



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.12.20.
SEC(2011) 1630 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

az Európai Parlament és a Tanács határozata

az uniós polgári védelmi mechanizmusról

{COM(2011) 934 végleges}

{SEC(2011) 1632 végleges}

Felelősségi nyilatkozat: Ez a jelentés kizárólag az elkészítésében részt vevő bizottsági szolgálatokat köti, és nem befolyásolja a Bizottság által meghozott bármely határozat végleges formáját.

1. BEVEZETÉS

Az EU polgári védelmi szabályozása a közösségi mechanizmus kialakításáról¹, illetve a pénzügyi eszköz (CPFI) létrehozásáról² szóló két tanácsi határozatból áll. A mechanizmus támogatja és koordinálja a tagállamok természetbeni segítségének (csapatok, szakértők és felszerelés) előkészítését és bevetését azokban az országokban, amelyek nemzetközi segítséget kérnek bármely komoly vészhelyzet esetén, legyen az természeti vagy ember által előidézett, az EU-n kívül vagy belül.

A katasztrófák egyre gyakoribbá, intenzívebbé és összetettebbé válnak. E kihívások hatékony és eredményes kezeléséhez ki kell igazítani az uniós szintű koordinációt, valamint a jelenlegi katasztrófa-megelőzési és -védelmi rendszereket.

Ezt a hatásvizsgálatot a kiigazítási folyamat elősegítése céljából végezte el a Bizottság. A hatásvizsgálat megvizsgálja az EU polgári védelmi együttműködési politikájának különböző opcióit, a Polgári Védelmi Pénzügyi Eszköz (CPFI) jövőbeni formájára vonatkozó előzetes értékelések valamennyi szempontjára kiterjedően.

2. KONZULTÁCIÓ AZ ÉRDEKELTEKKEL

A hatásvizsgálat elvégzésében a 21 érintett szolgálatból álló irányítócsoport³ vett részt, és átfogó külső tanulmány⁴ készült.

A legfontosabb érdekelték a nemzeti polgári védelmi hatóságok, nemzetközi szervezetek, ENSZ-ügynökségek, vészhelyzet-kezelési szervezetek és a humanitárius közösség. Az érdekelttekkel folytatott három célzott konzultációra⁵, valamint egy sor rendezvényre⁶ került sor az érdekelték részvételével. A hatásvizsgálati testület véleményét követően átdolgozták a hatásvizsgálatot, melynek során az összes véleményt figyelembe vették.

3. A MEGOLDÁSRA VÁRÓ PROBLÉMÁK

A jelenlegi CPFI 2013 végén hatályát veszti. A Polgári Védelmi Mechanizmusra vonatkozó határozat szorosan kapcsolódik a CPFI-hez, de nincsen meghatározott érvényességi időtartama. A mechanizmus és a CPFI keretében végrehajtott uniós polgári védelmi tevékenységek előtt három komoly kihívás áll: 1) a katasztrófák számának, intenzitásának és összetettségének folyamatos növekedése; 2) a jelenlegi gazdasági helyzetből fakadó költségvetési korlátok; és 3) a mechanizmus jelenlegi mandátumából következő rendszer jellegű korlátok, melyek behatárolják az uniós katasztrófareagálás hatékonyságát, eredményességét és koherenciáját.

¹ HL L 314., 2007., 9. o.

² HL L 71., 2007., 9. o. .

³ SG, SJ, BUDG, HOME, ENV, JUST, CLIM, RTD, JRC, MOVE, ENER, REGIO, SANCO, AGRI, ENTR, INFSO, ELARG, DEVCO, FPIS, EEAS.

⁴ C. melléklet.

⁵ A 2011. április 6-i és 2011. június 17-i találkozó az érdekelttekkel, 120-120 résztvevővel. .

⁶ Polgári védelmi főigazgatók találkozója Budapesten, 2011. május 23–25-én. .

A mechanizmust jelenleg számos katasztrófareagáláshoz, -felkészültséghez és -megelőzéshez kapcsolódó hiányosság jellemzi:

- (1) Nem eléggé proaktív és ad hoc mechanizmusok korlátozzák az európai katasztrófareagálás hatékonyságát, eredményességét és koherenciáját. A mechanizmus jelenleg nem képes garantálni a segítség rendelkezésre állását szükség esetén, és nem tesz lehetővé racionális veszélyhelyzeti tervezést.
- (2) Kritikus hiányosságok a reagálási eszközök terén az elégtelen mennyiségek, az időzítés vagy az eszközök megosztásának problémái miatt. Eszközbeli hiányosságok vannak az alacsony valószínűségű/nagy hatású kockázatok kezelése, a speciális, magas költségű eszközök és a „horizontális” eszközök tekintetében.
- (3) Korlátozott szállítási megoldások és nehézkes eljárások akadályozzák az optimális reagálást: A szállításhoz való megfelelő hozzáférés hiánya akár meg is akadályozhatja a segítségnyújtást; az uniós pénzügyi támogatás szállításhoz való igénylésének eljárásai igazgatási szempontból nehézkesnek tekinthetők a gyors reagálási fellépésekhez.
- (4) Korlátozott felkészültség a képzések és gyakorlatok során: Inkompatibilitási problémák jelentkeztek a felszerelés, az együttműködési eljárások, az egyéni felkészültség és a partnerek képességeibe vetett bizalom terén. Uniós támogatás nélkül a résztvevő államok nem fogják tudni annyira megemelni felkészültségük szintjét, hogy az alkalmas legyen nagy horderejű és határon átnyúló események kezelésére.
- (5) A megelőzés elégtelen integrációja: Az ágazati alapú megelőzési politikáknak nincsen általános uniós kockázatkezelési kerete, melyen belül rendszerezni lehetne a különböző elemeket, és hatékonyabban össze lehetne kapcsolni a megelőzést a felkészültséggel és a reagálással.

3.1. Kiindulási helyzet

Az alapforgatókönyv szerint nem változna a mechanizmusról szóló határozat, a CPFI-t pedig jelenlegi formájában újítanák meg. Ez olyan reagálási rendszert eredményezne, amely nem elég hatékony a szükségletek kielégítéséhez, nem teremti meg annak lehetőségét, hogy kiaknázzuk a kapacitások jobb összevonásának gazdasági előnyeit, és nem aknázza ki az együttműködésben rejlő potenciált a megelőzés és a felkészültség megerősítésére.

A Bizottság úgy látja, hogy további fellépés nélkül:

- (1) kevesebb eszköz állna az uniós együttműködés rendelkezésére;
- (2) tovább nőnének a szállítással kapcsolatos problémák és késedelmek;
- (3) az egyes tagállamok nem érnének el megfelelő felkészültségi szintet;
- (4) az együttműködés előnyei a megelőzés tekintetében az optimális szint alatt maradnának.

3.2. Az uniós tevékenység indoklása és a szubszidiaritás

Az EUMSZ 196. cikke tartalmazza a konkrét jogalapot a tagállamok nemzeti, regionális és helyi szintű intézkedését támogató és kiegészítő uniós polgári védelmi tevékenységekhez a természeti vagy ember okozta katasztrófák megelőzése, a felkészültség és a reagálás terén, valamint a nemzetközi szintű polgári védelmi intézkedések koherenciájának előmozdítása érdekében.

E területen az uniós fellépésnek olyan, erőteljesen multinacionális jellegű helyzeteket kell kezelnie, melyek átfogó koordinációt, valamint a nemzeti szinten túlmutató összehangolt tevékenységeket igényelnek. Az EU többletértékét a méretgazdaságosság jelenti az olyan területeken, mint például a logisztika, a szállítás, az eszközök önkéntes összevonása, a szűkös erőforrások jobb hasznosítása, valamint a megelőző tevékenységek előnyei a katasztrófákra való utólagos reagálás helyett.

4. A FELÜLVIZSGÁLAT CÉLKITŰZÉSEI

Általános célkitűzések	Konkrét célkitűzések
Reagálás (1) Hatékonyabb és eredményesebb reagálás a tervezés és a segítséghez való jobb hozzáférés révén	Elmozdulás a nem eléggé proaktív és <i>ad hoc</i> koordinációtól az előre tervezett, előre kialakított és kiszámítható rendszer irányába
(2) A reagálási kapacitás kritikus hiányosságainak kezelése	A kritikus katasztrófareagálási kapacitások költséghatékony módon történő azonosítása és pótlása
Szállítás (3) A komoly vészhelyzetekre való reagálás javítása jobb szállítási megoldások útján	(A) A korlátozott logisztikai és szállítási pénzügyi erőforrások okozta szűk keresztmetszetek csökkentése (B) A szállítási rendelkezések egyszerűsítése és az igazgatási eljárások racionalizálása
Felkészültség (4) A résztvevő államok felkészültségi tevékenységének támogatása és kiegészítése koherens uniós felkészültségi politikai keret útján	(1) A nemzeti felkészültségi rendszerek jobb összehangolása nagyobb összhang kialakítása útján (2) A jelenlegi uniós felkészültségi tevékenységek hatályának kiterjesztése, hogy jobban kapcsolódjanak a nemzeti programokhoz. (3) A felkészültség explicit felvétele az EU polgári védelmi együttműködésének célkitűzései közé

<p>Megelőzés</p> <p>(5) A résztvevő államok katasztrófakockázat-kezelési tevékenységének támogatása és kiegészítése koherens uniós megelőzési szakpolitikai keret útján</p>	<p>(1) A nemzeti katasztrófakockázat-kezelés tervezésének támogatása.</p> <p>(2) A tapasztalatok megosztásának javítása a katasztrófakockázat-kezelési gyakorlatok egységes értelmezése, valamint a magas szintű védelem kialakításához szükséges finanszírozás biztosítása révén</p> <p>(3) A katasztrófamegelőzési politikák integrálása</p> <p>(4) A megelőzéssel kapcsolatos tudatosságnövelés erősítése</p>
--	--

5. AZ ÉRTÉKELT OPCIÓK ÉS EZEK HATÁSAI

5.1. A segítségnyújtás rendelkezésre állása

A 2010. évi reagálási közleményben⁷ a Bizottság *Európai Vészhelyzeti Reagálási Kapacitás* létrehozását (az résztvevő országok önkéntes, előzetesen felajánlott kapacitásainak összevonását) és *Európai Vészhelyzeti Reagálási Központ* kialakítását javasolja, a szállítás megkönnyítése, valamint a kapacitásbeli hiányosságok uniós forrásokból finanszírozott eszközökkel történő pótlása érdekében. Minden érdekelt erőteljesen támogatja a több tervezést, az előzetes intézkedéseket és a kiszámíthatóságot.

A segítségnyújtás rendelkezésre bocsátásának szakpolitikai opciói: (1) A kapacitások önkéntes összevonása uniós társfinanszírozás nélkül; (2) A kapacitások önkéntes összevonása korlátozott uniós társfinanszírozással (kizárólag a bevetés költségei tekintetében); (3) A kapacitások önkéntes összevonása nagyobb mértékű uniós társfinanszírozással (némi fejlesztéssel, többek közt a felszerelések tekintetében), készenléti költségekkel és bevetéssel.

Az 1. opció nem érintené az EU költségvetését vagy nem járna jogszabály-módosítással. Tisztán politikai kötelezettségvállalás lenne, és nem biztosítaná fenntartható módon elegendő eszköz megbízható rendelkezésre állását. A 2. opció csökkentené a részt vevő államok pénzügyi terheit, melyek az összevont eszközökhöz való hozzájárulásból adódnak, és koherensebbé és jobban igényalapúvá tenné az uniós reagálást. Így elkerülhetőek lennének a duplikációk, előtérbe kerülnének a komplementaritások és felgyorsulna a segítségnyújtás, miközben általában véve nőne a hatékonyság. A részt vevő államokra és az EU-ra háruló igazgatási teher alacsony lenne. A becsült költségvetési átcsoportosítás évente 9 millió EUR. A 3. opció hatása a 2. opcióéhoz hasonlítható, és tovább növelné az uniós katasztrófareagálás hatékonyságát és eredményességét, mivel gyorsabban eredményezne működőképes összevont kapacitásokat.

Összességében a 2. és 3. opció kedvezőbb a hatékonyság és eredményesség szempontjából, míg a 3. opció előnyei sokkal markánsabbak.

5.2. A kritikus hiányosságok azonosítása és pótlása

A 2010. évi közlemény több módszert felsorol a reagálási hiányosságok enyhítésére. Ezek közt szerepel annak a lehetősége, hogy az uniós finanszírozású eszközöket megosszák EU-szerte, és az önkéntesen összevont kapacitások eszközeihez hasonlóan juttassák célba azokat.

⁷ COM(2010) 600.

Amikor nincs szükség az eszközökre uniós műveletekhez, az azokat igazgató résztvevő államok maguk használhatnák azokat.

Szakpolitikai opciók a kritikus hiányosságok tekintetében: (1): a hiányosságok résztvevő államok általi pótlása uniós társfinanszírozás nélkül; (2): a hiányosságok résztvevő államok általi pótlása uniós társfinanszírozással; (3) a hiányosságok uniós szintű eszközökkel való pótlása.

Az 1. opció nem okozna jelentős költségeket az EU költségvetése számára, de hatékonysága is korlátozott lenne. A résztvevő államok között egyenlőtlenül megoszló pénzügyi terhek és előnyök valószínűleg feszültségeket okoznának. A 2. opció hatékonyan és eredményesen pótolná a hiányosságokat és osztaná meg az eszközöket, méltányosabb és koherensebb modellt vezetne be (részleges) tehermegosztás útján, és csökkentené a résztvevő államok pénzügyi terheit. A 3. opció nagyon hatékony, lehetővé teszi az EU számára, hogy időben és költséghatékony módon pótolja az azonosított hiányosságokat – a költségvetés rendelkezésre állása függvényében. Az uniós költségvetésre gyakorolt nagyobb hatások szubszidiaritási okok miatt megkérdőjelezhetők lehetnek.

A 2. opció az alacsony valószínűségű/ nagy hatású kockázatokra reagáló eszközök esetében tűnik különösen megfelelőnek, a 3. opció pedig az összes szereplő javát szolgáló horizontális eszközök esetében, különösen, ha ezek alacsony költségvetési hatásokkal járnak.

5.3. Szállítás

A szállítás korlátozott logisztikai és pénzügyi erőforrásaira vonatkozó szakpolitikai opciók: (1) az eddigi rendszer megszüntetése; (2) a szakpolitika változatlanul hagyása; (3) a maximális uniós szállítási társfinanszírozás megemlése a legnagyobb prioritást élvező szükségletek esetében; (4) a maximális uniós társfinanszírozás egységes megemlése.

Az 1. opció aláásná a polgári védelmi célkitűzések megvalósítását, az opció ezért elvetésre kerül. A 2. opció a magánszféra által biztosított költségmentes megoldásokra támaszkodik, valamint arra, hogy a résztvevő államok szállítási kapacitásokat ajánlanak fel egymásnak. A 3. és 4. opció csökkentené a szállítás finanszírozásához kapcsolódó korlátokat. A 3. opció igényalapúvá tenné az általános reagálást. A 3. és 4. opció külső partnerekre háruló igazgatási terhei valószínűleg változatlanok maradnak. A 4. opció azzal a kockázattal jár, hogy az alacsony szállítási költségek miatt nem alapvető javakat is a helyszínrre telepítenek, ezért a 3. opció az előnyben részesített opció.

A racionalizált igazgatási eljárások kialakításának szakpolitikai opciói: (1) a szakpolitika változatlanul hagyása; (2) egyszerűsítés.

Az 1. opció olyan Bizottság általi egyszerűsítésre vonatkozik, amelyhez nem kell jogszabályokat módosítani. A 2. opció jogszabály-módosítással jár, és várhatóan tovább csökkenti az EU és a résztvevő országok igazgatási költségeit, valamint jelentős mértékben hozzájárul a célkitűzések megvalósításához. Mivel jelentős javulás eléréséhez az 1. opció nem tekinthető elegendőnek, a 2. az előnyben részesített opció.

5.4. Felkészültség

A érdekelték általános elégedettségüknek adtak hangot a jelenlegi képzési és gyakorlatozási intézkedésekkel kapcsolatban. Néhányan ezek hatályának kiterjesztését kérték. Mivel az EUMSZ 196. cikkében rögzített jogalap kizárja a harmonizációt, a kötelező erejű jogi

aktusok, kötelező normák vagy minőséget igazoló címkék opcióját már korai szakaszban elvetették.

Szakpolitikai opciók: 1) Nem kötelező erejű iránymutatás a képzésekkel és gyakorlatokkal kapcsolatban, és a CPFÍ kiadási szintjének változatlanul hagyása; 2) Általános uniós felkészültségi szakpolitikai keret kötelező jogi erejű rendelkezések nélkül, valamint pótlólagos uniós finanszírozás képzési hálózat kialakítására és más fellépésekre; 3) A polgári védelmi képzésekhez nyújtott uniós támogatás, melynek feltétele, hogy a résztvevő államok képzési központjai megfeleljenek bizonyos minimális követelményeknek.

1. opció: A résztvevő államokban valószínűleg különböző felkészültségi szinteket eredményező, nem kötelező uniós iránymutatások nem lennének hatékonyak. Korlátozott lenne gazdasági, környezeti és társadalmi hatásuk és igazgatási teherrel járnának, mivel a résztvevő államok lényegében csak a saját normáikat érvényesítenék.

2. opció: Mivel a résztvevő államok felkészültségi szintjei különbözőek, a nem kötelező uniós iránymutatások végrehajtása különböző költség- és hatékonyságvonatokkal járna. Uniós finanszírozási támogatással a költségek (részben) az EU költségvetésére hárulnának.

3. opció: A több mint egy résztvevő állam részvételével zajló reagálási műveletek nagyobb hatékonyságát és eredményességét közös elvek, tudás, jobb interoperabilitás és nagyobb erőforrások összevonása útján biztosítják. A képzési hálózat kialakításával kapcsolatos uniós szintű költségek korlátozottak. A résztvevő államok végrehajtási költségei pl. a tananyagra vonatkozó normák tekintetében jelentkezők. Az állami és magán-közreműködők igazgatási terhei jelentősek lehetnek, mivel a normák tiszteletben tartása és az előírások betartása valószínűleg pótlólagos jelentéstételi költségeket eredményez.

Az 1. opcióhoz képest a 2. és 3. opciónak több előnye van a hatékonyság és az uniós többletérték tekintetében. A 3. opció valószínűleg jobb lenne a 2. opciónál a hatékonyság és a koherencia tekintetében, de az érintettek fenntartásaiba ütközött.

5.5. Megelőzés

Az érdekeltek egyet értenek azzal, hogy a megelőzési tevékenységek az uniós polgári védelmet előre vivő kiegyensúlyozott megközelítés integráns részét kell, hogy képezzék.

Szakpolitikai opciók: 1) Nem lesz új uniós jogszabály, de iránymutatás készül a minimális nemzeti megelőzési standardokról és a nemzeti katasztrófakockázat-kezelési tervekről. A társfinanszírozás szintje a jelenlegivel azonos marad. 2) Általános uniós megelőzési politikai keret nem kötelező iránymutatásokkal és további uniós finanszírozással a katasztrófakockázat-kezelési tervekhez; 3) határidő kitűzése a katasztrófakockázat-kezelési tervek tagállamok általi elkészítéséhez, melyeket bizottsági iránymutatások kísérnek.

Az 1. opció a tervek és a minimális megelőzési standardok különböző végrehajtásához vezethet, és nem vezetne az általános uniós megelőzési szint emelkedéséhez.

A 2. opció az iránymutatások gyorsabb végrehajtását eredményezné, feltéve, hogy a résztvevő államok uniós finanszírozásért folyamodnának. A költségek az egyes nemzeti rendszerek fejlettségétől függenének. A pótlólagos jelentéstétel igazgatási költségei alacsonyak vagy jelentéktelenek lennének. A gazdasági, környezeti és társadalmi hatások nagyobbak lennének, mint az 1. opció esetében.

A 3. opció következetes, méltányos megközelítést eredményezne szerte az Unióban, de a végrehajtás késhet a jogalkotási folyamatok hossza miatt. A kapcsolódó igazgatási terhek alacsonyak.

Mivel az 1. opció nem biztosít elegendő hatékonyságot és koherenciát, a 2. és a 3. opció lenne előnyös a hatékonyság, az eredményesség és a koherencia szempontjából. A 2. opció gyorsabb végrehajtást tenne lehetővé, míg a 3. opció középtávon a katasztrófakockázat-kezelési tervek koherensebb végrehajtását eredményezheti, de fontos érintettek fenntartásaiba ütközött.

6. ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A hatásvizsgálat eredménye alapján azt javasoljuk, hogy a következők szerepeljenek a jogalkotási javaslatban: A reagálással kapcsolatban az eszközök önkéntes összevonásának lényeges elemei és elvei (a segítségnyújtás rendelkezésre állása – 3. opció), és az uniós forrásokból finanszírozott eszközök lényeges elemei és elvei (kritikus hiányosságok – 2. opció), hivatkozással a végrehajtási szabályokra. A szállítással kapcsolatban a hatásvizsgálat néhány hatályos jogszabályi rendelkezés felülvizsgálatát javasolja a szállítási műveletek maximális uniós finanszírozási arányának emelése, valamint az igazgatási eljárások egyszerűsítése érdekében. A megelőzés és felkészültség tekintetében általános uniós szakpolitikai keret és bizottsági iránymutatás javasolt. Fontolóra kell venni határidő megállapítását a tagállamok részére a katasztrófakockázat-kezelési tervek kidolgozásához (megelőzés – 3. opció). A pótlólagos uniós pénzügyi támogatás elősegítené a katasztrófakockázat-kezelési tervek kidolgozását és a minimumstandardok teljesítését, a képzési hálózat kialakítását és más fellépéseket (felkészültség – 2. opció).

A támogatási tevékenységek további finanszírozása a CPFI megfelelő módosítását igényelné.

7. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

A Bizottság a jogszabály végrehajtását legkorábban három évvel annak hatályba lépését követően fogja értékelni és teljesítményét felmérni. Erre többek között olyan nyomonkövetési információk alapján fog sor kerülni, mint az eredménymutatók és a kiindulási értékekhez képest elért eredmények, például a reagálási idő és a felkészültségi intézkedések tekintetében.