



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.11.10.
COM(2011) 696 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Jelentés a polgári védelmi mechanizmus és a polgári védelmi pénzügyi eszköz 2007-2009 közötti alkalmazásának értékeléséről.

{SEC(2011) 1311 végleges}

1. BEVEZETÉS

1. A Bizottság humanitárius segélyekért és polgári védelemért felelős főigazgatósága (DG ECHO) értékelte a polgári védelem területén a 2007–2009 közötti időszakban hozott következő intézkedéseket:
 - a Tanács 2007/162/EK, Euratom határozata (2007. március 5.) a polgári védelmi pénzügyi eszköz létrehozásáról¹ (a továbbiakban: CPFI vagy pénzügyi eszköz);
 - a Tanács 2007/779/EK, Euratom határozata (2007. november 8.) a közösségi polgári védelmi mechanizmus kialakításáról (átdolgozás)² (a továbbiakban: polgári védelmi mechanizmus vagy a mechanizmusról szóló határozat vagy a mechanizmusról szóló határozat átdolgozása);
 - a költségvetési rendelet³ 49. cikke (6) bekezdésének b) pontja szerinti előkészítő intézkedés az EU gyorsreagálási képességére vonatkozóan a 2008. évi, a 2009. évi és a 2010. évi költségvetésben;
 - a költségvetési rendelet 49. cikke (6) bekezdésének a) pontja szerinti kísérleti projektek a természeti katasztrófák és az erdőtüzek elleni, határokon átnyúló együttműködés területén, a 2006. évi illetve a 2008. évi költségvetésben.
2. A polgári védelmi mechanizmus célja előmozdítani a fokozott együttműködést a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozás területén súlyos veszélyhelyzetek vagy közvetlenül fenyegető súlyos veszélyhelyzet esetén. A mechanizmus elsősorban emberek számára nyújt védelmet, de kiterjed a környezetre és a javakra, ideértve a kulturális örökséget is, természeti vagy ember okozta katasztrófák, terrorcselekmények, technológiai, radiológiai vagy környezeti balesetek esetén, a véletlen tengerszennyezést is ideértve, akár az EU területén vagy azon kívül, figyelembe véve az EU elszigetelt, legkülső és egyéb régióinak vagy szigeteinek specifikus igényeit.
3. A polgári védelmi mechanizmusban jelenleg a következő 31 állam vesz részt (amelyek a pénzügyi eszközt is igénybe vehetik): a 27 EU-tagállam, Norvégia, Izland, Liechtenstein és Horvátország (a továbbiakban: a résztvevő államok)⁴.
4. A mechanizmusról szóló határozat 14. cikke előírja, hogy a Bizottságnak a 2010. év végéig értékelnie kell a határozat alkalmazását, és az értékelés eredményeit továbbítja az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

¹ HL L 71., 2007.3.10., 9. o.

² HL L 314., 2007.12.1., 9. o.

³ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete (2002. június 25.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.), a legutóbb a 2007. december 17-i 1525/2007/EK rendelettel (HL L 343., 2007.12.27., 9. o.) módosított rendelet.

⁴ A résztvevő államok közé nem tartozó országok még akkor is kérhetik a mechanizmus keretében történő polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozást, ha a pénzügyi eszköz szerint nem jogosultak pénzügyi támogatásra.

5. A CPFİ keretében pénzügyi támogatást a következõkhöz nyújtanak:
 - (a) a mechanizmus keretében hozott intézkedések;
 - (b) a veszélyhelyzetek megelőzését vagy hatásainak mérséklését célzó intézkedések; és
 - (c) a Közösség veszélyhelyzeti reagálásra való felkészültségének fokozását – beleértve az uniós polgárok tudatosságának növelését is – célzó fellépések.
6. A CPFİ különleges rendelkezéseket tartalmaz továbbá a súlyos veszélyhelyzet esetében – a gyors és hatékony válaszadás elősegítése érdekében – nyújtandó bizonyos szállítási eszközök finanszírozása tekintetében..
7. A CPFİ 15. cikke (2) bekezdésének b) pontja előírja, hogy a Bizottság idõközi értékelõ jelentést készít az elért eredményekrõl és a CPFİ végrehajtásának mennyiségi és minõségi szempontjairól⁵.
8. Az EU gyorsreagálási képességére irányuló, 2008-ban elindított előkészítõ intézkedés célja az EU-n belüli és azon kívüli katasztrófákra való uniós reagálási képesség javítása volt, annak biztosítása révén, hogy a résztvevõ államok készenléti eszközei rendelkezésre állnak az EU polgári védelmi mûveletei számára. A Bizottságot és a megfigyelési és tájékoztatási központot felhatalmazták arra, hogy aktiválják ezeket a készenléti eszközöket a helyszíni igények kielégítésére.
9. 2008-ban indították el a résztvevõ államok közötti együttmûködés fokozására irányuló kísérleti projektet az erdõtûzek megfékezése területén, melynek célja az operatív források mobilizálásának és a résztvevõ államoknak az erdõtûzek megfékezéséhez nyújtandó sürgõsségi segítség javítása, amennyiben az erdõtûzek száma és intenzitása meghaladja az adott állam saját logisztikai és emberi kapacitását. A kísérleti projekt célkitûzéseit a 2009. évi ajánlattételi felhívások részeként integrálták az EU gyorsreagálási képességére irányuló előkészítõ intézkedésbe. Ebben a formában az előkészítõ intézkedést 2010-ben folytatták, mely a harmadik és egyben utolsó év volt (néhány projekt végrehajtása 2012 közepéig folytatódik).
10. Végezetül, a természeti katasztrófák elleni küzdelem területén elindított, határokon átnyúló együttmûködést célzó kísérleti projekt olyan intézkedéseket támogatott, amelyek a polgári védelem területén való együttmûködésre irányuló fellépéseket és a szorosabb együttmûködés fejlesztést szolgálták abból a célból, hogy növeljék a tudatosságot, és azért, hogy megelőzzék vagy minimalizálják a természeti katasztrófák következményeit a határokon átnyúlóan alkalmazott korai előrejelzõ eszközök, koordinációs és logisztikai eszközök fejlesztésén keresztül.

⁵ Ez az értékelés átfogja a CPFİ egészét, ideértve a szállításhoz kapcsolódó rendelkezéseket is. A szállításra vonatkozó rendelkezések első értékelését a CPFİ 15. cikke (2) bekezdésének a) pontja írta elő, azonban a megadott határidõig (2008. december 31.) nem állt rendelkezésre megfelelõ tapasztalat, ami alapján el lehetett volna végezni az értékelést.

11. A költségvetési rendelet végrehajtási szabályai⁶ 21. cikkének (2) bekezdése előírja az előkészítő intézkedések és a kísérleti projektek értékelését a felhasznált emberi erőforrások és pénzügyi források, valamint az elért eredmények tekintetében, annak ellenőrzésére, hogy megfeleltek-e a megállapított célkitűzéseknek.

2. CÉLKITŰZÉSEK ÉS AZ ÉRTÉKELÉS MÓDSZERTANA

12. Az értékelés eredményei lehetővé teszik a Bizottság és más érdekelték számára kulcsfontosságú következtetések levonását a polgári védelem területén hozott, fent említett intézkedések végrehajtása során nyert tapasztalatokkal kapcsolatban. Ezek segíteni fogják a Bizottságot a mechanizmus és a pénzügyi eszköz további hatékony alkalmazásában.
13. Az értékelés eredményeit figyelembe veszik a 2011-ben elkészítés alatt álló átfogó szakpolitikai csomag kidolgozása során, mely az EU katasztrófavédelmi együttműködését értékeli, különösen a következő két szempont alapján: 1. valamennyi szereplő felelőssége a megfelelő megelőzési és védelmi intézkedések meghozatalában, és 2. szükség esetén szolidaritás és segítségnyújtás az EU-n belül és a résztvevő államok között.
14. Végezetül, az értékelés eredményeit figyelembe veszik (a CPFÍ 15. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerint) a legkésőbb 2011. december 31-ig benyújtandó, a pénzügyi eszköz folytatásáról szóló közlemény kidolgozása során. A közlemény gyakorlatilag az új polgári védelmi pénzügyi eszközzel szembeni javaslat része lesz.
15. A Bizottság szolgálatai a házon belül rendelkezésre álló információk és tapasztalatok alapján előzetes belső felülvizsgálati dokumentumokat dolgoztak ki. Ezt követően külső tanácsadót (COWI A/S, az Aguaconsult együttműködésével) bízták meg az Európai Bizottság polgári védelem terén folytatott tevékenységeinek független értékelésére, valamint az érdekelttel való széleskörű és átfogó konzultáció lefolytatására⁷, többek között interjúk és egy internetes kérdőív (eSurvey) révén. A tanácsadók elkészítették az értékelési jelentést, mely figyelembe veszi az előzetes belső felülvizsgálati dokumentumokban megállapított következtetéseket is. A jelentés elérhető a Bizottság internetes oldalán⁸. A Bizottság valamennyi, értékelésben érdekelt osztálya részt vett a folyamatban, és az erre a célra létrehozott irányítócsoporthoz munkájában. A Bizottság szolgálatai továbbá konzultáltak a résztvevő államokkal, például egy ülés keretében a nemzeti polgári védelmi hatóságok főigazgatóival, hogy összegyűjtsék véleményeiket a mechanizmus, a pénzügyi eszköz, valamint az előkészítő és a kísérleti intézkedésekkel kapcsolatban.

⁶ A Bizottság 2342/2002/EK, Euratom rendelete (2002. december 23.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 357., 2002.12.31., 1. o.). A legutóbb a 2007. április 23-i 478/2007/EK, Euratom rendelettel (HL L 111., 2007.4.28., 13. o.) módosított rendelet.

⁷ A külső tanácsadásra vonatkozó feladat-meghatározást a tanácsadók jelentésének melléklete tartalmazza.

⁸ Lásd: http://ec.europa.eu/echo/policies/evaluation/thematic_en.htm.

16. A külső tanácsadókat azzal bízták meg, hogy független értékelést végezzenek az Európai Bizottság 2007–2009 (beleértve)⁹ között a polgári védelem területén hozott intézkedéseiről, különös tekintettel a következőkre:
- A mechanizmusról szóló határozat 2. cikke (5) bekezdésében említett megfigyelési és tájékoztatási központ működése és az általa nyújtott szolgáltatások;
 - a CPFI szállításra vonatkozó rendelkezéseinek érvényesülése (a 4. cikk (2) bekezdésének b) és c) pontja és (3) bekezdése);
 - Az ún. „moduláris megközelítés” megvalósítása, a kísérleti projektek keretében tesztelt megoldások valamint a reagálási eszközök rendelkezésre állását javító előkészítő intézkedések;
 - A mechanizmusról szóló határozat 5. cikkének (5) bekezdésében említett képzési program (ideértve a gyakorlatozási programot és a szakértői csereprogramot).

3. AZ ÉRTÉKELÉS KÖVETKEZTETÉSEI

3.1. Megfigyelési és tájékoztatási központ (MIC)

17. A megfigyelési és tájékoztatási központ az EU polgári védelmi mechanizmusának központi eleme, melynek célja az EU és a tagállamok közötti megerősített együttműködés előmozdítása a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások területén súlyos veszélyhelyzetek esetén.
18. A megfigyelési és tájékoztatási központ 2007–2009 közötti működésének értékeléséből egyértelműen látható, hogy céljának megfelelően segítette a tagállamokat, a Bizottságot és általában véve az EU-t egyre növekvő szerepvállalásában a polgári védelem területén Európán belül és világszerte. A mechanizmusról szóló átdolgozott határozat 2. cikkének (5) bekezdésében kikötötteknek megfelelően a megfigyelési és tájékoztatási központ napi 24 órában elérhető és azonnali reagálásra képes. Széles körben elismert, hogy a megfigyelési és tájékoztatási központ hasznos szolgáltatásokat nyújt, melyek relevánsak a résztvevő államok számára, amikor az EU-n belül vagy azon kívül polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások lefolytatására kerül sor, a helyszínen előálló igényekkel kapcsolatos tanácsadás, a résztvevő államok közötti szorosabb együttműködés elősegítése és az erőforrások összefogása révén. A megfigyelési és tájékoztatási központ előnyös tulajdonsága ebben a kontextusban annak „egyablakos” jellege, ami komoly időmegtakarítást jelentett a nemzetközi segítséget kérő államok, és az azt nyújtó résztvevő államok számára is. Az EU-n kívüli segítségnyújtási beavatkozásokat illetően a megfigyelési és tájékoztatási központ ellátta az operatív koordináció feladatait és integrálta az európai reagálást az ENSZ által koordinált erőfeszítések közé. Az elmúlt években folyamatosan növekedett a mechanizmus igénybevétele, ami igazolja annak hozzáadott értékét.

⁹ A 2010. évvel kapcsolatos információkat adott esetben figyelembe vettük.

19. A külső értékelésben elismerően nyilatkoztak a megfigyelési és tájékoztatási központ és az egyéb nemzetközi segélyszervezetek, különösen az ENSZ-ügynökségek közötti fokozott együttműködésről. Ugyanakkor a jövőbeni intézkedések során figyelemmel kell lenni más szereplőkre is, mint pl. a humanitárius területen tevékeny nem kormányzati szervezetekre és a katonai szereplőkre (pl. NATO), mivel bevonásukat megfelelően indokolnák az ENSZ vonatkozó iránymutatásai (Oslo és MCDA).
20. A Bizottság az Unió katasztrófa-elhárítási képességének megerősítéséről szóló 2008. évi, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló közleményében¹⁰ felsorolt néhány pontot, amelyek véleménye szerint tovább javíthatók:
- (1) Fellépéseinek eredményesebbé tétele a tagállamok, a nemzetközi, a nemzeti és a helyi érdekeltek bevonásával, különösen szinergiák teremtésével, valamint a képzés, az igényfelmérés, a tervezés és a műveletek jobb összehangolása révén;
 - (2) A Bizottság, az Elnökség, a tagállamok és a Főképviselő közötti horizontális koordináció további ésszerűsítése Brüsszelben és a helyszínen, különösen a súlyosabb természeti katasztrófák esetén, amikor a polgári védelmi mechanizmus és a KKBP-eszközök együttes alkalmazására van szükség.
 - (3) Az uniós szint és a tagállamok közötti vertikális koordináció javítása. A koordináció ezen típusát azért kellene optimalizálni, mert a különböző tagállamok és humanitárius szolgálatok/ügynökségek eltérő mandátumai befolyásolják a Bizottság reagálását.

E következtetések alapján a Bizottság megoldásokat keres arra, hogy hogyan javítható a megfigyelési és tájékoztatási központ működése. Az Unió katasztrófa-elhárítási képességének megerősítéséről szóló közlemény¹¹ a következőket javasolja: **a megfigyelési és tájékoztatási központ létrehozása, amely az európai polgári védelmi beavatkozások operatív központjának szerepét látja el.** Ennek érdekében minőségi átállásra van szükség a veszélyhelyzetekkel kapcsolatos tájékoztatásról/válaszintézkedésekről a proaktív előrejelzésekre/a veszélyhelyzetek valós idejű megfigyelésére, valamint az operatív közreműködésre/koordinációra. Ide sorolhatók a korai előrejelző rendszerek, az igényfelmérések elvégzése, a megfelelő erőforrások azonosítása és a reagálási erőforrásokkal kapcsolatos technikai segítségnyújtás a tagállamok számára; forgatókönyvek, szabványos működési eljárások és utótanulmányok kidolgozása; a Bizottság hatásköreinek igénybe vétele a rendelkezésre álló szállítási eszközök összevonása és a szállítás társfinanszírozása érdekében; a tagállamok és egyéb szakemberek számára több képzés és gyakorlatozás nyújtása; továbbá hozzájárulás a tagállamok közös erőforrások létrehozására irányuló munkájához. A Bizottság a belső felülvizsgálatában említett elemek, a külső értékelés és az érdekeltek megállapításai alapján azt a következtetést vonja le, hogy a megfigyelési és tájékoztatási központ sikeresen, proaktívan és hatékonyan töltötte be a polgári védelmi mechanizmusban betöltött központi szerepét. Miközben folyamatosan előrehaladt az európai szereplők közötti együttműködés – ahogy azt a globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés és

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:HU:PDF>

¹¹ Brüsszel, COM(2008) 130 végleges, 2008.3.5., 6. és 7. oldal; elérhető a következő weboldalon: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:HU:PDF>

annak veszélyhelyzeti reagálási szolgálata is bizonyítja – és szinergiák teremtődtek az egészségügyhöz kapcsolódó valamennyi bizottsági tevékenységgel, még mindig maradnak kihívások azzal kapcsolatban, hogy biztosítsák az összes tevékenység koherenciáját, megfelelő koordinációját és kiegészítő jellegét az EU és a nemzetközi (különösen az ENSZ által szponzorált) katasztrófavédelmi képességek (ideértve a humanitárius segítségnyújtás, de a hosszabb távú fejlesztési segélyek területén rendelkezésre álló képességeket is) keretében végrehajtott beavatkozásokkal és intézkedésekkel, valamint a résztvevő államok beavatkozásaival. A polgári védelem területén történő európai együttműködést és koordinációt illetően azonban továbbra is vannak kihasználatlan potenciálok, melyek a jövőbeni megfigyelési és tájékoztatási központ révén jobban kiaknázzhatóak lesznek.

21. A Bizottság az „A katasztrófákra adott uniós válasz erősítése felé: a polgári védelem és a humanitárius segítségnyújtás szerepe” című, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett közleményében¹² további intézkedéseket vázolt fel a hatékonyabb, eredményesebb, koherensebb és láthatóbb európai reagálás érdekében. Ezek közé tartozik a megfigyelési és tájékoztatási központ és a DG ECHO válságközpontjának egyesítése, mellyel létrejön a hét minden napján napi 24 órában elérhető Európai Veszélyhelyzet-reagálási Központ, mely e jövőkép egyik sarokkövét képezi. A központnak olyan platformmá kell válnia, mely teljes támogatást nyújt a résztvevő államoknak, más uniós szolgálatoknak és a nemzetközi szervezeteknek sürgősségi segélyműveletek során, és meghatározó szerepet tölt be az uniós műveletek tervezésében (ideértve a forgatókönyvek kidolgozását és a készenléti tervezést) is, valamint az európai reagálásra rendelkezésre bocsátott erőforrások koordinációjában.

3.2. Képzési program

22. A belső tanulmány, az érdekeltek megállapításai, a külső értékelés és a Bizottság képzési gyakorlatból nyert tapasztalatai mind azt jelzik, hogy a képzési program az EU polgári védelmi együttműködésének nagyra értékelt eszköze. A képzések előnyösnek bizonyultak a nemzeti szakértők polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozásokra történő felkészítését illetően, és jelentősen javították az EU polgári védelmi rendszerének reagálási képességét. A Bizottság megállapítja, hogy az EU polgári védelmi együttműködése terén a képzési program továbbra is a felkészültség fontos elemét kell, hogy képezze.
23. Az értékelésekből egyértelműen kitűnik, hogy képzések tartalma teljes mértékben kiegészíti a nemzeti vagy nemzetközi szinten tartott más képzéseket. A Bizottság megállapítja, hogy folytatni kell az EU képzési rendszerének fejlesztését annak érdekében, hogy biztosítható legyen a különböző szinteken a különböző programok konzisztenciája. Úgy tűnik, hogy ez folyamatos és fokozott koordinációt tesz szükségessé a képzéseket nyújtó valamennyi szereplő között, különösen akkor, ha a programok további integrációját irányozzák elő a jövőben.
24. 2009-ben létrehozták a képzési politikával foglalkozó csoportot (mely 2009 szeptemberében tartotta első ülését). Ez az első lépés a katasztrófa-védelmi képzéssel foglalkozó európai eszköz (DMTA) létrehozása irányába. Ezen túlmenően a képzési

¹² COM(2010) 600 végleges

igazgatók ciklusonként hét alkalommal találkoznak; e találkozók közül három értékelő találkozó. A képzési koordinátorok éves találkozására minden év végén kerül sor. Ebben a keretben a viták a nemzeti képzési programok összehasonlíthatóságának aspektusaival, a kormányzással és minőségi kérdésekkel is foglalkoztak, valamint a megelőzés és a felkészültség kérdéseivel foglalkozó képzések kidolgozásának lehetőségeivel.

25. Az elmúlt években a képzési program sikeresen igazodott a fokozott polgári védelmi mechanizmus fejlődéséhez, mely az évek alatt jelentősen kiterjesztette tevékenységeit és bővítette szakértelmét. Az értékelésből egyértelműen kiderül hogy bővült a képzési tevékenységek köre, a kurzusok új típusait és a kurzusok számát tekintve egyaránt. Amennyiben e fejleményeket az állami finanszírozási lehetőségekre egyre nehezedő nyomás kontextusában tartjuk számon, feltevődik az a kérdés, hogy miként biztosítható hatékonyabb polgári védelmi képzési program, mely a jövőben nem feltétlenül épül majd teljes egészében a nemzetközi koordinációra irányuló képzés központi szervezésére.
26. A képzések kiváló platformot nyújtottak a tapasztalatok megosztására és a hálózatépítésre a résztvevő államok polgári védelmi szakértői és más olyan partnerek között, mint az UNDAC (Egyesült Nemzetek Katasztrófa-kárfelmérő és Koordinációs Csoportja) egységei és a Bizottság egyéb szolgálatai. Az ilyen formális és informális kapcsolatok költség-haszon elemzése általában nehezen végezhető el objektív mutatókkal. A Bizottság úgy véli, hogy súlyos veszélyhelyzet esetén az ilyen kapcsolatok és hálózatok jelenthetik a legjobb beavatkozást egy kevésbé optimális forgatókönyvhöz képest, mely utóbbiban a nem hatékony koordináció és a szervezés miatt jelentős az idővesztés. Nyilvánvaló, hogy a tapasztalatcsere és a hálózatok létrehozása is költségeket ró a rendszerre. Ugyanakkor az ilyen hálózati hatások a fent említett legfontosabb képzési célkitűzések megvalósításának mellékhatásaként is előidézhetők.
27. E tekintetben a Bizottság azt is vizsgálja, hogy hogyan lehetne jobban megszervezni a helyszínen, valamint a gyakorlatozások és a képzések keretében szerzett tapasztalatok cseréjét és a levont tanulságok strukturáltabb módon történő megosztását¹³.
28. A polgári védelemre vonatkozó jogszabályok 2011. évi felülvizsgálata lehetőséget nyújt e különböző szempontok további mérlegelésére. A felülvizsgálattal az a kérdés is feltevődik, hogy biztosíthatók-e nagyobb összegek az új pénzügyi eszköz szerinti képzésekre, vagy inkább más megoldásokat kell találni azon előnyök további fokozására, amelyek a katasztrófákra való felkészültség területén történő szorosabb uniós együttműködésből származnak.

3.3. Gyakorlatozási program

29. A Bizottság belső felülvizsgálata, a külső értékelők megállapításai és következtetései, valamint a résztvevő államok és az egyéb érdekelt véleménye alapján a gyakorlatozások hatékony intézkedéseknek bizonyultak a természetes és az ember okozta katasztrófákra való európai felkészültség fokozásában. Ezek segítséget

¹³ A jövőben éves találkozót szerveznek az ilyen tapasztalatcserek előmozdítására.

nyújtottak azon eljárások és gyakorlati intézkedések finomításához, melyeket a polgári védelmi beavatkozások és az együttműködés tekintetében alakítottak ki, ideértve a fogadó ország segélyintézkedéseivel kapcsolódó gyakorlatok lefolytatását. Egyértelműen látható, hogy teljesülnek a mechanizmus végrehajtásáról szóló határozat¹⁴ 24. cikkében meghatározott célkitűzések: pl. az egységek reagálási képességének javítása és a szükséges gyakorlati tapasztalatokkal való felvértezése, az eljárások javítása és felülvizsgálata, valamint a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások koordinálását célzó közös nyelv kifejlesztése, továbbá súlyos veszélyhelyzetek esetén a reakcióidő lecsökkentése, a résztvevő államok polgári védelmi szolgálatai közötti operatív együttműködés javítása, a megszerzett tapasztalatok megosztása.

30. A Bizottság megállapítja, hogy az EU által társfinanszírozott, a polgári védelmi mechanizmus területén végrehajtott teljes körű gyakorlatozások alapvető fontosságúnak bizonyultak a polgári védelmi mechanizmus összes komponense tekintetében a felkészültségi szint javítását illetően.
31. Miközben az ebben az időszakban lefolytatott gyakorlatozások termékeny talajt nyújtottak a meghatározott célok eléréséhez, hátrányos tényezőt jelentett az, hogy a gyakorlatozásokat nem integrálták egy átfogóbb gyakorlatozási programba, és az is, hogy ezek túlnyomórészt a résztvevő államok által előterjesztett javaslatok sorát képezik. Sok érdekelt utal erre az értékelésre, amikor a gyakorlatozási program általános hatékonyságáról, koherenciájáról, a program keretében folytatott együttműködésről és a program kiegészítő jellegéről kérdezik őket. Néhány interjúalany szerint az EU-nak iránymutatással, vagyis egy minimumstandardral kellene szolgálnia, biztosítandó az összehasonlítható szinteket és eljárásokat a gyakorlatozásokat illetően.
32. A Bizottság megállapítja, hogy a gyakorlatozási program eljutott arra a pontra, hogy az EU felkészültségének fokozása céljából felül kell vizsgálni a szakpolitika meghatározott prioritásait és célkitűzéseit, melynek első lépése az uniós finanszírozásra jelenleg vonatkozó minimumkövetelmények értékelése és a követelmények javítása.
33. A teljes körű gyakorlatozásokat nemzeti és európai koordinációs szinten rendezik meg. Ez a jellemző a gyakorlatozási ciklus valamennyi szakaszában komoly kihívásokat jelentett, nem utolsósorban azért, mert a résztvevő államok különböző szintű polgári védelmi rendszerekkel rendelkeznek, és különböző megközelítéseket alkalmaznak a gyakorlatozások tervezésében, lefolytatásában és értékelésében. Ez felveti azt a kérdést, hogy előnyös-e az európai gyakorlatozási programok és a nemzeti gyakorlatozási programok közötti szorosabb együttműködés. A szorosabb együttműködés fokozhatja a gyakorlatozási program eredményességét, koherenciáját, a program keretében történő együttműködést és a program kiegészítő jellegét és hatékonyságát, másfelől azonban azt is jelentheti, hogy további erőforrásokat kell elkülöníteni a tervezés és a koordináció számára, valamint egy uniós gyakorlatozási keret létrehozására.

¹⁴ A Bizottság 2004/277/EK, Euratom határozata (2003. december 29.) a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról szóló 2001/792/EK, Euratom tanácsi határozat végrehajtásához szükséges szabályok megállapításáról.

34. A fenti elemek alapján a Bizottság elismeri, hogy a legfelsőbb cél, vagyis a műveletek jobb felkészültség révén való javításának megvalósítása érdekében fontolóra kell venni egy integrált és átfogó gyakorlatozási program/keret létrehozását. Ez több lépésből állna. Az első lépést egy közös szöveget és a gyakorlatozás módszertanához szükséges, egyeztetett minimumkövetelmények kidolgozása (értékelés és javítási tervprogram, a gyakorlatozás irányítása, közös biztonsági szabályok stb.) jelenti, ideértve az eljárásszerű katasztrófa-forgatókönyvekre vonatkozó elképzelések meghatározását. Ennek során középpontba kell helyezni a résztvevő államok által elvégzett kockázatértékelések eredményét és az általuk kidolgozott forgatókönyveket, valamint az uniós szinten a következő években kidolgozandó áttekintő forgatókönyveket. Emellett a gyakorlatozásra vonatkozó ilyen szakpolitikai keret figyelembe vehetné az EU-n kívüli segítségnyújtási beavatkozásokra vonatkozó fontos bevetési forgatókönyveket.
35. Az EU gyakorlatozási programját illetően a Bizottság megállapítja, hogy a program általában véve sikeres ugyan, azonban szükség lehet egy megerősített gyakorlatozási keret kidolgozására, mellyel fokozható a felkészültség szintje és az európai országok közötti együttműködés, és valamennyi résztvevő állam számára optimalizálhatók ez előnyök.

3.4. Szakértői csereprogram

36. Az EU polgári védelmi tevékenységeinek európai és nemzetközi kontextusában az olyan partnerek, mint a többi tagállam érintett hatóságai és szervei munkamódszereinek és eljárásainak közvetlen megismerése számos előnnyel jár.
37. A Bizottság megállapítja, hogy a szakértői csereprogram elérte a mechanizmus végrehajtásáról szóló határozat¹⁵ 25. cikkében meghatározott célkitűzéseket, melyek többek között a következőkre teszik képessé a szakértőket: 1. tapasztalatszerzés más területeken; 2. az alkalmazott különböző technikák és operatív eljárások megismerése; és 3. más résztvevő sürgősségi segélyszolgálatok és intézmények által követett megközelítések tanulmányozása. Általában elmondható, hogy a más tagállamokban ugyanazokkal a kérdésekkel foglalkozó kollégákkal való találkozás jelentősen hozzájárul a kommunikáció egyszerűsítéséhez és felgyorsításához veszélyhelyzetek esetén, amikor az idő döntő jelentőséggel bír.
38. Mivel eddig csak kevés szakértőt képeztek és úgy tűnik, hogy folyamatos a képzések iránti igény, hasznosnak tűnhet e program folytatása, sőt, fontolóra lehetne venni annak szélesebb körben való ismertetését.
39. A Bizottság megjegyzi, hogy a program elsősorban a külföldre küldött szakértők számára szervezett tanulási lehetőség. A résztvevő államok közötti együttműködés fokozásának kontextusában érdemes fontolóra venni a csereprogramok oly módon való megszervezését, hogy a különböző kérdésekben jártas szakemberek kérésre legyenek elérhetőek más résztvevő államok számára.

¹⁵ A Bizottság 2004/277/EK, Euratom határozata (2003. december 29.) a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról szóló 2001/792/EK, Euratom tanácsi határozat végrehajtásához szükséges szabályok megállapításáról.

3.5. Modulok

40. A moduláris megközelítés jelenleg szilárd elemét képezi az európai polgári védelemnek, mint az interoperabilitást, a bevetés sebességét, a reagálás kiszámíthatóságát, az érintett államtól igényelt segítséget (ami szükséges ahhoz, hogy a modul elláthassa feladatait), és az európai polgári védelmi beavatkozások minőségét és eredményességét javító eszköz. A modulok létrehozása és a moduladatbázis kialakítása a CECIS-rendszerben¹⁶ szintén elősegítette az EU-n belül a segítségnyújtás igénylésének és a segítség nyújtásának folyamatát, mivel javította a tervezést mind a donorok, mind a segítséget kérők oldalán (pl. áradások esetén, amikor a megkeresés bizonyos számú, nagy kapacitású szivattyúmodulra irányul, egyértelműen meghatározható a modul kapacitása, az esetleges alkalmazásának helyszíne, a szükséges segítség, stb.). A Bizottság úgy véli, hogy a moduláris megközelítés egyértelműen hozzáadott értéket nyújt.
41. A Bizottság belső felülvizsgálata, a külső értékelők megállapításai és következtetései, és a résztvevő államok érdeklőjeinek visszajelzései alapján megállapítható, hogy a polgári védelmi modulok általában véve hatékony eszközök Európa természeti és ember okozta katasztrófákra való felkészültségének fokozása tekintetében.
42. A modulkonceptiót meg kell erősíteni azáltal, hogy azokat be kell vonni a gyakorlatozásba. Az erre irányuló munkát 2010-ben indították el, a hat modulgyakorlat első ciklusának megkezdésével. A modulgyakorlatok specifikus terepgyakorlatozások, melyek veszélyhelyzet esetén a különböző modulok és az EU polgári védelmi koordinációs egysége közötti együttműködést és koordinációt gyakoroltatják. Bár a modulgyakorlatok nem képezik ezen értékelés részét (mivel a haladás csak 2010 végén kezdődött), a résztvevő államoktól az erre a komponensre vonatkozóan érkező első visszajelzések igen jók.
43. Emellett halad a modulokra vonatkozó szabványos működési eljárások fejlesztése, melynek célja az interoperabilitás és a koordináció javítása a helyszín és a központ között. Kidolgozás alatt áll a fogadó országok részéről szükséges segítségre vonatkozó iránymutatás. Mindkét kezdeményezést a Bizottság koordinálja, a résztvevő államok együttműködésében a modul munkacsoport keretében.

3.6. Kísérleti projektek és előkészítő intézkedések

44. Számos, a reagálási eszközök rendelkezésre állását biztosító projektet az EU társfinanszírozott kísérleti projektek és előkészítő intézkedések révén. E projektek célja egyfelől a résztvevő államok azon készenléti eszközei (túlnyomórészt modulok) innovatív irányítási módjainak tesztelése volt, amelyeket a Bizottság és a résztvevő államok közötti kölcsönös megegyezés alapján az uniós műveletek számára bocsátottak rendelkezésre, másfelől a kiegészítő, uniós szintű eszközök/szolgáltatások tesztelése.

¹⁶ CECIS – veszélyhelyzet kezelésére szolgáló közös kommunikációs és tájékoztatási rendszer, mellyel összeköttetésben áll a résztvevő államok valamennyi nemzeti polgári védelmi hatósága és a megfigyelési és tájékoztatási központ.

45. A résztvevő államok készenléti eszközeinek jelentős része, valamint a kiegészítő kapacitások/szolgáltatások tényleges veszélyhelyzetek során biztató eredményekkel kerültek bevetésre előkészítő intézkedések és kísérleti projektek részeként, melyek jelezték, hogy a tesztelt modellek életképesek. Miközben a külső értékelés arra a következtetésre jutott, hogy túl korai lenne végleges következtetéseket levonni a bevetések korlátozott számát tekintve arról, hogy sikerült-e megvalósítani az eredményesebb uniós katasztrófa-elhárítást, elismert, hogy ezek az eszközök hozzájárultak egy megfelelőbb uniós katasztrófa-elhárításhoz.
46. Az EU gyorsreagálási képességére irányuló előkészítő intézkedés részeként a Bizottság kb. 20 projektet társfinanszírozott, a résztvevő államok több mint felének bevonásával. A projektek célja a kulcsfontosságú erőforrásokra vonatkozó készenléti megoldások kidolgozása volt. E projekteken keresztül számos beavatkozási eszközt (túlnyomórészt modulokat, ideértve a felkutatást és a mentést, a víztisztítást, az egészségügyi csoportokat, az erdőtűzoltást¹⁷, CBRN-felderítést és -fertőtlenítést, ideiglenes szálláshelyeket, technikai segítségnyújtási és támogató csoportokat (TAST)) helyeztek készenléti állapotba a résztvevő államok az uniós polgári védelmi műveletek számára. Ezeket az eszközöket gyakorlati feladatok keretében tesztelték és valós idejű műveletekben (pl. a Haitit sújtó földrengés vagy a lengyelországi áradások idején) alkalmazták, és hatékonyan kiegészítették az átfogó uniós reagálást. E modulok Bizottság/megfigyelési és tájékoztatási központ kérésére történő mobilizálása és bevetése zökkenőmentesen zajlott. Néhány projekt még mindig folyamatban van és 2012 közepéig folytatódni fog.
47. A készenléti eszközök teljes haszna egy olyan koherens rendszerben fog kibontakozni, mely megfelelő számban fogja át a különböző típusú eszközöket, kiegészítve azokat az előzetes tervezéssel (ideértve a referencia-forgatókönyveket és a készenléti terveket). Ez különösen az Európai Veszélyhelyzet-reagálási Kapacitás fejlesztésével lenne megvalósítható, mely összefogná azokat a tagállami eszközöket, melyeket önkéntes alapon az EU katasztrófa-segélyezési műveletei számára bocsátásának előzetesen rendelkezésre, a Bizottság 2010. októberi közleményének megfelelően (COM (2010) 600 végleges).
48. 2008-ban indították el a résztvevő államok közötti együttműködést fokozó kísérleti projektet az erdőtűz megfékezése terén (erdőtűz elleni uniós taktikai tartalék – EUFFTR), melynek célja az operatív források mobilizálásának és a résztvevő államoknak az erdőtűz megfékezéséhez nyújtandó sürgősségi segítség javítása, mivel az erdőtűz száma és intenzitása meghaladja az állam logisztikai és emberi kapacitását. Az EUFFTR projekt két tűzoltó-repülőgépből állt (Canadair CL-215), melyeket a piacról lízingeltek, és gépenként 150 órányi bevetésre álltak

¹⁷

Az Unió által támogatott erdőtűzoltás és más kapcsolódó tevékenységek tekintetében a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközről (LIFE+) szóló 614/2007/EK rendelet 4. cikke szerint a LIFE+ program „LIFE+ információ és kommunikáció” című komponensének egyedi célkitűzései közé tartoznak az erdőtűz megelőzésével kapcsolatos tevékenységek és az erdőtűz megelőzésével kapcsolatos képzések. A 2008. évi ajánlattételi felhívás keretében jelenleg három projekt van folyamatban. A FORESTFIRE projekt (PL) célja az emberi tevékenységek okozta erdőtűz kockázatának csökkentése az erdőtűz megelőzésének tudatosítása révén. Az EEFORST projekt (PT) révén várhatóan csökkennek az erdőtűz Tavira önkormányzat területén az erdőtűz elleni védelmet tudatosító hatékonyabb kampányok segítségével. Az FFPE (EE) projekt középpontjában az erdőtűz megelőzés-mérés javított végrehajtása, valamint nemzeti szinten az erdőtűz elleni védelem fokozott tudatosítása áll.

rendelkezésre 2009. július 1.– szeptember 30. között. A repülőgépek kiegészítő uniós erőforrást képeztek, melyek célja az uniós szintű tűzoltási képesség fejlesztése volt. A repülőgépek a polgári védelmi mechanizmuson keresztül légi tűzoltási segítséget kérő EU tagállamokat segítette.

49. Az EUFFTR bevetéséről a Bizottság határozott azt követően, hogy valamennyi déli tagállammal konzultált az erdőtüzek helyzetéről. A határozatot követően a francia belügyminisztérium (a projekt kedvezményezettje) biztosította a Bastián (Korzika) állomásozó repülőgépek bevetését. Az EUFFTR hat esetében avatkozott be az összesen kilenc erdőtüzből, melyekre 2009-ban a mechanizmust aktiválták: két alkalommal Korzikán (Franciaország) és Portugáliában, egy alkalommal Olaszországban, és egy alkalommal Görögországban. A mechanizmus három másik igénybevétele (Albánia, Görögország és Portugália) során a tagállamok biztosították az elégséges és időben történő segítségnyújtást, az EUFFTR nem került igénybevétele.
50. Amint azt a külső értékelés is megállapította, a tevékenységek kiegészítő jellege sokkal nehezebben értékelhető. Végrehajtottak-e volna bizonyos tevékenységeket uniós szintű társfinanszírozás nélkül? Az internetes kérdőív (eSurvey) alapján egyértelmű, hogy a kiegészítő jelleg teljes mértékben megvalósult (a válaszadók 80 %-a szerint, szemben a 10 %-kal, lásd fentebb). Ugyanakkor megemlítik, hogy néhány eredmény bizonyos mértékben torzulhat, mivel a társfinanszírozott projektek kedvezményezettjei a válaszadók csoportjának jelentős részét adják. Az értékelők aggályosnak tartották, hogy a kísérleti projektek vagy az előkészítő intézkedések finanszírozása nem teljes mértékben kiegészítő jellegű, hanem sokkal inkább szükségmegoldás a nem teljes megelőzési/felkészültségi tevékenység tekintetében egy országban vagy régióban. Emellett a megkérdezettek bizonyos tekintetben aggályosnak tartották, hogy létezhet egy bizonyos fajta „nem szándékolt visszatartás”, ami azt jelenti, hogy néhány résztvevő állam a mechanizmuson keresztüli segítségnyújtásra számít ahelyett, hogy ezeket a beruházásokat saját maga eszközölné (pl. megelőzési intézkedések tekintetében). Egy objektív értékelésnek egy olyan alapforgatókönyvön kellene alapulnia, mely az uniós társfinanszírozás nélkül előálló helyzetet ismerteti. A különböző résztvevő államok sajátos környezetében nehéz egy ilyen elemzést elvégezni, ami csupán bizonytalan eredményekhez vezetne.
51. E nehézségeket tekintve a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy teljes mértékben megállapítsa a kiegészítő jelleget, vagy annak hiányát. A „kiszorító hatás” vagy az olyan nemzeti megelőzési intézkedések helyettesítésének lehetőségét illetően egy ilyen megállapításnak egy minimum standard feltételezésére kell épülnie, mely arra vonatkozik, hogy mi a megelőzés megfelelő szintje.
52. Egy értékelés során megvizsgálható, hogy az adott eredmények, különösen a megvalósított fokozott gyorsreagálási képesség alacsonyabb költségek mellett is elérhető lett-e volna. A Bizottság a jelenleg rendelkezésére álló adatok alapján nem tud végleges következtetéseket levonni a megközelítés költséghatékonyságát illetően. A külső értékelés keretében az internetes kérdőívet (eSurvey) megválaszolók és a megkérdezettek közül néhányan rámutattak arra, hogy több ellenőrzésre és értékelésre van szükség.

53. A Bizottság megállapítja, hogy a polgári védelmi modulok, az előkészítő intézkedések és a kísérleti projektek koncepciójának fejlesztése Európát magasabb szintre emelte a felkészültséget illetően. Bármely súlyos katasztrófával szemben javított gyorsreagálási képesség áll, melynek révén mind Európában, mind azon kívül életek menthetők meg, és megóvhatók a javak és a környezet. Ugyanakkor az is világos, hogy e fokozott felkészültség előnyeit közép és hosszabb távon meg kell őrizni a már működésben levő modulok fenntartása és fejlesztése révén. A Bizottság e tekintetben megjegyzi, hogy az értékelők majdnem az összes válaszadó részéről nagyfokú érdeklődést figyeltek meg az előkészítő tevékenységek rendszerének fenntartásában azt követően, hogy az 2010-ben lejár (25 válaszból 20 pozitív).

3.7. A szállítási segítségre vonatkozó rendelkezések

54. A szállításra vonatkozó rendelkezések 2007-óta hatályosak, és azokat a szállítás terén megfigyelt hiányosságok felszámolására hajtották végre. A Bizottság ehhez a következőképp járul hozzá: 1. közvetlen támogatások odaítélése a résztvevő államoknak (valamennyi szállítási eszköz támogatható: adott esetben polgári vagy katonai eszközök, feltéve, hogy maradéktalanul teljesülnek a vonatkozó nemzetközi/ENSZ-iránymutatások¹⁸), vagy 2. szállítási vállalkozó (közvetítő) szolgáltatásainak igénybevétele szállítási eszközök lízingeléséhez. A polgári védelmi pénzügyi eszköz keretében 2007–2013 között maximum 90 millió EUR használható fel szállításra. A pénzügyi támogatást kérő résztvevő államnak a beavatkozástól számított 6 hónapon belül vissza kell fizetnie a kapott uniós források legalább 50 %-át.
55. Némi időt vett igénybe, mire a résztvevő államok teljes mértékben igénybe vehették a szállításra vonatkozó rendelkezést. A szállításra vonatkozó rendelkezések kezdete óta egészen 2010 végéig a CPFÍ keretében felhasznált társfinanszírozás teljes összege körülbelül 7,5 millió EUR-t tett ki. 2010-ben és 2011-ben jelentősen megnőtt az erőforrások összefogása és a pénzügyi támogatás iránti megkeresések száma¹⁹.
56. Az értékelés megállapította, hogy a szállításra vonatkozó rendelkezések általában hozzájárultak a segítségnyújtás javításához, és eredményesebb katasztrófa-elhárításhoz vezettek. A szállításra vonatkozó rendelkezések a tekintetben is értékes hozzájárulást nyújtanak, hogy lehetővé teszik az összes résztvevő állam jelenlétét és láthatóságát a nemzetközi katasztrófa-helyzetekben. Általában elmondható, hogy a szállítási rendelkezések hasznosnak bizonyultak egyfelől a résztvevő államoknak a szállítási eszközeik összefogásához és megosztásához nyújtott támogatás, másfelől a szállítás területén mutatkozó hiányosságok kezelésére irányuló további felajánlások tekintetében (közvetítő által nyújtott szállítási szolgáltatások igénybevétele vagy pénzügyi támogatás révén). Az internetes kérdőívet (eSurvey) megválaszolók 40 %-a jelezte, hogy a szállításra vonatkozó rendelkezések döntően befolyásolják a segítségnyújtás felajánlását.

¹⁸ Ehhez lásd különös tekintettel az ún. „Oslo” és az „MCDA” iránymutatást.

¹⁹ 2007-ben egy kérelem érkezett szállítás finanszírozására összesen kb. 0,03 millió EUR értékben; 2008 és 2009 között a szállítási társfinanszírozás teljes összege évente változatlanul kb. 0,4 millió EUR volt; 2010-ben elérte a kb. 6,6 millió EUR összeget (55 megkeresés), 2011-ben eddig 10,8 millió EUR-ra emelkedett (35 megkeresés).

57. A résztvevő államoknak odaítélt közvetlen támogatások formájában nyújtott pénzügyi támogatás kezelésére létrehozott eljárások hasznosnak bizonyultak egy jelentős hiányosság felszámolásában. Ugyanakkor széles körben elismert, hogy ezek az eljárások bonyolultak és terhet jelentenek, ezért azokat egyszerűsíteni kell; és emellett rugalmasabbá kell tenni azokat.
58. Az értékelésből levonható fontos megállapítások rámutatnak arra, hogy szükség van – bizonyos segítségnyújtási erőforrások igénybevételének sürgősségétől és fontosságától függően – a szállítási műveletek különböző szintű társfinanszírozásának értékelésére, valamint a szállítási eszközökhöz/lehetőségekhez való hozzáférés javítására.

3.8. Együttműködési projektek

59. A Bizottság ennek a szegmensnek az értékelését külső értékelés igénybevétele nélkül végezte. A Bizottság nem bízott meg tanácsadókat a megelőzést és a felkészültséget célzó együttműködési projektek értékelésével, elsősorban azért, mert az internetes kérdőív (eSurvey) és az interjú módszertana e célra nem lett volna megfelelő, mivel az egyedi eredmények részletesen nem álltak volna rendelkezésre egy szélesebb kör számára.
60. Úgy tűnik, hogy a megelőzés és a felkészültség területén a polgári védelmi pénzügyi eszköz által társfinanszírozott együttműködési projektek megvalósították az elérni kívánt céljaikat. A 2007. évi felhívás befejezett projektjei számos érdekes iránymutatást, konferenciát és jelentést eredményeztek. Az átláthatóság érdekében közzétételre kerültek a zárójelentések, és a Bizottság elismerte minden egyes projekt érdemét azzal, hogy elfogadta a zárójelentéseket. Az is megfigyelhető, hogy az évek folyamán megnőtt a pénzügyi támogatásban részesülő javaslatok és projektek száma, ami azt sugallja, hogy vannak még kielégítendő igények. Bár sok projekt esetében nem végezhető el értékelés egyszerű pénzügyi mutatókkal, pl. általában a kutatás-fejlesztési projektek, minden egyes projektet hasznos hozzájárulásként tartanak számon az európai megelőzési és felkészültségi erőfeszítésekhez, melyek egy súlyos veszélyhelyzet esetén hirtelen a ezektől a projektektől függhetnek.
61. A Bizottság megállapítja, hogy a megelőzést és a felkészültséget szolgáló projektek jelentősen hozzájárultak az EU polgári védelmi és katasztrófa-védelmi rendszerének számos javításához, és a jövőben a finanszírozás lehetőségét is fenn kell tartani.
62. A kérdés ugyanakkor az, hogy – az egymástól igen különböző célokkal, kedvezményezettekkel és eredményekkel rendelkező – egyedi ad hoc projektek hozzáadása megfelelően hozzájárul-e a mögöttes szakpolitikai célkitűzések megvalósításához, amennyiben nincs olyan átfogó szakpolitikai keret, melyet összehasonlító teljesítményértékelési célokra lehetne használni. Egymással össze nem függő néhány projektnek egymást követő ajánlati felhívások alapján nyújtott pénzügyi támogatás nem tekinthető úgy, mint ami megfelelően helyettesíti a szakpolitikai keretet.
63. A helyzet némiképp eltér a felkészültség területén, mivel a mechanizmus kimerítően kezeli ezt a kérdést. Ugyanakkor az átfogó szakpolitikai keret kérdése továbbra is aktuális olyan mértékben, hogy a mechanizmus szigorúan a polgári védelem szereplőire összpontosít, miközben a polgári védelmi pénzügyi eszköz más olyan

kedvezményezettet is figyelembe vesz, mint a nagyközönség, és foglalkozik a felkészültséget és tudatosítást szolgáló általános intézkedésekkel. A projektek közötti nagyobb komplementaritás biztosításának, az átfedések minimalizálásának és a projekteredmények fenntarthatósága javításának kérdései indokolják a további mérlegelést.

64. Bár ez túllép a jelenlegi értékelés határain, a figyelmet az uniós programok és szakpolitikák, valamint a megelőzési tevékenységek és a felkészültség bizonyos aspektusait támogatni képes eszközökkel való lehetséges szinergiák vizsgálatára is lehetne fordítani.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

65. A Bizottság megállapítja, hogy a külső értékelők következtetései általában pozitívak, mivel elismerik és hangsúlyozzák a vizsgált időszak alatti uniós polgári védelmi tevékenységek hasznosságát és jelentőségét. Különösen elismert széles körben az, hogy a megfigyelési és tájékoztatási központ hasznos szolgáltatásokat nyújt, melyek relevánsak a résztvevő államok számára, amikor az EU-n belül vagy kívül polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozásokra kerül sor.
66. A Bizottság megemlíti azokat az aggályokat és a lehetséges javításokkal kapcsolatos ötleteket is, melyeket az érdekeltek továbbítottak az értékelőknek. A 2011. évi jogalkotási javaslatok előkészítése lehetőséget nyújt az összes fontos kérdés figyelembe vételére. Emellett a polgári védelmi osztályok összeolvasztása – melyről 2010 elején határoztak – a Humanitárius Segélyek Főigazgatóságával (DG ECHO) és az újonnan létrehozott Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága²⁰ további szinergiákat és komplementaritásokat fog teremteni, különösen a harmadik országokban zajló segítségnyújtási műveletek tekintetében.
67. A Bizottság megemlíti a jelenlegi uniós katasztrófa-elhárítás **ad hoc** jellegét és annak szükségességét is, hogy egy olyan rendszer felé kell elmozdulni, amelyben az előzetes tervezés lehetővé teszi a kulcsfontosságú eszközök azonnali bevetés céljából történő rendelkezésre bocsátását. Az uniós polgári védelmi műveletek tervezését javítani fogják a referencia-forgatókönyvek kidolgozásával, a tagállamok eszközeinek feltérképezésével és készenléti tervek kidolgozásával, az uniós műveletek számára önkéntes alapon előzetesen rendelkezésre bocsátott tagállami erőforrások összefogásával, a szállítási segítségnyújtásra vonatkozó rendelkezések egyszerűsítésével és megerősítésével, valamint a katasztrófa-elhárításról szóló 2010. évi közleményben ismertetett egyéb intézkedésekkel.
68. A képzések értékes eszköznek bizonyultak a nemzeti szakértők polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozásokra irányuló felkészítése területén, növelve a mechanizmus átfogó reagálási képességét. Az értékelés ettől függetlenül kimutatta, hogy a képzési megoldások további fejlődése korlátozott az általános szakpolitikai keret hiánya miatt. Hasonló következtetéseket vontak le a gyakorlatozási programok tekintetében, melyek általában támogatást élveztek, azonban érintette azokat az általános szakpolitikai keret hiánya. A végső cél, vagyis a műveletek javításának

²⁰ http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm.

jobb előmozdítása érdekében fontolóra kell venni egy integrált képzési és gyakorlatozási szakpolitika létrehozását.

69. Jelenleg úgy tűnik, hogy a szállítási segítségre vonatkozó rendelkezések szilárdan beépültek a mechanizmusba, és az utóbbi két évben megfigyelhető, hogy jóval gyakrabban került sor az erőforrások összefogására és társfinanszírozásra, bár sokan hangot adtak az eljárások egyszerűsítése szükségességének, amit kellőképpen figyelembe vettek. A szabályok és az adminisztratív eljárások pusztán egyszerűsítésén túlmenően az értékelésből levonható fontos megállapítások rámutatnak arra, hogy szükség van – bizonyos segítségnyújtási erőforrások igénybevételének sürgősségétől és fontosságától függően – a különböző szintű társfinanszírozás értékelésére, valamint a szállítási eszközökhöz/lehetőségekhez való hozzáférés javítására.
70. A moduláris megközelítést a résztvevő államok nagy érdeklődéssel és kedvezően fogadták, melyet tovább kell fejleszteni, többek között speciális gyakorlatozások és a szabványos működési eljárások fejlesztése révén (SOP).
71. A kísérleti projektek és az előkészítő tevékenységek keretében tesztelt kulcsfontosságú segítségnyújtási eszközök rendelkezésre állását javító innovatív megoldások életképesnek bizonyultak, és ezekre a továbbiakban építeni kell. Megemlítené azonban, hogy a kísérleti projektek és az előkészítő intézkedések jellegüknél fogva időben korlátozottak, és nem helyettesíthetik a folytonosabb szakpolitikát vagy keretszabályt. Az e projektek kialakítása és végrehajtása során nyert tapasztalatok elősegítik a jogszabályok 2011. évi felülvizsgálatának előkészítését.
72. A Bizottság megállapítja, hogy a polgári védelem terén az európai együttműködés és koordináció jelentős haladást ért el, azonban még mindig van kihasználatlan potenciál. Egy különösen fontos terület, mely fokozott érdeklődést és elismerést váltott ki, a katasztrófa-megelőzés és -védelem területén jelentkező szakpolitikai igény. Egy javított uniós megelőzési szakpolitikai keret révén kezelhető lenne a megelőzésnek a különböző uniós szakpolitikai területeken mutatkozó számos aspektusa (környezetvédelem, biztonság, egészségügy és regionális politika), és elősegítené a résztvevő államok közötti együttműködést.
73. A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy vegyék figyelembe az értékelés megállapításait.