EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 6.6.2025
COM(2025) 286 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Poročilo o napredku na področju zmogljivosti glede odzivnih zmogljivosti mehanizma Unije na področju civilne zaščite

{SWD(2025) 146 final}

Kazalo

1. Povzetek 2

Seznam kratic 4

2. Uvod 5

3. Priporočila za odzivne zmogljivosti UCPM 5

a. Priporočila za evropski nabor civilne zaščite (ECPP) 5

i. Odpravljanje vrzeli v zmogljivostih 5

ii. Boljše usklajevanje med državami članicami/sodelujočimi državami za dejavno doseganje ciljnih zmogljivosti 6

iii. Povečanje nepovratnih sredstev za prilagajanje 7

iv. Spodbujanje ponujanja in napotitev zmogljivosti v okviru ECPP 8

b. Priporočila za rescEU 8

i. Večnamenske zmogljivosti in zmogljivosti za večkratno uporabo ter specializirana podpora 8

ii. Proaktivna okrepitev 9

iii. Obnovitev zalog po napotitvi 10

iv. Začasna vnaprejšnja razmestitev za učinkovito napotitev 11

v. Povečanje učinkovitosti napotitev v okviru rescEU 12

vi. Poenostavitev stopenj sofinanciranja za rescEU 12

vii. Poenostavitev javnega naročanja 13

c. Širši vidiki razvoja odzivnih zmogljivosti 14

i. Pristop k razvoju zmogljivosti, ki temelji na uspešnosti 14

ii. Zmogljivosti UCPM za dopolnitev nacionalnih zmogljivosti po vsej Evropi 14

iii. Ranljive skupine 14

iv. Medsektorsko situacijsko zavedanje ERCC 15

v. Obravnava konfliktnih/vojnih scenarijev 15

vi. Partnerstva z zasebnim sektorjem 16

vii. Vozlišča za donacije 17

viii. Ustvarjanje zalog 17

4. Zaključek 18

1. Povzetek

S tem poročilom o napredku na področju zmogljivosti se izpolnjuje obveznost poročanja iz člena 34(2) o odzivnih zmogljivostih mehanizma Unije na področju civilne zaščite (UCPM), kot je določeno v Sklepu št. 1313/2013/EU, in sicer v delu, osredotočenem na prihodnost. V njem je opisan sklop priporočil za nadaljnje povečanje učinkovitosti odzivnih zmogljivosti UCPM. Priporočila temeljijo na analizi sedanjega stanja odzivnih zmogljivosti UCPM iz ustreznega delovnega dokumenta služb Komisije *Union Civil Protection Mechanism capacity development and gaps overview* (Pregled razvoja zmogljivosti in vrzeli v zmogljivostih v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite).

Evropa si s strategijo za unijo pripravljenosti prizadeva za pripravljenost v celotni Uniji v vseh ustreznih sektorjih in pri vseh deležnikih. Odzivne zmogljivosti UCPM lahko v okviru odziva na spremembe v okolju tveganj in nevarnosti konkretno in na operativni ravni prispevajo k bolj proaktivnemu, usklajenemu in okrepljenemu evropskemu pristopu h kriznemu upravljanju.

UCPM prošenj za pomoč ne prejema le v primeru običajnih izrednih razmer, kot so požari v naravi, potresi in poplave, temveč vse pogosteje tudi v kompleksnejših izrednih razmerah, v katerih se pogosto prepleta več nevarnosti in ranljivosti, iz česar se razvijejo daljše krize. Da bi UCPM lahko še naprej podpiral države članice in sodelujoče države, ko potrebujejo pomoč, mora še naprej razvijati svoje notranje strukture in procese ter poglabljati sodelovanje z zunanjimi partnerji. V tem poročilu je navedenih 15 ključnih priporočil za usmerjanje razvoja odzivnih zmogljivosti UCPM, ki so osredotočena na razvoj njegove zmožnosti za spopadanje z nastajajočimi izzivi in na spodbujanje njegovih prizadevanj za pripravljenost.

Priporočila za evropski nabor civilne zaščite (ECPP):

i. prizadevati si je treba za odpravo vrzeli v zmogljivostih ECPP, opredeljenih v tem poročilu (npr. v zvezi z gašenjem požarov v naravi, zmogljivostmi nujne medicinske pomoči, nesrečami, ki povzročajo onesnaženje morskih, obalnih in celinskih voda, mostovi, proizvodnjo električne energije ter prevozom in logistiko);
ii. izboljšati je treba usklajevanje z državami članicami in sodelujočimi državami ter med njimi pri doseganju ciljnih zmogljivosti;
iii. povečati je treba financiranje za nepovratna sredstva za prilagajanje;
iv. spodbujati registracijo v ECPP s povečanjem financiranja med napotitvami.

Priporočila za rescEU:

i. pri prihodnjem razvoju zmogljivosti se je treba osredotočiti predvsem na večnamenske zmogljivosti in zmogljivosti za večkratno uporabo (npr. za zatočišča, proizvodnjo električne energije, telekomunikacije, zdravstveno oskrbo ter prevoz in logistiko) ter po potrebi na dopolnilne specializirane podporne zmogljivosti (npr. za področja, povezana s kemičnimi, biološkimi, radiološkimi in jedrskimi snovmi, ali specializirano medicinsko strokovno znanje za posebne nevarnosti);

ii. omogočiti je treba predvidljivo povečanje proračuna za obnovitev zalog po napotitvi z bolj proaktivnim pristopom k razvoju zmogljivosti;
iii. povečati je treba učinkovitost napotitev v okviru rescEU s hitrejšimi odločitvami o napotitvi in možnostmi vnaprejšnje razmestitve;
iv. poenostaviti je treba stopnje sofinanciranja za napotitve zmogljivosti rescEU in racionalizirati postopek javnega naročanja.

Širši vidiki razvoja odzivnih zmogljivosti:

i. pri prihodnjem razvoju zmogljivosti UCPM si je treba prizadevati za uporabo ciljev, ki temeljijo na uspešnosti;
ii. razmisliti je treba o boljši izmenjavi informacij o razpoložljivosti posebnih nacionalnih zmogljivosti za povečanje splošne učinkovitosti UCPM;
iii. izboljšati je treba razumevanje potreb ranljivih skupin med ukrepanjem v izrednih razmerah;
iv. dodatno je treba okrepiti medsektorsko situacijsko zavedanje Centra za usklajevanje nujnega odziva (ERCC);
v. pri nadaljnjem razvoju zmogljivosti je treba upoštevati konfliktne/vojne scenarije;
vi. po potrebi je treba razširiti partnerstva z zasebnim sektorjem, vključno z razvojem vozlišč za donacije v širšo zmogljivost UCPM;
vii. razmisliti je treba o oblikovanju zalog bolj raznovrstnega nabora predmetov za odzivanje v izrednih razmerah.

Na splošno bo moral odziv UCPM preseči tradicionalne zmogljivosti za odzivanje v izrednih razmerah in podpirati sektorske deležnike, da bodo prispevali svoje specializirano strokovno znanje k pripravljenosti v skladu s strategijo za unijo pripravljenosti.

Seznam kratic

KBRJ – kemični, biološki, radiološki in jedrski

CEMS – storitev programa Copernicus za ravnanje v izrednih razmerah

COVID-19 – koronavirusna bolezen 2019

DRG – cilj za odpornost na nesreče

ECPP – evropski nabor civilne zaščite

ERCC – Center za usklajevanje nujnega odziva

EU – Evropska unija

GSS – globalni sistem za spremljanje razmer

MEDEVAC - medicinska evakuacija

VFO – večletni finančni okvir

MS – države članice

OVO – osebna zaščitna oprema

PS – sodelujoče države

RfA – prošnja za pomoč

SWD – delovni dokument služb Komisije

UCPM – mehanizem Unije na področju civilne zaščite

2. Uvod

V skladu s členom 34(2) Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (UCPM) mora Komisija poročati o napredku pri doseganju ciljev za odpornost na nesreče in ciljnih zmogljivosti ter o preostalih vrzelih v evropskem naboru civilne zaščite (ECPP), pri čemer se upošteva vzpostavitev zmogljivosti rescEU. To bi moralo vključevati tudi pregled razvoja proračuna in stroškov, ki se nanašajo na odzivne zmogljivosti, ter oceno potrebe po nadaljnjem razvoju zmogljivosti na ravni EU.

Komisija v tem poročilu in priloženem delovnem dokumentu služb Komisije *Union Civil Protection Mechanism capacity development and gaps overview* (Pregled razvoja zmogljivosti in vrzeli v zmogljivostih v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite) zagotavlja analizo precejšnjega razvoja odzivnih zmogljivosti v UCPM v obdobju 2017–2024 ter v prihodnost usmerjena priporočila o nadaljnjih potrebah po zmogljivostih in zmožnostih. Cilj je zagotoviti, da se UCPM še naprej razvija in ostaja učinkovito sredstvo, na katerega se lahko nacionalni organi oprejo v izrednih razmerah, hkrati pa v širšem okviru prispeva k izvajanju strategije za unijo pripravljenosti.

V dinamičnem okolju tveganj in groženj, ki mu je izpostavljena Evropa, je UCPM že zdaj primoran, da razpoložljiva orodja prilagaja nepredvidenim okoliščinam ter državam članicam in sodelujočim državam v UCPM pomaga na načine, ki si jih še pred desetimi leti ni bilo mogoče niti zamisliti. Znotraj širšega strateškega okvira unije pripravljenosti lahko UCPM in, za poseben namen tega poročila, odzivne zmogljivosti, ki jih ima na voljo, konkretno in na operativni ravni prispevajo k bolj proaktivnemu, bolje usklajenemu in okrepljenemu evropskemu pristopu h kriznemu upravljanju.

V ta namen je v tem poročilu opisan sklop priporočil za nadaljnji napredek na področju odzivnih zmogljivosti UCPM. Priporočila temeljijo na priloženem delovnem dokumentu služb Komisije in v njem predstavljeni analizi sedanjega okolja tveganj in groženj, dogovorjenih predpostavkah načrtovanja v okviru scenarijev nesreč na ravni Unije, izkušnjah, pridobljenih pri nedavnih napotitvah UCPM, ter razvoju operativnih odzivnih zmogljivosti v zadnjih letih.

3. Priporočila za odzivne zmogljivosti UCPM

Prvi sklop priporočil v tem poročilu zajema ECPP, drugi sklop se nanaša na odzivne zmogljivosti v okviru rescEU, v tretjem sklopu pa so obravnavana širša priporočila, ki prispevajo h krepitvi zmogljivosti UCPM za odzivanje na nesreče. Vsa ta priporočila skupaj so namenjena nadaljnjemu razvoju odzivnih zmogljivosti UCPM, kar bo prispevalo h krepitvi zmogljivosti EU za odzivanje na krize. Zaključek poročila vsebuje povzetek njegovih priporočil.

a. Priporočila za evropski nabor civilne zaščite (ECPP)

i. Odpravljanje vrzeli v zmogljivostih

Evropski nabor civilne zaščite (ECPP) temelji na dveh stebrih: (i) zagotavljanju kakovosti s shemo certificiranja, da se zagotovi skladnost s standardi UCPM pri odzivnih operacijah, in (ii) večji predvidljivosti v zvezi z razpoložljivostjo odzivnih zmogljivosti ob aktiviranju UCPM. ECPP sestavljajo moduli, druge odzivne zmogljivosti (vključno s pošiljkami pomoči) in kategorije strokovnjakov. Vse to so nacionalne zmogljivosti, ki so jih države članice in sodelujoče države v UCPM prostovoljno odredile za obdobje enega ali več let, da se napotijo ob aktivaciji UCPM. ECPP kot eden od osrednjih stebrov

odzivnih zmogljivosti UCPM predstavlja zavezanost držav članic solidarnosti v primeru nesreč. V povprečju **napotitve v okviru ECPP zajemajo približno četrtino zmogljivosti, napotenih med aktivacijami UCPM** (glej sliko 10 v delovnem dokumentu služb Komisije, stran 32). Z okrepljenim ECPP se bo zagotovilo, da bo solidarnost med državami članicami/sodelujočimi državami med krizami še naprej vir moči za EU. Spodaj so navedena priporočila za spodbujanje usklajenega pristopa k doseganju na novo revidiranih ciljnih zmogljivosti ECPP, tako da se države članice dodatno spodbuja k odreditvi zmogljivosti v ECPP.

Med primerjavo zmogljivosti, registriranih v ECPP, z novimi revidiranimi ciljnimi zmogljivostmi, predstavljenimi v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije (glej Prilogo 1 k delovnemu dokumentu služb Komisije, stran 45), je bilo ugotovljenih več vrzeli. Med zmogljivostmi, registriranimi v ECPP, še vedno primanjkuje **zmogljivosti za gašenje gozdnih požarov iz zraka**, pri čemer moduli s helikopterji sploh niso na voljo. Izziv za ECPP so tudi nekatere vrste **medicinskih zmogljivosti**. Zlasti so potrebni mobilni laboratoriji za biološko varnost in specializirane ekipe za oskrbo, pri čemer je v postopku certificiranja samo ena zmogljivost, v cilju pa jih je predvidenih osem. Čeprav sta dve zmogljivosti za medicinsko evakuacijo (MEDEVAC) trenutno v postopku certificiranja, da bi se dosegla ciljna zmogljivost ECPP, je v UCPM prisotna stalna vrzel v zmogljivostih za MEDEVAC in za medicinsko evakuacijo pacientov z zelo nalezljivimi boleznimi, saj obstoječe zmogljivosti rescEU in načrtovane zmogljivosti ECPP skupaj še vedno ne dosegajo zmogljivosti MEDEVAC, opisanih v širšem cilju za odpornost na nesreče št. 4 „Odzivanje – Krepitev zmogljivosti mehanizma Unije na področju civilne zaščite za odzivanje“, ki določa cilje uspešnosti za odzivne zmogljivosti UCPM (delovni dokument služb Komisije, strani 26–28).

V okviru najnovejših ciljnih zmogljivosti ECPP je bilo v ECPP dodanih tudi več zmogljivosti, ki prej niso bile vključene vanj. V ECPP bi bilo treba odrediti več odzivnih zmogljivosti, da bi lahko ukrepal ob **nesrečah, ki povzročajo onesnaženje morskih, obalnih in celinskih voda**. Te nove vrzeli so opredeljene zaradi bolj zapletenih nesreč, na katere se bo moral odzivati UCPM. Vključujejo odzivne zmogljivosti, kot so **mostovi in proizvodnja električne energije, nedvomno pa so potrebne tudi logistične in prevozne zmogljivosti.** Države članice in sodelujoče države bi morale pri nadaljnjih prostovoljnih odreditvah prednostno obravnavati navedene opredeljene vrzeli.

ii. Boljše usklajevanje med državami članicami/sodelujočimi državami za dejavno doseganje ciljnih zmogljivosti

Odločitev o ponudbi in registraciji zmogljivosti v ECPP je še vedno v celoti prepuščena državam članicam/sodelujočim državam, da jo sprejmejo interno. Ta prostovoljni postopek je sestavni del ECPP in bi ga bilo treba ohraniti. Vendar **bi uskladitev prizadevanj za povečanje pokritosti ciljnih zmogljivosti s sredstvi ECPP okrepila odzivno zmogljivost UCPM** in zagotovila optimalno uporabo virov držav članic/sodelujočih držav in Komisije, ki morajo ponuditi, certificirati in registrirati zmogljivosti v ECPP.

Zaradi ambicioznih novih ciljnih zmogljivosti ECPP, določenih v Izvedbenem sklepu Komisije (EU) 2025/704, se je sedanja raven doseganja ciljnih zmogljivosti zmanjšala s približno 31 % določenih ciljnih zmogljivosti na približno 15 %. To je v veliki meri posledica splošnega kvantitativnega povečanja strukture ECPP, kot je začrtano v novih ciljih. Želene ciljne zmogljivosti so se v povprečju povečale za 160 % za vsako obstoječo kategorijo zmogljivosti. Znatno se je povečalo tudi število različnih vrst zmogljivosti, navedenih v ciljih, in sicer s 37 na 50 različnih vrst zmogljivosti. To vrzel bi bilo treba obravnavati kot

začasno, medtem ko države članice/sodelujoče države usklajujejo svoje ponudbe s cilji ECPP, ponujene zmogljivosti pa se certificirajo.

Usklajevanje med državami članicami/sodelujočimi državami in z njimi pri uresničevanju teh ciljev bi lahko prineslo znatne koristi, saj bi navedenim državam omogočilo, da sprejmejo bolj informirane odločitve o tem, katerim zmogljivostim bodo v svojih ponudbah za ECPP namenile prednost. Regionalne razprave o načrtovanih ponudbah za ECPP so lahko priložnost za delitev stroškov, saj omogočajo **razvoj večnacionalnih modulov in spodbujajo bolj uravnoteženo geografsko porazdelitev** ustreznih vrst zmogljivosti **na območju UCPM**, odvisno od lokalnega/regionalnega profila tveganja.

Komisija lahko tudi dejavno podpira bolj usklajeno doseganje ciljnih zmogljivosti UCPM z različnimi ukrepi, kot sta spodbujanje registracije potrebnih vrst zmogljivosti in uporaba obstoječih forumov za spodbujanje usklajevanja med državami članicami/sodelujočimi državami. Komisija bi lahko organizirala razprave v okviru obstoječih forumov, kot so strokovna skupina Komisije za zmogljivosti in druga tehnična okolja, pa tudi Odbor za civilno zaščito, da bi **spodbujala izmenjave o načrtovanih ponudbah za ECPP**. Te razprave bi lahko bile strukturirane glede na kategorijo zmogljivosti ali glede na nevarnost. Temeljile bi lahko na obstoječih ciljih politike, kot je cilj Unije za odpornost na nesreče št. 4 „Odzivanje – Krepitev zmogljivosti mehanizma Unije na področju civilne zaščite za odzivanje“, ki določa kritične kategorije zmogljivosti, in na pripravljenih scenarijih nesreč, ki zagotavljajo dragocene informacije v zvezi z zmogljivostmi (pregled sedanje pokritosti cilja za odpornost na nesreče št. 4 je na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije, oddelek 3.b, stran 23).

Razprave na regionalni ravni o možnih registracijah v ECPP bi nacionalnim organom tudi omogočile, da si prizadevajo za razumno geografsko porazdelitev zmogljivosti ECPP, hkrati pa opredelijo priložnosti za oblikovanje večnacionalnih modulov, s katerimi bi se breme vzdrževanja zmogljivosti razdelilo med več deležnikov. Komisija bi lahko z začetkom in nadaljevanjem razprav z majhnimi stroški podprla bolj usklajen pristop k doseganju ciljnih zmogljivosti, določenih v Izvedbenem sklepu Komisije (EU) 2025/704[1].

Usklajevanje v zvezi z registracijami v ECPP bi pripomoglo tudi k temu, da se opredelijo omejitve pristopa, ki temelji na ECPP. Cilji, ki jih kljub usklajevanju med državami članicami in sodelujočimi državami ni mogoče doseči v okviru ECPP, bi se lahko neposredno obravnavali z uporabo rescEU ali drugih instrumentov, kot je sodelovanje z zasebnim sektorjem ali tretjimi državami.

iii. Povečanje nepovratnih sredstev za prilagajanje

Okrepljena shema nepovratnih sredstev za prilagajanje za ECPP lahko pomaga pri doseganju neizpolnjenih ciljnih zmogljivosti.

Države članice/sodelujoče države, ki ponujajo nacionalne zmogljivosti za ECPP, lahko zaprosijo za nepovratna sredstva ECPP za prilagajanje, tj. za finančno podporo za popravila in nadgradnje, ki se uporabi za izboljšanje pripravljenosti in učinkovitosti zmogljivosti, ponujenih med napotitvami v okviru UCPM. Od uvedbe nepovratnih sredstev za prilagajanje je bilo v povprečju dodeljenih 4–5 milijonov EUR teh sredstev na leto. Čeprav nacionalni organi krijejo stroške vzpostavitve in vzdrževanja nacionalnih

[1] **Priporočilo Komisije z dne 8. februarja 2023 o ciljih Unije za odpornost na nesreče 2023/C 56/01,** C/2023/400.

zmogljivosti, ki jih registrirajo v ECPP, je EU tista, ki zagotavlja, da se lahko registrirane zmogljivosti učinkovito napotijo in uporabljajo v mednarodnem okviru.

Pri sedanjih merilih ocenjevanja za dodelitev nepovratnih sredstev ECPP za prilagajanje se upošteva, ali predlog za **nepovratna sredstva za prilagajanje prispeva k doseganju neizpolnjenih ciljnih zmogljivosti UCPM**. Če bi se temu merilu v postopku ocenjevanja namenila večja teža, bi to države članice, ki zaprosijo za nepovratna sredstva za prilagajanje, spodbudilo, da v svojih ponudbah za ECPP dajo prednost neizpolnjenim ciljnim zmogljivostim.

Proračunska okrepitev nepovratnih sredstev za prilagajanje v okviru programa bi Komisiji omogočila, da še naprej podpira države članice/sodelujoče države, ki dajejo nacionalne zmogljivosti na voljo za napotitev v okviru UCPM.

iv. Spodbujanje ponujanja in napotitev zmogljivosti v okviru ECPP

V primeru aktivacije UCPM so napotene zmogljivosti v okviru ECPP upravičene do 75-odstotne stopnje sofinanciranja za upravičene stroške, povezane s prevozom in delovanjem zmogljivosti. Čeprav je ta stopnja sofinanciranja ugodna v primerjavi z neregistriranimi zmogljivostmi, ki so upravičene le do 75-odstotne stopnje sofinanciranja za prevoz zmogljivosti (ne pa za operativne stroške) med napotitvijo v okviru UCPM, bi se lahko stopnje sofinanciranja v okviru ECPP prilagodile, da bi se dodatno spodbudila registracija zmogljivosti. **Povečanje financiranja za prevoz in delovanje zmogljivosti v okviru ECPP do 100 %** bi okrepilo zaupanje držav članic/sodelujočih držav, da bi ponudile dodatne zmogljivosti za ECPP, saj bi se s tem odpravile negotovosti, povezane s stroški prihodnjih napotitev njihovih odrejenih zmogljivosti prek UCPM. S to prilagoditvijo pogojev sofinanciranja bi se podprle prihodnje ponudbe in napotitve v okviru ECPP, saj bi se države članice spodbudilo, da bi več svojih nacionalnih zmogljivosti dale na voljo ECPP in jih tudi napotile.

b. Priporočila za rescEU

RescEU je drugi steber odzivne zmogljivosti UCPM. Hitro se je uveljavil kot operativno sredstvo, saj je med letoma 2019 in 2024 zagotovil 231 napotitev (glej sliko 18 v delovnem dokumentu služb Komisije, stran 40). Priskrbel je življenjsko pomembno podporo v najrazličnejših scenarijih nesreč, od sprostitve zalog, povezanih z rusko vojno agresijo proti Ukrajini, do potresa v Turčiji in Siriji leta 2023 ter pandemije COVID-19, pa tudi redne napotitve zmogljivosti za gašenje gozdnih požarov iz zraka v obdobju požarov v naravi v Evropi.

i. Večnamenske zmogljivosti in zmogljivosti za večkratno uporabo ter specializirana podpora

Kot je analizirano v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije (strani 8–15), se lahko pričakuje, da se bo rescEU v prihodnosti uporabljal za vse večje število vse bolj raznovrstnih izrednih razmer. Čeprav morda ni smiselno vzpostaviti zmogljivosti rescEU za količine, ki so opredeljene v scenarijih nesreč, pripravljenih v okviru UCPM, se lahko ta analiza scenarijev skupaj z operativnimi izkušnjami pri nedavnih aktivacijah UCPM uporabi kot podlaga za oblikovanje **dvodelne strategije za prihodnji razvoj rescEU**, ki bo posebej osredotočen na dopolnjevanje zmogljivosti, registriranih v ECPP.

Prvič, ob upoštevanju strateškega pomena zmogljivosti, prilagojenih specifičnim izrednim razmeram, **je treba posebno pozornost nameniti večnamenskim zmogljivostim in zmogljivostim za večkratno uporabo**, ki lahko zagotovijo podporo v različnih scenarijih. Kjer je to izvedljivo, bi imele prednost

zmogljivosti, ki jih je mogoče posoditi in nato vrniti, da se lahko uporabijo v drugih primerih izrednih razmer. Zmogljivosti, ki prizadetemu prebivalstvu zagotavljajo osnovne storitve, katerih izvajanje je moteno zaradi izrednih razmer, običajno omogočajo več prilagodljivosti na operativni ravni, saj so namenjene zadovoljevanju razmeroma stalnega sklopa potreb prizadetega prebivalstva, kot pa zmogljivosti, namenjene obvladovanju določene nevarnosti. Zaradi poplav, konfliktnih scenarijev, gozdnih požarov, potresov, obsežnega razseljevanja prebivalstva in drugih izrednih razmer veliko ljudi potrebuje **zatočišče, energijo, telekomunikacije in ustrezno zdravstveno oskrbo**, potrebne pa so tudi **prevozne zmogljivosti** za prevoz tega blaga ali prizadetih oseb. Z obsežnimi naložbami v odzivne zmogljivosti na ravni EU, ki izpolnjujejo te potrebe, se zagotavlja jasna vrednost.

V izrednih razmerah velikega obsega, kot je velik potres, se lahko nacionalne zmogljivosti in ustrezne zaloge hitro izčrpajo. Poleg tega se je pri izkušnjah z izrednimi razmerami manjšega obsega, kot so poplave, pokazalo, da se lahko trgi na okoliških območjih hitro izpraznijo, kar otežuje zagotavljanje potrebnih dobrin prizadetemu prebivalstvu. Z dobro umeščeno strateško rezervo splošno potrebnih zmogljivosti na ravni celine bi se lahko izkoristila velikost Evrope v boju proti nesrečam na nacionalni ravni, kar bi državam članicam/sodelujočim državam omogočilo, da več svojih virov usmerijo v razvoj zmogljivosti, ki so prilagojene njihovemu posebnemu profilu tveganja.

Ti ukrepi omogočajo, da se pomoč hitro zagotovi večjemu deležu prizadetega prebivalstva, hkrati pa se sprostijo zmogljivosti za usklajevanje med izrednimi razmerami. Sproščene zmogljivosti za usklajevanje na ravni EU in držav članic bi se lahko bolje usmerile v napotitev specializiranih zmogljivosti za določeno vrsto izrednih razmer, ki jih je morda težje opredeliti in napotiti znotraj nacionalnih sistemov.

Drugič, scenariji, pripravljeni v okviru UCPM, kažejo tudi, da si je treba **obenem prizadevati za opredelitev in razvoj ključnih specializiranih zmogljivosti,** za katere z vidika stroškovne učinkovitosti ni smiselno, da bi se v potrebnih količinah razvijale na nacionalni ravni. V skladu s tem pristopom so se kot najvidnejši primeri v zadnjih letih v tesnem sodelovanju med državami članicami/sodelujočimi državami in Komisijo uspešno razvijale zlasti zmogljivosti za gašenje gozdnih požarov iz zraka in zmogljivosti, povezane s kemičnimi, biološkimi, radiološkimi in jedrskimi nevarnostmi. Pri morebitnem prihodnjem razvoju takih zmogljivosti se bo še naprej izkoriščalo to tesno usklajevanje. Pobuda za oblikovanje scenarijev UCPM zagotavlja različne kazalnike morebitnih prihodnjih potreb na **področjih, povezanih s kemičnimi, biološkimi, radiološkimi in jedrskimi nevarnostmi,** ali v **specializiranem medicinskem strokovnem znanju** za posebne nevarnosti, vključno z zdravljenjem vojnih ran in/ali obravnavanjem dogodkov z množičnimi žrtvami.

ii. Proaktivna okrepitev

UCPM je znaten del svojega proračuna (3,2 milijarde EUR v obdobju 2019–2024) vložil v razvoj zmogljivosti, ki so bile po mnenju držav članic/sodelujočih držav in Komisije dovolj kritične, da je bila upravičena okrepitev na ravni EU, ki presega pripravljenost posameznih držav članic. Glede na razvijajoča se tveganja in nevarnosti bi bilo treba te **naložbe v rescEU nadaljevati in povečati**, kjer je to mogoče, da bi UCPM lahko podpiral države članice in sodelujoče države v izrednih razmerah velikega obsega, ki jih bo v prihodnosti težko obvladovati z nacionalnimi zmogljivostmi.

Sedanja nepovratna sredstva za vzpostavitev in vzdrževanje zmogljivosti rescEU naj bi se iztekla do leta 2027, ko se konča sedanje obdobje večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027. Če ne bodo zagotovljena sredstva za vzdrževanje obstoječih zmogljivosti rescEU, bodo vzpostavljene zmogljivosti

nehale veljati ali se bodo nehale uporabljati, s čimer bi se izgubile znatne naložbe, vložene v njihov razvoj. To vključuje strateške zaloge za zatočišča, zmogljivosti za proizvodnjo električne energije v izrednih razmerah, opremo za kemične, biološke, radiološke in jedrske nevarnosti ter medicinsko opremo, pa tudi zmogljivosti za gašenje požarov iz zraka, ki so na voljo vsako leto od leta 2019.

Zrakoplovi za gašenje gozdnih požarov, ki so na voljo v okviru prehodne zmogljivosti rescEU, so še zlasti odvisni od predvidljivega financiranja, saj so ti zrakoplovi vsako leto na voljo za sezono požarov v naravi, dokler ne bo vzpostavljena stalna flota zrakoplovov za gašenje požarov rescEU.

Zmogljivosti v sedanji sestavi so bile večinoma vzpostavljene reaktivno, da je bilo mogoče obravnavati obstoječe ali preteče izredne razmere v eni ali več državah članicah/sodelujočih državah. Zato so se večinoma uporabile bodisi takoj, ko so bile vzpostavljen, bodisi v enem letu po tem. Zmožnost UCPM, da hitro sprejme izvedbene akte, dodeli nepovratna sredstva ter nato nabavi material in opremo za države članice za vzpostavitev zmogljivosti rescEU, dokazuje, da je sistem prilagodljiv. Čeprav je prilagodljivost ključna, da sistem obvladovanja nesreč lahko deluje, je treba reaktivni pristop dopolniti z boljšim v prihodnost usmerjenim razmišljanjem in kulturo proaktivne pripravljenosti za spopadanje izzivi v novem evropskem okolju tveganj in groženj.

Čeprav se v UCPM in med njegovimi deležniki razume, da so na ravni EU potrebne odzivne zmogljivosti, ki presegajo tiste, ki jih zagotavljajo nacionalni sistemi, je bilo soglasje o konceptu strateških odzivnih zmogljivosti na ravni EU doseženo šele po tragičnih gozdnih požarih na Portugalskem leta 2017 in sezoni gozdnih požarov leta 2018, ki je prizadela severno Evropo. Za dodatne zmogljivosti, kot so zaloge medicinske opreme/opreme za kemične, biološke, radiološke in jedrske nevarnosti ter zatočišča, se je vzorec ponovil dvakrat, pri čemer so bila dodatna sredstva iz Instrumenta Evropske unije za okrevanje zagotovljena med pandemijo COVID-19 leta 2020 in po ponovnem izbruhu vojne v Evropi leta 2022, da bi se omogočilo reaktivno sprejemanje pravnih aktov, na podlagi tega pa razvoj zmogljivosti rescEU za kritje nujnih potreb. Ta pristop je drag in manj učinkovit, saj se materiali in strokovno znanje pridobivajo pod časovnim pritiskom ali v obdobju velikega svetovnega povpraševanja, kot je bilo med pandemijo COVID-19.

Proaktivna krepitev rescEU kot rezerve zmogljivosti za odzivanje na ravni EU je neposredno v skladu s ključnim ukrepom 26 strategije za unijo pripravljenosti, ki je namenjen okrepitvi obstoječih zmogljivosti rescEU v kombinaciji z opredelitvijo dodatnih ključnih zmogljivosti za morebiten razvoj na ravni EU. Za učinkovito okrepitev zmogljivosti rescEU bi se moral ta razvoj dopolnjevati z razvojem drugih pobud, kot je ECPP, pri čemer bi bilo treba izkoristiti ustrezne prednosti za kar najučinkovitejšo uporabo virov.

Zaradi prihodnjih izzivov, povezanih s podnebnimi spremembami in geopolitičnimi dogodki, je treba v UCPM upoštevati izkušnje, pridobljene pri vzpostavljanju rescEU. Da bi se izkoristil potencial rescEU kot strateške odzivne zmogljivosti, **je treba rescEU razviti, preden se pojavijo izredne razmere**. Kot je poudarjeno v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije, je UCPM na podlagi rezultatov pobude za oblikovanje scenarijev v posvetovanju z državami članicami pripravil na informacijah temelječ pregled zmogljivosti, potrebnih za odziv na 16 analiziranih nevarnosti, ki so najbolj pereče.

iii. Obnovitev zalog po napotitvi

Znaten del zalog v okviru rescEU je že bil napoten ob pandemiji COVID-19, potresu v Turčiji leta 2023 in ruski agresiji proti Ukrajini. Čeprav veliko povpraševanje dokazuje, kako pomembne so zmogljivosti

rescEU na ravni EU, je zaradi pomanjkanja financiranja in racionaliziranih mehanizmov za dopolnitev izčrpanih zalog prihodnje ustvarjanje zalog v okviru rescEU nezanesljivo.

Zaradi visoke stopnje napotitve zalog, kot je ponazorjena v delovnem dokumentu služb Komisije (strani 39–41), ni na voljo dovolj sredstev, da bi več ključnih zalog, ustvarjenih v odziv na potrebe, ki so nastale zaradi COVID-19 ali ruske vojne agresije proti Ukrajini, obnovili na raven njihove polne operativne vrednosti. Na podlagi skupnega števila generatorjev, ki so še vedno na voljo v okviru vzpostavljenih „zmogljivosti za oskrbo z električno energijo v izrednih razmerah“ v okviru rescEU, je razvidno, da je bilo februarja 2025 od skupno 5 630 prvotno nabavljenih generatorjev še vedno na zalogi 2 564 generatorjev. Kljub znatnemu številu generatorjev rescEU, ki so še vedno na voljo, nadaljnja analiza kaže, da ima 98 % teh generatorjev majhno zmogljivost, ki lahko zagotavlja električno energijo posameznim gospodinjstvom. Trenutno v zalogah ni srednje velikih generatorjev, ki bi lahko zagotovili dovolj energije za kritično infrastrukturo, kot so bolnišnice. Dokler ne bodo zagotovljena dodatna sredstva in zaloge generatorjev obnovljene, v okviru rescEU dejansko ni na voljo zmogljivosti za proizvodnjo energije, ki bi lahko podprle ustrezno infrastrukturo.

Podobni izzivi se pojavljajo pri zalogah zmogljivosti za začasna zatočišča v okviru rescEU. Zmogljivosti, ki so trenutno na voljo, in tiste, ki so še v postopku javnega naročanja, omogočajo nastanitev 9 000 oseb, kar je za en velikostni razred manjše od spodnje meje potrebnega razpona zmogljivosti za zatočišča, določenega v pobudi za oblikovanje scenarijev.

Čeprav se priznava, da je treba ohranjati strateške zaloge kritičnih predmetov, ki so na voljo za podporo državam članicam/sodelujočim državam v izrednih razmerah velikih razsežnosti, proračunske omejitve vplivajo na razpoložljivost teh zalog. Zaradi preteklih napotitev bi imele države članice/sodelujoče države, ki bi potrebovale pomoč v naslednjih izrednih razmerah velikih razsežnosti, le omejeno korist od obstoječih zalog generatorjev za proizvodnjo električne energije v izrednih razmerah in zalog zatočišč.

Če se pričakuje, da bodo zaloge in bolj splošno zmogljivosti rescEU takoj ob pozivu zagotovile hitro pomoč, **bi bilo treba njihovo operativno pripravljenost po napotitvi hitro obnoviti.** To vključuje proračunsko obveznost za redno obnavljanje poškodovane opreme in dopolnjevanje izčrpanih zalog. To bi okrepilo strateško vlogo rescEU kot stebra pripravljenosti UCPM in preprečilo tveganje za reaktivne *ad hoc* nakupe na ravni EU.

iv. Začasna vnaprejšnja razmestitev za učinkovito napotitev

Države članice lahko zaprosijo za pomoč v obliki začasne vnaprejšnje razmestitve odzivnih zmogljivosti. Ta možnost je še toliko pomembnejša glede na izzive, ki jih prinašajo dinamična tveganja in grožnje, s katerimi se mora spopadati Evropa. Večja prožnost v zvezi z vnaprejšnjo razmestitvijo odzivnih zmogljivosti bi okrepila prizadevanja UCPM za pripravljenost.

Čeprav napotitve zmogljivosti ni vedno mogoče natančno napovedati, saj so izredne razmere, za katere so zmogljivosti vzpostavljene, po svoji naravi nepredvidljive, obstajajo zmogljivosti, pri katerih se s prožnejšo uporabo **ureditev pred napotitvijo znatno poveča učinkovitost sredstev**.

Požari v naravi so na primer posebna priložnost za združevanje zmogljivosti in zmožnosti UCPM v korist držav članic in sodelujočih držav, preden sploh pride do nesreče. UCPM ima odzivne zmogljivosti za podpiranje držav članic/sodelujočih držav, ki se borijo proti gozdnim požarom, ter ustrezno situacijsko zavedanje in analitične zmogljivosti za napovedovanje, v katerih regijah v Evropi se bodo požari v naravi

najverjetneje redno pojavljali. Po potrebi bi si lahko države članice/sodelujoče države prek UCPM prizadevale za bolj proaktivno uporabo začasnih vnaprejšnjih razmestitev, da bi povečale učinkovitost napotitev zmogljivosti. Vnaprejšnje razmeščanje zmogljivosti bi se tesno usklajevalo z ustreznimi organi civilne zaščite, temeljilo pa bi na prošnji za pomoč. Pri tem bi se lahko upoštevala tudi sorazmernost s tem povezanih operativnih stroškov.

v. Povečanje učinkovitosti napotitev v okviru rescEU

Program rescEU je bil zasnovan za pomoč prizadeti državi članici/sodelujoči državi, kadar z nacionalnimi zmogljivostmi ni mogoče zagotoviti zadostne ali učinkovite podpore. Glavno načelo je, da primarni mehanizem za ukrepanje v okviru UCPM ostaja nacionalni izraz solidarnosti. RescEU prispeva pomoč, kadar splošne obstoječe zmogljivosti na nacionalni ravni in zmogljivosti, ki so jih države članice predhodno odredile v ECPP, ne morejo zagotoviti učinkovitega odziva.

V praksi to pomeni, da je treba najprej opredeliti razpoložljivost nacionalnih zmogljivosti držav članic/sodelujočih držav za odziv na prošnjo po pomoči, šele nato se obravnavajo razpoložljive zmogljivosti rescEU. To lahko povzroči nepotrebne zamude pri zagotavljanju pomoči prizadetemu prebivalstvu. Po neurju Éowyn januarja 2025 je po ocenah izpad električne energije prizadel 710 000 gospodinjstev, pri čemer je bilo pet dni po neurju še vedno prizadetih več kot 133 000 objektov v državi. Čeprav sta lahko Danska in Luksemburg na prošnjo za pomoč poslala pet generatorjev, so bili razpoložljivi generatorji iz zalog rescEU za zadovoljitev potreb mobilizirani šele po tem, ko so države članice/sodelujoče države sporočile, da nimajo dovolj nacionalnih zmogljivosti, da bi izpolnile prošnjo Irske.

V prizadevanju za učinkovitejši UCPM bi moral imeti Center za usklajevanje nujnega odziva (ERCC) možnost**, da izbere najhitreje razpoložljivo in najučinkovitejšo odzivno zmogljivost**. Poenostavitev postopkov prihrani čas, zlasti za vrste zmogljivosti, ki se odzivajo na hitro razvijajoče se nesreče, kot so scenariji kemičnih, bioloških, radioloških in jedrskih nesreč ali požari v naravi.

vi. Poenostavitev stopenj sofinanciranja za rescEU

Pri sedanjih stopnjah sofinanciranja za napotitve v okviru rescEU se razlikuje med stroški prevoza in operativnimi stroški, pri čemer se 100 % stroškov prevoza povrne s sredstvi EU, 75 % operativnih stroškov zmogljivosti za gašenje iz zraka pa je upravičenih v okviru rescEU. Preostalih 25 % operativnih stroškov za napotitev zmogljivosti za gašenje gozdnih požarov iz zraka v EU krije država članica gostiteljica ali država članica/sodelujoča država prosilka. Do 100 % operativnih stroškov je do financiranja EU upravičenih v dveh primerih. Navedeni primeri vključujejo stroške za zmogljivosti, vzpostavljene za odzivanje na „tveganja z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami“ (Lo-Hi), in primere, v katerih se pomoč rescEU napoti izven EU.

V praksi so zaradi razlikovanja stopenj sofinanciranja glede na vrsto izrednih razmer upravni postopki v zvezi z izrednimi razmerami v primerjavi z zadevnimi stroški po nepotrebnem zapleteni. Pregled nepovratnih sredstev rescEU kaže, da je najem zmogljivosti rescEU za gašenje gozdnih požarov iz zraka za sezono požarov leta 2024 znašal od 1 do 1,5 milijona EUR, pri čemer so nepovratna sredstva za vzpostavitev ustrezne zmogljivosti rescEU ocenjena na 100 milijonov EUR. Stroški napotitve in delovanja zmogljivosti za gašenje gozdnih požarov v sezoni požarov leta 2024 je mogoče oceniti na 400 000 EUR na teden delovanja. Uporaba ustreznih stopenj sofinanciranja za prevoz in delovanje pomeni, da država gostiteljica ali država prosilka sama krije stroške napotitve v povprečju v višini 64 000 EUR (16 %). Večina

stroškov zagotavljanja zmogljivosti na ravni EU nastane na začetku, ko se zmogljivost vzpostavi, in ne med njenim delovanjem.

V praksi različne stopnje financiranja za operativne stroške ne vplivajo na odločitev o aktivaciji UCPM in rescEU. Med izrednimi razmerami, pri katerih obstaja tveganje, da jih ne bo mogoče obvladati z nacionalnimi zmogljivostmi, je poudarek na hitrem omejevanju vpliva nevarnosti z aktiviranjem razpoložljivih sredstev, ne glede na stopnje financiranja. V primerjavi z začetnimi stroški vzpostavitve zmogljivosti in skupnimi stroški napotitve zmogljivosti v izrednih razmerah je del operativnih stroškov, ki ni sofinanciran, nepomemben in v praksi nima smisla.

S konsolidacijo upravičenih stopenj financiranja za prevoz in delovanje zmogljivosti rescEU na 100 % ter z odpravo drugačnih pravil za zmogljivosti Lo-Hi bi se poenostavilo upravno breme za vse strani, vpletene v izredne razmere, s čimer bi se racionalizirala podpora, ki jo UCPM zagotavlja državam članicam/sodelujočim državam.

vii. Poenostavitev javnega naročanja

Člen 12(3b) Sklepa št. 1313[2] Komisiji omogoča, da po potrebi neposredno kupi, najame, zakupi ali drugače pogodbeno zagotovi zmogljivosti, vendar mora za to sprejeti ustrezen izvedbeni akt, v katerem se določita zmogljivost in količina, ki ju je treba nabaviti. Čeprav lahko Komisija sprejme izvedbeni akt po nujnem postopku, lahko ta upravni korak povzroči znatno večtedensko zamudo pri javnem naročanju, kar ima operativne posledice.

V izrednih razmerah velikega obsega, kot sta ruska vojna agresija proti Ukrajini ali pandemija COVID-19, UCPM državam članicam/sodelujočim državam ponuja možnost, da svoje potrebe po javnih naročilih za kritične zmogljivosti združijo v večje sklope, da jih je mogoče kupiti hitreje, kot bi jih posamezne države članice/sodelujoče države lahko kupile same. Države članice/sodelujoče države se tako zaščitijo pred svetovnim pomanjkanjem in dinamičnimi nihanji cen, saj združijo kupno moč in preprečijo medsebojno konkurenco. Pomanjkanje velikih generatorjev in osebne zaščitne opreme v začetnih fazah ruske vojne proti Ukrajini in pandemije COVID-19 kaže na dinamično naravo svetovnega trga v izrednih razmerah velikega obsega. Z odpravo zahteve po izvedbenem aktu pri neposrednem javnem naročanju bi se Komisiji omogočilo, da hitro ukrepa in zagotovi potrebne zmogljivosti, preden svetovno povpraševanje preseže ponudbo ali se cene močno zvišajo. **Poenostavitev postopka neposrednega javnega naročanja bi omogočila, da se izkoristi celoten potencial tega orodja UCPM**.

Komisija bi lahko uporabila tudi širše možnosti skupnega javnega naročanja iz odstavka 3 člena 168[3] revidirane finančne uredbe EU, sprejete septembra 2024. V skladu z novo uredbo bi lahko Komisija podprla več držav članic, tako da bi delovala kot osrednji nabavni organ za države članice, ki želijo naročiti podobno opremo, s čimer bi se izkoristila ekonomija obsega za zagotovitev boljših cen za države članice, hkrati pa bi se podprlo javno naročanje združljive opreme.

c. Širši vidiki razvoja odzivnih zmogljivosti

Medtem ko se doslej opisana priporočila nanašajo posebej na zmogljivosti ECPP ali zmogljivosti rescEU, priporočila v tem poglavju zadevajo vse instrumente odzivnih zmogljivosti in so namenjena spodbujanju

[2] Sklep – 2013/1313 – EN EUR-Lex.
[3] Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (prenovitev).

razvoja odzivnih zmogljivosti UCPM s sistemskega vidika. To vključuje osredotočenost na spremembe, ki so pomembne tako za rescEU kot ECPP, ter tesnejše povezovanje z deležniki, ki so trenutno na obrobju dejavnosti UCPM ali pa vanje sploh niso vključeni.

i. Pristop k razvoju zmogljivosti, ki temelji na uspešnosti

S širjenjem instrumentov zmogljivosti, na voljo za napotitev v okviru UCPM, se je začel napredek UCPM pri izpolnjevanju potreb po zmogljivostih meriti s cilji, ki temeljijo na uspešnosti. Medtem ko cilji ECPP, ki temeljijo na zmogljivosti, še vedno ostajajo ustrezno orodje za oblikovanje strukture ECPP, so bili v ciljih za odpornost na nesreče v okviru cilja za odpornost na nesreče št. 4 („Odzivanje – Krepitev odzivne zmogljivosti mehanizma Unije na področju civilne zaščite“) uvedeni cilji uspešnosti, ki zajemajo vse možnosti napotitve v okviru mehanizma. To zagotavlja celovitejši pregled splošne pripravljenosti UCPM na ključnih področjih. Pristop za merjenje napredka pri razvoju zmogljivosti s kazalniki, ki temeljijo na uspešnosti, bi bilo treba nadaljevati in razširiti. Prihodnja prizadevanja za zapolnitev vrzeli v zmogljivostih bi se morala osredotočiti na skupni učinek vseh instrumentov UCPM, vključno z ECPP, rescEU, zasebnim trgom in po potrebi neposrednim javnim naročanjem na določenem področju pripravljenosti. S stalnim spremljanjem in **analizo zmogljivosti UCPM kot celote** ter ob upoštevanju razmer, v katerih bo deloval UCPM, se bo zagotovilo, da se bo uporabila tista odzivna zmogljivost UPCM, ki bo najustreznejša za učinkovito podporo državam članicam/sodelujočim državam v izrednih razmerah.

ii. Zmogljivosti UCPM za dopolnitev nacionalnih zmogljivosti po vsej Evropi

Zmogljivosti in vrzeli, obravnavane v tem poročilu, so omejene izključno na zmogljivosti ECPP in rescEU. EU nima pregleda nad drugimi obstoječimi nacionalnimi zmogljivostmi v državah članicah in sodelujočih državah. To je področje, na katerem ima EU le podporno pristojnost, zato nima vpogleda v nacionalne zmogljivosti. Izredne razmere velikega obsega, kot je pandemija COVID-19, so pokazale, **da ima lahko v posebnih okoliščinah pregled nad specifičnimi nacionalnimi zmogljivostmi pomembno vlogo pri povečanju splošne učinkovitosti UCPM** (na primer v zvezi z razpoložljivostjo postelj za intenzivno nego ali oddelkov za zdravljenje opeklin). Čeprav je treba spoštovati primarno vlogo nacionalnih organov pri obvladovanju nesreč, bi se z večjo izmenjavo informacij o razpoložljivosti ključnih nacionalnih zmogljivosti, vključno z zalogami, lahko izboljšala zmožnost UCPM, da hitro podpre države članice in sodelujoče države, kadar je to potrebno. Poznavanje ključnih zalog na evropski ravni je zlasti pomembno za izvajanje vseevropske strategije za ustvarjanje zalog, kot je predvideno v ključnem ukrepu št. 9 iz oddelka 2 – Odpornost ključnih družbenih funkcij strategije za unijo pripravljenosti. Čeprav bi bila lahko izmenjava informacij omejena na posebne okoliščine, bi vnaprej pripravljene metodologije in postopki za tovrstno izmenjavo podatkov UCPM omogočili, da po potrebi hitro razširi izmenjavo podatkov in se ustrezno odzove.

iii. Ranljive skupine

V ciljih za odpornost na nesreče, ki jih podpira eno od ključnih horizontalnih priporočil iz pobude za oblikovanje scenarijev v okviru UCPM, je poudarjeno, da je potreben vključujoč pristopu k civilni zaščiti, s katerim bi zagotovili, da v izrednih razmerah nihče ne bo zapostavljen. Pri zmogljivostih, ki zagotavljajo storitve prizadetemu prebivalstvu, je treba sistematično razmišljati o tem, kako izpolniti potrebe ranljivega prebivalstva, kot so posebne starostne skupine ali invalidi. Zmogljivosti, napotene ob aktivaciji UCPM, že po naravi delujejo v izrednih razmerah velikega obsega, ki prizadenejo veliko število ljudi, vključno z ljudmi s posebnimi potrebami. Zadovoljevanje teh potreb bi bilo treba še naprej ustrezno obravnavati pri razvoju odzivnih zmogljivosti, tudi v njihovih standardnih operativnih postopkih ter pri

usposabljanju in vajah. UCPM ima obveznost in si tudi prizadeva, **da bi se pri ukrepanju v izrednih razmerah upoštevale potrebe ranljivih skupin,** pri čemer zagotavlja, da so zmogljivosti prilagojene različnim potrebam prizadetega prebivalstva, vključno z invalidi.

iv. Medsektorsko situacijsko zavedanje ERCC

UCPM ima na voljo širok nabor orodij za situacijsko zavedanje, da lahko spremlja in predvidi svetovni razvoj dogodkov ter pripravlja informacijske proizvode za deležnike v izrednih razmerah. Eden najnovejših dosežkov je vzpostavitev globalnega sistema za spremljanje razmer (GSS), ki združuje več virov informacij v eno interaktivno nadzorno ploščo, ki temelji na geografskem informacijskem sistemu. ERCC v kombinaciji s storitvijo programa Copernicus za ravnanje v izrednih razmerah (CEMS) in njenimi platformami za spremljanje posameznih nevarnosti, ki lahko spremljajo na primer poplave, požare v naravi in suše, že izkorišča veliko količino informacij. Te zmogljivosti zagotavljajo koristne vire za deležnike UCPM in prispevajo k njegovi operativni učinkovitosti.

Medtem ko se sektorsko spremljanje kritičnih storitev, kot sta energija in promet, izvaja na ravni EU ali nacionalni ravni, **trenutno ni skupnega situacijskega zavedanja, ki bi združevalo več sektorskih pregledov z nevarnostmi v realnem času, kar bi pomagalo pri ocenjevanju morebitnih učinkov na evropski ravni**. Novice o večjih motnjah, povezanih z infrastrukturo, dosežejo ERCC samo prek organov civilne zaščite prizadete države ali prek poročil javnih medijev. ERCC bi moral še naprej zagotavljati in dodatno okrepiti podporo državam članicam pri obvladovanju medsektorskih posledic kriz na podlagi okrepljenega načrtovanja ter celovitejše analize in situacijskega zavedanja. To bi bilo v neposredno podporo ključnemu ukrepu 3 strategije za unijo pripravljenosti – Okrepitev ERCC – in ključnemu ukrepu 25 – Vzpostavitev vozlišča EU za krizno usklajevanje. Prvi korak k celovitejšemu pristopu bi bila vključitev netajnih in posodobljenih podatkov nacionalnih organov civilne zaščite v GSS. To povezovanje bi prineslo vzajemne koristi ERCC in nacionalnim organom civilne zaščite, UCPM pa bi zagotovilo skupno sliko razmer na evropski ravni. Posledično bi bil okrepljen ERCC sistematično vključen v obstoječe sektorske sisteme spremljanja, da bi se povečalo njegovo situacijsko zavedanje, hkrati pa bi lahko državam članicam/sodelujočim državam zagotavljal informacije o morebitnih motnjah v kritičnih storitvah.

v. Obravnava konfliktnih/vojnih scenarijev

Glavni namen UCPM je ublažiti učinke naravnih ali naključnih nevarnosti na ljudi in okolje. Vendar se je okolje tveganj in groženj zaradi ruske agresije proti Ukrajini bistveno spremenilo. Čeprav se pričakuje, da bodo tradicionalne aktivacije UCPM še naprej pogoste zaradi vse večjih vplivov podnebnih sprememb, kot je obravnavano v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije, mora UCPM dodatno razviti tudi svojo vlogo pri zaščiti državljanov v Evropi med konfliktnimi in obrambnimi scenariji.

Okrepiti je treba civilno in vojaško usklajevanje**, da bo presegalo usklajevanje ločenih dejavnosti v izrednih razmerah in se razvilo v smeri celostnega pristopa z vzpostavitvijo celovite ureditve za civilno-vojaško pripravljenost, kot je predvideno v ključnem ukrepu 22 v oddelku za civilno-vojaško sodelovanje strategije za unijo pripravljenosti**. V pobudi za oblikovanje scenarijev je bilo poudarjeno, da je treba ta odnos razvijati in reševati preostale izzive v zvezi z usklajevanjem ter tako zagotoviti, da si bodo različni državni organi skupaj prizadevali za zaščito prebivalstva pred nevarnostmi, zlasti v konfliktnih scenarijih.

Obravnavanje konfliktnih in vojnih scenarijev za spodbujanje tesnejšega civilno-vojaškega usklajevanja pri kriznem upravljanju je lahko izhodišče za širši razvoj standardov za dvojno rabo v tehnologijah, da se zagotovi donosnost naložb za oba sektorja, kadar je to mogoče.

UCPM bi se moral sistematično izboljševati na podlagi izkušenj, pridobljenih med rusko vojno agresijo proti Ukrajini, tudi v okviru postopka glede „pridobljenih izkušenj“ UCPM. Podpiral bi lahko pripravljalne ukrepe v nacionalnih sistemih za obvladovanje nesreč za morebitne podobne scenarije v prihodnosti. To vključuje izkušnje ukrajinskih organov za obvladovanje nesreč in ukrajinskih organov civilne zaščite v zvezi s tem, kako najbolje pripraviti nacionalni sistem in UCPM na konfliktni scenarij.

Obstoječe odzivne zmogljivosti in njihove **možnosti za napotitev je treba ponovno preučiti** in pregledati, da se opredeli, v kolikšnem obsegu lahko prispevajo **k podpori civilnemu prebivalstvu med konflikti ali vojnami**. Pri zmogljivostih, ki so odvisne od vojaškega osebja ali opreme, se bodo morda pojavile omejitve pri napotitvi, ali pa ne bodo na voljo njihovi ključni elementi. Številne zmogljivosti za podporo prizadetim osebam (npr. iskanje in reševanje, zatočišča, proizvodnja energije v izrednih razmerah, logistika in gašenje požarov v naravi) bodo še naprej imele pomembno vlogo pri nudenju pomoči, pri čemer bi lahko imele dodatne koristi od usposabljanja za delovanje v konfliktnih razmerah ali od osebne zaščitne opreme ali druge dodatne opreme, ustrezne za posamezen konfliktni scenarij. **Vaje EU za odzivanje na krize in pripravljenost nanje**, pa tudi izmenjave na podlagi scenarijev, so bistvene za krepitev zmogljivosti UCPM v konfliktnih ali vojnih razmerah.

vi. Partnerstva z zasebnim sektorjem

Zasebni sektor bi bilo treba kot eno glavnih skupin deležnikov v družbi obravnavati kot močnega potencialnega partnerja UCPM, pa tudi pri pripravljenosti EU v širšem smislu. V sprejeti strategiji EU za unijo pripravljenosti je poudarjeno, da je treba zasebne deležnike vključiti v pripravljenost v vseh ustreznih sektorjih. Zlasti za ukrepe UCPM in ukrepe civilne zaščite je bil pomen tega sektorja priznan že v okviru cilja za odpornost na nesreče št. 5 „Varovanje – Zagotavljanje odpornega sistema civilne zaščite“, ki poziva k **spodbujanju partnerstev z deležniki iz zasebnega sektorja na ravni EU in nacionalni ravni.** Subjekti iz zasebnega sektorja so v vsaki fazi cikla obvladovanja nesreč povezani z dejavnostmi obvladovanja izrednih razmer s strani državnih organov.

Raznolik nabor deležnikov, ki so združeni pod oznako „zasebni sektor“, pomeni skoraj neskončno število vzajemno koristnih odnosov na operativni in strateški ravni. Te odnose bi bilo treba preučiti in razviti v stalno značilnost v okviru pripravljenosti na ravni EU, kar se nikakor ne sme prepustiti *ad hoc* rešitvam, vzpostavljenim v izrednih razmerah. Številne pobude, ki bi jih bilo mogoče preučiti za razširitev povezave med javnim obvladovanjem nesreč in zasebnim sektorjem, vključujejo:

- **formalizacijo in razširitev možnosti v vozliščih za zasebne donacije, ki jih gostijo in upravljajo države članice in kjer se bo preverjala kakovost darovanih predmetov,** kot zmogljivost UCPM za usmerjanje zasebno darovane pomoči organom prizadete države; ta zmogljivost bi se lahko razvila tako, da bi vključevala sporazume o donacijah za vnaprej določene vrste in količine blaga, s čimer bi se skrajšal odzivni čas in zmanjšalo upravno delo pred dejanskimi donacijami v izrednih razmerah;
- **oblikovanje dogovorov o izrednih razmerah z ustreznimi industrijskimi partnerji** za izredne razmere velikega obsega, kot so pandemije ali konfliktni scenariji, pa tudi v primerih manj običajnih potreb, kot so prošnje za uporabo bagrov, kontejnerjev ali smetarskih tovornjakov, v

podporo ključnemu ukrepu unije pripravljenosti 19 v oddelku 4 – Razvoj javno-zasebnih protokolov za izredne razmere;

- **večja dvosmerna izmenjava informacij o nevarnostih in tveganjih med institucijami, akademskimi krogi in zasebnimi podjetji**, vključno z zavarovalniškim sektorjem, da se podprejo analize na področju obvladovanja nesreč in poveča ozaveščenost o tveganjih med civilnim prebivalstvom in v zasebnem sektorju v skladu s ključnim ukrepom unije pripravljenosti 21 v oddelku 4 – Ustanovitev evropskega strokovnega centra za varnost raziskav;
- **boljši dostop do tehničnih strokovnjakov** iz zasebnega sektorja v podporo pobudam na področju pripravljenosti in odzivanja, vključno s programom usposabljanja in vaj v okviru UCPM.

Večje vključevanje deležnikov iz zasebnega sektorja v dejavnosti obvladovanja nesreč ne pomeni, da se zmanjša vloga državnih organov. Namen tesnejšega sodelovanja z zasebnim sektorjem je, da se prepreči vzpostavitev vzporednih dejavnosti pripravljenosti in odzivanja ter izkoristijo vsa razpoložljiva sredstva za sodelovanje pri preprečevanju nesreč in blaženju njihovih posledic, ko se pojavijo.

vii. Vozlišča za donacije

Izkazalo se je, da vozlišča za donacije, ki omogočajo usmerjanje zasebne pomoči ali pomoči v naravi iz tretjih držav k prizadetemu prebivalstvu prek UCPM, **učinkovito povečujejo dodano vrednost UCPM**, hkrati pa ustvarjajo zelo majhne dodatne stroške in upravno razbremenijo organe države prejemnice. Med začetkom vojne proti Ukrajini in aprilom 2025 je UCPM lahko prenesel skoraj 15 milijonov EUR dobrin iz zasebnih podjetij in tretjih držav v Ukrajino in regijo, ki jo je prizadela vojna. To je bilo doseženo v sodelovanju z Belgijo in Poljsko, ki sta gostili vozlišča, ter z nepovratnimi sredstvi za delovanje vozlišč v skupni vrednosti 3,5 milijona EUR.

Da bi se v prihodnosti bolje izkoristili logistične in upravne operacije in postopki UCPM ter potencial zunanjih donacij, bi bilo treba odpraviti ovire za sedanji pristop za vozlišča ter povečati operativno prožnost. Če se vzpostavijo vozlišča v okviru rescEU, morajo biti trenutno tematsko povezana z obstoječimi zmogljivostmi rescEU. Pri odzivu za Ukrajino se s tem omejuje, kateri predmeti se prenašajo prek vozlišč, in sicer na zmogljivosti, opredeljene v okviru rescEU, čeprav je znano, da so potrebe ukrajinskih organov bistveno širše. Vzpostavljena sektorska vozlišča so uspešni pilotni projekti. **Z razvojem pobude za vozlišča v širšo zmogljivost, s katero bi se vzpostavila generična vozlišča, bi UCPM lažje zadostil potrebam prizadete države,** hkrati pa bi se omogočili novi načini sodelovanja z zasebnim sektorjem in podobno mislečimi partnerji v prihodnjih izrednih razmerah.

Pomembno je, da države članice/sodelujoče države, ki gostijo in upravljajo vozlišča, preverjajo kakovost donacij in upravljajo njihovo dostavo ter preverjajo kakovost darovanih predmetov, s čimer zagotavljajo državni nadzor nad donacijami, kar je temelj UCPM.

viii. Ustvarjanje zalog

Z ustvarjanjem zalog se zagotovi takojšen dostop do kritičnih dobrin v izrednih razmerah. Ta pristop je lahko še posebno koristen v zvezi z izdelki, ki so predmet povečanega svetovnega povpraševanja, kot so bili na primer osebna zaščitna oprema in terapevtiki med svetovno pandemijo. Enako lahko velja za večje predmete z dolgimi dobavnimi roki in omejeno izbiro dobaviteljev, kot so veliki generatorji. RescEU je vse od vzpostavitve svoje zaloge dobavljal državam članicam/sodelujočim državam v različnih okoliščinah, saj je lahko priskrbel bistvene dobrine v večjih količinah, kot so običajno na voljo na nacionalni ravni.

Glede na negotovo prihodnost je raznovrstnost sedanjih zalog v okviru rescEU še toliko pomembnejša, saj se je pri preteklih aktivacijah pokazalo, da lahko celo omejen nabor kategorij zalog prispeva k odzivnim operacijam med naravnimi nesrečami, epidemijami in konflikti.

Sedanje zaloge v okviru rescEU so omejene na bistvene elemente za medicinsko pomoč in pomoč pri odzivanju na jedrske, radiološke, kemične in biološke nesreče, proizvodnjo električne energije v izrednih razmerah in zmogljivosti zatočišč, pri tem pa **bi bilo treba razmisliti o tem, da bi jih razširili in vključili tudi druge elemente, ki lahko akterjem/organom na področju obvladovanja nesreč pomagajo pri zagotavljanju takojšnje pomoči v izrednih razmerah**. Najbolje bi bilo, da bi se pri ustvarjanju zalog osredotočili na nepokvarljive predmete, ki jih je mogoče posoditi in uporabiti v različnih izrednih razmerah.

Prizadevanja za ustvarjanje zalog v okviru UCPM predstavljajo prispevek sektorja kriznega upravljanja k širši strategiji EU za ustvarjanje zalog, ki se trenutno pripravlja za sprejetje junija 2025.

4. Zaključek

UCPM je odzivna zmogljivost evropskega sektorja za obvladovanje nesreč na ravni EU. Njegove odzivne zmogljivosti so se od začetka nadgrajevale in prilagajale potrebam držav članic/sodelujočih držav, za podporo katerih je bil zasnovan. Da se lahko nenehno razvija, je potrebna zavezanost Komisije in nacionalnih organov civilne zaščite UCPM, ki temelji na solidarnosti med sodelujočimi državami.

Posledice dinamičnega okolja tveganj in groženj, ki so opisane v različnih pregledih tveganj in pobudi UCPM za oblikovanje scenarijev, potrjujejo trend, ki se že kaže med aktivacijami UCPM. Poleg aktivacij zaradi posameznih nevarnosti s kratkim odzivnim časom, ki so običajne za organe civilne zaščite, mora UCPM zagotavljati podporo tudi v kompleksnejših izrednih razmerah. Nevarnosti in ranljivosti povzročajo dolgotrajne izredne razmere, ki so bistveno bolj kompleksne in imajo pogosto daljnosežne učinke.

Ta dokument, ki združuje razumevanje izzivov, s katerimi se bo soočal UCPM, in analizo obstoječih odzivnih zmogljivosti, ki so na voljo mehanizmu, vsebuje več priporočil za nadaljnji razvoj odzivnih zmogljivosti UCPM.

Petnajst priporočil iz tega poročila je razdeljenih na posebna priporočila za ECPP in posebna priporočila za rescEU, ki sta dva stebra odzivnih zmogljivosti UCPM, tretja kategorija pa zajema priporočila, ki niso neposredno povezana z vrsto zmogljivosti in namesto tega podpirajo razvoj odzivnih zmogljivosti v širšem smislu.

Priporočila za evropski nabor civilne zaščite (ECPP):

i. prizadevati si je treba za odpravo vrzeli v zmogljivostih ECPP, opredeljenih v tem poročilu (npr. v zvezi z gašenjem požarov v naravi, zmogljivostmi nujne medicinske pomoči, nesrečami, ki povzročajo onesnaženje morskih, obalnih in celinskih voda, mostovi, proizvodnjo električne energije ter prevozom in logistiko);
ii. izboljšati je treba usklajevanje z državami članicami in sodelujočimi državami ter med njimi pri doseganju ciljnih zmogljivosti;
iii. povečati je treba financiranje za nepovratna sredstva za prilagajanje;
iv. spodbujati registracijo v ECPP s povečanjem financiranja med napotitvami.

Priporočila za rescEU:

i. pri prihodnjem razvoju zmogljivosti se je treba osredotočiti predvsem na večnamenske zmogljivosti in zmogljivosti za večkratno uporabo (npr. za zatočišča, proizvodnjo električne energije, telekomunikacije, zdravstveno oskrbo ter prevoz in logistiko) ter po potrebi na dopolnilne specializirane podporne zmogljivosti (npr. za področja, povezana s kemičnimi, biološkimi, radiološkimi in jedrskimi snovmi, ali specializirano medicinsko strokovno znanje za posebne nevarnosti);
ii. omogočiti je treba predvidljivo povečanje proračuna za obnovitev zalog po napotitvi z bolj proaktivnim pristopom k razvoju zmogljivosti;
iii. povečati je treba učinkovitost napotitev v okviru rescEU s hitrejšimi odločitvami o napotitvi in možnostmi vnaprejšnje razmestitve;
iv. poenostaviti je treba stopnje sofinanciranja za napotitve zmogljivosti rescEU in racionalizirati postopek javnega naročanja.

Širši vidiki razvoja odzivnih zmogljivosti:

i. pri prihodnjem razvoju zmogljivosti UCPM si je treba prizadevati za uporabo ciljev, ki temeljijo na uspešnosti;
ii. razmisliti je treba o boljši izmenjavi informacij o razpoložljivosti posebnih nacionalnih zmogljivosti za povečanje splošne učinkovitosti UCPM;
iii. izboljšati je treba razumevanje potreb ranljivih skupin med ukrepanjem v izrednih razmerah;
iv. dodatno je treba okrepiti medsektorsko situacijsko zavedanje Centra za usklajevanje nujnega odziva (ERCC);
v. pri nadaljnjem razvoju zmogljivosti je treba upoštevati konfliktne/vojne scenarije;
vi. po potrebi je treba razširiti partnerstva z zasebnim sektorjem, vključno z razvojem vozlišč za donacije v širšo zmogljivost UCPM;
vii. razmisliti je treba o oblikovanju zalog bolj raznovrstnega nabora predmetov za odzivanje v izrednih razmerah.

Poleg teh priporočil je treba opozoriti, da pripravljenost ni več zgolj odgovornost akterjev/organov za obvladovanje nesreč, temveč postaja **medsektorska družbena tema**. UCPM lahko spodbudi ta razvoj v smeri vsedružbenega pristopa, tako da svoje strokovno znanje o pripravljenosti deli s sektorji, ki so se pozneje vključili v to področje. Da bomo sposobni reševati vse bolj zapletene izzive, ki nas čakajo v prihodnosti, bo moral odziv UCPM v skladu s cilji strategije EU za unijo pripravljenosti preseči tradicionalne zmogljivosti za odzivanje v izrednih razmerah.