EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.1.2012
SEK(2011) 1630 engelig/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

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om en EU-civilbeskyttelsesordning
Ansvarsfraskrivelse: Dette resumé forpligter kun de tjenestegrene i Kommissionen, der har været involveret i udarbejdelsen, og foregriber på ingen måde en eventuel senere afgørelse truffet af Kommissionen.

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

1. INDLEDNING

EU's lovgivning om civilbeskyttelse (CP) består af to beslutninger fra Rådet om indførelse af henholdsvis Fællesskabets civilbeskyttelsesordning[1] og et finansielt civilbeskyttelses-instrument (CPFI)[2]. Ordningen støtter og koordinerer forberedelsen og indsættelsen af medlemsstaternes bistand i naturalier (team, eksperter og udstyr) til lande, der anmoder om international bistand ved større katastrofer af enhver art - såvel naturkatastrofer som menneskeskabte katastrofer - både i og uden for EU.

Katastrofer bliver mere og mere hyppige, intense og komplekse. Det er nødvendigt at tilpasse de aktuelle systemer til forebyggelse af og beskyttelse mod katastrofer samt koordinationen på EU-plan for at tackle sådanne udfordringer på en effektiv måde.

Denne konsekvensanalyse (IA) blev foretaget af Kommissionen for at hjælpe med at styre denne proces. I konsekvensanalysen undersøger man EU's valgmuligheder med hensyn til politikken for civilbeskyttelsessamarbejdet, herunder alle aspekter af en forudgående evaluering af det finansielle civilbeskyttelsesinstruments kommende form.

2. HØRING AF INTERESSEREDE PARTER

I konsekvensanalyseprocessen var der taget højde for en konsekvensanalysestyringsgruppe bestående af 21 relevante tjenestegrene[3] og en omfattende ekstern undersøgelse[4].

De vigtigste interessenter er de nationale civilbeskyttelsesmyndigheder, internationale organisationer, FN-agenturer, katastrofestyringsorganisationer og humanitære organisationer. Der har fundet tre målrettede interessenthøringer[5] og en række interessentbegivenheder sted[6]. Efter konsekvensanalysebestyrelsens udtalelse blev konsekvensanalyserapporten revideret for at afspejle alle kommentarer.

3. PROBLEMER, SOM SKAL LØSES

Det nuværende CPFI udløber ved udgangen af 2013. Beslutningen om ordningen er tæt forbundet med CPFI, men har ingen udløbsdato. EU's civilbeskyttelsesforanstaltninger under ordningen og CPFI står over for tre store udfordringer: 1) den stadige stigning i katastrofernes antal, intensitet og kompleksitet, 2) budgetmæssige begrænsninger som følge af den aktuelle økonomiske situation, og 3) systemiske begrænsninger i forbindelse med ordningens nuværende mandat, som begrænser effektiviteten og sammenhængen i EU's katastrofeindsats.

Som det er nu, har ordningen en række mangler med hensyn til katastrofeindsats, -beredskab og -forebyggelse.

---

1 EUT L 314 af 2007, s. 9.
2 EUT L 71 af 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 Bilag C.
5 Interessentmøder den 6. april og 17. juni 2011 med 120 deltagere hver.
6 Møde for generaldirektører inden for civilbeskyttelse i Budapest den 23.-25. maj 2011.

(1) Indsats- og ad hoc-mekanismer begrænser effektiviteten og sammenhængen i den europæiske katastrofeindsats. I øjeblikket er ordningen ikke i stand til at sikre tilgængeligheden af bistand, når der er brug for det, og den gør det ikke muligt at foretage en hensigtsmæssig beredskabsplanlægning.

(2) Kritiske mangler i indsatsressourcerne som følge af utilstrækkelige mængder, problemer med timing eller deling. Der er ressourcemangler, når det gælder om at håndtere risici med lav sandsynlighed/stor indvirkning, specialiserede højomkostningsressourcer og "horisontale" ressourcer.

(3) Begrænsede transportløsninger og tunge procedurer hindrer en optimal indsats: Hvis der ikke er god adgang til transport, kan det forhindre bistanden i at blive ydet. Procedurerne for anmodning om finansiel støtte fra EU til transport anses for at være administrativt tunge, når det gælder om at yde en hurtig indsats.

(4) Begrænset beredskab i forbindelse med træning og øvelser: Der er opstået uforenelighedsproblemer med hensyn til udstyr, samarbejdsprocedurer, individuelt beredskab og tillid til partnernes kapacitet. Uden EU-bistand vil deltagerlandene (PS) ikke være i stand til at øge deres beredskabsniveau i forbindelse med overvældende og grænseoverskridende begivenheder.

(5) Manglende integration, når det gælder forebyggelse: De sektorbaserede forebyggelsespolitikker mangler en generel EU-risikostyringsramme, hvor de forskellige elementer kan samles, så man på en mere effektiv måde kan forbinde forebyggelsen med beredskab og indsats.

3.1. Udgangstilstand

I udgangstilstandsscenariet foretages der ingen ændringer af beslutningen om ordningen, og CPFI fornyes i sin nuværende form. Dette resulterer i et indsatssystem, som ikke er effektivt nok til at opfylde behovene, går glip af muligheden for at høste økonomiske fordele ved hjælp af en bedre fælles anvendelse og ikke udnytter samarbejdspotentialet for at styrke forebyggelse og beredskab.

Kommissionen er af den opfattelse, at uden yderligere foranstaltninger:

(1) vil der være færre ressourcer tilgængelige til EU-samarbejdet

(2) vil de transportrelaterede problemer og forsinkelser øges

(3) vil de enkelte medlemsstater ikke opnå tilstrækkeligt beredskab

(4) vil samarbejdsfordelene ved forebyggelse ikke være optimale.

3.2. Begrundelse for EU's indsats og subsidiaritet

Artikel 196 i TEUF udgør det specifikke retsgrundlag for, at EU's civilbeskyttelsesforanstaltninger kan støtte og supplere medlemsstaternes tiltag på nationalt, regionalt og lokalt plan med hensyn til risikoforebyggelse, beredskab og indsats i tilfælde af naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer og for at fremme sammenhængen i internationalt arbejde på civilbeskyttelsesområdet.

EU's indsats på dette område omfatter håndteringen af situationer med en stærk multinational komponent, der kræver overordnet koordination og en fælles indsats, som ikke kun sker på nationalt plan. EU's merværdi ville være et resultat af stordriftsfordele såsom logistik, transport, frivillig samling af ressourcer, bedre brug af knappe ressourcer og besparelser som følge af en forebyggende indsats i stedet for en indsats, når katastroferne allerede er sket.

4. MÅLENE FOR DEN KRITISKE GENNEMGANG

Generelle mål	Specifikke mål
Indsats 1) At yde en mere effektiv indsats gennem planlægning og forbedret tilgængelighed af bistanden	At gå fra reaktions- og ad hoc-koordination til et på forhånd planlagt, arrangeret og pålideligt system
2) At afhjælpe kritiske mangler i indsatskapaciteten	At identificere og afhjælpe kritiske mangler i katastrofeindsatskapaciteten på en omkostningseffektiv måde
Transport 3) At forbedre reaktionen på større katastrofer ved hjælp af bedre transportløsninger	A) At reducere de flaskehalse, der skyldes begrænsede logistiske og finansielle transportressourcer.
	B) At forenkle transportbestemmelserne og strømline de administrative procedurer
Beredskab 4) At støtte og supplere deltagerlandenes beredskabsindsats med en sammenhængende EU-ramme for beredskabspolitik	1) At skabe bedre forbindelser mellem de nationale beredskabssystemer ved at sørge for større sammenhæng. 2) At udvide anvendelsesområdet for de nuværende EU-beredskabsforanstaltninger og forbinde dem bedre med de nationale programmer. 3) Udtrykkeligt at definere beredskab som en målsætning for EU's civilbeskyttelsessamarbejde og sørge for tilstrækkelig finansiering.
Forebyggelse 5) At støtte og supplere deltagerlandenes risikohåndteringsforanstaltninger ved katastrofer med en sammenhængende EU-ramme for forebyggelsespolitik	1) At støtte den nationale risikostyringsplanlægning ved katastrofer. 2) At forbedre delingen af erfaring ved at fremme en fælles forståelse af risikohåndteringspraksisser ved katastrofer og at sørge for finansiering til opnåelsen af et højt beskyttelsesniveau. 3) At integrere katastrofeforebyggelsespolitikkerne 4) At styrke en øget bevidstgørelse om forebyggelse

5. DE VURDEREDE VALGMULIGHEDER OG DERES KONSEKVENSER

5.1. Bistandens tilgængelighed

I sin meddelelse fra 2010 om katastrofeberedskab[7] foreslår Kommissionen, at der oprettes en EU-katastrofeberedskabskapacitet (en frivillig pulje baseret på ressourcer, som medlemsstaterne har bevilget på forhånd), et katastrofeberedskabscenter, fremme af transport

[7] KOM(2010) 600.

og EU-finansierede ressourcer, som afhjælper kapacitetsmangler. Alle interessenter går stærkt ind for mere planlægning, på forhånd aftalte ordninger og forudsigelighed.

Politiske valgmuligheder for bistandens tilgængelighed: 1) frivillig pulje uden medfinansiering fra EU, 2) frivillig pulje med begrænset medfinansiering fra EU (kun indsættelsesomkostninger) 3) frivillig pulje med en højere grad af medfinansiering fra EU (en vis udvikling, herunder udstyr), standbyomkostninger og indsættelse.

Valgmulighed 1 ville ikke berøre EU-budgettet eller indebære nogen lovgivningsmæssige ændringer. Det ville være en rent politisk forpligtelse og ville ikke sikre en pålidelig tilgængelighed af tilstrækkelige ressourcer på en bæredygtig måde. Valgmulighed 2 ville mindske deltagerlandenes finansielle forpligtelser til at bidrage med ressourcerne til puljen og gøre EU's indsats mere sammenhængende og behovsbaseret. Dette ville hindre dobbeltarbejde, fremme komplementariteten og fremskynde leveringen af bistand, hvilket ville have nogle overordnede effektivitetsfordele. Den administrative byrde for deltagerlandene og EU ville være lille. Den estimerede budgetændring er på 9 mio. euro om året. Indvirkningen af valgmulighed 3 kan sammenlignes med valgmulighed 2 og ville yderligere forbedre effektiviteten af EU's katastrofeindsats, eftersom det hurtigere ville resultere i en funktionel pulje.

Overordnet set er valgmulighed 2 og 3 de bedste, når det gælder effektivitet, og fordelene er endnu mere udtalte med valgmulighed 3.

5.2. Identifikation og afhjælpning af kritiske mangler

I meddelelsen fra 2010 nævnes der forskellige måder at afhjælpe indsatsmangler på, med muligheden for at EU-finansierede ressourcer deles i hele EU og indsættes på samme måde som ressourcerne fra den frivillige pulje. Når ressourcerne ikke er nødvendige til EU-operationer, kan deltagerlandene anvende dem selv.

Politiske valgmuligheder for kritiske mangler: 1) deltagerlandenes afhjælpning af mangler uden medfinansiering fra EU, 2) deltagerlandenes afhjælpning af mangler uden medfinansiering fra EU, 3) afhjælpning af mangler med ressourcer på EU-plan.

Valgmulighed 1 ville ikke have nogen væsentlige omkostninger for EU-budgettet, men ville også have en begrænset effektivitet. Finansielle byrder og fordele, som er ulige fordelt mellem medlemsstaterne, vil sandsynligvis skabe spændinger. Med valgmulighed 2 ville man på en effektiv måde afhjælpe manglerne og dele ressourcerne, eftersom den indfører en mere retfærdig og sammenhængende model gennem (delvis) byrdedeling og reduktion af de finansielle forpligtelser for deltagerlandene. Valgmulighed 3 er yderst effektiv og giver EU mulighed for at afhjælpe identificerede mangler rettidigt og omkostningseffektivt — alt efter det budget, der står til rådighed. På grund af subsidiariteten kan der sættes spørgsmålstegn ved en større indvirkning på EU-budgettet.

Valgmulighed 2 lader til at være særligt egnet til ressourcer, hvor der er tale om risici med lav sandsynlighed/stor indvirkning, og valgmulighed 3 lader til at være særligt egnet til horisontale ressourcer, der er til gavn for alle aktører, navnlig hvis de budgetmæssige virkninger er ringe.

5.3. Transport

Politiske valgmuligheder for begrænsede logistiske og finansielle ressourcer til transport: 1) ordningens ophør, 2) ingen politikændring, 3) en forøgelse af EU's maksimale medfinansiering til transport, når der er tale om meget vigtige behov, 4) en forøgelse af EU's maksimale medfinansiering til transport generelt.

Valgmulighed 1 ville underminere opnåelsen af civilbeskyttelsesmålene, og der kan derfor ses bort fra denne valgmulighed. Valgmulighed 2 er baseret på private, omkostningsfrie løsninger og på, at deltagerlandene tilbyder hinanden transport. Valgmulighed 3 og 4 ville reducere de barrierer, der er forbundet med at finansiere transport. Valgmulighed 3 ville gøre den overordnede indsats behovsbaseret. Den administrative byrde for eksterne partnere ved valgmulighed 3 og 4 vil sandsynligvis forblive den samme. Valgmulighed 4 indebærer en risiko for, at lave transportomkostninger kunne fremme indsættelsen af ikke væsentlige goder, og derfor foretrækkes valgmulighed 3.

Politiske valgmuligheder for opnåelse af strømlinede administrative procedurer: 1) ingen politikændring, 2) forenkling.

Valgmulighed 1 omfatter en forenkling, som Kommissionen skal foretage uden en lovgivningsmæssig revision. Valgmulighed 2 omfatter en lovgivningsmæssig revision og forventes at reducere de administrative udgifter yderligere for EU og deltagerlandene samt at bidrage væsentligt til målenes opnåelse. Eftersom valgmulighed 1 ikke betragtes som tilstrækkelig til at skabe væsentlige forbedringer, foretrækkes valgmulighed 2.

5.4. Beredskab

Interessenterne gav udtryk for generel tilfredshed med de nuværende trænings- og øvelsesordninger. Nogle af interessenterne ønskede en udvidelse af deres anvendelsesområde. Forslagene om at indføre bindende lovgivning, bindende standarder eller kvalitetsmærker blev forkastet på et tidligt tidspunkt, eftersom retsgrundlaget i artikel 196 i TEUF udelukker en harmonisering.

Politiske valgmuligheder: 1) ikke-bindende retningslinjer for træning og øvelser og ingen ændring i udgiftsniveauet til CPFI, 2) generel EU-beredskabspolitikramme uden juridisk bindende bestemmelser samt supplerende EU-finansiering til indførelsen af et træningsnetværk og andre foranstaltninger, 3) EU-støtte til civilbeskyttelsestræning gøres afhængig af, at deltagerlandenes træningscentre opfylder visse minimumskrav.

Valgmulighed 1: Ikke-bindende EU-retningslinjer, som kan føre til forskelle i beredskabsniveauet i deltagerlandene, ville ikke være effektive. De økonomiske, miljømæssige og sociale indvirkninger, herunder den administrative byrde, ville være begrænsede, eftersom deltagerlandene kun ville gennemføre deres egne standarder.

Valgmulighed 2: I betragtning af at deltagerlandene befinder sig på forskellige beredskabsniveauer, ville gennemførelsen af ikke-bindende EU-retningslinjer have forskellige indvirkninger, hvad angår omkostninger og effektivitet. Hvis der blev ydet finansiel støtte fra EU, ville omkostningerne (delvist) blive afholdt via EU-budgettet.

Valgmulighed 3: Forbedret effektivitet i indsatsoperationer, som involverer mere end et deltagerland, opnås ved hjælp af fælles principper, viden, bedre interoperabilitet og en større ressourcepulje. Omkostningerne på EU-plan er begrænsede, når det gælder oprettelsen af et

træningsnetværk. Gennemførelsesomkostningerne i deltagerlandene vedrører f.eks. standarder for cv'er. Den administrative byrde for offentlige og private aktører kan være væsentlig, eftersom overholdelsen af standarderne og opfyldelsen af kravene kan indebære betydelige ekstra indberetningsudgifter.

Valgmulighed 2 og 3 ville medføre større fordele med hensyn til effektivitet og EU-merværdi sammenlignet med valgmulighed 1. Valgmulighed 3 ville sandsynligvis være bedre end valgmulighed 2, når det gælder effektivitet og sammenhæng, men blev mødt med forbehold fra interessenternes side.

5.5. Forebyggelse

Interessenterne er enige i, at forebyggelsesforanstaltninger skal være en integreret del af en afbalanceret tilgang, hvor EU's civilbeskyttelse gør fremskridt.

Politiske valgmuligheder: 1) ingen ny EU-lovgivning, men retningslinjer for minimale nationale forebyggelsesstandarder og for nationale katastroferisikostyringsplaner (RMP'er) og samme medfinansieringsniveauer som nu, 2) generel EU-forebyggelsespolitikramme med ikke-bindende retningslinjer samt supplerende EU-støtte til RMP'er, 3) fastsættelse af en dato for medlemsstaternes færdiggørelse af RMP'er, ledsaget af retningslinjer fra Kommissionen.

Valgmulighed 1 kunne føre til forskelligartet gennemførelse af RMP'er og minimale forebyggelsesstandarder og ville ikke medføre opnåelsen af en højere overordnet forebyggelsesstandard i EU.

Valgmulighed 2 ville føre til en hurtigere gennemførelse af retningslinjerne, såfremt deltagerlandene ansøger om EU-finansiering. Omkostningerne ville afhænge af, hvor langt de enkelte nationale systemer er nået. De administrative udgifter til yderligere indberetning ville være lave eller ubetydelige. De økonomiske, miljømæssige og sociale indvirkninger ville være bedre end for valgmulighed 1.

Valgmulighed 3 indebærer en konsekvent, retfærdig tilgang i hele EU, selv om gennemførelsen kan blive forsinket som følge af lovgivningsprocessernes længde. Den administrativ byrde er lille.

Mens valgmulighed 1 giver utilstrækkelig effektivitet og sammenhæng, ville valgmulighed 2 og 3 være fordelagtig for effektiviteten og sammenhængen. Valgmulighed 2 ville muliggøre en hurtigere gennemførelse, mens valgmulighed 3 på mellemlang sigt kunne føre til en mere sammenhængende gennemførelse af katastroferisikostyringsplanerne, men blev mødt med forbehold fra vigtige interessenters side.

6. SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

I konsekvensanalysen foreslås det, at følgende medtages i forslaget til retsakt: Hvad angår indsats, de væsentlige elementer og principper om den frivillige pulje af ressourcer (bistandens tilgængelighed, valgmulighed 3), og hvad angår EU-finansierede ressourcer (kritiske mangler, valgmulighed 2) med en henvisning til gennemførelsesbestemmelserne. Hvad angår transport foreslås der i konsekvensanalysen en revision af nogle af de nuværende lovgivningsmæssige bestemmelser for at øge den maksimale EU-finansieringsrate for transportoperationer og at forenkle de administrative procedurer. Hvad angår forebyggelse og beredskab foreslås der en generel EU-politikramme samt retningslinjer fra Kommissionen.

Det bør overvejes at sætte en tidsfrist for medlemsstaternes udarbejdelse af RMP'er (forebyggelse, valgmulighed 3). Supplerende finansiel bistand fra EU ville støtte udarbejdelsen af RMP'er samt overholdelsen af minimumsstandarder, træningsnetværk og andre foranstaltninger (beredskab, valgmulighed 2).

Yderligere finansiering til at støtte foranstaltninger ville kræve tilsvarende ændringer af CPFI.

7. KONTROL OG EVALUERING

Kommissionen vil evaluere og fastsætte kriterier for lovgivningens gennemførelse tidligst tre år efter dens ikrafttrædelse på baggrund af bl.a. en overvågning af information såsom resultatindikatorer og referencer som f.eks. reaktionstid og beredskabsforanstaltninger.