



## Beslut om civilskyddsmekanism för unionen

Försvarsdepartementet

2012-01-25

### Dokumentbeteckning

KOM(2011) 934

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen

### Sammanfattning

Kommissionens förslag om en civilskyddsmekanism för unionen ingår som en del i kommissionens förslag till EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020. Förslaget innebär en revidering och en sammanslagning av de två tidigare rättsakterna på civilskyddsområdet, civilskyddsmekanismen och det finansiella instrumentet, vilka föreslås ersättas med en gemensam rättsakt.

Kommissionen önskar genom sitt förslag stärka EU:s förmåga att hantera katastrofer, såväl inom som utanför unionen, genom insatser avseende förebyggande, beredskap och respons. Åtgärder gällande förebyggande får mer framträdande fokus i förslaget. Genom förslaget önskar kommissionen att samarbetet ska gå mot ett mer förutsägbart system, som bland annat bygger på risk- och sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner, kartläggning av vilka resurser som finns tillgängliga i medlemsstaterna samt skapandet av en pool av förhandsidentifierade resurser som medlemsstaterna frivilligt kan ställa till förfogande. Kommissionen föreslår även viss medfinansiering från EU för medlemsstaternas utveckling av nämnda resurser samt ökad medfinansiering av transporter. Förslaget omfattar vidare en utbyggnad av det operativa övervaknings- och informationscentret samt skapandet av ett utbildnings- och övningsnätverk för civilskydd.

Regeringen välkomnar förslaget och delar kommissionens ambition att stärka EU:s responskapacitet. Regeringen anser dock att civilskyddssamarbetet i första hand bör bygga på att medlemsstaternas utvecklar sina egna nationella resurser, snarare än att resurser skapas genom EU-finansiering. Regeringen välkomnar särskilt att tydligare fokus läggs på åtgärder för att förebygga katastrofer.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Den 29 juni 2011 presenterade kommissionen förslaget om EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020 (se faktapromemoria 2010/11:FPM143 Den fleråriga budgetramen 2014-2020 och systemet för egna medel). Kommissionens förslag från i juni har under hösten följts av lagstiftningsförslag på enskilda politikområden. Förhandlingarna om dessa så kallade sektorsförslag sker i respektive rådskonstellation.

EU:s civilskyddssamarbete syftar till att underlätta och bättre samordna stöd till länder drabbade av större olyckor eller katastrofer, både naturliga och sådana orsakade av människan, såväl inom som utanför unionen. Samarbetet etablerades genom rådsbeslutet om att inrätta den s k civilskyddsmekanismen 23 oktober 2001, vilket omarbetades 8 november 2007 (2007/776/EG, Euratom). Finansieringen av åtgärder inom samarbetet regleras genom rådsbeslutet om ett finansiellt instrument från 5 mars 2007 (2007/162/EG, Euroatom). Det finansiella instrumentet löper ut 31 december 2013 med en föreskriven översyn senast 31 december 2011. Inför beslut om ett nytt finansiellt instrument har även en översyn av civilskyddsmekanismen som helhet inletts och genom förslaget sammanförs således de båda instrumenten i ett gemensamt förslag som ska beslutas av rådet och Europaparlamentet.

Under de tio år som civilskyddssamarbetet har funnits har samarbetet utvecklats och nya aspekter har tillkommit. Antalet händelser som lett till en aktivering av mekanismen har ökat och nya samarbetsområden har tillkommit. Från att till en början huvudsakligen ha fokuserat på insatser efter katastrofer har samarbetet utvecklats till att också omfatta förebyggande och förberedande insatser. Organisatoriskt har civilskyddet, inom kommissionen, slagits samman med det humanitära biståndet i ett gemensamt generaldirektorat, DG ECHO.

I och med Lissabonfördraget har civilskyddet fått en egen artikel, Art 196, vilken föreskriver att unionen ska främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att förbättra effektiviteten hos systemen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor.

Kommissionen har tidigare lagt fram meddelanden om förebyggande av naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan (KOM(2009) 82) och om stärkande av EU:s responskapacitet (KOM(2010) 600), vilka rådet antagit slutsatser om, samt Europaparlamentet yttrat sig om. Kommissionens förslag bygger i stor utsträckning på dessa meddelanden. Förslaget presenterades den 20 december 2011.

## 1.2 Förslagets innehåll

Förslaget är uppbyggt kring civilskyddets olika faser d.v.s. förebyggande, beredskap och respons, ett avsnitt om yttre förbindelser samt ett avsnitt om finansiellt genomförande. Avsnittet om förebyggande åtgärder är nytt i förhållande till den tidigare civilskyddsmekanismen, vilken huvudsakligen fokuserade på förberedande åtgärder och respons. Syftet är att lyfta fram betydelsen av förebyggande åtgärder och betona ett helhetsperspektiv på katastrofhantering. Bland annat uppmanas medlemsstaterna att fortsätta arbetet med nationella risk- och sårbarhetsanalyser och att senast vid utgången av 2016 delge sina åtgärdsplaner baserade på dessa analyser till kommissionen.

Det nuvarande informations- och övervakningscentret (Monitoring and Information Centre, MIC) föreslås byggas ut och utvecklas till ett Emergency Response Centre (ERC) vilket ska ha en operativ kapacitet dygnet runt, året om. Vidare föreslås etablerandet av en europeisk responskapacitet, European Emergency Response Capacity, vilken bl. a. ska utgöras av en pool av föridentifierade resurser som medlemsstaterna, på frivillig basis, kan ställa till förfogande för insatser inom mekanismen. Förslaget utgår liksom tidigare från att civilskyddet bygger på medlemsstaternas egna resurser som ställs till förfogande på frivillig basis, men det öppnar också för en viss medfinansiering av resurser från EU. Kommissionen ska tillsammans med medlemsstaterna definiera vilka typer av resurser och vilket antal som behövs och därigenom etablera mål för responskapaciteten. I den mån vissa resurser saknas eller i de fall det anses mer kostnadseffektivt med gemensamma resurser, kan kompletterande EU-finansierade resurser utvecklas. Förslaget omfattar också möjlighet att stödja medlemsstater som i förväg önskar placera resurser för katastrofinsatser vid särskilda logistiska nav inom EU. Kommissionen uppmanar också medlemsstaterna att arbeta aktivt med att underlätta mottagande av stöd i enlighet med de rådsslutsatser som tagits fram på området (Host Nation Support).

Förslaget bygger vidare på tidigare beslut om att upprätta ett program och ett nätverk för utbildning och övning inom civilskyddet samt upprättande av riktlinjer för utbildning och övning. Kommissionen föreslår också

När det gäller insatser till stöd för länder utanför unionen ska detta ske på förfrågan från det drabbade landet, FN och dess organisationer eller andra relevanta internationella organisationer. Stödet ska koordineras med FN:s humanitära koordinator (UN-OCHA) och andra relevanta aktörer. Kommissionen ska informera Europeiska utrikestjänsten om insatser i tredje land i syfte att möjliggöra konsistens mellan civilskyddet och övriga relationer med det aktuella landet. Mekanismen kan enligt förslaget också lämna stöd till konsulära insatser riktade till unionsmedborgare som drabbats av katastrofer i tredje land om sådana insatser efterfrågas av de konsulära myndigheterna i en medlemsstat eller den stat som har rollen att koordinera stödet till unionens medborgare (Lead State).

De åtgärder som vidtas inom mekanismen finansieras genom instrumentet och specificeras i förslaget. Totalt uppgår budgeten i förslaget till 513 000 000 euro i löpande priser, varav 276 000 000 kommer från rubrik 3 Säkerhet och medborgarskap och 237 000 000 från rubrik 4 Global Europe. En förändring jämfört med tidigare är att det transportstöd som kan betalas ut till medlemsstater i samband med transporter av stöd till katastrofområden nu föreslås höjas. Kommissionen föreslår också viss medfinansiering av resurser som saknas i medlemsstaterna, för att utveckla den europeiska responskapaciteten.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget berör verksamhet som regleras i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, lagen (2003:778) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor samt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen. I nuläget är bedömningen att förslaget endast kommer att medföra att förordningarna med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive Kustbevakningen bör ses över. Översynen förväntas inte medföra några större förändringar i nämnda förordningar.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens totala förslag till flerårig budgetram innebär en ökning med sju procent, vilket skulle medföra en höjning av den svenska EU-avgiften med ca 10 miljarder kronor per år som en direkt följd av den ökade

åtagandenivån och de minskade rabatterna på EU-avgiften samt av lågt genomförande och utestående åtaganden från innevarande budgetram.

2011/12:FPM101

I förslaget till långtidsbudget föreslås en budget för civilskydd på 455 miljoner euro i 2011-års priser, vilket innebär en väsentlig höjning jämfört med nuvarande budgetram. Kommissionen motiverar det bland annat med att antalet katastrofer i världen har ökat och att civilskyddssamarbetet utvecklats.

Insatser som genomförs genom mekanismen och som Sverige väljer att delta i finansieras via statsbudgeten. Allt deltagande i mekanismen bygger på frivillighet varför förslaget i sig dock inte förväntas få betydande konsekvenser för statsbudgeten, eventuella budgetära konsekvenser bedöms rymmas inom befintliga ramar.

I kommissionens konsekvensbedömning (SEC(2011)1632) gör kommissionen en analys av olika alternativ för samarbetet på civilskyddsområdet. Mot bakgrund av analysen kommer kommissionen fram till att samarbetet kan stärkas genom de åtgärder som lyfts fram i förslaget, t.ex. etablerandet av en frivillig pool av resurser, medfinansiering av resurser som saknas, att öka transportbidraget samt förenkla de administrativa förfarandena.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är dels en modernisering av utgiftsstrukturen som uppnås genom en minskad utgiftsnivå och omprioriteringar, dels en oförändrad svensk bruttoavgift. I linje med detta anser regeringen inte att den föreslagna drastiska höjningen av budgeten på civilskyddsområdet är realistisk utan förespråkar i första hand omprioriteringar inom området.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag. Sverige är en aktiv deltagare i EU:s civilskyddsmekanism och har genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) deltagit i ett stort antal insatser samt genomför utbildningar inom civilskyddsmekanismen. Sverige är också ett av de länder som flitigast använt sig av det transportstöd som finns inom mekanismen för att stödja transporter av stöd till katastrofområden. Regeringen är därför positivt till att EU:s responskapacitet stärks och vidareutvecklas.

Regeringen välkomnar särskilt det ökade fokus som ges åt åtgärder för förebyggande av katastrofer. Förebyggande var ett prioriterat område under det svenska ordförandeskapet 2009, då de rådsslutsatser om förebyggande som delvis ligger till grund för kommissionens förslag antogs. Sverige har också varit drivande bakom ökad satsning på risk- och sårbarhetsanalys inom EU och är positivt till att detta arbete lyfts fram och förs vidare i förslaget.

Regeringen anser att det är viktigt att ett utvecklat civilskyddssamarbete inte fråntar medlemsstaterna deras eget ansvar för sin säkerhet utan istället uppmuntrar dem att utveckla sin egen kapacitet.

När det gäller frågan om resurser anser regeringen att civilskyddssamarbetet i första hand bör bygga på att medlemsstaternas utvecklar sina egna nationella resurser, snarare än att resurser skapas genom EU-finansiering. Skapandet av en pool av förhandsidentifierade resurser kan göra insatsverksamheten mer förutsägbar och effektiv, men det är viktigt att medlemsstaterna har kvar beslutanderätten över de resurser som ställs till förfogande. En sådan pool av resurser bör bygga vidare på det arbete som genomförts i modulsamarbetet och baseras på välidentifierade behovsanalyser.

Regeringen anser det positivt att satsningar görs för att effektivisera och förbättra transportmöjligheterna, vilket kan vara en trång sektor i katastrofsituationer. Regeringen välkomnar en förenkling av hanteringen av transportstödet men anser att medfinansiering från medlemsstaterna bidrar till bättre behovsstyrning av stödet och anser därför att stödet från EU endast ska täcka en del av kostnaden.

Regeringen anser att utgångspunkten för samarbetet ska vara säkerheten inom unionen, men att samma resurser även kan användas på ett kostnadseffektivt sätt vid insatser i tredje land. Insatser som genomförs till stöd för humanitära insatser i länder utanför EU bör ha som utgångspunkt att bidra till en förbättrad internationell humanitär respons och ska respektera FN:s (FN:s kontor för humanitär samordning) överordnande mandat att leda och koordinera humanitära insatser. I den utsträckning militära resurser används ska detta ske i enlighet med relevanta internationella riktlinjer på området.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har i sina yttranden ställt sig positivt till en stärkt responskapacitet och har i flera fall varit pådrivande för att finansiera gemensamma EU-resurser för vissa typer av händelser. Bland annat har Europaparlamentet, gett kommissionen ett finansiellt bidrag till stöd för pilotprojekt för att utveckla vissa moduler för beredskap (bl. a. skogsbrandflyg).

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remissbehandlats

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för förslaget utgörs av artikel 196 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF). Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, d.v.s. Europaparlamentet och rådet fattar beslut gemensamt.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen framhåller att mekanismen skapats för att hjälpa medlemsstater vilka drabbats av olyckor och katastrofer som en enskild stat inte klarar av att hantera på egen hand. Vidare är många av de situationer som mekanismen hanterar av gränsöverskridande karaktär och därigenom har ett snabbt och effektivt agerande på EU-nivå ett tydligt mervärde i att öka förutsättningarna för att rädda liv samt minska materiella och miljömässiga skador. Kommissionen framhåller vidare att stordriftsfördelar kan ge ett mer effektivt resursutnyttjande t. ex. genom koordinerat samutnyttjande av kostsamma transportresurser och delat utnyttjande av begränsade resurser.

Kommissionen anser att förslaget inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen. De åtgärder som föreslås är baserade på identifierade brister och erfarenheter från tidigare insatser samt det mandat som getts av rådet och Europaparlamentet. Den administrativa bördan som faller på

medlemsstaterna bedöms som ringa och särskild hänsyn har tagits till att administrativa procedurer i samband med insatser i samband med katastrofer inte får innebära att insatsen försenas.

2011/12:FPM101

Regeringen delar kommissionens uppfattning om att det finns ett tydligt mervärde att på EU-nivå samverka kring förebyggande, beredskap och respons mot olyckor och katastrofer. Bättre samverkan och ett mer koordinerat samarbete kan ge effektivare insatser.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

- 11 januari 2012 behandling i rådsarbetsgruppen för civilskydd (PROCIV) inleds. Förhandlingarna förväntas ta ca 1,5 år.
- 30 januari presenterar kommissionen förslaget i Europaparlamentets miljöutskott ENVI
- 1 februari, första substansdiskussion i PROCIV
- 15 februari, medlemsstaterna uppmanas inkomma med skriftliga synpunkter
- 7-8 juni, presentation på RIF-rådet

### 4.2 Fackuttryck/termer