

FORSVARSMINISTERIET



GRUNDNOTAT

om

Kommissionsforslag til forordning om oprettelse af et instrument for beredskab og hurtig indsats i katastrofesituationer af 26. april 2005 ("det finansielle beredskabsinstrument")

KOM(2005) 113 endeligt

1. Resumé

Kommissionen fremlagde den 26. april 2005 et forslag til et finansielt beredskabsinstrument, som dog af forskellige årsager har ligget stille, men nu er fremlagt af EU-formandskabet med et ændret forhandlingsindhold af 2. august 2006. Blandt andet er det nye dokument ændret fra et udkast til forslag om en rådsforordning til en rådsbeslutning, ligesom finansiering er ændret til også at omfatte tredjelande og budgettet øget til 175 mio. EUR over perioden 2007-2013.

Den største uenighed angår muligheden for fællesskabsfinansiering af flytransport til katastroferområder.

Forslaget forhandles parallelt med omarbejdelsesforslaget til Fællesskabets civilbeskyttelsesordning, og begge forslag forventes vedtaget inden udgangen af 2006 med ikrafttrædelse fra 2007.

For så vidt angår det oprindelige forslag fra april 2005 blev grundnotatet ved en beklagelig procedurefejl ikke oversendt til Folketingets Europaudvalg.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 26. april 2005 et forslag til en rådsforordning om oprettelse af et instrument for beredskab og hurtig indsats i katastrofesituationer (herefter benævnt det finansielle beredskabsinstrument) med mulighed for fællesskabsfinansiering af civilbeskyttelsesaktiviteter inden for EU. Forslaget skal ses som udtryk for udmøntning af EU's solidaritet over for EU-medlemsstater, der rammes af ulykker og katastrofer, herunder terroranslag.

Det finansielle beredskabsinstrument omfatter civilbeskyttelsesarrangementer, der har været omfattet af Rådsbeslutningen om Fællesskabets civilbeskyttelsesordning (oktober 2001) og EF-handlingsprogrammet for civilbeskyttelse (2000-2006), der primært har været arrangementer på det forebyggende område.

Finansieringen af civilbeskyttelsesaktiviteter uden for EU indgik i Kommissionens forslag til et stabilitetsinstrument. Imidlertid blev det i maj 2006 besluttet af Coreper (de faste repræsentanters komité) at flytte denne finansiering til det finansielle beredskabsinstrument, således at forslaget nu omfatter finansiering af civilbeskyttelsesaktiviteter såvel inden for som uden for EU. Forslag til det finansielle beredskabsinstrument er ændret til et udkast til en råds**beslutning**.

Man har afventet Kommissionens fremsendelse af omarbejdelsesforslaget af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning fra oktober 2001, der blev fremsendt med flere måneders forsinkelse i

februar 2006. Forslaget forhandles parallelt med Kommissionens forslag til en omarbejdelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning, der udgør aktiviteterne inden for civilbeskyttelse, der kan finansieres af det finansielle beredskabsinstrument.

Forslaget forventes at træde i kraft den 1. januar 2007 og vil gælde frem til udgangen af 2013.

Det oprindelige budget, der blev fremlagt i april 2005 var 166 mio. EUR for perioden 2007-2013. Budgettet udgør i dag 119 mio. EUR til arrangementer inden for EU og 56 mio. EUR uden for EU, hvilket samlet udgør 175 mio. EUR for perioden 2007-2013.

3. Hjemmelsgrundlag

Ifølge Artikel 3(1)(u) i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF) kan foranstaltninger indføres på området for civilbeskyttelse.

En civilbeskyttelsesindsats er tillige relevant i tilfælde af radiologiske katastrofesituationer, og derfor må traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom-traktaten) også angives som grundlag for dette forslag.

Da der ikke findes noget retsgrundlag for civilbeskyttelse i TEF eller i Euratom-traktaten, er dette forslag baseret på henholdsvis artikel 308 i TEF og artikel 203 i Euratom, der kræver fælles beslutningsprocedure med Europa-Parlamentet og beslutning ved enstemmighed i Rådet.

4. Nærhedsprincippet

Forslaget er begrundet i lyset af nærhedsprincippet, da målene ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Ingen medlemsstat kan være forberedt på alle ulykker og katastrofer, og derfor er det mere effektivt og omkostningseffektivt at trække på bistand fra andre stater.

Fællesskabets tiltag har til formål at supplere og ikke træde i stedet for den nationale kapacitet.

5. Formål og indhold

Målet er at udvikle et økonomisk grundlag for EU-samarbejde inden for civilbeskyttelse, der primært rettes mod Fællesskabets civilbeskyttelsesordning. Det finansielle beredskabsinstrument skaber grundlag for fællesskabsfinansiering af assistancer både inden for EU som i tredjelande, og dermed bidrager det til at forbedre Fællesskabets beredskab til at kunne reagere i tilfælde af katastrofer.

Forslaget åbner mulighed for at støtte og supplere medlemsstaterne i forbindelse med tidlige varslingsystemer, forebyggelsesforanstaltninger og hurtig indsats i tilfælde af naturskabte og menneskeskabte katastrofer, terrorhandlinger og teknologiske, radiologiske og miljømæssige ulykker.

Forslaget skal ses som et kollektivt tiltag for at maksimere beskyttelsen af befolkningen, ejendom og miljøet i tilfælde af større ulykker, og udtrykker herved konkret solidaritet med katastroferamte lande. Arrangementer, der ikke er omfattet af det andet EF-handlingsprogram for sundhed 2007-2013, kan dækkes af det finansielle beredskabsinstrument i forbindelse med hurtig indsats for at begrænse effekterne på den offentlige sundhed efter en katastrofe.

Efter nærmere aftale med Kommissionen kan andre ikke-EU lande blive omfattet af forslaget elementer.

Forslaget har fokus på følgende emneområder, der tilsigter at:

- Sikre en stærk, effektiv og velkoordineret europæisk indsats.
- Øge beredskabet over for ulykker med et forbedret øvelsessystem.
- Forbedre interoperabiliteten af systemer og midler.
- Sikre større grad af tilgængelighed af civilbeskyttelsesressourcer, bl.a. ved at udvikle moduler og identificere mangler i de tilgængelige ressourcer.
- Forbedre oplysninger og informationer til befolkningen om risici, risikohåndtering og hensigtsmæssig adfærd i tilfælde af større ulykker.
- Styrke Monitorerings- og Informationscentrets (MIC) analytiske, operative planlægningsmæssige og vurderingsmæssige kapacitet for at sikre en hurtigere og mere effektiv indsats til ulykker.
- Styrke koordinationen på ulykkestedet og sikre en bedre integration af militære ressourcer til civilbeskyttelsesindsatser.
- Forbedre kommunikationen og koordinationen af assistancer mellem de mange aktører.
- Sikre en bedre synlighed af europæisk assistance med fælles mærkning af indsatshold.
- Forbedre transportkapaciteten af den europæiske assistance med mulighed for bedre adgang til flytransport ved katastrofer.
- Styrke MIC'ens logistiske base med mulighed for at leje udstyr, der åbner for en hurtigere indsats.

Forslaget omfatter støtteberettigelse på tre hovedindsatsområder; **forebyggelse, beredskab og indsats**.

Forebyggelse og beredskab omfatter alle foranstaltninger forud for indsats, der kan sikre en hurtig indsats og reducere de u hensigtsmæssige konsekvenser af større ulykker. Området omfatter træningskurser, øvelser, udveksling af eksperter, seminarer, projekter m.v.

De støtteberettigede områder inden for forebyggelse og beredskab er:

- Undersøgelser, studier, scenarieopbygning m.m.
- Træning, øvelser, workshops, ekspertudveksling, opbygning af netværk m.m.
- Offentlig information, uddannelse, opmærksomhedsarrangementer m.m. for at minimere virkningerne af katastrofer på EU-borgere og derved bistå med større grad af selvbeskyttelse.
- Fortsat drift af Monitorings- og Informationscentret (MIC).
- Bedre synlighed af Fællesskabets indsats.
- Bidrag til etableringen af tidlige katastrofe-varslingsystemer.
- Etablering og vedligeholdelse af et sikkert kommunikationssystem (CECIS).
- Monitorings-, vurderings- og evalueringsaktiviteter.

- Etablering af et program for erfaringsopsamling fra indsatser og øvelser i rammen af Mekanismen.

Indsats omfatter handlinger for mobilisering af eksperter, sikring af transport og logistisk støtte, herunder moduler og sikring af mobilisering af udstyr og midler.

De støtteberettigede områder inden for indsats er:

- Udsendelse af eksperter og forbindelsesofficerer bistået af diverse støtteudstyr.
- Støtte til medlemsstaterne med adgang til udstyrs- og transportressourcer ved at:
 - tilvejebringe og dele informationer om udstyrs- og transportressourcer fra medlemsstaterne i en fælles pulje.
 - assistere medlemsstaterne i at få adgang til udstyrs- og transportressourcer (herunder militære), der kan være til rådighed fra andre kilder, også fra det kommercielle marked.
- Komplementere transport eller yderligere udstyr, som medlemsstaterne bidrager med ved fællesskabsfinansiering. Der er opstillet en række kriterier for finansiering.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal høres i henhold til beslutningsproceduren jf. EF-traktatens artikel 308 og Euratom-traktatens artikel 203.

Den 14. marts 2006 fremsendte Europa Parlamentet en udtalelse. Generelt set ønsker Europa Parlamentet en styrkelse af civilbeskyttelsesområdet der i givet fald vil indebære en fordobling af det nuværende budget på 175 mio. EUR til 278 mio. EUR over syv år.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Muligheden for international civilbeskyttelsesbistand fremgår af beredskabsloven § 3:

"Forsvarsministeren kan 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."

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Der forventes afsat samlet 175 mio. EUR (2004-priser) til instrumentet 2007-13. Heraf afsættes der 119 mio. EUR til indsatsen inden for EU, mens der forventes afsat 56 mio. EUR til indsatsen udenfor EU fra midlerne under stabilitetsinstrumentet. Danmark betaler ca. 2 % af EU's udgifter, svarende til en dansk betaling på ca. 26 mio. DKK over perioden.

Den administrative byrde pålægges EU-Kommissionen. Udover udgifterne vedr. EU's budget vurderes forslaget ikke at have særlige statsfinansielle konsekvenser, idet forslaget ikke vurderes at ændre de nuværende omkostninger i forbindelse med det nuværende EU-samarbejde inden for civilbeskyttelse.

9. Høring

Forslaget blev sendt i høring i EU Specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet den 27. maj 2005 med en forlænget frist til den 20. juni 2005. Specialudvalget blev hørt igen i august 2006 med svarfrist den 29. august 2006.

Sammendrag af høringssvar fra interesseorganisationerne:

- Kommunernes Landsforening og Foreningen af Kommunale Beredskabschefer er positive overfor forslaget, idet man forudsætter, at det er udgiftsneutralt for kommunerne.
- Københavns Brandvæsen støtter forslaget om hurtig indsats til støtte for medlemsstaternes egenindsats. Man lægger i den forbindelse vægt på, at udbygningen af beredskabs- og indsatssystemernes effektivitet i katastrofesituationer sker uafhængigt af på forhånd kendte scenarier og at der er fokus på beredskabet og folkesundheden, som følger af katastrofesituationer.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringens foreløbige generelle holdning er, at Danmark generelt er positiv overfor Kommissionens forslag (april 2005) og EU-formandskabets nuværende ændringsforslag (august 2006). Det skal sikres, at forslagene skaber EU merværdi, og at kompetenceforholdene re-spekteres.

Det noteres, at det nuværende forslag indeholder modulkonceptet, styrkelse af transportkapaciteten, styrkelse af uddannelse og øvelser, herunder etablering af et erfaringsopsamlingsprogram – alle forslag, som Danmark har taget initiativ til eller været fortalere for.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Drøftelserne om det finansielle beredskabsinstrument blev påbegyndt i april 2005, men er blevet afbrudt i flere perioder blandt andet på grund af manglende EU-vedtagelse af det finansielle prospekt for 2007-2013.

De skiftende EU-formandskaber har endvidere afventet Kommissionens fremsendelse af omarbejdelsesforslaget af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning fra oktober 2001, der blev fremlagt med flere måneders forsinkelse i februar 2006. Flere delegationer har ønsket en parallel drøftelse af disse to forslag, da det ene udgør politikken på civilbeskyttelsesområdet og det andet udgør finansieringen af politikken.

Forslaget om de nye muligheder for fællesskabsfinansiering af flytransport både inden for EU som i tredjelande har været et centralt punkt for uenighed. En stor del af delegationerne finder ikke, at fællesskabsfinansiering af transportfly skaber et bedre grundlag for, at transportfly er tilgængelige, mens en tilsvarende stor gruppe af medlemsstater finder, at det vil skabe bedre muligheder for at sende akut katastrofebistand.

Der udestår enkelte uenigheder på en række mindre områder. Blandt andet valg af muligheden for fællesskabsfinansiering af flytransport, retsgrundlagsniveau, det vil sige spørgsmålet om en råde-forordning eller en råde-beslutning, uenighed om valg af komitologi-udvalg, omfanget af tidlige varslingssystemer, spørgsmål om budgetopstilling differentieret i et EU-eksternt og EU-internt budget eller et samlet budget samt definitionen af moduler.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Der har dog tidligere været henvist til forslaget i forbindelse med fremsendelse af et nærhedsnotat og et grundnotat den 5. april 2006 angående omarbejdelsesforslaget vedrørende Fællesskabets civilbeskyttelsesordning af 2. februar 2006 (KOM (2006) 29).