



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 20.12.2011  
SEC(2011) 1630 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI**

*care însoțește documentul*

**Decizie a Parlamentului European și a Consiliului**

**privind un mecanism de protecție civilă la nivelul Uniunii**

{COM(2011) 934 final}

{SEC(2011) 1632 final}

*Declinare a responsabilității: prezentul raport angajează numai serviciile Comisiei implicate în elaborarea sa și nu aduce atingere formei finale a oricărei decizii pe care urmează să o ia Comisia.*

## 1. INTRODUCERE

Legislația UE în materie de protecție civilă (PC) constă în două decizii ale Consiliului de instituire a unui mecanism comunitar<sup>1</sup> și, respectiv, a unui instrument financiar (IFPC)<sup>2</sup>. Mecanismul sprijină și coordonează pregătirea și acordarea asistenței în natură de către statele membre (echipe, experți și echipamente) în țări care solicită asistență internațională în situații de urgență majoră de orice fel, naturale sau cauzate de om, atât în interiorul, cât și în afara UE.

Dezastrele devin mai frecvente, mai intense și mai complexe. Sistemele actuale de prevenire și protecție împotriva dezastrelor și de coordonare la nivelul UE trebuie să fie adaptate pentru a face față acestor provocări cu eficacitate și eficiență.

Prezenta evaluare a impactului (EI) a fost efectuată de Comisie pentru a contribui la orientarea acestui proces. Evaluarea analizează opțiunile de politică privind cooperarea în domeniul protecției civile ale UE, inclusiv toate aspectele unei evaluări *ex ante* realizate pentru forma viitoare a instrumentului financiar de protecție civilă (IFPC).

## 2. CONSULTĂRI LE CU PĂRȚILE INTERESATE

Procesul de EI a inclus un grup de coordonare a EI la care au participat 21 de servicii relevante<sup>3</sup> cu privire la EI și elaborarea unui studiu extern exhaustiv<sup>4</sup>.

Principalele părți interesate sunt autoritățile naționale în domeniul protecției civile, organizațiile internaționale, agențiile ONU, organizațiile de gestionare a situațiilor de urgență și comunitatea umanitară. Au avut loc trei consultări specifice ale părților interesate<sup>5</sup> și o serie de evenimente dedicate acestora<sup>6</sup>. În urma avizului Comitetului de evaluare a impactului, raportul de evaluare a impactului a fost revizuit, pentru a reflecta toate comentariile.

## 3. PROBLEMELE CARE TREBUIE ABORDATE

Actualul IFPC va înceta la sfârșitul anului 2013. Decizia privind mecanismul este strâns legată de IFPC, dar pentru aceasta nu există o dată de încetare. Acțiunile de protecție civilă ale UE în cadrul mecanismului și al IFPC se confruntă cu trei provocări majore: 1) creșterea continuă a numărului, intensității și complexității dezastrelor, 2) constrângerile bugetare având în vedere situația economică actuală și 3) limitările sistemice, inerente mandatului actual al mecanismului, care diminuează eficacitatea, eficiența și coerența răspunsului UE în caz de dezastre.

---

<sup>1</sup> JO L 314, 2007, p. 9.

<sup>2</sup> JO L 71, 2007, p. 9.

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

<sup>4</sup> Anexa C.

<sup>5</sup> Reuniuni cu părțile interesate în perioada 6 aprilie - 17 iunie 2011, cu câte 120 de participanți la fiecare dintre acestea.

<sup>6</sup> Reuniunea directorilor generali cu atribuții în domeniul PC la Budapesta în perioada 23-25 mai 2011.

Mecanismul prezintă, la ora actuală, o serie de deficiențe legate de răspuns, pregătire și prevenire în caz de dezastre:

- (1) mod de funcționare reactiv și ad hoc, ceea ce limitează eficacitatea, eficiența și coerența unui răspuns european în caz de dezastre; în prezent, mecanismul nu este în măsură să garanteze disponibilitatea asistenței în caz de nevoie și nu permite o planificare corespunzătoare pentru situații de urgență;
- (2) lacune critice ale mijloacelor de răspuns cauzate de cantități insuficiente și de probleme de planificare și de punere în comun. Aceste lacune există în ceea ce privește mijloacele necesare pentru a face față unor riscuri cu probabilitate redusă/impact crescut, mijloacele specializate care presupun costuri ridicate, precum și mijloacele „orizontale”;
- (3) soluții de transport limitate și proceduri complexe care constituie bariere în calea unui răspuns optim: lipsa unui acces corespunzător la transport poate împiedica furnizarea asistenței; procedurile pentru solicitarea sprijinului financiar al UE pentru transport sunt considerate greoaie din punct de vedere administrativ în cazul unor acțiuni de răspuns rapid;
- (4) pregătire limitată în materie de formare și exerciții: au apărut probleme de incompatibilitate în ceea ce privește echipamentele, procedurile de cooperare, pregătirea individuală și încrederea în capacitățile partenerilor. Fără asistență din partea UE, statele participante (SP) nu vor fi în măsură să își îmbunătățească nivelul de pregătire pentru evenimente de mare anvergură și transfrontaliere;
- (5) lipsa unei integrări în materie de prevenire: politicilor sectoriale de prevenire le lipsește un cadrul general al UE de gestionare a riscului în care diferitele elemente pot fi reunite pentru a lega cu mai multă eficacitate prevenirea cu pregătirea și cu răspunsul.

### **3.1. Situația de referință**

În scenariul de referință nu se aduce nicio modificare Deciziei privind mecanismul, iar IFPC este reînnoit în forma sa actuală. Aceasta ar conduce la un sistem de răspuns care nu este suficient de eficace pentru a răspunde nevoilor, care ratează ocazia de a obține avantaje economice printr-o mai bună punere în comun a resurselor și nu exploatează potențialul cooperării pentru a consolida prevenirea și pregătirea.

Comisia consideră că, fără acțiuni suplimentare:

- (1) ar fi disponibile mai puține mijloace pentru cooperarea la nivelul UE;
- (2) ar crește numărul problemelor legate de transport și întârzierile;
- (3) statele membre, la nivel individual, nu ar atinge un grad suficient de pregătire;
- (4) beneficiile cooperării în ceea ce privește prevenirea ar fi sub așteptări.

### 3.2. Justificarea acțiunii la nivel UE și subsidiaritatea

Articolul 196 din TFUE constituie temeiul juridic specific pentru ca acțiunile de protecție civilă ale Uniunii să sprijine și să completeze acțiunea statelor membre la nivel național, regional și local în ceea ce privește prevenirea, pregătirea și răspunsul în caz de dezastre naturale sau provocate de om, precum și să promoveze coerența la nivel internațional a acțiunilor în domeniul protecției civile.

Acțiunea UE în acest domeniu presupune situații de gestionare cu o puternică componentă multinațională, fapt ce necesită o coordonare globală și acțiuni concertate dincolo de nivelul național. Valoarea adăugată al UE ar rezulta din economii de scară, cum ar fi logistică, transport, punerea voluntară în comun a mijloacelor, o mai bună utilizare a resurselor limitate și economii ale acțiunii preventive, în locul unui răspuns *post factum* la dezastre.

### 4. OBIECTIVELE REVIZUIRII

Obiective generale	Obiective specifice
<b>Răspuns</b> (1) Asigurarea unui răspuns mai eficace și mai eficient grație planificării și unei disponibilități sporite a asistenței	Trecerea de la o coordonare reactivă și ad hoc la un sistem planificat și stabilit în prealabil și previzibil
(2) Remedierea lacunelor critice în materie de capacitate de răspuns	Identificarea și eliminarea lacunelor critice în materie de capacitate de răspuns în caz de dezastre în mod eficient din punctul de vedere al costurilor
<b>Transport</b> (3) Îmbunătățirea răspunsului în caz de urgențe majore prin soluții mai bune de transport	(a) Reducerea blocajelor cauzate de resurse logistice și financiare limitate în materie de transport (b) Simplificarea furnizării transportului și raționalizarea procedurilor administrative
<b>Pregătire</b> (4) Sprijinirea și completarea acțiunilor de pregătire ale SP cu un cadru de politică coerent al UE în materie de pregătire	(1) O mai bună conectare a sistemelor naționale de pregătire printr-o coerență sporită. (2) Extinderea domeniului de aplicare a acțiunilor de pregătire actuale ale UE și o mai bună corelare cu programele naționale. (3) Definirea în mod explicit a pregătirii ca obiectiv al cooperării UE în domeniul protecției civile și asigurarea unei finanțări suficiente.

<p><b>Prevenire</b></p> <p>(5) Sprijinirea și completarea acțiunilor SP de gestionare a riscului de dezastre printr-un cadru de politică coerent al UE în materie de prevenire</p>	<p>(1) Sprijinirea planificării la nivel național a gestionării riscului de dezastre.</p> <p>(2) Îmbunătățirea schimbului de experiență prin promovarea unei înțelegeri comune a practicilor de gestionare a riscului de dezastre și asigurarea de finanțare pentru atingerea unui nivel ridicat de protecție.</p> <p>(3) Integrarea politicilor de prevenire a dezastrelor</p> <p>(4) Intensificarea sensibilizării cu privire la prevenire</p>
--	--

## 5. OPȚIUNILE EVALUATE ȘI IMPACTUL ACESTORA

### 5.1. Disponibilitatea asistenței

În comunicarea privind răspunsul din 2010<sup>7</sup>, Comisia propune crearea unei *Capacități europene de răspuns de urgență* (o punere în comun voluntară a mijloacelor pre-angajate ale SP) a unui *Centru european de răspuns pentru situații de urgență*, facilitarea transportului și mijloace finanțate de UE pentru acoperirea lacunelor în ceea ce privește capacitatea. Toate părțile interesate susțin cu fermitate sporirea planificării, a dispozițiilor, măsurilor prealabile și a previzibilității.

Opțiuni de politică pentru disponibilitatea asistenței: (1) punerea în comun voluntară, fără cofinanțare din partea UE; (2) punerea în comun voluntară cu o cofinanțare limitată din partea UE (numai costurile de desfășurare a asistenței); (3) punerea în comun voluntară cu un grad mai ridicat de cofinanțare din partea UE (unele dezvoltări, inclusiv echipamentul), costuri de asigurare a permanenței și de desfășurare a asistenței.

Opțiunea 1 nu ar afecta bugetul UE și nici nu presupune modificări legislative. Ar fi un angajament pur politic și nu ar asigura disponibilitatea fiabilă și perenă a unor mijloace suficiente. Opțiunea 2 ar reduce constrângerile financiare asupra SP de a contribui cu mijloace, ar conferi mai multă coerență răspunsului UE și ar face ca acesta să se bazeze într-o măsură mai mare pe nevoile existente. Astfel s-ar evita duplicarea, s-ar încuraja complementaritățile și s-ar accelera acordarea asistenței, cu creșterea eficienței la nivel general. Sarcina administrativă asupra SP și asupra UE ar fi redusă. Schimbarea bugetară estimată este de 9 milioane EUR anual. Impactul opțiunii 3 este comparabil cu ce al opțiunii 2 și ar crește în continuare eficacitatea și eficiența răspunsului UE în caz de dezastre, deoarece ar conduce mai repede la o punere în comun a resurselor.

În ansamblu, opțiunile 2 și 3 sunt superioare în termeni de eficacitate și eficiență, beneficiile în cazul opțiunii 3 fiind chiar și mai pronunțate.

### 5.2. Identificarea și acoperirea lacunelor critice

Comunicarea din 2010 menționează diferite mijloace de acoperire a lacunelor în materie de răspuns în care există opțiunea punerii în comun în întreaga Uniune a mijloacelor finanțate de UE și a utilizării acestora similar cu modurile de utilizare a mijloacelor provenite din punerea în comun voluntară. Atunci când acestea nu sunt necesare pentru operațiuni ale UE, SP care gestionează aceste mijloace le-ar putea utiliza pe plan intern.

<sup>7</sup> COM(2010) 600.

Opțiuni de politică pentru lacunele critice: (1) acoperirea lacunelor de către SP, fără cofinanțare din partea UE; (2) acoperirea lacunelor de către SP, cu cofinanțare din partea UE; (3) acoperirea lacunelor cu mijloace disponibile la nivelul UE.

Opțiunea 1 nu ar induce costuri semnificative pentru bugetul UE, dar și eficacitatea acesteia ar fi limitată. Sarcinile financiare și beneficiile distribuite inegal între SP pot crea tensiuni. Opțiunea 2 ar acoperi lacunele și ar permite punerea în comun a mijloacelor în mod eficace și eficient, introducând un model mai echitabil și mai coerent printr-o distribuție (parțială) a sarcinilor și prin reducerea constrângerilor financiare asupra statelor participante. Opțiunea 3 este foarte eficace, permițând remedierea cu promptitudine și eficiență din punctul de vedere al costurilor de către UE a lacunelor identificate - sub rezerva disponibilității resurselor bugetare. Un impact mai mare pentru bugetul UE ar putea fi contestat din motive de subsidiaritate.

Opțiunea 2 pare a fi în mod special adecvată pentru mijloace care răspund unor riscuri cu probabilitate scăzută/impact puternic, opțiunea 3 pentru mijloace orizontale de care beneficiază toți actorii, în special în cazul în care implicațiile bugetare sunt nesemnificative.

### **5.3. Transportul**

Opțiuni de politică pentru resurse logistice și financiare limitate în materie de transport: (1) întreruperea sistemului; (2) politicile în vigoare rămân neschimbate; (3) crește nivelul maxim al cofinanțării din partea UE destinată transportului pentru nevoile prioritare stringente; (4) crește nivelul maxim al cofinanțării din partea UE destinată transportului în general.

Opțiunea 1 ar submina îndeplinirea obiectivelor de PC și, prin urmare, este eliminată. Opțiunea 2 se bazează pe soluții private care nu implică costuri pe faptul că SP își pun la dispoziție în mod reciproc posibilități de transport. Opțiunile 3 și 4 ar reduce barierele legate de finanțarea transportului. Opțiunea 3 ar face ca răspunsul global să aibă la bază nevoile existente. Sarcina administrativă a opțiunilor 3 și 4 și care revine partenerilor externi este foarte probabil să rămână aceeași. Opțiunea 4 implică riscul ca cheltuielile de transport scăzute să încurajeze distribuirea de bunuri neesențiale. Prin urmare, se preferă opțiunea 3.

Opțiuni de politică pentru raționalizarea procedurilor administrative: (1) politica în vigoare rămâne neschimbată; (2) simplificare.

Opțiunea 1 prevede ca simplificarea să fie întreprinsă de Comisie, fără revizuire legislativă. Opțiunea 2 include revizuire legislativă și se estimează că va reduce în continuare costurile administrative pentru UE și pentru SP și că va contribui în mod semnificativ la îndeplinirea obiectivelor. Întrucât opțiunea 1 nu este considerată a fi suficientă pentru a aduce îmbunătățiri substanțiale, se preferă opțiunea 2.

### **5.4. Pregătirea**

Părțile interesate și-au exprimat satisfacția generală cu privire la dispozițiile actuale în materie de formare și de exerciții. Câteva dintre acestea au solicitat extinderea domeniului lor de aplicare. Opțiunile de introducere a unei legislații, a unor standarde sau etichete de calitate obligatorii au fost eliminate de la început, întrucât temeiul juridic al articolului 196 din TFUE exclude armonizarea.

Opțiuni de politică: 1) orientări fără caracter obligatoriu cu privire la formare și exerciții și nicio schimbare a nivelului cheltuielilor în cadrul IFPC; 2) cadru general de politică al UE pentru pregătire fără dispozițiile obligatorii din punct de vedere juridic, la care se adaugă finanțare suplimentară din partea UE pentru instituirea unei rețele de formare și pentru alte acțiuni; 3) sprijin din partea UE pentru formare în materie de PC condiționat de îndeplinirea anumitor cerințe minime de către centrele de formare ale SP.

Opțiunea 1: existența unor orientări ale UE fără caracter obligatoriu care ar putea conduce la diferențe ale nivelurilor de pregătire în SP nu ar asigura eficacitate. Impactul economic, asupra mediului și social, inclusiv sarcina administrativă, ar fi limitate, întrucât SP ar pune în aplicare numai propriile standarde.

Opțiunea 2: dat fiind că SP se situează la niveluri diferite în ceea ce privește pregătirea, punerea în aplicare a unor orientări UE cu caracter neobligatoriu ar avea implicații diferite în ceea ce privește costurile și eficacitatea. În cazul în care s-ar oferi sprijin financiar din partea UE, costul ar fi suportat (parțial) de bugetul UE.

Opțiunea 3: o mai mare eficacitate și eficiență a operațiunilor de răspuns care implică mai mult de un SP se obțin prin existența unor principii și cunoștințe comune, printr-o mai bună interoperabilitate și o mai bună punere în comun a resurselor. Costurile la nivelul UE sunt limitate în ceea ce privește crearea unei rețele de formare. Costurile de punere în aplicare în SP sunt legate printre altele de standardele pentru programele de învățământ. Sarcina administrativă pentru operatorii publici și privați poate fi semnificativă, deoarece respectarea standardelor și îndeplinirea cerințelor sunt susceptibile să atragă costuri suplimentare considerabile legate de raportare.

Opțiunile 2 și 3 ar oferi beneficii mai bune în ceea ce privește eficiența și valoarea adăugată a UE, în comparație cu opțiunea 1. Opțiunea 3 este susceptibilă să fie superioară Opțiunii 2 în ceea ce privește eficacitatea și coerența, dar a fost întâmpinată cu rezerve de părțile interesate.

## **5.5. Prevenirea**

Părțile interesate sunt de acord că acțiunile de prevenire trebuie să devină o parte integrantă a unei abordări echilibrate care să faciliteze progresele în domeniul protecției civile a UE.

Opțiuni de politică: 1) fără legislație UE nouă, doar orientări privind standardele minime naționale de prevenire și privind planurile naționale de gestionare a riscului de dezastre (PGR-uri) și aceleași niveluri de cofinanțare ca și în prezent; 2) cadru general de politică al UE privind prevenirea, cu orientări cu caracter neobligatoriu, la care se adaugă finanțare din partea UE pentru PGR-uri; 3) stabilirea unei date pentru finalizarea PGR-urilor de către statele membre, plus orientări ale Comisiei

Opțiunea 1 ar putea conduce la diferențe în punerea în aplicare a PGR-urilor și a standardelor minime de prevenire, și nu ar reuși să asigure un standard global mai ridicat de prevenire în cadrul UE.

Opțiunea 2 ar conduce la un ritm mai rapid de punere în aplicare a orientărilor, cu condiția ca SP să solicite finanțare din partea UE. Costurile ar depinde de dezvoltarea fiecărui sistem național. Costurile administrative ale raportării suplimentare ar fi reduse sau ne semnificative. Impactul economic, asupra mediului și social ar fi superioare față de cele corespunzătoare opțiunii 1.



Opțiunea 3 presupune o abordare coerentă, echitabilă pe întreg teritoriul UE, dar punerea în aplicare ar putea fi întârziată din cauza duratei procedurilor legislative. Sarcina administrativă ar fi redusă.

Dacă opțiunea 1 nu asigură suficientă eficacitate și coerență, opțiunile 2 și 3 ar fi benefice pentru eficacitate, eficiență și coerență. Opțiunea 2 ar permite o punere în aplicare mai rapidă, în timp ce opțiunea 3 ar putea conduce pe termen mediu la o punere în aplicare mai coerentă a planurilor de gestionare a riscului de dezastre, dar a fost întâmpinată cu rezerve de către principalele părți interesate.

## **6. REZUMAT ȘI CONCLUZII**

EI propune includerea în proiectul legislativ a unor aspecte, după cum urmează. Referitor la capacitatea de răspuns, elementele și principiile esențiale privind punerea în comun voluntară a mijloacelor (opțiunea 3 referitoare la disponibilitatea asistenței) și privind mijloacele finanțate de UE (opțiunea 2 referitoare la lacunele critice), cu menționarea normelor de aplicare. Referitor la transport, EI propune revizuirea anumitor dispoziții juridice actuale pentru a crește rata maximă de finanțare din partea UE pentru operațiunile de transport, precum și pentru a simplifica procedurile administrative. În ceea ce privește prevenirea și pregătirea, se propune adoptarea unui cadru general de politică al UE și a unor orientări ale Comisiei. Ar trebui avut în vedere un termen de elaborare a PGR-urilor de către SM (opțiunea 3 referitoare la prevenire). Asistența financiară suplimentară din partea UE ar sprijini elaborarea PGR-urilor și îndeplinirea standardelor minime, rețeaua de formare și alte acțiuni (opțiunea 2 referitoare la pregătire).

Finanțarea suplimentară pentru sprijinirea unor acțiuni ar necesita modificări corespunzătoare ale IFPC.

## **7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE**

Comisia va evalua și va efectua o analiză comparativă a punerii în aplicare a legislației nu mai devreme de trei ani de la intrarea acesteia în vigoare, pe baza, *inter alia*, a informațiilor obținute în urma monitorizării, cum ar fi indicatori de rezultat și de referință, precum timpul de răspuns și măsurile de pregătire.