



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 20.12.2011
SEK(2011) 1630 v konečnom znení

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady

o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany a o zriadení finančného nástroja civilnej ochrany na roky 2014 – 2020

{KOM(2011) 934 v konečnom znení}
{SEK(2011) 1632 v konečnom znení}

*Vyhlásenie o odmietnutí zodpovednosti: Touto správou sú viazané len útvary Komisie
podieľajúce sa na jej príprave a nepredurčuje konečnú formu akéhokoľvek rozhodnutia
prijatého Komisiou.*

1. Úvod

Právne predpisy EÚ v oblasti civilnej ochrany (CO) pozostávajú z dvoch rozhodnutí Rady, ktorými sa zriaďuje mechanizmus Spoločenstva¹ a finančný nástroj (CPFI)². Mechanizmus podporuje a koordinuje prípravu a nasadenie materiálnej pomoci členských štátov (tímy, experti a vybavenie) v krajinách požadujúcich medzinárodnú pomoc v prípade závažných mimoriadnych udalostí každého druhu, prírodných alebo spôsobených ľudskou činnosťou, v rámci a mimo EÚ.

Ku katastrofám dochádza stále častejšie a sú čoraz intenzívnejšie a zložitejšie. Aby tieto výzvy bolo možné efektívne a účinne riešiť, je potrebné prispôbiť súčasné systémy prevencie a ochrany pred katastrofami a koordináciu na úrovni EÚ.

Toto posúdenie vplyvu uskutočnila Komisia s cieľom pomôcť pri usmerňovaní tohto procesu. Skúma možnosti politiky spolupráce EÚ v oblasti CO vrátane všetkých aspektov hodnotenia *ex-ante* budúcej formy nástroja CPFI.

2. KONZULTÁCIE ZAJINTERESOVANÝCH STRÁN

Na procese posúdenia vplyvu sa podieľala riadiaca skupina pre posúdenie vplyvu pozostávajúca z 21 príslušných útvarov³ a tento proces zahŕňal aj rozsiahlu externú štúdiu⁴.

Hlavnými zainteresovanými stranami sú vnútroštátne orgány CO jednotlivých štátov, medzinárodné organizácie, agentúry OSN, organizácie zaoberajúce sa riadením mimoriadnych situácií a humanitárne spoločenstvo. Uskutočnili sa tri cielené konzultácie zainteresovaných strán⁵ a uskutočnil sa rad podujatí zainteresovaných strán⁶. Po vydaní stanoviska rady pre posúdenie vplyvu bola správa o hodnotení zrevidovaná so zreteľom na zohľadnenie všetkých pripomienok.

3. PROBLÉMY, KTORÉ TREBA RIEŠIŤ

Platnosť súčasného nástroja CPFI uplynie koncom roka 2013. Rozhodnutie týkajúce sa mechanizmu je úzko spojené s nástrojom CPFI, nemá však určený dátum uplynutia platnosti. Akcie EÚ v oblasti CO v rámci mechanizmu a nástroja CPFI stoja pred tromi veľkými výzvami: 1) neustále rastúci počet, intenzita a zložitosť katastrof, 2) rozpočtové obmedzenia v súvislosti so súčasnou hospodárskou situáciou a 3) systémové obmedzenia súčasného mandátu mechanizmu, ktoré obmedzujú efektívnosť, účinnosť a koherentnosť reakcie EÚ na katastrofy.

Pokiaľ ide o reakciu, pripravenosť a prevenciu katastrof, mechanizmus má v súčasnosti viaceré nedostatky:

¹ Ú. v. EÚ L 314, 2007, s. 9.

² Ú. v. EÚ L 71, 2007, s. 9.

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

⁴ Príloha C.

⁵ Stretnutia zainteresovaných strán zo 6. apríla a 17. júna 2011, na každom sa zúčastnilo 120 účastníkov.

⁶ Stretnutie generálnych riaditeľov CO v Budapešti 23. – 25. mája 2011.

- (1) Reaktívne a ad hoc fungovanie obmedzuje efektívnosť, účinnosť a koherentnosť európskej reakcie na katastrofy. V súčasnej dobe mechanizmus nedokáže zaručiť dostupnosť pomoci v prípade potreby a neumožňuje zmysluplné pohotovostné plánovanie.
- (2) Závažné nedostatky, pokiaľ ide o prostriedky na reakciu v dôsledku nedostatočných množstiev, problémov s načasovaním alebo spoločného užívania. Nedostatky sa vyskytujú v súvislosti s prostriedkami určenými na riešenie rizík nízkej pravdepodobnosti/závažného vplyvu, špecializovanými prostriedkami s vysokými nákladmi a „horizontálnymi“ prostriedkami.
- (3) Obmedzené dopravné riešenia a náročné postupy bránia optimálnej reakcii: Nedostatočný prístup k doprave môže brániť poskytnutiu pomoci, postupy pri požadovaní finančnej podpory EÚ na dopravu sa v prípade akcií v rámci rýchlej reakcie považujú za zaťažujúce z administratívneho hľadiska.
- (4) Obmedzená pripravenosť v oblasti odbornej prípravy a cvičení: Pokiaľ ide o vybavenie, postupy spolupráce, individuálnu pripravenosť a dôveru v schopnosti partnerov, ukázalo sa, že existujú problémy s nekompatibilitou. Bez pomoci EÚ zúčastnené štáty nedokážu zvýšiť svoju pripravenosť na takú úroveň, aby zvládli udalosti obrovských a cezhraničných rozmerov.
- (5) Nedostatočná integrácia v oblasti prevencie: Sektorovým politikám v oblasti prevencie chýba všeobecný rámec EÚ pre riadenie rizík, kde sa jednotlivé prvky môžu zlúčiť s cieľom dosiahnuť účinnejšie prepojenie prevencie s pripravenosťou a reakciou.

3.1. Základný scenár

V základnom scenári sa nezavádzajú žiadne zmeny rozhodnutia týkajúceho sa mechanizmu a nástroj CPFI sa obnoví vo svojej súčasnej podobe. Výsledkom by bol systém reakcie, ktorý nie je dostatočne účinný na uspokojenie potrieb, nedokáže využívať ekonomické výhody na základe lepšieho združovania a nevyužíva potenciál spolupráce na posilnenie prevencie a pripravenosti.

Komisia usudzuje, že bez ďalšej akcie:

- (1) by bolo k dispozícii menej prostriedkov na spoluprácu EÚ;
- (2) zvýšili by problémy spojené s dopravou a meškaním;
- (3) jednotlivé členské štáty by nedosiahli dostatočnú pripravenosť;
- (4) výhody vyplývajúce zo spolupráce v oblasti prevencie by neboli optimálne.

3.2. Odôvodnenie akcie na úrovni EÚ a subsidiarita

Článkom 196 ZFEÚ sa stanovuje osobitný právny základ pre akcie Únie v oblasti civilnej ochrany na podporu a doplnenie akcie členských štátov na národnej, regionálnej a miestnej úrovni v oblasti prevencie, pripravenosti a reakcie na prírodné katastrofy alebo katastrofy spôsobené ľudskou činnosťou a na podporu súladu činností vykonávaných na medzinárodnej úrovni v oblasti civilnej ochrany.

Opatrenie EÚ v tejto oblasti zahŕňa riadenie situácií so silným nadnárodným prvkom, ktoré si vyžadujú celkovú koordináciu a zosúladený postup nad rámec národnej úrovne. Pridaná hodnota EÚ by vyplývala z úspor z rozsahu, napríklad z logistiky, dopravy, dobrovoľne združených prostriedkov, lepšieho využívania obmedzených zdrojov a úspor z preventívnych opatrení následnej reakcie na katastrofy.

4. CIELE REVÍZIE

Všeobecné ciele	Špecifické ciele
<p>Reakcia</p> <p>(1) Efektívnejšia a účinnejšia reakcia na základe plánovania a zvýšenia dostupnosti pomoci</p>	Posun od reaktívnej a <i>ad hoc</i> koordinácie k vopred plánovanému a vopred dohodnutému a predvídateľnému systému
<p>(2) Riešiť závažné nedostatky v schopnosti reagovať</p>	Identifikovať a odstrániť závažné nedostatky v schopnosti reagovať na katastrofy nákladovo efektívnym spôsobom
<p>Doprava</p> <p>(3) Zlepšiť reakciu na závažné mimoriadne udalosti vďaka lepším dopravným riešeniam</p>	<p>(A) Obmedziť prekážky spôsobené obmedzenými logistickými a finančnými zdrojmi v oblasti dopravy.</p> <p>(B) Zjednodušiť ustanovenia týkajúce sa dopravy a zjednodušiť administratívne postupy</p>
<p>Pripravenosť</p> <p>(4) Podporovať a dopĺňať akcie zúčastnených štátov v oblasti pripravenosti prostredníctvom koherentného rámca politiky EÚ v oblasti pripravenosti</p>	<p>(1) Lepšie prepojenie národných systémov pripravenosti zlepšením konzistentnosti</p> <p>(2) Rozšíriť rozsah súčasných akcií EÚ v oblasti pripravenosti a lepšie ich prepojiť s národnými programami</p> <p>(3) Jasne vymedziť pripravenosť ako jeden z cieľov spolupráce EÚ v oblasti civilnej ochrany a poskytnúť dostatok finančných prostriedkov</p>
<p>Prevencia</p> <p>(5) Podporovať a dopĺňať akcie zúčastnených štátov v oblasti riadenia rizika v prípade katastrof prostredníctvom koherentného rámca politiky EÚ v oblasti pripravenosti</p>	<p>(1) Podporovať plánovanie riadenia rizík v prípade katastrof na národnej úrovni</p> <p>(2) Zlepšiť výmenu skúseností podporovaním spoločného porozumenia postupov riadenia rizík v prípade katastrof a poskytnúť finančné prostriedky na dosiahnutie vysokej úrovne ochrany</p> <p>(3) Integrovať politiky v oblasti prevencie katastrof</p> <p>(4) Posilniť zvyšovanie povedomia o prevencii</p>

5. POSUDZOVANÉ MOŽNOSTI A ICH VPLYV

5.1. Dostupnosť pomoci

V oznámení Komisie týkajúcom sa reakcie z roku 2010⁷ Komisia navrhuje *európsku kapacitu na núdzové reakcie* (dobrovoľné združovanie vopred vyčlenených prostriedkov zúčastnených štátov), *centrum pre núdzové reakcie*, ktoré umožnia odstránenie nedostatkov v kapacite prostredníctvom dopravných prostriedkov a prostriedkov financovaných EÚ. Všetky zainteresované strany dôrazne podporujú väčšiu mieru plánovania, predbežné dojednania a predvídateľnosť.

⁷ KOM(2010) 600.

Možnosti politiky pre dostupnosť pomoci: (1) dobrovoľné združovanie prostriedkov bez spolufinancovania EÚ; (2) dobrovoľné združovanie prostriedkov s obmedzeným spolufinancovaním EÚ (len náklady na nasadenie), (3) dobrovoľné združovanie prostriedkov s vyššou mierou spolufinancovania EÚ (určitý rozvoj vrátane vybavenia), náklady súvisiace s pohotovostnými mechanizmami a nasadenie.

Možnosť 1 by nemala mať vplyv na rozpočet EÚ alebo viesť k zmenám právnych predpisov. Išlo by výhradne o politický záväzok a nezabezpečila by spoľahlivú dostupnosť dostatočných prostriedkov udržateľným spôsobom. Možnosť 2 by prispela k zníženiu finančných obmedzení týkajúcich sa zúčastnených štátov, pokiaľ ide o poskytnutie prostriedkov do zálohy združených prostriedkov a reakcia EÚ by bola koherentnejšia a bola by založená na potrebách. Zabránilo by sa tým duplicitě, posilnila by sa komplementárnosť a urýchlilo by sa poskytovanie pomoci a zvýšila by sa celková účinnosť. Administratívna záťaž pre zúčastnené štáty a EÚ by bola nízka. Odhadovaný rozpočtový posun je 9 miliónov EUR ročne. Vplyv možnosti 3 je porovnateľný s možnosťou 2 a prispela by ďalej k zvýšeniu efektívnosti a účinnosti reakcie EÚ na katastrofy, pretože by rýchlejšie viedla k funkčnej zálohe združených prostriedkov.

Celkovo možnosti 2 a 3 sú lepšie z hľadiska účinnosti a efektívnosti, pričom prínosy možnosti 3 sú ešte výraznejšie.

5.2. Identifikácia a odstránenie závažných nedostatkov

V oznámení z roku 2010 sa uvádzajú rôzne spôsoby na odstránenie nedostatkov v oblasti reakcie s možnosťou spoločného využívania prostriedkov financovaných EÚ v rámci EÚ a ich nasadenia podobne ako v prípade dobrovoľne združených prostriedkov. Ak by neboli potrebné na operácie EÚ, zúčastnený štát, ktorý prostriedky spravuje, by ich mohol využívať na domácom území.

Možnosti politiky v prípade závažných nedostatkov: (1): odstránenie nedostatkov zúčastnenými štátmi bez spolufinancovania EÚ, (2) odstránenie nedostatkov zúčastnenými štátmi so spolufinancovaním EÚ, (3) odstránenie nedostatkov s prostriedkami na úrovni EÚ.

Možnosť 1 by bola bez významných nákladov pre rozpočet EÚ, ale aj s obmedzenou účinnosťou. Nerovnomerné rozdelenie finančnej záťaže a prínosov medzi zúčastnené štáty môže vytvárať napätie. Možnosť 2 by mohla efektívne a účinne prispieť k odstráneniu nedostatkov a spoločnému využívaniu prostriedkov zavedením spravodlivejšieho a koherentnejšieho modelu prostredníctvom (čiastočného) podieľania sa na nákladoch a zníženia finančných obmedzení týkajúcich sa zúčastnených štátov. Možnosť 3 je vysoko efektívna, umožňuje EÚ riešiť identifikované nedostatky včas a nákladovo efektívne – podľa dostupných rozpočtových prostriedkov. Väčší vplyv na rozpočet EÚ by mohol byť spochybnený z dôvodu subsidiarity.

Možnosť 2 sa javí ako obzvlášť vhodná pre prostriedky na riešenie rizík nízkej pravdepodobnosti/závažného vplyvu, možnosť 3 pre horizontálne prostriedky, ktoré využívajú všetky subjekty najmä, ak je vplyv na rozpočet nízky.

5.3. Doprava

Politické možnosti, pokiaľ ide o obmedzené logistické a finančné prostriedky na dopravu: (1) nepokračovanie systému; (2) bez zmeny politiky; (3) zvýšenie maximálneho

spolufinancovania EÚ na dopravu v prípade potrieb najvyššej priority; (4) zvýšenie celkového maximálneho spolufinancovania EÚ.

Možnosť 1 by mohla ohroziť dosiahnutie cieľov CO, a preto sa vylučuje. Možnosť 2 spočíva v súkromných riešeniach bez nákladov a v poskytovaní si dopravy navzájom zo strany zúčastnených štátov. Možnosti 3 a 4 by prispeli k obmedzeniu prekážok v súvislosti s financovaním dopravy. Možnosť 3 by prispela k tomu, aby celková reakcia bola založená na skutočných potrebách. Administratívna záťaž možností 3 a 4 pre externých partnerov pravdepodobne zostane na rovnakej úrovni. Možnosť 4 znamená riziko, že nízke náklady na dopravu by mohli podporiť rozmiestnenie tovaru, ktorý nepatrí k základným potrebám, takže sa uprednostňuje možnosť 3.

Politické možnosti na dosiahnutie zjednodušenia administratívnych postupov: (1) bez zmeny politiky, (2) zjednodušenie.

Možnosť 1 zahŕňa zjednodušenie, ktoré má Komisia realizovať bez revízie právnych predpisov. Možnosť 2 zahŕňa revíziu právnych predpisov a očakáva sa, že ďalej prispeje k zníženiu administratívnych nákladov pre EÚ a zúčastnené štáty a významne prispeje k dosiahnutiu cieľov. Keďže sa možnosť 1 nepokladá za dostatočujúcu na dosiahnutie významných zlepšení, uprednostňuje sa možnosť 2.

5.4. Pripravenosť

Zainteresované strany vyjadrili všeobecnú spokojnosť so súčasnými opatreniami v oblasti odbornej prípravy a cvičení. Niektoré strany požadovali rozšírenie ich rozsahu. Možnosti na zavedenie záväzných právnych predpisov, záväzných noriem alebo označení kvality boli hneď na začiatku vylúčené, keďže právny základ článku 196 Zmluvy o fungovaní EÚ vylučuje harmonizáciu.

Možnosti politiky: 1) nezáväzná usmernenia týkajúce sa odbornej prípravy a cvičení a nezmenené úrovne výdavkov nástroja CPFI, 2) všeobecný politický rámec EÚ v oblasti pripravenosti bez právne záväzných predpisov a dodatočné financovanie zo strany EÚ na vytvorenie siete pre odbornú prípravu a iné akcie, 3) podmieniť podporu EÚ na odbornú prípravu v oblasti CO tým, že školiace strediská zúčastnených štátov budú musieť spĺňať určité minimálne požiadavky.

Možnosť 1: Nezáväzná usmernenia EÚ, ktoré môžu viesť k zmenám v úrovniach pripravenosti zúčastnených štátov, by neboli efektívne. Hospodárske, environmentálne a sociálne vplyvy vrátane administratívnej záťaže by sa obmedzili, pretože zúčastnené štáty by zaviedli len svoje vlastné normy.

Možnosť 2: Vzhľadom na to, že zúčastnené štáty sú na rôznych úrovniach, pokiaľ ide o pripravenosť, vykonávanie nezáväzných usmernení EÚ by malo rôzny vplyv z hľadiska nákladov a efektívnosti. Ak by sa mala poskytnúť finančná podpora EÚ, náklady by (čiastočne) vznikli rozpočtu EÚ.

Možnosť 3: Zvýšená efektívnosť a účinnosť operácií v oblasti reakcie zahŕňajúcich viac než jeden zúčastnený štát sa dosiahne prostredníctvom spoločných zásad, znalostí, zvýšenej interoperability a väčšej zálohy združených zdrojov. Pokiaľ ide o vytvorenie vzdelávacej siete, náklady na úrovni EÚ sú obmedzené. Náklady na vykonávanie v zúčastnených štátoch sa vzťahujú, napr. na normy pre učebné osnovy. Administratívna záťaž pre verejné

a súkromné subjekty môže byť významná, keďže dodržiavanie noriem a plnenie požiadaviek môže znamenať značné dodatočné náklady v súvislosti s vykazovaním.

Možnosti 2 a 3 by poskytli lepšie prínosy z hľadiska účinnosti a pridanej hodnoty EÚ v porovnaní s možnosťou 1. Možnosť 3 by mohla byť výhodnejšia než možnosť 2 z hľadiska efektívnosti a koherentnosti, ale zainteresované strany k nej mali výhrady.

5.5. Prevencia

Zainteresované strany súhlasia, že akcie v oblasti prevencie sa musia stať neoddeliteľnou súčasťou vyváženého prístupu, na základe ktorého sa civilná ochrana EÚ posunie vpred.

Možnosti politiky: 1) žiadne nové právne predpisy EÚ, ale usmernenia týkajúce sa minimálnych národných noriem v oblasti prevencie a plánov riadenia rizík v prípade katastrof a rovnaké úrovne spolufinancovania ako v súčasnosti; 2) všeobecný rámec politiky EÚ v oblasti prevencie s nezáväznými usmerneniami a dodatočné financovanie z prostriedkov EÚ pre plány riadenia rizík; 3) stanovenie dátumu pre ukončenie plánov riadenia rizík členskými štátmi so sprievodnými usmerneniami Komisie.

Možnosť 1 by mohla viesť k rozdielnemu vykonávaniu plánov riadenia rizík a k rozdielnym minimálnym normám v oblasti prevencie a nevedla by k dosiahnutiu vyššej celkovej úrovne prevencie v EÚ.

Možnosť 2 by viedla k rýchlejšiemu uplatňovaniu usmernení za predpokladu, že zúčastnené štáty požiadajú o finančné prostriedky EÚ. Náklady by záviseli od rozvoja každého národného systému. Administratívne náklady v súvislosti s dodatočným vykazovaním by boli nízke alebo nevýznamné. Hospodárske, environmentálne a sociálne dôsledky by boli lepšie ako v prípade možnosti 1.

Možnosť 3 zahŕňa konzistentný, spravodlivý prístup v rámci celej EÚ, aj keď vzhľadom k dĺžke legislatívneho procesu by vykonávanie mohlo meškať. Nízka administratívna záťaž.

Zatiaľ čo možnosť 1 neprispieva k dosiahnutiu dostatočnej účinnosti a koherentnosti, možnosti 2 a 3 by mohli byť prínosom, pokiaľ ide o efektívnosť, účinnosť a koherentnosť. Možnosť 2 by prispela k rýchlejšiemu vykonávaniu, zatiaľ čo možnosť 3 by mohla v strednodobom horizonte viesť ku koherentnejšiemu vykonávaniu plánov riadenia rizík v prípade katastrof, avšak hlavné zainteresované strany mali voči nej výhrady.

6. ZHRNUTIE A ZÁVERY

V rámci posúdenia vplyvu sa navrhuje, aby sa do legislatívneho návrhu zahrnulo: pokiaľ ide o reakciu, základné prvky a zásady týkajúce sa dobrovoľne zlúčených prostriedkov (dostupnosť pomoci, možnosť 3) a prostriedkov financovaných EÚ (zásadné nedostatky, možnosť 2) s odkazom na vykonávacie pravidlá. Pokiaľ ide o dopravu, v rámci posúdenia vplyvu sa navrhuje revízia niektorých súčasných právnych predpisov na zvýšenie maximálnej miery financovania EÚ na dopravné operácie a zjednodušenie administratívnych postupov. Pokiaľ ide o prevenciu a pripravenosť, navrhuje sa všeobecný politický rámec EÚ a usmernenia Komisie. Mala by sa zväziť lehota pre členské štáty na prípravu plánov riadenia rizík (prevencia, možnosť 3). Doplnujúca finančná pomoc EÚ by mohla podporiť prípravu plánov riadenia rizík a dodržiavanie minimálnych noriem, vzdelávaciu sieť a ďalšie akcie (pripravenosť, možnosť 2).

Ďalšie finančné prostriedky na podporu akcií by si vyžadovali zodpovedajúce zmeny nástroja CPFI.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Komisia vyhodnotí a porovná vykonávanie právnych predpisov najskôr tri roky po nadobudnutí ich účinnosti okrem iného na základe informácií z monitorovania, napr. ukazovateľov výsledkov a referenčných údajov, napr. reakčných časov a opatrení v oblasti pripravenosti.