EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 26.1.2012
SEC(2011) 1630 definitief/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.

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Besluit van het Europees Parlement en de Raad

betreffende een EU-mechanisme voor civiele bescherming

{COM(2011) 934 definitief}
{SEC(2011) 1632 definitief}

NL

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Besluit van het Europees Parlement en de Raad

betreffende een EU-mechanisme voor civiele bescherming

Disclaimer: Dit verslag verbindt uitsluitend de diensten van de Commissie die bij de opstelling ervan betrokken waren en loopt niet vooruit op de uiteindelijke vorm van een mogelijk besluit van de Commissie.

1. INLEIDING

De EU-wetgeving inzake civiele bescherming bestaat uit twee beschikkingen van de Raad tot vaststelling van respectievelijk een communautair mechanisme voor civiele bescherming[1] en een financieringsinstrument voor civiele bescherming[2]. Het mechanisme is bedoeld voor het ondersteunen en coördineren van de voorbereiding voor en inzet van bijstand in natura (teams, deskundigen en materieel) van de lidstaten ten behoeve van landen die bij een ernstige door de natuur of de mens veroorzaakte noodsituatie, binnen of buiten de Unie en ongeacht het soort noodsituatie, om internationale bijstand verzoeken.

Het aantal, de intensiteit en de complexiteit van rampen neemt steeds meer toe. De huidige systemen voor de preventie van en bescherming tegen rampen en voor de coördinatie op EU-niveau moeten daarom worden aangepast om dergelijke uitdagingen op een doeltreffende en doelmatige manier het hoofd te bieden.

Deze effectbeoordeling is door de Commissie uitgevoerd om te helpen dat proces in goede banen te leiden. Er is gekeken naar verschillende beleidsopties voor samenwerking op het gebied van civiele bescherming, waarbij alle onderdelen van een evaluatie vooraf van de toekomstige vorm van het financieringsinstrument werden meegenomen.

2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

Het effectbeoordelingsproces werd begeleid door de Stuurgroep effectbeoordeling, waarbij 21 diensten[3] waren betrokken, en omvatte onder meer een uitvoerige externe studie[4].

De belangrijkste belanghebbenden zijn nationale civielebeschermingsautoriteiten, internationale organisaties, bureaus van de Verenigde Naties, organisaties voor rampenbestrijding en de internationale gemeenschap van hulpverleners. Er vonden drie gerichte raadplegingen van belanghebbenden plaats[5] en er werd een reeks evenementen voor belanghebbenden gehouden[6]. Op advies van de Effectbeoordelingsraad is het effectbeoordelingsverslag herzien om hierin alle opmerkingen tot uitdrukking te laten komen.

3. PROBLEMEN DIE OM EEN OPLOSSING VRAGEN

Het huidige financieringsinstrument loopt eind 2013 af. De beschikking tot vaststelling van het mechanisme houdt nauw verband met het financieringsinstrument, maar kent in tegenstelling tot laatstgenoemde geen vervaldatum. Met betrekking tot civielebeschermingsacties in het kader van het mechanisme en het financieringsinstrument staat de EU voor drie grote uitdagingen: 1) de voortdurende toename van het aantal, de

---

1 PB L 314 van 2007, blz. 9.
2 PB L 71 van 2007, blz. 9.
3 SG, SJ, BUDG, HOME, ENV, JUST, CLIM, RTD, JRC, MOVE, ENER, REGIO, SANCO, AGRI, ENTR, INFSO, ELARG, DEVCO, FPIS, EEAS.
4 Bijlage C.
5 De bijeenkomsten van belanghebbenden vonden plaats op 6 april en 17 juni 2011, beide keren met 120 deelnemers.
6 Bijeenkomst van de directeuren-generaal Civiele bescherming in Boedapest, gehouden van 23 tot en met 25 mei 2011.

intensiteit en de complexiteit van rampen; 2) budgettaire belemmeringen door de huidige economische situatie; en 3) systemische beperkingen die inherent zijn aan het huidige mandaat van het mechanisme, die de doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang van de EU-respons bij rampen beperken.

Het mechanisme heeft op dit moment een aantal tekortkomingen die verband houden met de preventie van, paraatheid voor en respons op rampen:

(1) De reactieve ad-hocaanpak beperkt de doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang van de Europese respons bij rampen. Het mechanisme kan op dit moment niet de zekerheid geven dat bij een noodsituatie ook daadwerkelijk bijstand beschikbaar is en biedt geen mogelijkheid voor het opstellen van zinvolle noodplannen.

(2) Kritieke hiaten in responsmiddelen door een tekort aan middelen en door problemen met timing en gemeenschappelijk gebruik. Hiaten doen zich met name voor bij middelen voor rampen waarvan de kans klein is dat ze gebeuren, maar waarvan de gevolgen enorm zijn als ze gebeuren ("low probability/high impact"), bij gespecialiseerde middelen waaraan hoge kosten zijn verbonden en bij "horizontale" middelen.

(3) Beperkte vervoeroplossingen en moeizame procedures belemmeren een optimale respons: Gebrekkige toegang tot vervoermiddelen kan verhinderen dat bijstand wordt verleend. Aanvraagprocedures voor financiële steun voor vervoer worden uit administratief oogpunt als bijzonder lastig ervaren en bemoeilijken een snelle respons.

(4) Beperkte paraatheid bij opleidingen en oefeningen: Er doen zich problemen voor met betrekking tot de compatibiliteit van materieel, samenwerkingsprocedures en de paraatheid van individuele deelnemende staten. Er is weinig vertrouwen in elkaars capaciteiten. Zonder EU-bijstand zullen de deelnemende staten niet in staat zijn om hun paraatheid voor overweldigende en grensoverschrijdende gebeurtenissen te verhogen.

(5) Geen integratie van preventie: Sectorspecifiek preventiebeleid bevat geen algemeen Europees kader voor risicobeheersing waarin de verschillende elementen bij elkaar kunnen worden gebracht, zodat preventie, paraatheid en respons effectiever aan elkaar kunnen worden gekoppeld.

3.1. Referentiescenario

In het referentiescenario blijft de beschikking tot vaststelling van het mechanisme ongewijzigd en wordt het financieringsinstrument in de huidige vorm verlengd. Dit zou leiden tot een responssysteem dat niet voldoende effectief is om aan de behoeften te voldoen en waarbij geen economische voordelen worden behaald door een betere bundeling van middelen en geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden voor samenwerking om te komen tot betere preventie en grotere paraatheid.

De Commissie is van mening dat zonder verdere actie

(1) minder middelen beschikbaar zullen zijn voor samenwerking op EU-niveau;

(2) vervoergerelateerde problemen en vertragingen zullen toenemen;

(3) individuele lidstaten een onvoldoende hoge staat van paraatheid zullen bereiken;

(4) de voordelen van samenwerking bij preventie minder dan optimaal zullen zijn.

3.2. Motivering voor optreden van de EU en subsidiariteit

Artikel 196 VWEU verschaft de specifieke rechtsgrondslag voor civielebeschermingsacties van de Unie voor het ondersteunen en aanvullen van acties van lidstaten op nationaal, regionaal en lokaal niveau ter voorkoming van, voorbereiding op en bestrijding van door de natuur of de mens veroorzaakte rampen en voor het bevorderen van samenhang bij internationale activiteiten op het gebied van civiele bescherming.

Het EU-optreden op dit terrein omvat onder meer het beheer van situaties met een sterke multinationale component, die vragen om algemene coördinatie en gezamenlijk optreden op een hoger niveau dan dat van individuele lidstaten. Europese toegevoegde waarde zou zowel worden gecreëerd door schaalvoordelen op het terrein van logistiek en vervoer als door schaalvoordelen die ontstaan door de vrijwillige pool van middelen, en ook door een beter gebruik van schaarse middelen en als gevolg van besparingen door het ondernemen van preventieve actie in plaats van pas achteraf op een ramp te reageren.

4. DOELSTELLINGEN VAN DE HERZIENING

Algemene doelstellingen	Specifieke doelstellingen
Respons (1) Effectievere en efficiëntere respons door planning en betere beschikbaarheid van bijstand	Verschuiving van een reactieve en ad-hoccoördinatie naar een voorspelbaar systeem waarvoor van tevoren plannen en afspraken zijn gemaakt
(2) Dichten van kritieke hiaten in de responscapaciteit	Opsporen en dichten van kritieke hiaten in de responscapaciteit voor rampen, op een kosteneffectieve wijze
Vervoer (3) Verbeteren van de respons op ernstige noodsituaties door het vinden van betere oplossingen voor vervoerproblemen	(A) Verminderen van knelpunten die ontstaan door een gebrek aan logistieke en financiële middelen voor vervoer
	(B) Vereenvoudigen van vervoerbepalingen en stroomlijnen van administratieve procedures
Paraatheid (4) Ondersteunen en aanvullen van paraatheidsacties van deelnemende staten met een samenhangend EU-beleidskader inzake rampenparaatheid	(1) Beter koppelen van nationale systemen voor rampenparaatheid door het vergroten van de samenhang (2) Vergroten van de reikwijdte van lopende paraatheidsacties van de EU en verbeteren van de afstemming met nationale programma's (3) Expliciet aangeven dat rampenparaatheid een van de doelstellingen van samenwerking op EU-niveau op het gebied van civiele bescherming is en hier voldoende middelen aan toewijzen

Preventie (5) Ondersteunen en aanvullen van acties van deelnemende staten gericht op het beheersen van rampenrisico's met een samenhangend EU-beleidskader voor rampenpreventie	(1) Ondersteunen van het opstellen van nationale risicobeheersplannen voor rampen (2) Verbeteren van de uitwisseling van ervaringen door het bevorderen van een uniform begrip van praktijken voor het beheersen van rampenrisico's en het verstrekken van voldoende financiële middelen om een hoog beschermingsniveau te kunnen bereiken (3) Integreren van rampenpreventiebeleid (4) Vergroten van de bewustwording van het belang van preventie

5. ONDERZOCHTE OPTIES EN HUN GEVOLGEN

5.1. Beschikbaarheid van bijstand

In haar mededeling van 2010 "Naar een krachtigere Europese respons bij rampen"[7] stelt de Commissie voor om een *Europese responscapaciteit voor rampen* (een vrijwillige pool van vooraf vastgelegde middelen van deelnemende staten) te creëren en een *Europees centrum voor respons in noodsituaties* op te richten. Verder bevat de mededeling voorstellen voor het faciliteren van vervoer en het dichten van capaciteitshiaten met door de EU gefinancierde middelen. Alle belanghebbenden zijn groot voorstander van meer planning, meer afspraken vooraf en een grotere voorspelbaarheid.

Beleidsopties voor beschikbaarheid van bijstand: (1) vrijwillige pool zonder medefinanciering door de EU; (2) vrijwillige pool met beperkte medefinanciering door de EU (alleen de kosten van het inzetten van de middelen); (3) vrijwillige pool met meer medefinanciering door de EU (een gedeelte van de kosten van het opzetten van de pool, waaronder de kosten van materieel), kosten voor het stand-by houden en inzetten van de middelen.

Optie 1 heeft geen gevolgen voor de EU-begroting en brengt geen wijzigingen van wetgeving met zich mee. Het betreft een zuiver politieke toezegging en biedt geen langetermijnzekerheid voor de beschikbaarheid van voldoende middelen. Optie 2 vermindert de financiële belemmeringen voor deelnemende staten voor het beschikbaar stellen van middelen voor de pool en maakt de EU-respons samenhangender en meer behoeftegericht. Deze optie voorkomt dat werk dubbel wordt gedaan, bevordert complementariteit en versnelt de bijstandverlening, waarbij in het algemeen efficiencywinsten worden behaald. De administratieve lasten voor deelnemende staten en de EU zijn laag. De geraamde budgettaire verschuiving bedraagt 9 miljoen euro per jaar. Optie 3 heeft vergelijkbare gevolgen als optie 2, maar de voordelen met betrekking tot de effectiviteit en efficiëntie van de respons worden onder optie 3 nog verder vergroot omdat deze optie sneller tot een functionele pool leidt.

In het algemeen zijn de opties 2 en 3 wat effectiviteit en efficiëntie betreft verreweg de beste, waarbij de voordelen bij optie 3 zelfs nog groter zijn dan bij optie 2.

5.2. Opsporen en dichten van kritieke hiaten

In de mededeling van 2010 staan verschillende manieren voor het dichten van hiaten in de responscapaciteit. Een daarvan is het dichten van die hiaten met door de EU gefinancierde middelen die door de lidstaten worden gedeeld en op een vergelijkbare wijze worden ingezet

[7] COM(2010) 600.

als die van de vrijwillige pool. Wanneer zij niet nodig zijn voor EU-operaties, zouden de deelnemende staten die er het beheer over voeren de middelen voor nationale doeleinden kunnen gebruiken.

Beleidsopties voor kritieke hiaten: (1): dichten van hiaten door deelnemende staten zonder medefinanciering door de EU; (2) dichten van hiaten door deelnemende staten met medefinanciering door de EU; (3) dichten van hiaten met middelen op EU-niveau.

Optie 1 brengt weliswaar voor de EU-begroting geen significante kosten met zich mee, maar is ook weinig effectief. De financiële lasten en baten zijn ongelijk over de deelnemende staten verdeeld, wat tot spanningen zal leiden. Bij optie 2 worden hiaten op een effectieve en efficiënte wijze gedicht en vindt ook het gemeenschappelijk gebruik van middelen op een effectieve en efficiënte wijze plaats. Dit wordt gerealiseerd door de invoering van een rechtvaardiger en samenhangender model door (gedeeltelijke) lastendeling en het verminderen van de financiële belemmeringen voor deelnemende staten. Optie 3 is zeer effectief. Het stelt de EU in staat om vastgestelde hiaten tijdig op een kosteneffectieve wijze te dichten – op voorwaarde dat voldoende begrotingsmiddelen beschikbaar zijn. Vanwege het subsidiariteitsbeginsel kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het beschikbaar stellen van meer middelen uit de EU-begroting.

Optie 2 lijkt met name geschikt voor middelen die bestemd zijn voor rampen waarvan de kans klein is dat ze gebeuren, maar waarvan de gevolgen enorm zijn als ze gebeuren, en optie 3 voor horizontale middelen die alle actoren ten goede komen, met name als de gevolgen voor de begroting klein zijn.

5.3. Vervoer

Beleidsopties voor beperkte logistieke en financiële middelen voor vervoer: (1) stoppen van de regeling; (2) geen beleidswijziging; (3) verhoging van de maximale medefinanciering van de EU voor vervoer voor behoeften die de hoogste prioriteit hebben; (4) algehele verhoging van de maximale medefinanciering van de EU voor vervoer.

Optie 1 werkt bijzonder negatief uit op het verwezenlijken van de doelstellingen voor civiele bescherming en is daarom terzijde geschoven. Optie 2 is afhankelijk van particuliere oplossingen waaraan geen kosten zijn verbonden en de bereidheid van deelnemende staten om elkaar vervoer aan te bieden. De opties 3 en 4 verlagen de hindernissen voor de financiering van vervoer. Bij optie 3 wordt de respons in het algemeen behoeftegericht. De administratieve lasten voor externe partners blijven bij optie 3 en 4 vrijwel hetzelfde. Aan optie 4 is het risico verbonden dat de lage vervoerkosten leiden tot de inzet van niet-essentiële goederen. Optie 3 heeft daarom de voorkeur.

Beleidsopties voor gestroomlijnde administratieve procedures: (1) geen beleidswijziging; (2) vereenvoudiging.

Optie 1 behelst een vereenvoudiging van procedures door de Commissie zonder herziening van de wetgeving. Optie 2 omvat een herziening van de wetgeving en leidt tot een verdere verlaging van de administratieve kosten voor de EU en de deelnemende staten en levert een aanzienlijke bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen. Aangezien optie 1 niet voldoende is om te komen tot aanzienlijke verbeteringen, heeft optie 2 de voorkeur.

5.4. Paraatheid

De belanghebbenden toonden zich in het algemeen tevreden met de huidige regelingen voor opleidingen en oefeningen. Sommigen vroegen om de reikwijdte van deze regelingen te vergroten. Het invoeren van bindende wetgeving, normen of kwaliteitslabels werd al in een vroeg stadium afgewezen, omdat artikel 196 VWEU – de rechtsgrondslag – harmonisering uitsluit.

Beleidsopties: 1) niet-bindende richtsnoeren betreffende opleiding en oefeningen en geen verandering in de hoogte van de bestedingen uit hoofde van het financieringsinstrument; 2) algemeen EU-beleidskader inzake rampenparaatheid zonder bindende bepalingen, plus aanvullende EU-middelen voor de oprichting van een opleidingsnetwerk en andere acties; 3) EU-steun voor nationale opleidingen afhankelijk stellen van de vraag of opleidingscentra aan bepaalde minimumeisen voldoen.

Optie 1: Niet-bindende EU-richtsnoeren die waarschijnlijk zullen leiden tot verschillen in de staat van paraatheid van deelnemende staten, zijn niet effectief. De economische, milieu- en maatschappelijke gevolgen van rampen zouden net als de administratieve lasten maar beperkt worden verminderd, omdat deelnemende staten alleen hun eigen normen zouden toepassen.

Optie 2: Aangezien de deelnemende staten niet allemaal dezelfde staat van paraatheid hebben, heeft de invoering van niet-bindende EU-richtsnoeren uiteenlopende gevolgen met betrekking tot kosten en effectiviteit. Wanneer financiële steun wordt verschaft, komen de kosten (gedeeltelijk) voor rekening van de EU-begroting.

Optie 3: Meer effectiviteit en efficiëntie van operaties waarbij meerdere deelnemende staten zijn betrokken, wordt bereikt door gemeenschappelijke beginselen, kennis, betere interoperabiliteit en een grotere pool van middelen. De kosten op EU-niveau die met het opzetten van een opleidingsnetwerk zijn gemoeid, zijn beperkt. De uitvoeringskosten voor de deelnemende staten houden onder meer verband met normen voor opleidingsprogramma's. De administratieve lasten voor publieke en private partijen kunnen aanzienlijk zijn, omdat de naleving van normen en het voldoen aan eisen vermoedelijk aanzienlijk hogere rapportagekosten met zich meebrengen.

De opties 2 en 3 leveren wat betreft efficiëntie en Europese toegevoegde waarde meer voordelen op dan optie 1. Hoewel optie 3 uit het oogpunt van effectiviteit en samenhang waarschijnlijk beter is dan optie 2, staan de belanghebbenden terughoudend tegenover die optie.

5.5. Preventie

De belanghebbenden zijn het erover eens dat preventieacties een integraal onderdeel moeten worden van een evenwichtige aanpak waarmee werk wordt gemaakt van civiele bescherming op EU-niveau.

Beleidsopties: 1) geen nieuwe EU-wetgeving, maar richtsnoeren voor nationale minimumpreventienormen en nationale risicobeheersplannen voor rampen, en dezelfde medefinancieringspercentages als nu; 2) algemeen EU-beleidskader voor rampenpreventie met niet-bindende richtsnoeren, plus aanvullende EU-middelen voor risicobeheersplannen; 3) vaststellen van een datum waarop de risicobeheersplannen van de lidstaten gereed moeten zijn, plus richtsnoeren van de Commissie.

Optie 1 leidt mogelijk tot verschillen in de uitvoering van risicobeheersplannen en tot uiteenlopende minimumnormen voor preventie en resulteert niet in een hoger algemeen niveau van preventie.

Optie 2 leidt tot een snellere uitvoering van richtsnoeren, mits de deelnemende staten een aanvraag indienen voor EU-financiering. De kosten zijn afhankelijk van het ontwikkelingsniveau van het nationale systeem. De administratieve kosten van aanvullende verslaglegging zijn laag of onbeduidend. De economische, milieu- en maatschappelijke gevolgen van rampen worden sterker beperkt dan bij optie 1.

Optie 3 zorgt voor een consistente en eerlijke aanpak in de hele EU, hoewel de uitvoering mogelijk door de duur van de wetgevingsprocessen wordt vertraagd. Lage administratieve lasten.

Terwijl optie 1 op de punten effectiviteit en coherentie tekortschiet, leiden optie 2 en 3 tot meer effectiviteit, efficiëntie en samenhang. Terwijl optie 2 een snellere uitvoering mogelijk maakt, leidt optie 3 op middellange termijn tot een meer samenhangende uitvoering van risicobeheersplannen. De belanghebbenden staan echter terughoudend tegenover de laatste optie.

6. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In het effectbeoordelingsverslag wordt voorgesteld om het volgende op te nemen in het wetgevingsvoorstel: met betrekking tot respons, essentiële onderdelen en beginselen betreffende de vrijwillige pool van middelen (Beschikbaarheid van bijstand – optie 3) en door de EU gefinancierde middelen (Kritieke hiaten – optie 2), met een verwijzing naar de uitvoeringsvoorschriften. Met betrekking tot vervoer wordt een herziening van enkele van de huidige bepalingen voorgesteld strekkende tot een verhoging van het maximale medefinancieringspercentage voor vervoeroperaties, alsook een vereenvoudiging van administratieve procedures. Met betrekking tot preventie en paraatheid worden een algemeen EU-beleidskader en richtsnoeren van de Commissie voorgesteld. Verder zou moeten worden overwogen om voor het opstellen van risicobeheersplannen door de lidstaten een uiterste datum vast te stellen (Preventie – optie 3). Tevens zou moeten worden overwogen om aanvullende financiële bijstand te verlenen voor het opstellen van risicobeheersplannen, de nakoming van minimumnormen, het opzetten van het opleidingsnetwerk en andere acties (Paraatheid – optie 2).

Voor het verstrekken van aanvullende financiële middelen zijn dienovereenkomstige veranderingen aan het financieringsinstrument nodig.

7. MONITORING EN EVALUATIE

De Commissie zal op zijn vroegst drie jaar na de inwerkingtreding van de wetgeving de toepassing ervan aan een evaluatie en toetsing onderwerpen, onder meer op basis van monitoringinformatie, zoals resultaatindicatoren en gegevens over bijvoorbeeld responstijden en paraatheidsmaatregelen.