

U 28/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslutet om civilskyddsmekanismen EU/1313/2013

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 2 juni 2020 till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 2 juli 2020

Inrikesminister Maria Ohisalo

Konsultativ tjänsteman Wivi-Ann Wagello-Sjölund

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
22.6.2020

EU/2020/0977

FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS BESLUT OM EN CIVILSKYDDSMEKANISM FÖR UNIONEN (EU/1313/2013)

1 Förslagens bakgrund och syften

Kommissionen lade den 2 juni 2020 fram ett förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen COM(2020) 220 final.

Unionens civilskyddsmekanism inrättades genom ett beslut (1313/2013/EU) som trädde i kraft vid ingången av 2014 i syfte att förbättra och effektivisera samarbetet mellan de europeiska länderna samt att på räddningstjänstens område underlätta den samordning som gäller förebyggande, beredskap och insatsverksamhet vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor. Civilskyddsmekanismens verksamhet grundar sig på det europeiska centrumet för samordning av katastrofberedskap (ERCC) och på en europeisk insatskapacitet vid nödsituationer, som bland annat omfattar räddningsformationer och experter. Systemet med räddningsbistånd grundar sig på den nationella beredskapen i de länder som deltar i mekanismen. Det slutliga beslutet om att kapaciteten ska sättas in fattas av medlemsstaterna.

Kommissionen lade 2017 fram ett förslag till ändring av beslutet om civilskyddsmekanismen. Efter trepartsförhandlingarna trädde det ändrade beslutet i kraft den 21 mars 2019. Det gällande beslutet innehåller en pool av insatskapacitet på två nivåer: en pool av insatskapacitet som medlemsstaterna frivilligt ställer till unionens förfogande (European Civil Protection Pool) och som ett nytt element en ”rescEU” – kapacitet på EU-nivå som medlemsstaterna skaffar och bestämmer över. Kommissionens medfinansiering uppgår till minst 80 procent och högst 90 procent av de beräknade kostnaderna. Kapaciteten för att hantera risker med låg sannolikhet, men med stor inverkan, kompenseras helt och hållet ur unionens budget. Enligt kommissionens ursprungliga förslag skulle kapaciteten helt och hållet förvaltas av kommissionen och till fullo finansieras ur unionens budget.

Kommissionen lade dessutom den 7 mars 2019 fram ett förslag till ändring av beslutet om unionens civilskyddsmekanism i fråga om EU:s följande fleråriga budgetram (2021–2027). Rådets partiella allmänna riktlinje godkändes den 19 november 2019, men förhandlingarna med parlamentet hann inte framskrida. I kommissionens nya förslag av den 2 juni konstateras att förslaget bygger på de resultat som Europaparlamentet och rådet hittills har uppnått vid behandlingen av kommissionens förslag COM(2019) 125 final.

Bakgrunden till kommissionens nya förslag är i synnerhet det behov som framkommit i samband med covid-19-pandemin att effektivisera Europeiska unionens beredskap att reagera på allvarliga, omfattande storolyckor och krissituationer. Civilskyddsmekanismen grundar sig på medlemsstaternas resurser och enligt kommissionen förverkligas den europeiska solidariteten för närvarande inte tillräckligt i en situation där medlemsstaterna samtidigt drabbas av en kris-situation. Särskilt i början av coronakrisen kunde medlemsstaterna inte svara på Italiens och Spaniens begäran om bistånd. Kommissionen anser att civilskyddsmekanismen måste vara mer flexibel och oberoende när det gäller att agera på unionsnivå om medlemsstaterna är oförmögna att agera i en övermäktig situation.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår en målinriktad reform av lagstiftningen om den nuvarande civilskyddsmekanismen för att stärka kapaciteten genom att fastställa grundläggande krav och planeringskriterier för katastrofriskhantering på EU-nivå, kommissionen direkt ska kunna förvärva och förvalta rescEU-kapacitet samt tillhandahålla transport- och logistikarrangemang för tillhandahållande av stöd, stärka den roll som centrumet för samordning av katastrofberedskap (ERCC) spelar och förenkla genomförandet av budgeten.

I beslutsförslaget föreslås det att förebyggande åtgärder och beredskapsåtgärder ska stärkas med hjälp av mål för resiliens vid katastrofer (Union disaster resilience goals) som fastställs på EU-nivå (artikel 6). Målen baserar sig på framtidsinriktade scenarier där man beaktar bland annat klimatförändringens konsekvenser och människor i utsatt ställning. Kommissionen ska ges befogenhet att vid behov anta delegerade akter för att fastställa målen.

Det föreslås att rollen och den operativa samordnings- och övervakningsuppgiften för EU:s samordningscentrum för katastrofberedskap ERCC ska förbättras (artikel 7) genom att stärka förbindelserna med andra relevanta EU-organ som deltar i krishantering och med medlemsstaternas krissystem och civilskyddsmyndigheter samt genom att stärka centrumets funktioner för övervakning och tidig varning.

I beslutsförslaget föreslås det att utöver medlemsstaterna ska också kommissionen framöver kunna förvärva rescEU-kapacitet (artikel 12). Den rescEU-kapacitet som förvaltas av kommissionen ska strategiskt placeras inom EU eller i tredjeländer utanför EU via internationella organisationer. Kommissionen ska också ha möjlighet att upprätthålla den logistiska kapaciteten att tillhandahålla lufttrafiktjänster för flera ändamål för transporter och tillhandahållande av bistånd. I enlighet med förslaget förefaller det som om rescEU-kapaciteten kommer att finansieras helt och hållet genom unionens budget. Ytterligare upplysningar begärs av kommissionen vid förhandlingarna.

Ett tillägg görs till artikel 33, där kommissionen ges befogenhet att anta omedelbart tillämpliga genomförandeakter, om det i vederbörligen motiverade fall är nödvändigt på grund av tvingande skäl till skyndsamhet.

Det föreslås att bilaga I upphävs. I bilagan fastställs finansieringsramens relativa finansierings-satser för finansieringen av de olika delarna av unionens mekanism (förebyggande, beredskap och insatser). Enligt kommissionen ger procentsatserna inte tillräcklig flexibilitet och medför en onödig administrativ börda i en nödsituation.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

3.1 Rättslig grund

Förslagets rättsliga grund är artiklarna 196 (civilskydd) och 322.1 a (ekonomisk förvaltning) i EUF-fördraget.

Civilskyddet är ett av de områden som nämns i artikel 6 EUF-fördraget, där medlemsstaterna behåller sina befogenheter till väsentliga delar och där unionen endast har begränsade och kompletterande befogenheter. Enligt artikel 6 begränsas unionens befogenhet till åtgärder som stöder, samordnar eller kompletterar medlemsstaternas åtgärder. Unionens civilskyddsmekanism har en klart sekundär ställning i förhållande till medlemsstaternas behörighet.

Förslaget behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritetsprincipen

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Medlemsstaterna kommer fortfarande att ha huvudansvaret för förebyggande åtgärder och beredskapsåtgärder i samband med katastrofer. Enligt kommissionen kan målen med propositionen dock inte uppnås enbart genom medlemsstaternas åtgärder. Unionens åtgärder inbegriper hantering av gränsöverskridande situationer och situationer som berör flera länder, vilket förutsätter övergripande samordning och samordnade insatser på gränsöverskridande nivå. Mervärdet av åtgärderna på EU-nivå hänför sig till de fördelar som man vid allvarliga krissituationer såsom covid-19-epidemin uppnår i form av färre dödsfall, mindre miljöskada och mindre ekonomisk och materiell skada samt minskade sociala konsekvenser.

3.3 Proportionalitetsprincipen

När det gäller proportionalitetsprincipen konstaterar kommissionen att förslaget är avgränsat till vad som behövs för att uppnå målen. Unionsåtgärderna är begränsade och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå förslagets mål.

Statsrådet anser att det med tanke på genomförandet av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är viktigt att det primära ansvaret för att utveckla civilskyddskapaciteten och beredskapen vilar på medlemsstaterna själva, och att kommissionens åtgärder stöder och kompletterar dessa.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för EU:s budget

Förslaget till ändring av beslutet om en civilskyddsmekanism för unionen har samband med kommissionens förslag till en ny flerårig budgetram för EU för 2021–2027. Den slutliga finansieringen och Finlands finansiella bidrag till EU:s budget är beroende av den helhetslösningen som nås i fråga om budgetramen.

Kommissionen föreslår sammanlagt 3 106 000 000 euro (i 2018 års priser) för unionens civilskyddsmekanism för programperioden 2021–2027. Av detta belopp ska 1 106 000 000 euro täckas med medel ur unionens fleråriga budgetram för 2021–2027 och 2 000 000 000 euro med hjälp av det s.k. återhämtningsinstrumentet (Next Generation EU; European Union Recovery Instrument). All finansiering av civilskyddsmekanismen ska inordnas under rubrik 5 ”Resiliens, säkerhet och försvar” i budgetramen.

Om kommissionens förslag framskrider på det sätt som föreslås, beror beloppet av den finansiering som eventuellt återgår till Finland för civilskyddsmekanismen och för utvecklandet av rescEU-kapaciteten delvis på nationella beslut och på Finlands egen aktivitet när det gäller att ansöka om finansiering för olika åtgärder inom ramen för mekanismen. Genom att utnyttja rescEU-finansiering för att utveckla den nationella kapaciteten, t.ex. när det gäller lagring och olika kapaciteter, kan man stödja och komplettera den nationella beredskapen. Det mervärde som EU medför är särskilt motiverat i fråga om risker som inträffar med liten sannolikhet men

som har betydande konsekvenser (High Impact Low Probability) och som påverkar flera medlemsländer samtidigt. Genom samarbete på EU-nivå kan man uppnå kostnadseffektivitet och komplettera den nationella beredskapen.

4.2 Konsekvenser för den nationella budgeten och lagstiftningen

Förslaget till beslut bedöms inte ha några konsekvenser för den nationella lagstiftningen.

Förslaget bedöms inte i detta skede i nämnvärd utsträckning påverka den nationella räddningsverksamheten i Finland eller finansieringen av beredskapen eller strukturerna inom den. För närvarande kan Finland delta i insatser och anmäla nationella insatskapaciteter till civilskyddspoolen, om det har fattats ett separat beslut om detta vid inrikesministeriet i enlighet med 38 § i räddningslagen och om det har beviljats nationell medfinansiering för ändamålet i budgeten. Denna fråga måste i fortsättningen bedömas och nya beslut fattas med hänsyn till såväl lagstiftningen som budgeten. När räddningslagen stiftades beaktade man inte en sådan situation som anges här.

I enlighet med förslaget förefaller det som om den framtida rescEU-kapaciteten kommer att finansieras helt och hållet genom unionens budget. Under behandlingen av förslaget kommer man att begära kompletterande information av kommissionen om saken.

Finlands avkastning av civilskyddsmekanismen under den pågående finansieringsperioden (2014–2020) beräknas vara ca 2 procent. Avkastningen i den kommande budgetramen påverkas förutom av resultatet av budgetramförhandlingarna också av resultatet av förhandlingarna om civilskyddsmekanismen. Avkastningen för varje medlemsstat påverkas bl.a. av de skyldigheter som åläggs kommissionen och medlemsstaterna, av framtida kriser samt av det internationella bistånd som Finland ger eller tar emot.

5 Ålands behörighet

Bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland finns i självstyrelselagen för Åland (1144/1991), nedan *självstyrelselagen*. Enligt 18 § i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om allmän ordning och säkerhet med de undantag som nämns i 27 § 27, 34 och 35 punkten samt i fråga om brand- och räddningsväsendet.

Utifrån den behörighetsfördelning som anges i självstyrelselagen har riket behörighet att begära internationellt bistånd till Ålands territorium. I de ärenden som hör till landskapets behörighet är det landskapsmyndigheterna som ska bedöma om externt bistånd behövs, och framställa en eventuell begäran till det behöriga ministeriet i riket. Rikets myndighet ska sörja för kontakterna till utlandet på samma sätt som i fråga om det övriga Finland.

Ålands landskapsregering har enligt 59 b § i självstyrelselagen rätt att verkställa EU-politiken i landskapet Åland inom de sektorer där landskapet har lagstiftningsbehörighet. De åtgärder som hör till EU:s sammanhållningspolitik, utveckling av landsbygden eller havs- och fiskeripolitik ingår i landskapets befogenhet. Landskapet ansvarar för att i sina egna program genomföra förhandsvillkoren i Finlands partnerskapsöverenskommelse 2014–2020.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

E-skrivelsen om förslaget har behandlats i EU-ministerutskottet den 17 juni 2020.

Utkastet till statsrådets U-skrivelse har varit på remiss i EU-sektion 7 mellan den 17 juni och den 22 juni 2020.

Behandlingen av förslaget i rådets arbetsgrupp för civilskydd inleddes den 5 juni 2020. En E-skrivelse (SM2020-00147) om förslaget lämnades till riksdagen den 17 juni 2020 för att säkerställa att riksdagen är informerad i en förhandlingssituation där kommissionen har som mål att förslaget ska antas av rådet och Europaparlamentet.

Förslaget presenterades i Europaparlamentet den 27 maj 2020. I Europaparlamentet har det ansvariga utskottet, dvs. utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI), diskuterat förslaget den 4 juni 2020.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet upprepar det ställningstagande som framfördes E-skrivelse SM2020-00147 och konstaterar följande.

Statsrådets ståndpunkter i fråga om EU:s återhämtningsplan, inklusive kommissionens ändrade förslag till budgetram och förslaget till ett nytt återhämtningsinstrument, har lagts fram i skrivelse E 64/2020 rd.

Finland stöder målet med kommissionens förslag, dvs. att förbättra och effektivisera Europeiska unionens beredskap att reagera på allvarliga, omfattande storolyckor och krissituationer. Stärkandet av en strategi som baserar sig på sektorsövergripande samarbete och stärkande av samhällets kristålighet på europeisk nivå främjar också Finlands nationella beredskap.

Finland förhåller sig öppet och positivt till det framlagda förslaget, men förslaget bör bearbetas i följande riktning:

Finland framhåller att det primära ansvaret för att utveckla civilskyddskapaciteten och beredskapen vilar på medlemsstaterna själva, och att kommissionens åtgärder stöder och kompletterar dessa.

Om kommissionen i enlighet med förslaget ges en mer omfattande roll i fråga om upphandling, lagring eller transport av kapacitet, ska omfattningen av kommissionens befogenheter vara klart avgränsad till mycket omfattande gränsöverskridande krissituationer, såsom situationer som den nuvarande coronapandemin, naturkatastrofer som på grund av klimatförändringen inträffar med större sannolikhet och har större konsekvenser och andra kriser som orsakas av extrema väderfenomen samt industriolyckor.

För Finland är det viktigt att som grund för unionens civilskyddsmekanism bevara den ursprungliga tanken om solidaritet mellan medlemsstaterna i sådana omfattande krissituationer som nämns ovan där medlemsstatens egna resurser inte räcker till. Kommissionens åtgärder bör ha ett tydligt mervärde.

Det är viktigt att kommissionens befogenheter inte utvidgas till att omfatta uppgifter som hör till medlemsstaternas nationella beredskap. RescEU-kapaciteten ska fungera som ett skyddsnät vid övermäktiga situationer när den befintliga kapaciteten på nationell nivå och den kapacitet som ställts till Europeiska civilskyddspoolens förfogande inte räcker till för att säkerställa en effektiv insats i olika olyckssituationer som drabbar medlemsländerna.

Finland anser att det i kapacitetsuppbyggnaden bör fästas särskild uppmärksamhet vid att kapaciteten också på lång sikt är så flexibel som möjligt och att man med hjälp av den på bred front kan reagera på många slags kriser och olyckor, och att man inte koncentrerar sig enbart på det nuvarande pandemiläget.

Finland förhåller sig positivt till stärkandet av den förebyggande planeringen och beredskapsplaneringen på unionsnivå. Ur denna synvinkel kan det vara värt att understödja utformandet av sådana gemensamma mål för resiliens som föreslås i förslaget och bl.a. det scenariobaserade arbete som beaktar effekterna av klimatförändringen. Av kommissionen krävs dock ytterligare utredning om hur målen fastställs och hur de används i praktiken.

Finland understöder en strategisk geografisk placering av rescEU-kapaciteten och inrättandet av regionala centrum. En förbättring av den regionala kapaciteten och ett närmare samarbete särskilt inom Norden och Baltikum skulle också vara positivt med tanke på Finlands nationella beredskap och försörjningsberedskap.

Finland anser att det genom samstämmiga mål och samordning av åtgärderna för att undvika överlappningar kan uppnås betydande synergieffekter tillsammans med programmet EU för hälsa (EU4Health).

Som en del av budgetramsförhandlingarna tas det separat ställning till dimensioneringen av finansieringen för kommissionens förslag samt finansieringens karaktär.