



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til
Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om en
EU-civilbeskyttelsesordning KOM(2011) 934

21. februar 2012

Notatet oversendes til orientering for Folketingets Forsvarsudvalg.

1. Resumé

Kommissionen udsendte den 20. december 2011 et forslag til ny EU-civilbeskyttelsesordning, som blev modtaget i dansk sprogversion den 17. januar 2012. Forslaget skal på sigt træde i stedet for de to eksisterende rådsafgørelser om henholdsvis en fællesskabscivilbeskyttelsesordning og om det finansielle beredskabsinstrument. Forhandlingerne af forslaget forventes tidligst afsluttet ultimo 2. halvår af 2012 og skal ses i lyset af forhandlingerne om de flerårige finansielle rammer 2014-2020. Kommissionen foreslår en række ændringer i forhold til den eksisterende civilbeskyttelsesordning: Som noget nyt inkluderes i Kommissionens forslag forebyggelsesområdet, der blandt andet omfatter, at medlemsstaterne skal udarbejde og fremsende risikostyringsplaner til Kommissionen inden udgangen af 2016, oprettelse af en europæisk beredskabskapacitet i form af en pulje af medlemslandenes frivilligt tilmeldte kapaciteter (standby pulje) samt forslag om at opbygge fælles kapaciteter på EU-niveau. Forslaget lægger herudover op til mulighed for midlertidig oplagring (forud placering af kapaciteter) af andre medlemsstaters kapaciteter i situationer med forøget risiko, dvs. hvor der er en forventning om, at konsekvenserne af en hændelse vil overstige kapaciteten af en medlemsstats nationale kapaciteter. Kommissionen foreslår, at der afsættes i alt ca. 566 mio. EUR (løbende priser) til civilbeskyttelsesinstrumentet over perioden 2014-2020, hvoraf Danmark finansierer ca. 2 pct. svarende til ca. 11,3 mio. EUR. Det vurderes, at forslaget kan medføre behov for justeringer af beredskabsloven afhængigt af forslagets endelige ordlyd. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet eller forsvarsforbeholdet.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2011) 934 af 20. december 2011 fremsendt et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om en EU-civilbeskyttelsesordning. Forslaget er oversendt til Rådet den 17. januar 2012 i en dansk sprogversion. Forslaget har hjemmel i TEUF

artikel 196¹ og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse ved kvalificeret flertal. Forhandlingerne om forslaget forventes tidligst afsluttet ultimo 2. halvår af 2012 og skal ses i lyset af forhandlingerne om EU's flerårige finansielle ramme 2014-2020.

Forslaget skal på sigt træde i stedet for Rådets afgørelse om en fællesskabscivilbeskyttelsesordning (vedrører styrket samarbejde mellem medlemsstaterne og fællesskabsniveauet på civilbeskyttelsesområdet), og Rådets afgørelse om det finansielle beredskabsinstrument (vedrører finansiel bistand til foranstaltninger, der gennemføres under civilbeskyttelsesordningen, for at beskytte mod naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer)². Mens fællesskabscivilbeskyttelsesordningen ikke er tidsbegrænset, er det finansielle beredskabsinstrument en del af EU's flerårige finansielle rammer, der udløber med udgangen af 2013.

Baggrunden for Kommissionens forslag er således dels, at alle sektorretsakter under den flerårige finansielle ramme - herunder det finansielle beredskabsinstrument - udløber i 2013, dels at civilbeskyttelsesområdet med Lissabon-Traktaten har fået sin egen artikel, TEUF artikel 196. For så vidt angår de overordnede finansielle forhold i forbindelse med forslaget til EU-civilbeskyttelsesordning bemærkes det, at disse behandles som led i forhandlingerne om de flerårige finansielle rammer (2014-2020).

Det fremgår af forslaget, at det er baseret på Kommissionens meddelelser "Hen imod et styrket EU-katastrofeberedskab: civilbeskyttelses og den humanitære bistands rolle"³ (2010) og "Fællesskabsstrategi til forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer"⁴ (2009), Kommissionens evaluering i 2011 af civilbeskyttelsesordningen i perioden 2007-2009⁵ og erfaringer fra tidligere katastrofesituationer. Kommissionen nævner desuden, at forslaget bidrager til Europas 2020-mål og har til formål at øge sikkerheden for borgerne i EU og skabe større modstandskraft over for naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, hvilket er en central del af Stockholm-programmet⁶ og Strategien for EU's indre sikkerhed⁷.

¹ Det fremgår af TEUF artikel 196, at målene for Unionens indsats på civilbeskyttelsesområdet er at støtte og supplere medlemsstaternes tiltag på nationalt, regionalt og lokalt plan med hensyn til risikoforebyggelse, beredskab og indsats i tilfælde af natur- og menneskeskabte katastrofer i Unionen, at fremme et hurtigt og effektivt operationelt samarbejde mellem de nationale tjenester på civilbeskyttelsesområdet, samt at fremme sammenhængen i internationalt arbejde på civilbeskyttelsesområdet.

² Rådets beslutning 2007/779/EF, Euratom af 8. november 2007 om indførelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning (omarbejdet) (EUT L 314 af 1.12.2007, s. 9.) Rådets beslutning 2007/162/EF, Euratom af 5. marts 2007 om indførelse af et finansielt civilbeskyttelsesinstrument (EUT L 71 af 10.3.2007, s. 9)

³ KOM(2010) 600 endelig.

⁴ KOM(2009) 82 endelig.

⁵ KOM(2011) 696 endelig.

⁶ EUT C 115 af 4.5.2010.

⁷ KOM(2010) 673 endelig.

3. Formål og indhold

Den eksisterende civilbeskyttelsesordning omfatter i dag beredskabs- og indsatslementer såsom identifikation af medlemsstaternes indsatshold og moduler, støtte til medlemsstaternes transport af katastrofebistand, et uddannelsesprogram og et erfaringsopsamlingsprogram samt etablering af et monitorerings- og informationscenter m.m. Monitorerings- og informationscenteret har særligt til opgave at formidle katastroferamte landes, FN's m.fl. anmodninger om assistance til de deltagende stater i civilbeskyttelsesordningen og tilsvarende formidle de deltagende staters tilbud om assistance til rekvirenterne.

Det overordnede formål med det nye forslag er at støtte, koordinere og supplere medlemsstaternes foranstaltninger på civilbeskyttelsesområdet for at gøre forebyggelse, beredskab og indsats i tilfælde af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer af enhver slags både inden for og uden for EU mere effektiv. Det fremgår desuden af forslaget, at et særskilt formål er at sikre øget synlighed af og øget sammenhæng i de europæiske civilbeskyttelsesindsatser uden for EU.

Kommissionen foreslår med den nye retsakt, at samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet skal videreudvikles på de eksisterende samarbejdsområder, men samtidig også i højere grad skal omfatte forebyggelsesområdet. Forslaget er overordnet set bygget op omkring fire hovedelementer: Forebyggelse, beredskab, indsatser (henholdsvis inden for og uden for EU) og finansielle bestemmelser. De væsentligste nye forhold i forslaget fremgår nedenfor struktureret efter de fire hovedelementer.

Der sigtes med forslaget på:

- a) at opnå et højt niveau af beskyttelse mod katastrofer ved at forebygge eller reducere deres konsekvenser og ved at fremme en forebyggelseskultur
- b) at øge EU's katastrofeberedskab
- c) at fremme en hurtig og effektiv indsats i tilfælde af større katastrofer eller overhængende fare herfor.

Forebyggelse

- Medlemsstaterne skal udarbejde risikostyringsplaner og kommunikere disse til Kommissionen inden udgangen af 2016.

Beredskab

- Oprettelse og forvaltning af et europæisk katastrofeberedskabscenter (European Response Center (ERC) med udgangspunkt i det eksisterende monitorerings- og informationscenter. Centeret skal styrkes, så det har operationel kapacitet døgnet rundt.
- Kommissionen skal under inddragelse af medlemsstaterne udarbejde referencescenarier, og medlemsstaterne skal kortlægge eksisterende kapaciteter. Herefter skal Kommissio-

nen under inddragelse af medlemsstaterne udarbejde beredskabsplaner for anvendelsen af kapaciteterne.

- Oprettelse af en europæisk katastrofeberedskabskapacitet i form af en pulje af medlemsstaternes på forhånd bevilgede kapaciteter (standby pulje), som medlemsstaterne frivilligt stiller til rådighed for indsats under civilbeskyttelsesordningen.
- Kommissionen skal i samarbejde med medlemsstaterne identificere mangler i den europæiske indsatskapacitet og udbedre disse på passende og omkostningseffektiv vis enten ved, at enkelte medlemsstater opbygger disse kapaciteter eller ved, at der udvikles en EU-kapacitet i de tilfælde, hvor dette er mere omkostningseffektivt.
- Styrkelse af de eksisterende initiativer inden for uddannelse på civilbeskyttelsesområdet, herunder ved at etablere et uddannelsesnetværk og diversificere uddannelsesprogrammet.
- Styrkelse af det eksisterende program for erfaringsopsamling.
- Mulighed for udsendelse af EU eksperthold til tredje land for at yde vejledning til landet om forebyggelses- og beredskabsforanstaltninger.
- Mulighed for at medlemsstater kan oplagre indsatskapacitet i logistiske knudepunkter i EU, dvs. placering af medlemsstaters kapaciteter i fælles lager.

Indsatser inden for EU

- Mulighed for at medlemsstaterne kan anmode om bistand i form af midlertidig oplagring af kapacitet (forud placering af kapaciteter) i situationer, hvor der er en forventning om, at konsekvenserne af en hændelse overstiger kapaciteten af de nationale indsatskapaciteter.
- Medlemsstater, der anmoder om assistance, skal yde støtte som værtsnation til den indkommende bistand.

Indsatser uden for EU

- Kommissionen skal samarbejde med FN og andre relevante aktører med henblik på at maksimere synergi, sikre komplementaritet og undgå duplikation, ligesom det katastroferamte land, FN, FN's agenturer eller andre relevante internationale organisationer kan rette anmodning om bistand gennem det europæiske katastrofeberedskabscenter.
- Kommissionen underretter den Fælles Udenrigstjeneste for at kunne sikre konsistens mellem civilbeskyttelsesoperationer og EU's overordnede forbindelser med det berørte land.

Finansielle bestemmelser

- Der lægges fra Kommissionens side generelt op til øget EU-(med)finansiering på civilbeskyttelsesområdet, herunder på følgende områder:
 - Medlemsstaternes udarbejdelse af nationale risikostyringsplaner.
 - Opretholdelse af det europæiske katastrofeberedskabscenter og dets funktioner.

- Etablering og opretholdelse af den europæiske katastrofeberedskabskapacitet (standby pulje af medlemsstaternes kapaciteter, som medlemsstaterne frivilligt har tilmeldt). Identificering af mangler i den europæiske katastrofeberedskabskapacitet og udbedring af disse mangler, dvs. kapacitetsanskaffelser.
- Logistik- og transportudgifter i forbindelse med indsatser, herunder i visse tilfælde mulighed for fuld EU-finansiering af transportomkostninger (f.eks. ved udsendelse af kapaciteter tilmeldt den europæiske katastrofeberedskabskapacitet) samt i nogle tilfælde forskellige satser for EU-medfinansieringen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets holdning foreligger endnu ikke. Europa-Parlamentets Miljøudvalg (EN-VI) forventes tidligst at indlede behandlingen af forslaget i marts 2012 under inddragelse af en række af Europa-Parlamentets andre fagudvalg.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt, fordi forslagets mål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de enkelte medlemsstater. Kommissionen begrundede dette med, at civilbeskyttelsesområdet indebærer håndtering af situationer af tværnational/multinational karakter, som kræver overordnet koordinering og fælles handling ud over det nationale niveau.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, når der med udgangspunkt i medlemsstaternes ansvar for beskyttelse af egne borgere, lægges op til initiativer, der kan styrke den europæiske evne til på solidarisk vis at håndtere situationer og hændelser, der har grænseoverskridende karakter.

6. Gældende dansk ret

Beredskabsloven fastlægger rammerne og opgaverne for redningsberedskabet og omfatter endvidere planlægningen af redningsberedskabet og det civile beredskab.

Efter beredskabslovens § 3 kan forsvarsministeren 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.

Efter beredskabslovens § 24 skal de enkelte ministre hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer. Det fremgår desuden, at forsvarsministeren koordinerer planlægningen vedrørende den civile sektors beredskab og rådgiver myndighederne, samt at forsvarsministeren gennemfører den del af planlægningen, der ikke påhviler andre myndigheder.

Det følger af beredskabslovens § 25, at kommunalbestyrelser og regionsråd skal udarbejde en samlet plan for kommunen henholdsvis regionens beredskab (beredskabsplaner), samt at disse planer skal indsendes til Beredskabsstyrelsen. I henhold til beredskabslovens § 27 fastsætter de enkelte ministre hver inden for deres område vejledende retningslinjer for regionernes og kommunernes beredskabsplanlægning.

På en række områder er der endvidere gennemført implementering af EU-direktiver, som indeholder beredskabsselementer⁸ i forhold til specifikke sektorer.

7. Konsekvenser

Konsekvenserne vil afhænge af den endelige ordlyd af forslaget til EU-civilbeskyttelsesordning.

Lovmæssige konsekvenser

Det vurderes, at forslaget kan medføre behov for justeringer af beredskabsloven afhængigt af forslagets endelige ordlyd.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet eller forsvarsforbeholdet.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af Kommissionens forslag i dens nuværende form indebærer en udgift på EU's flerårige finansielle ramme 2014-2020 på ca. 566 mio. EUR hvoraf Danmark finansierer ca. 2 pct. svarende til ca. 11,3 mio. euro.

Forslaget medfører ingen nævneværdige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

8. Høring

Forslaget er hørt i EU-specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes specifikke holdninger til forslaget. Det forventes dog, at en række medlemsstater generelt vil opfordre til styrket samarbejde om civilbeskyttelse, mens en række andre medlemsstater vil pege på, at civilbeskyttelsesordningen oprindeligt blev skabt med henblik på at facilitere intern støtte mellem de deltagende stater i civilbeskyttelsesordningen – altså indsatser inden for EU. Disse medlemsstater vil formentlig samtidig påpege, at forslaget i høj grad synes at have fokus på indsatser uden for EU.

⁸ Herunder samarbejdet vedr. europæisk kritisk infrastruktur (EPCIP-direktivet), virksomheder med risiko for større uheld med farlige stoffer (Seveso-direktivet) og oversvømmelses-direktivet.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter et effektivt samarbejde på civilbeskyttelsesområdet. Danmark har bidraget til og været tilfreds med den nuværende civilbeskyttelsesordning, som er blevet gradvist udviklet over de sidste 10 år. Regeringen finder det generelt hensigtsmæssigt, at der støttes op om eksisterende roller og mandater, f.eks. i forhold til FN's overordnede koordinerende rolle i forbindelse med internationale humanitære katastrofer og indsatser, og at der bygges ovenpå eksisterende systemer og instrumenter for at undgå duplikering, samt at der på behørig vis tages højde for sektoransvarsprincippet. I lyset af konsolideringsbehovet på nationalt niveau lægger regeringen betydelig vægt på, at der opnås så omkostningseffektive og enkle løsninger som muligt med henblik på at minimere omkostningerne for medlemsstaterne. Dette gælder både den del af omkostningerne, der finansieres af medlemsstaterne via EU's budget, og de omkostninger der finansieres direkte af medlemsstaterne. Regeringen finder endvidere, at indsatser i forbindelse med katastrofer bør basere sig på en behovsdrivet tilgang og analyse af de præcise behov i det katastroferamte land frem for en kapacitetsdrivet tilgang⁹. Regeringen ser frem til, at det konkrete indhold af en række forhold i forslaget afklares nærmere.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag til ny EU-civilbeskyttelsesordning har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

⁹ Jf. principperne for "Good Humanitarian Donorship" (GHD), som en række små og store donorer – herunder Europa-Kommissionen og en række EU-lande - har tilsluttet sig.