

Bruxelles, den 12.3.2019
COM(2019) 133 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

**om evaluering af Rådets forordning (EU) 2016/369 af 15. marts 2016 om ydelse af
nødhjælp i Unionen**

{SWD(2019) 97 final}

Indholdsfortegnelse

I. INDLEDNING	2
II. EVALUERINGENS FORMÅL OG OMFANG	3
III.VIGTIGSTE RESULTATER.....	4
IV. KONKLUSION OG NÆSTE SKRIDT	7

I. INDLEDNING

1. Rådets forordning (EU) 2016/369 af 15. marts 2016 om ydelse af nødhjælp i Unionen (i det følgende benævnt "forordningen") trådte i kraft på datoen for vedtagelsen og omfattede en periode på tre år (2016-2019). Forordningen tager sigte på at håndtere de ekstraordinære humanitære udfordringer, der er opstået som følge af det aktuelle migrationspres ved EU's ydre grænser. Der kan dog også ydes nødhjælp i henhold til forordningen i tilfælde af naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer, hvis katastrofens ekstraordinære omfang og virkninger er sådan, at de har alvorlige og vidtspændende humanitære konsekvenser i en eller flere medlemsstater, og kun under ekstraordinære omstændigheder, hvor intet andet instrument, der er til rådighed for medlemsstaterne og Unionen, er tilstrækkeligt. Instrumentet oprettet ved denne forordning benævnes "nødhjælpsinstrumentet" (ESI — Emergency Support Instrument) i hele dette dokument.
2. Den generelle målsætning for ESI er at yde behovsbaseret nødhjælp med henblik på at beskytte liv, forebygge og lindre menneskelige lidelser og værne om den menneskelige værdighed, der supplerer den eller de berørte medlemsstaters indsats. ESI-finansierede nødhjælpsforanstaltninger kan gennemføres af Kommissionen eller af EU's humanitære partnere, herunder ikkestatslige organisationer, medlemsstaternes særlige tjenester eller internationale agenturer og organisationer med den fornødne ekspertise, som har indgået en rammekontrakt for partnerskab ("FPA") med Kommissionen eller er omfattet af den finansielle og administrative rammeaftale ("FAFA").
3. Den eneste ESI-finansierede intervention indtil videre er interventionen i den aktuelle flygtningekrise i Grækenland, da Grækenland er den eneste medlemsstat, som har opfyldt de i forordningen fastsatte betingelser for støtteberettigelse fuldt ud. Begrundelsen for aktiveringen i Grækenland var relateret til forskellige faktorer, herunder det høje antal ankomster, lukningen af grænserne i det vestlige Balkan og det forhold, at Grækenland gik fra at være et transitland til at være et værtsland, selv om landet i forvejen havde utilstrækkelig national kapacitet til at opfylde de nyankomne personers basale behov. Derudover var der ikke noget andet EU- eller nationalt instrument, der kunne sikre ydelsen af nødhjælp i dette omfang og så hurtigt.
4. Der blev stillet i alt 650 mio. EUR¹ til rådighed som EU's maksimale bidrag til ydelse af nødhjælp til Grækenland i den treårige ESI-aktiveringsperiode. I hele denne periode blev ESI-programmeringen fastlagt årligt i de operationelle prioriteter for nødhjælp (ESOP), der tjente som retningslinjer for de humanitære organisationers udarbejdelse af forslag til gennemførelse af foranstaltninger i Grækenland. ESI finansierede i alt 29 operationelle foranstaltninger, som blev gennemført af 18 af Kommissionens humanitære partnere, på følgende områder: tilvejebringelse af husly, forvaltning af lokaliteter, kontant bistand,

¹ Som fastsat i ESI-finansieringsafgørelserne blev der i 2016 og 2017 afsat i alt 1 % af det samlede maksimale bidrag hvert år til Kommissionens tekniske bistand, hvorimod denne bistand udgjorde 0,5 % af budgettet i 2018.

distribution af nonfoodprodukter, beskyttelse, uddannelse, fødevarehjælp, sundhedsydelse, herunder psykosocial støtte. ESI-flagskibsinitiativet — nødhjælpsprogrammet for integration og indkvartering (ESTIA) — tilvejebragte husly til over 50 000 mennesker, og forudbetalte kort til over 65 000 flygtninge og migranter. På samme måde bidrog ESI-foranstaltningerne til at opbygge den nationale modtagelseskapacitet med oprettelsen af ca. 35 000 indkvarteringspladser² i lejre på fastlandet.

II. EVALUERINGENS FORMÅL OG OMFANG

5. Ifølge forordningens artikel 8, stk. 2, skal Kommissionen senest den 17. marts 2019 forelægge Rådet en evaluering af anvendelsen af denne forordning sammen med anbefalinger om, hvad der videre bør ske med denne forordning, og, om nødvendigt, forslag med henblik på at ændre eller bringe den til ophør.
6. Kommissionens tjenestegrene har også baseret evalueringen på en uafhængig ekstern undersøgelse. Resultaterne, den anvendte metodologi og de indhøstede erfaringer er beskrevet i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport.
7. Arbejdsdokumentet indeholder en vurdering af gennemførelsen af de ESI-finansierede foranstaltninger, og det undersøges således, i hvilket omfang forordningen er egnet til formålet, baseret på erfaringerne fra igangværende og gennemførte foranstaltninger. Vurderingen har derfor til formål at afdække styrkerne og svaghederne i den nuværende lovgivningsramme og i den operationelle indsats. Baseret på konklusionerne draget på grundlag af den indsamlede dokumentation redegøres der i arbejdsdokumentet desuden for en række indhøstede erfaringer med henblik på en potentiel fremtidig aktivering af instrumentet.
8. Generelt finder Kommissionen, at udformningen af evalueringen og spørgsmålene er passende og baseret på en forsvarlig metode. Der er dog visse begrænsninger, primært vedrørende tidspunktet for evalueringen. For det første var en række af de ESI-finansierede foranstaltninger stadig i gang på evalueringstidspunktet. Det forhold, at en række endelige rapporter og kvantitative data ikke var tilgængelige, var således en begrænsning, navnlig med henblik på vurdering af effektivitetskriteriet. For det andet var det også for tidligt at vurdere, om overdragelsen af ESI-foranstaltningerne til de nationale myndigheder var vellykket, og/eller gennemførelsen af specifikke foranstaltninger ved brug af andre EU-finansieringskilder såsom Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF), herunder støtteordningen for nødhjælp (Emergency Assistance Grant Scheme — EMAS).
9. På grundlag af ovenstående redegøres der i denne rapport for forskellige løsningsmodeller med hensyn til ESI-forordningens videre forløb.

² Nogle af disse pladser var midlertidige og er efterfølgende blevet lukket.

III. VIGTIGSTE RESULTATER

10. Arbejdsdokumentet indeholder en vurdering af de fem obligatoriske kriterier, der er fastsat i Kommissionens retningslinjer for bedre regulering: i) relevans, ii) virkningsfuldhed, iii) effektivitet, iv) sammenhæng og v) EU-merværdi. Derudover blev et yderligere kriterium vi) om bæredygtighed også vurderet. De vigtigste resultater er opsummeret i nedenstående afsnit.

11. ESI-interventionen har været **relevant** for imødegåelsen af de humanitære aspekter af migrations- og flygtningekrisen i EU. Generelt understregede følgende resultater, at forordningen har været relevant:

- Den sikrede medlemsstaten — og dermed de nationale myndigheder — den stærkt tiltrængte støtte til at reagere hurtigt på omfanget af de nye humanitære behov som følge af et svingende antal støttemodtagere.
- Kanaliseringen af ESI-foranstaltninger direkte gennem EU's humanitære partnere gjorde det muligt at sætte hurtigt og effektivt ind over for krisen.
- Den fleksible ESI-lovgivningsramme gjorde det muligt at udvikle og tilpasse indsatsen til de ændrede behov på stedet, undertiden med ekstremt kort varsel.

12. **Sammenhæng** og komplementaritet **med tilgængelige EU-instrumenter og nationale instrumenter og sammenhæng med de fire humanitære principper** om medmenneskelighed, neutralitet, uafhængighed og upartiskhed blev sikret under aktiveringen af ESI. Instrumentet supplerede de foranstaltninger, som blev truffet af de nationale myndigheder og inden for rammerne af andre EU-instrumenter. ESI-foranstaltningerne var udformet og blev gennemført under fuld overholdelse af de humanitære principper. Der blev generelt ikke konstateret overlapninger med andre EU-instrumenter eller nationale instrumenter under gennemførelsen af foranstaltningerne under nødhjælpsinstrumentet. Følgende resultater vidner om instrumentets sammenhæng:

- Den *koordineringsmekanisme*, som Kommissionen havde oprettet mellem forskellige tjenestegrene (dvs. Strukturreformtjenesten (SRSS), GD HOME og GD ECHO), humanitære partnere og nationale myndigheder, var afgørende for at undgå overlapninger og sikre synergier.
- Kommissionens koordinerende *rolle* i forhold til alle relevante aktører og de græske myndigheders vedtagelse af finansieringsplaner, der dannede det strategiske grundlag for indsatsen, var helt afgørende og bidrog positivt til koordineringen af EU's afhjælpning af flygtningekrisen.
- Kommissionens tilstedeværelse på stedet, dens konsekvente overvågning af gennemførelsen af foranstaltningerne på stedet og tilvejebringelsen af dens

specifikke humanitære ekspertise blev vurderet som særlig vigtige faktorer for sikringen af sammenhæng og positive resultater.

13. ESI har generelt vist sig at være et **effektivt** instrument, da målene for foranstaltningerne blev nået ved at tackle de basale humanitære behov og således sikre en hurtig nødhjælp til målgruppen af støttemodtagere. Endnu vigtigere er det, at situationen for flygtninge og migranter er blevet bedre i forhold til udgangspunktet i 2016. Følgende vigtige resultater vidner om instrumentets virkning:

- Målene for ESI-foranstaltningerne blev nået og bidrog til at beskytte liv, forebygge og lindre menneskelige lidelser samt forbedre de berørtes værdighed.
- Støttemodtagernes behov blev imødegået gennem en tværsektoriel tilgang såsom tilvejebringelse af indkvartering, pengeoverførsler til flere formål, vand-, sanitets- og hygiejnefaciliteter, sundhed, beskyttelse og uddannelse.
- ESI-arbejdsmetoden (dvs. kanalisering af gennemførelsen af foranstaltninger gennem Kommissionens faste humanitære partnere) viste sig også at være en effektiv metode til at sikre en hurtig og fleksibel indsats.
- Det samarbejde, der blev udviklet med lokale myndigheder såsom kommuner, spillede en central rolle i opnåelsen af hovedmålene for flagskibsinitiativet om nødhjælp til integration og indkvartering (ESTIA).

Der var ingen væsentlige hindringer for ESI-foranstaltningernes virkning i Grækenland, men der var en række åbenlyse udfordringer i begyndelsen af krisen. *På det strategiske plan* var den vigtigste faktor, der påvirkede ESI-foranstaltningernes virkning på aktiveringstidspunktet, den stadige tilstrømning af migranter og flygtninge til Grækenland. Derudover var de nationale myndigheder overbelastede og havde i den indledende fase ingen veldefineret national strategisk tilgang til håndtering af flygtninge- og migrationskrisen. Der var ligeledes koordineringsudfordringer i den indledende aktiveringsfase, primært mellem alle relevante aktører (relevante tjenestegrene i Kommissionen, nationale myndigheder og Kommissionens humanitære partnere), men denne koordinering og dette samarbejde blev yderligere udviklet og forbedret i løbet af ESI-interventionen i Grækenland. *På det operationelle plan* var udfordringerne det svingende antal støttemodtagere (antallet af tilkomne flygtninge og migranter). Dette blev imidlertid opvejet af fleksibiliteten i ESI med hensyn til at tilpasse sig de ændrede behov og den tætte overvågning foretaget af Kommissionens eksperter i felten. Begge elementer var afgørende for at sikre, at behovene blev dækket effektivt.

14. Tildelingen af ESI-budgettet, herunder den årlige finansieringsafgørelse, var rettidig og afspejlede de identificerede behov. **Effektiviteten** af de ESI-finansierede foranstaltninger var generelt tilstrækkelig og blev forbedret i gennemførelsesperioden. Da ESI-interventionen i Grækenland var den første af sin art i EU, kan den ikke fuldt ud sammenlignes med EU-interventioner i tredjelande i betragtning af den forskellige

kontekst og de forskellige faktorer, der er involveret. En sammenligning af ESI-interventionen med tilsvarende EU-interventioner i tredjelande som Egypten, Jordan, Libanon og Tyrkiet tyder imidlertid på, at de gennemsnitlige udgifter til gennemførelse af nødhjælpsforanstaltninger i Grækenland generelt var lavere. Analysen viste imidlertid også forskellige grader af effektivitet på tværs af de forskellige sektorer. Der blev f.eks. konstateret høj omkostningseffektivitet i sektorer såsom sundhedstjenester, bistand til dækning af basale behov ydet gennem pengeoverførsler til flere formål og fødevareforsyningssikkerhed og livsgrundlag, mens der kunne være opnået større effektivitet i sektorer såsom beskyttelse og indkvarteringsfaciliteter.

Selv om der ikke var nogen væsentlige hindringer for at rationalisere ESI-finansierede foranstaltninger, blev omkostningseffektiviteten påvirket af de samme faktorer, som påvirkede ESI-foranstaltningernes effektivitet (f.eks. overbelastet kapacitet og koordinering af de nationale myndigheder osv.). Mere specifikt var udfordringerne forbundet med de begrænsede nationale infrastrukturer og faciliteter til at modtage og opfylde modtagelsesstandarderne for et svingende antal flygtninge og migranter og spredningen af lejre/lokaliteter rundt omkring i medlemsstaten. Disse udfordringer påvirkede ESI-foranstaltningernes omkostningseffektivitet, navnlig i den indledende aktiveringsfase (dvs. i 2016), som følge af de højere omkostninger til støtte for iværksættelsen af alle ESI-foranstaltningerne i Grækenland (f.eks. etablering af lejre/lokaliteter til de 35 000 planlagte pladser). Situationen blev imidlertid bedre over tid, også som følge af Kommissionens afbødende foranstaltninger, herunder:

- tilskyndelse af partnere til at øge ansættelsen af lokalt ansatte og frivillige (og reducere den omfattende tilstedeværelse af udstationeret personale) og etablere partnerskaber med lokale NGO'er
- tilskyndelse af Kommissionens humanitære partnere til at forbedre effektiviteten gennem stordriftsfordele (f.eks. ved at konsolidere de forskellige pengeoverførselsprogrammer, der oprindeligt blev gennemført af flere forskellige humanitære partnere, i et enkelt program), og
- Kommissionens strenge overvågning af ESI-foranstaltningerne, som bidrog til at fremme omkostningseffektive alternativer.

Disse erfaringer kan tilvejebringe nyttige oplysninger, der bidrager til at nå det vedvarende mål om at gøre nødhjælpsforanstaltninger mere omkostningseffektive.

15. ESI-interventionen i Grækenland skabte konkret **EU-merværdi** i forhold til at sætte ind over for krisen i den berørte medlemsstat, da den afhjalp de nye humanitære behov, der ikke kunne opfyldes med nationale instrumenter eller andre EU-instrumenter. De følgende fire vigtigste ESI-karakteristika forøgede foranstaltningernes EU-merværdi:

- den hurtige indsats og de omfattende foranstaltninger
- instrumentets fleksibilitet med hensyn til at tilpasse sig skiftende behov

- ekspertisen i Kommissionens tjenestegrene inden for humanitære foranstaltninger, Kommissionens eksperter i feltet og faste humanitære partnere, og
- den hurtige mobilisering af ikkestatslige organisationer (NGO'er), som ikke kunne have modtaget støtte fra andre EU-instrumenter.

EU-merværdien omfattede desuden også overførslen af viden og den knowhow, som ESI-foranstaltningerne har givet de lokale organisationer og de nationale aktører som følge af interventionen. Kommissionens evne til at etablere partnerskaber med lokale civilsamfundsaktører såsom humanitære gennemførelsespartnere skabte yderligere merværdi, da den gjorde det muligt at integrere den stærkt nødvendige lokale ekspertise i indsatsen.

16. Selv om det var for tidligt at vurdere ESI-foranstaltningernes **bæredygtighed**, da en række foranstaltninger stadig var i gang på det tidspunkt, hvor forordningen blev evalueret, viste de resultater, der er beskrevet i detaljer i arbejdsdokumentet, imidlertid, at der er truffet en række foranstaltninger i denne forbindelse:

- Alle Kommissionens humanitære partnere tog hensyn til bæredygtighed i udformningen og gennemførelsen af deres foranstaltninger, og bæredygtigheds- og exitstrategier var også afspejlet i ESOP-strategien for 2018.
- Der er sikret EU-finansiering til videreførelse af flagskibsprogrammerne gennem andre EU-instrumenter (AMIF/EMAS-delegeringsaftaler for 2019 med De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og De Forenede Nationers Børnefond (UNICEF) blev undertegnet den 20. december 2018).
- Koordineringen mellem alle relevante aktører, dvs. Kommissionens tjenestegrene, nationale og lokale myndigheder (herunder kommuner), partnere og lokale organisationer er blevet styrket som følge af ESI-foranstaltninger.
- Der er blevet overført viden til og opbygget kapacitet i både lokale organisationer og hos nationale myndigheder, således at foranstaltningerne kan videreføres.
- De yderligere foranstaltninger, der finansieres gennem andre tjenestegrene i Kommissionen, f.eks. SRSS og GD HOME, med henblik på at styrke myndighedernes nationale kapacitet, supplerer også bæredygtighedselementet i de gennemførte ESI-foranstaltninger i Grækenland.

IV. KONKLUSION OG NÆSTE SKRIDT

17. Under hensyntagen til resultaterne i arbejdsdokumentet, vurderingen af den kvalitative og den tilgængelige kvantitative dokumentation samt den praktiske erfaring og de indhøstede erfaringer er det Kommissionens samlede konklusion, at ESI-aktiveringen

og -interventionen i Grækenland var positiv og nåede de mål, der er fastsat i forordningen. Det skal dog bemærkes, at gennemførelsen af ESI-foranstaltningerne og dermed evalueringen heraf udelukkende er baseret på aktivering af ESI i Grækenland. Det er derfor vigtigt at skelne mellem de udfordringer og anbefalinger, der er relevante for den retlige ramme og aktiveringen af selve forordningen, og dem, der er relevante for de gennemførte foranstaltninger i den specifikke kontekst i Grækenland.

18. Efter Kommissionens opfattelse gjorde aktiveringen af ESI det muligt at opfylde forordningens mål ved at sikre den nødvendige strukturerede humanitære indsats og infrastruktur for at afhjælpe nødsituationen i Grækenland. Aktiveringstidspunktet var passende og gjorde det muligt at bygge bro mellem den oprindelige kriseindsats og den nuværende, mere målrettede indsats. Kvaliteten af de leverede tjenester var tilfredsstillende, og foranstaltningernes bæredygtighed blev sikret gennem en gnidningsløs overgang af ESI-foranstaltningerne til andre finansieringskilder. Kommissionen anbefaler derfor, at den nuværende ESI-aktivering ophører.
19. Med hensyn til selve ESI-forordningens videre forløb ser Kommissionen tre løsningsmodeller:

- 1) Ophævelse af forordning 2016/369

ESI-interventionen var relevant i lyset af de enorme humanitære konsekvenser, som Grækenland stod over for på daværende tidspunkt, således at den alvorlige situation kunne håndteres hurtigt og effektivt. Både forordningens arbejdsmetode og lovgivningsrammen muliggjorde en fleksibel og hurtig indsats. Den blev gennemført gennem erfarne tjenestegrene i Kommissionen og ved at mobilisere støtte fra de humanitære partnerorganisationer. Partnerne har både samarbejdet med de nationale myndigheder og lokale organisationer, som har opbygget deres kapacitet og overført viden til dem for at øge foranstaltningernes bæredygtighed.

Lovgivningsrammen for forordningen er derfor passende og tilstrækkelig fleksibel til at støtte en medlemsstat i en lignende eller anden type krisesituation (som opfylder kriterierne for støtteberettigelse) som et udtryk for europæisk solidaritet, der bygger på Europa-Kommissionens humanitære ekspertise, hvis og når et sådant behov opstår.

En ophævelse af forordningen vil derfor fratage EU et instrument, der har vist sig at være egnet til formålet i forbindelse med afhjælpning af humanitære konsekvenser af en krise af ekstraordinært omfang og med ekstraordinære virkninger i EU som dokumenteret i arbejdsdokumentet. Desuden begrænser ESI-forordningens anvendelsesområde i forvejen dens anvendelse til tilfælde, hvor en medlemsstats kapacitet belastes af en menneskeskabt katastrofe eller en naturkatastrofe under ekstraordinære omstændigheder, hvor intet andet instrument, der er til rådighed for medlemsstaterne og Unionen, er tilstrækkeligt.

Kommissionen anbefaler derfor ikke denne fremgangsmåde.

2) Ændring af forordning 2016/369

Kommissionen mener ikke, at det er nødvendigt at ændre forordningen. Der er ingen dokumentation til støtte for en ændring af lovgivningsrammen.

Med hensyn til gennemførelsen af ESI-foranstaltningerne i den særlige græske kontekst mener Kommissionen, at de udfordringer, der blev identificeret i løbet af denne første ESI-aktivering — såsom de ændrede behov i Grækenland, den overbelastede kapacitet og koordinering af de nationale myndigheder, der i særlig grad har påvirket foranstaltningernes virkning og effektivitet — er "eksterne" faktorer. De hænger ikke direkte sammen med ESI-lovgivningsrammen, men med situationen i den berørte medlemsstat.

Hvis der bliver behov for aktivering på et senere tidspunkt, vedrører de områder, hvor der kunne foretages forbedringer, operationelle aspekter og ikke instrumentets lovgivningsramme, f.eks. etablering af koordineringsstrukturer og tidlig kortlægning af den lokale kapacitet i den eller de pågældende medlemsstater, der er berørt af den potentielle tidlige inddragelse af lokale/nationale organisationer. I forbindelse med potentielle fremtidige aktiveringer kunne de indhøstede erfaringer og anbefalinger således tages i betragtning, når udformningen af ESI-foranstaltninger skræddersys til den eller de berørte medlemsstaters behov og kontekst, uden at det kræver retlige ændringer af ESI-forordningen.

Kommissionen anbefaler derfor ikke denne fremgangsmåde.

3) Opretholdelse af forordning 2016/369

Ud over de punkter, der er nævnt under løsningsmodel 1, vil det at opretholde forordningen og sætte nødhjælpen i henhold til forordningen på "standby" give EU et redskab til at støtte en eller flere medlemsstaters indsats for at afhjælpe de humanitære konsekvenser af enhver fremtidig krise (ikke kun i forbindelse med migration) af ekstraordinært omfang på deres område.

ESI er det eneste instrument, der er udformet med henblik på at afhjælpe begivenheder i EU med lav sandsynlighed, men med store konsekvenser, og det kan aktiveres hurtigt af Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen, og det supplerer EU-medlemsstaternes foranstaltninger inden for rammerne af deres nationale kompetence. ESI er overordnet set et udtryk for europæisk solidaritet og viser EU-borgerne merværdien af EU, som beskytter mennesker i nød.

"Standby"-løsningsmodellen har ingen budgetmæssige virkninger, så længe nødhjælpen ikke aktiveres. Der bør indføres en bemærkning "pro memoria" i Den Europæiske Unions budget.

Kommissionen anbefaler derfor denne fremgangsmåde.

20. Kommissionen vil bygge videre på de hidtidige erfaringer og hilser feedbacken fra interessenter, der fortsat vil være den vigtigste drivkraft for forbedringer fremover, velkommen.