

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 24.6.2009
SEC(2009) 791

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Документ, придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**относно укрепване на химическата, биологичната, радиологичната и ядрената
сигурност в Европейския съюз — ХБРЯ план за действие на ЕС**

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2009) 273 окончателен}
{SEC(2009) 790}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Документ, придружаващ

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно укрепване на химическата, биологичната, радиологичната и ядрената сигурност в Европейския съюз — ХБРЯ план за действие на ЕС

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

1. ХБРЯ ПАКЕТ НА ПОЛИТИКАТА

В съответствие със заключенията на Съвета от декември 2007 г. относно борбата с химическите, биологичните, радиологичните и ядрени (ХБРЯ) рискове и подготовеността за биологична атака, които приканват Комисията да продължи работата си в сферата на ХБРЯ сигурност и се съгласяват с нейното намерение да предложи през 2009 г. подходящи мерки на политиката, Комисията възнамерява да приеме пакет от предложения за ХБРЯ сигурност през юни 2009 г.

Общите цели на пакета за ХБРЯ сигурност са борбата с тероризма чрез допълване на подходящите мерки, предприети на равнище държава-членка, работа по пропуските в тази сфера и насърчаване на споделянето на информация и обмена на най-добри практики между държавите-членки. Той също така трябва да подпомогне идентифицирането на мерки за намаляване на терористичната заплаха в химическата, биологичната и радиологичната/ядрената сфери.

Пакетът беше разработен вследствие на дълъг и обширен процес на консултации. Главната движеща сила за формулирането на плана за действие беше целевата група ХБРЯ. Тази целева група, образувана през февруари 2008 г., се състоеше от повече от 200 души, представляващи национални органи и организации. През 2008 г. бяха организирани общо 15 срещи, за да се разгледат различните ХБРЯ направления. Окончателният доклад на целевата група беше публикуван през януари 2009 г. и съдържа 264 отделни препоръки, потвърждавайки не само, че има още много работа, която да се извърши, но и че е налице здрав консенсус между експертите, за това как съществуващите проблеми могат да се решават най-добре.

Освен това, няколко служби на Комисията бяха заети активно в работата на целевата група ХБРЯ. От всички заети в това начинание генерални дирекции особено активна роля изиграха ГД „Предприятия и промишленост“, ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ и ГД „Енергетика и транспорт“, заедно със СИЦ съответно в химическата, биологичната и радио логичната/ядрената сфери.

2. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

За да може да бъде дефиниран проблемът ХБРЯ в ЕС, предвид трябва да бъдат взети редица променливи, включително общото равнище на ХБРЯ заплаха и потенциалната цена при терористични и други инциденти с участието на ХБРЯ материал.

2.1. Оценка на специфични проблеми

Оценката на проблема ХБРЯ се концентрира върху въпроси, свързани с ХБРЯ предотвратяване, откриване и подготвеност/реагиране.

2.1.1. Проблеми, свързани с ХБРЯ предотвратяване, откриване и подготвеност/реагиране

- Налице е богатство от законодателство и споразумения както международни, така и на ЕС, но в различните държави-членки има някои разлики в прилагането.
- В сегашните инициативи за обмен на информация и сътрудничество съществуват както пропуски, така и дублиране.
- Съществуват различни правни и практически ограничения пред сътрудничеството в ЕС за борба с ХБРЯ терористични заплахи.
- Нормите за сигурност по отношение на персонала се различават между държавите-членки, които имат различни процедури за проверки на личните досиета и за проучване на персонала.
- Макар в някои области да е предприета голямо количество изследователска работа, понастоящем по редица от нуждите не се работи достатъчно.
- Откритият начин на публикуване на научни открития, както и практиките за финансиране на изследвания, не вземат достатъчно предвид въпросите, свързани със сигурността.

2.1.2. ХБРЯ предотвратяване

- Много ХБРЯ материали са лесни за придобиване и могат да бъдат превърнати в оръжие. Това включва предимно химически вещества и в по-малка степен биологични агенти и радиологични източници.
- Има недостиг на координиран контрол на пазарите на ХБРЯ материал и държавите-членки имат различаващи се подходи и норми за наблюдение и проследяване на ХБРЯ материали и трансакции.

2.1.3. ХБРЯ откриване

- Има различия в нивата на националните възможности за откриване и подготвеност.
- Няма хармонизирани минимални норми за откриване, върху които държавите-членки да могат да надграждат, и за сега няма европейска схема за изпитване, изпитания и сертифициране.

2.1.4. ХБРЯ подготвеност и реагиране

- Съществуват значителни разлики между държавите-членки в качеството на плановете за ХБРЯ извънредни ситуации и реагиране на участниците в снабдителната верига, операторите на високорискови обекти или критични инфраструктури. Аспектите на сигурността често не са изрично или добре интегрирани в плановете.
- В държавите-членки съществуват значителни пропуски в обучението на органите за първа помощ да реагират на ХБРЯ събития. Твърде често не са обхванати предохранителните мерки по отношение на разследването на престъпления или на обеззаразяването.

- Степента и покритието на въведените медицински ответни мерки се различават между държавите-членки.

2.2. Принципи на субсидиарност и пропорционалност

Принципът на субсидиарност е спазен, тъй като мерките от пакета ХБРЯ не могат да бъдат предприети самостоятелно от никоя държава-членка и поради това с тях трябва да се работи на равнище ЕС. Въпреки че въпросите на сигурността до голяма степен са от национална компетентност, съществуват няколко причини, поради които някои от тях трябва да бъдат решавани на равнище ЕС:

- Коренът на проблема е явление с международен характер. Много от съществуващите инициативи за сигурност и от съществуващото законодателство са международни по същност.
- В момента в държавите-членки съществува многообразие от мерки за сигурност. Потенциално, тъй като не съществуват вътрешни граници, по-ниските норми на сигурност в една държава-членка могат да позволят злонамерено използване на ХБРЯ материал в друга.
- Съществува потенциал за създаване на икономии от мащаба посредством идентифицирането и разпространението на добри практики на международно равнище и на равнище ЕС. По-специално, добрите практики по изпълнението и прилагането на законодателство на ЕС трябва да бъдат третираны на равнище ЕС.

ЕС е добре поставен да води и да действа като катализатор на това сътрудничество, и предвидените дейности в сферата на ХБРЯ са в съответствие с принципа на субсидиарност.

Оценката на пропорционалността на политика за борба с тероризма е изключително трудна. Произволният и изглежда ирационален характер на тероризма означава, че заплахата и последиците от него е трудно да се предскажат. От друга страна, потенциалните отрицателни въздействия от терористична атака с използването на ХБРЯ материали са значителни, като се изразяват във финансови загуби, продължителни икономически последици, загинали и ранени, социални смущения и отражение върху цялостното благосъстояние. Поради това, добре насоченото и подходящо действие в тази област за предотвратяване на появата на такива атаки, за разкриване на планирани атаки и за подходяща работа по последиците от такава атака е обосновано.

3. ЦЕЛИ

Предвид идентифицираните проблеми в раздел 2 по-горе, ХБРЯ планът за действие цели да постигне общите и специфичните цели, определени в таблица 3.

Таблица 3: ХБРЯ цели

Хоризонтална обща цел						
1. Да се подобри капацитетът на ЕС за противодействие на ХБРЯ заплахи						
Хоризонтални специфични цели						
1.1 Да се увеличи ефективното международно сътрудничество, координация и диалог за ХБРЯ	1.2 Да се повиши съзнанието и да се увеличи обмена на информация и знания за ХБРЯ	1.3 Да се намалят, където е възможно, съдебните и правните прегради и ограничения и тези пред подсъдността	1.4 Да се подобри сигурността по отношение на персонала	1.5 Да се засилят и приоритизират изследванията за ХБРЯ	1.6 Да се повиши съзнанието за значението на сигурността при решенията за финансиране	1.7 Да се повиши съзнанието за аспектите на сигурността при публикациите
Цели — Предотвратяване		Цели — Откриване		Цели — Подготвеност и реагиране		
Общи	Специфични	Общи	Специфични	Общи	Специфични	
2. Да се увеличи сигурността на материалите ХБРЯ, както и безопасността на гражданите и на възможните цели	2.1 Да се предотврати достъпът на терористи или други извършители на престъпления до законно произведени и използвани ХБРЯ материали	3. Да се увеличат шансовете за откриване и идентифициране на ХБРЯ материали преди и след терористични инциденти	3.1 Да се подобрят капацитетът и способността за откриване и идентифициране	4. Да се намали до минимум въздействието от терористични инциденти, включващи ХБРЯ материали	4.1 Да се подобри реагирането както и планирането и протоколите при извънредни ситуации, също и на равнище ЕС	
	2.2 Да се подобри наблюдението и контрола на ХБРЯ материали		3.2 Да се разработи подход на ЕС към откриване и идентифициране		4.2 Да се разработи подход на ЕС към реагирането и планирането на извънредни ситуации	
	2.3 Да се подобри общото осъзнаване на потенциалните опасности и рискове, което да допринесе за висока „култура за сигурност“				4.3 Да се осигури непрекъснат поток на информацията в случай на ХБРЯ извънредни ситуации	
					4.4 Да се повишат шансовете за разкриване и съдебно преследване на терористи и други извършители на престъпления	
					4.5 Да се засилят националните мерки за противодействие и тези на ЕС и капацитета за реагиране на мястото на събитието	

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Специфичният подход за оценка на въздействието се фокусира върху два основни варианта на политиката:

- оценка на статуквото;
- оценка на съответните ХБРЯ действия за предпочитания вариант на политиката:

Идентифицирани са общо 147 възможни действия, от които:

- **99 действия** се считат за безспорни;
- **34 действия** се считат потенциално спорни и са подложени на подробна оценка;
- **14 действия** са считат за неизпълними и са изключени от предпочитания вариант на политиката.

5. ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ

Въз основа на преглед и на подробна оценка на различните възможни действия, предпочитаният вариант на политиката включва общо 133 действия, организирани в четири различни направления: Хоризонтални; Предотвратяване; Откриване; и Подготвеност и реагиране.

Таблица 4: Действия по направление и вид

	Хоризонтални	Х	Б	Р/Я	Общо
Предотвратяване	13	17	7	21	58
Откриване	10	1	7	2	20
Подготвеност и реагиране	15		3	6	24
Действия, приложими към предотвратяване, откриване и подготвеност/ реагиране	19	5	6	1	31
Общо	57	23	23	30	133

5.1. Основни въздействия на предпочитания вариант

5.1.1. Финансови и икономически въздействия

Повечето от 133-те действия, включени в предпочитания вариант на политиката се очаква да са с ниски финансови разходи, направени както на равнище ЕС, така и на национално равнище, от различните заинтересувани страни и в продължение на няколко години. Такива разходи биха покрили например проучвания, дейности за създаване на карти, идентифициране и разпространение на добри практики, участие в мрежи, срещи и други събития.

Съгласно оценка, около 18 действия биха били с високи финансови разходи за финансирането на нови изследвания, създаването на пълна система за ранно предупреждение и на капацитет, въвеждане на планове за сигурност/системи за управление на сигурността за съоръжения и създаването на схеми за целия ЕС за изпитване, изпитания и сертифициране на системи и оборудване за откриване. Точните разходи е трудно да бъдат определени, тъй като за много от тези действия ще е необходима допълнителна работа по осъществимостта, която да направи по-точна оценка на разходите и ползите.

Очакваните разходи за изпълнение на плана за действие е трудно да бъдат определени точно, тъй като те ще зависят от няколко фактора, напр. големината на списъците на ЕС. Следва обаче да се спомене, че дори общата стойност да може да достигне няколко десетки милиона евро, тя ще е разделена между различните изпълнителни нива (т.е. Комисията, агенциите на ЕС и 27-те държави-членки) и разпръсната върху няколко години. Докато някои от действията биха стартирали веднага, няколко биха започнали чак от 2011 г. нататък. Това ще осигури достатъчно време, за да се планират адекватно такива разходи. Съществуващите финансови програми за периода до 2013 г., по-специално специфичната програма „Предотвратяване, готовност и управление на последиците от тероризъм и други рискове, свързани със сигурността“, и специфичната програма „Предотвратяване и борба с престъпността“ могат да предоставят финансова подкрепа при изпълнението на действията.

5.1.2. Социални въздействия

Повечето от действията, включени в предпочитания вариант на политиката, не се очаква да имат сериозно социално въздействие. Очевидно е обаче, че цялостният положителен социален ефект от успешното противодействие на ХБРЯ заплахи е подобреното публично здраве и сигурност, изразени в намаляване на броя на жертвите и на дългосрочните здравни проблеми, намалени нива на страх и повишено усещане за сигурност.

Няколко от действията биха имали положително въздействие и върху управлението, тъй като биха увеличили институционалното сътрудничество и комуникация, биха подобрили организацията на информационните потоци или подпомогнали установяването на протоколи и т.н.

Около десет действия могат да имат отрицателно социално въздействие. Възможното отрицателно въздействие се отнася до конфликт с основните права на личен живот и на защита на личните данни. Въпреки това, съдържанието и действителното изпълнение на действията могат така да бъдат замислени, че да се избегнат тези въздействия.

5.1.3. Въздействие върху основните права

Потенциални въпроси по отношение на основните права бяха идентифицирани в пет от действията. Две от тях включват мерки за увеличаване на сигурността по отношение на персонал на посещение от трети страни. Това може, ако не бъде третирано внимателно, да въздейства отрицателно върху принципа за недискриминация и върху академичната свобода. Изисквания за проверки на миналото и за проучване на персонала могат отрицателно да повлияят върху свободата за избор на занимание и правото на работа. От друга страна, взаимното признаване на процедурите за проучване на персонала навсякъде в ЕС би могло да улесни предприемането на работа в подобни области в други държави-членки.

Също така има три дейности, които се отнасят за уведомяването и докладването на подозрителни трансакции. Това би могло да включва намеса в личния живот на

отделни личности и правото им на защита на личните данни. При положение че е осигурена достатъчна защита на личните данни, съдържанието и действителното изпълнение на действията могат така да бъдат замислени, че да се избегнат такива въздействия.

5.2. Ползи от предпочитания вариант

5.2.1. Нарастване на ефективното международно сътрудничество, координация и диалог за ХБРЯ

Предпочитаният вариант на политиката ще има положителен принос за повишаване на ефективността на международното сътрудничество, координация и диалог за ХБРЯ. Няколко действия биха довели до:

- по-добро картографиране на съществуващото международно сътрудничество и координационни механизми, касаещи ХБРЯ въпроси;
- нараснало сътрудничество със съответните агенции на международно равнище, на равнище ЕС и на национално равнище.
- подобро идентифициране и обмен на добри практики с международни, европейски и национални партньори;
- подобрени контакти с обществеността.

5.2.2. Намаляване на съдебните и правните прегради и ограничения и тези пред подсъдността

Няколко от действията, включени в предпочитания вариант на политиката, биха допринесли за подобряване на сигурността по отношение на персонала чрез:

- въвеждането на общи степенувани критерии за процедурите на проверка на личните досиета и на проучване на персонала;
- подобряване на идентифицирането и обмена на добри практики в областта на проверките по отношение на сигурността;
- усилен управленски структури в ХБРЯ съоръжения, така че персоналят да се оценява и наблюдава по достатъчен и редовен начин.

5.2.3. Подобряване на наблюдението и контрола на ХБРЯ материали

Предпочитаният вариант на политиката включва редица действия за подобряване на наблюдението и контрола над ХБРЯ материали по отношение на отчетност, обмен на информация и докладване на заплахи, загуби и други инциденти, транспортиране, както и внос и износ:

- увеличено съответствие с международните задължения и използване на съществуващи механизми за наблюдение и контрол;
- подобрен контрол на лицензирането, регистрирането и доставянето, за да бъде гарантирано, че веществата ХБРЯ се записват и наблюдават по подходящ начин;
- подобрени контакти и обмен на информация за нивата на заплаха, кражби, загуби и инциденти;
- увеличен контрол върху транспорта на ХБРЯ материали;
- увеличено концентриране върху високорискови ХБРЯ източници.

5.3. Добавената стойност за ЕС

Тероризмът е международен по характер и ЕС има споделени граници, позволяващи на терористите да се придвижват свободно в ЕС. Предложеното от предпочитания вариант на политиката сътрудничество варира от обмена на опит и добри практики от някои действия до обмена на информация и разузнавателни данни с оперативно значение при други. Тези действия могат да помогнат да се укрепят каналите за двустранно и многостранно сътрудничество между държавите-членки.

5.3.1. Очаквано възприемане от съответните заинтересувани лица

Очакваното възприемане сред съответните заинтересувани лица е много високо, поради факта, че всички действащи лица, които ще изпълняват плана за действие, активно са участвали в разработването му в течение на консултациите в целия ЕС, по-специално в целевата група ХБРЯ.

Този подход е осигурил всички съответни заинтересувани лица да са в разпореждане на действията, които ще бъдат изпълнявани. С цел да се осигури максимално възприемане, намерението е да се продължи да се гради върху общността, създадена от целевата група ХБРЯ.

5.3.2. Цялостен / рамков подход на равнище ЕС

Целта на предпочитания вариант на политиката е да се създаде една първоначална хоризонтална рамка като отправна точка за целеви инициативи в бъдеще. Изборът на инструмент (133 действия) е резултат от консултации в продължение на 1½ години с експерти от държавите-членки, службите на Комисията, академичната общност и предприятията от отрасъла.

Допълнително предимство на избрания единичен подход е, че той позволява да бъдат идентифицирани синергии. Много от действията, идентифицирани от експертите като необходими, са приложими към всички различни обхванати материали — това означава, че приликите в методологията могат да се използват, за да се напредне по някои действия и да се увеличи ефикасността.