



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 20.12.2011
SEK(2011) 1630 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady

o mechanismu civilní ochrany Unie

{KOM(2011) 934 v konečném znění}

{SEK(2011) 1632 v konečném znění}

Prohlášení: Tato zpráva zavazuje pouze útvary Komise odpovědné za její přípravu a nijak nepředjímá konečnou podobu rozhodnutí, které učiní Komise.

1. Úvod

Právní předpisy EU týkající se civilní ochrany (CO) sestávají ze dvou rozhodnutí Rady: z rozhodnutí o vytvoření mechanismu civilní ochrany Společenství¹ a rozhodnutí o zřízení finančního nástroje pro civilní ochranu². Mechanismus podporuje a koordinuje přípravu a poskytování materiální pomoci členských států (týmů, odborníků a vybavení) zemím požadujícím mezinárodní pomoc při závažných mimořádných událostech všeho druhu, přírodních a člověkem způsobených pohromách uvnitř i mimo EU.

Ke katastrofám dochází čím dál častěji, jsou intenzivnější a komplexnější. Stávající systémy prevence a ochrany proti katastrofám a koordinace na úrovni EU je třeba přizpůsobit tak, aby tyto výzvy řešily účinněji a účelněji.

Komise provedla posouzení dopadů, aby tento proces pomohla vést. Prověřuje v něm politické možnosti spolupráce v rámci EU v oblasti civilní ochrany, včetně všech aspektů hodnocení *ex ante* budoucí formy finančního nástroje pro civilní ochranu.

2. KONZULTACE SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI

Posouzení dopadů bylo vypracováno na základě činnosti řídicí skupiny složené z 21 příslušných útvarů³ a rozsáhlé externí studie⁴.

Hlavními zúčastněnými stranami jsou vnitrostátní orgány civilní ochrany, mezinárodní organizace, agentury OSN, organizace pro řízení mimořádných situací a humanitární společenství. Uskutečnily se tři cílené konzultace⁵ a řada akcí pro zúčastněné strany⁶. Poté, co Výbor pro posuzování dopadů vydal své stanovisko, byla zpráva o posouzení dopadů revidována tak, aby byly zohledněny všechny připomínky.

3. PROBLÉMY, KTERÉ JE TŘEBA ŘEŠIT

Současný finanční nástroj pro civilní ochranu lze použít do konce roku 2013. Rozhodnutí o vytvoření mechanismu je s finančním nástrojem pro civilní ochranu úzce spjato, avšak neobsahuje datum skončení platnosti. Akce civilní ochrany EU v rámci mechanismu a finančního nástroje čelí třem hlavním výzvám: 1) neustálé zvyšování počtu, intenzity a komplexnosti katastrof; 2) rozpočtová omezení vzhledem ke stávající hospodářské situaci a 3) systémová omezení spojená se současným mandátem mechanismu, jež snižují účinnost, účelnost a soudržnost reakce EU na katastrofy.

Mechanismus má v současné době řadu nedostatků souvisejících s reakcí a připraveností na katastrofy a jejich prevencí:

¹ Úř. věst. L 314, 2007, s. 9.

² Úř. věst. L 71, 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 Příloha C.

⁵ Zasedání zúčastněných stran z 6. dubna a 17. června 2011 se 120 účastníky na každém z nich.

⁶ Zasedání generálních ředitelů pro civilní ochranu v Budapešti ve dnech 23.–25. května 2011.

- (1) Aktivace mechanismů *ad hoc* až v případě katastrofy, což omezuje účinnost, účelnost a soudržnost evropské reakce na katastrofy. V současné době mechanismus není schopen v případě potřeby zaručit dostupnost pomoci a neumožňuje smysluplné krizové plánování.
- (2) Kritické nedostatky v oblasti prostředků reakce na katastrofy z důvodu nedostatečného množství, problémů s načasováním nebo sdílením. Nedostatky se objevují u prostředků určených k řešení rizik s nízkou pravděpodobností, ale závažným dopadem, u specializovaných nákladných prostředků a „horizontálních“ prostředků.
- (3) Omezená dopravní řešení a složité postupy brání optimální reakci: poskytnutí pomoci může zabránit nedostatečný přístup k dopravě; postupy pro požadování finanční podpory EU na dopravu jsou pro rychlá opatření reakce považovány za administrativně těžkopádné.
- (4) Nedostatečná připravenost z hlediska odborné přípravy a výcviku: problémy s neslučitelností se projevily v oblasti vybavení, postupů spolupráce, individuální připravenosti a důvěry ve schopnosti partnerů. Bez pomoci EU nebudou zúčastněné státy schopny zvyšovat úroveň své připravenosti na závažné a přeshraniční události.
- (5) Nedostatečná integrace politik prevence: sektorovým politikám prevence chybí obecný rámec EU pro řízení rizik, v němž by mohly být sloučeny různé prvky za účelem účinnějšího propojení prevence s připraveností a reakcí.

3.1. Výchozí stav

V základním scénáři nedochází k žádným změnám rozhodnutí o vytvoření mechanismu a finanční nástroj pro civilní ochranu je obnoven ve své stávající podobě. To by vedlo k tomu, že by systém reakce nebyl dostatečně efektivní pro uspokojení potřeb, postrádal by možnost využít ekonomických výhod z lepšího sdílení zdrojů a nevyužíval by potenciálu spolupráce k posílení prevence a připravenosti.

Komise se domnívá, že bez další akce:

- (1) by pro spolupráci v rámci EU bylo k dispozici méně prostředků;
- (2) by se prohloubily problémy související s dopravou a prodloužily prodlevy;
- (3) by jednotlivé členské státy nebyly dostatečně připravené;
- (4) by výhody spolupráce v oblasti prevence nebyly optimální.

3.2. Odůvodnění akce EU a subsidiarita

Článek 196 SFEU stanoví konkrétní právní základ pro činnost Unie v oblasti civilní ochrany na podporu a doplňování činností členských států na celostátní, regionální a místní úrovni, které se týkají předcházení rizikům, přípravy a zásahu v případě přírodních nebo člověkem způsobených pohrom a napomáhání soudržnosti akcí podnikaných v oblasti civilní ochrany na mezinárodní úrovni.

Činnost EU na tomto poli zahrnuje řízení situací se silným nadnárodním prvkem, což vyžaduje celkovou koordinaci a společnou akci překračující vnitrostátní úroveň. Přidaná hodnota EU by vyplývala z úspor z rozsahu, jako je logistika, doprava, dobrovolné sdružení prostředků, lepší využívání omezených zdrojů, a z úspor, jež přinášejí preventivní opatření v porovnání s opatřeními přijímanými po katastrofách.

4. CÍLE PŘEZKUMU

Obecné cíle	Specifické cíle
<p>Reakce</p> <p>1) Účinnější a účelnější reakce prostřednictvím plánování a vyšší dostupnosti pomoci</p>	Přejít od reaktivní a <i>ad hoc</i> koordinace k předem naplánovanému, předem připravenému a předvídatelnému systému
2) Odstranění kritických nedostatků týkajících se schopnosti reagovat	Zjistit a odstranit kritické nedostatky týkající se schopnosti reagovat na katastrofy způsobem efektivním z hlediska nákladů
<p>Doprava</p> <p>3) Zlepšení reakce na závažné mimořádné události lepším řešením dopravy</p>	<p>A) Omezit překážky způsobené omezenými logistickými a finančními zdroji v oblasti dopravy</p> <p>B) Zjednodušit přepisy o dopravě a zefektivnit správní postupy</p>
<p>Připravenost</p> <p>4) Podpora a doplňování činností zúčastněných států v oblasti připravenosti prostřednictvím soudržného politického rámce EU v oblasti připravenosti</p>	<p>1) Lépe propojit vnitrostátní systémy připravenosti zajištěním větší soudržnosti</p> <p>2) Rozšířit působnost stávajících opatření EU v oblasti připravenosti a lépe je propojit s vnitrostátními programy</p> <p>3) Výslovně určit připravenost za jeden z cílů spolupráce EU v oblasti civilní ochrany a zajistit dostatečné financování</p>
<p>Prevence</p> <p>5) Podpora a doplňování činností zúčastněných států v oblasti řízení rizik v případě katastrof prostřednictvím soudržného politického rámce EU v oblasti prevence</p>	<p>1) Podpořit vnitrostátní plánování řízení rizik souvisejících s katastrofami</p> <p>2) Zlepšit sdílení zkušeností podporou a společným porozuměním postupů při řízení rizik souvisejících s katastrofami a zajistit finanční prostředky pro dosažení vyšší úrovně ochrany</p> <p>3) Integrovat politiky pro prevenci katastrof</p> <p>4) Zvyšovat informovanost o prevenci</p>

5. POSOUZENÉ MOŽNOSTI A JEJICH DOPADY

5.1. Dostupnost pomoci

Ve svém sdělení o reakci na katastrofy⁷ Komise navrhuje zřídit *evropskou kapacitu pro reakci na mimořádné situace* (dobrovolné sdružení předem vyčleněných prostředků zúčastněných států) a *evropské středisko reakce na mimořádné situace*, jež by odstranilo nedostatky v kapacitě prostřednictvím dopravních prostředků a prostředků financovaných EU. Všechny zúčastněné strany se velmi zasazují o lepší plánování, předběžné dohody a předvídatelnost.

⁷ KOM(2010) 600.

Politické možnosti pro dostupnost pomoci: 1) dobrovolné sdružení bez spolufinancování ze strany EU; 2) dobrovolné sdružení s omezeným spolufinancováním ze strany EU (pouze náklady na nasazení pomoci); 3) dobrovolné sdružení s vyšším stupněm spolufinancování ze strany EU (určité náklady na vývoj, včetně vybavení), náklady na pohotovost a nasazení pomoci.

Možnost 1 by se nedotkla rozpočtu EU, ani by nevyžadovala žádné právní úpravy. Jednalo by se o čistě politický závazek a nebyla by udržitelným způsobem zaručena spolehlivá dostupnost dostatečných prostředků. Možnost 2 by omezila finanční zátěž zúčastněných států související s přispěním prostředků do poolu a učinila by reakci EU soudržnější a více zaměřenou na potřeby. Tím by se zamezilo duplicitě, podpořila komplementarita a urychlilo poskytování pomoci, čímž by se celkově zvýšila efektivita. Administrativní zátěž zúčastněných států a EU by byla nízká. Přesun rozpočtových prostředků se odhaduje na 9 milionů EUR ročně. Dopad možnosti 3 je srovnatelný s možností 2 a znamenal by další zvýšení účinnosti a účelnosti reakce EU na katastrofy, neboť by vedl rychleji k vytvoření funkčního poolu.

Obecně mají možnosti 2 a 3 z hlediska účinnosti a účelnosti vyšší dopad, přičemž výhody možnosti 3 jsou ještě výraznější.

5.2. Zjištění a odstranění kritických nedostatků

Ve sdělení z roku 2010 jsou uvedeny různé způsoby odstraňování nedostatků v oblasti reakce na katastrofy. Jednou možností je využívání prostředků financovaných Evropskou unií, které by byly společné celé EU a využívané podobným způsobem jako prostředky z dobrovolného poolu. Pokud by tyto prostředky nebyly potřebné pro operace EU, mohl by je využívat na vnitrostátní úrovni zúčastněný stát, jenž je spravuje.

Politické možnosti pro odstranění kritických nedostatků: 1) zúčastněné státy odstraní nedostatky bez spolufinancování ze strany EU; 2) zúčastněné státy odstraní nedostatky se spolufinancováním ze strany EU; 3) nedostatky se odstraní pomocí prostředků na úrovni EU.

Možnost 1 by pro rozpočet EU neznamenal žádný významný náklad, její účinnost by však byla omezená. Nerovnoměrné rozložení finanční zátěže a výhod mezi zúčastněné státy by pravděpodobně vyvolalo napětí. Možnost 2 by účinně a účelně odstranila nedostatky a vedla ke sdílení prostředků. Byl by tak zaveden vyvážený a soudržný model díky (částečnému) sdílení zátěže, čímž by se omezilo finanční zatížení zúčastněných států. Možnost 3 je vysoce účinná, neboť umožňuje EU řešit zjištěné nedostatky – pokud jsou k dispozici rozpočtové prostředky – včas a způsobem efektivním z hlediska nákladů. Vyšší dopady na rozpočet EU by mohly být zpochybněny z důvodu subsidiarity.

Možnost 2 se zdá být především vhodná pro prostředky, které se využívají v případě rizik s nízkou pravděpodobností / velkými dopady, zatímco možnost 3 je vhodná pro horizontální prostředky, z nichž mají prospěch všechny subjekty, zejména pokud jsou dopady na rozpočet nízké.

5.3. Doprava

Politické možnosti pro rozvoj omezených logistických a finančních zdrojů v oblasti dopravy: 1) ukončení dosavadního režimu; 2) zachování stávající politiky; 3) zvýšení stropu

spolufinancování ze strany EU na potřeby nejvyšší priority v oblasti dopravy; 4) zvýšení stropu spolufinancování ze strany EU na dopravu ve všech oblastech.

Možnost 1 by ohrozila dosažení cílů civilní ochrany a je proto vyloučena. Možnost 2 je založena na soukromých bezplatných řešeních a na tom, že zúčastněné státy si vzájemně nabídnou dopravu. Možnosti 3 a 4 by odbouraly překážky související s financováním dopravy. Možností 3 by byla celková reakce na katastrofy založena na potřebách. Administrativní zátěž kladená na externí partnery by se v případě možností 3 a 4 pravděpodobně nezměnila. Možnost 4 s sebou nese riziko, že kvůli nízkým nákladům na dopravu by mohlo dojít k rozmístování zboží, které nepatří k základním potřebám, tudíž je preferována možnost 3.

Politické možnosti pro dosažení vyšší efektivity správních postupů: 1) zachování stávající politiky; 2) zjednodušení postupů.

Možnost 1 zahrnuje zjednodušení, jež by provedla Komise bez revize právních předpisů. Možnost 2 zahrnuje revizi právních předpisů a očekává se, že pro EU a zúčastněné státy dále sníží administrativní náklady a výrazně přispěje k dosažení cílů. Jelikož možnost 1 není považována za dostatečnou, aby přinesla výrazné zlepšení, je preferována možnost 2.

5.4. Přípravenost

Zúčastněné strany vyjádřily obecnou spokojenost se stávajícími programy odborné přípravy a výcviku. Některé strany požadovaly rozšíření jejich rozsahu. Možnost zavedení závazných právních předpisů, závazných norem nebo značek jakosti byla vyloučena v dřívější fázi, neboť právní základ článku 196 SFEU vylučuje v této oblasti harmonizaci.

Možnosti politiky: 1) nezávazné pokyny k odborné přípravě a výcviku a žádná změna úrovně výdajů v rámci finančního nástroje pro civilní ochranu; 2) obecný politický rámec EU pro oblast připravenosti bez právně závazných ustanovení plus poskytnutí dodatečných finančních prostředků EU na zřízení sítě pro odborné vzdělávání a jiné akce; 3) podpora EU na vzdělávání v oblasti CO ve školících střediscích zúčastněných států, která splňují určité minimální požadavky.

Možnost 1: nezávazné pokyny EU, které by pravděpodobně vedly k rozdílné úrovni připravenosti zúčastněných států, by nebyly účinné. Hospodářské, ekologické a sociální dopady, včetně administrativní zátěže, by byly omezené, neboť zúčastněné státy by prováděly pouze své vlastní normy.

Možnost 2: Vzhledem k odlišné úrovni připravenosti zúčastněných států by provádění nezávazných pokynů EU mělo nerovnoměrné dopady, pokud jde o náklady a účinnost. Pokud by byla poskytována finanční podpora ze strany EU, náklady by (částečně) byly hrazeny z rozpočtu EU.

Možnost 3: Větší účinnosti a účelnosti se při zásahových akcích, do nichž je zapojeno více států, dosáhne díky společným zásadám, znalostem, lepší interoperabilitě a širšímu sdružování zdrojů. Pokud jde o zřízení sítě pro odborné vzdělávání, jsou náklady na úrovni EU omezené. Náklady na provedení ve zúčastněných státech souvisí např. s normami použitelnými pro učební plány. Administrativní zátěž veřejných a soukromých subjektů může být značná, neboť dodržování norem a plnění požadavků bude pravděpodobně znamenat další podstatné náklady na vykazování.

Pokud jde o účinnost a přidanou hodnotu EU, byly by možnosti 2 a 3 v porovnání s možností 1 přínosnější. Možnost 3 by z hlediska účinnosti a soudržnosti pravděpodobně měla větší dopad než možnost 2, avšak zúčastněné strany měly k její realizaci výhrady.

5.5. Prevence

Zúčastněné strany souhlasí s tím, že preventivní akce se musí stát nedílnou součástí vyváženého přístupu pro dosažení pokroku v oblasti civilní ochrany EU.

Možnosti politiky: 1) žádné nové právní předpisy EU, avšak pokyny k vnitrostátním minimálním normám v oblasti prevence a k vnitrostátním plánům řízení rizik souvisejících s katastrofami a zachování aktuální úrovně spolufinancování; 2) obecný politický rámec EU týkající se prevence s nezávaznými pokyny plus poskytnutí dodatečných finančních prostředků EU pro plány řízení rizik. 3) stanovení lhůty pro dokončení plánů řízení rizik ze strany zúčastněných států, včetně pokynů Komise.

Možnost 1 by mohla vést k rozdílnému provádění plánů řízení rizik a minimálních norem v oblasti prevence a bránila by dosažení vyšší celkové úrovně prevence v EU.

Možnost 2 by vedla k rychlejšímu provedení pokynů za předpokladu, že zúčastněné státy požádají o finanční prostředky EU. Výše nákladů by závisela na vývoji jednotlivých vnitrostátních systémů. Administrativní náklady na dodatečné vykazování by byly nízké nebo nepodstatné. Hospodářské, ekologické a sociální dopady by převyšovaly dopady možnosti 1.

Možnost 3 představuje soudržný a vyvážený přístup v celé EU, i když provádění může být z důvodu délky legislativního procesu zbrzděno. Nízká administrativní zátěž.

Zatímco je účinnost a soudržnost v případě možnosti 1 nedostatečná, možnosti 2 a 3 by znamenaly zvýšení účinnosti, účelnosti a soudržnosti. Možnost 2 by umožnila rychlejší provedení, zatímco možnost 3 by ve střednědobém horizontu vedla k soudržnějšímu provádění plánů řízení rizik souvisejících s katastrofami, avšak klíčové zúčastněné strany měly k její realizaci výhrady.

6. SHRNUTÍ A ZÁVĚRY

V posouzení dopadů se navrhuje, aby byly do legislativního návrhu začleněny tyto body: Opatření reakce: podstatné prvky a zásady ohledně dobrovolného sdružení prostředků (Dostupnost pomoci, možnost 3) a kapacity financované z EU (Kritické nedostatky, možnost 2) s odkazem na prováděcí pravidla. Doprava: revize některých stávajících právních předpisů s cílem zvýšit maximální míru financování přepravních operací ze strany EU a zjednodušení správních postupů. Prevence a příprava: vytvoření obecného politického rámce EU a přijetí pokynů Komise. Členskými státy by měla být stanovena lhůta pro vypracování plánů řízení rizik (Prevence, možnost 3). Dodatečná finanční pomoc ze strany EU by podpořila vývoj plánů řízení rizik a plnění minimálních norem, zřízení sítě pro odborné vzdělávání a jiné akce (Připravenost, možnost 2).

Poskytnutí dodatečných prostředků na podporu těchto opatření by však vyžadovalo odpovídající změnu finančního nástroje pro civilní ochranu.

7. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Komise posoudí a porovná dopad provádění právního aktu nejdříve tři roky po jeho vstupu v platnost mimo jiné na základě monitorování informací, jako jsou ukazatele výsledků, a základních údajů, jako je doba potřebná na reakci a opatření připravenosti.