KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.12.2011
SEK(2011) 1630 wersja ostateczna

COMMISSION STAFF WORKING PAPER

STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady

w sprawie unijnego mechanizmu ochrony ludności

{KOM(2011) 934 wersja ostateczna}
{SEK(2011) 1632 wersja ostateczna}

Zastrzeżenie: Niniejsze sprawozdanie zobowiązuje wyłącznie służby Komisji zaangażowane w jego opracowanie i nie przesądza o ostatecznej formie jakiejkolwiek decyzji podjętej przez Komisję.

1. WPROWADZENIE

Przepisy UE dotyczące ochrony ludności obejmują dwie decyzje Rady ustanawiające odpowiednio: mechanizm wspólnotowy[1] oraz Instrument Finansowy Ochrony Ludności[2]. Mechanizm służy wspieraniu i koordynacji przygotowania oraz realizacji pomocy rzeczowej państw członkowskich (zespołów, ekspertów oraz sprzętu) w państwach wnioskujących o pomoc międzynarodową w przypadku wystąpienia poważnych sytuacji krytycznych wszelkiego rodzaju, zarówno klęsk naturalnych jak i katastrof spowodowanych działaniem człowieka, w UE oraz poza jej terytorium.

Klęski i katastrofy stają się coraz częstsze, intensywniejsze i bardziej złożone. Istniejące systemy zapobiegania klęskom i katastrofom i ochrony przed nimi oraz koordynacji na szczeblu UE wymagają dostosowania, aby mogły one skutecznie i efektywnie radzić sobie z takimi wyzwaniami.

Niniejsza ocena skutków została przeprowadzona przez Komisję, aby ułatwić realizację tego procesu. Przeanalizowano w niej warianty polityki współpracy UE w zakresie ochrony ludności, w tym wszystkie aspekty oceny *ex-ante* dotyczącej przyszłego kształtu Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności.

2. KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

Proces oceny skutków obejmował grupę sterującą ds. oceny skutków obejmującą 21 odnośnych służb[3] oraz szeroko zakrojone badanie zewnętrzne[4].

Do najważniejszych zainteresowanych stron należały władze krajowe zajmujące się ochroną ludności, organizacje międzynarodowe, agencje ONZ, organizacje zarządzania kryzysowego oraz przedstawiciele społeczności humanitarnej. Przeprowadzono trzy specjalne konsultacje z zainteresowanymi stronami[5] oraz serię imprez z udziałem tych stron[6]. W następstwie opinii rady ds. oceny skutków sprawozdanie z oceny skutków poddano przeglądowi w celu uwzględnienia wszystkich uwag.

3. PROBLEMY, KTÓRE NALEŻY ROZWIĄZAĆ

Obecny Instrument Finansowy Ochrony Ludności wygaśnie z końcem 2013 r. Decyzja w sprawie mechanizmu jest ściśle związana z Instrumentem Finansowym Ochrony Ludności, nie ma jednak określonej daty wygaśnięcia. W kontekście unijnych działań w zakresie ochrony ludności w ramach mechanizmu i Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności występują trzy istotne wyzwania: 1) ciągły wzrost liczby, intensywności i złożoności klęsk i

---

1 Dz.U. L 314 z 2007, s. 9.

2 Dz.U. L 71 z 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 Załącznik C.

5 Spotkania zainteresowanych stron odbyły się w dniach 6 kwietnia i 17 czerwca 2011 r. W obu spotkaniach udział wzięło 120 uczestników.

6 Spotkanie dyrektorów generalnych zajmujących się ochroną ludności odbyło się w Budapeszcie w dniach 23–25 maja 2011 r.

katastrof; 2) ograniczenia budżetowe wynikające z obecnej sytuacji ekonomicznej oraz 3) ograniczenia systemowe wynikające z bieżącego mandatu mechanizmu, które ograniczają skuteczność, wydajność i spójność reagowania UE w przypadku klęsk i katastrof.

Mechanizm ma obecnie wiele niedociągnięć związanych z reagowaniem w przypadku klęsk i katastrof, przygotowaniem na nie oraz zapobieganiem tym zjawiskom:

1) reaktywny i doraźny charakter ogranicza skuteczność, wydajność i spójność europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof. Aktualnie mechanizm nie jest w stanie zagwarantować dostępności pomocy w razie potrzeby i nie umożliwia sensownego planowania awaryjnego.

2) Poważne braki zasobów przeznaczonych do reagowania w przypadku klęsk i katastrof wynikające z ich niewystarczającej ilości, problemów z terminami lub podziałem zasobów. Niedobory występują w odniesieniu do zasobów wykorzystywanych w przypadku ryzyka o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia i znacznym wpływie, kosztownych zasobów specjalistycznych i zasobów „horyzontalnych".

3) Ograniczone możliwości transportowe oraz skomplikowane procedury utrudniające optymalne reagowanie: Brak dobrego dostępu do transportu może uniemożliwić udzielenie pomocy; procedury ubiegania się o pomoc finansową UE na cele transportowe są uznawane za uciążliwe z administracyjnego punktu widzenia w przypadku działań szybkiego reagowania.

4) Ograniczony stopień przygotowania w obszarze szkoleń i ćwiczeń: Zdarzały się problemy w zakresie niekompatybilności sprzętu, procedur współpracy, indywidualnego przygotowania i zaufania do potencjału partnerów. Bez pomocy UE państwa uczestniczące nie będą w stanie poprawić stanu przygotowania do zdarzeń o dużym zasięgu i zdarzeń transgranicznych.

5) Brak integracji polityk prewencyjnych: Sektorowym politykom prewencyjnym brakuje ogólnych unijnych ram zarządzania zagrożeniem, które mogłyby połączyć różne elementy aby skuteczniej powiązać zapobieganie z reagowaniem.

3.1. Sytuacja wyjściowa

W scenariuszu podstawowym nie wprowadza się żadnych zmian do decyzji w sprawie mechanizmu, a Instrument Finansowy Ochrony Ludności odnawia się w bieżącej postaci. Skutkiem powyższego byłby system reagowania, który nie jest wystarczająco skuteczny aby sprostać potrzebom, nie wykorzystuje możliwości czerpania korzyści ekonomicznych poprzez lepsze połączenie zasobów i nie wykorzystuje potencjału współpracy w celu wzmocnienia zapobiegania i gotowości.

Komisja jest zdania, że bez dalszych działań:

1) mniej zasobów byłoby dostępnych na potrzeby współpracy w ramach UE;

2) nasiliłyby się problemy związane z transportem i opóźnienia;

3) poszczególne państwa członkowskie nie osiągnęłyby wystarczającego poziomu gotowości;

4) korzyści ze współpracy w zakresie zapobiegania nie byłyby optymalne.

3.2. Uzasadnienie działania UE oraz pomocniczość

Artykuł 196 TFUE przewiduje konkretną podstawę prawną dla unijnych działań w zakresie ochrony ludności mających na celu wsparcie i uzupełnienie działań państw członkowskich na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym pod względem zapobiegania klęskom naturalnym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka, przygotowania się na wypadek ich wystąpienia i reagowania na nie, jak również propagowania spójności międzynarodowych działań w zakresie ochrony ludności.

Działania UE w tym zakresie obejmują zarządzanie sytuacjami mającymi istotny element wielonarodowy, które wymagają ogólnej koordynacji i wspólnego działania nie tylko na szczeblu krajowym. Wartość dodana UE wynikłaby z korzyści skali w zakresie logistyki, transportu, dobrowolnego łączenia zasobów, lepszego wykorzystania ograniczonych zasobów oraz oszczędności wynikających z podjęcia działań prewencyjnych zamiast reagowania w obliczu klęsk i katastrof.

4. CELE PRZEGLĄDU

Cele ogólne	Cele szczegółowe
Reagowanie 1) Bardziej skuteczne i wydajne reagowanie dzięki planowaniu i większej dostępności pomocy	Zmiana z reaktywnego i doraźnego charakteru koordynacji na system z góry zaplanowany, uzgodniony i przewidywalny
2) Rozwiązanie problemu poważnych braków potencjału w zakresie reagowania	Ustalenie i uzupełnienie poważnych braków potencjału w zakresie reagowania kryzysowego w sposób najbardziej efektywny pod względem kosztów
Transport 3) Udoskonalenie reagowania w przypadku poważnych klęsk i katastrof poprzez lepsze rozwiązania transportowe	A) Ograniczenie zatorów wynikających z ograniczonych transportowych zasobów logistycznych i finansowych.
	B) Uproszczenie przepisów transportowych i procedur administracyjnych
Gotowość 4) Wsparcie i uzupełnienie działań państw uczestniczących w zakresie gotowości spójnymi ramami polityki UE w zakresie zapewniania gotowości	1) Lepsze powiązanie krajowych polityk w zakresie gotowości poprzez zapewnienie większej spójności. 2) Poszerzenie zakresu bieżących działań UE w zakresie zapewnienia gotowości i lepsze ich powiązanie z programami krajowymi. 3) Wyraźne zdefiniowanie gotowości jako celu współpracy UE w zakresie ochrony ludności oraz zapewnienie wystarczającego finansowania.

Zapobieganie 5) Wsparcie i uzupełnienie działań państw uczestniczących w zakresie zarządzania zagrożeniem o spójne ramy polityki UE w zakresie zapobiegania	1) Wspieranie krajowego planowania w zakresie zarządzania zagrożeniem. 2) Udoskonalenie wymiany doświadczeń poprzez propagowanie wspólnego zrozumienia praktyk w zakresie zarządzania zagrożeniem klęskami i katastrofami i zapewnienie środków finansowych na osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony. 3) Integracja polityk w zakresie zapobiegania klęskom i katastrofom 4) Wzmocnienie podnoszenia świadomości w zakresie zapobiegania

5. OCENIONE WARIANTY ORAZ ICH SKUTKI

5.1. Dostępność pomocy

W komunikacie na temat reagowania z 2010 r.[7] Komisja zaproponowała utworzenie *Europejskiego Potencjału Reagowania Kryzysowego* (dobrowolnej puli wcześniej zadeklarowanych środków państw uczestniczących) i *Centrum Reagowania Kryzysowego*, ułatwiającego transport i zapewniającego środki z budżetu UE na uzupełnienie braków potencjału. Wszystkie zainteresowane strony wyraziły swoje poparcie dla lepszego planowania, odgórnych ustaleń i przewidywalności.

Warianty polityczne w zakresie dostępności pomocy: 1) dobrowolna pula bez współfinansowania ze strony UE; 2) dobrowolna pula z ograniczonym współfinansowaniem ze strony UE (wyłącznie koszty wdrażania); 3) dobrowolna pula ze znacznym współfinansowaniem ze strony UE (pewien rozwój, w tym sprzęt), koszty utrzymania gotowości i wdrażania.

Wariant 1 nie miałby wpływu na budżet UE ani nie wiązałby się z żadnymi zmianami prawnymi. Byłoby to zobowiązanie czysto polityczne i nie zapewniałoby niezawodnej dostępności wystarczających zasobów w zrównoważony sposób. Wariant 2 zmniejszyłby ograniczenia finansowe państw uczestniczących w zakresie wpłacania środków do puli i zwiększyłby spójność reagowania UE oraz jego ukierunkowanie na potrzeby. Umożliwiłoby to uniknięcie powielania, zwiększyło komplementarność i przyspieszyło przekazywanie pomocy, co zapewniłoby ogólny wzrost wydajności. Obciążenia administracyjne państw uczestniczących i UE byłyby niskie. Przewidywane przesunięcie środków budżetowych wynosi 9 mln EUR rocznie. Skutki wariantu 3 są porównywalne do wariantu 2 i jeszcze bardziej zwiększyłyby skuteczność i wydajność reagowania UE na wypadek klęsk i katastrof, ponieważ szybciej doprowadziłyby do powstania funkcjonalnej puli środków.

Ogółem warianty 2 i 3 są lepsze pod względem skuteczności i wydajności, jednak korzyści płynące z wariantu 3 są jeszcze wyraźniejsze.

5.2. Ustalenie i uzupełnienie poważnych braków potencjału

W komunikacie z 2010 r. wymieniono różne sposoby uzupełnienia braków potencjału w zakresie reagowania z możliwością podziału zasobów finansowanych przez UE w całej UE i ich wykorzystania w sposób podobny do zasobów pochodzących z dobrowolnej puli. W

[7] COM(2010) 600.

czasie, gdy zasoby nie byłyby wymagane do celów operacji UE, zarządzające nimi państwa uczestniczące mogłyby wykorzystywać je na potrzeby lokalne.

Warianty polityczne w zakresie poważnych braków potencjału: 1) uzupełnienie braków przez państwa uczestniczące bez współfinansowania UE; 2) uzupełnienie braków przez państwa uczestniczące ze współfinansowaniem ze strony UE; 3) uzupełnienie braków zasobami na szczeblu UE.

Wariant 1 nie niósłby za sobą znaczących kosztów dla budżetu UE, miałby jednak ograniczoną skuteczność. Obciążenia finansowe i korzyści rozłożone nierównomiernie między państwami uczestniczącymi prawdopodobnie powodowałyby napięcia. Wariant 2 skutecznie i wydajnie uzupełniłby braki i zapewnił podział zasobów, wprowadzając bardziej sprawiedliwy i spójny model poprzez (częściowy) podział obciążeń i zmniejszenie ograniczeń finansowych państw uczestniczących. Wariant 3 jest niezwykle skuteczny, pozwalając UE zaradzenie zidentyfikowanym brakom w sposób terminowy i efektywny finansowo – pod warunkiem dostępności środków budżetowych. Wyższe obciążenia dla budżetu UE mogłyby zostać zakwestionowane ze względu na zasadę subsydiarności.

Wariant 2 wydaje się być szczególnie odpowiednim w odniesieniu do zasobów służących do reagowania na ryzyko o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia i znacznym wpływie, wariant 3 natomiast w odniesieniu do zasobów horyzontalnych służących wszystkim podmiotom, zwłaszcza jeżeli jego wpływ na budżetu będzie niski.

5.3. Transport

Warianty polityczne dotyczące ograniczonych transportowych zasobów logistycznych i finansowych: 1) przerwanie funkcjonowania systemu; 2) brak zmian polityki; 3) zwiększenie maksymalnego pułapu współfinansowania UE na najbardziej priorytetowe potrzeby w zakresie transportu; 4) zwiększenie maksymalnego poziomu współfinansowania UE we wszystkich obszarach;

Wariant 1 zagroziłby osiągnięciu celów ochrony ludności, został zatem odrzucony. Wariant 2 opiera się na prywatnych bezpłatnych rozwiązaniach i wzajemnym oferowaniu sobie transportu przez państwa uczestniczące. Warianty 3 i 4 ograniczyłyby bariery związane z finansowaniem transportu. Wariant 3 spowodowałby, że całość reagowania byłaby oparta na potrzebach. Obciążenia administracyjne dla partnerów zewnętrznych w wariantach 3 i 4 prawdopodobnie utrzymają się na tym samym poziomie. Wariant 4 niesie ze sobą ryzyko, że niskie koszty transportu mogłyby zachęcać do przekazywania nie tylko najważniejszych produktów, dlatego preferowany jest wariant 3.

Warianty polityczne dotyczące uproszczenia procedur administracyjnych: 1) brak zmian polityki; 2) uproszczenie.

Wariant 1 obejmuje podjęcie się przez Komisję uproszczenia bez zmian legislacyjnych. Wariant 2 obejmuje zmiany legislacyjne i oczekuje się, że spowoduje dalsze ograniczenie kosztów administracyjnych dla UE i państw uczestniczących oraz znacząco przyczyni się do osiągnięcia celów. Ponieważ uważa się, że wariant 1 nie jest wystarczający, aby mógł przynieść znaczącą poprawę, preferowany jest wariant 2.

5.4. Gotowość

Zainteresowane podmioty wyraziły ogólne zadowolenie z bieżących uzgodnień w zakresie szkoleń i ćwiczeń. Niektórzy opowiadali się za rozszerzeniem ich zakresu. Warianty obejmujące wprowadzenie wiążącej legislacji, wiążących standardów lub znaków jakości zostały odrzucone na wczesnym etapie, ponieważ podstawa prawna, jaką jest art. 196 TFUE, wyklucza harmonizację.

Warianty polityczne: 1) niewiążące wytyczne w zakresie szkoleń i ćwiczeń oraz brak zmian pułapów wydatków w ramach Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności; 2) ogólne unijne ramy polityczne w zakresie zapewniania gotowości bez wiążących przepisów plus uzupełniające finansowanie ze strony UE na utworzenie sieci szkoleniowej oraz inne działania; 3) wsparcie UE na rzecz szkoleń w zakresie ochrony ludności uzależnione od spełnienia przez ośrodki szkoleniowe państw uczestniczących określonych wymogów minimalnych.

Wariant 1: Niewiążące unijne wytyczne, które prawdopodobnie doprowadzą do zróżnicowania poziomów gotowości w państwach uczestniczących, nie byłyby skuteczne. Skutki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, w tym obciążenia administracyjne, byłyby ograniczone, a państwa uczestniczące wdrażałyby tylko swoje normy.

Wariant 2: Biorąc pod uwagę fakt, że poziomy gotowości państw uczestniczących są różne, wdrożenie niewiążących unijnych wytycznych przyniosłoby różne skutki pod względem kosztów i skuteczności. Gdyby udzielona została unijna pomoc finansowa, koszt poniósłby (częściowo) budżet UE.

Wariant 3: zwiększona skuteczność i wydajność operacji w zakresie reagowania z udziałem więcej niż jednego państwa uczestniczącego zostanie osiągnięta dzięki wspólnym zasadom, wiedzy, lepszej interoperacyjności oraz większej puli zasobów. Koszty utworzenia sieci szkoleniowej są ograniczone na szczeblu UE. Koszty wdrożenia w państwach uczestniczących mają związek m.in. z normami programowymi. Obciążenia administracyjne operatorów publicznych i prywatnych mogą być znaczące, ponieważ spełnienie norm i wymogów prawdopodobnie będzie się wiązało ze znaczącymi dodatkowymi kosztami w zakresie sprawozdawczości.

Warianty 2 i 3 zapewniłyby większe korzyści pod względem skuteczności i wartości dodanej UE w porównaniu z wariantem 1. Wariant 3 byłby prawdopodobnie lepszy od wariantu 2 pod względem wydajności i spójności, spotkał się jednak z zastrzeżeniami zainteresowanych stron.

5.5. Zapobieganie

Zainteresowane strony zgadzają się, że działania prewencyjne muszą stać się integralną częścią wyważonego podejścia zmierzającego do rozwoju ochrony ludności UE.

Warianty polityczne: 1) brak nowych przepisów UE, lecz wytyczne na temat minimalnych krajowych norm prewencyjnych oraz krajowych planów zrządzania zagrożeniami w postaci klęsk i katastrof oraz niezmienione poziomy współfinansowania; 2) ogólne unijne ramy polityczne w zakresie zapobiegania oraz niewiążące wytyczne plus uzupełniające finansowanie ze strony UE na rzecz krajowych planów zarządzania zagrożeniami w postaci klęsk i katastrof; 3) określenie terminu uzupełnienia krajowych planów zarządzania

zagrożeniami w postaci klęsk i katastrof przez państwa członkowskie przy pomocy wytycznych Komisji

Wariant 1 może prowadzić do zróżnicowanego wdrażania krajowych planów zarządzania zagrożeniami w postaci klęsk i katastrof oraz minimalnych norm prewencyjnych i nie doprowadziłby do podwyższenia ogólnego standardu zapobiegania w UE.

Wariant 2 prowadziłby do szybszego wdrożenia wytycznych, pod warunkiem, że państwa uczestniczące ubiegałyby się o współfinansowanie UE. Koszty byłyby uzależnione od zaawansowania poszczególnych systemów krajowych. Koszty administracyjne związane z dodatkową sprawozdawczością byłyby niskie lub bez znaczenia. Skutki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne byłyby bardziej pozytywne niż w wariancie 1.

Wariant 3 obejmuje spójne, zrównoważone podejście w całej UE, jednak jego wdrożenie może ulec opóźnieniu ze względu na czas trwania procesów legislacyjnych. Niskie obciążenie administracyjne.

Wariant 1 nie zapewnia wystarczającej skuteczności i spójności, natomiast warianty 2 i 3 byłyby korzystne z punktu widzenia skuteczności, wydajności oraz spójności. Wariant 2 umożliwiłby szybsze wdrożenie, natomiast wariant 3 mógłby w perspektywie średnioterminowej prowadzić do spójniejszego wdrożenia planów zarządzania zagrożeniami w postaci klęsk i katastrof, spotkał się jednak z zastrzeżeniami najważniejszych zainteresowanych stron.

6. STRESZCZENIE I WNIOSKI

W ocenie skutków proponuje się uwzględnienie we wniosku ustawodawczym poniższych kwestii: jeżeli chodzi o reagowanie – najważniejszych elementów i zasad dotyczących dobrowolnej puli zasobów (Dostępność pomocy, wariant 3) oraz zasobów finansowanych przez UE (Poważne braki potencjału, wariant 2), z odniesieniem do przepisów wykonawczych. W odniesieniu do transportu, w ocenie skutków zaproponowano przegląd obowiązujących przepisów prawa w celu podwyższenia maksymalnej stopy finansowania UE na rzecz operacji transportowych oraz uproszczenie procedur administracyjnych. W zakresie zapobiegania i gotowości proponuje się ogólne ramy polityki UE i wytyczne Komisji. Należy przewidzieć termin dla państw członkowskich na opracowanie krajowych planów zarządzania zagrożeniami w postaci klęsk i katastrof (Zapobieganie, wariant 3). Uzupełniająca pomoc finansowa UE ułatwiłaby rozwój krajowych planów zarządzania zagrożeniami w postaci klęsk i katastrof i spełnienie norm minimalnych, utworzenie sieci szkoleniowej i inne działania (Gotowość, wariant 2).

Dodatkowe środki na wsparcie działań wymagałyby odpowiednich zmian w Instrumencie Finansowym Ochrony Ludności.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Komisja dokona oceny i porównania wdrożenia ustawodawstwa nie wcześniej niż trzy lata po jego wejściu w życie na podstawie m.in. informacji z monitorowania, takich jak wskaźniki wyników i wartości odniesienia, np. czas reakcji i środki gotowości.