EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 20.12.2011
SEC(2011) 1630 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k Sklepu Evropskega parlamenta in Sveta

o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite

{COM(2011) 934 konč.}
{SEC(2011) 1632 konč.}

Izjava: To poročilo je zavezujoče le za službe Komisije, ki sodelujejo pri njegovi pripravi, in ne vpliva na končno obliko nobene odločitve Komisije.

1. UVOD

Zakonodajo EU na področju civilne zaščite sestavljata dve odločbi Sveta o ustanovitvi mehanizma Skupnosti[1] oziroma finančnega instrumenta (finančni instrument za civilno zaščito)[2]. Mehanizem podpira in koordinira pripravo ter pošiljanje pomoči držav članic v naravi (ekipe, strokovnjaki in oprema) v države, ki zaprosijo za mednarodno pomoč v vseh vrstah nesreč, naravnih nesreč ali nesreč, ki jih povzroči človek, v Uniji ali zunaj nje.

Nesreče so vse pogostejše ter vse bolj intenzivne in kompleksne. Trenutne sisteme za preprečevanje nesreč in zaščito pred njimi ter za koordinacijo na ravni EU je treba prilagoditi, da se bomo tovrstnih problemov lotevali uspešno in učinkovito.

Komisija je opravila to oceno učinka, da bi pomagala usmerjati ta proces. V njej so proučene možnosti politike EU za sodelovanje na področju civilne zaščite, vključno z vsemi vidiki predhodne ocene za prihodnjo obliko finančnega instrumenta za civilno zaščito.

2. POSVETOVANJE Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI

V postopku ocene učinka je sodelovala usmerjevalna skupina za oceno učinka, v katero je bilo vključenih 21 relevantnih služb[3], ob tem pa je bila izvedena tudi obsežna zunanja študija[4].

Glavne zainteresirane strani so nacionalni organi civilne zaščite, mednarodne organizacije, agencije OZN, organizacije za krizno upravljanje in humanitarna skupnost. Organizirana so bila tri usmerjena posvetovanja z zainteresiranimi stranmi[5] in vrsta dogodkov za zainteresirane strani[6]. Potem ko je svoje mnenje predložil odbor za oceno učinka, je bilo poročilo o oceni učinka spremenjeno, tako da so se upoštevale vse pripombe.

3. PROBLEMI, KI JIH JE TREBA OBRAVNAVATI

Veljavnost sedanjega finančnega instrumenta za civilno zaščito bo pretekla konec leta 2013. Odločba o mehanizmu je tesno povezana s finančnim instrumentom za civilno zaščito, vendar nima določenega datuma preteka veljavnosti. Ukrepanje civilne zaščite EU v okviru mehanizma in na podlagi finančnega instrumenta za civilno zaščito je problematično zaradi treh vidikov: 1) nenehnega naraščanja števila, intenzivnosti in kompleksnosti nesreč; 2) proračunskih omejitev glede na trenuten gospodarski položaj in 3) sistemskih omejitev, povezanih s trenutnimi pooblastili v okviru mehanizma, ki omejujejo uspešnost, učinkovitost in skladnost odzivanja EU v nesrečah.

Trenutno ima mehanizem številne pomanjkljivosti, ki se nanašajo na odzivanje v nesrečah, pripravljenost nanje in njihovo preprečevanje:

---

1 UL L 314, 1.12.2007, str. 9.
2 UL L 71, 10.3.2007, str. 9.
3 SG, SJ, BUDG, HOME, ENV, JUST, CLIM, RTD, JRC, MOVE, ENER, REGIO, SANCO, AGRI, ENTR, INFSO, ELARG, DEVCO, FPIS, EEAS.
4 Priloga C.
5 Srečanja zainteresiranih strani med 6. aprilom in 17. junijem 2007 s po 120 udeleženci.
6 Srečanje generalnih direktorjev nacionalnih organov za civilno zaščito od 23. do 25. maja 2011 v Budimpešti.

(1) Reaktivno in *ad hoc* delovanje omejuje uspešnost, učinkovitost in skladnost evropskega odzivanja v nesrečah. Trenutno mehanizem ne more jamčiti razpoložljivosti pomoči, kadar je potrebna, in ne omogoča smotrnega kriznega načrtovanja.

(2) Kritične vrzeli v sredstvih za odzivanje zaradi njihovega nezadostnega obsega, težav s časovnim usklajevanjem ali izmenjavo. Vrzeli se pojavljajo v sredstvih za obvladovanje tveganj z majhno verjetnostjo in močnim učinkom, specializiranih sredstvih z visokimi stroški in „horizontalnih“ sredstvih.

(3) Omejene prevozne rešitve in kompleksni postopki omejujejo optimalno odzivanje: pomanjkanje dobrega dostopa do prevoza lahko onemogoči zagotavljanje pomoči; postopki za vlaganje prošenj za finančno pomoč EU za prevoz povzročajo veliko upravno breme v primeru ukrepov hitrega odzivanja.

(4) Omejena pripravljenost na področju usposabljanja in vaj: težave z nezdružljivostjo se pojavljajo pri izmenjavi opreme, v postopkih sodelovanja, pripravljenosti posameznikov in zaupanju v zmožnosti partnerjev. Brez pomoči EU sodelujoče države ne bodo sposobne dvigniti svoje ravni pripravljenosti na čezmejne dogodke, ki presegajo njihove zmogljivosti.

(5) Pomanjkljivo vključevanje preprečevanja: sektorske politike za preprečevanje nimajo podpore splošnega okvira EU za obvladovanje tveganj, ki bi lahko združeval posamezne elemente ter preprečevanje učinkoviteje povezal s pripravljenostjo in odzivanjem.

3.1. Izhodišče

Po izhodiščnem scenariju se v odločbo o mehanizmu ne bi uvedle nobene spremembe, veljavnost nespremenjenega finančnega instrumenta za civilno zaščito pa bi se podaljšala. Rezultat tega bi bil sistem odzivanja, ki ne bi mogel dovolj učinkovito zadostiti potrebam, ne bi izkoriščal ekonomskih koristi smotrnejšega združevanja sredstev in ne bi izrabljal potenciala sodelovanja za okrepitev preprečevanja in pripravljenosti.

Po mnenju Komisije bi se brez nadaljnjega ukrepanja zgodilo naslednje:

(6) manj sredstev bi bilo na voljo za sodelovanje EU;

(7) povečale bi se težave s prevozom in zamude;

(8) posamezne države članice ne bi bile dovolj dobro pripravljene;

(9) koristi sodelovanja za preprečevanje ne bi bile optimalne.

3.2. Utemeljitev ukrepanja EU in subsidiarnosti

Člen 196 PDEU določa posebno pravno podlago za ukrepanje Unije na področju civilne zaščite, da se podpirajo in dopolnjujejo dejavnosti držav članic na nacionalni, regionalni in lokalni ravni pri preprečevanju nesreč, pripravljenosti nanje in odzivanju v naravnih nesrečah ali nesrečah, ki jih povzroči človek, ter se spodbuja doslednost ukrepov civilne zaščite na mednarodni ravni.

Ukrepanje EU na tem področju vključuje upravljanje situacij z močno večnacionalno komponento, kjer potreba po splošni koordinaciji in skupnem ukrepanju presega nacionalno raven. Dodana vrednost EU se bi odražala v ekonomijah obsega, kot so logistika, prevoz, prostovoljno združevanje sredstev, smotrnejša poraba pičlih virov in ekonomije preventivnega ukrepanja namesto naknadnega odzivanja na nesreče.

4. CILJI PREGLEDA

Splošni cilji	Specifični cilji
Odzivanje (1) Uspešnejše in učinkovitejše odzivanje na podlagi načrtovanja in okrepljene razpoložljivosti pomoči	Prehod iz reaktivne in *ad hoc* koordinacije na vnaprej načrtovan in urejen ter predvidljiv sistem
(2) Odpravljanje kritičnih vrzeli v odzivnih zmogljivostih	Identifikacija in zapolnjevanje kritičnih vrzeli v odzivnih zmogljivostih na stroškovno učinkovit način
Prevoz (3) Izboljšanje odziva v večjih nesrečah z boljšimi prevoznimi rešitvami	(A) Zmanjšanje ozkih grl zaradi omejenih logističnih in finančnih prevoznih virov
	(B) Poenostavitev prevoznih določb in racionalizacija upravnih postopkov
Pripravljenost (4) Podpiranje in dopolnjevanje ukrepov sodelujočih držav za pripravljenost s skladnim okvirom politike EU za pripravljenost	(1) Boljše povezovanje nacionalnih sistemov za pripravljenost z vnašanjem več skladnosti (2) Razširitev področja uporabe trenutnih ukrepov EU za pripravljenost in njihovo boljše povezovanje z nacionalnimi programi (3) Jasna opredelitev pripravljenosti kot enega od ciljev sodelovanja EU na področju civilne zaščite in zagotovitev ustreznega financiranja
Preprečevanje (5) Podpiranje in dopolnjevanje ukrepov sodelujočih držav za obvladovanje tveganja nesreč s skladnim okvirom politike EU za preprečevanje	(1) Podpiranje nacionalnega načrtovanja obvladovanja tveganja nesreč (2) Izboljšanje izmenjevanja izkušenj s spodbujanjem enotnega razumevanja praks obvladovanja tveganja nesreč in zagotavljanje financiranja za doseganje visoke ravni zaščite (3) Vključitev politik za preprečevanje nesreč (4) Okrepitev ozaveščanja o preprečevanju

5. OCENA MOŽNOSTI IN NJIHOVIH UČINKOV

5.1. Razpoložljivost pomoči

V svojem sporočilu iz leta 2010 o odzivanju na nesreče[7] je Komisija predlagala vzpostavitev *evropske zmogljivosti za odzivanje v izrednih razmerah* (združevanje predhodno prostovoljno odrejenih zmogljivosti sodelujočih držav) in *središča za odzivanje v izrednih razmerah*, kar bi omogočilo prevoz in zapolnjevanje vrzeli v zmogljivostih s sredstvi, ki jih financira EU. Vse zainteresirane strani se zavzemajo za več načrtovanja, vnaprejšnje urejanje in večjo predvidljivost.

[7] COM(2010) 600.

Možnosti politike za razpoložljivost pomoči: (1) prostovoljno združevanje zmogljivosti brez financiranja EU; (2) prostovoljno združevanje zmogljivosti z omejenim sofinanciranjem EU (samo stroški odpošiljanja); (3) prostovoljno združevanje zmogljivosti z visoko stopnjo sofinanciranja EU (nekoliko za razvoj, vključno z opremo), stroški za stanje razpoložljivosti in odpošiljanje.

Prva možnost ne bi imela posledic za proračun EU ali zahtevala kakršnih koli sprememb zakonodaje. Bila bi zgolj politična zaveza in ne bi zagotovila trajnostne in zanesljive razpoložljivosti zadostnih sredstev. Z drugo možnostjo bi se zmanjšale finančne omejitve za sodelujoče države pri združevanju sredstev in povečala bi se skladnost odzivanja EU ter zadoščanje potrebam. To bi preprečilo podvojevanje, okrepilo komplementarnost in pospešilo zagotavljanje pomoči s splošnim povečanjem učinkovitosti. Upravno breme za sodelujoče države in EU bi bilo majhno. Potrebna prerazporeditev proračunskih sredstev se ocenjuje na 9 milijonov EUR na leto. Učinek tretje možnosti je podoben učinku druge možnosti. Ta možnost bi nadalje okrepila uspešnost in učinkovitost odzivanja EU v nesrečah, saj bi skladno z njo hitreje dosegli funkcionalno združevanje zmogljivosti.

Na splošno sta druga in tretja možnost primernejši v smislu uspešnosti in učinkovitosti, prednosti tretje možnosti pa so še izrazitejše.

5.2. Opredelitev in zapolnjevanje kritičnih vrzeli

V sporočilu iz leta 2010 so navedeni različni načini zapolnjevanja vrzeli v sredstvih za odzivanje, ena možnost pa je izmenjava sredstev, ki jih financira EU, po vsej EU, pri čemer bi njihovo odpošiljanje potekalo podobno kot prostovoljno združevanje zmogljivosti. Kadar se sredstva ne bi uporabljala za operacije EU, bi lahko sodelujoča država, ki bi sredstva upravljala, ta sredstva uporabljala za nacionalne namene.

Možnosti politike za kritične vrzeli: (1) zapolnjevanje vrzeli s strani sodelujočih držav brez financiranja EU; (2) zapolnjevanje vrzeli s strani sodelujočih držav s financiranjem EU; (3) zapolnjevanje vrzeli s sredstvi na ravni EU.

Prva možnost ne bi povzročila znatnih stroškov za proračun EU, prav tako pa bi bila zgolj omejeno učinkovita. Finančna bremena in prednosti, ki bi bile neenakomerno porazdeljene med sodelujoče države, bi lahko povzročili napetosti. Z drugo možnostjo bi bilo mogoče uspešno in učinkovito zapolnjevati vrzeli in izmenjevati sredstva, z (delno) razdelitvijo bremen bi bil uveden bolj pravičen in skladen model, zmanjšale pa bi se tudi finančne omejitve za sodelujoče države. Tretja možnost je zelo učinkovita, saj EU omogoča, da pravočasno in stroškovno učinkovito odpravi identificirane vrzeli, če so na voljo ustrezna proračunska sredstva. Večje posledice za proračun EU bi lahko bile vprašljive na podlagi načela subsidiarnosti.

Druga možnost se zdi še posebej primerna za sredstva za obvladovanje tveganj z majhno verjetnostjo in močnim učinkom, tretja možnost pa za horizontalna sredstva, od katerih imajo koristi vsi akterji, zlasti če so proračunske posledice majhne.

5.3. Prevoz

Možnost politike za omejena logistična in finančna sredstva za prevoz: (1) ukinitev sheme; (2) brez spremembe politike; (3) povečanje največjega dovoljenega sofinanciranja EU za prevoz

za najnujnejše potrebe; (4) splošno povečanje največjega dovoljenega sofinanciranja EU za prevoz.

Prva možnost bi ogrozila izpolnitev ciljev na področju civilne zaščite in je torej izločena. Druga možnost se opira na zasebne brezplačne rešitve in na medsebojno ponujanje prevoza med sodelujočimi državami. Tretja in četrta možnost bi zmanjšali ovire, povezane s financiranjem prevoza. Tretja možnost bi splošni odziv navezala na potrebe. Upravno breme tretje in četrte možnosti za zunanje partnerje bo najverjetneje ostalo nespremenjeno. Pri četrti možnosti obstaja tveganje, da bi nizki stroški prevoza spodbudili pošiljanje nebistvenih dobrin, zato je tretja možnost primernejša.

Možnosti politike za doseganje racionaliziranih upravnih postopkov: (1) brez spremembe politike; (2) poenostavitev.

Prva možnost vključuje poenostavitev, ki naj bi jo Komisija uvedla brez spremembe zakonodaje. Druga možnost vključuje spremembo zakonodaje in naj bi po pričakovanjih nadalje zmanjšala upravne stroške za EU in sodelujoče države ter precej pripomogla k izpolnjevanju zastavljenih ciljev. Ker za prvo možnost šteje, da ne bi prinesla znatnih izboljšav, je primernejša druga možnost.

5.4. Pripravljenost

Zainteresirane strani so izrazile splošno zadovoljstvo s trenutno ureditvijo usposabljanja in vaj. Nekatere so zahtevale razširitev njihovega obsega. Možnosti za uvedbo zavezujoče zakonodaje, zavezujočih standardov ali kakovostnih oznak so bile že zgodaj izločene, saj določbe člena 196 PDEU, ki so pravna podlaga predloga, izključujejo uskladitev.

Možnosti politike: 1) nezavezujoče smernice glede usposabljanja in vaj ter brez spremembe ravni porabe v okviru finančnega instrumenta za civilno zaščito; 2) splošen okvir politike EU za pripravljenost brez pravno zavezujočih določb in dodatno financiranje EU za vzpostavitev omrežja za usposabljanje ter drugi ukrepi; (3) financiranje EU v podporo usposabljanju na področju civilne zaščite, pogojeno s centri v sodelujočih državah, ob izpolnjevanju nekaterih minimalnih zahtev.

Možnost 1: nezavezujoče smernice EU, ki bi najverjetneje privedle do različnih ravni pripravljenosti sodelujočih držav, ne bi bile učinkovite. Ekonomski, okoljski in socialni učinki, vključno z upravnim bremenom, bi bili omejeni, saj bi sodelujoče države uveljavljale le lastne standarde.

Možnost 2: glede na to, da so sodelujoče države različno dobro pripravljene, bi imelo izvajanje nezavezujočih smernic EU različne učinke v smislu stroškov in učinkovitosti. Če bi se zagotavljala finančna podpora EU, bi stroški (delno) bremenili proračun EU.

Možnost 3: večjo uspešnost in učinkovitost operacij odzivanja, v katerih sodeluje več kot ena država, je mogoče doseči s skupnimi načeli, znanjem, boljšo interoperabilnostjo in bolj obsežnim združevanjem sredstev. Stroški na ravni EU so odvisni od ureditve omrežja za usposabljanje. Stroški izvajanja v sodelujočih državah se nanašajo na tako imenovane standarde za učne načrte. Upravno breme za javne in zasebne operaterje je lahko precejšnje, saj imajo lahko zaradi upoštevanja standardov in izpolnjevanja zahtev precej dodatnih stroškov poročanja.

Druga in tretja možnost bi v primerjavi s prvo možnostjo prinesli več koristi v smislu učinkovitosti in evropske dodane vrednosti. Tretja možnost bi bila verjetno boljša od druge v smislu uspešnosti in skladnosti, vendar so zainteresirane strani izrazile pomisleke glede te možnosti.

5.5. Preprečevanje

Zainteresirane strani se strinjajo, da morajo preprečevalni ukrepi postati sestavni del uravnoteženega pristopa, ki spodbuja civilno zaščito EU.

Možnosti politike: 1) brez nove zakonodaje EU, vendar s smernicami glede minimalnih nacionalnih standardov preprečevanja in glede nacionalnih načrtov za obvladovanje tveganj ter ohranitev nespremenjenih ravni sofinanciranja; 2) splošen okvir politike EU za preprečevanje z zavezujočimi smernicami z dopolnilnim financiranjem EU za nacionalne načrte za obvladovanje tveganj; 3) določitev datuma, do katerega morajo države članice dokončati nacionalne načrte za obvladovanje tveganj, ter priprava smernic Komisije.

Prva možnost bi lahko privedla do različnih stopenj izvajanja nacionalnih načrtov za obvladovanje tveganj in minimalnih standardov preprečevanja ter ne bi uresničila cilja uveljavitve višjih splošnih standardov preprečevanja v EU.

Druga možnost bi omogočila hitrejše izvajanje smernic, če bi sodelujoče države zaprosile za financiranje EU. Stroški bi bili odvisni od napredovanja vsakega nacionalnega sistema. Upravni stroški dodatnega poročanja bi bili nizki ali zanemarljivi. Ekonomski, okoljski in socialni učinki bi bili večji kot v prvi možnosti.

Tretja možnost bi pomenila skladen, pravičen pristop po vsej EU, čeprav bi lahko pri izvajanju prišlo do zamud zaradi trajanja zakonodajnega postopka. Povzročila bi majhno upravno breme.

Medtem ko s prvo možnostjo ni mogoče zagotoviti zadostne uspešnosti in skladnosti, bi druga in tretja možnost omogočili večjo uspešnost, učinkovitost in skladnost. Druga možnost bi omogočila hitrejše izvajanje, tretja možnost pa bi srednjeročno lahko privedla do skladnejšega izvajanja načrtov za obvladovanje tveganja nesreč, vendar so o njej ključne zainteresirane strani izrazile pomisleke.

6. POVZETEK IN SKLEPNE UGOTOVITVE

Glede na oceno učinka naj bi bilo v zakonodajni predlog vključeno naslednje: v zvezi z odzivanjem, bistveni elementi in načela glede prostovoljnega združevanja sredstev (razpoložljivost pomoči – tretja možnost) in glede sredstev, ki jih financira EU (kritične vrzeli – druga možnost), s sklicevanjem na izvedbena pravila. V zvezi s prevozom je v oceni učinka predlagana sprememba nekaterih veljavnih pravnih določb, da se poveča najvišja dovoljena stopnja financiranja EU za prevozne operacije, ter poenostavitev upravnih postopkov. V zvezi s preprečevanjem in pripravljenostjo sta predlagana splošen okvir politik EU in smernice Komisije. Treba bi bilo določiti rok, do katerega morajo države članice pripraviti svoje nacionalne načrte za obvladovanje tveganj (preprečevanje – tretja možnost). Dodatna finančna pomoč EU bi podprla pripravo navedenih načrtov in izpolnjevanje minimalnih standardov, oblikovanje omrežja za usposabljanje in druge ukrepe (pripravljenost – druga možnost).

Za dodatno financiranje v podporo ukrepom bi bile potrebne ustrezne spremembe finančnega instrumenta za civilno zaščito.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Komisija bo ocenila in normirala izvajanje zakonodaje, in sicer najpozneje tri leta po njenem začetku veljavnosti, med drugim na podlagi informacij o spremljanju, na primer kazalnikov rezultatov in izhodiščnih scenarijev, kot so odzivni časi in ukrepi za pripravljenost.