

Bryssel den 12.3.2019
COM(2019) 133 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

**om utvärderingen av förordning (EU) 2016/369 om tillhandahållande av krisstöd inom
unionen**

{SWD(2019) 97 final}

Innehållsförteckning

I. INLEDNING.....	2
II. UTVÄRDERINGENS SYFTE OCH TILLÄMPNINGSOMRÅDE	3
III.DE VIKTIGASTE SLUTSATSERNA	4
IV. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG	8

I. INLEDNING

1. Rådets förordning (EU) 2016/369 av den 15 mars 2016 om tillhandahållande av krisstöd inom unionen (nedan kallad *förordningen*) trädde i kraft samma dag som den antogs för en period på tre år (2016–2019). Genom förordningen hanteras de exceptionella humanitära utmaningarna till följd av det ihållande migrationstrycket vid unionens yttre gränser. Krisstöd enligt förordningen kan emellertid även ges vid naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan. Krisstöd kan dock bara ges om den exceptionella omfattningen och följden av en katastrof är sådan att den leder till allvarliga och omfattande humanitära konsekvenser i en eller flera medlemsstater och bara under exceptionella omständigheter där inget annat instrument som står till medlemsstaternas och unionens förfogande räcker till. Det instrument som inrättats genom denna förordning betecknas nedan i detta dokument som *krisstödsinstrumentet* eller *instrumentet*.
2. Krisstödsinstrumentets allmänna syfte är att tillhandahålla behovsbaserat krisstöd för att bevara liv, förebygga och lindra mänskligt lidande samt slå vakt om människovärdet och att utgöra ett komplement till den eller de berörda medlemsstaternas insatser. Krisrelaterade stödåtgärder som finansieras under instrumentet kan genomföras av kommissionen eller av EU:s humanitära partner, inbegripet icke-statliga organisationer, specialiserade organ i medlemsstaterna eller internationella organ och organisationer med erforderlig sakkunskap som har ingått ett ramavtal för partnerskap med kommissionen eller omfattas av det ekonomiska och administrativa ramavtalet.
3. Hittills har krisstödsinstrumentet endast använts för att finansiera en insats i samband med den pågående flyktingkrisen i Grekland, eftersom det var den enda medlemsstat som helt uppfyllde de villkor för berättigande till stöd som fastställs i förordningen. Aktiveringen i Grekland grundades på olika faktorer, inbegripet det stora antalet ankommande, stängningen av gränserna mot västra Balkan och det faktum att Grekland gick från att ha varit ett transitland till att bli ett värdland, samtidigt som dess nationella kapacitet redan innan var otillräcklig för att hantera de nyanländas grundläggande behov. Dessutom kunde inget annat EU-instrument eller nationellt instrument tillhandahålla krisstöd i denna omfattning och lika snabbt.
4. Totalt ställdes 650 miljoner euro¹ till förfogande som EU:s maximala bidrag för tillhandahållande av krisstöd till Grekland under instrumentets aktiveringsperiod på tre år. Under denna period fastställdes programplaneringen för krisstödsinstrumentet årligen i de operativa prioriteringarna för krisstöd, vilka tjänade som vägledning för de humanitära organisationerna när de förberedde sina förslag till åtgärder som skulle genomföras i Grekland. Sammanlagt finansierades 29 operativa åtgärder under

¹ Såsom fastställts i finansieringsbesluten för krisstödsinstrumentet anslogs under 2016 och 2017 totalt 1 % per år från det totala maximala bidraget till kommissionens tekniska bistånd, medan detta stöd utgjorde 0,5 % av budgeten under 2018.

instrumentet, vilka genomfördes av 18 av kommissionens humanitära partner inom följande områden: tillhandahållande av husrum, områdesförvaltning, kontantstöd, distribution av andra varor än mat, skydd, utbildning, livsmedelsbistånd, hälso- och sjukvård, inbegripet psykosocialt stöd. Krisstödsinstrumentets huvudinitiativ, programmet för krisstöd för integration och inkvartering, tillhandahöll boende till över 50 000 människor, samt förbetalda kontantkort till mer än 65 000 flyktingar och migranter. På ett liknande sätt bidrog åtgärderna under instrumentet till att bygga upp den nationella mottagningskapaciteten genom att skapa ungefär 35 000² inkvarteringsplatser i läger på fastlandet.

II. UTVÄRDERINGENS SYFTE OCH TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

5. I artikel 8.2 i förordningen föreskrivs att kommissionen senast den 17 mars 2019 ska förse rådet med en utvärdering av tillämpningen av förordningen, tillsammans med förslag om dess framtid och, vid behov, förslag till ändringar i och upphävande av den.
6. Vid denna utvärdering förlitade sig kommissionen även på en oberoende extern studie. Dess slutsatser, den metod som använts och de erfarenheter som gjorts beskrivs i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar (nedan kallat *arbetsdokumentet*) som åtföljer denna rapport.
7. Arbetsdokumentet innehåller en bedömning av genomförandet av de åtgärder som finansierats genom instrumentet, dvs. en bedömning av i vilken utsträckning förordningen är ändamålsenlig mot bakgrund av de erfarenheter som erhållits genom de pågående och avslutade insatserna. Därefter görs en bedömning av den gällande rättsliga ramens styrkor och svagheter och den operativa reaktionen. I arbetsdokumentet redogörs vidare, på grundval av de bevis som samlats in, för ett antal slutsatser som dragits med avseende på en potentiell framtida aktivering av instrumentet.
8. Sammantaget finner kommissionen att utformningen av utvärderingen och dess forskningsfrågor är adekvata och grundas på ett sunt metodiskt tillvägagångssätt. Det finns dock vissa begränsningar. Dessa rör huvudsakligen tidpunkten för utvärderingen. Inledningsvis pågick flera åtgärder som finansierades under instrumentet fortfarande när utvärderingen genomfördes. Vissa slutrapporter var således inte tillgängliga och det saknades kvantitativa uppgifter, särskilt vad gäller effektivitetskriteriet. Dessutom var det för tidigt att bedöma om åtgärder enligt instrumentet framgångsrikt överlämnats till nationella myndigheter och/eller genomförandet av särskilda åtgärder med andra EU-finansieringskällor, såsom Asyl-, migrations- och integrationsfonden (nedan kallad *Amif*), inbegripet dess stödsystem för katastrofbistånd (nedan kallat *Emas*).
9. Mot bakgrund av ovanstående faktorer föreskrivs olika alternativ med avseende på förordningens framtid i denna rapport.

² Vissa av dessa platser var tillfälliga och har sedan dess stängts.

III. DE VIKTIGASTE SLUTSATSERNA

10. I arbetsdokumentet presenteras en bedömning av de fem obligatoriska kriterier som föreskrivs i kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning: i) relevans, ii) ändamålsenlighet, iii) effektivitet, iv) samstämmighet och v) EU-mervärde. Vidare bedömdes det ytterligare kriteriet vi) hållbarhet. De viktigaste slutsatserna sammanfattas i punkterna nedan.

11. Insatserna under instrumentet har varit **relevanta** för att reagera på de humanitära aspekterna av migrationen och flyktingkrisen inom EU. Sammantaget talade följande slutsatser för att förordningen är relevant:

- Den tillhandahöll välbehövligt stöd till medlemsstaten – och således till dess nationella myndigheter – för att snabbt kunna reagera på omfattningen av det humanitära behov som uppkommer genom ett varierande antal stödmottagare.
- Eftersom åtgärderna under instrumentet kanaliserades direkt genom EU:s humanitära partner var det möjligt att reagera snabbt och ändamålsenligt på krisen.
- Tack vare instrumentets flexibla rättsliga ramverk var det möjligt att utveckla och anpassa reaktionen till de skiftande behoven på plats, ibland med extremt kort varsel.

12. **Samstämmighet och komplementaritet med tillgängliga EU-instrument och nationella instrument, samt samstämmighet med de fyra humanitära principerna** om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende, **garanterades** under aktiveringen av instrumentet. Instrumentet utgjorde ett komplement till åtgärder som vidtagits både av de nationella myndigheterna och under andra EU-instrument. Åtgärderna under instrumentet har utformats och genomförts med fullt iakttagande av de humanitära principerna. Sammantaget förekom inte några överlappningar med andra EU-instrument eller nationella instrument vid genomförandet av åtgärderna under krisstödsinstrumentet. Följande slutsatser återspeglar instrumentets samstämmighet:

- Den *samordningsmekanism* som kommissionen inrättat mellan sina olika avdelningar (t.ex. stödtjänsten för strukturreformer, GD Migration och inrikes frågor och GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder [Echo]), dess humanitära partner och nationella myndigheter är en viktig faktor för att undvika överlappningar och säkerställa synergier.
- Kommissionens samordnande *roll* mellan alla relevanta aktörer samt de grekiska myndigheternas antagande av finansieringsplanerna, vilka tjänade som strategiska dokument vid insatsen, var mycket viktiga och bidrog på ett positivt sätt till samordningen av EU:s reaktion på flyktingkrisen.

- Kommissionens närvaro på fältet, dess kontinuerliga övervakning av genomförandet av åtgärderna på plats och dess tillhandahållande av särskilda humanitära sakkunskaper har ansetts utgöra särskilt viktiga faktorer för att säkerställa samstämmighet och positiva resultat.

13. Sammantaget har instrumentet visat sig vara **ändamålsenligt**, eftersom de vidtagna åtgärderna uppnådde målen genom att tillgodose de grundläggande humanitära behoven och således tillhandahålla snabb undsättning till de utvalda stödmottagarna. Framför allt har situationen för flyktingar och migranter förbättrats i jämförelse med vid utgångspunkten år 2016. Instrumentets ändamålsenlighet återspeglats genom följande viktiga slutsatser:

- Åtgärderna under instrumentet uppnådde sina mål, bidrog till att bevara liv, förebygga och lindra mänskligt lidande samt förbättra de drabbade människornas värdighet.
- Stödmottagarnas behov tillgodosågs genom ett multisektoriellt tillvägagångssätt, såsom tillhandahållande av inkvartering, kontantöverföringar med olika ändamål, vatten, sanitet, hygienjänster, hälsa, skydd och utbildning.
- Arbetsmetoden under instrumentet (dvs. kanaliseringen av genomförandet av åtgärderna genom kommissionens etablerade humanitära partner) visade sig även vara ändamålsenlig för att tillhandahålla en snabb och flexibel insats.
- Det samarbete som utvecklats med lokala myndigheter, såsom kommuner, spelade en avgörande roll för att uppnå de centrala målen med huvudinitiativet Krisstöd för integration och inkvartering.

Även om det inte fanns några större hinder för att åtgärderna under instrumentet i Grekland skulle vara ändamålsenliga underskattades vissa utmaningar i början av krisen. På *strategisk nivå* påverkades t.ex. åtgärdernas ändamålsenlighet vid tidpunkten för aktiveringen främst av det konstanta flödet av migranter och flyktingar till Grekland. Dessutom blev de nationella myndigheterna överväldigade och införde till en början inte någon tydlig nationell strategi för att hantera flykting- och migrationskrisen. Vid den inledande aktiveringen var även samordningen en utmaning, huvudsakligen mellan alla relevanta aktörer (dvs. berörda kommissionsavdelningar, nationella myndigheter och kommissionens humanitära partner), men samordningen och samarbetet utvecklades och förbättrades vidare under insatsen i Grekland. På *operativ nivå* rörde utmaningarna de varierande uppgifterna om antalet stödmottagare (dvs. antalet ankommande flyktingar och migranter). Detta uppvägdes emellertid av instrumentets flexibilitet vid anpassningen till ändrade behov, i kombination med den noggranna övervakning som utfördes av kommissionens fältextperter på plats. Båda dessa delar var avgörande för att se till att behoven täcktes på ett ändamålsenligt sätt.

14. Instrumentets budget, inbegripet de årliga finansiella besluten, fastställdes i tid och återspeglade de avsedda behoven. Sammantaget var **effektiviteten** hos de åtgärder som

finansierats genom instrumentet adekvat och förbättrades under genomförandeperioden. Eftersom insatsen under instrumentet i Grekland var den första av sitt slag inom EU kan den inte jämföras fullt ut med EU:s insatser i tredje länder eftersom sammanhanget och faktorerna skiljer sig åt. En jämförelse mellan insatsen under instrumentet med liknande EU-insatser i tredje länder, såsom Egypten, Jordanien, Libanon och Turkiet, tyder emellertid på att de genomsnittliga kostnaderna för genomförandet av krisstödsåtgärderna i Grekland sammantaget var lägre i jämförelse med liknande insatser. Denna analys pekade emellertid även på olika effektivitetsnivåer i olika sektorer. Kostnadseffektiviteten var exempelvis hög inom sektorer såsom hälso- och sjukvård, bistånd för grundläggande behov genom kontantöverföringar med olika ändamål och tryggad livsmedelsförsörjning samt försörjningsmöjligheter, medan effektiviteten kunde ha varit större i sektorer såsom skydd och inkvarteringstjänster.

Även om det inte fanns några större hinder mot en rationalisering av de åtgärder som finansierades under instrumentet påverkades kostnadseffektiviteten av samma faktorer som angetts ovan med avseende på åtgärdernas effektivitet (t.ex. att de nationella myndigheterna blev överväldigade med avseende på kapacitet och samordning). Utmaningarna hörde närmare bestämt ihop med begränsningarna i den nationella infrastrukturen och de nationella tjänsterna för att välkomna och uppfylla standarderna för mottagande av det varierande antalet flyktingar och migranter, samt att lägren/områdena var utspridda i medlemsstaten. Dessa utmaningar påverkade kostnadseffektiviteten hos åtgärderna under instrumentet, särskilt i början av aktiveringen (dvs. under 2016), mot bakgrund av de högre stödkostnader som uppkom när åtgärderna under instrumentet inleddes i Grekland (t.ex. inrätta läger/områden för det uppsatta målet på 35 000 platser). Denna situation förbättrades emellertid under tiden, även på grund av de förebyggande åtgärder som kommissionen infört, vilket till exempel omfattade följande:

- Uppmuntra partner att anställa mer lokal personal och frivilliga (och minska den stora andelen utländsk personal) och etablera partnerskap med lokala icke-statliga organisationer.
- Uppmuntra kommissionens humanitära partner att förbättra effektiviteten genom stordriftsfördelar (t.ex. genom att konsolidera de olika program för kontantöverföringar som inledningsvis antagits av flera humanitära partner till ett enda program).
- Kommissionens strikta övervakning av åtgärderna under instrumentet bidrog till att främja kostnadseffektiva alternativ.

Dessa erfarenheter kan vara till nytta med avseende på det ständigt aktuella målet att öka kostnadseffektiviteten hos krisåtgärder.

15. Insatsen under instrumentet i Grekland gav ett konkret **EU-mervärde** som reaktion på krisen i den berörda medlemsstaten, eftersom den tillgodosåg det uppkomna humanitära behovet som inte hade kunnat tillgodoses genom något annat nationellt instrument eller

EU-instrument. EU-mervärdet hos åtgärderna under instrumentet ökade genom följande fyra utmärkande kännetecken:

- Den snabba insatsen genom storskaliga åtgärder.
- Instrumentets flexibilitet vid anpassningen till uppkomna behov.
- Sakkunskaper om humanitära åtgärder från kommissionens avdelningar, närvaron från kommissionens fältexperter på plats, samt dess etablerade humanitära partner.
- Den snabba mobiliseringen av icke-statliga organisationer som inte kunde ha finansierats genom något annat EU-instrument.

EU-mervärdet omfattade även överföringen av erfarenheter och sakkunskaper som de lokala organisationerna och de nationella aktörerna har erhållit som ett resultat av åtgärderna under instrumentet. Kommissionens möjlighet att ingå partnerskap med de lokala aktörerna i det civila samhället i egenskap av humanitära genomförandepartner gav ett ytterligare mervärde, eftersom det gjorde det möjligt att integrera de välbehövliga lokala sakkunskaperna i insatsen.

16. Även om det var för tidigt att bedöma **hållbarheten** hos åtgärderna under instrumentet, med tanke på att flera åtgärder fortfarande pågick när förordningen utvärderades, visar de slutsatser som beskrivs närmare i arbetsdokumentet ändå att ett antal åtgärder vidtagits i detta hänseende, enligt följande:

- Alla av kommissionens humanitära partner tog hänsyn till hållbarhet vid utformningen och genomförandet av sina åtgärder, och hållbarhets- och exitstrategier återspeglades även i 2018 års strategi för operativa prioriteringar för krisstöd.
- För att de huvudsakliga programmen ska kunna fortsätta har EU-finansiering säkerställts genom andra EU-instrument (den 20 december 2018 undertecknades Amif/Emas delegeringsavtal för 2019 med FN:s flyktingkommissariat [UNHCR], Internationella organisationen för migration [IOM] och FN:s barnfond [Unicef]).
- Som ett resultat av åtgärderna under instrumentet har samordningen mellan alla relevanta aktörer ökat, dvs. kommissionens avdelningar, nationella och lokala myndigheter (inbegripet kommuner), partner och lokala organisationer.
- För att se till att insatserna fortsätter har en inbyggd överföring av kunskaper och kapacitetsbyggande tillhandahållits både lokala organisationer och nationella myndigheter.
- De ytterligare åtgärder för att stärka de nationella myndigheternas kapacitet som finansierats genom andra avdelningar inom kommissionen, till exempel

stödtjänsten för strukturreformer och GD Migration och inrikes frågor, kompletterade även hållbarheten hos de åtgärder som genomförts under instrumentet i Grekland.

IV. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG

17. Med beaktande av slutsatserna i arbetsdokumentet, sin bedömning av den kvalitativa och tillgängliga kvantitativa bevisningen, samt de operativa erfarenheterna och de lärdomar som dragits, är kommissionens sammantagna slutsats att aktiveringen och insatserna under instrumentet i Grekland var positiva och uppnådde de mål som fastställts i förordningen. Det ska emellertid observeras att genomförandet av åtgärderna under instrumentet, och således utvärderingen av det, endast grundas på aktiveringen av instrumentet i Grekland. Därför är det viktigt att skilja mellan de utmaningar och rekommendationer som är relevanta för den rättsliga ramen och aktiveringen vad gäller själva förordningen och de som är relevanta för de insatser som specifikt genomfördes i Grekland.
18. Kommissionen anser att förordningens mål uppfylldes genom aktiveringen av instrumentet, genom att den nödvändiga strukturerade humanitära insatsen och infrastrukturen för att reagera på krisen i Grekland inrättades. Tidpunkten för aktiveringen var lämplig och gjorde det möjligt att koppla samman den ursprungliga krisen och den nuvarande mer riktade insatsen. Kvaliteten på de tjänster som tillhandahölls var tillfredsställande och åtgärdernas hållbarhet garanterades genom den smidiga överlämningen av åtgärderna under instrumentet till andra finansieringskällor. Kommissionen rekommenderar därför att den nuvarande aktiveringen av instrumentet avslutas.
19. När det gäller själva förordningen finns det enligt kommissionens bedömning följande tre möjliga alternativ:

- 1) Upphävande av förordning 2016/369

Insatsen under instrumentet var relevant för att på ett snabbt och ändamålsenligt sätt kunna hantera en situation av den aktuella omfattningen mot bakgrund av de överväldigande humanitära konsekvenser som Grekland ställdes inför vid den aktuella tidpunkten. Både förordningens arbetsmetod och rättsliga ram möjliggjorde en flexibel, snabb insats. Insatsen genomfördes med hjälp av erfarenhet från kommissionens avdelningar och genom att mobilisera stöd från humanitära partnerorganisationer. Partner har samarbetat med både de nationella myndigheterna och lokala organisationer, vilket i sin tur har medfört en kapacitetsuppbyggnad och en överföring av kunskaper för att öka åtgärdernas hållbarhet.

Förordningens rättsliga ram är därför lämplig och tillräckligt flexibel för att ge stöd till en medlemsstat som drabbas av andra eller liknande typer av kriser (och som uppfyller villkoren för stöd) och ger uttryck för en solidaritet inom EU på grundval av

kommissionens humanitära sakkunskaper, om och när ett sådant behov skulle uppkomma.

Att upphäva förordningen skulle därför innebära att EU går miste om ett instrument som har visat sig vara ändamålsenligt för att reagera på de humanitära följderna från en kris med exceptionell omfattning och påverkan inom EU, såsom framgår av arbetsdokumentet. Förordningens tillämpningsområde är dessutom redan begränsat till situationer där kapaciteten i en medlemsstat inte räcker till vid en katastrof orsakad av människan eller en naturkatastrof och till exceptionella omständigheter där inga andra instrument som är tillgängliga för medlemsstaterna och unionen är tillräckliga.

Mot denna bakgrund rekommenderar kommissionen inte denna åtgärd.

2) Ändring av förordning 2016/369

Kommissionen anser inte att några ändringar av förordningen är nödvändiga. Det finns inga belägg för att den rättsliga ramen behöver ändras.

Vad gäller genomförandet av de åtgärder under instrumentet som rörde det specifika fallet Grekland anser kommissionen att de utmaningar som identifierats under denna första aktivering av instrumentet – såsom de förändrade behoven i Grekland, i kombination med att den nationella kapaciteten och samordningen var otillräcklig, vilket särskilt påverkade åtgärdernas effektivitet och ändamålsenlighet – utgör yttre faktorer. De har inte något direkt samband med instrumentets rättsliga ram, utan hör samman med situationen i den berörda medlemsstaten.

Vid en eventuell framtida aktivering hänför sig dessutom de områden för möjliga förbättringar som identifierats till de operativa aspekterna och inte till instrumentets rättsliga ram, exempelvis införandet av samordningsstrukturer samt den tidiga kartläggningen av lokal kapacitet inom den eller de berörda medlemsstaterna för att möjliggöra ett tidigt deltagande av lokala/nationella organisationer. Vid varje eventuell framtida aktivering kan de erfarenheter som gjorts och rekommendationerna således beaktas vid anpassningen av åtgärderna under instrumentet till behoven och situationen i den eller de berörda medlemsstaterna – utan att det krävs att förordningen ändras i rättsligt hänseende.

Mot denna bakgrund rekommenderar kommissionen inte denna åtgärd.

3) Bibehållande av förordning 2016/369

Utöver de aspekter som behandlas ovan under det första alternativet innebär ett bibehållande av förordningen, där krisstödet under den hålls i ett ”stand-by-läge”, att EU har ett verktyg för att stödja en eller flera medlemsstater genom humanitära insatser vid en framtida kris (inte enbart i samband med migration) av en exceptionell omfattning inom deras territorium.

Krisstödsinstrumentet är det enda instrument som är utformat för insatser vid ovanliga händelser inom EU som har stor påverkan. Det kan aktiveras snabbt av rådet efter ett förslag från kommissionen och kompletterar medlemsstaternas åtgärder inom ramen för deras nationella behörighet. Sammantaget ger instrumentet uttryck för solidaritet inom EU och visar EU-medborgarna det mervärde som EU ger genom att tillhandahålla skydd vid behov.

”Stand-by”-alternativet har inte någon inverkan på budgeten så länge krisstödet inte aktiveras. Ett symboliskt anslag ska emellertid göras i Europeiska unionens budget.

Kommissionen rekommenderar därför detta alternativ.

20. Efter de lärdomar som dragits och på grundval av de erfarenheter som hittills gjorts välkomnar kommissionen återkoppling från berörda parter, som kommer att fortsätta vara den främsta drivkraften för framtida förbättringar.