III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 9/2020

(v skladu s členom 322(1)(a) PDEU)

predloženo predlogu Komisije za sklep Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite *(COM(2020) 220 final)*

(2020/C 385/01)

VSEBINA

	Odstavek	*Stran*
Uvod	1–4	2
Mehanizem Unije na področju civilne zaščite	5–6	3
Mnenje Sodišča o predlaganih spremembah	7	4
Pripombe o finančnih vidikih	8–9	4
Ustreznost povečanja splošnega proračuna ni dovolj podprta	10–14	4
Z uvedbo neposrednega javnega naročanja bi se lahko pospešilo odzivanje EU na krize	15–18	6
Posredno upravljanje lahko za dobro finančno poslovodenje operacij mehanizma Unije na področju civilne zaščite pomeni večjo prožnost, vendar tudi tveganja	19–22	7
Zaščita finančnih interesov Unije in pregledi na kraju samem, ki jih izvaja Evropsko računsko sodišče	23–24	7
Pripombe v zvezi s potencialom smotrnosti mehanizma Unije na področju civilne zaščite	25–32	8
Minimalna raven sredstev za porabo za vsakega od stebrov preprečevanja, pripravljenosti in odzivanja ni zagotovljena	25–28	8
Pri spremljanju nekaterih novih dejavnosti mehanizma Unije na področju civilne zaščite obstajajo vrzeli	29–32	8

RAČUNSKO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 322(1) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije ([1]),

ob upoštevanju Sklepa št. 1313/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite ([2]),

ob upoštevanju predloga Komisije za sklep Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite ([3]),

ob upoštevanju zahteve Sveta z dne 18. junija 2020 za mnenje o navedenem predlogu –

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

Uvod

1. Kriza zaradi pandemije COVID-19 ni prva svetovna zdravstvena kriza, s katero se spoprijema Evropa. Toda njene posledice so brez primere. Pandemija je pokazala, da bi morala biti EU bolje pripravljena na prihodnje obsežne krize. Države članice so s presenečenjem odkrivale obseg in hitrost nastajajoče krize, zmogljivosti njihovih zdravstvenih sistemov pa so bile močno obremenjene. Medicinske opreme je primanjkovalo, pojavljale pa so se tudi težave v zvezi z zmogljivostmi skladiščenja ([4]).

2. Odgovornost za preprečevanje nesreč in kriz na ozemlju držav članic EU ter za pripravljenost in odzivanje nanje je še vedno prvenstveno naloga držav članic. Toda Komisija ima na področju civilne zaščite podporno pristojnost. To pomeni, da se nekateri ukrepi na tem področju sprejemajo na ravni EU in pri odzivanju na prihodnje grožnje za zdravje bo imela svojo vlogo tudi EU.

3. Evropski svet se je 26. marca 2020 sestal, da bi razpravljal o odzivu EU na pandemijo. Objavil je skupno izjavo ([5]), v kateri je izrazil željo, da bi se iz krize zaradi COVID-19 kaj naučili. Navedel je tudi, da je prišel čas za vzpostavitev „ambicioznejšega in obsežnejšega sistema kriznega upravljanja“ v EU, in pozval Komisijo, naj pripravi predloge v zvezi s tem. Komisija je 2. junija 2020 objavila tak predlog o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite ([6]) (v nadaljnjem besedilu: predlog).

4. Svet Evropske unije je 18. junija 2020 Sodišče pozval, naj čim prej pripravi mnenje o predlogu. To mnenje o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite dopolnjuje druga mnenja, ki jih je Sodišče objavilo glede izredne prožnosti

([1]) UL L 193, 30.7.2018, str. 1.
([2]) UL L 347, 20.12.2013, str. 924, kakor je bil spremenjen z Uredbo (EU) 2018/1475 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. oktobra 2018 (UL L 250, 4.10.2018, str. 1) in Sklepom (EU) 2019/420 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. marca 2019 (UL L 77 I, 20.3.2019, str. 1).
([3]) COM(2020) 220 final, 2020/0097 (COD), 2.6.2020.
([4]) Za podrobnejše informacije glej obrazložitveni memorandum k predlogu (COM(2020) 220 final), oddelek 3, četrta alinea: Ustreznost in poenostavitev ureditve, str. 4.
([5]) Skupna izjava članov in članic Evropskega sveta, 26. marec 2020.
([6]) UL L 347, 20.12.2013, str. 924.

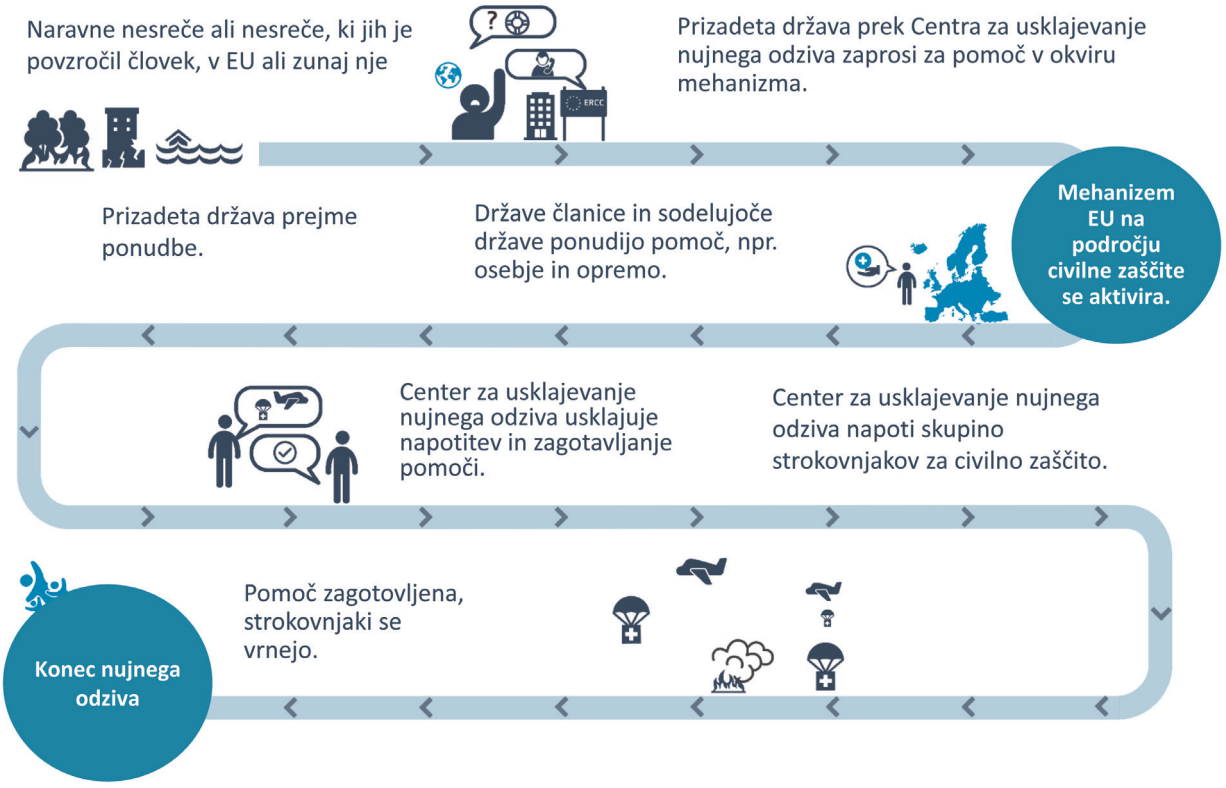
pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov ([7]), o uredbi REACT-EU in uredbi o skupnih določbah ([8]), Skladu za pravični prehod ([9]) ter mehanizmu za okrevanje in odpornost ([10]).

Mehanizem Unije na področju civilne zaščite

5. Mehanizem Unije na področju civilne zaščite je bil vzpostavljen s Sklepom št. 1313/2013/EU. Prispeval naj bi k izvajanju člena 196 (o civilni zaščiti) in člena 222 (o solidarnosti med državami članicami EU) Pogodbe o delovanju Evropske unije. Vzpostavljen je bil za izboljšanje sodelovanja med Evropsko unijo in sodelujočimi državami ([11]) in posledično uspešnejšega preprečevanja naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, ter priprave in odzivanja nanje. Za pomoč v okviru tega mehanizma lahko zaprosi katera koli država na svetu. V ***okviru 1*** je ponazorjeno, kako mehanizem Unije na področju civilne zaščite deluje.

Okvir 1

Kako deluje mehanizem EU na področju civilne zaščite?



Vir: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

6. Pravni okvir, na katerem temelji mehanizem Unije na področju civilne zaščite, je bil dvakrat spremenjen. Prva sprememba je bila uvedena z Uredbo (EU) 2018/1475 ([12]). Druga sprememba je bila uvedena s Sklepom (EU)

([7]) Mnenje št. 3/2020, sprejeto 14. aprila 2020, objavljeno 15. aprila 2020.
([8]) Mnenje št. 4/2020, sprejeto 13. julija 2020, objavljeno 14. julija 2020.
([9]) Mnenje št. 5/2020, sprejeto 20. julija 2020, objavljeno 22. julija 2020.
([10]) Mnenje št. 6/2020, sprejeto 7. septembra 2020, objavljeno 9. septembra 2020.
([11]) V mehanizmu Unije na področju civilne zaščite sodelujejo tudi Islandija, Severna Makedonija, Črna gora, Norveška, Srbija in Turčija.
([12]) Uredba (EU) 2018/1475 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. oktobra 2018 o določitvi pravnega okvira evropske solidarnostne enote ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1288/2013, Uredbe (EU) št. 1293/2013 in Sklepa št. 1313/2013/EU (UL L 250, 4.10.2018, str. 1).

2019/420 ([13]), s katerim je bil vzpostavljen mehanizem rescEU zaradi čezmejnih gozdnih požarov in poplav na ozemlju držav članic EU. Z zadnjo revizijo ([14]) so bile uvedene tudi določbe ([15]) za zmanjšanje tveganj z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami. Vsebinske ukrepe v zvezi s tem je bilo treba sprejeti do decembra 2020. Ker pa se je pandemija COVID-19 začela pred začetkom veljavnosti teh določb, ni bilo mogoče oceniti njihovega celotnega potenciala.

Mnenje Sodišča o predlaganih spremembah

7. Splošni cilj predloga ([16]) je omogočiti Uniji, da svojim državljanom v Evropi in zunaj nje zagotavlja boljšo podporo v kriznih in izrednih razmerah. Mnenje Sodišča vsebuje pripombe o finančnih vidikih in potencialu smotrnosti mehanizma Unije na področju civilne zaščite.

Pripombe o finančnih vidikih

8. Komisija bi morala v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti ([17]) ukrepati le, kadar je to potrebno na ravni EU in na način, ki ne presega tistega, kar je potrebno za rešitev problema ([18]). Iz tega sledi, da se mehanizem Unije na področju civilne zaščite lahko uporabi za usklajevanje pomoči le, kadar kriza grozi, da bo presegla zmogljivosti države, da se nanjo odzove, in kot odziv na prošnjo za pomoč.

9. Z drugimi besedami, vloga mehanizma Unije na področju civilne zaščite bo dopolnjevanje zmogljivosti držav članic in ne nadomeščanje teh zmogljivosti. Da bi se spoštovali zgoraj navedeni načeli, je treba temeljito oceniti, katerih odzivnih zmogljivosti države članice ne pokrivajo ustrezno, in tako opredeliti področja, na katerih bi bilo mogoče zaprositi za podporo v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite.

Ustreznost povečanja splošnega proračuna ni dovolj podprta

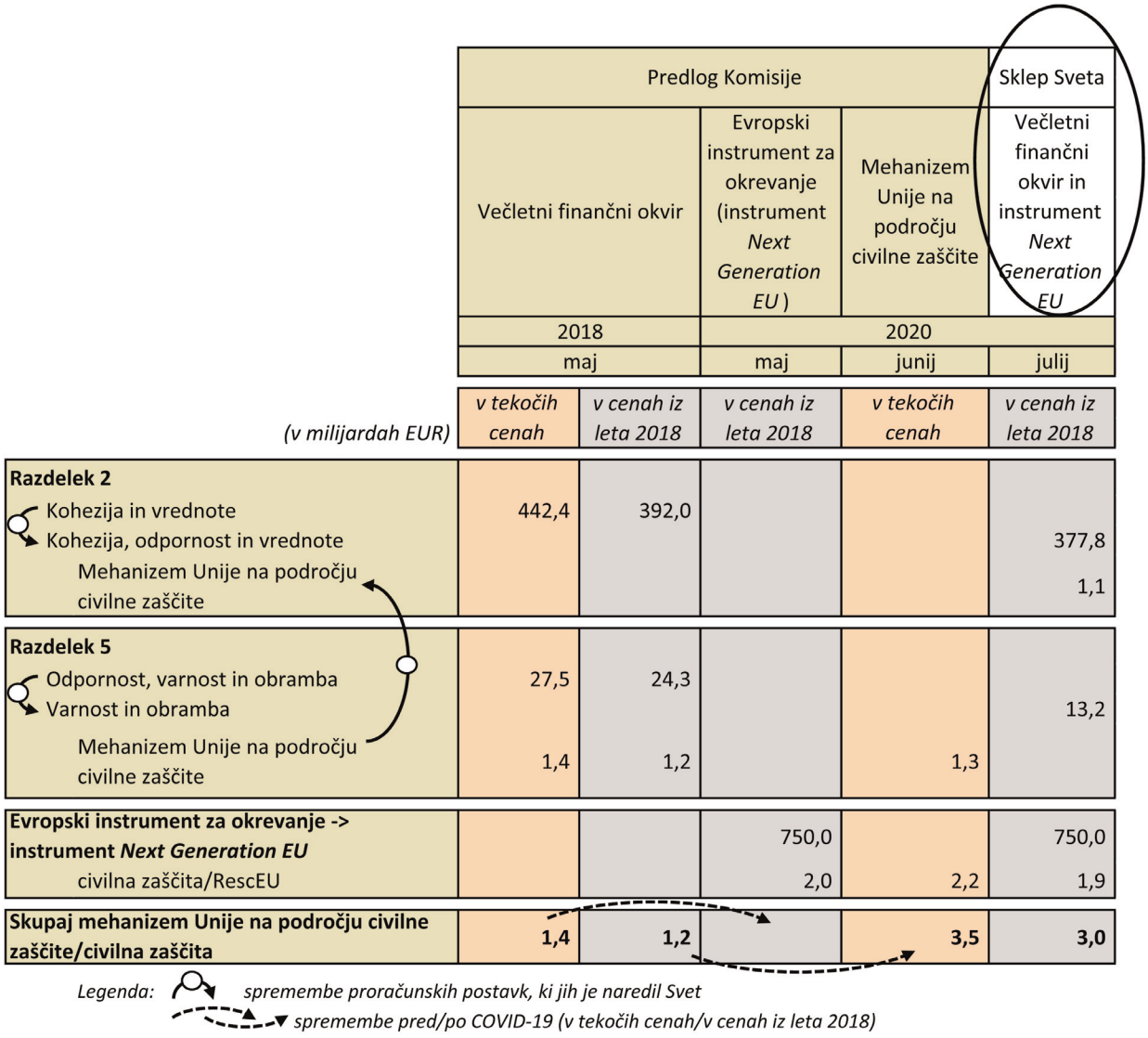
10. S predlogom so proračunska sredstva mehanizma Unije na področju civilne zaščite za obdobje 2021–2027 povečana na 3,5 milijarde EUR v tekočih cenah. To pomeni 150-odstotno povečanje glede na prvotno raven sredstev, ki znaša 1,4 milijarde EUR v tekočih cenah. Del tega zneska (1,3 milijarde EUR) bo zagotovljen neposredno iz večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 (novi odstavek 1(a) člena 19). Nadaljnje 2,2 milijarde EUR bo na voljo v okviru novega evropskega instrumenta za okrevanje (novi člen 19(a)). Ta sredstva iz evropskega instrumenta za okrevanje bodo predstavljala zunanje namenske prejemke v skladu s členom 21(5) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta ([19]).

11. Enako 150-odstotno povečanje proračunskih sredstev mehanizma Unije na področju civilne zaščite za obdobje 2021–2027 je bilo potrjeno na izrednem zasedanju Evropskega sveta julija 2020: Svet je s sklepom povečal skupna proračunska sredstva mehanizma Unije na področju civilne zaščite na 3 milijarde EUR, in sicer z 1,2 milijarde EUR v cenah iz leta 2018. Realno so zneski, uporabljeni v predlogu in sklepu Sveta, enaki, le da so v predlogu izraženi v tekočih cenah, v sklepu pa v cenah iz leta 2018. Poleg tega je bilo 1,1 milijarde EUR dane na voljo iz večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027. Dodatne 1,9 milijarde EUR bilo dane na voljo v okviru instrumenta *Next Generation EU* ([20]). Svet je uvedel tudi novo proračunsko postavko za mehanizem Unije na področju civilne zaščite. Zdaj spada v razdelek 2 „Kohezija, odpornost in vrednote“ in ne v razdelek 5, ki je bil preimenovan v „Varnost in obramba“ (glej ***okvir 2***).

([13]) Sklep (EU) 2019/420 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. marca 2019 o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (UL L 77 I, 20.3.2019, str. 1.).
([14]) UL L 77 I, 20.3.2019, str. 1.
([15]) Členi 6 (Obvladovanje tveganj), 21 (Upravičene dejavnosti na področju preventive in pripravljenosti), 23 (Upravičene dejavnosti, povezane z opremo in operacijami), 32 (Izvedbeni akti).
([16]) Na podlagi predloga Komisije (COM(2019) 125) z dne 7. marca 2019, omejenega na proračunske določbe Sklepa št. 1313/2013/EU v skladu s predlogom Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 (COM(2018) 321) z dne 2. maja 2018.
([17]) Člen 5(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C 202, 7.6.2016, str. 1).
([18]) *Better Regulation Guidelines* (SWD(2017) 350), 7.7.2017, str. 4, poglavje I.2, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.
([19]) UL L 193, 30.7.2018, str. 1.
([20]) Komisija je 28. maja 2020 (COM(2020) 441) predlagala evropski instrument za okrevanje, ki ga Svet zdaj imenuje *Next Generation EU*, da bi podprla okrevanje EU po pandemiji COVID-19.

Okvir 2

Večletni finančni okvir in instrument *Next Generation EU* – Od prvotnega predloga Komisije maja 2018 do dogovora Evropskega sveta julija 2020



Vir: Evropsko računsko sodišče. Informacije temeljijo na javno dostopni dokumentaciji.

12. Sodišče je ocenilo, ali predlog vsebuje jasno intervencijsko logiko, ki kaže, kako se bodo s finančnimi sredstvi EU obravnavale ugotovljene potrebe, in dokazuje dodano vrednost podpore EU. Komisija je navedla, da so bile predhodne izkušnje, pridobljene z izbruhom COVID-19, ki so bile ugotovljene v tesnem sodelovanju z ustreznimi zainteresiranimi stranmi na nacionalni ravni in na ravni Unije, vključene v predlog, kar je prispevalo k temeljiti oceni učinka predlaganih politik ([21]). Sodišče meni, da je to pretirana ocena, saj zaradi nujnosti odzivanja na izbruh COVID-19 predlog ni bil predmet običajnih postopkov za oceno učinka ali posvetovanja z deležniki.

13. V skladu s predlogom bodo mehanizmu Unije na področju civilne zaščite dodeljene dodatne odgovornosti ([22]). Vendar pa predlog ne vsebuje informacij o ocenjenih stroških, povezanih s temi odgovornostmi. Po mnenju Sodišča so te informacije nujne za utemeljitev predlaganega znatnega povečanja proračuna.

14. Glede na navedeno je nemogoče ugotoviti, ali je predlagani proračun ustrezen za dosego zastavljenih ciljev.

([21]) Obrazložitveni memorandum k predlogu, oddelek 3, tretja alinea: Ocena učinka, str. 4.

([22]) Na primer delo v okviru podpore medsektorskim in čezmejnim pristopom, oblikovanje strateških rezerv medicinske opreme na ravni EU, razvoj zmogljivosti za medicinsko evakuacijo in oblikovanje ekip za nujno medicinsko pomoč.

Z uvedbo neposrednega javnega naročanja bi se lahko pospešilo odzivanje EU na krize

15. V okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite, kot je trenutno vzpostavljen, lahko Komisija države članice podpira z neposrednimi nepovratnimi sredstvi ali s skupnim javnim naročanjem zmogljivosti rescEU v imenu držav članic ([23]). V okviru dogovora o skupnem javnem naročilu ([24]) Evropska komisija usklajuje postopek javnega naročanja. Izvaja ankete o potrebah držav članic, pripravlja tehnične specifikacije, organizira postopek javnega naročanja, ocenjuje ponudbe in oddaja naročila. Države članice lahko nato na podlagi teh pogodb objavijo posamezna naročila in nabavijo medicinsko opremo.

16. V kriznih razmerah so skladno z obstoječo zakonodajo ([25]) dovoljene izjeme pri omejitvah, ki jih je treba v postopkih javnega naročanja običajno upoštevati. Zlasti se lahko uporabijo postopki s pogajanji brez predhodne objave, „če zaradi skrajne nujnosti, nastale kot posledica dogodkov, ki jih javni naročnik ni mogel predvideti, rokov […] ni mogoče upoštevati“ ([26]). Podobno je v podrobnih pravilih o javnem naročanju iz Priloge I k finančni uredbi določeno, da lahko javni naročniki uporabijo „postopek s pogajanji brez predhodne objave obvestila o naročilu, ne glede na ocenjeno vrednost naročila […], kolikor je to zares potrebno, kadar zaradi skrajne nujnosti, nastale zaradi nepredvidljivih dogodkov, ni mogoče upoštevati rokov […] in kadar okoliščin, ki utemeljujejo takšno skrajno nujnost, ni mogoče pripisati javnemu naročniku“ ([27]). Komisija je 1. aprila 2020 izdala smernice ([28]), v katerih je navedla, da „zaradi razmer, kot je sedanja kriza zaradi bolezni COVID-19, ki predstavlja izjemno in nepredvidljivo nujnost, direktive EU ne vsebujejo postopkovnih omejitev“.

17. Glede na navedbe Komisije so zmogljivosti Komisije za neposredno javno naročanje omogočale hitrejši odziv na ravni EU, saj so preobremenjene države članice potrebovale štiri tedne za začetek prvega javnega naročila ([29]). Doslej so se začeli štirje skupni postopki javnega naročanja, povezani s COVID-19, v skupni najvišji vrednosti 3,5 milijarde EUR ([30]). Vendar ima veljavna zakonodaja, ki ureja skupne postopke javnega naročanja, nekatere inherentne omejitve. Ena od teh je, da je Komisija odgovorna za sklenitev okvirne pogodbe, vendar lahko opremo neposredno kupijo le države članice ob upoštevanju vnaprej določene kvote. To pomeni, da Komisija sama ne more ustvariti zalog, kar omejuje njen prispevek k splošni stopnji pripravljenosti EU.

18. V skladu s predlogom bo Komisija pooblaščena za neposredno izvajanje javnega naročanja v izrednih razmerah, podobnih krizi zaradi COVID-19. Sodišče meni, da bi taka poteza lahko Komisiji v prihodnosti omogočila hitrejše odzivanje v podobnih razmerah in zmanjšala operativno breme za države članice. Vendar je za neposredno javno naročanje, če bo dopolnilna vloga mehanizma Unije na področju civilne zaščite uresničena (glej odstavek **9**), bistveno, da to, kar v okviru javnega naročanja naroči EU, v celoti dopolnjuje to, kar se naroči v državah članicah, ki jih je prizadela kriza. Nekatera pomembna orodja za zagotavljanje tega dopolnjevanja že obstajajo, in sicer: člena 5 in 6 sklepa o

([23]) Člen 12(3) Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite, kakor je bil spremenjen.

([24]) V členu 5 „Skupno javno naročanje zdravstvenih protiukrepov“ Sklepa št. 1082/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o resnih čezmejnih nevarnostih za zdravje in o razveljavitvi Odločbe št. 2119/98/ES (UL L 293, 5.11.2013, str. 1) so določeni pogoji za začetek skupnih postopkov javnega naročanja na podlagi dogovora o skupnem javnem naročilu.

([25]) Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65) (direktiva o javnem naročanju) in Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 193, 30.7.2018, str. 1) (finančna uredba).

([26]) Člen 32(2)(c) Direktive 2014/24/EU.

([27]) Točka 11.1(c) Priloge I k finančni uredbi.

([28]) Smernice Evropske komisije o uporabi okvira za javno naročanje v izrednih razmerah zaradi krize v zvezi z boleznijo COVID-19 (UL C 108 I, 1.4.2020, str. 1).

([29]) „Čeprav se je Komisija nemudoma odzvala na izbruh z ustvarjanjem zalog medicinske opreme Unije, je prvo javno naročilo izvedla šele približno štiri tedne po prvih potrjenih primerih COVID-19 v Evropi, saj so bile države članice zaposlene z reševanjem izrednih razmer in niso mogle zagotoviti hitrega javnega naročanja in skladiščenja zmogljivosti rescEU v prostorih držav članic.“ Obrazložitveni memorandum k predlogu, oddelek 3, četrta alinea: Ustreznost in poenostavitev ureditve, str. 5.

([30]) Evropska komisija, Medicinska in zdravstvena podpora EU: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_en.

mehanizmu Unije na področju civilne zaščite, v katerih je določeno, da so redne ocene tveganja preventivni ukrepi, zahteva, da države članice prek Centra za usklajevanje nujnega odziva zagotovijo informacije o svojih razpoložljivih operativnih zmogljivostih, ter ocene zmogljivosti, določene v členu 34(2) sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite ([31]).

Posredno upravljanje lahko za dobro finančno poslovodenje operacij mehanizma Unije na področju civilne zaščite pomeni večjo prožnost, vendar tudi tveganja

19. Komisija predlaga, da se posredno upravljanje ([32]) vključi kot metoda izvrševanja proračuna poleg načina neposrednega upravljanja, ki se je uporabljal do zdaj. V praksi to pomeni, da bo Komisija izvajanje operacij v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite prenesla na organe iz člena 62(1)(c) finančne uredbe. Komisija posredno upravljanje že uporablja v izrednih razmerah za humanitarno pomoč v EU in zunaj nje. Sodišče meni, da se bo prožnost v krizah s tem povečala.

20. V okviru posrednega upravljanja izvajalski partnerji pri izvajanju ukrepov upoštevajo lastne upravne postopke. Zato bo uspešnost ukrepov, ki se izvajajo v okviru tega načina upravljanja, odvisna od zmogljivosti in strokovnega znanja izvajalskih partnerjev.

21. V ta namen bo temeljita predhodna ocena potencialnih izvajalskih partnerjev bistvena za zagotavljanje pravilnosti in dobrega finančnega poslovodenja operacij mehanizma Unije na področju civilne zaščite, ki se izvajajo v okviru posrednega upravljanja. Skladno s členom 154(3–4) finančne uredbe mora Komisija pred sklenitvijo pogodbe z potencialnimi izvajalskimi partnerji oceniti pravila in postopke, ki jih ti uporabljajo ([33]).

22. Kljub tem zahtevam, ki jih nalaga finančna uredba, je Sodišče pri nedavnem revizijskem delu odkrilo nekaj napak v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo pri ukrepih v izrednih razmerah v okviru posrednega upravljanja, kot je neupravičenost stroškov ([34]).

Zaščita finančnih interesov Unije in pregledi na kraju samem, ki jih izvaja Evropsko računsko sodišče

23. Sodišče na splošno meni, da so njegove revizijske pravice dovolj zaščitene z novo uvodno izjavo 19 in sklicem na uporabo finančne uredbe v členih 25 in 27 predloga. Vendar ima pomisleke, da člen 27 bralcem v državah nečlanicah EU morda ne opisuje dovolj jasno obsega revizijskih pravic Sodišča. Pomisleki izhajajo iz dejstva, da je v členu navedeno, da ima urad OLAF pravico opravljati preglede na kraju samem, ne pa tudi to, da ima to pravico tudi Sodišče.

24. Ta nenavedba revizijske pravice Sodišča je problem. V Pogodbah in finančni uredbi je določeno, da ima Sodišče pravico izvajati revizije na kraju samem pri vseh organih, ki upravljajo prihodke ali odhodke v imenu Unije, in v prostorih prejemnikov sredstev Unije. Bralcem, ki so seznanjeni z institucionalno ureditvijo EU, je ta koncept znan. Bralcem v državah nečlanicah EU in tretjim osebam, ki manj poznajo zakonodajo EU, navedba v uvodnih izjavah morda ni dovolj jasna. Da se to popravi, Sodišče predlaga, da se parenteza „vključno s preverjanjem na kraju samem“ prestavi v prvo poved člena 27. V drugi povedi bi jo bilo treba nato črtati, da ne bo ponavljanja.

([31]) „Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu vsaki dve leti predloži poročilo […]. Poročilo vsebuje informacije o napredku pri doseganju ciljnih zmogljivosti in preostalih vrzeli […], pri čemer se upošteva vzpostavitev zmogljivosti rescEU […]. Poročilo vsebuje tudi pregled razvoja proračuna in stroškov, ki se nanašajo na odzivne zmogljivosti, ter oceno potrebe po nadaljnjem razvoju teh zmogljivosti.“

([32]) Novi člen 25: „Komisija izvaja finančno pomoč Unije z neposrednim upravljanjem v skladu s finančno uredbo ali s posrednim upravljanjem z organi iz člena 62(1)(c) finančne uredbe.“

([33]) „[…] Komisija zagotovi, da je raven zaščite finančnih interesov Unije enaka ravni, ki se zagotovi, kadar Komisija izvršuje proračun […]“ (način neposrednega upravljanja). „Komisija to stori z oceno sistemov, pravil in postopkov oseb in subjektov, ki izvršujejo sredstva Unije, če se namerava opreti na take sisteme, pravila in postopke pri izvajanju ukrepov, ali z uporabo ustreznih nadzornih ukrepov […].“

([34]) Letno poročilo za leto 2019 (še ni objavljeno) (poglavje 7 – razdelek 3 večletnega finančnega okvira), okvir 7.3: Navedeni previsoki stroški za plače, in letno poročilo za ERS za leto 2019 (še ni objavljeno), okvir 5: Primeri količinsko opredeljivih napak.

Pripombe v zvezi s potencialom smotrnosti mehanizma Unije na področju civilne zaščite

Minimalna raven sredstev za porabo za vsakega od stebrov preprečevanja, pripravljenosti in odzivanja ni zagotovljena

25. Strategija EU za odzivanje na krize ima tri stebre: preprečevanje, pripravljenost in odzivanje. V Prilogi I k sklepu o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite so določeni minimalni deleži financiranja (s prožnostjo v višini 8 odstotnih točk v obe smeri) za vsakega od teh temeljnih stebrov, in sicer:

— Preventiva: 20 % +/– 8 odstotnih točk, kar pomeni med 12 % in 28 %.

— Pripravljenost: 50 % +/– 8 odstotnih točk, kar pomeni med 42 % in 58 %.

— Odziv: 30 % +/– 8 odstotnih točk, kar pomeni med 22 % in 38 %.

26. S temi deleži je zagotovljeno, da bo vsakemu stebru zagotovo dodeljen minimalni znesek. Sodišče meni, da je to dobro. Vendar Komisija v svojem predlogu trdi, da je bila zaradi Priloge I ovirana prožnost pri odzivanju na izbruh COVID-19. Komisija zato predlaga črtanje Priloge. To pa bi pomenilo, da za vsak strateški steber ne bodo dodeljena minimalna finančna sredstva.

27. Komisija predlagano črtanje utemeljuje s tem, da „odstotki iz Priloge I ne zagotavljajo zadostne prožnosti, da bi EU lahko dosegla zastavljene cilje. V izrednih razmerah povzročajo odstotki iz Priloge I nepotrebno upravno breme in lahko omejijo prožnost, ki je potrebna za prilagajanje na potrebe po nesreči v katerem koli letu“ ([35]).

28. Kot je navedeno v obrazložitvenem memorandumu k predlogu, je „[d]olgoročno […] preprečevanje in zmanjševanje vpliva nesreč z boljšo pripravljenostjo bolj stroškovno učinkovito kot odzivanje nanje […].“ Pripravljenost je temelj kriznega upravljanja. To je osrednji koncept od začetka mehanizma Unije na področju civilne zaščite. Po mnenju Sodišča črtanje Priloge I pomeni, da minimalna finančna sredstva za vsak strateški steber niso več zagotovljena. Sodišče meni, da bi bilo treba v zakonodaji opozoriti, da bi morala Komisija vlagati v vse tri strateške stebre (preprečevanje, pripravljenost in odzivanje) cikla obvladovanja nesreč.

Pri spremljanju nekaterih novih dejavnosti mehanizma Unije na področju civilne zaščite obstajajo vrzeli

29. Predlog vsebuje le naslednji dodatni glavni kazalnik: „količino zmogljivosti rescEU, vzpostavljenih za zagotavljanje pomoči v težko obvladljivih razmerah“ ([36]).

30. Nekatere nove dejavnosti in cilji, predlagani za mehanizem Unije na področju civilne zaščite, nimajo nobenega kazalnika ali posebnega spremljanja, ki bi bil z njimi povezan. Med te spadajo:

— odhodki za neposredno in skupno nabavo,

— poenostavitev/odzivanje/uspešnost v okviru operacij posrednega upravljanja,

— krepitev medsektorske in družbene pripravljenosti,

— nova vloga Centra za usklajevanje nujnega odziva pri operativnem usklajevanju in spremljanju,

— več naložb v pripravljenost na ravni Unije.

31. Po mnenju Sodišča bi moral predlog vključevati dodatne kazalnike, s katerimi bi se posebej spremljali zgoraj opisani elementi.

([35]) Obrazložitveni memorandum k predlogu (COM(2020) 220 final), oddelek 5, druga alinea, Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga, str. 6.
([36]) Člen 3(2), točka (b) predloga.

32. Ker v predlogu ni določena minimalna stopnja sredstev za porabo za vsakega od treh ključnih strateških stebrov strategije EU za odzivanje v izrednih razmerah (preprečevanje, pripravljenost in odzivanje), Sodišče meni, da bi bilo koristno za vsakega od teh stebrov vključiti mehanizem za poročanje o dejanski porabi v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgu 28. septembra 2020.

Za Evropsko računsko sodišče
Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik