste berörda parterna räknas de nationella civilskyddsmyndigheterna, internationella organisationer, FN-organ, organisationer som arbetar med katastrofhantering och det humanitära samfundet. Det har genomförts tre riktade samråd med berörda aktörer[5] samt arrangerats en rad evenemang för berörda aktörer[6]. Till följd av konsekvensbedömningsnämnden yttrande ändrades konsekvensbedömningsrapporten för att ta hänsyn till alla synpunkter.

3. PROBLEM SOM SKA LÖSAS

De nuvarande finansiella instrumentet för civilskydd upphör att gälla i slutet av 2013. Mekanismbeslutet som är nära kopplat till det finansiella instrumentet har däremot ingen sista giltighetsdag. EU:s civilskyddsåtgärder inom ramen för mekanismen och det finansiella instrumentet har att lösa framför allt tre viktiga problem, nämligen 1) det faktum att katastroferna stadigt ökar, blir allt allvarligare och allt mer komplicerade, 2) budgetbegränsningar till följd av den ekonomiska situationen och 3) systembetingade begränsningar som är en direkt följd av den nuvarande mekanismens mandat och som hindrar EU:s katastrofinsatser från att vara så effektiva och samstämmiga som möjligt.

---

1 EUT L 314, 2007, s. 9.
2 EUT L 71, 2007, s. 9. .
3 SG, SJ, BUDG, HOME, ENV, JUST, CLIM, RTD, JRC, MOVE, ENER, REGIO, SANCO, AGRI, ENTR, INFSO, ELARG, DEVCO, FPIS, EEAS.
4 Bilaga C.
5 Möten för berörda aktörer hölls den 6 april och den 17 juni 2011, med 120 deltagare vardera.
6 Möte för generaldirektörer på området civilskydd hölls i Budapest den 23–25 maj 2011.

Mekanismen har för närvarande en rad brister vad gäller katastrofinsatser, beredskap och förebyggande av katatsrofer.

(1) Ett reaktivt och ad hoc-baserat tillvägagångssätt som hindrar EU:s katastrofinsatser från att vara så effektiva och samstämmiga som möjligt. Mekanismen kan i sin nuvarande utformning varken garantera att bistånd finns tillgängligt när det behövs eller tjäna som ett användbart verktyg för en effektiv beredskapsplanering.

(2) Kritiska luckor i insatsresurserna på grund av otillräckliga kvantiteter, problem med tidsplanering och delningsarrangemang. Luckor uppstår när det gäller resurser som ska användas till att hantera risker med låg sannolikhet/stora konsekvenser samt för specialiserade resurser med en hög kostnad och ”horisontella” resurser.

(3) Bristfälliga transportlösningar och komplicerade förfaranden som hindrar ett optimalt resursutnyttjande: Bristfällig tillgång till transporter kan hindra tillhandahållandet av bistånd: De förfaranden som används för att begära ekonomiskt stöd från EU för transporter vid snabbinsatser anses vara administrativt betungande.

(4) Brister när det gäller förutsättningarna för att genomföra utbildning och övningar: Problem på grund av bristande överensstämmelse mellan utrustningar, samarbetsförfarande och parternas beredskapsnivåer samt vad gäller tilltron till de andra parternas förmåga. Deltagarstaterna skulle inte kunna höja beredskapsnivån när det gäller mycket stora katastrofer och gränsöverskridande situationer utan EU-stöd.

(5) Bristande integration av förebyggande aspekter: Det finns ingen allmän EU-ram för riskhantering som kan som kan samla de olika delarna i ett sektorsbaserat tillvägagångssätt så att det går att sammankoppla förebyggande med beredskap och insatser på ett mer effektivt sätt.

3.1. Referensscenario

Referensscenariot innebär att det inte företas några förändringar av mekanismen och att det finansiella instrumentet förlängs i sin nuvarande form. Detta kommer att leda till ett system som inte klarar av att uppfylla de krav som ställs, inte tar tillvara möjligheten till att göra ekonomiska vinster genom sammanslagning av resurser eller till att använda samarbetet i tillräcklig utsträckning för att åstadkomma en förstärkning på områdena förebyggande och beredskap.

Kommissionen anser att utan ytterligare åtgärder kommer följande att ske:

(1) Färre resurser skulle finnas tillgängliga för EU-samarbete.

(2) Fler transportrelaterade problem och förseningar skulle uppstå.

(3) De enskilda medlemsstaterna skulle inte uppnå en tillräcklig beredskapsnivå.

(4) Samarbetsfördelarna när det gäller förebyggande skulle inte utnyttjas fullt ut.

3.2. Motivering till åtgärder på EU-nivå och subsidiaritet

Artikel 196 i EUF-fördraget utgör den rättsliga grunden för unionens åtgärder på området civilskydd, vilka syftar till att stödja och komplettera medlemsstaternas åtgärder på nationell, regional och lokal nivå vad gäller förebyggande av, beredskap inför och insatser vid naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor samt till att främja samstämmigheten mellan internationella åtgärder i frågor som rör civilskydd.

EU-åtgärder på detta område omfattar hantering av situationer med ett starkt multinationellt inslag som kräver samordning och samordnade åtgärder på en högre nivå än den nationella nivån. Mervärdet av att företa åtgärder på EU-nivå består i att man uppnår stordriftsfördelar, t.ex. vad gäller logistik, transporter, frivilligt sammanförande av resurser, bättre utnyttjande av knappa resurser och förebyggande åtgärder som innebär besparingar i förhållande till insatser i efterhand.

4. MÅLEN FÖR ÖVERSYNEN

Allmänna mål	Särskilda mål
Insatser 1) Effektivare insatser tack vare planering och ett mer tillgängligt bistånd.	Byta från en reaktiv och ad hoc-baserad samordning till ett system som präglas av planering och iordningställande på förhand samt förutsägbarhet.
2) Åtgärda kritiska luckor I insatskapaciteten.	Identifiera och åtgärda kritiska luckor i katastrofinsatskapaciteten på ett kostnadseffektivt sätt.
Transporter 3) Förbättra insatserna vid större krissituationer genom bättre transportlösningar	A) Minska antalet flaskhalsar till följd av logistiska och ekonomiska begränsningar för transportresurserna.
	B) Förenkla transportbestämmelserna och förbättra de administrativa förfarandena.
Beredskap 4) Stödja och komplettera deltagarstaternas beredskapsåtgärder genom en allmän beredskapsram på EU-nivå	1) Förbättra kopplingen mellan de olika nationella beredskapssystemen genom att skapa ökad samstämmighet. 2) Utöka räckvidden för EU:s nuvarande beredskapsåtgärder och se till att de får en bättre koppling till de nationella programmen. 3) Uttryckligen fastställa att beredskap är ett mål för EU:s civilskyddssamarbete och tillhandahålla tillräckliga medel för detta ändamål.

Förebyggande 5) Stödja och komplettera deltagarstaternas åtgärder för att hantera katastrofrisker genom en allmän förebygganderam på EU-nivå	1) Stödja planering av katastrofriskhanteringen på nationell nivå. 2) Förbättra erfarenhetsutbytet genom att främja samsyn när det gäller praxis på området katastrofriskhantering och tillhandahålla den finansiering som krävs för att nå en hög skyddsnivå. 3) Integrera de katastrofförebyggande aspekterna i andra politikområden. 4) Öka medvetenheten när det gäller förebyggande.

5. DE OLIKA ALTERNATIVEN OCH DERAS KONSEKVENSER

5.1. Biståndets tillgänglighet

I 2010 års meddelande insatskapaciteten vid katastrofer[7] föreslår kommissionen att det inrättas en *europeisk insatskapacitet vid katastrofer* (en pool av på förhand utvalda resurser från deltagarstaterna som på frivillig basis ställs till förfogande), ett *europeiskt centrum för katastrofberedskap*, underlättande av transporter och EU-finansierade resurser för att fylla luckor i kapaciteten. Alla berörda parter förordar starkt ett system som i ökad utsträckning präglas av planering, iordningställande på förhand samt förutsägbarhet.

Alternativ för att göra biståndet tillgängligare: 1) frivilliga pool av resurser utan EU-samfinansiering, 2) frivillig pool av resurser med begränsad EU-samfinansiering (endast kostnader för insättandet av resurser), och 3) frivillig pool av resurser med en högre nivå av EU-samfinansiering (viss utveckling, bl.a. utrustning), kostnader för beredskap och insättande av resurser.

Alternativ 1 har ingen inverkan på EU:s budget och medför inte heller till några lagstiftningsändringar. Detta alternativ innebär endast ett rent politiskt åtagande och ger inga garantier för att det stadigt kommer att finnas tillräckligt med resurser tillgängliga. Alternativ 2 gör det mindre ekonomiskt betungande för deltagarstaterna att bidra till poolen av resurser och får EU:s insatser att bli mer samstämmiga och behovsbaserade. På detta sätt undviker man överlappningar och ser till att komplementariteten ökar och att biståndet tillhandahålls snabbare, vilket ger en effektivitetsvinst totalt sett. Den administrativa bördan blir inte särskilt hög vare sig för deltagarstaterna eller EU. Omfördelningen i budgeten beräknas uppgå till 9 miljoner euro om året. Alternativ 3 har ungefär samma verkan som alternativ 2 och skulle göra EU:s katastrofinsatser ännu effektivare i och med att det går snabbare att upprätta en funktionell pool.

En samlad bedömning ger vid handen att alternativen 2 och 3 är de effektivaste, varvid alternativ 3 ger flest fördelar.

5.2. Identifiering och åtgärdande av kritiska luckor

I 2010 års meddelande anges olika alternativ för att åtgärda luckor i insatskapaciteten, bl.a. EU-finansierade resurser som ska delas över hela EU och sättas in på ungefär samma sätt som resurserna i den frivilliga poolen. När dessa resurser inte används för EU-insatser ska de förvaltande deltagarstaterna kunna använda dem inom de egna landet.

[7] KOM(2010) 600.

Alternativ för kritiska luckor: 1) deltagarstaterna åtgärdar luckorna utan EU-samfinansiering, 2) deltagarstaterna åtgärdar luckorna med EU-samfinansiering, och 3) luckorna fylls med resurser på EU-nivå.

Alternativ medför visserligen inga större kostnader för EU:s allmänna budget men är inte en särskilt effektiv lösning. Den ojämna fördelningen mellan deltagarstaterna av den ekonomiska bördan och de ekonomiska vinsterna kommer sannolikt att leda till spänningar. Alternativ är en effektiv lösning när det gäller att fylla luckor och dela resurser och ger en rättvisare och mer konsekvent modell genom att man (delvis) delar på bördan och är mindre ekonomiskt betungande för deltagarstaterna. Alternativ 3 är mycket effektivt och gör det möjligt för EU att åtgärda de luckor som identifierats både snabbt och kostnadseffektivt, dock med förbehåll för att det finns tillräckliga budgetmedel. Subsidiaritetsskäl gör att det är tveksamt om det är lämpligt med en ökad användning av medel från EU:s allmänna budget.

Alternativ 2 förefaller vara särskilt lämpligt för resurser som ska användas till att hantera risker med låg sannolikhet/stora konsekvenser, under det att alternativ 3 är lämpligt för horisontella resurser som är till nytta för alla aktörer, särskilt i de fall budgetkonsekvenserna är små.

5.3. Transporter

Alternativ vid logistiska och ekonomiska transportbegränsningar: 1) avbryta mekanismen, 2) ingen förändring, 3) öka den maximala EU-samfinansieringen för transporter när det gäller behov med högsta prioritet, och 4) öka den maximala EU-samfinansieringen för transporter överlag.

Alternativ 1 utgör ett hinder för civilskyddets mål och bör därför bortses från. Alternativ 2 innebär att det görs bruk av kostnadsfria privata lösningar och att deltagarstaterna erbjuder varandra transporter. Alternativen 3 och 4 innebär att det blir mindre svårt att finansiera transporter. Alternativ 3 gör att insatserna i sin helhet blir behovsbaserade. Vad gäller alternativen 3 och 4 så kommer den administrativa bördan för de externa parterna sannolikt att vara oförändrad. Alternativ 3 är att föredra eftersom alternativ 4 medför en risk för att de låga transportkostnaderna gör att man väljer att sätta in icke-väsentliga varor.

Alternativ för att förbättra de administrativa förfarandena: 1) ingen förändring och 2) förenkling.

Alternativ 1 innebär förenklingar som ska genomföras av kommissionen utan lagändringar. Alternativ 2 innebär lagändringar och förväntas leda till en ytterligare minskning av de administrativa kostnaderna både för EU och deltagarstaterna samt till en högra grad av måluppfyllelse. Alternativ 1 anses inte räcka till för att åstadkomma några större förbättringar, vilket gör att alternativ 2 är att föredra.

5.4. Beredskap

Aktörerna har uppgivit att de är nöjda allmänt sett med de nuvarande utbildnings- och övningsarrangemangen. Några efterfrågade en breddning av dessa. Alternativen bindande lagstiftning, bindande normer och kvalitetsmärkning avfördes i ett tidigt skede, eftersom harmonisering inte är möjlig enligt den rättsliga grunden (artikel 196 i EUF-fördraget).

Alternativ: 1) icke-bindande riktlinjer för utbildning och övningar samt oförändrade utgiftsnivåer i förhållande till det finansiella instrumentet, 2) en allmän beredskapsram på EU-

nivå utan rättsligt bindande bestämmelser samt ytterligare EU-finansiering till inrättandet av ett utbildningsnätverk och andra åtgärder, och 3) EU-stöd till civilskyddsutbildning som tillhandahålls på villkor att deltagarländernas utbildningscentrum uppfyller vissa minimikrav.

Alternativ 1: Det är inte effektivt med icke-bindande EU-riktlinjer som troligen leder till olika beredskapsnivåer i deltagarstaterna. Effekterna skulle dock bli begränsade på det ekonomiska, miljömässiga och sociala planet, liksom vad gäller den administrativa bördan, eftersom deltagarstaterna endast skulle tillämpa sina egna normer.

Alternativ 2: Då deltagarstaterna befinner sig på olika nivåer vad gäller beredskap kommer de att få olika effekter kostnads- och resultatmässigt av icke-bindande EU-riktlinjer. Om EU tillhandahåller ekonomiskt stöd faller kostnaden (delvis) på EU:s allmänna budget.

Alternativ 3: Man åstadkommer ökad effektivitet vid insatser som omfattar fler än en deltagarstat genom gemensamma principer, kunskaper, bättre samverkansförmåga och en större resurspool. Kostnaderna på EU-nivå för att inrätta ett utbildningsnätverk är begränsade. Genomförandekostnaderna i deltagarstaterna avser t.ex. normer för utbildningens innehåll. Den administrativa bördan kan bli betydande både för allmänheten och de privata aktörerna eftersom det sannolikt tillkommer betydande extra rapporteringskostnader i samband med uppfyllandet av normerna och minimikraven.

Alternativen 2 och 3 är bättre än alternativ med avseende på effektivitet och EU-mervärde. Aktörerna har förbehåll vad gäller alternativ 3 trots att detta troligen är bättre än alternativ 2 vad gäller effektivitet och samstämmighet.

5.5. Förebyggande

Aktörerna är eniga om att förebyggande åtgärder bör ingå som en integrerad del i en väl avvägd strategi för att förstärka EU:s civilskydd.

Alternativ: 1) ingen ny EU-lagstiftning utan enbart riktlinjer för nationella miniminormer när det gäller förebyggande och för nationella katastrofriskhanteringsplaner samt bibehållande av de nuvarande samfinansieringsnivåerna, och 2) en allmän förebygganderam på EU-nivå med icke-bindande riktlinjer samt ytterligare medel från EU för finansiering av riskhanteringsplaner, och 3) fastsällande av ett slutdatum för medlemsstaterna för färdigställandet av en riskhanteringsplan, inklusive riktlinjer från kommissionen.

Alternativ 1 kan leda till att både genomförandet av riskhanteringsplanerna och utformningen av miniminormerna när det gäller förebyggande kommer att variera och till att man inte lyckas uppnå en allmän höjning inom EU av normerna när det gäller förebyggande.

Alternativ 2 leder till ett snabbare genomförande av riktlinjerna, under förutsättning att deltagarstaterna ansöker om EU-finansiering. Kostnaderna är beroende av hur välutvecklade de olika nationella systemen är. De administrativa kostnaderna för den extra rapporteringen blir endast små eller försumbara. De ekonomiska, miljömässiga och sociala effekterna är större än i alternativ 1.

Alternativ 3 medför en konsekvent och rättvis strategi för hela EU, även om genomförandet kan försenas på grund av att lagstiftningsprocessen kan komma att ta längre tid. Liten administrativ börda.

Alternativ 1 ger inte tillräckliga resultat när det gäller effektivitet och samstämmighet, under det att alternative 2 och 3 leder till positiva resultat i dessa avseenden. Alternativ 2 medger ett snabbare genomförande, under det att alternativ 3 kan leda till ett mer konsekvent genomförande av katastrofriskhanteringsplanerna på medellång sikt. De viktigaste aktörerna har dock förbehåll vad gäller detta alternativ.

6. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

I konsekvensbedömningen föreslås att följande val ska tas med i lagförslaget: Vad gäller insatser föreslås att man anger de viktigaste grundsatserna och principerna rörande den frivilliga poolen av resurser (biståndets tillgänglighet: alternativ 3) och rörande EU-finansierade resurser (kritiska luckor: alternativ 2), med hänvisning till genomförandebestämmelserna. Vad gäller transporter föreslås det i konsekvensbedömningen att det görs en översyn av de nuvarande bestämmelserna i syfte att öka den maximala EU-samfinansieringsgraden för transportinsatser, samt att de administrativa förfarandena förenklas. Vad gäller förebyggande och beredskap föreslås en allmän EU-ram och riktlinjer från kommissionen. Det bör fastställas en slutdag för medlemsstaterna för färdigställandet av en riskhanteringsplan (förebyggande: alternativ 3). Ytterligare EU-finansiering till stöd för färdigställandet av riskhanteringsplaner, uppfylla miniminormer, inrätta ett utbildningsnätverk och andra åtgärder (beredskap: alternativ 2).

Ytterligare medel till stöd för åtgärder kräver att det görs ändringar i det finansiella instrumentet.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Vad gäller genomförandet av lagstiftningen kommer kommissionen att utvärdera och mäta detta mot riktvärden tidigast tre år efter lagstiftningens ikraftträdande, varvid den kommer att använda sig av bl.a. övervakningsinformation, t.ex. resultatindikatorer och referensvärden, t.ex. för insatstid och beredskapsåtgärder.