

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 26.10.2010
COM(2010) 600 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Za učinkovitejše evropsko odzivanje na nesreče: vloga civilne zaščite in humanitarne
pomoči
(Besedilo velja za EGP)**

SEC(2010) 1243
SEC(2010) 1242

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Za učinkovitejše evropsko odzivanje na nesreče: vloga civilne zaščite in humanitarne pomoči (Besedilo velja za EGP)

1. Uvod

Države članice in institucije EU so se dobro odzvale na mnoge letošnje nesreče v EU in zunaj nje. Zlasti sta bila vidna potres na Haitiju in poplave v Pakistanu. EU se je odzvala hitro, učinkovito in velikodušno. Kakovost odziva je prebivalcem EU in državam članicam ponazorila dodano vrednost, ki jo ukrepanje EU vnaša na področje odzivanja na nesreče.

Hkrati se bodo potrebe po odzivanju EU na nesreče najverjetneje povečale, saj so nesreče vse obsežnejše in vse pogostejše. Tudi trenutna obremenitev proračuna zahteva nadaljnja prizadevanja za učinkovitejšo porabo pičlih sredstev.

Ob tem Lizbonska pogodba ponuja priložnost za izgradnjo močnejših, celovitejših, bolj usklajenih in učinkovitejših zmogljivosti za odzivanje na nesreče v Evropski uniji. Spremembe, ki jih prinaša Lizbonska pogodba, se nanašajo tako na posamezne instrumente za odzivanje na nesreče kot na sredstva za zagotavljanje stalnega odziva EU, usklajenega z ukrepanjem Združenih narodov.

Za izgradnjo močnejših, bolj usklajenih in bolj medsebojno povezanih evropskih zmogljivosti za odzivanje na nesreče je potrebno dvoje:

- okrepiti posamezne instrumente EU za odzivanje in
- zagotoviti doslednost in medsebojno dopolnjevanje teh različnih instrumentov za večjo skladnost mednarodnega odziva.

To sporočilo se opira na Evropsko soglasje o humanitarni pomoči¹, na Sporočilo o okrepitvi zmogljivosti odzivanja Unije na nesreče² ter črpa navdih iz Barnierjevega poročila in razprav, ki so mu sledile³, ter pri tem poudarja pomen civilne zaščite in humanitarne pomoči, tj. dveh glavnih instrumentov, ki ju EU uporablja pri zagotavljanju hitre in učinkovite nujne pomoči ljudem, ki se spopadajo z neposrednimi posledicami nesreč. Lizbonska pogodba uvaja novo pravno podlago za oba. Komisija v sporočilu predstavlja svoj predlog za izvajanje tega novega pravnega okvira in učinkovitejši način kombiniranja obeh.

Na sporočilo je treba gledati kot na prvi sestavni sklop obsežnejših in bolj usklajenih prizadevanj za okrepljeno odzivanje EU na nesreče. V pripravi so že dodatni sestavni sklopi, ki obravnavajo različne vidike kriznega odzivanja EU v Uniji in zunaj nje.

¹ Evropsko soglasje o humanitarni pomoči, december 2007.

² Sporočilo Komisije z dne 5. marca 2008 o okrepitvi zmogljivosti odzivanja Unije na nesreče, COM(2008) 130 konč.

³ Poročilo Michaela Barnierja z naslovom „Za evropsko enoto za civilno zaščito: Europe aid“: http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

Pri tem v zvezi z nesrečami zunaj Evropske unije ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje ponuja priložnosti za izboljšanje doslednosti med odzivanjem na nesreče ter morebitnimi političnimi in varnostnimi elementi celotnega kriznega odzivanja EU. Za to bo potreben dejaven politični in diplomatski odziv v Bruslju in na terenu, zlasti prek delegacij EU, na zahtevo pa bo treba zagotoviti tudi morebitno konzularno podporo. Evropska služba za zunanje delovanje bo odgovorna za ukrepe za krizno odzivanje v okviru instrumenta za stabilnost, poleg tega pa tudi za sredstva civilnega in vojaškega kriznega upravljanja, kar lahko med drugim vključuje humanitarno pomoč in podporo pri reševanju. Navsezadnje bo v to zajeta tudi vloga EU kot pomembne donatorice razvojne pomoči na mnogih območjih po svetu, ki so jih prizadele nesreče, kjer je povezavo med nujno pomočjo, sanacijo in razvojem mogoče in tudi treba okrepiti.

Visoka predstavnica za zunanje zadeve in varnostno politiko in Evropska komisija bosta kmalu pripravili dokument na to temo, ki se bo zlasti opiral na nadaljnje ukrepanje po potresu na Haitiju v prvi polovici letošnjega leta. V tem dokumentu bodo tudi nadaljnji predlogi glede usklajevanja pri kriznem odzivanju med Evropsko službo za zunanje delovanje ter strukturami za zagotavljanje civilne zaščite in humanitarne pomoči.

Predlog za izboljšanje zmogljivosti odzivanja bi v zvezi z nesrečami v Evropski uniji pomenil pomemben prispevek k strategiji notranje varnosti EU v praksi, v kateri je eden strateških ciljev vse večja odpornost Evrope na nesreče. Konzularno zaščito bo obravnavalo sporočilo Komisije o konzularni zaščiti.

Lizbonska pogodba je uvedla tudi solidarnostno klavzulo, po kateri so države članice zavezane, da druga drugi pomagajo v primeru naravnih nesreč ali nesreč, ki jih je povzročil človek, na območju EU⁴. Evropska komisija in visoka predstavnica bosta leta 2011 pripravili predlog za izvedbo ureditve solidarnostne klavzule.

2. Prilagajanje obstoječih zmogljivosti spreminjajočemu svetu

Evropo in njene najbližje sosede je v letu 2010 doletela vrsta še posebno hudih naravnih nesreč, od nenadnih poplav in močnih neurij v zahodni Evropi, obsežnih poplav v srednji Evropi, vulkanskega prahu po izbruhu vulkana Eyjafjallajökull, do gozdnih požarov brez primere v Rusiji.

Letos je bil svet tudi priča dvema najhujšima naravnima nesrečama v zadnjih letih: potresu na Haitiju in poplavam v Pakistanu. Obe nesreči sta terjali ogromno življenj in povzročili obsežno uničenje. Med drugimi nesrečami so bile eksplozija na naftni ploščadi Deepwater Horizon v Mehikem zalivu (ki je povzročila najbolj uničujoče razlitje nafte) in hude suše v pokrajini Sahel.

Leto 2010 ni zgolj statistični odklon. Po vsem svetu se je zabeleženo letno število nesreč povečalo za petkrat, in sicer z 78 v letu 1975 na skoraj 400 danes. Povprečne letne izgube znašajo približno četrtno odstotka svetovnega BDP. V zadnjih 20 letih so zabeležene nesreče samo v Evropi⁵ terjale skoraj 90 000 življenj, prizadele več kot 29 milijonov ljudi in povzročile za 211 milijard EUR gospodarskih izgub.

⁴ Člen 222 PDEU.

⁵ Središče za raziskave epidemiologije nesreč (CRED). CRED opredeljuje nesrečo kot: „Situacijo ali dogodek, ki nadvlada lokalne zmogljivosti, zaradi česar se je treba po zunanjo pomoč zateči na

Ta trend je v veliki meri posledica podnebnih sprememb, rasti prebivalstva in vse večje urbanizacije ter drugih dejavnikov, med drugim povečanja industrijske dejavnosti in degradacije okolja. Poleg tega terorizem ostaja močna grožnja varnosti evropskih državljanov. Zaradi teh dejavnikov je verjetno, da bosta pogostost in intenzivnost nesreč še naprej naraščali. Ob tej spreminjajoči se sedanjosti je več kot upravičeno, da EU okrepi svoje zmogljivosti za odzivanje na nesreče.

Učinkovito izvajanje politik premišljenega obvladovanja nesreč pomeni manj smrtnih žrtev in manj gmotne škode. Skupaj z večanjem nevarnosti, in ko te postajajo vse očitnejše, je nujno, da okrepimo lokalne, nacionalne in evropske politike za spopadanje s temi grožnjami. Treba je poiskati načine za izboljšanje obstoječih sistemov in jih uresničevati, da bi se v prihodnosti lahko ustreznejše odzivali na velike nesreče.

Zagotovitev zaščite in varnosti državljanov je osrednja dolžnost vsake države, za preprečevanje nesreč, pripravljenost in odziv nanje pa so v prvi vrsti odgovorne nacionalne vlade. Toda, ko pride do večje nesreče in je z nacionalnimi zmogljivostmi ni mogoče obvladati, je skupen evropski odziv učinkovitejši od ukrepanja posamezne države članice. Uporabiti je mogoče dodatna sredstva. S skupnim nastopom se lahko spodbudi stroškovna učinkovitost, in sicer s čim smotrnejšim dopolnjevanjem nacionalnih odzivnih zmogljivosti. Sodelovanje v EU očitno ponazarja solidarnost med državami članicami in s tretjimi državami. Tesnejše sodelovanje na ravni EU lahko tudi okrepi celotni odziv in usklajevanje, ki ga vodijo Združeni narodi.

Evropski državljanji se dobro zavedajo, kako pomembno je sodelovati. Približno 90 % jih od EU pričakuje, da bo storila več za pomoč njihovi državi, če jo prizadene nesreča⁶. Podoben odstotek državljanov podpira humanitarno ukrepanje EU zunaj Unije⁷.

EU pri odzivanju na nesreče razpolaga z vrsto instrumentov. Pri nesrečah v EU za zagotovitev in usklajevanje pomoči v naravi, ki jo zagotovijo države članice, poskrbi mehanizem civilne zaščite⁸. Mehanizem usklajuje tudi zagotavljanje pomoči v naravi za nesreče zunaj EU⁹.

V državah v razvoju je EU (Komisija z državami članicami) največja svetovna donatorica humanitarne pomoči. Sredstva se zagotavljajo partnerskim organizacijam (v glavnem agencijam ZN, Rdečemu križu/polmesecu in humanitarnim nevladnim organizacijam), ki ljudem v sili zagotovijo glavno nujne pomoči na terenu.

Prav tako je bila vzpostavljena ureditev, ki omogoča lažjo uporabo vojaških sredstev držav članic, kadar se to zahteva kot del celovitega odziva EU na nesreče¹⁰.

nacionalno ali mednarodno raven“ www.cred.be. To sporočilo obravnava predvsem nesreče, v katerih je potrebna mednarodna pomoč.

⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf.

⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf.

⁸ Leta 2002, v prvem letu delovanja mehanizma, so se iz njega trikrat črpala sredstva. V letu 2009 je bil uporabljen 27-krat. Približno polovica uporabljenih sredstev se je porabila za odzivanje na nesreče v EU.

⁹ V vseh primerih mora država, ki jo je prizadela nesreča, zaprositi za črpanje sredstev mehanizma. V primeru tretjih držav mora v duhu skupne izjave med Svetom in Komisijo o uporabi mehanizma skupnosti na področju civilne zaščite pri kriznem upravljanju (dok. 10639/03) pred uporabo mehanizma svoje mnenje dati visoka predstavnica za zunanje zadeve, da se pojasni, ali bi uporaba mehanizma spadala pod krizno upravljanje v okviru skupne varnostne in obrambne politike.

Ob potresu na Haitiju se je EU hitro in učinkovito odzvala. Vendar, prvotne izkušnje iz te in drugih nedavnih nesreč ponazarjajo, da je **uspešnost in učinkovitost** (hitrost uporabe in ustreznost ukrepanja), **skladnost** (operativno in politično usklajevanje) in **prepoznavnost** odzivanja EU na nesreče mogoče še nadalje izboljšati. Vsako izboljšanje odzivanja EU na nesreče zunaj Unije pa se glede dela odzivanja, ki ga zagotovi civilna zaščita, zanaša na močne in učinkovite zmogljivosti držav članic. Izhodišče za okrepljene zmogljivosti EU za odzivanje na nesreče mora zato biti zagotovitev boljših zmogljivosti za odzivanje v EU.

Zato je v tem sporočilu opredeljena strategija, katere cilj je združiti bogate izkušnje in sredstva – razpoložljiva na lokalni, nacionalni in evropski ravni – v okrepljen sistem EU za odzivanje na nesreče. Poudarek strategije je zagotavljanje **nujne pomoči ob nastopu izrednih razmer**. Politični in varnostni elementi odzivanja na nesreče, pa tudi kriznega odzivanja v okviru instrumenta za stabilnost ter srednje- in dolgoročne pomoči in način njihovega boljšega usklajevanja z nujno pomočjo, bodo obravnavani v ločenih predlogih.

Vzpostavitev evropskih zmogljivosti za odzivanje v izrednih razmerah, zasnovanih na sredstvih držav članic, in razvoj evropskega središča za odzivanje v izrednih razmerah sta predlagana kot temelj tovrstne strategije. Predlogi se nanašajo tudi na področje civilne zaščite in humanitarne pomoči.

3. Vodilna načela

Pri razvoju zmogljivosti EU za odzivanje na nesreče bi se morali opirati na naslednja načela:

- EU bi se morala biti zmožna v duhu solidarnosti učinkovito odzivati na nesreče **v EU in zunaj nje**.
- Zmogljivost EU za odzivanje na nesreče bi morala biti prilagojena **vsem vrstam nesreč** (npr. naravnim nesrečam in nesrečam, ki jih je povzročil človek in niso oboroženi spopadi), ki jih z nacionalnimi zmogljivostmi za odzivanje ni mogoče obvladati ter mora za to na pomoč priskočiti EU.
- Za popolnoma usklajen pristop k obvladovanju nesreč zunaj EU bo treba **združiti različne interesne skupine**, ki bi jih bilo mogoče uporabiti (glede na naravo kriznih razmer): civilno zaščito, humanitarna gibanja, krizno odzivanje v okviru instrumenta za stabilnost, prevladujoče geografske instrumente zunanje pomoči (z uporabo prožnih postopkov v kriznih in izrednih razmerah), skupno varnostno in obrambno politiko ter zmogljivosti civilnega in vojaškega kriznega upravljanja. Cilj bi moral biti določiti in uporabiti najustreznejše vire za odziv na dano nesrečo. Opreti bi se moral na obstoječe vloge, pooblastila in zmogljivosti ter poskrbeti za odpravo kritičnih „vrzeli“ in ozkih grl.
- Pri odzivanju na humanitarne potrebe, ki so posledica nesreč zunaj EU, **mora biti pomoč EU skladna z mednarodno dogovorjenimi humanitarnimi načeli** (človečnost, nevtralnost, nepristranskost in neodvisnost)¹¹ in smernicami. Izboljšano usklajevanje EU

¹⁰ Dokumenti, ki jih je Svet pripravil v letih 2003–2006, vključujejo Splošni okvir za uporabo vojaških zmogljivosti ali prevoznih sredstev držav članic, ki jih najame vojska, in instrumentov usklajevanja EVOP za podporo EU pri odzivanju na nesreče ter dokument z naslovom Vojaška podpora ukrepom EU za odzivanje na nesreče – opredelitev in usklajevanje razpoložljivih sredstev in zmogljivosti (glej dokumente 10639/03, 6644/4/04, 8976/06, 9462/3 REV3 in 14540/06 + COR1).

¹¹ Evropsko soglasje o humanitarni pomoči: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/consensus_en.pdf.

bo pomagalo k močnejši osrednji usklajevalni vlogi ZN v izrednih razmerah v tretjih državah.

- **Pristop, ki odzivanje uravnava s preprečevanjem nesreč in pripravljenostjo nanje**, je najboljši odgovor na vse večjo nevarnost, ki nam preti zaradi nesreč. Medtem ko se to sporočilo osredotoča na odzivanje na nesreče, sta preprečevanje nesreč in pripravljenost nanje temelja strategije EU za obvladovanje nesreč¹². Krepitev odzivanja na nesreče bodo dopolnili močni ukrepi za preprečevanje in pripravljenost. Pri tem bo treba čim bolj izkoristiti dopolnjevanje med zmanjševanjem nevarnosti nesreč in prilagajanjem podnebnim spremembam, tako da bo na primer finančna pomoč, namenjena preprečevanju, okrevanju in obnovi, povečala našo trdoživost v prihodnjih krizah.
- Za **izboljšano stroškovno učinkovitost** bo treba poiskati učinkovitejše načine zagotavljanja pomoči. To bo mogoče s smotrnejšim združevanjem sredstev, da se zmanjšajo stroški in prepreči podvajanje prizadevanj. Države članice bi morale po potrebi poskušati uporabiti skupna sredstva. Z novimi pobudami (na primer skupnim zagotavljanjem prevoza) bi bilo treba poskrbeti, da bi pridobljene koristi v smislu učinkovitosti prevladale nad morebitnimi stroški in ne izpodrinile nacionalne odgovornosti za preprečevanje nesreč ter za pripravljenost in odzivanje nanje. EU bi se morala tudi izogniti oblikovanju novih struktur in dodatnih ravni birokracije.

4. Uspešnejše in učinkovitejše evropsko odzivanje na nesreče

4.1. Vzpostavitev evropske zmogljivosti za odzivanje na nesreče, zasnovane na predhodno odrejenih sredstvih držav članic in vnaprej dogovorjenih načrtih za ukrepanje v izrednih razmerah

Odzivanje civilne zaščite EU trenutno temelji na *ad hoc* ponujanju pomoči držav članic. Takšen sistem zelo otežkoča predhodno načrtovanje izrednega ukrepanja in ne more zagotoviti, da bo v vseh primerih na voljo ustrezna in zadostna pomoč. EU mora preiti iz *ad hoc* usklajevanja na sistem, ki bo z vnaprejšnjim načrtovanjem omogočal razpoložljivost ključnih sredstev za takojšnjo uporabo.

Komisija za izboljšanje *načrtovanja* ukrepanja civilne zaščite EU predlaga:

- **razvoj referenčnih scenarijev za glavne vrste nesreč¹³ v EU in zunaj nje,**
- **opredelitev in umestitev ključnih obstoječih sredstev, ki bi jih države članice lahko dale na voljo za izredni odziv EU na te scenarije,**

¹² Komisija je v letu 2009 sprejela sporočili z naslovoma „Skupnostni pristop k preprečevanju naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek“ (COM(2009) 82 konč.) in „Strategija EU v podporo zmanjševanju tveganja nesreč v državah v razvoju“ (COM(2009) 84 konč.). Izvedbeni načrt za navedeno strategijo EU bo tudi kmalu sprejet. Pregled tveganj po vsej EU še ni končan in Komisija proučuje mehanizme za redno pregledovanje politik držav članic za preprečevanje nesreč in pripravljenost nanje. Za preprečevanje nesreč so na voljo obsežna sredstva EU, čeprav črpanje teh sredstev ostaja omejeno. Sredstva so na voljo tudi v okviru tem „Vesolje“ in „Varnost“ sedmega okvirnega programa za raziskave in razvoj. Nadaljujejo se prizadevanja za razširitev podpore EU na projekte za preprečevanje nesreč v tretjih državah, za opredelitev in izmenjavo dobrih praks ter proučitev priložnosti za inovativne načine financiranja. To delo bi bilo treba povezati s prizadevanji EU v zvezi s prilagajanjem k podnebnim spremembam. Izvajanje in nadaljnji razvoj solidarnostnega sklada EU bi tudi lahko bila priložnost za okrepitev zmogljivosti EU za obvladovanje nesreč.

¹³ Vključno s kemičnimi, biološkimi, radiološkimi in jedrskimi nesrečami ter čezmejnimi terorističnimi napadi.

- **razvoj načrtov ukrepanja v izrednih razmerah za uporabo teh sredstev, vključno s prevozom, in njihovo pregledovanje na podlagi izkušenj novih izrednih razmer in vaj,**
- **opredelitev in zagotovitev dopolnjevanja med pomočjo v naravi in pomočjo iz sredstev EU za humanitarno pomoč.**

Kartiranje razpoložljivih zmogljivosti za operacije civilne zaščite EU na podlagi vnaprej določenih scenarijev nesreč bi znatno izboljšalo zmogljivost EU za odzivanje. Komisija in države članice bodo tako lahko kar najboljše izkoristile prednosti dopolnjevanja in združevanja. S tem bo tudi prihranek stroškov večji.

V okviru *Pripravljalnega ukrepa za zmogljivost za hitro odzivanje EU* je bilo preizkušenih več možnih načinov za okrepitev **razpoložljivosti** ključnih sredstev. V to so bile vključene rezervne ureditve za terenske bolnišnice, zasilno zatočišče za prebivalce, velike zmogljivosti črpanja, čiščenje vode in druga sredstva, na voljo v večini držav članic. Na podlagi teh začetnih izkušenj Komisija predlaga:

- **vzpostavitev evropske zmogljivosti za odzivanje na nesreče v obliki združevanja vnaprej odrejenih sredstev civilne zaščite iz držav, ki sodelujejo v mehanizmu za civilno zaščito, pri čemer so ta sredstva prostovoljno dana na razpolago v operacijah nujne pomoči EU v Uniji in zunaj nje.**

Države članice, ki bodo po dogovoru prispevale v združena sredstva, morajo svoja sredstva dati na razpolago za operacije EU, kadar so k temu pozvane, razen če teh sredstev ne potrebujejo za reševanje domačih izrednih razmer. Ta sredstva bi ostala pod domačo upravo in nadzorom. Združenih sredstev bi moralo biti dovolj, da bi se lahko v vsakem trenutku zagotovile kritične zmogljivosti za odziv. Registracija združenih sredstev bo ostala prostovoljna, in kadar se ta ne bodo uporabljala za operacije EU, bodo ostala v celoti na voljo za nacionalne namene. Države članice lahko prav tako združijo moči in zagotovijo večnacionalne module za vključitev v združena sredstva¹⁴. Tovrstne ureditve bi morale omogočati priključitev tretjih držav, zlasti držav iz Evropskega gospodarskega prostora in držav kandidatki za pristop k EU.

V primeru velike nesreče in kot odgovor na zahtevo za pomoč bo Komisija nemudoma predlagala načrt za odzivanje v izrednih razmerah, ki bo zasnovan na dejanskih potrebah na terenu in na vnaprej izdelanih scenarijih. Z načrtom bo pozvala k uporabi ustreznih modulov.

Uporabljen sredstva bodo na terenu upravljale posamezne države članice. Za koordinacijo med različnimi moduli EU na terenu, po potrebi pa tudi njihovo vključitev v sistem ZN za usklajevanje po sklopih, bodo odgovorni strokovnjaki EU (Komisija in države članice), aktivirani iz centra za odzivanje v izrednih razmerah.

Ker je večina modulov civilne zaščite držav članic že na voljo za domače namene, zaradi tega sistema predvidoma ne bo večjih dodatnih stroškov, povezanih z njihovo uporabo in

¹⁴ Ob podpori Komisije so Estonija, Latvija in Litva razvile skupen modul za veliko zmogljivost črpanja (imenovan „Balt Flood Combat“), ki so ga uspešno uporabile med poplavi na Poljskem in v Moldaviji.

uvrstitvijo v rezervo. Nasprotno, razvoj skupnega odzivanja v izrednih razmerah lahko poveča učinkovitost in izboljša splošno stroškovno učinkovitost operacij EU za odzivanje na nesreče.

Organizirati bi bilo treba redno usposabljanje in vaje EU, da bi se povečala interoperabilnost teh sredstev. Zahteve interoperabilnosti se bodo še dodatno razvijale.

Uporaba teh rezervnih sredstev bi bila jedro vsake operacije civilne zaščite EU. Dopolnjevale bi jih dodatne ponudbe držav članic na enak način, kot je pomoč civilne zaščite organizirana sedaj. V primeru nesreč zunaj EU bi se dopolnjevala rezervna sredstva in humanitarna pomoč EU, po potrebi pa bi jih v skladu z dogovorjenimi okviri podpirala tudi sredstva civilnega in vojaškega kriznega upravljanja EU.

Komisija kot nadaljnji korak predlaga:

- **uporabo kriznega načrtovanja za ugotovitev, ali so v zmogljivostih za odziv civilne zaščite, s katerimi razpolagajo države članice, vrzeli, ki bi jih bilo mogoče zapolniti z dopolnilnimi sredstvi, ki jih financira EU.**

S porazdelitvijo bremen in skupno uporabo sredstev je mogoče znatno povečati učinkovitost. To je najbolj izrazito v primeru sredstev, potrebnih za horizontalno usklajevanje, ocenjevanje in logistiko (npr. nadzornih letal za ocenjevanje posledic).

To lahko drži tudi za nekatere vrste sredstev visoke vrednosti. Komisija je skupaj z državami članicami izpeljala uspešne pilotne projekte, s katerimi je proučila možnosti za podporo EU pri zagotavljanju različnih vrst opreme za odzivanje v izrednih razmerah. Poudarek teh projektov je bil na zračnih sredstvih za gašenje gozdnih požarov in skupinah za tehnično pomoč in podporo (Technical Assistance and Support Teams – TAST), vendar bi bilo mogoče tovrsten pristop razširiti tudi na druge vrste sredstev, kot je oprema za pomorsko iskanje in reševanje ali specializirane zdravstvene ustanove.

Evropske zmogljivosti za odzivanje na nesreče in Evropska služba za zunanje delovanje se bosta morali dogovoriti o delovnem programu, da bi se zagotovilo dopolnjevanje ukrepanja in bi se uporabile morebitne sinergije med načini upravljanja ukrepov nujne pomoči ter civilnega in vojaškega kriznega upravljanja.

4.2. Predhodna postavitvev sredstev nujne pomoči

Učinkovitost pomoči pomeni, da je treba opremo za nujno pomoč že vnaprej postaviti čim bližje območju nesreče, pri čemer se je treba čim bolj zanašati na lokalne in regionalne vire. Zato so velike mednarodne humanitarne organizacije (npr. Svetovni program za hrano ter Mednarodna zveza Rdečega križa in Rdečega polmeseca) ob znatni finančni podpori EU razvijale in razširjale svoje zmogljivosti za predhodno postavitev sredstev. Tudi v EU države članice nacionalno opremo za nujno pomoč in odzivanje združujejo na strateških lokacijah. Nedavne izkušnje so pokazale, da je ta pristop precej pospešil operativno odzivanje na nesreče. Globalna mreža regionalnih skladišč/vozlišč bi lahko zelo olajšala hitro uporabo pomoči.

Da bi okrepila hitro razpoložljivost sredstev za humanitarne akterje v zunanjih izrednih razmerah bo Komisija:

- **pregledala pridobljene izkušnje iz ukrepanja EU s ključnimi humanitarnimi partnericami, zlasti Svetovnim programom za hrano in Mednarodno federacijo Rdečega križa in Rdečega polmeseca, ter razvila možnosti za nadaljnjo nadgradnjo tega pristopa,**
- **kadar bo mogoče, poskusila uporabiti obstoječe sisteme predhodne postavitve, ki jih imajo države članice vzpostavljene v tretjih državah.**

4.3. Izboljšane ocene potreb

Pravočasne in točne ocene potreb so nujne za sprejemanje ozaveščenih odločitev o nujni pomoči. Pri reševanju izrednih razmer zunaj EU imajo bistveno vlogo terenski strokovnjaki Generalnega direktorata za humanitarno pomoč in civilno zaščito ter skupine civilne zaščite EU, ki zagotavljajo informacije in nasvete glede odzivanja EU. Prav tako podpirajo ocenjevanje in usklajevanje, ki jih opravljajo ZN. Poskrbeti bi bilo treba za boljšo povezavo med ocenami humanitarnih potreb v začetnih fazah zagotavljanja nujne pomoči ter naknadnimi pristopi za ocenjevanje okrevanja in razvoja, kot je ocenjevanje potreb po nesrečah.

Komisija bo:

- **podpirala prizadevanja pod vodstvom ZN za razvoj skupnih medsektorskih in primerljivih ocen potreb,**
- **aktivirala strokovnjake EU, da bodo zagotavljali vlogo uradnikov za zvezo s sistemom ZN,**
- **povečala zmogljivost ocenjevalnih skupin EU, da bodo lahko pokrivale obsežna ozemeljska območja in po potrebi zapolnjevale vrzeli v zmogljivostih ZN,**
- **zagotovila ustrezno udeležbo strokovnjakov EU, ki so vključeni v ocenjevanje potreb v zvezi z nujno pomočjo in izvajanje humanitarnih ukrepov, v presojo škode in potreb v obdobju po krizi.**

4.4. Skupna učinkovitejša in stroškovno učinkovitejša logistika

Danes sočasno obstajajo različne nacionalne in evropske ureditve za logistična vozlišča na območjih nesreč v tretjih državah. Obstoj različnih struktur pomeni, da mora vsak akter načrtovati in uporabiti lastno podporo na terenu. Včasih ti nacionalni centri pomoči niso uspešni pri medsebojni komunikaciji. To pa ni učinkovito z vidika operativnosti, ni stroškovno učinkovito in zmanjšuje prepoznavnost EU.

Izvajanje horizontalnih nalog, kot je logistika, je lahko učinkovitejše, če je organizirano na ravni EU. Komisija je skupaj z državami članicami razvila specializirane enote (skupine za tehnično pomoč in podporo), ki delujejo kot mobilna vozlišča za logistično podporo. Komisija predlaga:

- **bolj sistematično uporabo skupin za tehnično pomoč in podporo, zlasti kadar je lokalna infrastruktura onesposobljena, in razvoj pogodbenih dogovorov, ki bi jamčili za razpoložljivost teh skupin,**
- **skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje razvoj možnih načinov, na katere bi lahko te skupine boljše podpirale delegacije EU, konzularne**

organe ter druge akterje EU in mednarodne akterje pri posredovanju v hujših izrednih razmerah zunaj EU,

- **iskanje načina za razvoj teh dogovorov v središče EU za koordinacijo na terenu, ki bi se lahko vključilo v sistem ZN.**

4.5. Usklajen in stroškovno učinkovit prevoz

EU ima trenutno možnost za sofinanciranje prevoza pomoči v naravi. To bi bilo treba okrepiti, da bi se odpravila ozka grla v prevozu. Izboljšati je treba tudi dostavo pomoči v prizadete države, vključno z logistiko in lokalnim dostavljanjem tja, kjer je pomoč najbolj potrebna.

Komisija predlaga:

- **poenostavitev in okrepitev obstoječih možnosti za združevanje in sofinanciranje prevoznih sredstev,**
- **sodelovanje z zasebnim sektorjem pri pripravi možnosti za komercialno zagotavljanje prevoza in logistike v nesrečah,**
- **temeljito uporabo dogovorjenega okvira za uporabo vojaških zmogljivosti ali prevoznih sredstev držav članic, ki jih najame vojska, in instrumentov usklajevanja SVOP za podporo EU pri odzivanju na nesreče,**
- **nadaljevanje podpore humanitarnim organizacijam in ZN pri razvoju ustreznih zmogljivosti za zračni in kopenski prevoz (strateške in taktične).**

4.6. Uporaba vojaških sredstev držav članic in podpora SVOP za odzivanje EU na nesreče

Civilne in vojaške zmogljivosti, ki so bile razvite v okviru skupne varnostne in obrambne politike EU, se lahko koristno uporabijo za podporo civilni zaščiti in humanitarni pomoči, zlasti v obsežnih naravnih nesrečah.

Uporaba vojaških sredstev za zagotavljanje pomoči tretjim državam kot del odziva na naravne nesreče urejajo tako imenovane smernice iz Osla¹⁵. Dogovor o teh smernicah je bil sprejet na ravni EU, EU pa jih je potrdila v Evropskem soglasju o humanitarni pomoči¹⁶. V smernicah iz Osla je določeno, da je treba vojaška sredstva uporabiti v skrajni sili, ko ni več na voljo nobene druge civilne možnosti za pomoč v nujnih humanitarnih potrebah, ko se pomoč zahteva.

Nekatere države članice imajo vzpostavljene nacionalne sisteme za uporabo vojaškega prevoza ali drugih vojaških sredstev v podporo odzivu civilne zaščite na večje nesreče zunaj EU. Tovrstna vojaška sredstva, s katerimi lahko razpolagajo organi civilne zaščite držav članic, lahko pripomorejo k splošni pomoči v naravi, ki jo EU zdaj izvaja prek centra za spremljanje in obveščanje v okviru mehanizma civilne zaščite. Kakor se je izkazalo pri odzivu na potres in cunamije v Indijskem oceanu decembra 2004 in bolj nedavno pri odzivu na poplave v Pakistanu leta 2010, lahko vojaška sredstva zapolnijo vrzeli v kritičnih

¹⁵ Smernice o uporabi vojaških in civilnih obrambnih sredstev pri mednarodni pomoči ob nesrečah – „smernice iz Osla“ (UN-OCHA jih je ponovno uvedla novembra 2006).

¹⁶ Glej zlasti odstavek 61.

zmogljivostih na področjih kot so prevoz, logistična in tehnična podpora ali zdravstvena podpora.

EU je razvila okvir za vojaško podporo odzivanju EU na nesreče, ki zajema uporabo vojaških zmogljivosti ali prevoznih sredstev držav članic, ki jih najame vojska, in instrumentov usklajevanja SVOP¹⁷. Uvedeni so bili standardni operativni postopki, ki so se koristno uporabljali v večjih izrednih razmerah, kot je bil odziv v Pakistanu leta 2010, ko je Komisija prek centra za spremljanje in obveščanje omogočila polete za dostavo pomoči prek Celice EU za načrtovanje premikov znotraj vojaškega štaba EU. Ti poleti so bili zagotovljeni poleg različnih civilnih poletov, ki so bili organizirani in sofinancirani v okviru mehanizma.

Visoka predstavnica in Evropska komisija bosta ločeno predstavili posebne predloge za izboljšanje mehanizma za uporabo civilnih in vojaških sredstev v okviru SVOP pri odzivanju EU na nesreče, zlasti način izboljšanja doslednosti in medsebojnega dopolnjevanja s humanitarnimi operacijami in operacijami civilne zaščite EU.

Razviti je treba:

- **evropsko središče za odzivanje v izrednih razmerah, ki bo vmesnik Komisije med operativno pomočjo v izrednih razmerah in instrumenti usklajevanja SVOP, da bodo humanitarne potrebe na terenu izpolnjene z zagotavljanjem sredstev držav članic za krizno upravljanje.**

5. Skladnejši odziv

5.1. Razvoj središča za odzivanje v izrednih razmerah

Civilna zaščita in humanitarna pomoč sta glavna operativna instrumenta neposrednega odzivanja EU na nesreče. Ta instrumenta upravlja Generalni direktorat Komisije za humanitarno pomoč in civilno zaščito, kar omogoča ustanovitev okrepljenega središča za odzivanje v izrednih razmerah, ki bo pri svojem delovanju lahko črpal informacije in znanje iz obeh področij ter na evropski ravni dejansko povezoval organe držav članic za civilno zaščito in humanitarno pomoč.

Krizni centri služb za humanitarno pomoč (ECHO) in civilno zaščito (MIC) bodo združeni v resnično središče za odzivanje, ki bo delovalo 24 ur na dan in bo odgovorno za usklajevanje civilnega odziva EU na nesreče. Za to bo potreben kvalitativni premik od izmenjave informacij in odzivanja v izrednih razmerah k bolj proaktivnemu načrtovanju, spremljanju, pripravam, operativnemu usklajevanju in logistični podpori. Za ta namen bo središče razvilo celovito zmogljivost spremljanja, med drugim na podlagi storitev globalnega spremljanja okolja in varnosti. V središču se bo zagotavljala stalna izmenjava informacij med organi civilne zaščite in humanitarne pomoči o potrebah po pomoči ter o ponudbah držav članic EU in drugih akterjev. Tako bodo lahko države članice sprejemale ozaveščene odločitve o financiranju in ponujanju dodatne pomoči. Središče bo poskrbelo tudi za razvoj referenčnih scenarijev za glavne vrste nesreč v EU in zunaj nje.

Kar zadeva izredne razmere zunaj EU bi bilo središče za odzivanje v izrednih razmerah odgovorno za zbiranje informacij o vseh razpoložljivih evropskih pomočeh v naravi ter

¹⁷ Za sklice na različne dokumente glej sprotno opombo 11.

zagotavljanje skladnosti te pomoči s sistemom ZN za usklajevanje in razmerami v prizadeti državi.

Okrepljeno središče za odzivanje v izrednih razmerah bo prav tako olajšalo operativno usklajevanje z drugimi akterji EU¹⁸. To bi vključevalo izmenjavo informacij in analiz z geografskimi oddelki Evropske službe za zunanje delovanje (po potrebi tudi s centrom za spremljanje razmer (Situation centre)) in delegacijami EU. Prav tako bi zadevalo sodelovanje s strukturami Evropske službe za zunanje delovanje za krizno upravljanje pri presoji uporabe civilnih in/ali vojaških sredstev EU kot dela odzivanja EU na nesreče. Središče bi moralo biti tudi zvezna točka med relevantnimi deli Evropske službe za zunanje delovanje, med drugim tudi zaradi morebitnega odpošiljanja misij SVOP ali EVOP v tretje države. Središče bo povezano tudi z ureditvami za presajo razmer, ki se razvijajo kot del strategije notranje varnosti in bodo tako prispevale k povečanju odpornosti Evrope na nesreče.

V predlogih niso predvidene nobene nove krovne strukture. Razvoj specializiranih vozlišč/stičišč bo povezan z delovnim programom, ki zagotavlja sistematično izmenjavo informacij.

Komisija bo:

- **združila krizne centre služb za humanitarno pomoč (ECHO) in civilno zaščito (MIC), da bo ustanovila Evropsko središče za odzivanje v kriznih razmerah, ki bo delovalo neprekinjeno 24 ur na dan, sedem dni na teden, in bo tesno sodelovalo z drugimi zadevnimi službami, vključno s službo, odgovorno za strategijo notranje varnosti,**
- **stalno razvijala središče za odzivanje v kriznih razmerah, da bo postalo stičišče za pomoč drugim službam, ki se ukvarjajo s hujšimi nesrečami,**
- **skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje (s sedežem in delegacijami EU) vzpostavila delovni program. To se lahko med drugim uresniči z rednimi sestanki, začasnimi izmenjavami uradnikov za zvezo, skupnimi vajami in usposabljanjem.**

5.2. Okrepitev usklajevanja

Ob nesrečah v tretjih državah EU močno podpira osrednjo usklajevalno vlogo ZN, zlasti Urada ZN za usklajevanje humanitarnih zadev. Močnejše usklajevanje EU bo okrepilo vlogo ZN, in sicer z zagotovitvijo skladnega prispevka EU k prizadevanjem za nujno pomoč pod vodstvom ZN.

Komisija bo:

- **okrepila podporo EU usklajevanju humanitarne pomoči znotraj prizadete države, ki ga vodijo ZN (sistem usklajevanja po sklopih in humanitarni koordinator ZN), med drugim tudi z morebitno uporabo osebja EU za zvezo za humanitarno pomoč ter morebitno napotitvijo osebja EU v lokalni sistem ZN za usklajevanje,**

¹⁸ Komisija bo še naprej uporabljala in nadalje razvijala sistem hitrega opozarjanja ARGUS (glej COM(2005) 662) ter s tem povezane postopke v krizah, ki povzročajo več različnih tveganj in zahtevajo ukrepanje različnih sektorjev, in za usklajevanje vseh služb Komisije.

- **uporabila središče za odzivanje v izrednih razmerah, da bo racionalizirala tokove informacij med EU in ZN glede splošnih prizadevanj EU za zagotavljanje pomoči,**
- **izboljšala poročanje v sistemu ZN za finančno sledenje o celotni pomoči EU v kateri koli dani nesreči.**

Združitev humanitarne pomoči in civilne zaščite v portfelju enega komisarja je priložnost za skupno analizo, skupno zbiranje informacij, enostavnejše vključevanje v sistem usklajevanja po sklopih ter izboljšano usklajevanje na terenu v EU. Da bi se še bolj okrepila skladnost evropske pomoči v izrednih razmerah, bo Komisija:

- **predlagala imenovanje humanitarnih žariščnih točk v državah članicah, ki bodo vedno na voljo za izmenjavo informacij. Te žariščne točke bodo povezane z nacionalnimi kontaktnimi točkami za evropski mehanizem civilne zaščite, da bo zagotovljen popolnoma skupni pristop,**
- **razvila spletno informacijsko orodje (na podlagi sedanjega sistema 14 točk za humanitarne pomoči in sistema CECIS¹⁹ za pomoč civilne zaščite). S tem orodjem bo omogočena komunikacija v realnem času v zvezi s humanitarne pomočjo EU (27 držav članic in Komisija) in pomočjo v naravi,**
- **spodbujala države članice, naj pravočasno poročajo o humanitarnih prispevkih.**

6. Prepoznavnejši odziv

Prepoznavnost EU ni sama po sebi cilj. Vendar ima javnost v EU pravico, da je točno in povsem obveščena o načinu odzivanja EU na nesreče. Zdaj je EU največja donatorica humanitarne pomoči in njena prizadevanja se štejejo za operativno učinkovita, toda državljani EU, države v razvoju, prejemnice pomoči, in mednarodne partnerice te pomoči ne opazijo vedno. Zato sta verodostojnost in pogajalski položaj EU na mednarodni ravni v obdobju globalizacije močno oslABLJENA. Prav tako je pristop z načrtovanjem ustreznih scenarijev potreben zaradi vprašanj komunikacije. Institucije EU in države članice morajo razviti strategijo komuniciranja, ki bo izboljšala prepoznavnost odzivanja EU.

Pomembno je tudi, da se ustrezno prizna financiranje EU, ki je usmerjeno prek mednarodnih in lokalnih partnerskih organizacij, ter je prepoznavno na terenu (razen v primerih, ko bi prisotnost simbolov EU otežila zagotovitev pomoči) in na internetu.

Komisija bo:

- **predstavila enotni skupni znesek nujne pomoči EU v izrednih razmerah (finančne in v naravi) in ne ločenih podatkov za EU in po državah članicah, vendar bo povezano dvostransko pomoč ustrezno poudarila,**

¹⁹ Skupni evropski sistem za komunikacije in informacije za primer nesreč – varen sistem, ki povezuje organe civilne zaščite, udeležene v evropskem mehanizmu civilne zaščite, in Komisijo.

- poskrbela, da se bodo simboli EU uporabljali skupaj z nacionalnimi znaki za vse uporabljeno osebje oziroma pomoč EU in držav članic v odziv na nesreče,
- proučila načine, na katere lahko partnerske organizacije poskrbijo za ustrezno prepoznavnost pomoči v izrednih razmerah, ki jo financira EU (npr. tako, da predmete pomoči opremijo z logotipom EU ali dvojnimi logotipom),
- pozorneje spremljala upoštevanje obstoječih pogojev za financiranje,
- razmislila o ustreznem oglaševanju okrepljenih zmogljivosti EU za odzivanje.

7. Sklep

Strategija, predstavljena v tem sporočilu, je prvi korak v razvoju okrepljene zmogljivosti EU za odzivanje na nesreče. Pomagala bo čim bolj povečati učinek prispevka EU k lažšanju trpljenja žrtev nesreč v EU in po svetu. Zakonodajni predlogi za izvedbo ključnih predlogov iz strategije bodo predloženi v letu 2011.