EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 6.6.2025.
COM(2025) 286 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Izvješće o napretku u ostvarenju ciljeva u pogledu kapaciteta Mehanizma Unije za civilnu zaštitu

{SWD(2025) 146 final}

Sadržaj

1. Sažetak 2

Popis pokrata 4

2. Uvod 5

3. Preporuke za kapacitete UCPM-a za odgovor 5

a. Preporuke za Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu (ECPP) 5

i. Uklanjanje nedostataka kapaciteta 5

ii. Poboljšanje koordinacije među državama članicama i državama sudionicama radi aktivnog rada na ostvarenju ciljeva kapaciteta 6

iii. Povećanje bespovratnih sredstava za prilagodbu 7

iv. Poticanje doprinosa i raspoređivanja u okviru ECPP-a 8

b. Preporuke za sustav rescEU 8

i. Višenamjenski i višestruki kapaciteti i specijalizirana potpora 8

ii. Proaktivno povećanje sredstava 9

iii. Nadopuna zaliha nakon raspoređivanja 10

iv. Privremeni prethodni razmještaj radi učinkovitog raspoređivanja 11

v. Povećanje učinkovitosti raspoređivanja kapaciteta sustava rescEU 12

vi. Pojednostavnjenje stopa sufinanciranja za sustav rescEU 12

vii. Pojednostavnjenje nabave 13

c. Opća razmatranja za razvoj kapaciteta za odgovor 13

i. Pristup razvoju kapaciteta temeljen na uspješnosti 14

ii. Kapaciteti UCPM-a kao dopuna nacionalnim kapacitetima u cijeloj Europi 14

iii. Ranjive skupine 14

iv. Međusektorska informiranost o stanju ERCC-a 15

v. Razmatranje scenarija sukoba/rata 15

vi. Partnerstva s privatnim sektorom 16

vii. Centri za donacije 17

viii. Stvaranje zaliha 17

4. Zaključak 18

1. Sažetak

Ovo izvješće o napretku u pogledu kapacitetâ proizlazi iz dijela obveze izvješćivanja iz članka 34. stavka 2., a odnosi se na kapacitete za odgovor Mehanizma Unije za civilnu zaštitu (UCPM) kako je utvrđen Odlukom br. 1313/2013/EU. U izvješću se navodi niz preporuka za dodatno poboljšanje učinkovitosti kapaciteta UCPM-a za odgovor. Te se preporuke temelje na analizi trenutačnog stanja kako je utvrđeno u odgovarajućem radnom dokumentu službi Komisije pod naslovom „Pregled razvoja i nedostataka kapaciteta Mehanizma Unije za civilnu zaštitu".

Strategijom za Uniju pripravnosti Europa se usmjerila na postizanje pripravnosti na razini Unije u svim relevantnim sektorima i u suradnji sa svim relevantnim dionicima. U okviru odgovora na promjenjivu sliku rizika i opasnosti kapaciteti UCPM-a za odgovor mogu konkretnije i operativno doprinijeti proaktivnijem, koordiniranijem i sveobuhvatnijem europskom upravljanju krizama.

UCPM ne prima samo zahtjeve za pomoć u uobičajenim hitnim situacijama u području civilne zaštite kao što su šumski požari, potresi i poplave, već mu se sve češće upućuju i zahtjevi za potporu u složenijim hitnim slučajevima u kojima zbog kombinacije nekoliko opasnosti i ranjivosti dolazi do dugotrajnih kriza. Kako bi i dalje mogao pružati potporu državama članicama i državama sudionicama u kriznim vremenima, UCPM mora nastaviti razvijati svoje unutarnje strukture i postupke te suradnju s vanjskim partnerima. U izvješću se navodi 15 ključnih preporuka kojima se nastoji usmjeriti razvoj kapaciteta UCPM-a za odgovor, pri čemu je u prvom planu razvoj sposobnosti za otklanjanje novih problema i unapređenje mjera za pripravnost.

Preporuke za Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu (ECPP):

i. ojačati kapacitete ECPP-a za koje je u izvješću utvrđeno da nedostaju (npr. u području gašenja šumskih požara, kapaciteta za hitnu medicinsku pomoć, slučajeva onečišćenja mora, obale i kopnenih voda, mostova, proizvodnje električne energije te prijevoza i logistike);
ii. poboljšati koordinaciju s državama članicama i državama sudionicima te među njima radi ostvarenja ciljeva kapaciteta;
iii. povećati bespovratna sredstva za prilagodbu;
iv. poticati registraciju u ECPP-u povećanjem financijskih sredstava za raspoređene kapacitete.

Preporuke za sustav rescEU:

i. usmjeriti budući razvoj kapaciteta prvenstveno na višenamjenske i višestruke kapacitete (npr. za skloništa, električnu energiju, telekomunikacije, zdravstvenu skrb te prijevoz i logistiku) te ih prema potrebi dopuniti kapacitetima za specijaliziranu potporu (npr. u područjima povezanima s KBRN-om ili za specijalizirano medicinsko znanje u slučaju posebnih opasnosti);
ii. omogućiti predvidljivo povećanje proračuna za nadopunu nakon raspoređivanja kapaciteta radi proaktivnijeg pristupa njihovu razvoju;
iii. povećati učinkovitost raspoređivanja kapaciteta sustava rescEU bržim odlučivanjem o raspoređivanju i mogućnostima prethodnog razmještaja;

iv. pojednostavniti stope sufinanciranja za raspoređivanje kapaciteta sustava rescEU i postupak nabave.

Opća razmatranja za razvoj kapaciteta za odgovor:

i. primjenjivati ciljeve temeljene na uspješnosti za budući razvoj kapaciteta UCPM-a;
ii. razmotriti kako efikasnije razmjenjivati informacije o dostupnosti specifičnih nacionalnih kapaciteta radi povećanja cjelokupne učinkovitosti UCPM-a;
iii. poboljšati razumijevanje potreba ranjivih skupina tijekom hitnih operacija;
iv. dodatno poboljšati međusektorsku informiranost o stanju Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije (ERCC);
v. pri daljnjem razvoju kapaciteta uzeti u obzir scenarije sukoba/rata;
vi. prema potrebi proširiti partnerstva s privatnim sektorom, uključujući razvoj centara za donacije kao dio šireg kapaciteta UCPM-a;
vii. razmotriti stvaranje zaliha široke palete opreme za odgovor na hitne situacije.

Odgovor UCPM-a općenito će morati nadići tradicionalne kapacitete za odgovor na hitne situacije i omogućiti dionicima iz pojedinih sektora da pridonesu pripravnosti svojim specifičnim stručnim znanjem u skladu sa Strategijom za Uniju pripravnosti.

Popis pokrata

CEMS – usluge upravljanja kriznim situacijama programa Copernicus

COVID-19 – koronavirusna bolest 2019

ECPP – Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu

ERCC – Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije

EU – Europska unija

GSS – globalni situacijski sustav

KBRN – kemijska, biološka, radiološka i nuklearna opasnost

MEDEVAC – medicinska evakuacija

UCPM – Mehanizam Unije za civilnu zaštitu

2. Uvod

Na temelju članka 34. stavka 2. Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu Komisija je dužna izvješćivati o napretku postignutom u odnosu na ciljeve u pogledu otpornosti na katastrofe, ciljeve u pogledu kapaciteta i preostale nedostatke Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu („ECPP") uzimajući u obzir uspostavu kapaciteta sustava rescEU. Izvješće treba uključivati i pregled proračunskih i troškovnih kretanja povezanih s kapacitetima za odgovor te procjenu potrebe za daljnjim razvojem kapaciteta na razini EU-a.

U ovom izvješću i popratnom radnom dokumentu službi Komisije pod naslovom „Pregled razvoja i nedostataka kapaciteta Mehanizma Unije za civilnu zaštitu" Komisija daje analizu važnih pomaka u razvoju kapaciteta za odgovor u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu (UCPM) od 2017. do 2024. te preporuke za daljnje potrebe u pogledu kapaciteta i sposobnosti. Cilj je osigurati daljnji razvoj UCPM-a i njegovu kontinuiranu učinkovitost kao resursa na koji se nacionalna tijela mogu osloniti u hitnim situacijama, a u širem smislu pridonijeti provedbi Strategije za Uniju pripravnosti.

Zbog dinamičnih uvjeta rizika i prijetnji kojima je Europa izložena resursi dostupni u okviru UCPM-a već se sad moraju prilagođavati na nepredviđene okolnosti, a to uključuje pomoć državama članicama i državama sudionicama UCPM-a na načine koji su se još prije deset godina smatrali nezamislivima. Kao dio šireg strateškog okvira Strategije za Uniju pripravnosti, UCPM i, u svrhu ovog izvješća, kapaciteti za odgovor koji su mu na raspolaganju mogu konkretno i operativno pridonijeti proaktivnijem, koordiniranijem i sveobuhvatnijem europskom upravljanju krizama.

U tu se svrhu u ovom izvješću navodi niz preporuka za daljnji napredak u pogledu kapaciteta UCPM-a za odgovor. Preporuke se temelje na priloženom radnom dokumentu službi Komisije i pripadajućoj analizi trenutačne slike rizika i prijetnji, dogovorenim pretpostavkama za izradu planova u okviru razvijenih scenarija za katastrofe na razini Unije, poukama izvučenima iz nedavnih raspoređivanja u okviru UCPM-a i razvoju kapaciteta za operativni odgovor proteklih godina.

3. Preporuke za kapacitete UCPM-a za odgovor

Prvi skup preporuka u ovom izvješću odnosi se na ECPP, drugi na kapacitete za odgovor u okviru sustava rescEU, a treći na općenitije preporuke za jačanje kapaciteta UCPM-a za odgovor na katastrofe. Zajednički je cilj svih tih preporuka unaprijediti kapacitete UCPM-a za odgovor kako bi se pridonijelo poboljšanju kapaciteta EU-a za odgovor na krize. U zaključku izvješća naveden je sažetak svih preporuka.

a. Preporuke za Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu (ECPP)

i. Uklanjanje nedostataka kapaciteta

ECPP se temelji na dva stupa: (i) osiguravanju kvalitete primjenom sustava certificiranja kako bi se osigurala usklađenost sa standardima UCPM-a za operacije odgovora i (ii) većoj predvidljivosti u pogledu dostupnosti kapaciteta za odgovor pri aktivaciji UCPM-a. ECPP se sastoji od modula, drugih kapaciteta za odgovor (uključujući opremu za hitnu pomoć) i kategorija stručnjaka. Radi se o nacionalnim kapacitetima koje države članice i države sudionice dobrovoljno namjenjuju ECPP-u na jednu ili više godina kako bi se mogli rasporediti u slučaju aktivacije UCPM-a. Budući da je jedan od glavnih stupova UCPM-ova

kapaciteta za odgovor, ECPP predstavlja predanost država članica na solidarnost u slučaju katastrofa. **Raspoređivanja ECPP-a u prosjeku čine oko četvrtinu kapaciteta raspoređenih tijekom aktivacija UCPM-a** (vidjeti sliku 10. na stranici 32. radnog dokumenta službi Komisije). Snažnijim ECPP-om osigurala bi se solidarnost među državama članicama i državama sudionicama kao izvor snage za EU. Preporukama u nastavku nastoji se razviti koordinirani pristup ostvarenju nedavno revidiranih ciljeva kapaciteta ECPP-a daljnjim poticanjem država članica da namijene kapacitete za ECPP.

Usporedbom trenutačnih kapaciteta registriranih u ECPP-u s nedavno revidiranim ciljevima kapaciteta predstavljenima u priloženom radnom dokumentu službi Komisije (vidjeti stranicu 45. Priloga 1. radnom dokumentu službi Komisije) utvrđeno je nekoliko nedostataka. U ECPP-u je i dalje registrirano premalo **kapaciteta za gašenje šumskih požara iz zraka**, pri čemu moduli za gašenje helikopterima uopće ne postoje. Izazov za ECPP predstavljaju i određene vrste **medicinskih kapaciteta**. Posebno su potrebni pokretni laboratoriji za biološku sigurnost i timovi za specijaliziranu skrb jer je u postupku certifikacije trenutačno samo jedan kapacitet od osam navedenih u tom cilju. Trenutačno su u postupku certifikacije za ciljeve ECPP-a dva kapaciteta za medicinsku evakuaciju (MEDEVAC), no medicinska evakuacija općenito i medicinska evakuacija pacijenata s vrlo zaraznim bolestima i dalje je kontinuirani nedostatak UCPM-a. Razlog je tomu što kombinacija postojećih kapaciteta sustava rescEU i planiranih kapaciteta ECPP-a i dalje nije dovoljna za kapacitet za medicinsku evakuaciju naveden u širem cilju u pogledu otpornosti na katastrofe br. 4, „Odgovor – jačanje kapaciteta za odgovor Mehanizma Unije za civilnu zaštitu”, u kojem su utvrđeni ciljevi uspješnosti sposobnosti za odgovor UCPM-a (radni dokument službi Komisije, str. 26.–28.).

Najnovijim ciljevima kapaciteta ECPP-a dodan je i niz kapaciteta koje on prije nije sadržavao. ECPP-u bi trebalo namijeniti veće kapacitete za odgovor na **slučajeve onečišćenja mora, obale i kopnenih voda**. Ti novi nedostaci podudaraju se s općenito složenijim katastrofama na koje bi UCPM trebao odgovarati. Među njima su kapaciteti za odgovor na, primjerice, **mostove i proizvodnju električne energije, a postoji i jasna potreba za kapacitetima za logistiku i prijevoz**. U daljnjim dobrovoljno namijenjenim kapacitetima države članice i države sudionice trebale bi dati prednost tim utvrđenim nedostacima.

ii. Poboljšanje koordinacije među državama članicama i državama sudionicama radi aktivnog rada na ostvarenju ciljeva kapaciteta

Odluka o ponudi i registraciji kapaciteta u ECPP-u i dalje je u potpunosti prepuštena državama članicama i državama sudionicama. Taj je dobrovoljan postupak u osnovi ECPP-a te se ne bi trebao mijenjati. Međutim, **koordiniranim radom na povećanju pokrivenosti ciljeva kapaciteta s pomoću resursa ECPP-a povećao bi se kapacitet UCPM-a za odgovor** te bi se maksimalno iskoristili resursi država članica, država sudionica i Komisije potrebni za ponudu, certifikaciju i registriranje kapaciteta u ECPP-u.

Kao rezultat ambicioznih novih ciljeva kapaciteta ECPP-a utvrđenih u Provedbenoj odluci Komisije (EU) 2025/704 trenutačna razina ostvarivanja navedenih ciljeva kapaciteta pala je s oko 31 % na približno 15 %. To je uglavnom posljedica općeg kvantitativnog povećanja konfiguracije ECPP-a zbog uvođenja novih ciljeva. Željeni cilj kapaciteta povećao se u prosjeku za 160 % za svaku postojeću kategoriju kapaciteta. Znatno se povećao i broj vrsta kapaciteta navedenih u ciljevima, s prethodnih 37 na sadašnjih 50 vrsta kapaciteta. Ta se razlika treba smatrati privremenom dok države članice i države sudionice ne usklade svoje doprinose s ciljevima ECPP-a i dok ponuđeni kapaciteti ne prođu postupak certificiranja.

Koordinacija s državama članicama i državama sudionicama te među njima radi ostvarenja tih ciljeva mogla bi biti iznimno korisna jer bi one mogle donositi bolje promišljene odluke o tome kojim kapacitetima dati prednost u svojim doprinosima ECPP-u. Regionalne rasprave o planiranim doprinosima ECPP-u mogle bi pružiti prilike za podjelu troškova **razvojem višenacionalnih modula i promicanjem uravnoteženije zemljopisne raspoređenosti na području UCPM-a** u pogledu relevantnih vrsta kapaciteta ovisno o lokalnom ili regionalnom profilu rizičnosti.

Komisija može primijeniti razne mjere za aktivno poticanje koordiniranijeg rada na ostvarenju ciljeva kapaciteta u okviru UCPM-a, kao što su poticanje registracije potrebnih vrsta kapaciteta i upotreba postojećih foruma za koordinaciju među državama članicama i državama sudionicama. Komisija bi mogla organizirati rasprave na postojećim forumima kao što su Stručna skupina Komisije za kapacitete i druga tehnička okruženja te Odbor za civilnu zaštitu radi **poticanja razmjena o planiranim doprinosima ECPP-u**. Te se rasprave mogu strukturirati po kategoriji kapaciteta ili po opasnosti. Mogle bi se temeljiti na postojećim ciljevima politike kao što su cilj Unije u pogledu otpornosti na katastrofe br. 4 („Odgovor – jačanje kapaciteta za odgovor Mehanizma Unije za civilnu zaštitu"), u kojem su definirane ključne kategorije kapaciteta i razvijeni scenariji za katastrofe, koji daju korisne informacije o kapacitetima (pregled trenutačne pokrivenosti cilja otpornosti na katastrofe br. 4 dostupan je u odjeljku 3.b na stranici 23. radnog dokumenta službi Komisije).

Osim toga, rasprave o mogućoj registraciji u ECPP-u na regionalnoj razini omogućile bi nacionalnim tijelima da primjereno zemljopisno rasporede kapacitete ECPP-a i utvrde prilike za stvaranje višenacionalnih modula kako bi se opterećenje povezano s održavanjem kapaciteta podijelilo na više dionika. Pokretanjem i unapređenjem rasprava Komisija bi bez velikih troškova mogla podržati koordiniraniji pristup ostvarenju ciljeva kapaciteta utvrđenih u Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2025/704[1].

Koordinacijom registracija u ECPP-u ujedno bi se lakše utvrdila ograničenja pristupa ECPP-a. Ciljevi koji se ne mogu ostvariti u okviru ECPP-a unatoč koordinaciji država članica i država sudionica mogli bi se izravno ostvariti u okviru sustava rescEU ili drugim instrumentima, kao što je suradnja s privatnim sektorom ili trećim zemljama.

iii. Povećanje bespovratnih sredstava za prilagodbu

Pojačani program dodjele bespovratnih sredstava za ECPP mogao bi pomoći u ostvarivanju neostvarenih ciljeva kapaciteta.

Države članice i države sudionice koje nude nacionalne kapacitete ECPP-u mogu se prijavljivati za bespovratna sredstva za prilagodbu ECPP-u kako bi dobile financijsku potporu za popravke i nadogradnje te poboljšale spremnost i uspješnost kapaciteta koje nude pri raspoređivanju u okviru UCPM-a. Od uvođenja bespovratnih sredstava godišnje se dodjeljuje u prosjeku 4 – 5 milijuna EUR. Nacionalna tijela i dalje su nadležna za troškove uspostave i održavanja nacionalnog kapaciteta koji registriraju u ECPP-u, a EU osigurava učinkovito raspoređivanje i djelovanje registriranih kapaciteta u međunarodnim kontekstima.

[1] **Preporuka Komisije od 8. veljače 2023. o ciljevima Unije u pogledu otpornosti na katastrofe (2023/C 56/01)**
C/2023/400

Trenutačnim kriterijima ocjenjivanja za dodjelu bespovratnih sredstava za ECPP uzima se u obzir je li prijedlog za **bespovratna sredstva za prilagodbu koristan za postizanje neostvarenog cilja kapaciteta UCPM-a**. Stavljanjem tog kriterija u prvi plan tijekom postupka evaluacije dao bi se poticaj državama članicama koje traže bespovratna sredstva za prilagodbu da svoje doprinose ECPP-u usmjere na neostvarene ciljeve kapaciteta.

Povećanjem proračuna za program dodjele bespovratnih sredstava za prilagodbu Komisija bi mogla nastaviti podržavati države članice i države sudionice koje stavljaju nacionalne kapacitete na raspolaganje radi raspoređivanja u okviru UCPM-a.

iv. Poticanje doprinosa i raspoređivanja u okviru ECPP-a

Pri aktivaciji UCPM-a raspoređeni kapaciteti ECPP-a mogu se sufinancirati po stopi od 75 % za prihvatljive troškove prijevoza i operativne troškove tog kapaciteta. Ta stopa sufinanciranja povoljnija je u odnosu na neregistrirane kapacitete, za koje je tijekom raspoređivanja UCPM-a dostupno samo sufinanciranje troškova prijevoza (a ne operativnih troškova) po stopi od 75 %. Međutim, stope sufinanciranja za ECPP mogle bi se prilagoditi kako bi se dodatno poticala registracija kapaciteta. **Ako se financijska sredstva za prijevoz i djelovanje kapaciteta ECPP-a povećaju na stopu do 100 %**, države članice i države sudionice bile bi spremnije nuditi dodatne kapacitete za ECPP jer bi se otklonile nesigurnosti povezane s troškovima budućih raspoređivanja njihovih namijenjenih kapaciteta u okviru UCPM-a. Ta prilagodba uvjeta sufinanciranja potaknula bi daljnje doprinose ECPP-u i njegovo raspoređivanje, tj. ohrabrila bi države članice da veći dio svojih nacionalnih kapaciteta stave na raspolaganje za ECPP i rasporede ih.

b. Preporuke za sustav rescEU

Sustav rescEU drugi je stup kapaciteta za odgovor UCPM-a. Vrlo se brzo pokazao korisnim operativnim instrumentom te su od 2019. do 2024. njegovi kapaciteti raspoređeni 231 put (vidjeti sliku 18. na stranici 40. radnog dokumenta službi Komisije). Osim što se redovito raspoređuje za gašenje šumskih požara iz zraka tijekom sezone požara u Europi, pružio je i životno važnu pomoć u čitavom nizu scenarija katastrofe, od slanja zaliha povezanih s agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine do potresa u Turskoj i Siriji 2023. i pandemije bolesti COVID-19.

i. Višenamjenski i višestruki kapaciteti i specijalizirana potpora

Kako je detaljno analizirano u priloženom radnom dokumentu službi Komisije (stranice 8. – 15.), sustav rescEU u budućnosti će se moći aktivirati za sve veći broj različitih hitnih slučajeva. Iako možda nije realistično očekivati da će se kapaciteti sustava rescEU moći uspostaviti u količinama navedenima u scenarijima katastrofe razvijenima u okviru UCPM-a, ta analiza scenarija u kombinaciji s operativnim iskustvom stečenim na temelju nedavnih aktivacija Mehanizma može poslužiti kao vodič za **dvostruku strategiju za buduća raspoređivanja sustava rescEU** posebno usmjerena na dopunu kapaciteta registriranih u ECPP-u.

Prvo, imajući na umu stratešku važnost kapaciteta prilagođenih specifičnim hitnim slučajevima, **posebnu pozornost trebalo bi posvetiti višenamjenskim i višestrukim kapacitetima** koji mogu pružati potporu u raznim scenarijima. Ako je moguće, najpoželjnija opcija bili bi kapaciteti koji se mogu posuditi i vratiti za druge hitne slučajeve. Kapaciteti kojima se pogođenom stanovništvu mogu pružiti osnovne usluge prekinute zbog hitnog slučaja operativno su raznolikiji jer ispunjavaju relativno širok skup potreba u usporedbi s rješenjima za pojedinačne opasnosti. Zbog poplava, sukoba, šumskih požara, potresa,

masovnog raseljavanja stanovništva i drugih hitnih slučajeva velik broj ljudi treba **sklonište, električnu energiju, telekomunikacije i odgovarajuću zdravstvenu skrb** te **kapacitete za prijevoz** robe ili pogođenih osoba. Intenzivno ulaganje u kapacitete za odgovor koji ispunjavaju te potrebe na razini EU-a daje zajamčenu vrijednost.

Hitne situacije velikih razmjera, kao što su snažni potresi, mogu brzo iscrpiti nacionalne kapacitete i relevantne zalihe. Isto tako, iskustvo s hitnim situacijama manjih razmjera, kao što su poplave, pokazuje da se tržišta na okolnim područjima mogu brzo iscrpiti, što otežava opskrbu opremom potrebnom za pogođeno stanovništvo. Dobro pozicionirane strateške pričuve široko potrebnih kapaciteta na razini kontinenta mogu pomoći Europi da iskoristi svoju veličinu u slučajevima nacionalnih katastrofa, što znači da države članice i države sudionice mogu usmjeriti veći dio svojih resursa na razvoj kapaciteta prilagođenih vlastitim profilima rizičnosti.

Zahvaljujući tim mjerama veći udio pogođenog stanovništva može brzo primiti pomoć te se oslobađa kapacitet za koordinaciju tijekom hitnog slučaja. Oslobođeni kapacitet za koordinaciju na razini EU-a i država članica mogao bi se bolje usmjeriti na raspoređivanje specijaliziranih kapaciteta za pojedine vrste hitnog slučaja, koje bi inače bilo teže utvrditi i rasporediti unutar nacionalnih sustava.

Drugo, scenariji razvijeni u okviru UCPM-a ukazuju i na potrebu za **istovremenim utvrđivanjem i razvojem ključnih specijaliziranih kapaciteta** koji se ne mogu razviti u potrebnim količinama i na troškovno učinkovit način na nacionalnoj razini. Kapaciteti za gašenje šumskih požara iz zraka i kapaciteti povezani s KBRN-om najistaknutiji su primjeri uspješnog razvoja proteklih godina primjenom tog pristupa u bliskoj koordinaciji Komisije s državama članicama i državama sudionicama. Ta će se bliska koordinacija nastaviti primjenjivati i pri mogućem budućem razvoju navedenih kapaciteta. Inicijativa za izradu scenarija u okviru UCPM-a daje naznake o mogućim budućim potrebama u drugim **područjima povezanima s KBRN-om** ili za **specijalizirano medicinsko znanje** potrebno za posebne opasnosti, uključujući liječenje rana zadobivenih u ratu i/ili događaje s velikim brojem žrtava.

ii. Proaktivno povećanje sredstava

UCPM je uložio znatan udio svojeg proračuna (3,2 milijarde EUR od 2019. do 2024.) u razvoj kapaciteta koje su države članice, države sudionice i Komisija smatrale dovoljno važnima da bi osim pripravnosti država članica opravdali i ulaganja na razini EU-a. S obzirom na promjenjivu sliku rizika i opasnosti ta **ulaganja u sustav rescEU trebala bi se nastaviti i povećavati** gdje je moguće kako bi UCPM u budućnosti mogao pomagati državama članicama i državama sudionicama u hitnim slučajevima velikih razmjera koji preopterete nacionalne kapacitete.

Aktualna bespovratna sredstva za uspostavu i održavanje kapaciteta sustava rescEU isteći će do 2027., kada završava tekući višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. Ako sredstva za održavanje postojećih kapaciteta sustava rescEU ne budu dostupna, isteći će ili će se ukinuti uspostavljeni kapaciteti te bi znatna ulaganja u njihov razvoj bila izgubljena. To uključuje strateške zalihe za skloništa, proizvodnju energije tijekom hitnih slučajeva, opremu za KBRN i medicinsku opremu te kapacitete za gašenje požara iz zraka stavljene na raspolaganje svake godine od 2019. nadalje.

O predvidljivom financiranju posebno ovise zrakoplovi za gašenje šumskih požara dostupni u okviru kapaciteta prijelazne faze sustava rescEU jer se ti zrakoplovi svake godine stavljaju na raspolaganje tijekom sezone šumskih požara dok ne postane dostupna stalna flota vatrogasnih zrakoplova sustava rescEU.

Trenutačni kapaciteti uspostavljeni su najvećim dijelom reaktivno kako bi se upotrijebili u postojećim ili predstojećim hitnim slučajevima u jednoj ili nekoliko država članica ili država sudionica. Stoga se uglavnom iskorištavaju ili odmah u vrijeme uspostave ili u razdoblju od godine dana nakon toga. Mogućnosti UCPM-a za brzo donošenje provedbenih akata, dodjelu bespovratnih sredstava i nabavu materijala i opreme kako bi države članice mogle uspostaviti kapacitete rescEU-a pokazuje koliko je taj sustav prilagodljiv. Prilagodljivost je ključna za funkcionalan sustav upravljanja katastrofama, ali se taj reaktivni pristup mora dopuniti boljim planiranjem i kulturom proaktivne pripravnosti kao odgovor na izazove nove europske slike rizika i opasnosti.

UCPM i njegovi dionici bili su upoznati s činjenicom da su potrebni kapaciteti za odgovor na razini EU-a koji nadilaze kapacitete nacionalnih sustava, ali je konsenzus o konceptu strateških kapaciteta za odgovor na razini EU-a postignut tek nakon tragičnih šumskih požara u Portugalu 2017. i sezone šumskih požara koja je 2018. pogodila sjevernu Europu. Taj se slučaj još dvaput ponovio i to u području dodatnih kapaciteta kao što su medicinska oprema, oprema za KBRN i zalihe za skloništa. Naime, nakon pandemije bolesti COVID-19 u 2020. i povratka rata u Europu 2022. na raspolaganje su stavljena dodatna sredstva iz Instrumenta Europske unije za oporavak kako bi se pravni akti mogli donositi reaktivno, što je omogućilo razvoj kapaciteta sustava rescEU za ispunjavanje hitnih potreba. Taj je pristup skup i manje učinkovit jer se materijali i stručno znanje moraju nabavljati pod vremenskim pritiskom ili u razdoblju velike globalne potražnje, što je bio slučaj tijekom pandemije bolesti COVID-19.

Proaktivno jačanje sustava rescEU kao pričuvnog kapaciteta za odgovor na razini EU-a izravno je u skladu s ključnom mjerom br. 26 Strategije za Uniju pripravnosti, u kojoj se poziva na povećanje postojećih kapaciteta sustava rescEU u kombinaciji s utvrđivanjem dodatnih ključnih kapaciteta koji se mogu razviti na razini EU-a. Za učinkovito povećanje kapaciteta sustava rescEU njegov razvoj treba biti komplementaran razvoju drugih inicijativa kao što je ECPP i iskorištavati odgovarajuće prednosti kako bi resursi bili iskorišteni na najdjelotvorniji način.

Zbog predstojećih izazova u području klimatskih promjena i geopolitičkih zbivanja UCPM mora učiti iz iskustava stečenih iz uspostave sustava rescEU. Kako bi ispunio svoj potencijal kao strateški kapacitet za odgovor, **sustav rescEU mora se razviti prije nego što dođe do hitnih slučajeva**. Kao što je istaknuto u popratnom radnom dokumentu službi Komisije, rezultatima inicijative za izradu scenarija i savjetovanjem s državama članicama UCPM je pružio informirani pregled kapaciteta potrebnih za odgovor na 16 najhitnijih opasnosti iz analize.

iii. Nadopuna zaliha nakon raspoređivanja

Velik udio zaliha sustava rescEU već je raspoređen u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, potresa u Turskoj 2023. i agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine. Ta visoka potražnja potvrđuje važnost kapaciteta sustava rescEU na razini EU-a, ali nedostatak sredstava i pojednostavnjenih mehanizama za obnovu potrošenih zaliha smanjuju pouzdanost prikupljanja zaliha u okviru tog sustava u budućnosti.

S obzirom na visoku stopu raspoređivanja zaliha prikazanu u radnom dokumentu službi Komisije (stranice 39. – 41.), za nekoliko ključnih vrsta zaliha stvorenih kao odgovor na potrebe koje su proizašle iz pandemije bolesti COVID-19 ili agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine nema dovoljno financijskih sredstava kojima bi se mogle dopuniti da postanu potpuno operativne. Ukupan broj generatora koji su i dalje dostupni u okviru uspostavljene kategorije „kapaciteti za opskrbu energijom u kriznim situacijama" sustava rescEU pokazuje da su u veljači 2025. od 5630 prvotno nabavljenih generatora u zalihama bila

samo 2564 generatora. Iako je i dalje dostupan velik broj generatora sustava rescEU, dodatna analiza pokazuje da je 98 % tih strojeva malog kapaciteta i može pružati električnu energiju samo pojedinačnim kućanstvima. Trenutačno ne postoje zalihe generatora srednje veličine koji bi mogli pružati dovoljne količine električne energije ključnoj infrastrukturi kao što su bolnice. Dok se na raspolaganje ne stave dodatna sredstva i dok se ne dopune zalihe generatora, gotovo je nemoguće raspoređivati kapacitet sustava rescEU za osiguravanje energije u relevantnoj infrastrukturi.

Slična je situacija i s kapacitetima privremenih skloništa u okviru sustava rescEU. Trenutačni kapacitet i kapacitet koji je u procesu nabave omogućuje smještaj 9000 osoba, što je za jedan red veličine manje od nižeg dijela raspona potrebnog kapaciteta skloništa utvrđenog u inicijativi izrade scenarija.

Iako je prepoznata važnost održavanja strateških zaliha ključne opreme za potporu državama članicama i državama sudionicama tijekom hitnih slučajeva velikih razmjera, na dostupnost tih zaliha negativno utječu proračunska ograničenja. Zbog prethodnih raspoređivanja postojeće zalihe generatora za proizvodnju energije i skloništa za hitne slučajeve tek bi djelomično koristile državi članici ili državi sudionici koja treba pomoć tijekom sljedećeg velikog hitnog slučaja.

Ako se nakon aktivacije očekuje brza pomoć iz zaliha u užem i kapaciteta sustava rescEU u širem smislu, njihova **operativna spremnost trebala bi se brzo obnoviti nakon raspoređivanja**. To uključuje preuzimanje proračunske obveze za redovne popravke oštećene opreme i obnovu potrošenih zaliha. To bi ojačalo stratešku ulogu sustava rescEU kao stupa pripravnosti UCPM-a i izbjeglo rizik od reaktivnih *ad hoc* kupnji na razini EU-a.

iv. Privremeni prethodni razmještaj radi učinkovitog raspoređivanja

Države članice mogu zatražiti pomoć u obliku privremenog prethodnog razmještaja kapaciteta za odgovor. Ta je mogućnost iznimno važna s obzirom na izazove koje donose dinamični uvjeti rizika i opasnosti s kojima se Europa mora nositi. Veća fleksibilnost u smislu prethodnog razmještaja kapaciteta za odgovor poboljšala bi rad na pripravnosti u okviru UCPM-a.

Zbog nepredvidive prirode hitnih slučajeva za koje su kapaciteti uspostavljeni nije uvijek moguće točno predvidjeti njihovo raspoređivanje. Međutim, u slučaju nekih kapaciteta brža primjena **pripremnih aktivnosti za raspoređivanje mogla bi znatno povećati djelotvornost instrumenata**.

Među ostalim, šumski požari dobra su prilika za kombiniranje kapaciteta i sposobnosti UCPM-a u korist država članica i država sudionica prije nego što dođe do katastrofe. UCPM ima kapacitete za odgovor kojima može pomoći državi članici ili državi sudionici u borbi protiv šumskih požara te odgovarajuću informiranost o stanju i analitički kapacitet koji omogućuje predviđanja u kojim bi se europskim regijama šumski požari mogli redovito pojavljivati. Države članice i države sudionice mogle bi prema potrebi u okviru UCPM-a tražiti proaktivniju primjenu privremenog prethodnog razmještaja radi poboljšanja učinkovitosti raspoređivanja kapaciteta. Kapaciteti bi se raspoređivali unaprijed u bliskoj koordinaciji s relevantnim tijelima za civilnu zaštitu i na temelju zahtjeva za pomoć. Tako bi se uzela u obzir i proporcionalnost povezanih operativnih troškova.

v. Povećanje učinkovitosti raspoređivanja kapaciteta sustava rescEU

Sustav rescEU osmišljen je kao sredstvo za pomoć pogođenoj državi članici ili državi sudionici u slučajevima kad nacionalni kapaciteti ne mogu pružiti dovoljnu ili djelotvornu pomoć. U skladu s glavnim načelom, osnovni mehanizam za djelovanje u okviru UCPM-a odnosi se na solidarnost drugih zemalja.

Pomoć iz sustava rescEU pruža se u slučajevima kad ukupni postojeći kapaciteti na nacionalnoj razini i kapaciteti koje su države članice prethodno namijenile ECPP-u nisu dovoljni za djelotvoran odgovor.

U praksi to znači da se dostupnost nacionalnih kapaciteta država članica i država sudionica za odgovor na zahtjev za pomoć mora utvrditi prije nego što se razmotre dostupni kapaciteti rescEU-a. To može dovesti do nepotrebne odgode u pružanju pomoći pogođenom stanovništvu. Procjenjuje se da je u siječnju 2025., kad je oluja Éowyn pogodila Irsku, u 710 000 kućanstava došlo do prekida opskrbe električnom energijom te da je u više od 133 000 kućanstava u toj zemlji još pet dana nakon prolaska oluje dolazilo do nestanka struje. Danska i Luksemburg odgovorili su na zahtjev za pomoć i poslali pet generatora. Međutim, mobilizacija generatora dostupnih u zalihama sustava rescEU za odgovor na potrebe stanovništva provedena je tek nakon što su države članice i države sudionice izjavile da nemaju dovoljno dostupnih nacionalnih kapaciteta za odgovor na zahtjev Irske.

Da bi se poboljšala učinkovitost UCPM-a, ERCC bi trebao imati mogućnost **odabira najbržeg i najdjelotvornijeg kapaciteta za odgovor**. Pojednostavnjenjem postupaka štedi se na vremenu, osobito pri vrstama kapaciteta za odgovor na katastrofe koje se brzo razvijaju, kao što su scenariji KBRN-a ili šumski požari.

vi. Pojednostavnjenje stopa sufinanciranja za sustav rescEU

Trenutačne stope sufinanciranja za raspoređivanje kapaciteta sustava rescEU razlikuju se za troškove prijevoza i operativne troškove. Konkretno, iz financijskih sredstava EU-a može se dobiti povrat 100 % troškova prijevoza i 75 % operativnih troškova kapaciteta za gašenje požara iz zraka koji ispunjavaju uvjete za rescEU. Preostalih 25 % operativnih troškova za raspoređivanje kapaciteta za gašenje šumskih požara iz zraka unutar EU-a treba pokriti država članica ili država sudionica koja je domaćin kapaciteta ili koja je uputila zahtjev za pomoć. Povrat 100 % operativnih troškova iz financijskih sredstava EU-a moguć je u dva slučaja: kad se radi o troškovima za kapacitete uspostavljene za odgovor na „rizike male vjerojatnosti, ali visokog učinka" i pri raspoređivanju kapaciteta sustava rescEU izvan Unije.

Zbog razlikovanja između te dvije stope sufinanciranja ovisno o vrsti hitnog slučaja administrativni postupci povezani s hitnim slučajevima u praksi su nepotrebno složeni u odnosu na predmetne troškove. Pregled bespovratnih sredstava u okviru sustava rescEU pokazuje da je unajmljivanje kapaciteta rescEU-a za gašenje šumskih požara iz zraka za sezonu požara 2024. iznosilo približno 1 – 1,5 milijuna EUR, dok se bespovratna sredstva za uspostavu odgovarajućeg kapaciteta rescEU-a procjenjuju na oko 100 milijuna EUR. Troškovi raspoređivanja i djelovanja kapaciteta za gašenje šumskih požara iz zraka tijekom sezone požara 2024. mogu se procijeniti na 400 000 EUR po tjednu rada. Ako se primijeni odgovarajuća stopa sufinanciranja za prijevoz i djelovanje, to znači da zemlja koja je domaćin kapaciteta ili koja je uputila zahtjev za pomoć mora samostalno pokriti troškove raspoređivanja od prosječno 64 000 EUR (16 % troškova). Većina troškova potrebnih za stavljanje kapaciteta na raspolaganje na razini EU-a odnosi se na početno pružanje kapaciteta, a ne njegov kontinuirani rad.

U praksi drukčija stopa financiranja operativnih troškova ne utječe na odluku da se aktivira UCPM i rescEU. Kad dođe do hitnog slučaja koji bi mogao preopteretiti nacionalne kapacitete, najvažnije je brzo ograničiti učinak opasnosti aktivacijom dostupnih resursa neovisno o stopama financiranja. U odnosu na početne troškove uspostave kapaciteta i ukupni trošak raspoređivanja kapaciteta u hitnom slučaju, udio operativnih troškova koji se ne sufinancira zanemariv je i nema praktičnu svrhu.

Konsolidacijom prihvatljivih stopa sufinanciranja za prijevoz i djelovanje kapaciteta sustava rescEU na 100 % i eliminiranjem drukčijih pravila za kapacitete za odgovor na rizike male vjerojatnosti, ali visokog učinka pojednostavnilo bi se administrativno opterećenje za sve strane uključene u hitni slučaj i olakšalo pružanje pomoći državi članici ili državi sudionici u okviru UCPM-a.

vii. Pojednostavnjenje nabave

Člankom 12. stavkom 3.b Odluke br. 1313[2] Komisiji se omogućuje da prema potrebi izravno kupi, unajmi, zakupi ili na drugi način ugovara kapacitete. Međutim, njime se propisuje da se za utvrđivanje kapaciteta i količine koju je potrebno nabaviti mora donijeti odgovarajući provedbeni akt. Iako se provedbeni akt može donijeti primjenom hitnog postupka, taj administrativni korak može znatno odgoditi nabavu, čak i za nekoliko tjedana, što može imati operativne posljedice.

Tijekom hitnih slučajeva velikih razmjera kao što su agresivni rat Rusije protiv Ukrajine ili pandemija bolesti COVID-19 UCPM državama članicama i državama sudionicama nudi priliku da svoje potrebe za nabavom ključnih kapaciteta kombiniraju u veće grupe koje se mogu nabaviti brže nego što bi jedna država članica ili država sudionica to mogla učiniti sama. Kombiniranjem kupovnih moći sprečava se natjecanje među državama članicama i državama sudionicama, što ih štiti od globalnih nestašica i dinamičnih fluktuacija cijena. Nestašica velikih generatora i osobne zaštitne opreme na početku rata Rusije protiv Ukrajine i pandemije bolesti COVID-19 pokazuju koliko globalno tržište može biti dinamično tijekom hitnih slučajeva velikog razmjera. Ako se ukloni zahtjev da se za izravnu nabavu mora donijeti provedbeni akt, Komisija bi mogla djelovati brzo i osigurati potrebni kapacitet prije nego što globalna potražnja nadmaši ponudu ili se cijene drastično povećaju. **Pojednostavnjenje postupka izravne nabave omogućilo bi iskorištavanje punog potencijala tog resursa UCPM-a**.

Komisija bi mogla iskoristiti i šire mogućnosti zajedničke nabave predviđene člankom 168. stavkom 3.[3] revidirane Financijske uredbe EU-a donesene u rujnu 2024. Na temelju te nove uredbe Komisija bi mogla pomoći nekoliko država članica djelujući kao središnje tijelo za nabavu za države članice koje žele kupiti sličnu opremu. Tako bi se ekonomija razmjera iskoristila za osiguravanje boljih cijena državama članicama i nabavu kompatibilne opreme.

c. Opća razmatranja za razvoj kapaciteta za odgovor

Dok se prethodno navedene preporuke odnose na kapacitete ECPP-a i sustava rescEU, ove preporuke obuhvaćaju sve instrumente kapaciteta za odgovor i cilj im je poticati razvoj kapaciteta za odgovor UCPM-a s gledišta sustava. To uključuje usmjerenost na promjene koje su relevantne i za rescEU i za ECPP te bližu suradnju s dionicima koji su trenutačno na periferiji aktivnosti UCPM-a ili čak izvan njih.

i. Pristup razvoju kapaciteta temeljen na uspješnosti

Kako su prošireni instrumenti za kapacitete dostupni za raspoređivanje u okviru UCPM-a, tako je i UCPM počeo mjeriti svoj napredak u ispunjenju potreba u pogledu kapaciteta primjenom ciljnih vrijednosti na temelju uspješnosti. Iako su ciljevi ECPP-a temeljeni na kapacitetu i dalje relevantan resurs za oblikovanje konfiguracije ECPP-a, ciljevima u pogledu otpornosti na katastrofe u okviru cilja br. 4 („Odgovor – jačanje kapaciteta za odgovor Mehanizma Unije za civilnu zaštitu”) uvedene su ciljne vrijednosti na temelju

[2] Odluka – 2013/1313 – HR – EUR-Lex
[3] Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka)

uspješnosti, koje obuhvaćaju sve mogućnosti raspoređivanja u okviru Mehanizma. To pruža cjelovitiji pregled opće razine pripravnosti UCPM-a u ključnim područjima. Pristup kojim se mjeri napredak u razvoju kapaciteta na temelju pokazatelja uspješnosti trebao bi se nastaviti i proširiti. Buduće mjere za uklanjanje nedostataka kapaciteta trebale bi biti usmjerene na zajednički učinak svih instrumenata UCPM-a, uključujući ECPP, rescEU, privatno tržište i prema potrebi izravnu nabavu za određeno područje pripravnosti. Kontinuiranim praćenjem i **analizom sposobnosti UCPM-a u cjelini** te njihovom usporedbom s kontekstom UCPM-a osigurat će se upotreba najprikladnijih kapaciteta za odgovor kojima se djelotvorno podupire država članica ili država sudionica tijekom hitnih slučajeva.

ii. Kapaciteti UCPM-a kao dopuna nacionalnim kapacitetima u cijeloj Europi

Kapaciteti i nedostaci razmotreni u ovom izvješću ograničeni su isključivo na kapacitete u okviru ECPP-a i sustava rescEU. Ne postoji pregled ostalih postojećih nacionalnih kapaciteta u svim državama članicama i državama sudionicama na razini EU-a jer se radi o području u kojem EU ima samo pomoćnu nadležnost. Hitni slučajevi velikih razmjera kao što je pandemija bolesti COVID-19 pokazali su da **pregled specifičnih nacionalnih kapaciteta u specifičnim slučajevima može imati važnu ulogu u povećanju opće učinkovitosti UCPM-a** (npr. za dostupnost kreveta za intenzivnu njegu ili odjela za liječenje opeklina). UCPM poštuje vodeću ulogu nacionalnih tijela u upravljanju katastrofama, ali njegova sposobnost brzog pružanja pomoći državama članicama i državama sudionicama kad im je potrebna mogla bi se poboljšati povećanom razmjenom informacija o dostupnosti ključnih nacionalnih kapaciteta, uključujući zalihe. Informiranost o ključnim zalihama na razini EU-a osobito je važna za provedbu Strategije EU-a za stvaranje zaliha, koja je predviđena ključnom mjerom br. 9 iz odjeljka 2. („Otpornost ključnih društvenih funkcija”) Strategije za Uniju pripravnosti. Razmjena informacija mogla bi biti ograničena na posebne okolnosti, a ako se pripreme unaprijed, metodologije i postupci za tu razmjenu podataka omogućili bi UCPM-u da prema potrebi brzo poveća razmjenu podataka i odgovori u skladu s time.

iii. Ranjive skupine

U ciljevima u pogledu otpornosti na katastrofe i kao jedna od ključnih horizontalnih preporuka iz inicijative izrade scenarija u okviru UCPM-a naglašava se potreba za uključivim pristupom civilnoj zaštiti kako bi se osiguralo da nitko ne bude zapostavljen u hitnom slučaju. U okviru kapaciteta za pružanje usluga pogođenom stanovništvu mora se sustavno razmatrati kako će se zadovoljiti potrebe ranjivog stanovništva, primjerice određenih dobnih skupina ili osoba s invaliditetom. Kapaciteti raspoređeni u kontekstu aktivacije UCPM-a po definiciji djeluju u hitnom slučaju velikih razmjera koji pogađa velik broj ljudi, uključujući osobe s posebnim potrebama. Te se potrebe trebaju na odgovarajući način razmatrati pri razvoju kapaciteta za odgovor, među ostalim u standardnim operativnim postupcima te pri osposobljavanju i vježbama. UCPM ima obvezu i predan je **uzimati u obzir potrebe ranjivih skupina tijekom hitnih operacija** te osigurati prilagodbu kapaciteta tako da zadovoljavaju raznolike potrebe pogođenog stanovništva, uključujući osobe s invaliditetom.

iv. Međusektorska informiranost o stanju ERCC-a

UCPM na raspolaganju ima čitav niz resursa za informiranost o stanju radi praćenja i predviđanja globalnih kretanja te radi generiranja informacijskih proizvoda za svoje dionike tijekom hitnih slučajeva. Među najnovijim je zbivanjima uspostava globalnog situacijskog sustava (GSS), koji objedinjuje podatke iz više izvora u jednu interaktivnu platformu temeljenu na GIS-u. U kombinaciji s uslugama upravljanja u hitnim situacijama programa Copernicus (CEMS) i njegovim platformama za praćenje specifičnih opasnosti, npr. poplava, šumskih požara i suša, ERCC već sad na raspolaganju ima veliku količinu

informacija. Te sposobnosti pružaju korisne resurse dionicima UCPM-a i pridonose njegovoj operativnoj učinkovitosti.

Iako se ključne usluge kao što su električna energija i prijevoz prate sektorski na razini EU-a ili na nacionalnoj razini, **trenutačno ne postoji zajednička informiranost o stanju koja u stvarnom vremenu spaja preglede više sektora i opasnosti radi procjenjivanja mogućih učinaka na europskoj razini**. Informacije o velikim poremećajima povezanima s infrastrukturom dolaze do ERCC-a tek preko tijela za civilnu zaštitu pogođene zemlje ili iz izvješćivanja javnih medija. ERCC bi trebao nastaviti i dodatno povećati potporu državama članicama u ublažavanju međusektorskih posljedica kriza na temelju pojačanog planiranja te sveobuhvatnije analize i informiranosti o stanju. Time bi se izravno podupirala ključna mjera br. 3 („Jačati Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije") i ključna mjera br. 25 („Uspostaviti koordinacijski centar EU-a za krizne situacije") iz Strategije za Uniju pripravnosti. Prvi korak prema integriranijem pristupu bio bi uključivanje ažuriranih neklasificiranih podataka nacionalnih tijela za civilnu zaštitu u globalni situacijski sustav. Ta integracija donijela bi korist i ERCC-u i nacionalnim tijelima za civilnu zaštitu, a UCPM-u bi pružila zajedničku sliku stanja na razini EU-a. Ojačani ERCC koji bi proizašao iz toga bio bi sustavno povezan s postojećim sektorskim sustavima praćenja, što bi povećalo njegovu informiranost o stanju. Osim toga, mogao bi državama članicama i državama sudionicama pružati informacije o mogućim poremećajima u radu ključnih usluga.

v. Razmatranje scenarija sukoba/rata

Glavna svrha UCPM-a bila je ublažiti učinke prirodnih ili slučajnih opasnosti koje ugrožavaju stanovništvo i okoliš. Međutim, agresivni rat Rusije protiv Ukrajine iz temelja je promijenio sliku rizika i opasnosti. Očekuje se da se učestalost tradicionalnih aktivacija UCPM-a neće mijenjati zbog sve većih učinaka klimatskih promjena, kako je opisano u priloženom radnom dokumentu službi Komisije. Međutim, postoji i potreba da UCPM dodatno razvije svoju ulogu u zaštiti građana Europe tijekom scenarija sukoba i obrane.

Potrebno je ojačati civilnu i vojnu koordinaciju **iznad razine koordinacije zasebnih aktivnosti tijekom hitnog slučaja i u smjeru cjelovitog pristupa za uspostavu sveobuhvatnih aranžmana za civilno-vojnu pripravnost kako su predviđeni ključnom mjerom br. 22 iz odjeljka „Civilno-vojna suradnja" u Strategiji za Uniju pripravnosti**. Tom inicijativom na temelju scenarija naglašava se važnost razvoja opisanog odnosa i otklanjanja preostalih prepreka za koordinaciju kako bi se osigurala suradnja pojedinih grana vlasti u zaštiti stanovništva, osobito u sukobima.

Razmatranje scenarija sukoba i rata radi poticanja bliže civilno-vojne koordinacije u upravljanju krizama može poslužiti kao polazna točka za širi razvoj standarda dvojne namjene za tehnologiju te osiguravati povrat ulaganja za oba sektora ako je izvedivo.

UCPM bi trebao sustavno izvlačiti pouke iz agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine, među ostalim svojim procesom integriranja pouka iz iskustva. Njime bi se mogle podupirati pripremne aktivnosti unutar nacionalnih sustava upravljanja katastrofama zbog mogućih sličnih scenarija u budućnosti. To uključuje pouke koje su utvrdila ukrajinska tijela za upravljanje katastrofama i civilnu zaštitu u pogledu najboljeg načina pripreme nacionalnog sustava i UCPM-a za sukobe.

Postojeći kapaciteti za odgovor i njihove **mogućnosti raspoređivanja moraju se preispitati** i revidirati kako bi se utvrdio njihov mogući doprinos **u potpori civilnom stanovništvu tijekom sukoba ili rata**. Kapaciteti koji se oslanjaju na vojno osoblje ili opremu možda će se morati nositi s ograničenjima u

pogledu raspoređivanja ili nedostupnošću ključnih elemenata kapaciteta. Brojni kapaciteti usmjereni na podupiranje pogođenih osoba (npr. potraga za osobama, skloništa, sustavi za proizvodnju energije tijekom hitnih slučajeva, logistika i gašenje šumskih požara) i dalje će imati važnu ulogu u okviru svojih mogućnosti, a možda će i ostvarivati korist od dodatnog osposobljavanja na temu sukoba ili od osobne zaštitne opreme ili druge dodatne opreme relevantne za konkretni sukob. **Vježbe za pripravnost i reagiranje na krizne situacije na razini EU-a** i razmjene na temelju scenarija ključne su za povećanje kapaciteta UCPM-a u slučaju sukoba ili rata.

vi. Partnerstva s privatnim sektorom

Kao jedna od glavnih skupina dionika u društvu, privatni sektor trebao bi se smatrati snažnim potencijalnim partnerom za UCPM i pripravnost EU-a u širem smislu. U EU-ovoj Strategiji za Uniju pripravnosti naglašava se potreba za uključivanjem privatnih dionika u pripravnost u svim relevantnim sektorima. Konkretno, kad je riječ o UCPM-u i mjerama civilne zaštite, važnost tog sektora već je prepoznata u cilju u pogledu otpornosti na katastrofe br. 5 („Sigurnost – osiguravanje snažnog sustava civilne zaštite"), kojim se poziva na **poticanje partnerstava s dionicima iz privatnog sektora na razini EU-a i na nacionalnoj razini**. Subjekti iz privatnog sektora dolaze u kontakt s vladinim aktivnostima upravljanja kriznim situacijama u svakoj fazi ciklusa upravljanja katastrofama.

Širok spektar dionika svrstanih u skupinu „privatni sektor" stvara gotovo beskrajan broj uzajamno korisnih odnosa na operativnoj i strateškoj razini. Te odnose treba proučavati i razvijati kao integralni dio pripravnosti na razini EU-a. Oni ne smiju proizlaziti samo iz improvizacija smišljenih u raznim krizama. Postoji nekoliko inicijativa koje bi se mogle istražiti kako bi se uspostavio bliži odnos između javnog upravljanja katastrofama i privatnog sektora. Među njima su, primjerice:

- **formalizacija i proširenje mogućnosti privatnih centara za donacije koji se nalaze u državama članicama i kojima one upravljaju radi provjere kvalitete donirane opreme**, kao kapacitet UCPM-a za usmjeravanje privatno donirane pomoći vlastima pogođene zemlje osmišljen tako da uključuje sporazume o donaciji prethodno definirane robe i količina, čime će se skratiti vrijeme reakcije i preduhitriti administrativni rad prije stvarne donacije u hitnom slučaju,
- **razvoj aranžmana za hitne slučajeve s relevantnim partnerima iz industrije** za hitne slučajeve velikih razmjera kao što su pandemije ili sukobi, ali i slučajeve neuobičajenih potreba, kao što su zahtjevi za upotrebu rovokopača, kontejnera ili kamiona s pokretnim spremnikom za teret, kako bi se poduprla ključna mjera br. 19 iz odjeljka 4. („Izraditi javno-privatne protokole za izvanredne situacije") Strategije za Uniju pripravnosti,
- **povećana dvosmjerna razmjena informacija o opasnostima i rizicima među ustanovama, akademskom zajednicom i privatnim poduzećima**, uključujući sektor osiguranja, radi podrške analizi u upravljanju katastrofama i povećanja informiranosti civilnog stanovništva i privatnog sektora o riziku u skladu s ključnom mjerom br. 21 iz odjeljka 4. („Osnovati Europski stručni centar za sigurnost istraživanja") Strategije za Uniju pripravnosti,
- **poboljšan pristup tehničkim stručnjacima** iz privatnog sektora radi podrške inicijativama za pripravnost i odgovor, uključujući UCPM-ov program osposobljavanja i vježbi.

Povećana integracija dionika iz privatnog sektora u aktivnosti upravljanja katastrofama ne znači da će se uloga države smanjiti. Svrha je bliže suradnje s privatnim sektorom izbjeći uspostavu paralelnih aktivnosti pripravnosti i odgovora te iskoristiti sve dostupne resurse za zajednički rad na sprečavanju katastrofa i ublažavanju njihovih posljedica kada se dogode.

vii. Centri za donacije

Centri za donacije koji omogućuju usmjeravanje materijalne pomoći dobivene od privatnih subjekata i iz trećih zemalja prema pogođenom stanovništvu u okviru UCPM-a **pokazali su se djelotvornima za povećanje dodane vrijednosti UCPM-a**, a istodobno svode dodatne troškove na najmanju moguću mjeru i olakšavaju administrativno opterećenje za vlasti zemlje primateljice. Od početka rata protiv Ukrajine do travnja 2025. UCPM je usmjerio robu vrijednu gotovo 15 milijuna EUR dobivenu od privatnih poduzeća i trećih zemalja u Ukrajinu i regiju pogođenu ratom. To je ostvario uz pomoć Belgije i Poljske kao zemalja domaćina centara i bespovratnih sredstava za rad centara u iznosu od 3,5 milijuna EUR.

Kako bi se u budućnosti bolje iskoristile UCPM-ove logističke i administrativne operacije i postupci te potencijal vanjskih donacija, trebaju se ukloniti prepreke trenutačnom pristupu za centre koje ugrožavaju njegovu operativnu fleksibilnost. Pri formiranju centara u okviru sustava rescEU postojeći centri moraju se tematski povezati s postojećim kapacitetima rescEU-a. Kad je riječ o odgovoru za Ukrajinu, to ograničava robu koja se usmjerava kroz centre za kapacitete definirane u okviru sustava rescEU iako je poznato da ukrajinska tijela imaju mnogo veće potrebe. Postojeći centri za specifične sektore uspješni su pilot-projekti. **Razvoj inicijative centara u širi kapacitet kojim se uspostavljaju opći centri omogućio bi UCPM-u da bolje ispuni potrebe pogođene zemlje**. Osim toga, otvorio bi vrata novim načinima suradnje s privatnim sektorom i partnerima sličnih stavova tijekom budućih hitnih slučajeva.

Važno je da države članice i države sudionice koje su domaćini i upravitelji centara provode provjere kvalitete donacija i upravljaju njihovim isporukama te da provode provjere kvalitete donirane opreme. Time bi se osiguralo da država nadzire donacije, što je temelj UCPM-a.

viii. Stvaranje zaliha

Stvaranjem zaliha osigurava se trenutačan pristup ključnoj robi u hitnom slučaju. Taj pristup može biti posebno koristan za kapacitete koji su osjetljivi na porast globalne potražnje, kao što je osobna zaštitna oprema i medicinska oprema tijekom globalne pandemije. Isto vrijedi i za veću opremu s dugim rokovima isporuke i ograničenim izborom dobavljača, kao što su veliki generatori. Otkad su uspostavljene, zalihe sustava rescEU pomogle su državama članicama i državama sudionicama u čitavom nizu konteksta te su ih opskrbile ključnom robom u količinama koje premašuju količine obično dostupne na nacionalnoj razini.

Raznovrsnost trenutačnih zaliha sustava rescEU dodatno naglašava njihovu vrijednost u kontekstu nesigurne budućnosti, a prijašnje su aktivacije pokazale da čak i ograničen izbor kategorija zaliha može pridonijeti operacijama odgovora tijekom prirodnih katastrofa, epidemija i sukoba.

Trenutačne zalihe sustava rescEU ograničene su na osnovne proizvode za medicinski odgovor i odgovor u području KBRN-a te na kapacitete za proizvodnju energije i skloništa u hitnim slučajevima, a **trebalo bi razmotriti njihovo proširenje kako bi obuhvatile druge proizvode koji mogu pomoći dionicima i tijelima u području upravljanja katastrofama da pruže trenutnu pomoć u hitnim slučajevima**. Stvaranje zaliha u idealnom bi slučaju trebalo biti usmjereno na nekvarljivu robu koja se može posuditi i upotrebljavati u raznim hitnim slučajevima.

UCPM-ove mjere za stvaranje zaliha doprinos su sektora za upravljanje krizama široj strategiji EU-a stvaranje zaliha, koja je trenutačno u izradi radi donošenja u lipnju 2025.

4. Zaključak

UCPM je kapacitet za odgovor europskog sektora za upravljanje katastrofama na razini EU-a. Njegovi kapaciteti za odgovor povećali su se od uspostave te su se prilagodili potrebama država članica i država sudionica kojima su namijenjeni. Kako bi se njegov razvoj nastavio, Komisija i nacionalna tijela za civilnu zaštitu trebaju preuzeti obveze jer se UCPM temelji na solidarnosti među državama sudionicama.

Kao posljedica dinamičnih uvjeta rizika i opasnosti utvrđenih u raznim pregledima rizika i inicijativa UCPM-a za izradu scenarija potvrđuje se trend koji je vidljiv tijekom aktivacija UCPM-a. Osim aktivacija zbog pojedinih opasnih situacija s kratkim vremenima odgovora kojima su se tradicionalno bavila tijela za civilnu zaštitu, UCPM dobiva zahtjeve za pružanje pomoći u složenijim hitnim slučajevima. Razne kombinacije opasnosti i ranjivosti dovode do znatno složenijih dugotrajnih kriza koje često imaju dalekosežne posljedice.

Ovaj dokument pruža niz preporuka za daljnji razvoj kapaciteta za odgovor UCPM-a oblikovanih na temelju razumijevanja izazova koji mu predstoje i analize postojećih kapaciteta za odgovor koji su mu dostupni.

Petnaest preporuka navedenih u ovom izvješću podijeljeno je na preporuke za ECPP i preporuke za rescEU jer su to dva stupa kapaciteta za odgovor UCPM-a. Tu je i treća kategorija, koja obuhvaća preporuke koje nisu izravno povezane s vrstom kapaciteta, već se odnose na razvoj kapaciteta za odgovor u širem smislu.

Preporuke za Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu (ECPP):

i. ojačati kapacitete ECPP-a za koje je u izvješću utvrđeno da nedostaju (npr. u području gašenja šumskih požara, kapaciteta za hitnu medicinsku pomoć, slučajeva onečišćenja mora, obale i kopnenih voda, mostova, proizvodnje električne energije te prijevoza i logistike);
ii. poboljšati koordinaciju s državama članicama i državama sudionicima te među njima radi ostvarenja ciljeva kapaciteta;
iii. povećati bespovratna sredstva za prilagodbu;
iv. poticati registraciju u ECPP-u povećanjem financijskih sredstava za raspoređene kapacitete.

Preporuke za sustav rescEU:

i. usmjeriti budući razvoj kapaciteta prvenstveno na višenamjenske i višestruke kapacitete (npr. za skloništa, električnu energiju, telekomunikacije, zdravstvenu skrb te prijevoz i logistiku) te ih prema potrebi dopuniti kapacitetima za specijaliziranu potporu (npr. u područjima povezanima s KBRN-om ili za specijalizirano medicinsko znanje u slučaju posebnih opasnosti);
ii. omogućiti predvidljivo povećanje proračuna za nadopunu nakon raspoređivanja kapaciteta radi proaktivnijeg pristupa njihovu razvoju;
iii. povećati učinkovitost raspoređivanja kapaciteta sustava rescEU bržim odlučivanjem o raspoređivanju i mogućnostima prethodnog razmještaja;
iv. pojednostavniti stope sufinanciranja za raspoređivanje kapaciteta sustava rescEU i postupak nabave.

Opća razmatranja za razvoj kapaciteta za odgovor:

i. primjenjivati ciljeve temeljene na uspješnosti za budući razvoj kapaciteta UCPM-a;
ii. razmotriti kako efikasnije razmjenjivati informacije o dostupnosti specifičnih nacionalnih kapaciteta radi povećanja cjelokupne učinkovitosti UCPM-a;
iii. poboljšati razumijevanje potreba ranjivih skupina tijekom hitnih operacija;
iv. dodatno poboljšati međusektorsku informiranost o stanju Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije (ERCC);
v. pri daljnjem razvoju kapaciteta uzeti u obzir scenarije sukoba/rata;
vi. prema potrebi proširiti partnerstva s privatnim sektorom, uključujući razvoj centara za donacije kao dio šireg kapaciteta UCPM-a;
vii. razmotriti stvaranje zaliha široke palete opreme za odgovor na hitne situacije.

Pripravnost iz isključive odgovornosti dionika i tijela u području upravljanja katastrofama prerasta u **međusektorsko društveno pitanje**, a osim ovim preporukama UCPM može potaknuti taj razvoj prema pristupu koji uzima u obzir cijelo društvo te dijeliti svoje stručno znanje o pripravnosti sa sektorima koji su tek nedavno počeli djelovati u tom području. Kako bi se UCPM uspješno nosio sa sve složenijim predstojećim problemima, njegov odgovor morat će nadići tradicionalne kapacitete za odgovor na hitne situacije u skladu s ciljevima EU-ove Strategije za Uniju pripravnosti.