



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens meddelelse om Styrkelse af EU's katastrofehandtering: rescEU. Solidaritet under ansvar KOM(2017)773, og forslag til ændring af EU-civilbeskyttelsesmekanismen, KOM(2017)772

1. Resumé

*Kommissionen har den 24. november 2017 fremsat meddelelsen, "Styrkelse af EU's katastrofehandtering: rescEU. Solidaritet under ansvar", samt forslag til ændring af EU's civilbeskyttelsesmekanisme (UCPM). Med **meddelelsen** ønsker Kommissionen, at a) styrke EU's og medlemsstaternes kollektive evne til at reagere på katastrofer og håndtere gentagne og nye kapacitetsmangler, hvilket skal ske ved at indføre et todelt katastrofeberedskabssystem, som består dels af en dedikeret katastrofeberedskabsreserve med en ledelses- og kommandostruktur på unionsniveau, benævnt rescEU, dels mere effektive bidrag fra medlemsstaterne via en europæisk civilbeskyttelsespulje, b) øge fokus på forebyggende foranstaltninger som en del af risikostyringen i forbindelse med katastrofer samt styrke sammenhængen med andre centrale EU-politikker, der bl.a. beskæftiger sig med tilpasning til klimaændringer, katastroforebyggelse og katastrofeberedskab, c) sikre at Unionens civilbeskyttelsesmekanismes administrative procedurer er hurtige og effektive i forbindelse med understøttelse af nødhjælpsoperationer. Meddelelsen lægger tyngde på, at den nuværende civilbeskyttelsesmekanisme, hvor medlemsstaterne gennem den "frivillige pulje af ressourcer" stiller kapaciteter til rådighed for hinanden – men som ikke forpligter medlemslandene til at gøre det – ikke slår til, når flere medlemsstater står over for den samme katastrofetype på samme tid. Der henvises bl.a. til en række fatale skovbrandkatastrofer i 2017, hvor samtidige anmodninger om assistance ikke kunne imødekommes. Meddelelsen peger på, at der er behov for yderligere kapacitet på en række områder. Derudover fremhæver meddelelsen, at hidtidige erfaringer har vist, at en velfungerende solidaritetsmekanisme bør kobles med en robust incitamentsstruktur for medlemslandene, og at en god risikoanalyse og målrettet forebyggelsesindsats samt effektiv overvågning er grundlag for en effektiv katastroforebyggelse og indsats. Endelig at tilgængelige EU-instrumenter, som f.eks. de europæiske struktur- og investeringsfonde, skal benyttes fuldt ud i forhold til katastrofehandtering og katastroforebyggelse, og at synergier mellem dem skal udnyttes til fulde.*

*Formålet med **ændringsforslaget** er at iværksætte målrettede justeringer af den nuværende civilbeskyttelsesmekanisme (UCPM) på en række specifikke områder herunder at*

etablere en reserve af operationelle, fælleskabsfinansierede kapaciteter, "rescEU", under Kommissionens kontrol samt omdanne den eksisterende kapacitetspulje "Voluntary Pool" til "European Civil Protection Pool". Herudover skal katastroforebyggelse og beredskab styrkes, og der skal oprettes et EU-vidensnetværk om civilbeskyttelse, samt stilles øgede krav til medlemsstaterne om deling af bl.a. risikovurderinger med Kommissionen.

Det fremgår af forslaget, at der for at opnå det overordnede mål om at sikre, at Unionen kan yde en bedre krisestøtte og nødhjælp til sine borgere i og uden for Europa, sigtes mod en samlet stigning i EU-civilbeskyttelsesmekanismens finansieringsramme for perioden 2018-2020 på yderligere 280 mio. EUR fra det nuværende budget på 368,4 mio. EUR for perioden 2014-2020. Det vurderes, at forslaget vil kunne medføre potentielle statsfinansielle konsekvenser i størrelsesordenen 40-45 mio. kr. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet eller forsvarsforbeholdet.

Regeringen forholder sig skeptisk over for forslaget i sin nuværende form, særligt for så vidt angår den foreslåede finansiering, som vil kunne medføre betydelige statsfinansielle konsekvenser. Regeringen lægger således vægt på, at forslaget finansieres fuldt ud via omprioriteringer og ikke præjudicerer de kommende MFF-forhandlinger.

2. Baggrund

Rådets afgørelse 1312/2013/EU indførte en EU's civilbeskyttelsesmekanisme (UCPM), hvoraf fremgår, at den Europæiske Union støtter, koordinerer og supplerer medlemsstaternes indsats på civilbeskyttelsesområdet med henblik på at sikre forebyggelse, beredskab og indsats i tilfælde af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer i og uden for Unionen.

Kommissionen har ved KOM(2017)773 af 24. november 2017 lanceret meddelelsen, "En styrkelse af EU's katastrofe håndtering, rescEU" samt ved KOM (2017) 772 af 24. november 2017, et forslag, der skal iværksætte en række målrettede ændringer til civilbeskyttelsesmekanismen, (meddelelse og ændringsforslag benævnes "forslaget" i nærværende notat).

Forslaget skal ses i lyset af det store antal katastrofer i EU, som har medført tab af menneskeliv og andre ødelæggende virkninger for borgere, virksomheder, samfund og miljøet.

Derudover skal forslaget ses i lyset af de 10 prioriteter, som Kommissionen har opstillet for 2015-2019, hvor det vil bidrage til at opnå, "Et område for Retfærdighed og Grundlæggende Rettigheder baseret på Gensidig Tillid", og understøtte hensigten om at arbejde for "et Europa der beskytter".

Forslaget henviser til, at den nylige midtvejsevaluering af EU-civilbeskyttelsesmekanismen samt andre vurderinger, har vist, at mekanismen er et nyttigt værktøj til at mobilisere og koordinere assistance fra de deltagende lande i tilfælde af katastrofer indenfor og udenfor EU. Kommissionen peger dog på, at konklusioner fra evalueringerne har vist, at det vil være hensigtsmæssigt at foretage ændringer af mekanismen på nogle specifikke områder. F.eks. peges der på, at den kollektive evne til at imødekomme de mange samtidige anmodninger om assistance i fm. skovbrandene i 2017 var mangelfuld.

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at sikre, at EU kan yde en bedre krise- og katastrofeassistance internt i EU og udenfor unionen. Dette skal ske ved at:

- Styrke forebyggelsesforanstaltninger som del af katastroferisikohåndtering og sammenhængen til andre EU politikområder indenfor katastroforebyggelse og katastrofeindsats.
- Styrke EU's og medlemslandenes samlede katastrofeindsatsevne og adressere kapacitetsmangler ved navnlig at opbygge en reservebeholdning af indsatskapaciteter på EU-niveau. Beslutningskompetencen over kapaciteterne skal ligge hos Kommissionen, som får "command and control". Denne reservebeholdning benævnes "rescEU" og består af 1) brandslukningsfly, 2) højkapacitetspumpeudstyr til oversvømmelse, 3) udstyr til eftersøgning og redning i byområder samt 4) felthospitaler og medicinske nødhjælpshold.
- Sikre effektive administrative procedurer til støtte for katastrofeindsatser.

Centrale elementer i forslaget består i:

RescEU

Forslaget, jævnfør ovenfor, lægger op til, at der med rescEU etableres en reserve af kapaciteter, som kan anvendes i situationer, hvor medlemsstaterne overvældes af en katastrofe og følgelig har behov for yderligere EU-bistand, som hurtigt kan være til rådighed. Alle omkostninger forbundet med rescEU vil blive dækket af EU-finansiering. Kommissionen vil have operationel kontrol med aktiverne og beslutte, hvor og hvorvidt de skal indsættes, når mekanismen er aktiveret. RescEU aktiveres først, når andre muligheder for assistance gennem UCPM er udtømt.

Kommissionen må indgå aftaler for at sikre adgang til kapaciteterne og derigennem afhjælpe kapacitetsmangler på nationalt niveau. Kapaciteter, som er lejet eller leaset gennem EU ordninger eller anskaffet med fuld EU-finansiering, skal indgå i rescEU. Identifikationen af yderligere kapaciteter til rescEU vil ske i konsultation med en rescEU ekspertgruppe.

Den "europæiske civilbeskyttelsespulje"

Oprettelse af en europæisk civilbeskyttelsespulje, som skal tage afsæt i og erstatte den nuværende "frivillige pulje", der består af forskellige typer indsatskapaciteter, som medlemslandene har indmeldt (f.eks. inden for luftfartøjer og hold til brandslukning, begrænsning af oversvømmelser, vandrensning, CBRN detektion og prøvetagning).

Med forslaget vil de medlemslande, der har indmeldt kapaciteter i "den europæiske civilbeskyttelsespulje" kunne modtage EU-delfinansiering til tilpasning, reparation og drift af kapaciteterne. Eftersom EU således yder finansiel støtte til disse aktiver, skal de, ved anmodning via mekanismen, være til rådighed for indsættelse på Kommissionens begæring, medmindre medlemslandet, hvis kapacitet der efterspørges, står overfor en ekstraordinær situation, som i væsentlig grad påvirker evnen til at løse nationale opgaver.

Forslaget søger at forenkle administrative procedurer ved kun at dække kapaciteter, der indgår i den europæiske civilbeskyttelsespulje. Der indføres f.eks. faste omkostningssatser i relation til transportomkostninger. Endvidere begrænses en aktivering af mekanismen til 90 dage.

EU-vidensnetværk om civilbeskyttelse (European Civil Protection knowledge network)

Forslaget vil oprette et (nyt) netværk om viden inden for civilbeskyttelse, som skal støtte aktører inden for civilbeskyttelse på tværs af Europa gennem erfaringsudveksling og viden- deling om tidligere katastrofer.

Krav om indsendelse af nationale risikostyrings- og beredskabsplaner

Forslaget omfatter, at Kommissionen skal kunne pålægge medlemslandene at fremsende nationale risikostyrings- og beredskabsplaner, føre tilsyn med deres gennemførelse og fremsætte henstillinger til nationale forebyggelses- og beredskabsinvesteringer.

Sammenhæng med andre EU instrumenter, bl.a. strukturfondene

Kommissionen vil med forslaget sammenkæde investeringer foretaget med strukturfonds- midler med risikovurderinger, som medlemslandene skal indsende.

Synliggørelse

Forslaget omfatter bestemmelser, som skal sikre, at udbetaling af EU-midler til EU civilbe- skyttelsesindsatser gennem mekanismen, ledsages af tilstrækkelig synlighed i EU.

4. Europaparlamentets udtalelser

Europaparlamentets holdning foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget ikke strækker sig udover det, der anses for at være nødvendigt for at opnå hensigten med forslaget. Forslaget bygger på identificerede kapaci- tetsmangler fra midtvejsevalueringen og andre dokumenter, der vurderer UCPM. Forslaget ses ikke at medføre større administrative byrder for hverken Unionen eller medlemslandene, tværtimod vurderes det, at en strømlining af EU-medfinansieringsraterne og afskaffelse af medfinansiering på andre områder bidrager til at reducere administration.

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 Beredskabsstyrelsen efter anmodning kan indsættes i udlandet i tilfælde af katastrofer, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom eller miljøet.

Efter beredskabslovens § 24 skal de enkelte ministre hver inden for deres område planlæg- ge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af større ulykker og katastrofer, herunder udarbejde beredskabsplaner.

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.

På en række områder er der endvidere gennemført implementering af EU-direktiver, som indeholder beredskabselementer i forhold til specifikke sektorer.

7. Konsekvenser

Konsekvenserne vil afhænge af den endelige ordlyd af ændringsforslaget til EU-civilbeskyttelsesordningen.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet eller forsvarsforbeholdet.

Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det nuværende budget for UCPM for 2014-2020 under den flerårige finansielle ramme beløber sig til 368,4 mio. euro. Med forslaget ønskes budgettet øget med 280 mio. euro for perioden (2018-2020). Midlerne foreslås i overvejende grad finansieret via fleksibilitetsinstrumentet på EU's budget, der er tiltænkt uforudsete udgifter, der måtte opstå i løbet af budgetåret, og som af Kommissionen budgetteres over udgiftslofterne. Den foreslåede finansieringsmodel vurderes at ville kunne medføre samlede statsfinansielle konsekvenser i størrelsesordenen 40-45 mio. kr. for Danmark i perioden 2018-2020.

Forslaget vurderes ikke at have hverken væsentlige samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at medføre administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Forslaget vurderes ikke at ville berøre beskyttelsesniveauet i Danmark og EU.

8. Høring

Forslaget har været i høring i den faste kreds i Specialudvalget for Civilbeskyttelsesområdet med frist for bemærkninger den 8. januar 2018.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er forventningen, at et flertal af medlemslandene, herunder især de nordeuropæiske og til dels østeuropæiske lande vil have væsentlige reservationer overfor navnlig den del af forslaget, der vedrører oprettelse af en reservepulje af indsatskapaciteter (rescEU) under Kommissionens operationelle kontrol og kommando med fuld EU-finansiering. Det er dertil forventningen, at særligt gruppen af budgetrestriktive lande vil være særdeles skeptiske over for den foreslåede finansiering af forslaget. Udover en identificeret kapacitetsmangel i forhold til brandslukningsfly, er det endvidere vurderingen, at flere medlemslande vil have reservationer overfor nogle af de udvalgte kapaciteter, som foreslås at indgå i rescEU (f.eks. reservationer ift. behovet for at opbygge EU-reserver af højkapacitetspumper).

Det er vurderingen, at der blandt medlemslandene vil være bred støtte til et øget fokus på forebyggende foranstaltninger ift. katastrofer, men at et flertal af medlemslande vil være forbeholdne overfor at skulle indsende fulde risikostyringsplaner (fremfor resuméer), til Kommissionen – både i forhold til den administrative byrde det vil pålægge landene, og i forhold til hvilket formål det skal tjene for Kommissionen.

Forslaget forventes især at få støtte fra navnlig de sydeuropæiske lande, der hyppigt rammes af skovbrande.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at der er et velfungerede civilbeskyttelsessamarbejde i EU, og en effektiv civilbeskyttelsesmekanisme, som kan bistå lande i situationer, hvor de rammes og overvældes af natur- og menneskeskabte katastrofer. Danmark har aktivt bidraget til civilbeskyttelsessamarbejdet i gennem mange år og været tilfreds med den nuværende EU-civilbeskyttelsesmekanisme.

Regeringen støtter forslaget om a) at styrke effektiviteten af forebyggende foranstaltninger som en del af risikostyringen i forbindelse med katastrofer, b) at styrke EU's og medlemsstaternes kollektive evne til at reagere på katastrofer og håndtering af gentagne og nye kapacitetsmangler samt c) sikre, at EU-mekanismens administrative procedurer er hurtige og effektive i forbindelse med nødhjælpsoperationer.

Regeringen ser frem til, at det konkrete indhold af en række forhold i forslaget afklares nærmere, herunder om valg af kapaciteter, der skal indgå i rescEU, hvornår og hvordan kapaciteterne tænkes anvendt, og sammenhæng mellem den europæiske civilbeskyttelsespulje og rescEU. Regeringen stiller sig dog skeptisk over for oprettelsen af et nyt og omkostningsfuldt system under Kommissionens kontrol.

Det er herudover væsentligt, at medlemsstaterne fortsat sammen med Kommissionen kan identificere og afhjælpe strategiske kapacitetsmangler, anvende kapaciteter og kompetencer fra det nationale beredskab, og at medlemsstaterne fortsat bevarer kontrollen over egne kapaciteter dels i forhold til anvendelse i det nationale beredskab, dels i forhold til internationale indsættelser.

Regeringen stiller sig imidlertid særdeles skeptisk overfor den foreslåede finansiering af forslaget, som vil kunne medføre betydelige statsfinansielle konsekvenser i størrelsesordenen 40-45 mio. kr. for Danmark i perioden 2018-2020. Regeringen lægger således vægt på, at forslaget ikke finansieres via fleksibilitetsinstrumentet på EU's budget, idet dette alene bør finansiere uforudsete udgifter i løbet af et budgetår. Regeringen lægger dertil betydelig vægt på, at forslaget ikke præjudicerer de kommende MFF-forhandlinger, og at nye prioriteter finansieres fuldt ud via omprioriteringer inden for den eksisterende budgetramme.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Kommissionen ændringsforslag til EU-civilbeskyttelsesmekanismen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.