



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 8. Oktober 2012 (10.10)
(OR. en)

14445/12

**Interinstitutionelles Dossier:
2011/0461(COD)**

**PROCIV 151
COHAFA 119
COCON 32
JAI 662
FIN 710
CODEC 2272
PESC 1180**

VERMERK

des Vorsitzes
für den AStV/Rat

Nr. Komm.dok.: 18919/11 PROCIV 175 COHAFA 123 COCON 12 JAI 971 FIN 1094
CODEC 2510 PESC 1701

Betr.: **Vorbereitung der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) am
25./26. Oktober 2012**

- Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates
über ein Katastrophenschutzverfahren der Union
 - = Sachstand / Orientierungsaussprache
-

1. EINLEITUNG

1. Am 20. Dezember 2011 hat die Kommission einen Vorschlag¹ unterbreitet, der die Entscheidungen des Rates über ein Verfahren für den Katastrophenschutz², der eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Union im Bereich des Katastrophenschutzes begünstigt, und über das Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz³, aus dem Maßnahmen im Rahmen des Verfahrens zum Schutz vor Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen finanziert werden, ersetzen soll.

Mit dem Vorschlag, der sich auf den neuen Artikel 196 AEUV über Katastrophenschutz stützt, soll die Wirksamkeit der Präventions-, Vorbereitungs- und Abwehrsysteme für Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen jeglicher Art innerhalb und außerhalb der Union verbessert werden, indem eine bessere Risikobewertung und Planung, eine bessere Berechenbarkeit und Qualität der Hilfe sowie eine höhere Kosteneffizienz gewährleistet werden.

2. Der Vorschlag leistet einen Beitrag zu den Zielen der Union, wie sie im Stockholmer Programm⁴ und in der EU-Strategie der inneren Sicherheit festgelegt sind⁵. Er wurde in einer Mitteilung der Kommission vom 26. Oktober 2010 mit dem Titel "Auf dem Weg zu einer verstärkten europäischen Katastrophabwehr: Die Rolle von Katastrophenschutz und humanitärer Hilfe" vorbereitet;⁶ ferner stützt er sich auf einen Beitrag des Rates in Form von Schlussfolgerungen zu einem Gemeinschaftsrahmen für die Katastrophenverhütung in der EU⁷.

¹ 18919/11.

² ABl. L 314 vom 1.12.2007, S. 9.

³ ABl. L 71 vom 10.3.2007, S. 9.

⁴ ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1.

⁵ 5842/2/10 REV 2.

⁶ 15614/10.

⁷ 15394/09.

Für den Bereich des Katastrophenschutzes enthielt die Mitteilung eine Reihe von Anregungen, wie die Einsätze schneller und wirksamer gestaltet werden können und wie die Kohärenz bei der politischen wie auch der operativen Koordinierung gewährleistet und die Außenwirksamkeit der Maßnahmen der EU gesteigert werden kann. Dazu gehörte auch die Errichtung einer Europäischen Notfallabwehrkapazität in Form eines Pools von vorab festgelegten Katastrophenschutzressourcen aus den Mitgliedstaaten und anderen am Katastrophenschutzverfahren beteiligten Staaten, die auf freiwilliger Basis für Katastrophenabwehrmaßnahmen innerhalb und außerhalb der EU bereitgestellt werden. In ihrer Mitteilung kündigte die Kommission außerdem an, das derzeitige Beobachtungs- und Informationszentrum verstärken und zu einem echten, ständig (24/7) verfügbaren Europäischen Notfallabwehrzentrum ausbauen zu wollen.

3. In seinen Schlussfolgerungen vom 7. Dezember 2010⁸ stellte der Rat fest, dass die bei jüngsten Katastrophenfällen gesammelten Erfahrungen darauf hindeuten, dass die Reaktion der EU noch Verbesserungsfähig ist. Er begrüßte den Beschluss der Kommission, ein Europäisches Notfallabwehrzentrum zu schaffen, um die Planung und Koordinierung zu verbessern. Er vertrat die Auffassung, dass eine verstärkte europäische Katastrophenabwehr eine verbesserte Einsatzplanung, eine besser vorhersehbare Verfügbarkeit von wichtigen Ressourcen der Mitgliedstaaten, unter anderem durch Schaffung eines Pools von vorab festgelegten Ressourcen, die von den Mitgliedstaaten freiwillig zur Verfügung gestellt werden, und eine verbesserte, kostenwirksame und sachgerecht koordinierte Beförderung von Sachhilfe zu Katastrophenorten⁹ einschließen könnte.

Der Rat wies darauf hin, dass seine Erwägungen den künftigen Beratungen der zuständigen Formationen und Arbeitsgruppen des Rates über die überarbeiteten Rechtsinstrumente über das Katastrophenschutzverfahren und das Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz nicht vore greifen.

⁸ 17455/1/10 REV 1.

⁹ Siehe 17455/1/10 REV 1, S. 3 und 4.

II. Wichtigste Aspekte des Kommissionsvorschlags

4. Der Kommissionsvorschlag stützt sich auf die bestehenden Entscheidungen des Rates und stellt eine Grundlage für die Fortführung der bestehenden Zusammenarbeit dar, die sich in der Vergangenheit bewährt hat und aus einer Reihe von Maßnahmen besteht, die von allen Mitgliedstaaten bereitwillig akzeptiert werden (z.B. Ausbildung, Übungen, Expertenaustausch, Entwicklung von Modulen, Einsätze von Expertenmissionen usw.).
5. Außerdem enthält der Vorschlag wichtige neue Elemente für den Ausbau des allgemeinen Konzepts für das Katastrophenmanagement auf EU-Ebene. Die wichtigsten Neuerungen sind
 - der stärkere Schwerpunkt auf der Katastrophenprävention (der nunmehr ein eigenes Kapitel im Rechtsakt gewidmet wird) mit besonderen Verpflichtungen hinsichtlich der Risikomanagementplanung;
 - Bestimmungen zur Verbesserung der Berechenbarkeit, der Kosteneffizienz, der Qualität und des bedarfsorientierten Charakters der Hilfe der Mitgliedstaaten beim Katastrophenschutz, u.a. durch
 - eine stärkere Konzentration auf die Planung von Katastropheneinsätzen,
 - die Schaffung eines freiwilligen Pools von vorab festgelegten Ressourcen, deren Verfügbarkeit für EU-Einsätze die Mitgliedstaaten grundsätzlich zusagen, einschließlich der Festlegung von Qualitätskriterien, eines Zulassungsverfahrens und einer begrenzten Mitfinanzierung auf EU-Ebene,
 - die Straffung und Verstärkung der europäischen Unterstützung für die Beförderung der Katastrophenschutzhilfe der Mitgliedstaaten im Katastrophenfall;
 - Bestimmungen zum Ausbau der gesamten europäischen Reaktionskapazitäten, indem u.a. ein Verfahren zur Ermittlung von Kapazitätslücken in Europa festgelegt wird und in bestimmten Fällen die Entwicklung von Reservekapazitäten unterstützt wird, auf die alle Mitgliedstaaten zurückgreifen können, um diese Lücken auf kosteneffiziente Weise zu schließen.

III. Sachstand

Im Rat begann die Erörterung des Kommissionsvorschlags¹⁰ unter dänischem Vorsitz in der Gruppe "Katastrophenschutz"; sie wurde unter zyprischem Vorsitz fortgesetzt. Nach sorgfältiger Prüfung der Positionen der Mitgliedstaaten hat der Vorsitz mehrere Kompromissvorschläge für zentrale Fragen vorgelegt.

Die Mitgliedstaaten haben die Zusammenfassung der Entscheidungen des Rates über das Katastrophenschutzverfahren und das Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz in einem Rechtsakt einhellig als große Vereinfachung begrüßt. Außerdem haben sie den klaren Aufbau des Vorschlags mit den einzelnen Kapiteln für die Prävention, die Vorbereitung auf den Katastrophenfall und die Katastrophenabwehr gewürdigt, die sich in den Finanzvorschriften widerspiegeln.

Obwohl eine Reihe fachlicher und redaktioneller Fragen noch ungeklärt ist, glaubt der Vorsitz, dass sich ein breiter Konsens über Kapitel I (Artikel 1 bis 4 - Ziel, Anwendungsbereich und Definitionen), Artikel 7, 9 und 10 (Allgemeine Vorbereitungsmaßnahmen und Planung), Artikel 13 (Schulung, gewonnene Erkenntnisse und Wissensverbreitung), Kapitel IV (Artikel 14 bis 18 - Katastrophenabwehr), Artikel 24 bis 27 ("üblicher" allgemeiner Teil der Finanzvorschriften) herausbildet. Für eine allgemeine Einigung über diese Teile bedarf es jedoch noch einer weiteren Ausformulierung des Texts.

¹⁰ Vgl. Fußnote 1.

Hinsichtlich der oben dargelegten wichtigsten Neuerungen besteht allgemeine Unterstützung für die Verstärkung der Planung und der Katastrophenprävention, obwohl die Meinungen über Art und Umfang der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, ihre Risikomanagementpläne gemeinsam zu nutzen, noch auseinandergehen. Des Weiteren besteht Einvernehmen darüber, dass es sinnvoll ist, einen freiwilligen Pool von Ressourcen der Mitgliedstaaten zu errichten, obwohl noch Bedenken hinsichtlich einzelner Aspekte des Funktionierens des Pools bestehen. Schließlich ist man sich zwar über die Notwendigkeit einig, auf EU-Ebene ein systematisches Verfahren zur Ermittlung von Kapazitätslücken festzulegen, jedoch wurde noch keine Einigung über die eventuelle Nutzung von EU-Mitteln für die Schließung dieser Lücken erzielt. Für diese Frage hält der Vorsitz Vorgaben seitens des Rates für erforderlich, bevor auf Gruppenebene weitere Fortschritte erzielt werden können.

Außerdem gibt es noch eine Reihe anderer offener Fragen, an denen auf fachlicher Ebene weiter gearbeitet werden kann. Dazu gehört beispielsweise die Anwendung des Katastrophenschutzverfahrens im Bereich der konsularischen Unterstützung, die Kostenregelungen für die im Wege des Verfahrens geleistete Hilfe, die Straffung und Verstärkung der Bestimmungen über den Transport usw..

Der Vorsitz beabsichtigt, die Arbeit an diesen Fragen zu beschleunigen, um bis Ende dieses Jahres ein klares Mandat auszuarbeiten und die notwendigen Voraussetzungen für eine Einigung in erster Lesung mit dem Europäischen Parlament Anfang 2013 zu schaffen.

Im Europäischen Parlament gehen die Arbeiten im federführenden Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und den beratenden Ausschüssen voran. Der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit soll am 28./29. November 2012 über den Entwurf der Berichterstatterin, Frau Elisabetta Gardini (EPP), abstimmen.

IV. Fragen für die Aussprache

In Anbetracht dessen ist der Vorsitz der Auffassung, dass eine Orientierungsaussprache für die Lenkung und Beschleunigung der Arbeit an dem Vorschlag hilfreich sein wird. Der Vorsitz schlägt vor, sich bei der Aussprache auf drei Fragen zu konzentrieren:

(1) Risikomanagement

In seinen Schlussfolgerungen zur Katastrophenprävention von 2009 war der Rat sich darüber einig, dass die Mitgliedstaaten nationale Konzepte und Verfahren des Risikomanagements, die auch Risikoanalysen, Risikokarten und Risikomanagementpläne einschließen, weiter ausarbeiten müssen. Im Einklang mit diesen Verpflichtungen wird mit dem Kommissionsvorschlag eine rechtsverbindliche Verpflichtung für die Mitgliedstaaten eingeführt, ihre Risikomanagementpläne der Kommission bis 2016 zu übermitteln, damit Informationen und bewährte Vorgehensweisen von allen Mitgliedstaaten gemeinsam genutzt werden können.

Im Anschluss an die Beratungen in der Gruppe "Katastrophenschutz" wurden in den Kompromissvorschlag des Vorsitzes zwei wichtige Einschränkungen aufgenommen: Die Mitgliedstaaten sollten sicherheitskritische Informationen von diesem Verfahren ausnehmen dürfen und statt der eigentlichen (mitunter sehr umfangreichen) Pläne zum einen eine Zusammenfassung der relevanten Elemente ihrer Risikobewertung und zum anderen eine Bewertung ihrer Risikomanagementfähigkeiten zur Verfügung stellen.

Trotz dieser Einschränkungen haben manche Mitgliedstaaten noch stets Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen der vorgeschlagenen Verpflichtung. Dies dürfte teilweise darauf zurückzuführen sein, dass es für die Risikomanagementplanung in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Konzepte gibt und die einschlägigen Schlüsselbegriffe in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden. Der Vorsitz sieht jedoch einen breiten Konsens darüber, dass weiter auf die Entwicklung eines risikoabhängigen Ansatzes in allen Mitgliedstaaten hingearbeitet werden muss, und ist überzeugt, dass eine gemeinsame Grundlage für einen allmählichen Prozess gefunden werden kann, bei dem den unterschiedlichen Niveaus der Risikobewertung und Planung in den Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird. Der Vorsitz schlägt vor, dass dieser Ansatz vier aufeinander folgende Schritte beinhalten sollte, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten

- (1) eine Risikobewertung vornehmen und deren relevante nicht sicherheitskritische Elemente zur Verfügung zu stellen;
- (2) ihre Risikomanagementplanung weiterentwickeln und vervollkommen;
- (3) der Kommission (ausgehend von einer einheitlichen Struktur und Methode) eine Bewertung ihrer Risikomanagementsfähigkeiten vorlegen und
- (4) im Hinblick auf den Austausch bewährter Vorgehensweisen zwischen den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis an einer gegenseitigen Begutachtung (Peer Review) teilnehmen.

Zusätzlich könnte die Kommission für das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Elemente erstellen.

Stimmen Sie zu, dass schrittweise ein risikoabhängiger Ansatz für das Katastrophenmanagement entwickelt werden sollte, der auf den obengenannten Elementen beruht?

(2) Modalitäten für die Nichtbeteiligung am freiwilligen Pool von Notfallabwehrressourcen der Mitgliedstaaten

Es besteht breites Einvernehmen über das Konzept eines freiwilligen Pools von im Voraus bereitgestellten Notfallabwehrressourcen der Mitgliedstaaten. Jedoch müssen die Modalitäten für die Nichtbeteiligung von Mitgliedstaaten bei bestimmten Katastrophenfällen noch detaillierter ausgearbeitet werden. Im Kompromissvorschlag des Vorsitzes werden der freiwillige Charakter der betreffenden Zusagen und die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung der Qualitätsanforderungen und des Zulassungsverfahrens hervorgehoben. Ferner wird darin ausdrücklich vermerkt, dass die im Voraus bereitgestellten Ressourcen weiterhin jederzeit für die nationalen Zwecke der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen und die endgültige Entscheidung über die Verlegung dieser Ressourcen von dem Mitgliedstaat getroffen wird, der die betreffende Abwehrkapazität gemeldet hat. Auch nach ihrer Verlegung können die Ressourcen jederzeit im Benehmen mit der Kommission wieder zurückgezogen werden. In dieser Phase der Verhandlungen möchte der Vorsitz eine politische Orientierung zu den beiden nachstehenden, miteinander verknüpften Fragen einholen.

Die erste Frage betrifft den Umfang der EU-Finanzmittel, die benötigt werden, um den Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Ressourcen für den Pool zu ermöglichen. Offensichtlich gibt es eine ziemlich breite Mehrheit für die Gewährung eines begrenzten finanziellen Ausgleichs für die Mitgliedstaaten, die Ressourcen für den Pool zusagen, womit zumindest 1. die Zusatzkosten, die den Mitgliedstaaten für die Anpassung ihrer Kapazitäten an die Verwendung bei EU-Einsätzen entstehen, sowie 2. die Kosten der Bereithaltung der betreffenden Ressourcen für EU-Einsätze gedeckt werden sollten. In Anbetracht der begrenzten Haushaltsmittel, die für die Zusammenarbeit beim Katastrophenschutz zur Verfügung stehen, ist es wenig wahrscheinlich, dass auch ein Teil der Kosten für die Schaffung neuer Notfallabwehrressourcen, die die Mitgliedstaaten dem Pool zur Verfügung stellen, aus EU-Mitteln gedeckt werden könnte.

Die Modalitäten für das Finanzmanagement sollten einfach gehalten sein. Die Kommission hat zudem vorgeschlagen, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die Ressourcen für den Pool bereitgestellt haben (und sich somit besonders um die Einhaltung höherer Standards hinsichtlich der Qualität, Verfügbarkeit und Interoperabilität bemüht haben) bei den Transportkosten in Katastrophenfällen in den Genuss eines höheren Kofinanzierungssatzes (bis zu 100 %) kommen sollten.

Zum zweiten wird im derzeitigen Kompromissvorschlag des Vorsitzes dem Umstand Rechnung getragen, dass die für den Pool im Voraus bereitgestellten Ressourcen zwar grundsätzlich für EU-Einsätze zur Verfügung stehen, die endgültige Entscheidung über ihre Verlegung aber nach wie vor bei den Mitgliedstaaten liegt. Um ein echtes Engagement zu gewährleisten, das auch eine bessere Verfügbarkeit von Ressourcen bewirkt, ist im Kompromisstext ferner vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Kommission über alle "wichtigen Gründe" zu unterrichten haben, die sie daran hindern, in einem speziellen Notfall die Abwehrkapazitäten bereitzustellen. Einige Mitgliedstaaten möchten ein höheres Maß an Flexibilität hinsichtlich ihrer Zusagen gewahrt wissen. Nach Auffassung anderer Mitgliedstaaten ist die betreffende Lösung sowohl angemessen (in Anbetracht der in Anspruch genommenen EU-Finanzierung) als auch erforderlich (in Anbetracht des Ziels einer verstärkten Verfügbarkeit der Hilfe und einer besseren Einsatzplanung).

Der Vorsitz möchte die Standpunkte der Mitgliedstaaten zu angemessenen finanziellen Anreizen für die Unterstützung des freiwilligen Pools kennenlernen.

Stimmen Sie ferner der Auffassung zu, dass es im Hinblick auf ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen der Möglichkeit einer Nichtbeteiligung in bestimmten wohlgegründeten Fällen und dem operativen Erfordernis einer besseren Planbarkeit der Hilfe notwendig ist, dass eine Ad-hoc-Nichtbeteiligung nur dann zulässig sein sollte, wenn der betreffende Mitgliedstaat hierfür wichtige Gründe hat?

(3) Schließung von Kapazitätslücken

Für den Fall, dass Kapazitätslücken festgestellt werden, hat die Kommission vorgeschlagen, mit dieser Rechtsvorschrift die Rahmenbedingungen für die Verwendung von EU-Mitteln für den Aufbau von Pufferkapazitäten vorzugeben, die von allen Mitgliedstaaten je nach Bedarf in Anspruch genommen werden können. In speziellen Fällen kann der Aufbau derartiger Pufferkapazitäten auf EU-Ebene insofern von Vorteil für die Lastenteilung und die Kostenwirksamkeit sein, als die Kapazitäten für viele Mitgliedstaaten und Regionen erschwinglich werden und ihre operative Effizienz in Ausnahmesituationen verbessert wird. Zudem würde es interessierten Mitgliedstaaten möglich, ihre Kräfte zu bündeln und gemeinsam an multinationalen Abwehrkapazitäten zu arbeiten. Dies betrifft insbesondere Notfallabwehrressourcen, die nur sehr selten zur Bewältigung von absoluten Ausnahmefällen benötigt werden. Dieser Teil des Vorschlags hat jedoch bei einigen Mitgliedstaaten Bedenken hervorgerufen, die befürchten, dass manche sich hinfert systematisch auf diese EU-finanzierten Ressourcen verlassen könnten (sogenannte "Trittbrettfahrereffekte"), und dass die Verfügbarkeit von EU-Mitteln für diese Zwecke die Anreize dafür verringern würde, dass jeder Mitgliedstaat sein Katastrophenschutzsystem mit ausreichenden Kapazitäten zum Schutz seiner Bürger ausstattet (d.h es besteht die Gefahr fahrlässigen Handelns).

Daher hat der Vorsitz im jüngsten Kompromissvorschlag den Anwendungsbereich der EU-Finanzierung in mehrfacher Hinsicht beschränkt

- durch eine Verknüpfung zwischen dem Anwendungsbereich einer EU-Finanzierung von Ressourcen und der Verantwortung der Mitgliedstaaten dafür, dass ihre Katastrophenschutzsysteme über ausreichende Kapazitäten für die Bewältigung von Katastrophen verfügen, mit denen nach vernünftigem Ermessen gerechnet werden muss und für die Vorsorge getroffen werden kann: Die EU-Finanzierung sollte auf Ressourcen beschränkt werden, die die von jedem Mitgliedstaat zu erwartende normale Vorsorge ergänzen und über sie hinausgehen;
- dadurch, dass Entscheidungen über die EU-Finanzierung von Ressourcen von Bedarfsanalysen der Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden, wobei akzeptiert wird, dass dies sowohl angemessen als auch kostenwirksam ist;
- durch die Beschränkung des Anwendungsbereichs der EU-Finanzierung auf die Fälle, in denen alle anderen Optionen zur kostenwirksamen Behebung der Lücken geprüft wurden, und
- durch die Beschränkung des Anwendungsbereichs der EU-Finanzierung auf drei Arten von Ressourcen, bei denen gewichtige wirtschaftliche Überlegungen für eine Lastenteilung sprechen: 1. Abwehrkapazitäten horizontaler Art, die allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zugute kommen (wie etwa Bewertung, Logistik und Koordinierung) 2. spezialisierte hochwertige Abwehrkapazitäten (wie Notfallschleppschiffe oder Löschflugzeuge zur Waldbrandbekämpfung und 3. Abwehrkapazitäten zur Bewältigung von wenig wahrscheinlichen Katastrophen bzw. von Katastrophen mit schwerwiegenden Auswirkungen (beispielsweise ein EU-weites Warnsystem für Sonnenstürme).

Es sei darauf hingewiesen, dass die Einzelheiten der zugrunde liegenden Analyse in einem Durchführungsbeschluss niedergelegt werden, an dem die Mitgliedstaaten vollumfänglich beteiligt sein werden; dies gilt auch für die Einzelheiten der Bewertungskriterien, Risikoschwellen und andere wichtige Parameter. Ferner wird der Gesamtbetrag der Haushaltssmittel für diese Kosten in das Jahresarbeitsprogramm der Kommission für den Katastrophenschutz einfließen und damit unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten stehen.

Würden Sie zustimmen, dass die EU über einen Rahmen zur Behebung etwaiger größerer allgemeiner Kapazitätslücken in der EU (beispielsweise in Bezug auf wenig wahrscheinliche Risiken bzw. Risiken mit schwerwiegenden Auswirkungen, sehr spezielle Ressourcen oder Ressourcen für "horizontale" Aufgaben) verfügen sollte, sofern die betreffenden Kapazitäten benötigt werden, in wirtschaftlicher Hinsicht gerechtfertigt sind und keine anderen Alternativen zur Verfügung stehen? Kann das System durch weitere Garantien ergänzt werden, mit denen die Gefahr fahrlässigen Handelns oder das "Trittbrettfahren" ausgeschlossen werden können?