



Förslag till revidering av beslut om en civilskyddsmekanism för unionen

2017/18:FPM35

Justitiedepartementet

2017-12-21

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 772

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

Sammanfattning

EU-kommissionen presenterade den 23 november 2017 ett förslag (KOM (2017) 772) till revidering av den nu gällande civilskyddslagstiftningen (1313/2013/EU). Vägledande för revideringen har varit behovet av att åtgärda vissa brister som tydliggjordes i samband med översynen av civilskyddsmekanismen samt årets skogsbrandssäsong som drabbade flera länder inom EU hårt.

Kommissionens förslag syftar till att öka kraven på medlemsstaterna vad gäller det förebyggande och förberedande arbetet på nationell nivå samt utöka möjligheterna till stöd till medlemsstaterna vid större händelser av allvarlig karaktär.

Kommissionen föreslår en skärpning av kravet på tillgänglighet när det gäller anmälda resurser men samtidigt en utvidgning av stödet till dessa inom ramen för en utvecklad ”Europeisk civilskyddspool”. Vidare föreslår kommissionen att en europeisk beredskap med eget operativt mandat (”rescEU”) inrättas.

Regeringen välkomnar förslaget till revidering av civilskyddsmekanismen. Det är positivt att kommissionen vidtar åtgärder för att stärka arbetet med förebyggande och beredskap. Regeringen kan även se fördelar med en stärkt europeisk responskapacitet. Den närmare utformningen av förslaget måste

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen antogs vid allmänna rådet i december 2013. Syftet var att stärka EU:s förmåga att hantera katastrofer genom insatser avseende förebyggande, beredskap och respons. Systemet ska främja solidaritet och stödja, komplettera och underlätta samordning av medlemsstaternas insatser på civilskyddsområdet, både vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor. Beslutet gäller för perioden 2014 - 2020 och samarbetet avser händelser inom och utanför unionen.

Sedan 2013 har den europeiska unionen drabbats av ett flertal större händelser med allvarliga konsekvenser för enskilda medborgare, samhälle, näringsliv och miljö. Konkreta exempel inom Europa är flykting- och migrationssituationen, översvämningar och ett ökat antal skogsbränder. Utanför Europa har civilskyddsmekanismen efterfrågats i samband bl.a. med räddningsinsatser vid stora naturhändelser och hanteringen av Ebola-utbrottet i Västafrika 2014. Mot bakgrund av detta har det vid flera tillfällen konstaterats att de befintliga resurserna inte räcker till. Särskilt sårbart blir systemet då storskaliga händelser inträffar i flera medlemsländer samtidigt. Ett av de tydligaste exemplen är den långa och intensiva skogsbrandssäsongen 2017 som krävde över 100 människoliv. Av sjutton förfrågningar om stöd för skogsbrandsbekämpning kunde mekanismen endast svara upp mot tio.

Parallellt med det ökade operativa trycket har kommissionen under 2016 genomfört en omfattande utvärdering av systemet. Resultatet stärker slutsatsen att mekanismen är i behov av att förändras för att tillgodose morgondagens behov både inom och utanför Europa. Behovet bedöms vara så akut att kommissionen har valt att inte invänta den ordinarie revideringen som tidigare planerades vara klar 2020, utan vill genomföra revideringen inom ramen för den befintliga budgetcykeln.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att revidera utvalda delar av lagstiftningen där det har påvisats brister. Förslaget kan indelas i tre områden; förebyggande åtgärder, beredskap, och respons.

Ett av syftena med revideringen är att stärka kopplingen mellan förebyggande åtgärder, beredskap och respons. För att uppnå detta föreslås att medlemsstaterna utvecklar sin rapportering och skickar in sammanfattningar av sina ”riskhanteringsplaner” till kommissionen. Vidare föreslås det att kommissionen ges möjlighet att begära in och följa upp information om nationell planering kring förebyggande och beredskap. Särskilda konsultationsmekanismer ska kunna skapas där medlemsstater med gemensamma intressen ska kunna mötas för att utbyta erfarenheter kring förebyggande och hantering. Kommissionen föreslår även att ökad samverkan och samarbete mellan civilskyddet och olika politikområden (inkl. fonder) på EU-nivå aktivt ska eftersökas, såsom miljö, skogsbruk, klimat, hälsa, migration och säkerhet.

Beredskap

Kommissionen föreslår inrättande av ett ”Union Civil Protection Knowledge Network”. Nätverket är tänkt att skapa förutsättningar för att bättre koppla ihop relevanta aktörer inom området för öka effektiviteten, dela erfarenheter, utveckla utbildningar och övningar. Ambitionen med förslaget är att skapa en bättre synergi och interoperabilitet mellan medlemsstaterna, kommissionen och andra berörda aktörer i krishanteringssystemet. Nätverket ska även arbeta i nära samarbete med Disaster Risk Management Knowledge Center (DRMKC) som byggts upp inom kommissionens Joint Research Center (JRC). Detta för att även öka synergien med den vetenskapliga/forskningsbaserade kretsen inom krishantering.

Kommissionen föreslår vidare att den nuvarande ”frivilligpoolen” ska ersättas av en mer kraftfull och förutsägbar ”europeisk civilskyddspool”. Resurserna i den nya poolen ska som tidigare stå i beredskap i medlemsstaterna vid en förfrågan från drabbade länder. Det föreslås också att ersättningsnivåerna för kostnaderna för beredskapsresurserna ska höjas. Till skillnad från nuvarande ordning ska även operativa kostnader kunna ersättas. Medlemsstaterna har dock fortfarande möjlighet att hävda att resurserna behövs nationellt under extraordinära händelser.

Respons

Kommissionen föreslår att en helt ny EU-ägd beredskapsresurs etableras, den så kallade RescEU. Denna beredskapsresurs ska fungera som ett operativt stöd då nationella resurser inte räcker till. Denna beredskapsresurs ska finansieras och ledas av kommissionen, även om de enskilda förmågorna kommer att vara baserade i olika medlemsstater. RescEU ska enligt förslaget bestå av fyra olika resurskategorier: skogsbrandsflyg, högkapacitetspumpar,

sök- och räddning, samt fältsjukhus/katastrofmedicinska team. Förmågorna ska köpas, hyras eller leasas av kommissionen. RescEU ska kunna kompletteras framöver och kommissionen ska kunna fatta beslut kring detta via delegerade akter.

Kommissionen förslår även att en borte tidsgräns om 90 dagar för civilskyddsinsatser ska fastställas. Insatserna kan dock förlängas vid behov.

Kommissionen föreslår att reglerna för finansiering av insatser förändras så att insatser med medfinansiering från civilskyddsmekanismen ska kunna kombineras med initiativ som finansieras ur budgeten för humanitärt bistånd.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget till revidering 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 endast kommer att medföra att förordningarna med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive Kustbevakningen kan behöva ses över.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I artikel 19 i beslutet 1313/2013/EU framgår det att den nuvarande budgeten för perioden 2014 - 2020 är 368,4 miljoner euro. Beloppet är en sammanslagning från olika budgetposter; 223,8 miljoner euro från Budgetrubrik 3 ”Security and Citizenship” och 144 miljoner euro från Budgetrubrik 4 ”Global Europe”.

Det nya förslaget innebär en ökning av befintliga anslag med totalt 280 miljoner euro inom ramen för den befintliga perioden fram till 2020.

Kommissionen har inte gjort någon konsekvensanalys och hänvisar till att det är extremt brådskande att åtgärda de brister som finns i den nuvarande mekanismen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget till revidering av civilskyddsmekanismen. Det är positivt att kommissionen har en ambition att fokusera på

förebyggande och beredskapsåtgärder. Ökade ambitioner på dessa områden bör på sikt leda till minskade behov av insatser. Det bör dock bevakas att förslagen, bl.a. rörande riskhanteringsplaner, är ändamålsenliga och inte medför en ökad administrativ börda för medlemsstaterna. Den närmare utformningen av de enskilda förslagen måste analyseras noggrant bl.a. för att säkerställa ett effektivt användande av EU-medel. Det behöver särskilt säkerställas att ingen överlappning sker med andra instrument i EU-budgeten. Finansieringen bör ske genom omprioriteringar av medel inom taken satta av EU:s fleråriga budgetram.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 196 i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF). Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, dvs. Europaparlamentet och rådet fattar beslut gemensamt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommission lyfter fram att mekanismen skapades 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 anser att förslaget ligger väl inom ramen för mekanismens kärnuppdrag och att syftena med förslagen inte kan uppnås av en enskild medlemsstat.

Kommissionen framhåller vidare att förslaget förstärker den kollektiva kapaciteten att förbereda och respondera på kriser och katastrofer. Detta är

särskilt viktigt under händelser av mer omfattande karaktär (inkl. sällanhändelser) som drabbar flera länder samtidigt och som överväldigar ländernas resurser att hantera situationen. I dessa fall är stöd från EU nödvändigt som ett komplement till medlemsstaternas insatser i enlighet med artikel 196 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

Kommissionen anser att förslaget inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen. De åtgärder som föreslås inriktas på de brister som identifierats i den nyligen genomförda utvärderingen av civilskyddsmekanismen och andra relevanta dokument (European Court of Auditors Special Report on UCPM, Kommissionens interna rapport avseende brister i frivilligpoolen samt EU Risk Overview). Förslagen ligger enligt kommissionen i linje med det mandat som getts av rådet och Europaparlamentet.

Den administrativa bördan för unionen och medlemsstaterna bedöms som ringa och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftena med förslaget. Vidare menar kommissionen att förslaget i sig kommer att minska den befintliga administrativa bördan, bl.a. mot bakgrund av att kravet på medfinansiering kommer att slopas på vissa områden.

Regeringen delar kommissionens uppfattning om att det finns ett tydligt mervärde i att på EU-nivå samverka kring förebyggande, beredskap och respons mot olyckor och katastrofer och att förslagets syften inte kan uppnås på medlemsstatsnivå. Bättre samverkan och ett mer koordinerat samarbete ger effektivare insatser. Regeringen ställer sig bakom kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgruppen för civilskydd där förhandlingarna inleds den 19 december 2017.

4.2 Fackuttryck/termer