



Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen

Justitiedepartementet

2020-07-20

Dokumentbeteckning

KOM (2020) 220

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen

Sammanfattning

Den 2 juni 2020 presenterade kommissionen ett förslag till ändring av civilskyddsmekanismen (Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen, COM(2020) 220 final, 2020/0097 (COD)). Kommissionen anger i förslaget att covid-19-pandemin har visat att det finns ett behov av bättre beredskap inom EU för att kunna hantera framtida storskaliga nödsituationer och att den nuvarande civilskyddslagstiftningens begränsningar har uppenbarats. Kommissionen pekar på att detta system för ömsesidig europeisk solidaritet tenderar att vackla om alla, eller flertalet medlemsstater drabbas av samma kris samtidigt och därför inte klarar att erbjuda varandra stöd. Kommissionen föreslår en riktad översyn av gällande lagstiftning för civilskyddsmekanismen i syfte att lösa de viktigaste utmaningarna som mekanismen för närvarande står inför.

De ändringar som ryms i detta förslag har bland annat till syfte att uppnå följande mål: att säkerställa att kommissionen snabbt kan anskaffa lämpliga rescEU-resurser, att förse kommissionen med den logistiska kapaciteten att tillhandahålla lufttrafiktjänster för ytterligare ändamål i nödsituationer och att säkerställa snabba transporter och tillhandahållande av bistånd, att

utforma ett mer flexibelt system för att hantera storskaliga nödsituationer samt att förbättra Emergency Response Coordination Centre (ERCC) operativa samordnings- och övervakningsroll till stöd för snabba och effektiva EU-insatser.

Regeringen ser preliminärt positivt på att civilskyddsmekanismen revideras, då EU-nivån måste utvecklas ytterligare för att bättre kunna hantera kriser som drabbar flera eller rent av alla medlemsstater samtidigt.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 2 juni 2020 presenterade kommissionen ett förslag till ändring av civilskyddsmekanismen (Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen, COM(2020) 220 final, 2020/0097 (COD)). Detta förslag har till syfte att införa vissa riktade ändringar av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen som EU använder sig av för att stödja, samordna och komplettera de åtgärder som medlemsstaterna vidtar på civilskyddsområdet för att förebygga, ha beredskap inför och vidta insatser vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor. Med utgångspunkt i principerna om solidaritet och gemensamt ansvar är det övergripande syftet med detta förslag att garantera att EU kan tillhandahålla ett bättre stöd vid kriser och katastrofer till sina medborgare både inom och utanför Europa.

Kommissionen skriver inledningsvis i förslaget att civilskyddsmekanismen har visat sig vara ett användbart verktyg för att mobilisera och samordna det bistånd som tillhandahålls av de deltagande stater som agerar vid kriser inom och utanför unionen samt att detta är ett konkret bevis på europeisk solidaritet.

Kommissionen anger vidare att covid-19-pandemin har visat att det finns ett behov av bättre beredskap inom EU för att kunna hantera framtida storskaliga nödsituationer och att den nuvarande civilskyddslagstiftningens begränsningar har synliggjorts. De svårigheter som har konstaterats av kommissionen när det gäller att lämna ömsesidigt bistånd visar på ett behov av förstärkta åtgärder på unionsnivå, vilket också begärdes i Europeiska rådets gemensamma uttalande den 26 mars 2020. Civilskyddsmekanismen bygger för närvarande helt och hållet på medlemsstaternas resurser. Kommissionen pekar på att detta system för ömsesidig europeisk solidaritet tenderar att vackla om alla, eller flertalet medlemsstater drabbas av samma kris samtidigt och därför inte klarar att erbjuda varandra stöd. Kommissionen konstaterar att i sådana fall av storskaliga nödsituationer med stora konsekvenser kan unionen för närvarande inte vidta tillräckliga åtgärder för

att åtgärda dessa kritiska brister. Som ett verktyg för att säkerställa samlade insatser på EU-nivå vid storskaliga nödsituationer, krävs enligt kommissionen att det inom ramen för civilskyddsmekanismen finns mer flexibilitet och självständighet att agera på unionsnivå i situationer där detta inte är möjligt för överbelastade medlemsstater.

Enligt kommissionen skulle en förstärkt civilskyddsmekanism enligt detta förslag göra det möjligt för unionen och medlemsstaterna att vara bättre förberedda på snabba och effektiva insatser vid framtida kriser: I synnerhet sådana kriser som har en stor inverkan på ekonomin inom unionen och på samhället i stort, vilket framgick tydligt i samband med utbrottet av covid-19. Kommissionen menar att det på lång sikt är mer kostnadseffektivt att förebygga och minimera effekterna av katastrofer genom bättre beredskap än att vidta åtgärder när de väl har inträffat, särskilt med tanke på hur klimatförändringar och miljöförstöring ökar risken för katastrofer globalt och inom unionen.

Kommissionen föreslår att civilskyddsmekanismen finansieras i den fleråriga budgetramen för 2021–2027 och genom det föreslagna återhämtningsinstrumentet (se separata faktopromemoria).

1.2 Förslagets innehåll

Mot ovan redovisade bakgrund föreslår kommissionen en riktad översyn av gällande lagstiftning för civilskyddsmekanismen i syfte att lösa de viktigaste utmaningarna som mekanismen för närvarande står inför. Ändringarna kommer enligt kommissionen att göra det möjligt för civilskyddsmekanismen att fungera mer effektivt och ändamålsenligt, fylla luckor i den nuvarande regleringen och rädda liv. Kommissionens förslag innehåller följande förslag:

- a) förslag om att ta fram en sektors- och samhällsövergripande beredskapsstrategi för gränsöverskridande katastrofriskhantering på europeisk nivå som ska ta hänsyn till hur klimatförändringarna påverkar risken för katastrofer.
- b) förslag om att säkerställa att kommissionen snabbt kan anskaffa lämpliga rescEU-resurser.
- c) förslag om att förse kommissionen med den logistiska kapaciteten att tillhandahålla lufttrafiktjänster för olika typer av insatser för att kunna säkerställa snabba transporter och tillhandahållande av bistånd.
- d) förslag om att utforma ett mer flexibelt system för att hantera storskaliga kriser och katastrofer.
- e) förslag om att förbättra ERCC:s operativa samordnings- och övervakningsroll till stöd för snabba och effektiva EU-insatser för brett

spektrum av kriser inom och utanför unionen, som komplement till befintliga krishanteringsmekanismer.

2019/20:FPM53

f) förslag om att möjliggöra större investeringar inom beredskapsområdet på EU-nivå och ytterligare förenkla genomförandet av budgeten.

g) förslag för att möjliggöra genomförande av återhämtnings- och resiliensåtgärder inom ramen för civilskyddsmekanismen genom finansiering från EU:s återhämtningsinstrument, som utgör externa inkomster avsatta för särskilda ändamål i enlighet med artikel 21.5 i budgetförordningen.

I förslaget framhålls även vikten av koordinering med andra instrument, och särskilt lyfts vikten av koordinering med det föreslagna så kallade hälsoprogrammet EU4Health fram.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget berör verksamhet som regleras i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid 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 inte kommer att medföra att förordningarna med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive Kustbevakningen behöver ändras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Totalt för 2021–2027 föreslås en budgetram om 1100 miljarder euro innanför taken och ca 1146 miljarder euro inklusive instrument utanför i 2018 års priser.

Den svenska årliga avgiften beräknas preliminärt öka med närmare 50 % mätt som genomsnitt mellan perioderna. I beloppstermer skulle detta innebära en ökning av den genomsnittliga årsavgiften med ca 18 mdr kronor (i 2018 års priser). Avgiftsökningen är beräknad utan rabatter och med nuvarande system för EU:s egna medel. Kommissionen nämner i sitt meddelande en långsammare utfasning av rabatter men inga belopp. De två huvudorsakerna till den kraftigt ökade svenska avgiften är dels att Sveriges, och alla andra medlemsstaters, finansieringsandel ökar när Storbritannien lämnar unionen, och att rabatterna upphör vid utgången av 2020 och att förslaget saknar siffror för förnyade sådana.

Sveriges andel av de 500 md euro i återhämtningsinstrumentet som föreslås finansiera löpande utgifter uppgår till totalt i storleksordningen 190 mdkr i 2018 års priser, till detta kommer eventuella räntekostnader. Under den

föreslagna återbetalningstiden 2028–2058 ökar den svenska EU-avgiften med ca 6 mdkr årligen i 2018 års priser plus eventuella räntekostnader jämfört med vad som annars skulle ha varit fallet.

Dessa siffror är en uppskattning utifrån den begränsade information regeringen än så länge har tillgång till kring förslaget.

Kommissionen föreslår att den totala budgeten för EU:s civilskyddsmekanism uppgår till 3,1 miljarder euro för perioden 2021–2027, varav 1,1 miljarder euro hänför sig till den fleråriga budgetramen för 2021–2027 och 2 miljarder euro genom återhämtningsinstrumentet (2018 års prisnivå).

Kommissionen har meddelat att p.g.a. av förslagets brådskande karaktär har ingen konsekvensbedömning genomförts. Därmed har kommissionen inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget. Kommissionen anger dock att preliminära slutsatser från covid-19-utbrottet, som identifierats i nära samarbete med berörda aktörer, både på nationell nivå och på EU-nivå, bidragit till de förändringar som föreslås i detta förslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser preliminärt positivt på att civilskyddsmekanismen revideras då EU-nivån måste utvecklas ytterligare för att bättre kunna hantera kriser. Behovet av att hantera gränsöverskridande kriser gemensamt har tydliggjorts under den pågående covid-19-pandemin. Det kommer också att bli viktigare i och med de stora påfrestningar som klimatförändringar och miljöförstöring för med sig. Vid större händelser då många medlemsstater är drabbade och de nationella resurserna inte räcker till finns det behov av gemensamma lösningar i form av förstärkningsresurser, utbildad personal och gemensamma lager. Regeringen välkomnar därför insatser som bidrar till att stärka unionens kapacitet för beredskap och svar på allvarliga gränsöverskridande kriser. Regeringen anser att det är angeläget att utvecklingen av den gemensamma beredskapsresursen rescEU utvecklas så att möjligheterna för Sverige och övriga medlemsstater att få stöd vid större allvarliga händelser stärks. Det är samtidigt viktigt att utvecklingen av den gemensamma resursen endast innebär ett kompletterande element till medlemsstaternas egen krishantering, och inte innebär att medlemsstaterna minskar eller avstår från att bygga upp en egen tillräcklig krisförmåga. Regeringen förordar en ordning där det är en medlemsstat som förvaltar och står som värd för en rescEU-resurs samt att de resurser som utvecklas inom

detta koncept ska kunna nyttjas nationellt när de inte är ianspråkta för responsinsatser i andra medlemsstater.

2019/20:FPM53

Den närmare utformningen av de enskilda förslagen måste analyseras noggrant bland annat för att säkerställa ett effektivt användande av EU-medel. Det behöver särskilt säkerställas att ingen överlappning sker med andra instrument i EU-budgeten.

När det gäller återhämtningsinstrumentet har regeringen flera kritiska synpunkter, vilket framgår av den i överläggning med Finansutskottet fastlagda ståndpunkt som redovisas i separat faktagromemoria. Regeringens position i förhandlingarna om EU:s långtidsbudget för åren 2021–2027 ligger fast (se separat faktagromemoria).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid tiden för framtagandet av denna FaktaPM har några förhandlingar ännu inte inletts. Kommissionen har under två tillfällen i juni 2020 informerat om förslaget i rådsarbetsgruppen för civilskyddsfrågor (PROCIV). Flertalet medlemsstater har vid dessa tillfällen meddelat att de ser positivt på en revidering av civilskyddsmekanismen för att bättre kunna hantera kriser som drabbar flera medlemsstater samtidigt. En synpunkt som framförts av flera länder är att de anser att medlemsstaterna behöver ges tillräcklig tid att diskutera igenom förslaget och särskilt beakta erfarenheterna av covid-19-pandemin. Även om många medlemsstater anser att det är nödvändigt att revidera lagstiftningen så anser de samtidigt att kommissionen fortfarande behöver förtydliga förslaget i flera delar.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har vid tiden för framtagandet av denna FaktaPM inte officiellt uttalat sig om förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 196 och artikel 322.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen

Kommissionen har stödande befogenhet på civilskyddsområdet. Medlemsstaterna har huvudansvaret när det gäller katastrofförebyggande, katastrofberedskap och katastrofinsatser. Anledningen till att civilskyddsmekanismen infördes var att större katastrofer kan kräva mer än vad en enskild medlemsstat har kapacitet till. Kärnan i mekanismen utgörs av ett väl samordnat och snabbt tillhandahållande av ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna. Kommissionen menar därför att målen för förslaget kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna själva. Kommissionen anger vidare att EU:s åtgärder på detta område inbegriper hantering av situationer med starka gränsöverskridande inslag och inslag som berör flera länder, vilket med nödvändighet förutsätter övergripande samordning och samordnade insatser utöver vad som åstadkommas på nationell nivå. Kommissionen bedömer därför att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Kommissionen menar att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen. Det åtgärdar luckor som har identifierats sedan antagandet av Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2019/420 om ändring av beslut 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen och föreslår lösningar i linje med rådets och Europaparlamentets mandat.

Vidare menar kommissionen att den administrativa bördan för unionen och medlemsstaterna är begränsad och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå förslagets mål. Kommissionen bedömer därför att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Regeringen bedömer att de situationer som förslaget avser att reglera är i de flesta fall gränsöverskridande och kan inte regleras av medlemsstaterna var för sig. Lagstiftningsaktens mål får därför anses bättre kunna uppnås på unionsnivå. Regeringen bedömer därför att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Vidare instämmer regeringen i kommissionens bedömning att förslaget även är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Fortsatt behandling av förslaget sker i rådsarbetsgruppen för civilskyddsfrågor (PROCIV) där Sverige företräds av Justitiedepartementet. När förslaget har förhandlats klart mellan medlemsstaterna i rådet tar s.k.: trilogförhandlingar vid mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet. När dessa avslutats kan beslut fattas i rådet och i Europaparlamentet. Ansvarigt utskott i parlamentet är Miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (MVI).

4.2 Fackuttryck/termer

-