

FORSVARSMINISTERIET



GRUNDNOTAT

om

Kommissionens forslag til Rådets beslutning om indførelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning (omarbejdet) af 2. februar 2006

(KOM (2006) 29)

1. Resumé

Kommissionens forslag er en omarbejdelse af den nuværende rådsbeslutning om indførelse af Fællesskabets ordning for civilbeskyttelse, oktober 2001. Forslaget er fremsendt ved anvendelse af omarbejdelses-teknikken (recast), der har til formål at foretage indholdsmæssige ændringer i en tidligere retsakt. Herved er kun en begrænset del af den nuværende rådsbeslutning til forhandling. Den nye retsakt træder i stedet for og ophæver den tidligere. Retsgrundlaget er EF-traktatens artikel 308 og Euratom-traktatens artikel 203.

Kommissionen vurderer at nyere erfaringer har tydeliggjort behovet for at udvide ordningen i forhold til dens nuværende mandat. Hovedmålene er at styrke ordningen på grundlag af de erfaringer, som er gjort ved tidligere nødsituationer, og tilvejebringe et retsgrundlag for yderligere fællesskabsforanstaltninger, der er nødvendige for at imødegå de udfordringer, som nutidens civilbeskyttelsesindsatser står overfor.

Kommissionens forslag udvider samarbejdet på en række områder, blandt andet at terrorisme indgår og oplysninger om disponible militære ressourcer til civilbeskyttelsesindsatser. Kommissionen foreslår forbedringer på fællesskabsplan i form af nye tiltag på transportområdet (akut flytransport til katastrofeområder), udvikling af en kapacitet til hurtig indsats (herunder forslag om civilbeskyttelsesmoduler), tidlig varsling og koordinering af indsatser i tredjelande.

Endelig fastlægges i dette forslag en ramme for en ny politik, der sætter Fællesskabet i stand til at supplere medlemsstaternes bistand med yderligere støtte og midler på en omkostningseffektiv måde. Det kan omfatte leje på midlertidig basis af specifikt udstyr, som brandslukningsfly, højkapacitetspumper og lignende.

På det foreløbige generelle grundlag står regeringen positiv over for Kommissionens forslag. Særlig støtte bør gives Kommissionens forslag om moduler, som bygger på de danske forslag om et styrket europæisk beredskab med civilbeskyttelsesmoduler byggende på medlemsstaternes ressourcer.

Omarbejdelsesforslaget danner grundlaget for de konkrete tiltag på civilbeskyttelsesområdet, hvor finansieringen af tiltag forhandles i særskilte forslag. På et nyt politikområde foreslås fællesskabsfinansiering af visse indsatskapaciteter. Der udtrykkes skepsis til dette konkrete forslag, og at forslaget udbygges med beskrivelse af blandt andet merværdi i forhold til den nationale kompetence, inden endelig stillingtagen.

2. Baggrund

Kommissionen har den 2. februar 2006 fremlagt et forslag til rådsbeslutning om indførelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning. Forslaget er en omarbejdelse af rådsbeslutningen om en fællesskabsordning for civilbeskyttelse fra 31. oktober 2001 (2001/792/EF, Euratom).

Forslaget er en omarbejdelse af ordningen om civilbeskyttelsessamarbejdet i EU [herefter benævnt "omarbejdelsesforslaget"], som vil erstatte de to nuværende rådsbeslutninger på civilbeskyttelsesområdet, henholdsvis:

- 1) Rådets beslutning 1999/847/EF af 9. december 1999 om "indførelse af et EF-handlingsprogram for civilbeskyttelse", som udløb ved udgangen af 2004, men som blev forlænget til udgangen af 2006. Den ledsages af flerårige specifikke budgetter.
- 2) Rådets beslutning 2001/792/EF, Euratom af 23. oktober 2001 om "fastlæggelse af en fællesskabsordning til fremme af styrket samarbejde om indsatser på civilbeskyttelsesområdet". Dette instrument er ikke af finansiell art, men fokuserer på medlemsstaternes og Kommissionens operationelle forpligtelser.

Omarbejdelsesforslaget sker på grundlag af den inter-institutionelle aftale af 28. november 2001 angående en mere struktureret anvendelse af omarbejdelsesteknikker for juridiske dokumenter (2002/C 77/01). Forslaget indebærer en forenkling af lovgivningen. Endvidere er beslutningens originale tekst tilstræbt forbedret og tydeliggjort af hensyn til bedre lovgivning. Dette er mundet ud i bortfald og ændringer af tekst, uden at dette ændrer ved beslutningens indholdsmæssige betydning.

Forslaget skal forhandles parallelt i forhold til finansieringsgrundlaget med to andre udkast til retsinstrumenter (se nærmere herom under punkt 8, forslagens konsekvenser for statsfinansierne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet).

Forslaget forventes færdigforhandlet inden udgangen af 2006 med ikrafttrædelse den 1. januar 2007.

3. Hjemmelsgrundlag

Forslaget til omarbejdelsesforslag er fremsat under henvisning til artikel 3, stk. 1, litra u), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, hvor Fællesskabets aktiviteter omfatter foranstaltninger på civilbeskyttelsesområdet. Da civilbeskyttelsesbistand også kan være påkrævet i tilfælde af strålingsulykker, må traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab også danne grundlag for dette forslag.

Da der ikke findes et specifikt retsgrundlag for civilbeskyttelse, baseres dette forslag på EF-traktatens artikel 308 og Euratom-traktatens artikel 203.

I disse to retsgrundlag benyttes den samme beslutningsprocedure, dvs. Rådet udfærdiger på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter.

4. Nærhedsprincippet

I begrundelsen for forslaget har Kommissionen anført følgende med hensyn til, hvorfor nærhedsprincippet/subsidiaritetsprincippet er overholdt:

"Subsidiaritetsprincippet finder anvendelse, for så vidt som forslaget ikke hører ind under Fællesskabets enekompetence.

Målene kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne af følgende årsager.

Ordringen blev oprettet, fordi katastrofer kan overstige kapaciteten af de enkelte medlemsstaters indsatsberedskab. I dette tilfælde er gensidig civilbeskyttelsesbistand et nødvendigt supplement til den nationale indsatskapacitet.

En indsats på fællesskabsplan vil af nedenstående grunde være et mere effektivt redskab til at nå målene med forslaget.

Det er en både politisk og praktisk nødvendighed at styrke Fællesskabets evne til at yde effektiv civilbeskyttelsesbistand ved katastrofer. Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet har anerkendt behovet for at styrke samarbejdet om civilbeskyttelse på EU-niveau. Med forslaget sættes medlemsstaterne i stand til mere effektivt at bidrage til Fællesskabets civilbeskyttelsesbistand og drage fordel af forbedret koordinering og samarbejde i en styrket retsramme. Det giver samtidig medlemsstaterne sikkerhed for effektiv og velkoordineret civilbeskyttelsesbistand fra andre medlemsstater, når der er behov for det.

Med forslaget sættes medlemsstaterne også i stand til at udnytte stordriftsfordele på visse områder, f.eks. logistik og transport, og sikre en bedre anvendelse af begrænsede ressourcer.

Kort fortalt tjener forslaget til at forbedre samarbejdet på fællesskabsniveau for at støtte og supplere medlemsstaternes indsats over for katastrofer, som overstiger kapaciteten af de enkelte medlemsstaters indsatsberedskab.

Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet."

Regeringen finder på det foreløbige grundlag, at nærhedsprincippet må anses for overholdt, da formålet med forslaget er en omarbejdelse af den eksisterende rådsbeslutning fra oktober 2001.

5. Formål og indhold

Kommissionens forslag udvider samarbejdsgrundlaget i forhold til den nuværende ordning, således at civilbeskyttelsesindsatsen også kan ske med baggrund i terrorhandlinger. Endvidere foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne skal orientere om civilbeskyttelsesressourcer, herunder militære ressourcer, der er til rådighed i forhold til en konkret anmodning. Kommissionen understreger i det nye forslag FN's særlige overordnede koordinerende rolle i forbindelse med katastrofebistanden i tredjelande. Endnu et udvidelsesområde angår muligheden for at lette og støtte konsulært samarbejde i forbindelse med katastrofer i tredjelande. Som led i at styrke området, foreslås muligheden for at udvide samarbejdet med andre tredjelande (end de nuværende EØS-lande og ansøgerlande til EU).

Som begrundelse og formål for omarbejdelse af forslaget til rådsbeslutning om en fællesskabsordning har Kommissionen blandt andet overordnet henvist til følgende:

"Fællesskabets civilbeskyttelsesordning [i det følgende benævnt "ordningen"] blev indført i 2001 for at støtte og fremme mobiliseringen og koordineringen af civilbeskyttelsesbistand i tilfælde af katastrofer i eller uden for EU. Siden ordningen

blev indført, har den vist sig at være et simpelt, men effektivt værktøj, som åbner mulighed for et tættere samarbejde om og bedre koordinering af indsatser på civilbeskyttelsesområdet.

Nyere erfaringer har tydeliggjort behovet for at udvide ordningen i forhold til dens nuværende mandat. Hovedmålene med dette forslag er at styrke ordningen på grundlag af de erfaringer, som er gjort ved tidligere nødsituationer, og tilvejebringe et retsgrundlag for yderligere fællesskabsforanstaltninger, der er nødvendige for at imødegå de udfordringer, som nutidens civilbeskyttelsesindsatser står overfor. Forslaget bygger på de ideer, der er fremsat i Kommissionens meddelelse "Forbedring af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning", som er vedtaget den 20. april 2005, og som tager hensyn til Rådets konklusioner af 18. juli 2005. Det bygger også på den fortrolige meddelelse "Øget solidaritet med gensidig bistand" af 8. november 2005.

I forslaget inddrages endvidere en række erklæringer fra Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet, hvori der fastsættes politiske retningslinjer for den videre udvikling af det europæiske samarbejde om civilbeskyttelse. I juni 2004 anmodede Det Europæiske Råd om, at "Det nuværende samarbejde om civilbeskyttelse bør øges, så det afspejler medlemsstaternes vilje til at handle solidarisk". I december 2004 bekræftede Det Europæiske Råd behovet "for yderligere vurdering og udvikling af civilbeskyttelseskapaciteten, bl.a. fælles øvelser og koordinering af information til offentligheden". Efter flodbølgen i Sydøstasien vedtog Rådet en handlingsplan, der omfatter EU's og medlemsstaternes allerede truffne eller planlagte initiativer, herunder eventuelle forbedringer af ordningen og udvikling af EU's muligheder for hurtig indgriben i tilfælde af katastrofer. Europa-Parlamentet opfordrede samtidig til "at etablere en gruppe af specialiserede civile beredskabsenheder, som udstyres med det nødvendige materiel, træner i fællesskab og står til rådighed i tilfælde af [katastrofer] i Unionen og i resten af verden". Det Europæiske Råd anmodede i juni 2005 til at prioritere "udbygning af civilbeskyttelseskapaciteten [...] samt udvikling af en hurtig reaktionskapacitet baseret på medlemsstaternes civilbeskyttelsesmoduler".

Sammen fastlægger disse erklæringer klare retningslinjer for det fremtidige samarbejde om civilbeskyttelse på europæisk niveau."

Omarbejdelsesforslagets vigtigste dele omfatter udbygninger af den eksisterende ordning på blandt andet følgende områder:

1. Transport

Med baggrund i mangel på flytransportmuligheder ved katastrofer bør Fællesskabet tilstræbe et tættere samarbejde på dette område. Fællesskabsstøtte – såvel finansiel som praktisk – til transport af civilbeskyttelsesbistand vil føre til, at der stilles mere bistand til rådighed. Dette vil sætte skub i samarbejdet og øge synligheden af EU's kollektive solidaritet med lande, der har behov for bistand. Det vil give hver medlemsstat tillid til, at den kan regne med Fællesskabets civilbeskyttelsesbistand, selv når de øvrige medlemsstaters transportmuligheder er fuldt udnyttede, utilstrækkelige eller ikke står til rådighed. Men forslaget vil først og fremmest sætte Fællesskabet i stand til at redde flere menneskeliv og sikre mærkbar og rettidig bistand til katastrofeofre.

2. Udvikling af en europæisk kapacitet til hurtig indsats

Fællesskabets indsatser på civilbeskyttelsesområdet gennemføres med medlemsstater-

nes ressourcer, der stilles til rådighed på frivillig basis. Der må tages højde for at sikre, at Fællesskabet kollektivt kan yde bistand ved behov. Alle frivillige systemer til gensidig bistand rummer nogle begrænsninger, navnlig i tilfælde, hvor lignende risici påvirker forskellige lande på samme tid (f.eks. koordinerede terrorangreb i hele EU, skovbrande eller oversvømmelser). Medlemsstaternes bistand er muligvis utilstrækkelig til at sikre en hurtig civilbeskyttelsesindsats ved alle nødsituationer. Der skal udvikles en EU kapacitet til hurtig indsats på grundlag af medlemsstaternes civilbeskyttelsesmoduler. Blandt andet skal EU's militærdatabase gøres tilgængelig for ordningen. Medlemsstaterne opfordres til at arbejde for at udvikle civilbeskyttelsesmoduler. Disse moduler er specifikke på forhånd fastlagte allokeringer af medlemsstaternes civilbeskyttelsesressourcer, som er i stand til effektivt at opfylde anmodninger om assistance, der formidles gennem ordningen. Moduler kan opstilles af en medlemsstat alene eller i et samarbejde mellem flere medlemsstater. Sidstnævnte tilfælde vil skabe yderligere samarbejdsmuligheder, især for mindre lande.

Der ønskes også at sikre, at centrale støttefunktioner (bl.a. kommunikation, flåde af lette køretøjer på stedet, forsyninger og faciliteter til afholdelse af tekniske workshops) kan tilvejebringes af dedikerede enheder til støtte for indsatshold fra alle medlemsstater. Dette vil sætte sidstnævnte i stand til at koncentrere sig om deres hovedopgaver og dermed øge deres effektivitet og maksimere udbyttet af den europæiske civilbeskyttelsesbistand. Støttemodulerne vil bestå af medlemsstaternes ressourcer, som indsættes af de relevante medlemsstater i samråd med Kommissionen.

Endelig fastlægges i dette forslag en ramme for en ny politik, der sætter Fællesskabet i stand til at supplere medlemsstaternes bistand med yderligere støtte og midler på en omkostningseffektiv måde, selv om Fællesskabets civilbeskyttelsesbistand fortsat overvejende bør bygge på frivillige bidrag fra medlemsstaterne. Sigtet med denne støtte skal være at yde bistand, som ikke kan opnås fra de lande, som deltager i ordningen. Den kunne bestå i leje på midlertidig basis af specifikt udstyr (medevac-fly, højkapacitetspumper til oversvømmelser, brandslukningsfly osv.).

3. Tidlig varsling

Fællesskabets evne til at reagere hurtigt over for naturkatastrofer afhænger af, at der findes varslingsystemer, som sætter medlemsstaterne og overvågnings- og informationscentre i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for det kortest mulige tidsrum. Hovedmålet med den foreslåede fællesskabsforanstaltning vedrørende tidlig varsling er at beskytte de europæiske borgere bedre mod konsekvenserne af naturkatastrofer. Af eksempler på relevante foranstaltninger kan nævnes: bedømmelse og om nødvendigt opgradering af bestående systemer til tidlig varsling, bedre forbindelser mellem detektorsystemer og alarmmekanismer, udpegelse af synergier mellem forskellige systemer og sammenkobling af disse for at lette adgangen for beslutningstagere.

4. Koordinering af indsatser i tredjelande

Hjælpeaktioner uden for Fællesskabet kan enten gennemføres selvstændigt eller som et bidrag til en operation, der ledes af en international organisation, normalt FN. Indsatser på civilbeskyttelsesområdet er typisk af kortere varighed, medens humanitær bistand sædvanligvis videreføres efter en nødsituations akutte fase. Der er truffet foranstaltninger i Kommissionen for at sikre et nært samarbejde mellem ordningen og ECHO (EU's Humanitære kontor) og for at kunne imødegå en katastrofe med en omfattende hjælpeaktion. Der er også gjort en særlig indsats for at sikre en hensigtsmæssig koordinering mellem Kommissionen og FN's Kontor for Koordination af Humanitære Anliggender

(OCHA). En bedre koordinering på fællesskabsniveau er en forudsætning for at støtte den overordnede koordineringsindsats og sikre et fyldestgørende europæisk bidrag til de globale hjælpeaktioner.

Gennem Monitorerings- og Informationscentret (MIC) koordinerer Kommissionen den europæiske civilbeskyttelsesindsats på operationelt niveau i nært samarbejde med de medlemsstater, der yder assistance, det berørte land og i givet fald med FN. Når der er anmodet om assistance gennem ordningen, bør alle medlemsstater, som yder civilbeskyttelsesbistand, tage kontakt med MIC for at sætte Kommissionen i stand til at sikre en fyldestgørende og sammenhængende europæisk civilbeskyttelsesbidrag til den globale hjælpeaktion. Når det er relevant, beslutter Kommissionen i samråd med formandskabet at mobilisere og udsende et vurderings- og/eller koordineringshold bestående af medlemsstaternes eksperter. Vurderings- og/eller koordineringsholdet bør gives et klart mandat og den formelle bemyndigelse til at koordinere de civilbeskyttelseshold, der opererer inden for rammerne af fællesskabsordningen. Holdet bør modtage basal logistisk støtte, især kommunikationsudstyr, så det er i stand til på en effektiv måde at koordinere den europæiske civilbeskyttelsesbistand."

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal høres i henhold til beslutningsproceduren jf. EF-traktatens artikel 308 og Euratom-traktatens artikel 203.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa Parlamentet.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Muligheden for international civilbeskyttelsesbistand fremgår af beredskabsloven § 3:

"Forsvarsministeren kan bestemme, at redningsberedskabet skal indsættes i udlandet i fredstid i tilfælde af katastrofer, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom eller miljøet."

Forslaget forventes ikke at medføre ændring af eksisterende lovgivning.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Det fremgår af Kommissionens omarbejdelsesforslag, at forslaget ikke har nogen virkning for Fællesskabets budget.

Til orientering kan det oplyses, at parallelt med ovennævnte omarbejdelsesforslag pågår forhandlinger om de finansielle forslag til dækning af blandt andet civilbeskyttelsestiltag i EU.

Disse forslag omfatter finansiering af visse tiltag og indsatser inden for som uden for EU og i forbindelse med terrorisme. Disse forslag indgår i en adskilt beslutningsprocedure.

- Kommissionen har meddelt, at den finansielle ramme for indsatsen inden for EU forventes at ske i forbindelse med vedtagelse af "Kommissionens forslag til forordning om etablering af et hurtigt beredskabs- og reaktionsinstrument i forbindelse med større

ulykker" (2005/0052(CNS)), KOM(2005) 113 final. Ikrafttrædelse forventes den 1. januar 2007.

Den samlede ramme er i Kommissionens forslag til allokering af det samlede EU-budget 2007-13 er af Kommissionen senest foreslået fastlagt til 2,5 mia. EUR. (Danmark betaler 2 % af EU's udgifter). Forordningsforslaget beskriver en række støtteberettigede tiltag, som fremgår af omarbejdelsesforslaget. Kommissionens udgiftsforventninger for mulig fællesskabsfinansiering i perioden 2007-2013 er estimeret til 166 mio. EUR, der dækker nuværende arrangementer som fællesskabstræning, øvelser og workshops, men også det nye politikområde med fællesskabsfinansiering af transport og visse civilbeskyttelsesmoduler og udstyr.

Vedrørende nationale udgiftskonsekvenser vurderes Kommissionens forslag at ligge godt i forlængelse af den fastlagte danske beredskabsindsats, og forudsætningerne om modulopbygning m.v. vurderes derfor ikke at have nationale udgiftskonsekvenser. En øget EU-finansieret beredskabsindsats kan indebære afledte nationale mindreudgifter, afhængigt af forslagens endelige udformning.

- Finansiering af visse arrangementer uden for EU forventes at ske i overensstemmelse med Kommissionens forordningsforslag om etablering af et stabilitetsinstrument (2004/0223(CNS)), KOM(2004) 630 final. Det står dog uklart om Kommissionen fastholder muligheden for finansiering af civilbeskyttelsesindsatser med dette forslag, der derfor må bero på forslagens endelige udformning. Ikrafttrædelse forventes den 1. januar 2007.
- Tiltag i omarbejdelsesforslaget forventes også at kunne blive finansieret over rammeprogrammet "New Financial Framework for the period 2007-2013 General programme on Security and Protection of Freedoms: specific programme on Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism" (7766/06) (2005/0034 (CNS)). Ikrafttrædelse forventes den 1. januar 2007.

9. Høring

Omarbejdelsesforslaget er sendt i høring i EU specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet den 10. marts 2006 med frist den 18. marts 2006. For enkelte myndigheder blev tidsfristen udskudt til den 27. marts 2006.

Generelt udtrykkes der støtte til en styrkelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning med mulighed for at kunne støtte og supplere medlemsstaterne i tilfælde af katastrofer.

Der er en generel skepsis til behovet for fællesskabsfinansiering på grundlag af forslagens nuværende argumentation.

Høringssvarene fra interesseorganisationerne:

- **Redningskorpsset Falck** noterer, at den private sektors rolle mangler en beskrivelse i forslaget. Det vurderes samtidigt, at en række opgaver vil kunne løses gennem aftaler mellem de offentlige myndigheder og private virksomheder. Endvidere påpeger Falck, at offentlige kompetencer bliver suppleret med kompetencer fra den private sektor og herved vil dette ikke udløse omkostninger for fællesskabet.
- **Kommunernes Landsforening** mener, at der er behov for en bedre koordinering på fællesskabsniveau og støtter Monitorerings- og Informationscentrets (MIC) nuværende

rolle. Der er støtte til de overvejelser, der ligger bag ordningen under hensyn til samfundets sårbarhed, der tilsiger et fortsat behov for bistand ved katastrofer.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringens foreløbige generelle holdning er, at Danmark er positiv overfor Kommissionens forslag.

Særlig støtte bør gives Kommissionens forslag om civilbeskyttelsesmoduler, som bygger på de danske forslag om et styrket europæisk beredskab med moduler byggende på medlemsstaternes ressourcer.

For så vidt angår det nye politikområde vedrørende fællesskabsfinansiering af visse indsatskapaciteter, forudsætter en stillingtagen hertil, at forslaget udbygges med beskrivelse af blandt andet merværdi i forhold til den nationale kompetence.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De foreløbige overordnede udmeldinger på baggrund af Kommissionens første fremlæggelse i februar 2006, tyder på, at der er generel støtte til Kommissionens tiltag til styrkelse af ordningen, herunder støtte til de anførte prioritetsområder, men at der er uenighed vedrørende Kommissionens forslag til fællesskabsfinansiering.

Medlemsstaterne er delt i to grupper. En gruppe finder, at der skal ske en betydelig styrkelse af Fællesskabets opgaver i form af flere ressourcer og muligheder for fællesskabsfinansiering. En anden gruppe finder, at der er først bør fremlægges dokumentation for konkret merværdi af fællesskabstiltag på et område, der som udgangspunkt er national kompetence.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.