

U 22/2012 rd

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om kommissionens
förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en
civilskyddsmekanism för unionen**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 20 december 2011 till Europaparlamentets och rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 12 april 2012

Inrikesminister *Päivi Räsänen*

Konsultativ tjänsteman Jukka Metso

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA EU/2011/2079

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS BESLUT OM EN CIVILSKYDDSMEKANISM FÖR UNIONEN**1 Bakgrund till förslaget**

EU förnyade från och med ingången av 2007 legalitetsprinciperna för sina finansiella instrument varvid även rådets beslut 2007/162/EG om inrättande av ett finansiellt instrument för civilskydd, som är förenligt med den nya rättsliga grunden, antogs. Samtidigt förnyades rådets beslut 2007/779/EG om inrättande av gemenskapens civilskyddsmekanism. Beslutet om mekanismen gäller tills vidare. Beslutet om ett finansiellt instrument är tidsbundet och gäller åren 2007—2013.

Eftersom beslutet om ett finansiellt instrument löper ut vid utgången av 2013, behövs ett nytt finansieringsbeslut för åren 2014—2020, som tillämpas från och med den 1 januari 2014, för att garantera ett fortsatt samarbete när det gäller civilskydd.

I samband med att finansieringsbeslutet reviderades har kommissionen fastställt att det finns ett behov av att se över och uppdatera rådets beslut om civilskyddsmekanismen. Det har utförts en genomgripande utvärdering av EU:s civilskyddslagstiftning som gällde åren 2007—2009. Med stöd av utvärderingen sammanförs rådets beslut om civilskyddsmekanismen (EUT L 314, 1.12.2007, s. 9), som har till syfte att främja ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna och unionen på området för civilskydd samt rådets beslut om ett finansiellt instrument (EUT L 71, 10.3.2007, s. 9), som har till syfte att tillhandahålla finansiering för åtgärder som finansieras inom ramen för mekanismen för att skydda mot naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor, i ett beslut av rådet om unionens civilskyddsmekanism.

Det nya förslaget grundar sig på kommissionens meddelande från 2010 *Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det humanitära biståndets roll* (KOM(2010) 600 slutlig) och

meddelandet från 2009 *En gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer* (KOM(2009) 82 slutlig).

Avsikten med förslaget är att främja att målen i Europa 2020-strategin uppnås och att öka säkerheten för befolkningen i EU. Samtidigt strävar man efter att på EU-nivå minimera de skadliga konsekvenserna till följd av storolyckor och skära ned kostnaderna.

Avsikten med förslaget är också att förenkla lagstiftningen. Ett beslut om en förstärkt mekanism kan underlätta genomförandet av solidaritetsklausulen (artikel 222 i EUF-fördraget). Avsikten med solidaritetsklausulen är att förstärka unionens och medlemsstaternas samarbete när det gäller avvärjning av terroristattacker och storolyckor förorsakade av naturen eller av människor. Klausulen innehåller också en skyldighet för medlemsstaterna att ge ömsesidigt bistånd. Närmare föreskrifter om hur unionen ska genomföra solidaritetsklausulen och om det bistånd som avses i den ges i ett senare beslut av rådet. Vid beredningen av dessa föreskrifter ska berörda parter försäkra sig om att de skyldigheter som ingår i Lissabonfördraget beaktas, såsom den artikel som gäller civilskydd.

Dessutom har i förslaget fästs särskild vikt vid samordningen av civilskydd och humanitär hjälp samt vid att samordningen är konsekvent inom EU:s andra politikområden.

2 Förslagets rättsliga grund

Förslaget grundar sig på artikel 196 om civilskydd i fördraget om Europeiska unionen, vilken är en stödfunktion enligt artikel 6 i unionsfördraget.

I enlighet med nuvarande praxis ska beslutet utfärdas med stöd av den artikel som gäller huvudsyftet för och innehållet i ett förslag och så, att man samtidigt säkerställer att förslagets bestämmelser som gäller andra verksamhetsområden i unionsfördraget inte står i

strid med den rättsliga grunden. (förenlighet med Europeiska unionens politik och mål på andra områden)

3 Huvudsakligt innehåll

Förslaget är uppbyggt kring de fyra viktigaste delarna i civilskyddspolitik, nämligen förebyggande, beredskap, insatser och den yttre dimensionen. Dessutom innehåller det bestämmelser om finansieringsdugliga åtgärder.

Kapitel I i förslaget definierar målen och tillämpningsområdet för beslutet. Avsikten är att det ska stödja medlemsstaternas samarbete i syfte att uppnå en effektivare och mer integrerad strategi för katastrofhantering.

Förslaget innehåller ett nytt kapitel om förebyggande som ska stärka beredskapsramen på EU-nivå när det gäller förebyggande åtgärder och koppla samman ramen till beredskapsåtgärder och biståndsinsatser på ett effektivt sätt. Kommissionens uppgifter fastställs i artikel 5. De grundar sig på 2009 års meddelande angående förebyggande av katastrofer och rådets slutsatser. Medlemsstaterna måste meddela kommissionen sina riskhanteringsplaner som ska bygga på det aktuella riskbedömningsarbetet senast vid utgången av 2016 i syfte att möjliggöra ett effektivt samarbete inom ramen för mekanismen (artikel 6).

Kapitel III behandlar beredskap. Tyngdpunkten ligger på beredskapsåtgärder som syftar till att förbättra insatsplaneringen, EU:s insatskapacitet och den allmänna beredskapen inför storskaliga katastrofer. Följande viktiga ändringar införs:

1) Det inrättas ett centrum för katastrofberedskap och dess förvaltning organiseras. Detta centrum för katastrofberedskap ska bygga på det befintliga övervaknings- och informationscentrumet (MIC) som ska stärkas för att kunna garantera att det finns operativ kapacitet dygnet runt alla dagar i veckan (artikel 7 a).

2) Det utvecklas en samlad ram för planeringen av insatser som omfattar utarbetande av referensscenarier, kartläggning av befintlig kapacitet och framtagande av beredskapsplaner för insättandet av denna kapacitet. Dessutom ska de synergieffekter som finns

mellan bistånd in natura och humanitärt bistånd tas tillvara (artikel 10).

3) Det inrättas en europeisk insatskapacitet vid katastrofer i form av en frivillig pool av på förhand utvald kapacitet som medlemsstaterna ställer till förfogande. Dessa resurser används för insatser inom ramen för mekanismen. Vidare framhålls det att det är viktigt att kapaciteten görs mer synlig (artikel 11).

4) Luckor i insatskapaciteten åtgärdas genom att utveckla kompletterande EU-finansierad kapacitet i de fall detta anses vara mer kostnadseffektivt än att medlemsstaterna gör individuella investeringar. I syfte att övervaka vilka framsteg som görs när det gäller kapacitetsmålen kommer kommissionen att införa ett särskilt förfarande med genomförandelagstiftning och utgående från den ska kommissionen vartannat år rapportera om framstegen för rådet och parlamentet (artikel 12).

5) Räckvidden för EU:s beredskapsåtgärder på området utbildning utvidgas, bl.a. genom att inrätta ett utbildningsnätverk och bredda utbildningsprogrammet. Kommissionen kan även ge vägledning när det gäller civilskyddsutbildning på EU-nivå och internationell nivå (artikel 13).

6) På begäran av en drabbad stat eller av FN och dess organ kommer det att sändas expertgrupper som ska lämna rådgivning om förebyggande- och beredskapsåtgärder (artikel 13.2).

7) Det ges möjlighet till att bistå medlemsstaterna med förhandsutplacering av katastrofinsatskapacitet i logistiska knutpunkter inom EU (artikel 7 f).

Kapitel 4 behandlar bistånd och avvärjning av olyckor både inom EU och i tredjeland. De föreslagna ändringarna ska åstadkomma effektivare och snabbare insatser genom följande åtgärder:

1) Om något av unionens medlemsländer hotas eller drabbas av en storolycka, där beredskapsåtgärderna överstiger landets beredskapsresurser, kan landet i fråga begära bistånd av andra medlemsländer med stöd av detta beslut.

2) Om olycksrisken i ett medlemsland ökar och medlemslandet uppenbart behöver hjälp med beredskapsåtgärder, kan beredskap på

förhand tillfälligt placeras i medlemslandet i fråga eller i dess närhet (artikel 15.2).

3) I händelse av en storolycka utarbetas ett förslag till en insatsplan och inlämnas en begäran om insättande av kapaciteten (Artikel 15.3 c).

4) Krav på att medlemsstaterna ska säkerställa värdsnationens stöd för det anläggande biståndet i enlighet med uppmaningen i rådets slutsatser om stöd från värdsnationen (15874/10) (artikel 15.6).

Vad gäller insatser utanför unionen anges det i förslaget att samstämmigheten i det internationella civilskyddsarbetet ska säkerställas genom följande åtgärder:

1) Tillhandahållande av bistånd genom mekanismen på begäran av FN eller dess organ eller andra relevanta internationella organisationer (artikel 16.1).

2) Underrättelse från kommissionen till europeiska avdelningen för yttre åtgärder i syfte att möjliggöra samstämmighet mellan civilskyddsinsatserna och EU:s förbindelser i stort med det drabbade landet (artikel 16.3).

3) Det görs klarare i vilka fall konsulärt stöd kan beviljas. Här tas hänsyn till det kommande förslaget till ett rådskdirektiv om samordnings- och samarbetsåtgärder som avser konsulärt skydd av EU-medborgare vars medlemsstat inte är representerad (artikel 16.7).

De finansiella bestämmelserna ingår i ett nytt kapitel (V). De stödberättigade åtgärderna (artiklarna 20—23) har delats in i allmänna åtgärder, förebyggande- och beredskapsåtgärder samt insatser och transporter. De omfattar även stöd till de nya åtgärder som föreslås ovan. Bestämmelserna om stöd till transporter i det nuvarande finansiella instrumentet ändras och förenklas. Det införs reviderade finansieringsvillkor som medger en samfinansiering på upp till 85 % av den totala stödberättigade kostnaden, och upp till 100 % i ett begränsat antal fall under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.

Enligt de nya bestämmelserna kan en medlemsstat vara huvudansvarig stat när det gäller att begära finansiellt stöd från EU till transporter som omfattar flera medlemsstater. Det ges även möjlighet för drabbade medlemsstater som begär bistånd att begära finansiellt stöd från unionen för transport av

insatskapacitet belägen utanför det egna territoriet.

Det införs ändringar vad gäller den finansiella medverkan och genomförandeförfarandena så att utgifterna kan betalas som bidrag, som ersättningar, genom offentlig upphandling eller som bidrag till förvaltningsfonder. När det gäller bidrag och offentliga upphandlingskontrakt behöver åtgärder vid katastrofinsatser inte tas med i kommissionens årliga arbetsprogram (artikel 25).

Kommissionens förslag anknyter nära till de förhandlingar som förs angående den fleråriga budgetramen för EU 2014—2020 och t.ex. finansieringsbesluten är underställda den lösning som anknyter till totalnivån för budgetramen.

Kommissionens förslag till finansiering av programmet i budgetramen är 513 miljoner euro.

4 Förslagets konsekvenser för lagstiftningen

Förslaget till beslut har inte några direkta konsekvenser för lagstiftningen i Finland. Det har inte heller några konsekvenser för landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

I enlighet med grundfördraget riktar sig förslaget till beslut till medlemsstaterna.

Ett beslut som har godkänts för Ålands del ska lämnas till landskapsstyrelsen för åtgärder.

5 Förslagets ekonomiska konsekvenser

Det finansiella instrumentet för civilskydd kommer att ingå i unionens framtida budgetram för 2014—2020, som behandlas med dokumentnummer U 40/2011 rd. De ekonomiska konsekvenserna preciseras som en del av förhandlingarna om budgetramen och slutresultatet blir klart först efter att förhandlingarna har avslutats. De ekonomiska konsekvenserna beror särskilt på budgetens omfattning, det finansiella systemet och sektorpolitiska lösningar.

Kommissionen föreslår sammanlagt 513 miljoner euro i finansiering för civilskyddsmekanismen för åren 2014—2020. Finlands kalkylerade betalningsandel utgör

ca 1,6 % av denna summa. Genom det finansiella instrumentet finansieras åtgärder i enlighet med mekanismen för att garantera ett skydd vid naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor. De anslag på 276 miljoner euro som har reserverats under budgetrubrik 3 (Säkerhet och medborgarskap) i budgetramen är avsedda att användas inom EU och de anslag på 237 miljoner euro som har reserverats under budgetrubrik 4 (EU i världen) att användas för operationer och åtgärder utanför unionen.

Det finansiella instrumentet har inga direkta konsekvenser för finansieringen av räddningsverksamheten i Finland eller dess insatser och strukturer, om inte Finland själv aktivt deltar i finansieringsdugliga åtgärder enligt förslaget till beslut.

Finansieringsdugliga åtgärder enligt förslaget är studier, undersökningar, projekt och utvecklingsprogram som allmänt främjar civilskyddet, utbildning i vidare bemärkelse än enbart i anknytning till operativa uppgifter, expertutbyte mm. Utöver det som nämns ovan omfattar de stödberättigade åtgärderna även åtgärder för förebyggande, beredskap och insatser i anknytning till storolyckor samt transporter i samband med insatser. Om Finland inte har förberett sig på att från budgeten finansiera den nationella andelen för ovan nämnda bistånd till det internationella räddningsväsendet, kan Finland inte heller utnyttja det stödberättigade finansiella bistånd som avses i kapitel V.

6 Nationell behandling

Beredningen har utförts vid inrikesministeriet, i EU:s sektion 7 och i EU:s sektion för budgetfrågor.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att kommissionens förslag till nytt beslut om en civilskyddsmekanism för unionen utgör en god utgångspunkt för kommande förhandlingar och understöder att gällande två rådsbeslut slås samman till ett unionsbeslut.

Statsrådet understöder en övergripande utveckling av EU:s insatskapacitet vid katastrofer. Unionen måste effektivt och samord-

nat kunna bemöta olika typer av naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor inom unionen och utanför den genom att utnyttja alla medel som behövs. I enlighet med rådets slutsatser från december 2010 bör kommissionens förslag betraktas som en del av mera omfattande strävanden att förstärka EU:s insatskapacitet vid katastrofer, inberäknat den nya europeiska avdelningen för yttre åtgärder och kommissionens gemensamma förslag angående tillämpningen av solidaritetsklausulen samt eventuella stödåtgärder inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. De nödvändiga arrangemangen för samordning på EU-nivå bör säkerställas med beaktande av de olika roller och det ansvar som kommissionen, den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt den Europeiska utrikestjänsten har.

Enligt meddelandet från kommissionen har unionens civilskydd tre betydande utmaningar, som avsikten är att bemöta med hjälp av förslaget. Dessa utmaningar består i att allvarliga katastrofer har blivit allt vanligare och mer svårartade och komplicerade, den nuvarande ekonomiska situationens begränsningar vad gäller finansiering och de begränsningar som följer av de gällande två besluten och som inverkar på hur effektiva och konsekventa katastrofinsatserna är.

Det nya förslaget innehåller flera frågor som bör utredas närmare innan statsrådets slutliga ståndpunkt avgörs.

Förslaget till rättsakt har lagts fram med stöd av artikel 196 i unionsfördraget. I fortsättningen bör man utreda om den rättsliga grunden är tillräckligt täckande och om det nya förslaget innehåller frågor som inte går eller är ändamålsenligt att reglera med stöd av artikel 196.

Tillämpningen av solidaritetsklausulen i artikel 222 och artikel 196 om civilskydd vid storolyckor och terroristattacker bör utredas samtidigt som man utreder och bereder reglerna för genomförandet och tillämpningen av solidaritetsklausulen. Motsvarande utredningsarbete bör utföras även i fråga om andelen av bl.a. humanitär hjälp, hälso- och sjukvård, militära resurser och konsulär verksamhet inom civilskyddsområdet.

Enligt statsrådets synpunkt bör förslaget inkludera ett sådant omfattande samarbete när det gäller civilskydd och finansieringen av den som avses i gällande beslut. Det kan gälla t.ex. allmänt civilskyddssamarbete mellan medlemsländerna inberäknat alla verksamhetsformer såsom studier, projekt, program, informationsutbyte, utvecklande av nätverk, utbildning m.m. I sin föreslagna form koncentreras förslaget enbart på beredskap för storolyckor och åtgärder i anknytning till dem såsom bistånd.

Statsrådet anser att det är bra att förebyggande utgör ett särskilt kapitel i det nya förslaget till beslut.

Statsrådet kan emellertid inte understöda de avsnitt i förslaget som gäller förebyggande på det sätt som föreslås. Enligt statsrådets synpunkt hör reglering om riskhanteringsplaner inte till behörigheten för beslutet. Riskhanteringsplaner, beslut om innehållet i dem och åtgärder för att informera om planerna omfattas av medlemsstaternas nationella behörighet. Enligt statsrådets synpunkt är det inte förenligt med unionsfördraget att planerna sänds och underställs kommissionens åtgärder. De föreslagna förfarandena kan anses som harmonisering av unionsbestämmelserna och som intrång i de nationella strukturerna för civilskyddet.

Enligt statsrådets synpunkt har förebyggandet samtidigt behandlats för inskränkt genom att koncentrera sig endast på riskbedömning och riskhantering. Till denna del vore det skäl att utvidga tillämpningsområdet för kapitlet i fråga utan att koppla de förebyggande åtgärderna enbart till storolyckor samt riskbedömning och riskhantering i anknytning till dessa.

Statsrådet kan stödja de åtgärder som föreslås för utvecklandet av beredskapen i kapitel III och med hjälp av vilka man vill skapa en europeisk insatskapacitet. Kommissionens och medlemsstaternas ansvar och skyldigheter vid planeringen av bistånd och utvecklandet av resurser har setts över och ändrats så att de grundar sig på frivillighet och bättre förhandsplanering. I beslutet föreslås att det inrättas en europeisk insatskapacitet vid katastrofer i form av en frivillig pool av på förhand utvald insatskapacitet som ställs till förfogande av medlemsstaterna. Statsrådet för-

håller sig positivt till en europeisk insatskapacitet vid katastrofer som grundar sig på frivillighet. Dessutom innehåller förslaget en möjlighet att förhandsutplacera denna och annan beredskap i logistiska knutpunkter inom EU.

Statsrådet förhåller sig däremot med reservation till att kommissionen enligt förslaget ska kunna, antingen delvis eller helt, finansiera inrättandet och förhandsutplaceringen av en europeisk insatskapacitet vid katastrofer. Om kommissionen har för avsikt att finansiera europeisk insatskapacitet vid katastrofer som avses i artikel 11 och 12, bör finansieringen i tillämpliga delar utvidgas till att även omfatta andra beredskapsåtgärder som avses i kapitel III och som medlemsstaterna tillhandahåller för biståndsinsatser. Sådan erfarenhet som räddningsväsendets personal erhåller under internationella operationer och utvecklandet av materielberedskapen med eventuellt stöd från EU skulle avsevärt kunna förbättra även den nationella beredskapen vid olika naturkatastrofer eller storolyckor och stöder beredskapen för mottagande av internationellt civilskyddsbistånd vid behov.

Statsrådet understöder en förenkling och samordning av beslutsfattandet när det gäller bistånd i enlighet med förslaget och anser samtidigt att det är viktigt och nödvändigt att medlemsstaternas deltagande i beslutsfattandet säkerställs enligt nuvarande nivå.

I förslaget läggs vikt vid förhandsplanering och vid övergång från reaktiv ad hoc-baserad verksamhet till bättre planerad och säkrare beredskap. Av den anledningen bör man här i större utsträckning prioritera regionala aspekter (avstånd) och kvalitetsaspekter när det gäller biståndsinsatser. I förslaget nämns inte heller möjligheten att utnyttja mänskliga och materiella resurser som finns nära föremålet för bistånd och stödet för utnyttjande av dem.

Statsrådet tar ställning till finansieringen av civilskyddet som en del av budgetramen. Statsrådet anser det viktigt att föreskrifterna i det kapitel som innehåller finansiella bestämmelser när det gäller allmänna och specificerade stödberättigade åtgärder i tillräckligt stor omfattning har tagits in i de kapitel som gäller förebyggande, beredskap och insatser. Statsrådet förhåller sig dock med reservation till de förslag som gäller storleken

på den andel med vilken unionen finansierar inrättandet av en beredskap för medlemsländerna. Statsrådet förhåller sig med reservation till att EU:s medfinansiering ökar. Statsrådet anser att en tillräcklig nationell medfinansiering är viktig för att säkerställa medlemsstaternas ägarskap.

Statsrådet preciserar sin ståndpunkt efter att förhandlingarna har framskridit angående de frågor som framgår av förslaget och den medfinansiering som gäller unionens insatskapacitet vid katastrofer.

Statsrådet anser att det är problematiskt att begreppet civilskydd och de termer som anknyter därtill, såsom förebyggande och beredskap, uppfattas på mycket olika sätt i olika medlemsländer och i kommissionen. Dessa olikheter när det gäller tolkningen försvårar samarbetet och tolkningen av bestämmelserna. Det vore skäl att kartlägga och klarlägga olikheterna i medlemsländernas och kommissionens förhållningssätt med tanke på det fortsatta arbetet med förslaget.