



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 20.12.2011
SEC(2011) 1630 galīgā redakcija

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Eiropas Parlamenta un Padomes lēmums

par Savienības Civilās aizsardzības mehānismu

{COM(2011) 934 galīgā redakcija}
{SEC(2011) 1632 galīgā redakcija}

Atruna: šis ziņojums ir saistošs tikai Komisijas dienestiem, kas iesaistīti tā izstrādē, un neskar Komisijas turpmāko lēmumu galīgo redakciju.

1. IEVADS

ES tiesību aktus civilās aizsardzības (CA) jomā veido divi Padomes lēmumi, ar kuriem izveido attiecīgi Kopienas Civilās aizsardzības mehānismu¹ un civilās aizsardzības finanšu instrumentu (CAFI)². Ar mehānismu atbalsta un koordinē dalībvalstu praktiskās palīdzības (vienību, ekspertu un aprīkojuma) sagatavošanu un sniegšanu valstīs, kas lūdz starptautisku palīdzību visu veidu liela mēroga dabas vai cilvēku izraisītās ārkārtas situācijās Eiropas Savienībā vai ārpus tās.

Katastrofas kļūst arvien biežākas, intensīvākas un sarežģītākas. Esošās sistēmas, kas paredzētas katastrofu novēršanai un aizsardzībai pret tām, kā arī koordinācijai ES līmenī, ir jāpielāgo, lai efektīvi un iedarbīgi risinātu šādas problēmas.

Šo ietekmes novērtējumu (IN) veica Komisija, lai palīdzētu virzīt minēto procesu. Ietekmes novērtējumā ir izvērtēti ES CA sadarbības politikas risinājumi, tostarp visi aspekti saistībā ar *ex ante* novērtējumu par CAFI turpmāko formu.

2. APSPRIEŠANĀS AR IEINTERESĒTAJĀM PERSONĀM

IN process aptvēra 21 attiecīgā dienesta³ IN vadības grupu un plašu ārējo pētījumu⁴.

Svarīgākās ieinteresētās personas ir civilās aizsardzības jomā strādājošās valsts iestādes, starptautiskas organizācijas, ANO aģentūras, ārkārtas situāciju pārvaldības organizācijas un humānās palīdzības sniedzēji. Tika organizētas trīs mērķtiecīgas ieinteresēto personu apspriedes⁵ un vairākas ieinteresēto personu sanāksmes⁶. Pēc IN komisijas atzinuma saņemšanas IN ziņojums tika pārskatīts, lai atspoguļotu visas piezīmes.

3. RISINĀMĀS PROBLĒMAS

Šobrīd spēkā esošā civilās aizsardzības finanšu instrumenta darbības termiņš beigsies 2013. gada beigās. Lēmums par Civilās aizsardzības mehānismu ir cieši saistīts ar CAFI, taču tam nav beigu termiņa. Darbības, ko Eiropas Savienība veic civilās aizsardzības jomā saskaņā ar mehānismu un CAFI, saskaras ar trim galvenajām problēmām: 1) nepārtraukts katastrofu skaits, intensitātes un sarežģītības pieaugums; 2) budžeta ierobežojumi, ņemot vērā pašreizējo ekonomikas situāciju; un 3) sistēmiski ierobežojumi, kuru iemesls ir pašreizējās mehānisma pilnvaras, kā rezultātā katastrofu gadījumos tiek ierobežota ES reaģēšanas efektivitāte, iedarbīgums un saskaņotība.

Mehānismam pašlaik ir vairāki trūkumi saistībā ar reaģēšanu uz katastrofām, sagatavotību tām un to novēršanu:

¹ OV L 314, 2007., 9. lpp.

² OV L 71, 2007., 9. lpp. .

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

⁴ C pielikums.

⁵ Ieinteresēto personu sanāksmes 2011. gada 6. aprīlī un 17. jūnijā (ar 120 dalībniekiem katru reizi).

⁶ Civilās aizsardzības jomā iesaistīto ģenerāldirektoru sanāksme, kas notika Budapeštā, 2011. gada 23.–25. maijā.

- (1) reaģējoši un *ad hoc* mehānismi ierobežo katastrofu gadījumos Eiropas reaģēšanas efektivitāti, iedarbīgumu un saskaņotību. Mehānisms pašreiz nespēj garantēt palīdzības pieejamību vajadzības gadījumā un neļauj īstenot pienācīgu plānošanu ārkārtas situācijās;
- (2) būtiski reaģēšanas līdzekļu trūkumi nepietiekama daudzuma, termiņu vai kopīgas izmantošanas problēmu dēļ. Trūkumi pastāv attiecībā uz līdzekļiem, kas paredzēti reaģēšanai uz nelielas varbūtības/lielas ietekmes riskiem, specializētiem dārgiem līdzekļiem un „horizontāliem” līdzekļiem;
- (3) ierobežoti transporta risinājumi un sarežģītas procedūras kavē optimālu reakciju: labas piekļuves trūkums transportam var kavēt palīdzības sniegšanu; procedūras, ar kurām pieprasa ES finanšu atbalstu transportam, tiek uzskatītas par administratīvi apgrūtināšām, lai veiktu ātras reaģēšanas darbības;
- (4) ierobežota sagatavotība apmācībā un praktiskās nodarbībās: ir radušās nesaderīguma problēmas aprīkojuma, sadarbības procedūru, individuālās sagatavotības jomā un saistībā ar uzticību partneru spējām. Iesaistītās valstis (IV) bez ES palīdzības nebūs spējīgas paaugstināt savu sagatavotības līmeni lielu un pārrobežu katastrofu gadījumā;
- (5) novēršanas pasākumu integrācijas trūkums: ar konkrētām nozarēm saistītām novēršanas stratēģijām trūkst vispārējas ES riska pārvaldības sistēmas, kuras ietvaros var apvienot dažādus elementus, lai efektīvāk saistītu novēršanas darbības ar sagatavotības un reaģēšanas pasākumiem.

3.1. Standarta scenārijs

Saskaņā ar standarta scenāriju lēmums par Civilās aizsardzības mehānismu netiek grozīts, un CAFI tiek atjaunināts tā pašreizējā formā. Rezultāts būtu reaģēšanas sistēma, kas nav pietiekami efektīva, lai apmierinātu vajadzības, neizmanto izdevību gūt ekonomisku labumu, labāk apvienojot līdzekļus, un neizmanto sadarbības potenciālu, lai pastiprinātu novēršanu un sagatavotību.

Komisija uzskata, ka bez turpmākas rīcības

- (1) ES sadarbībai būtu pieejams mazāk līdzekļu;
- (2) ar transportu saistītās problēmas un kavējumi pastiprinātos;
- (3) dalībvalstis atsevišķi nerasniegtu pietiekamu sagatavotības līmeni;
- (4) ieguvumi, kurus sniedz sadarbība novēršanas jomā, nebūtu optimāli.

3.2. ES rīcības un subsidiaritātes pamatojums

LESD 196. pantā ir noteikts īpašs juridiskais pamats Savienības rīcībai civilās aizsardzības jomā, lai atbalstītu un papildinātu dalībvalstu rīcību valsts, reģionālā un vietējā līmenī ar mērķi novērst dabas vai cilvēku izraisītas katastrofas, sagatavoties tām un reaģēt uz tām un lai sekmētu saskaņotību starptautiskajā civilās aizsardzības darbā.

ES rīcība šajā jomā paredz situāciju pārvaldību, izmantojot spēcīgu daudznacionālu elementu, kam nepieciešama vispārēja koordinācija un saskaņota rīcība pārvalstiskā līmenī. ES pievienotā vērtība rastos, pateicoties tādiem apjomradītiem ietaupījumiem kā, piemēram, loģistika, transports, brīvprātīga līdzekļu apvienošana, labāks ierobežotu līdzekļu izmantojums, un pateicoties ietaupījumiem, ko sniedz preventīva rīcība salīdzinājumā ar *post factum* reaģēšanu uz katastrofām.

4. PĀRSKATĪŠANAS MĒRĶI

Vispārēji mērķi	Konkrētie mērķi
Reaģēšana 1. Efektīvāka un iedarbīgāka reaģēšana plānošanas un pieejamākas palīdzības rezultātā	Pāreja no reaģējošas un <i>ad hoc</i> koordinācijas uz iepriekš plānotu, iepriekš noteiktu un paredzamu sistēmu
2. Novērst būtiskus reaģēšanas spēju trūkumus	Ekonomiski pamatotā veidā apzināt un novērst būtiskus reaģēšanas spēju trūkumus
Transports 3. Uzlabot reaģēšanu uz liela mēroga ārkārtas situācijām ar labāku transporta risinājumu palīdzību	A. Samazināt šķēršļus, kuru iemesls ir ierobežotie loģistikas un finanšu resursi transporta jomā B. Vienkāršot ar transportu saistītos noteikumus un racionalizēt administratīvās procedūras
Sagatavotība 4. Atbalstīt un papildināt iesaistīto valstu sagatavotības darbības, izmantojot saskaņotu ES politikas ietvaru sagatavotības jomā	1. Labāk savienot valstu sagatavotības sistēmas, nodrošinot lielāku saskaņotību. 2. Paplašināt pašreizējo ES sagatavotības pasākumu darbības jomu un labāk savienot tos ar valstu programmām. 3. Viennozīmīgi definēt sagatavotību kā vienu no ES civilās aizsardzības sadarbības mērķiem un nodrošināt pietiekamu finansējumu.
Novēršana 5. Atbalstīt un papildināt iesaistīto valstu darbības katastrofu riska pārvaldības jomā, izmantojot saskaņotu ES politikas ietvaru novēršanas jomā	1. Atbalstīt valsts katastrofu riska pārvaldības plānošanu. 2. Uzlabot pieredzes apmaiņu, veicinot kopīgu izpratni par katastrofu riska pārvaldības praksi, un nodrošināt finansējumu augsta aizsardzības līmeņa sasniegšanai. 3. Integrēt katastrofu novēršanas stratēģijas. 4. Veicināt izpratni par katastrofu novēršanu.

5. NOVĒRTĒTIE RISINĀJUMI UN TO IETEKME

5.1. Palīdzības pieejamība

2010. gada paziņojumā par reaģēšanas spējām⁷ Komisija ierosināja *Eiropas ārkārtas reaģēšanas spējas* (līdzekļi, kurus iesaistītās valstis jau iepriekš brīvprātīgi iekļāvušas rezervju sarakstā), *Eiropas Ārkārtas reaģēšanas centru*, transporta atvieglināšanu un ES finansētus līdzekļus, kas paredzēti, lai novērstu reaģēšanas spēju nepietiekamību. Visas ieinteresētās personas stingri atbalsta pastiprinātu plānošanu, iepriekš panāktas vienošanās un paredzamību.

⁷ COM(2010) 600.

Politikas risinājumi attiecībā uz palīdzības pieejamību: 1) brīvprātīgs rezervju saraksts bez ES līdzfinansējuma; 2) brīvprātīgs rezervju saraksts ar ierobežotu ES līdzfinansējumu (tikai izmantošanas izmaksas); 3) brīvprātīgs rezervju saraksts ar lielāku ES līdzfinansējuma apmēru (izmaksas par izstrādi (daļēji), tostarp aprīkojumu), izmaksas saistībā ar pastāvīgo darba gatavību un izmantošanas izmaksas.

1. risinājums neietekmētu ES budžetu un neradītu nekādus tiesību aktu grozījumus. Tā būtu vienīgi politiska apņemšanās un ilgtermiņā nenodrošinātu pietiekamu līdzekļu pieejamību uzticamā apmērā. 2. risinājums mazinātu iesaistīto valstu finansiālos ierobežojumus ar mērķi iekļaut līdzekļus kopējā rezerves sarakstā un padarīt ES reaģēšanas spējas saskaņotākas un vajadzībām atbilstošākas. Tas nepieļautu dublēšanos, sekmētu savstarpējo papildināmību un paātrinātu palīdzības sniegšanu, nodrošinot vispārēju efektivitātes pieaugumu. Administratīvais slogs iesaistītām valstīm un Eiropas Savienībai būtu neliels. Paredzams, ka budžeta pārorientēšana būtu 9 miljoni euro gadā. 3. risinājuma ietekme ir salīdzināma ar 2. risinājuma ietekmi, un 3. risinājums vēl vairāk pastiprinātu ES reaģēšanas spēju katastrofu gadījumos efektivitāti un iedarbīgumu, jo tā rezultātā tiktu ātrāk izveidotas darbotiespējīgas rezerves.

Kopumā 2. un 3. risinājums ir pārkāps efektivitātes un iedarbīguma ziņā, 3. risinājuma ieguvumi ir vēl izteiktāki.

5.2. Būtisku trūkumu apzināšana un novēršana

2010. gada paziņojumā ir minēti dažādi veidi trūkumu novēršanai reaģēšanas jomā, paredzot iespēju, ka ES finansētos līdzekļus sadala Eiropas Savienībā un izmanto līdzīgā veidā kā rezerves sarakstā iekļautos līdzekļus. Ja līdzekļi nav nepieciešami ES operācijām, iesaistītā valsts, kas šos līdzekļus pārvalda, varētu tos izmantot vietējām vajadzībām.

Politikas risinājumi attiecībā uz būtiskiem trūkumiem: 1) iesaistītā valsts novērš trūkumus bez ES līdzfinansējuma; 2) iesaistītā valsts novērš trūkumus ar ES līdzfinansējumu; 3) trūkumu novēršana, izmantojot ES līdzekļus.

1. risinājums neradītu būtiskas izmaksas ES budžetā, taču tā efektivitāte būtu ierobežota. Starp iesaistītajām valstīm nevienmērīgi sadalītais finansiālais slogs un ieguvumi var radīt saspīlējumus. Ar 2. risinājumu tiktu efektīvi un iedarbīgi novērsti trūkumi un sadalīti līdzekļi, ieviešot taisnīgāku un saskaņotāku modeli sloga (daļēja) sadalījuma un iesaistīto valstu finansiālo ierobežojumu samazināšanas rezultātā. 3. risinājums ir ļoti efektīvs, kas ļauj Eiropas Savienībai savlaicīgi novērst apzinātos trūkumus, lietderīgi izmantojot līdzekļus (atkarībā no budžeta līdzekļu pieejamības). Lielāka ietekme uz ES budžetu varētu būt strīdīga subsidiaritātes iemeslu dēļ.

2. risinājums šķiet īpaši piemērots attiecībā uz līdzekļiem, kas paredzēti nelielas varbūtības/lielas ietekmes riskiem, savukārt 3. risinājums – horizontāliem līdzekļiem, kas sniedz ieguvumus visiem dalībniekiem, jo īpaši tad, ja ietekme uz budžetu ir neliela.

5.3. Transports

Politikas risinājumi attiecībā uz ierobežotiem loģistikas un finanšu resursiem transporta jomā: 1) shēmas pārtraukšana; 2) politikā izmaiņas netiek veiktas; 3) transporta jomā palielināt maksimālo ES līdzfinansējumu, kas paredzēts augstākās prioritātes vajadzībām; 4) palielināt maksimālo ES līdzfinansējumu transportam visās jomās.

1. risinājums apdraudētu CA mērķu sasniegšanu un tāpēc tiek noraidīts. 2. risinājums ir atkarīgs no privātiem bezmaksas piedāvājumiem un no iesaistītajām valstīm, kas viena otrai piedāvā transportlīdzekļus. 3. un 4. risinājums samazinātu šķēršļus, kas saistīti ar transporta finansējumu. 3. risinājuma īstenošanas rezultātā vispārējā reaģēšana būtu atbilstoša vajadzībām. 3. un 4. risinājuma radītais administratīvais slogs ārējiem partneriem, visticamāk, saglabāsies tāds pats. 4. risinājums ir saistīts ar risku, ka nelielās transporta izmaksas varētu mudināt transportēt nebūtiskas preces, tādēļ priekšroka tiek dota 3. risinājumam.

Politikas risinājumi attiecībā uz administratīvo procedūru racionalizāciju: 1) politikā izmaiņas netiek veiktas; 2) vienkāršošana.

1. risinājuma ietvaros ir paredzēta vienkāršošana, ko veic Komisija bez tiesību aktu pārskatīšanas. 2. risinājuma ietvaros ir paredzēts pārskatīt tiesību aktus, un ir sagaidāms, ka šis risinājums vēl vairāk samazinās ES un iesaistīto valstu administratīvās izmaksas un būtiski sekmēs mērķu sasniegšanu. Tā kā 1. risinājums nav uzskatāms par pietiekamu, lai panāktu nozīmīgus uzlabojumus, priekšroka tiek dota 2. risinājumam.

5.4. Sagatavotība

Ieinteresētās personas izteica vispārēju apmierinātību ar esošajiem noteikumiem par apmācību un praktiskām nodarbībām. Dažas ieinteresētās personas vēlējās paplašināt to darbības jomu. Jau agrīnā posmā tika noraidīti risinājumi, ar kuriem ievieš saistošus tiesību aktus, saistošus standartus vai kvalitātes zīmes, jo juridiskais pamats, kas noteikts LESD 196. pantā, neparedz tiesību aktu saskaņošanu.

Politikas risinājumi: 1) nesaistošas vadlīnijas par apmācību un praktiskajām nodarbībām, un CAFI izdevumu līmenis paliek nemainīgs; 2) vispārējs ES politikas ietvars sagatavotības jomā bez juridiski saistošiem noteikumiem, kā arī ES papildu finansējums apmācības tīkla izveidei un citiem pasākumiem; 3) ES atbalsts apmācībai civilās aizsardzības jomā ir atkarīgs no tā, vai apmācības centri iesaistītajās valstīs atbilst konkrētām minimālām prasībām.

1. risinājums: nesaistošas ES vadlīnijas, kas, visticamāk, radīs atšķirīgus sagatavotības līmeņus iesaistītajās valstīs, nebūtu efektīvas. Ietekme uz ekonomiku, vidi un sociālo jomu (tostarp administratīvais slogs) būtu ierobežota, jo iesaistītās valstis īstenotu tikai savus standartus.

2. risinājums: ņemot vērā, ka iesaistītās valstis atrodas dažādos sagatavotības līmeņos, nesaistošu ES vadlīniju īstenošanai būtu atšķirīga ietekme izmaksu un efektivitātes ziņā. Ja tiktu piešķirts ES finansiālais atbalsts, izmaksas (daļēji) rastos ES budžetā.

3. risinājums: lielāku efektivitāti un iedarbīgumu reaģēšanas operācijās, kurās piedalās vairāk nekā viena iesaistītā valsts, panāk ar kopēju principu, zināšanu, labākas savietajamības un plašāka rezervju saraksta palīdzību. Izmaksas ES līmenī ir ierobežotas un attiecas uz apmācības tīkla izveidi. Īstenošanas izmaksas iesaistītajās valstīs ir saistītas, piemēram, ar apmācības programmu standartiem. Administratīvais slogs publiskā un privātā sektora uzņēmumiem var būt ievērojams, jo standartu ievērošana un prasību izpilde, visticamāk, radīs būtiskas papildu izmaksas par pārskatu sniegšanu.

Salīdzinājumā ar 1. risinājumu 2. un 3. risinājums sniegtu labākus ieguvumus iedarbīguma un ES pievienotās vērtības ziņā. 3. risinājums, visticamāk, būtu pārāks efektivitātes un

saskaņotības ziņā salīdzinājumā ar 2. risinājumu, taču ieinteresētajām personām varētu būt iebildumi pret to.

5.5. Novēršana

Ieinteresētās personas piekrīt, ka darbībām novēršanas jomā jāklūst par neatņemamu līdzsvarotas pieejas sastāvdaļu, kas virza uz priekšu ES civilo aizsardzību.

Politikas risinājumi: 1) netiek paredzēti jauni ES tiesību akti, bet vadlīnijas par minimāliem valsts standartiem novēršanas jomā un par katastrofu riska pārvaldības valsts plāniem (*RMP*), tas pats līdzfinansējuma līmenis kā šobrīd; 2) vispārējs ES politikas ietvars novēršanas jomā ar nesaistošām vadlīnijām, kā arī ES papildu finansējums, kas paredzēts *RMP*; 3) termiņa noteikšana, kādā dalībvalstis pabeidz *RMP* izstrādi, kā arī Komisijas vadlīnijas.

1. risinājums varētu izraisīt *RMP* un minimālo novēršanas standartu atšķirīgu īstenošanu un nepanāktu augstākus vispārējos novēršanas standartus Eiropas Savienībā.

2. risinājuma rezultātā vadlīnijas tiktu īstenotas ātrāk ar nosacījumu, ja iesaistītās valstis pieprasa ES finansējumu. Izmaksas būtu atkarīgas no katras valsts sistēmas attīstības pakāpes. Administratīvās izmaksas par papildu pārskatu sniegšanu būtu nelielas vai nebūtiskas. Ietekme uz ekonomiku, vidi un sociālo jomu būtu lielāka salīdzinājumā ar 1. risinājumu.

3. risinājums paredz saskaņotu un taisnīgu pieeju visā Eiropas Savienībā, kaut arī īstenošana varētu aizkavēties likumdošanas procesa ilguma dēļ. Neliels administratīvais slogs.

1. risinājums nenodrošina pietiekamu efektivitāti un saskaņotību, savukārt 2. un 3. risinājums sniegtu ieguvumus attiecībā uz efektivitāti, iedarbīgumu un saskaņotību. 2. risinājums ļautu ātrāku īstenošanu, savukārt ar 3. risinājumu vidējā termiņā varētu saskaņotāk īstenoāt katastrofu riska pārvaldības plānus, taču svarīgākajām ieinteresētajām personām varētu būt iebildumi pret to.

6. KOPSAVILKUMS UN SECINĀJUMI

Ar ietekmes novērtējumu tiek ierosināts iekļaut tiesību akta priekšlikumā šādus aspektus. Reaģēšanas jomā – būtiskos elementus un principus saistībā ar rezervju sarakstu (palīdzības pieejamība, 3. risinājums) un ES finansētajiem līdzekļiem (būtiskie trūkumi, 2. risinājums), atsaucoties uz īstenošanas noteikumiem. Transporta jomā ietekmes novērtējumā ir ierosināts pārskatīt dažas no šobrīd spēkā esošajām tiesību normām, lai palielinātu maksimālo ES finansējuma līmeni transporta operācijām un vienkāršotu administratīvās procedūras. Katastrofu novēršanas un sagatavotības jomā tiek ierosināts vispārējs ES politikas ietvars un Komisijas vadlīnijas. Jāapsver iespēja noteikt termiņu, kādā dalībvalstis izstrādā katastrofu riska pārvaldības plānus (*RMP*) (3. risinājums novēršanas jomā). Ar ES papildu finansiālo palīdzību tiktu atbalstīta *RMP* izstrāde un minimālo standartu ievērošana, apmācības tīkls un citas darbības (2. risinājums sagatavotības jomā).

Papildu finansējumam, kas paredzēts darbību atbalstam, būtu nepieciešamas atbilstošas CAFI izmaiņas.

7. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

Komisija novērtēs un salīdzinās tiesību aktu īstenošanu ne ātrāk kā trīs gadus pēc to stāšanās spēkā, cita starpā balstoties uz uzraudzības informāciju, piemēram, rezultātu rādītājiem un kritērijiem, piemēram, reaģēšanas laiku un sagatavotības pasākumiem.