ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 26.1.2012 г.
SEC(2011) 1630 окончателен/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.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаващо

Решение на Европейския парламент и на Съвета

относно Механизъм за гражданска защита на Съюза

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

Отказ от отговорност: Настоящият доклад е обвързващ само за службите на Комисията, участвали в подготовката му, и не предопределя окончателната форма на нито едно от решенията, които Комисията трябва да вземе.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Законодателството на ЕС в областта на гражданската защита включва две решения на Съвета за създаване съответно на общностен механизъм[1] и финансов инструмент (ФИГЗ)[2]. Механизмът подпомага и координира подготовката и използването на помощта в натура от държавите-членки (екипи, експерти и оборудване) за държави, които искат международна помощ при всички видове природни или предизвикани от човека сериозни извънредни ситуации в рамките на ЕС и извън него.

Бедствията стават все по-чести, силни и сложни. Настоящите системи за превенция на бедствия и защита срещу тях и координацията на равнище ЕС трябва да бъдат адаптирани, за да се справят с такива предизвикателства ефективно и ефикасно.

Настоящата оценка на въздействието (ОВ) беше изготвена от Комисията, за да даде насоки за този процес. В нея се разглеждат вариантите на политиката на сътрудничество на ЕС в областта на гражданската защита, включително всички аспекти на една предварителна оценка за бъдещата форма на финансовия инструмент за гражданска защита (ФИГЗ).

2. КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Процесът на изготвяне на оценка на въздействието включваше ръководна група за оценка на въздействието от 21 компетентни служби[3] и обстойно външно проучване[4].

Основните заинтересовани страни са националните органи по гражданска защита, международни организации, агенции на ООН, организации за управление на извънредни ситуации и хуманитарната общност. Бяха проведени три целеви консултации със заинтересованите страни[5] и поредица от мероприятия с тяхно участие[6]. Вследствие на становището на Комитета за оценка на въздействието докладът за оценка на въздействието беше преработен, за да бъдат отразени всички коментари.

3. ПРОБЛЕМИ, КОИТО ТРЯБВА ДА БЪДАТ РЕШЕНИ

Настоящият финансов инструмент за гражданска защита изтича в края на 2013 г. Решението за Механизма е тясно свързано с ФИГЗ, но няма краен срок. Действията на ЕС в областта на гражданската защита по линия на Механизма и ФИГЗ са изправени

---

1 ОВ L 314, 2007 г., стр. 9.

2 ОВ L 71, 2007 г., стр. 9.

3 Генерален секретариат, Правна служба, ГД „Бюджет“, ГД „Вътрешни работи“, ГД „Околна среда“, ГД „Действия по климата“, ГД „Изследвания и иновации“, Съвместен изследователски център, ГД „Мобилност и транспорт“, ГД „Енергетика“, ГД „Регионална политика“, ГД „Здравеопазване и потребители“, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Предприятия и промишленост“, ГД „Информационно общество и медии“, ГД „Разширяване“, ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid, Служба за инструментите в областта на външната политика, Европейска служба за външна дейност.

4 Приложение B.

5 Срещи със заинтересованите страни на 6 април и 17 април 2011 г. всяка с по 120 участници.

6 Заседание на генералните директори по гражданска защита в Будапеща на 23—25 май 2011 г.

пред три основни предизвикателства: 1) непрекъснатото увеличаване на броя, силата и сложността на бедствията; 2) бюджетни ограничения предвид настоящата икономическа ситуация; и 3) системни ограничения, които са присъщи за сегашния мандат на Механизма, намаляващи ефективността, ефикасността и съгласуваността на реакцията на ЕС при бедствия.

Механизмът в момента има няколко недостатъка, свързани с реагирането при бедствия, готовността за тях и тяхната превенция:

(1) Основаните на реакцията и *ad hoc* механизми ограничават ефективността, ефикасността и съгласуваността на европейската реакция при бедствия. Понастоящем Механизмът не е в състояние да гарантира наличността на помощта в случай на необходимост и не позволява целесъобразно планиране на действия при извънредни ситуации.

(2) Критични недостатъци в средствата за реагиране поради недостатъчни количества, проблеми с графика или споделянето. Недостатъци възникват по отношение на средствата за справяне с рисковете с малка вероятност/силно въздействие, специализираните средства, свързани с високи разходи, и „хоризонталните“ средства.

(3) Ограничените транспортни решения и тежките процедури затрудняват оптималната реакция: липсата на добър достъп до транспорт може да предотврати предоставянето на помощта; счита се, че процедурите за искане на финансова помощ от ЕС за транспорт пораждат прекомерна административна тежест по отношение на действията за бързо реагиране.

(4) Ограничена готовност за обучение и учения: възникнаха проблеми, свързани с несъвместимостта на оборудването, процедурите за сътрудничество, готовността на отделните организации и доверието в способностите на партньорите. Без помощ от ЕС участващите държави (УД) няма да могат да повишат своите нива на готовност за широкообхватни и трансгранични събития.

(5) Липса на интеграция в областта на превенцията: липсва обща рамка за управление на риска на равнище ЕС в секторните политики за превенция, при което различните елементи могат да се обединят за по-ефективно свързване на превенцията с действията за готовност и реакция.

3.1. Базов сценарий

При базовия сценарий не се правят промени в решението за Механизма, а ФИГЗ се подновява в сегашната му форма. Това ще доведе до система за реагиране, която не е достатъчно ефективна, за да посрещне нуждите, с която се пропуска възможността за извличане на икономически ползи чрез по-добро централизиране на ресурси и при която не се използва потенциалът за сътрудничество с цел подобряване на превенцията и готовността.

Комисията счита, че без по-нататъшни действия:

(1) ще бъдат налични по-малко средства за сътрудничество на ЕС;

(2) ще се увеличат свързаните с транспорта проблеми и закъснения;

(3) отделните държави-членки няма да постигнат достатъчна готовност;

(4) ползите от сътрудничеството в областта на превенцията ще бъдат под оптималните.

3.2. Обосновка за действията на ЕС и субсидиарност

Член 196 от ДФЕС предоставя конкретното правно основание за действия на Съюза в областта на гражданската защита за подпомагане и допълване на действията на държавите-членки на национално, регионално и местно равнище в областта на превенцията, подготовката и реагирането при природни или причинени от човека бедствия и за насърчаване на съгласуваността на действията, предприемани на международно равнище в областта на гражданската защита.

Действията на ЕС в тази област включват управление на ситуации със силен многонационален компонент, които изискват цялостна координация и съгласувани съвместни действия, надхвърлящи националното равнище. Добавената стойност на ЕС ще доведе до икономии от мащаба, като логистика, транспорт, доброволно обединяване на средства, по-добро използване на недостатъчните ресурси и икономии от превантивни действия вместо реагиране на бедствия *post factum*.

4. ЦЕЛИ НА ПРЕГЛЕДА

Общи цели	Конкретни цели
Реагиране (1) По-ефективно и ефикасно реагиране чрез планиране и по-голямо наличие на помощ	Преход от основана на реакцията и *ad hoc* координация към предварително планирана, предварително организирана и предвидима система.
(2) Преодоляване на критичните недостатъци в капацитета за реагиране	Откриване и отстраняване на критичните недостатъци в капацитета за реагиране при бедствия по ефективен от гледна точка на разходите начин
Транспорт (3) Подобряване на реагирането при големи извънредни ситуации чрез по-добри транспортни решения	(А) Намаляване на затрудненията, възникнали в резултат на ограничените логистични и финансови транспортни ресурси.
	(Б) Опростяване на свързаните с транспорта разпоредби и рационализиране на административните процедури
Готовност (4) Подпомагане и допълване на действията за готовност на участващите държави със съгласувана политическа рамка за готовност на ЕС	(1) По-добро свързване на националните системи за готовност чрез по-голяма съгласуваност (2) Разширяване на обхвата на настоящите действия за готовност на ЕС и по-доброто им свързване с националните програми. (3) Изрично определяне на готовността като една от целите на сътрудничеството на ЕС в областта на гражданската защита и предоставяне на достатъчно финансиране.

Превенция (5) Подпомагане и допълване на действията за управление на риска на участващите държави чрез съгласувана политическа рамка за превенция на ЕС	(1) Подпомагане на планирането на национално равнище на управлението на риска от бедствия. (2) Подобряване на обмена на опит чрез насърчаване на общо разбиране на практиките за управление на риска от бедствия и предоставяне на финансиране за постигане на високо ниво на защита. (3) Интегриране на политиките за превенция на бедствия (4) Засилване на действията за повишаване на осведомеността в областта на превенцията

5. ОЦЕНЕНИ ВАРИАНТИ И ТЕХНИТЕ ВЪЗДЕЙСТВИЯ

5.1. Наличие на помощ

В съобщението от 2010 г. относно укрепване на реакцията[7] Комисията предлага създаването на *Европейски капацитет за спешно реагиране* (доброволно обединяване на предварително ангажирани средства на участващите държави) и *Европейски център за спешно реагиране*, който дава възможност средствата за транспорт и финансираните от ЕС средства да запълват недостатъци в капацитета. Всички заинтересовани страни твърдо подкрепят по-голямото планиране, предварителните мерки и предсказуемостта.

Варианти на политиката за наличие на помощ: (1) Доброволно обединяване на ресурси без съфинансиране от ЕС; (2) доброволно обединяване на ресурси с ограничено съфинансиране от ЕС (само разходите по привеждане в действие); (3) доброволно обединяване с по-висока степен на съфинансиране от ЕС (развойна дейност, включително оборудване), разходи за поддържане в готовност и привеждане в действие.

Вариант 1 не би оказал въздействие върху бюджета на ЕС, нито ще доведе до някакви законодателни промени. Той би бил чисто политически ангажимент и няма да осигури надеждно наличие на достатъчно ресурси по устойчив начин. Вариант 2 ще намали финансовите ограничения на участващите държави при предоставянето на средства и ще направи реакцията на ЕС по-съгласувана и съобразена с нуждите. Така ще се избегне всяко дублиране, ще се подсили допълняемостта и ще се ускори предоставянето на помощ с повишена обща ефективност. Административната тежест върху участващите държави и ЕС ще бъде малка. Очакваните промени в бюджета възлизат на 9 милиона EUR на година. Въздействието на вариант 3 е сравнимо с това на вариант 2 и той би подсилил допълнително ефективността и ефикасността на реакцията на ЕС при бедствия, което ще се постигне по-бързо при наличието на функционални обединени средства.

Като цяло варианти 2 и 3 са по-добри по отношение на ефективността и ефикасността, като ползите при вариант 3 са дори по-силно изразени.

[7] COM(2010) 600.

5.2. Откриване и отстраняване на критични недостатъци

В съобщението от 2010 г. се посочват различни начини за отстраняване на недостатъци при реагирането с възможност средствата, финансирани от ЕС, да бъдат споделяни в рамките на ЕС и да бъдат приведени в действие по начини, подобни на тези при доброволно обединените средства. Когато не са необходими за операции на ЕС, управляващите участващи държави ще могат да използват средствата на национално равнище.

Варианти на политиката за критични недостатъци: (1) отстраняване на недостатъци от участващите държави без финансиране от ЕС; (2) отстраняване на недостатъци от участващите държави със съфинансиране от ЕС; (3) отстраняване на недостатъци със средства на равнище ЕС.

Вариант 1 би бил без значителни разходи за бюджета на ЕС, но същевременно и с ограничена ефективност. Има вероятност неравномерно разпределените тежести и ползи сред участващите държави да породят напрежение. При вариант 2 ефективно и ефикасно ще се запълнят недостатъците и ще се разпределят средствата, като се въведе по-справедлив и съгласуван модел чрез (частично) споделяне на тежестите и намаляване на финансовите ограничения за участващите държави. Вариант 3 е много ефективен, като позволява на ЕС да отстрани откритите недостатъци своевременно и по ефективен от гледна точка на разходите начин — в зависимост от наличните бюджетни средства. Наличието на по-значително отражение върху бюджета на ЕС би могло да се постави под въпрос поради причини, свързани със субсидиарността.

Вариант 2 изглежда особено подходящ за средства за реагиране на рискове с малка вероятност/силно въздействие, а вариант 3 — за хоризонтални средства, които облагодетелстват всички участници, особено ако отражението върху бюджета е слабо.

5.3. Транспорт

Варианти на политиката за ограничени логистични и финансови ресурси за транспорт: (1) прекъсване на схемата; (2) без промени в политиката; (3) увеличаване на максималното съфинансиране от ЕС за транспорт за основни приоритетни нужди; (4) увеличаване на максималното съфинансиране от ЕС за транспорт във всички сфери.

Вариант 1 би попречил на постигането на целите на гражданската защита и поради това се отхвърля. При вариант 2 се разчита на непораждащи разходи частни решения и на участващите държави да предлагат транспорт една на друга. Варианти 3 и 4 биха намалили пречките, свързани с финансиране на транспорта. При вариант 3 цялостната реакция ще бъде съобразена с нуждите. Административната тежест на варианти 3 и 4 върху външните партньори вероятно ще остане същата. Вариант 4 съдържа риска, свързан с това, че ниските транспортни разходи може да насърчат използването на стоки, които не са от първа необходимост, затова се предпочита вариант 3.

Варианти на политиката за постигане на рационализирани административни процедури: (1) без промени в политиката; (2) опростяване.

Вариант 1 предвижда опростяване, което трябва да бъде предприето от Комисията без законодателни преразглеждания. Вариант 2 включва преразглеждане на законодателните актове и се очаква допълнително да намали административните

разходи за ЕС и участващите държави, и да допринесе значително за постигането на целите. Тъй като се счита, че с вариант 1 няма да се постигнат значителни подобрения, се предпочита вариант 2.

5.4. Готовност

Заинтересованите страни изразиха общо удовлетворение от настоящите мерки за обучение и учения. Някои страни поискаха разширяване на техния обхват. Вариантите, при които се въвежда обвързващо законодателство, обвързващи стандарти или етикети за качество, бяха отхвърлени на ранен етап, тъй като правното основание на член 196 от ДФЕС изключва хармонизиране.

Варианти на политиката: 1) Необвързващи насоки за обучение и учения и без промени в разходните нива на ФИГЗ; 2) Обща политическа рамка за готовност на ЕС без правно обвързващи разпоредби и с допълнително финансиране от ЕС за създаване на мрежа за обучение и други действия; 3) Отпускане на помощ от ЕС за обучение в областта на гражданската защита, при условие че центровете за обучение в участващите държави отговарят на определени минимални изисквания.

Вариант 1: Необвързващите насоки на ЕС, които е вероятно да доведат до различия в нивата на готовност в участващите държави, не биха били ефективни. Икономическите, екологичните и социалните въздействия, включително административната тежест, биха били ограничени, тъй като участващите държави биха прилагали само своите собствени стандарти.

Вариант 2: Предвид факта, че участващите държави имат различни нива на готовност, изпълнението на необвързващите насоки от ЕС би имало различни последици по отношение на разходите и ефективността. Ако финансовата помощ от ЕС бъде предоставена, разходите (частично) биха били покрити от бюджета на ЕС.

Вариант 3: Подобрена ефективност и ефикасност на операциите за реагиране, включващи повече от една участваща държава, се постигат чрез общи принципи, знания, по-добра оперативна съвместимост и повече обединени ресурси. Разходите на равнище ЕС са ограничени по отношение на създаването на мрежа за обучение. Разходите по изпълнението в участващите държави са свързани например със стандартите за учебните програми. Административните тежести за публичните и частните оператори могат да бъдат значителни, тъй като спазването на стандартите и изпълнението на изискванията има вероятност да доведат до значителни допълнителни разходи за докладване.

Варианти 2 и 3 биха осигурили по-добри ползи по отношение на ефикасността и добавената стойност на ЕС в сравнение с вариант 1. Вариант 3 вероятно би бил по-добър от вариант 2 по отношение на ефективността и съгласуваността, но беше приет с резерви от заинтересованите страни.

5.5. Превенция

Заинтересованите страни са съгласни, че действията за превенция трябва да станат съществена част от един балансиран подход, който да придвижи напред гражданската защита на ЕС.

Варианти на политиката: 1) Без ново законодателство на ЕС, но с насоки за минималните национални стандарти за превенция и за националните планове за управление на риска от бедствия (ПУР) и същите нива на съфинансиране като сегашните; 2) Обща политическа рамка на ЕС за превенция с необвързващи насоки и с допълнително финансиране от ЕС за ПУР; 3) определяне на крайна дата за завършване на ПУР от управляващите държави, придружени с насоки от Комисията.

Вариант 1 може да доведе до различни нива на изпълнение на ПУР и минимални стандарти за превенция и при него няма да се постигне по-висок общ стандарт за превенция в ЕС.

Вариант 2 би довел до по-бързо изпълнение на насоките, при условие че участващите държави кандидатстват за финансиране от ЕС. Разходите ще зависят от напредъка на всяка национална система. Административните разходи за допълнително докладване биха били ниски или незначителни. Икономическите, екологичните и социалните въздействия биха били по-големи от тези на вариант 1.

Вариант 3 води до съгласуван справедлив подход в рамките на ЕС, въпреки че изпълнението може да бъде забавено поради продължителността на законодателните процеси. Административната тежест ще е ниска.

Докато вариант 1 води до недостатъчна ефективност и съгласуваност, то варианти 2 и 3 биха били благоприятни по отношение на ефективността, ефикасността и съгласуваността. Вариант 2 ще даде възможност за по-бързо изпълнение, докато вариант 3 може да доведе в средносрочен план до по-съгласувано изпълнение на плановете за управление на риска от бедствия, но беше посрещнат с резерви от основните заинтересовани страни.

6. ОБОБЩЕНИЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В оценката на въздействието се предлага в законодателното предложение да бъде включено следното: по отношение на реакцията, съществени елементи и принципи относно доброволното обединяване на средства (наличие на помощ — вариант 3) и относно средствата, финансирани от ЕС (критични недостатъци — вариант 2), с препратка към правилата за изпълнение. По отношение на транспорта, в оценката на въздействието се предлага преразглеждане на сегашните правни разпоредби с цел увеличаване на максималния процент на финансиране от ЕС за транспортни операции и за опростяване на административните процедури. По отношение на превенцията и готовността се предлагат обща политическа рамка на ЕС и насоки на Комисията. Обмисля се въвеждане на краен срок, в рамките на който управляващите държави да разработят ПУР (превенция — вариант 3). Допълнителната финансова помощ от ЕС би подпомогнала разработването на ПУР и постигането на минималните стандарти, мрежата за обучение и другите действия (готовност — вариант 2).

Допълнителното финансиране за подпомагане на действия ще изисква съответните промени във ФИГЗ.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Комисията ще оцени и осигури съпоставими показатели за изпълнението на законодателството не по-рано от три години след влизането му в сила въз основа на *inter alia* информация от мониторинга, като например показатели за резултатите и изходни параметри, като време за реагиране и мерки за готовност.