

Fejl! Ukendt betegnelse for dokumentegenskab.

FORSVARSMINISTERIET
DANISH MINISTRY OF DEFENCE



Samlenotat vedrørende de sager inden for Forsvarsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 7.-8. marts 2013, Bruxelles

Dagordenspunkt 1, orienterende debat om civilbeskyttelse

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

25. februar 2013

Revideret udgave af tidligere oversendt samlenotat af 8. oktober 2012 forud for RIA-rådsmødet den 25.-26. oktober 2012. Ændringer er markeret med kursiv. Notatet oversendes til orientering for Folketingets Europaudvalg og efterfølgende til Forsvarsudvalget.

1. Resumé

Kommissionen udsendte den 20. december 2011 et forslag til ny EU-civilbeskyttelsesordning. Forslaget skal på sigt træde i stedet for de to eksisterende rådsafgørelser om civilbeskyttelse fra 2007. Kommissionen foreslår en række ændringer i forhold til den eksisterende civilbeskyttelsesordning: Som noget nyt inkluderes i Kommissionens forslag forebyggelsesområdet, oprettelse af en europæisk beredskabskapacitet i form af en pulje af medlemslandenes frivilligt tilmeldte kapaciteter samt forslag om at opbygge fælles kapaciteter på EU-niveau. Kommissionen foreslår, at der afsættes i alt ca. 515 mio. EUR (løbende priser) til civilbeskyttelsesinstrumentet over perioden 2014-2020, hvoraf Danmark finansierer ca. 2 pct. svarende til ca. 10,3 mio. EUR. Generelt lægges op til en øget EU medfinansiering på en række områder såsom transportomkostninger dækkes fremover med op til 100 %, og certificering og tilpasning af frivilligt indmeldte kapaciteter med op til 100 %. Udvikling af indsatskapaciteter kan finansieres med op til 40 % bl.a. mhp. at imødekomme europæiske kapacitetsmangler. Et blokerende mindretal af lande ønsker lavere EU finansiering. Regeringen mener, at bl.a. med baggrund i medlemsstaternes økonomiske konsolideringsbehov, bør der tilstræbes økonomisk tilbageholdenhed, og støtter lavere procentsatser. Europa-Parlamentet miljøudvalg (ENVI) har i december 2012 fremsendt deres skriftlige ændringsforslag til Kommissionens forslag, hvor de gennemgående ønsker delegerede retsakter frem for implementeringsretsakter. På RIA-rådsmødet tilstræbes enighed om procentsatserne for niveauet af EU medfinansieringen og en forventet drøftelse af principperne for solidarisk

Fejl! Ukendt betegnelse for dokumentegenskab.

handling i forhold til det såkaldte anmoder-betaler princip. 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 *under det irske formandskab i 1. halvår af 2013* 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 finansiell 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

¹Det 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.

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.

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 *styrke samarbejdet mellem Unionen og medlemsstaterne og facilitere koordinationen 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 og
- c) at fremme en hurtig og effektiv indsats i tilfælde af større katastrofer eller overhængende fare herfor.

⁵ KOM(2011) 696 endelig.

⁶ EUT C 115 af 4.5.2010.

⁷ KOM(2010) 673 endelig.

Forebyggelse

- *Medlemsstaterne skal udarbejde et resumé af relevante elementer af deres risikoanalyser og oplyse Kommissionen herom senest to år efter vedtagelsen af denne retsakt. Herefter skal oplysningerne opdateres hvert tredje år.*
- *Medlemsstaterne skal vurdere evnen til risikohåndtering og oplyse Kommissionen herom senest tre år efter udarbejdelsen af retningslinjer om risikohåndtering. Herefter skal vurderingen opdateres hvert tredje år.*
- *Medlemsstaterne kan på frivillig basis deltage i peer reviews af vurderingen af evnen til risikohåndtering.*

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 kan under inddragelse af medlemsstaterne udarbejde scenarier vedr. katastrofer, kortlægge kapaciteter og udvikle planer for anvendelsen af kapaciteterne for deres udsendelse.*
- Oprettelse af en europæisk katastrofeberedskabskapacitet i form af en pulje af medlemsstaternes på forhånd bevilgede kapaciteter, som medlemsstaterne frivilligt stiller til rådighed for indsats under civilbeskyttelsesordningen.
- Kommissionen skal i samarbejde med medlemsstaterne identificere *potentielle væsentlige* mangler i den europæiske indsatskapacitet. *Kommissionen skal opfordre enten enkelte medlemsstater eller et konsortium af medlemsstater til at imødegå identificerede strategiske kapacitetsmangler. Medlemsstaterne kan opnå EU-medfinansiering hertil, i fald kapaciteterne knyttes til ovennævnte frivilligpulje, og hvis en sådan fælles tilgang er mere omkostningseffektivt end individuelle investeringer.*
- 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.

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.

- *Anmoder-betaler princippet blev under forhandlingerne i Rådet indsat i Kommissionens forslag, hvilket er en henvisning til eksisterende gennemførelsesbestemmelser til retsakten. Som udgangspunkt skal en medlemsstat, der anmoder om katastrofehjælp betale for den bistand der ydes. Praksis er dog, at der ikke bliver sendt en regning, idet den assisterende stat vælger at afholde udgifterne. Katastrofehjælp til de fattigere tredjelande er ikke omfattet af dette princip, hvor der i de fleste medlemsstater er deciderede humanitære budgetter, der dækker omkostningerne.*

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 arbejde med risikohåndtering.*
 - Opretholdelse af det europæiske katastrofeberedskabscenter og dets funktioner.
 - Etablering og opretholdelse af den europæiske katastrofeberedskabskapacitet. 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 100 % EU-finansiering af transportomkostninger (f.eks. ved udsendelse af kapaciteter tilmeldt den europæiske katastrofeberedskabskapacitet) samt i nogle tilfælde forskellige satser for EU-medfinansieringen.
 - *Udvikling af indsatsskapaciteter bl.a. på grundlag af en "gap-analysis" kan finansieres med op til 40 % bl.a. mhp. at imødekomme europæiske kapacitetsmangler.*

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Under inddragelse af en række af Europa-Parlamentets andre fagudvalg har Europa-Parlamentets Miljøudvalg (ENVI) den 11. december 2012 sendt deres rapport med ændringsforslag. Parlamentet støtter generelt op om Kommissionens forslag. Det mest centrale ændringsforslag er Parlamentets ønske om brug af delegerede retsakter frem for implementeringsretsakter.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt, fordi forslagets mål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de enkelte medlemsstater. Kommissionen begrundet 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.

Af beredskabslovens § 17 fremgår det, at den samlede indsats ved større skader koordineres af politidirektøren. Eventuel anmodning om udenlandsk assistance til indsættelse i Danmark vil ske i overensstemmelse med vedtagne procedurer, herunder særligt retningslinjer for indsatsledelse (REFIL), og vil i forbindelse med en større hændelse kunne koordineres inden for rammerne den nationale operative stab (NOST). Beredskabsstyrelsen er nationalt kontaktpunkt for samarbejdet i relation til EU's civilbeskyttelsesordning (Emergency Response Centre).

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.

7. Konsekvenser

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

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. 515 mio. EUR*, hvoraf Danmark finansierer ca. 2 pct. svarende til *ca. 10,3 mio. EUR*.

Forslaget på forebyggelsesområdet kan få administrative og økonomiske konsekvenser for erhvervsliv og myndigheder. Eventuelle ekstraudgifter for myndighederne afholdes, jf. gældende budgetregler, inden for ressortministeriets eksisterende ramme, eller jf. de EU-finansielle rammer forslaget lægger op til mht. EU-medfinansierede kapaciteter.

8. Høring

Forslaget er hørt i EU-specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionen har i deres forslag til ny retsakt lagt op til en øget EU-medfinansiering af tiltag, som støttes generelt af en række primært sydeuropæiske medlemsstater. Den øgede medfinansiering møder modstand af et blokerende mindretal fra en gruppe primært nordeuropæiske medlemsstater, herunder Danmark. Der er opnået generel enighed om indholdet af tiltag, derimod er der uenighed omkring procentsatserne for EU medfinansiering, hvor landene står langt fra hinanden. Sydgruppen opfordrer til generel øget solidaritet til lande ramt af katastrofer og mener derfor, at der skal være øget EU-finansiering. Derimod mener nordgruppen, at det er et nationalt ansvar at forebygge og reagere på ulykker og katastrofer, og mener derfor, at EU-medfinansieringssatserne skal være begrænsede.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter et effektivt samarbejde på civilbeskyttelsesområdet, *hvor der på solidarisk vis ydes gensidig assistance, når lande rammes af ulykker og katastrofer*. 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. 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 tilgang. *Med baggrund i medlemsstaternes økonomiske konsolideringsbehov, bør der tilstræbes økonomisk tilbageholdenhed. Det allerede gældende anmoder-betaler princip vurderes fortsat at være et vigtigt udgangspunkt for den gensidige assistance mellem medlemsstaterne i EU. Øget EU-medfinansiering kan fjerne incitamentet for medlemsstaterne til at arbejde mere effektivt med risikoanalyser, forebyggelse og kapacitetsopbygning.*

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag til ny EU-civilbeskyttelsesordning blev senest oversendt til orientering for Folketingets Europaudvalg ved et samlenotat af 8. oktober 2012 forud for RIA-rådsmødet den 25.-26. oktober 2012.