TEMATSKO IZVJEŠĆE 17/2026 **HR**

Pričuva sustava rescEU u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu

Vrijedan doprinos europskoj civilnoj zaštiti unatoč nedostatcima u planiranju koji su otežali provedbu i ugrozili održivost

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 13 | Glavne poruke

01 – 07 | Zašto je ovo područje važno

08 – 13 | Nalazi i preporuke Suda

14 – 74 | Detaljnije o opažanjima Suda

14 – 37 | Pozivi na podnošenje prijedloga uglavnom su bili sastavljeni u skladu s potrebama, ali ograničeno vrijeme za upotrebu sredstava iz instrumenta NextGenerationEU otežalo je njihovo planiranje

18 – 22 | Pozivi na podnošenje prijedloga pripremljeni su na temelju analiza nedostataka, ali u nekim slučajevima informacije o potrebama država članica nisu bile dostupne

23 – 28 | Nužnost iskorištavanja sredstava iz instrumenta NextGenerationEU u ograničenom vremenskom okviru otežala je planiranje nekih poziva na podnošenje prijedloga.

29 – 34 | Komisija i države članice nisu uvijek iskorištavale sinergije radi uspostave zajedničke strateške pričuve EU-a

35 – 37 | Komisija se u fazi planiranja nije bavila pitanjem održivosti nakon završetka projekata financiranih iz instrumenta NextGenerationEU

38 – 58 | Kapaciteti sustava rescEU u većini su slučajeva nabavljeni i održavani na odgovarajući način, ali kašnjenja su utjecala na njihovu dostupnost

41 – 48 | Imovina za projekte u okviru sustava rescEU općenito se nabavljala u skladu sa zahtjevima utvrđenim u pozivima na podnošenje prijedloga i sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava

49 – 52 | U okviru većine projekata zabilježena su kašnjenja koja su utjecala na dostupnost nekih kapaciteta

53 – 58 | Održavanje zaliha bilo je predviđeno samo do isteka dostupnosti financijskih sredstava iz instrumenta NextGenerationEU

59 – 74 | Raspoređivanje kapaciteta sustava rescEU bilo je djelotvorno, ali su povezani postupci nadoknade troškova ponekad sa sobom donosili dodatno opterećenje

63 – 69 | Raspoređivanje kapaciteta sustava rescEU djelotvorno je i brzo se prilagođava novim vrstama kriznih situacija

70 – 71 | Administrativno opterećenje ponekad je uzrokovalo kašnjenja u podnošenju zahtjeva za nadoknadu troškova

72 – 74 | Razlozi dani za nepružanje odgovora u okviru sustava rescEU bili su opravdani

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Uzorci Suda

Pokrate i skraćeni nazivi

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

01 Mehanizam Unije za civilnu zaštitu sustav je koji služi za koordinaciju odgovora na katastrofe i civilne zaštite država članica EU-a i još deset država sudionica koje nisu članice EU-a, a primjenjuje uz potporu Komisije. U tom području, u kojem države članice snose primarnu odgovornost, uloga Mehanizma Unije za civilnu zaštitu temelji se na trima stupovima: prevenciji, pripravnosti i odgovoru. Unutar tog mehanizma sustav rescEU strateška je pričuva EU-a za kapacitete odgovora na katastrofe. Navedena pričuva sastoji se od zrakoplova i helikoptera za gašenje požara i medicinsku evakuaciju te zaliha nekoliko vrsta osnovne opreme, uključujući poljske bolnice, energetsku opremu i opremu za skloništa, medicinske potrepštine i opremu za odgovor na kemijske, biološke, radiološke i nuklearne krizne situacije. Pričuva sustava rescEU zamišljena je kao dodatna razina zaštite kojom se EU-u omogućava da u krajnjoj nuždi odgovori na katastrofe ako se djelotvoran odgovor ne može zajamčiti na temelju postojećih kapaciteta na nacionalnoj razini ili kapaciteta koje su države članice prethodno namijenile za tu svrhu.

02 Posljednjih se godina Europa suočava sa znatnim izazovima koji proizlaze iz sve složenijih rizika i prijetnji koji je okružuju. U te izazove ubrajaju se sigurnosna pitanja, kao što su ruska ratna agresija na Ukrajinu, pitanja javnog zdravlja, kao što je pandemija bolesti COVID-19, kao i klimatske promjene te prirodne katastrofe. U tom je kontekstu došlo do znatnog porasta broja aktivacija Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. Od 2020. do 2024. taj je mehanizam aktiviran 657 puta, što je četverostruko povećanje u odnosu na prethodnih pet godina. Europska strategija za Uniju pripravnosti iz 2025. i Strategija EU-a za stvaranje zaliha kretanja su novijeg datuma u kojima se odražava sve veća važnost civilne zaštite i pripravnosti na izvanredna stanja na razini EU-a.

03 Proračun Mehanizma Unije za civilnu zaštitu u okviru višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. iznosi 3,7 milijardi eura. To uključuje sredstva iz višegodišnjeg financijskog okvira u iznosu od 1,6 milijardi eura i dodatna privremena sredstva iz instrumenta NextGenerationEU u iznosu od 2 milijarde eura za potrebe oporavka EU-a i njegovih država članica od posljedica pandemije bolesti COVID-19. Tim su se iznosima pribrojili doprinosi Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu koje uplaćuju države sudionice u tom mehanizmu koje nisu članice EU-a. Za razdoblje 2021. – 2027. ti doprinosi iznose 114 milijuna eura. Tri četvrtine (2,9 milijardi eura) financijskih sredstava za Mehanizam Unije za civilnu zaštitu za razdoblje 2021. – 2027. dodijeljeno je za potrebe sustava rescEU.

04 Europska komisija podnijela je zakonodavni prijedlog uredbe o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu i potpori EU-a za pripravnost i odgovor na hitne zdravstvene situacije, koja će zamijeniti važeću Uredbu iz 2021. Predloženi proračun u sklopu novog višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2028. – 2034. iznosi 10,7 milijardi eura i znatno je veći od trenutačnog. Sud je objavio mišljenje o tom prijedlogu.

05 Sud je u okviru ove revizije ispitao Komisijino planiranje i provedbu projekata usmjerenih na razvoj i stvaranje pričuva sustava rescEU, kao i njihovo raspoređivanje. Sud je procijenio sljedeće:

- je li Komisija procijenila potrebe i nedostatke na razini EU-a te je li izradila pozive na podnošenje prijedloga u skladu s utvrđenim potrebama;
- jesu li projekti koji su financirani u okviru sustava rescEU djelotvorno provedeni te jesu li kapaciteti održavani nakon što su postali dostupni;
- je li pričuva sustava rescEU upotrijebljena kako bi se na djelotvoran način odgovorilo na zahtjeve za pomoć u slučaju katastrofa i je li do te upotrebe došlo u krajnjoj nuždi, kako je izvorno bilo zamišljeno. Sud je ispitao i jesu li odluke kojima su odbijeni zahtjevi za aktivaciju bile opravdane.

06 Revizijom su obuhvaćeni pozivi na podnošenje prijedloga u okviru sustava rescEU, financirani projekti i mjere odgovora u razdoblju 2022. – 2024., kojima je upravljala Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći. Sud je proveo reviziju i nad aktivnostima Tijela za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize u vezi s dvama pozivima na podnošenje prijedloga i trima projektima iz uzorka u području medicinskih, kemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih protumjera.

07 Ova revizija provedena je zbog važnosti koju civilna zaštita i, u novije vrijeme, pripravnost u širem smislu imaju u kontekstu rastućih rizika (odlomak ***02***). Sud u ovom revizijskom izvješću pruža oblikovateljima politika i javnosti neovisnu procjenu načina na koji se pričuvom sustava rescEU u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu doprinosi civilnoj zaštiti EU-a. U njemu se utvrđuju nedostatci i iznose preporuke za poboljšanje kojima se može doprinijeti tekućem zakonodavnom postupku u vezi s novim instrumentom Mehanizma Unije za civilnu zaštitu za razdoblje 2028. – 2034. Dodatne informacije te pojedinosti o opsegu revizije i revizijskom pristupu navedene su u ***Prilogu I.***

Nalazi i preporuke Suda

08 Sud općenito zaključuje da se pričuvom sustava rescEU u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu pružio vrijedan doprinos europskoj civilnoj zaštiti jer su se nabavili i uzeli u najam različiti kapaciteti sustava rescEU te su ti kapaciteti raspoređeni kad je to bilo potrebno zbog krize. Međutim, nedostatci u planiranju poziva na podnošenje prijedloga otežali su provedbu i ugrozili održivost projekata. U nekim slučajevima postupci povezani sa zahtjevima za nadoknadu troškova za aktivnosti raspoređivanja donosili su sa sobom dodatno opterećenje.

09 Sud je utvrdio da je Komisija stavila na raspolaganje kapacitete sustava rescEU uglavnom u skladu s utvrđenim potrebama te da su pozivi na podnošenje prijedloga iz uzorka pripremljeni na temelju analiza nedostataka na razini EU-a, provedenih prije početka primjene sustava rescEU. Međutim, bilo je slučajeva u kojima Komisiji nisu bile dostupne informacije o potrebama država članica u pogledu kapaciteta. Naime, takve su informacije ponekad spadale u područje nacionalne sigurnosti, pa su bile povjerljive prirode. Iznos sredstava dodijeljenih za pozive na podnošenje prijedloga nije uvijek bio izravno povezan s procjenom potreba. Nadalje, zbog ograničenog vremenskog okvira za upotrebu sredstava iz instrumenta NextGenerationEU planiranje nekih poziva na podnošenje prijedloga bilo je otežano (vidjeti odlomke ***14*** – ***28***).

Preporuka 1.

Potrebno je poboljšati dodjelu financijskih sredstava na temelju potreba

Komisija bi pri planiranju novih kapaciteta sustava rescEU trebala dodijeliti financijska sredstva samo za one kapacitete za koje u tom pogledu raspolaže s dovoljno informacija od država članica kako bi se riješilo pitanje nedostataka na razini EU-a.

Ciljni rok provedbe: kraj 2028.

10 Komisija i države članice nisu uvijek iskorištavale sinergije u stvaranju zajedničke strateške pričuve EU-a. Na primjer, pozivi na podnošenje prijedloga imaju značajke konkurentskog postupka, što je samo po sebi podnositelje ohrabrivalo da se međusobno natječu za financiranje. U dokumentaciji poziva nisu postojale posebne odredbe u kojima bi bila navedena mogućnost da se države članice odluče na zajedničku nabavu. Iako je bilo pokušaja za provedbu zajedničke nabave za pričuvu sustava rescEU, Sud je utvrdio da su ti napori doveli do konkretnih rezultata samo u jednom slučaju, i to na temelju okvirnog sporazuma (vidjeti odlomke ***29*** – ***34***).

Preporuka 2.

Potrebno je poticati sinergije u procesu financiranja mjera kojima se podupire pričuva sustava rescEU

Kako bi se postigle povoljnije cijene, brži rokovi isporuke i poboljšanja interoperabilnosti određene opreme, Komisija bi trebala:

(a) osmišljavati pozive na podnošenje prijedloga kojima se potiče suradnja među državama članicama, primjerice upotrebom zajedničkih aplikacija u relevantnim slučajevima;

(b) razvijati kapacitete sustava rescEU preko zajedničke nabave koju bi ona provodila zajedno s državama članicama, kad je to moguće.

Ciljni rok provedbe: kraj 2028.

11 Sud zaključuje da su kapaciteti sustava rescEU u većini slučajeva na odgovarajući način nabavljeni i održavani tijekom trajanja projekata, u skladu sa zahtjevima iz poziva na podnošenje prijedloga. Međutim, kašnjenja u nabavi nekih kapaciteta negativno su utjecala su na njihovu pravodobnu dostupnost. Kad je riječ o bespovratnim sredstvima iz instrumenta NextGenerationEU, Komisija u pozivima na podnošenje prijedloga nije predvidjela održivost nakon datuma završetka projekta. U svim je projektima održavanje zaliha bilo uzeto u obzir samo do kraja dostupnosti sredstava iz instrumenta NextGenerationEU, pa naknadno održavanje u toj fazi nije riješeno. Komisija je tek 2025. poduzela korake u suradnji s državama članicama kako bi procijenila potrebe za održavanjem nakon datuma završetka projekata i zajamčila provedbu projekata u okviru instrumenta NextGenerationEU nakon rujna 2026. i do prosinca 2028.

12 Sud je utvrdio i da je Komisija u dvama pozivima na podnošenje prijedloga uključila aspekt sigurnosti opskrbe određenim kapacitetima kao vodeće načelo te da je nabava tih kapaciteta bilo otvorena za dobavljače iz i izvan Europe. Naposljetku, Sud je utvrdio da je Komisija bila počela razmatrati moguće pristupe za poboljšanje upravljanja mehanizmima stvaranje zaliha iz perspektive upravljanja troškovima i spremnosti za raspoređivanje, no ti pristupi još nisu bili primijenjeni u praksi (vidjeti odlomke ***35*** – ***58***).

Preporuka 3.

Potrebno je poboljšati održivost projekata u okviru sustava rescEU

Komisija bi u suradnji s državama članicama trebala:

(a) planirati održavanje zaliha sustava rescEU tijekom njihova cjelokupnog operativnog vijeka;

(b) procijeniti načine za jačanje sigurnosti opskrbe promicanjem nabave od europskih proizvođača;

(c) poboljšati učinkovitost upravljanja postojećim i budućim mehanizmima stvaranja zaliha.

Ciljni rok provedbe: kraj 2028.

13 Sud je utvrdio da je sustav rescEU bio djelotvoran u pružanju odgovora na zahtjeve za pomoć i da je dokazana njegova sposobnost brze prilagodbe novim kriznim situacijama koje nadilaze okvire tradicionalne civilne zaštite. Međutim, zaključio je i da je obveza podnošenja zasebnih zahtjeva za naknadu troškova za svaku individualnu mjeru odgovora bila dodatno opterećenje za nacionalna tijela. Naposljetku, Sud je smatrao da su razlozi za odluke kojima se odbija poduzimanje mjera odgovora u okviru sustava rescEU bili opravdani (vidjeti odlomke ***59*** – ***74***).

Preporuka 4.

Potrebno je pojednostavniti postupak nadoknade troškova za mjere odgovora

Kako bi se smanjilo administrativno opterećenje povezano s nadoknadom troškova za mjere odgovora, Komisija bi trebala pojednostavniti administrativne postupke, na primjer dodjelom bespovratnih sredstava za više mjera.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

02

Detaljnije o opažanjima Suda

Pozivi na podnošenje prijedloga uglavnom su bili sastavljeni u skladu s potrebama, ali ograničeno vrijeme za upotrebu sredstava iz instrumenta NextGenerationEU otežalo je njihovo planiranje

14 Pričuva sustava rescEU postala je 2019. dio Mehanizma Unije za civilnu zaštitu na temelju zakonodavstva EU-a[1]. Ta je pričuva, čije je osmišljavanje potaknuto šumskim požarima koji su 2017. pogodili velika područja Europe, uspostavljena kao strateška pričuva europskih kapaciteta i zaliha za odgovor na katastrofe te je u potpunosti financira EU bespovratnim sredstvima. Sustav rescEU u početku je bio usmjeren na uspostavu pričuve koja se sastojala od vatrogasnih zrakoplova i helikoptera, što je bilo u skladu s njegovom izvornom svrhom. Međutim, njegovo je područje primjene naknadno prošireno kako bi obuhvatilo druge vrste kriznih situacija, posebno onih uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19 i ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu. Pričuva sustava rescEU stoga se postupno razvijala kako bi se u nju uključili drugi kapaciteti, kao što su poljske bolnice, prijevozna sredstva, energetska oprema i oprema za skloništa, medicinske potrepštine i oprema za odgovor na kemijske, biološke, radiološke i nuklearne krizne situacije (***Prilog I.***).

[1] Odluka (EU) 2019/420 kojom je izmijenjena Odluka (EU) br. 1313/2013.

15 Za razdoblje 2021. – 2027. oko 844 milijuna eura iz proračuna višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za Mehanizam Unije za civilnu zaštitu bilo je namijenjeno kapacitetima sustava rescEU. Sredstva na raspolaganju za pričuvu sustava rescEU znatno su se povećala 2022. i 2023. dodjelom 2 039 milijuna eura iz instrumenta NextGenerationEU (NGEU). Kapaciteti sustava rescEU uglavnom su se nabavljali preko poziva na podnošenje prijedloga koje je Glavna uprava Komisije za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO) raspisivala za države članice EU-a i države sudionice u Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu koje nisu članice EU-a[2].

16 Sud je u okviru svojih revizijskih aktivnosti sastavio uzorak od šest poziva na podnošenje prijedloga od njih 15 raspisanih u razdoblju 2022. – 2024., na koje je otpadalo gotovo 1,8 milijardi eura od ukupno 2,2 milijarde eura predviđenih za to razdoblje (***tablica*** u ***Prilogu II.***). Ti su se pozivi odnosili na nabavu, razvoj i održavanje kapaciteta sustava rescEU za gašenje šumskih požara iz zraka, medicinskih kapaciteta i kapaciteta za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti, hitnog zračnog prijevoza i logistike te mobilnih skloništa za stanovništvo pogođeno katastrofom.

17 Sud je procijenio je li sustav rescEU uspostavljen na temelju procjena potreba. Sud je ispitao i je li šest poziva na podnošenje prijedloga iz njegova uzorka bilo pravilno pripremljeno, tj. jesu li bili potkrijepljeni pravodobnom i sveobuhvatnom analizom nedostataka, kojom su uzeti u obzir vrsta potrebnih kapaciteta, zahtjevi u pogledu količine i kvalitete, geografska rasprostranjenost i procijenjeni troškovi. Naposljetku, Sud je ispitao jesu li uspješnim prijavama ispunjeni različiti zahtjevi koje je definirala Komisija.

[2] Albanija, Bosna i Hercegovina, Island, Moldova, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Norveška, Srbija, Turska i Ukrajina.

Pozivi na podnošenje prijedloga pripremljeni su na temelju analiza nedostataka, ali u nekim slučajevima informacije o potrebama država članica nisu bile dostupne

18 Kako bi prikupila informacije za uspostavu sustava rescEU, Komisija je provela evaluacijsku studiju definicija, nedostataka i troškova kapaciteta za odgovor Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. Završno izvješće, objavljeno 2019., sadržavalo je sveobuhvatan pregled nedostataka te sljedeće informacije, koje se odnose na:

(a) preispitivanje i redefiniranje postojećih kapaciteta za odgovor;

(b) analizu troškova;

(c) analizu nedostataka kapaciteta koja se temelji na procjeni rizika; i

(d) izmijenjene ciljeve u pogledu kapaciteta.

19 Sud je utvrdio da je ta studija snažno utjecala na zakonodavni okvir[3] jer su na temelju nje u područje primjene sustava rescEU uvedeni kapaciteti za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti, zatim kapaciteti u vidu privremenih skloništa te prijevozni i logistički kapaciteti, te su utvrđeni povezani zahtjevi u pogledu kvalitete.

20 Posebne potrebe u svakom tematskom području (kao što su kapaciteti za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti i privremena skloništa) bile su predmet rasprava sa stručnim radnim skupinama koje je organizirala Komisija, u kojima su sudjelovali predstavnici svih država članica EU-a i država sudionica koje nisu članice EU-a. U svim pozivima na podnošenje prijedloga iz uzorka Suda uzete su u obzir potrebe utvrđene u analizi nedostataka kapaciteta iz studije iz 2019. i/ili rezultati utvrđeni tijekom rasprava stručne radne skupine. Dva predmetna poziva na podnošenje prijedloga u području gašenja šumskih požara iz zraka primjer su provedbe prethodne dubinske analize potreba za tom vrstom kapaciteta (***okvir 1.***).

[3] Ta je studija potaknula donošenje provedbenih odluka (EU) 2021/88, 2022/288 i 2022/461 kojima je izmijenjena Provedbena odluka (EU) 2019/570 u pogledu kapaciteta sustava rescEU.

Okvir 1.

Analiza nedostataka bila je temelj poziva na podnošenje prijedloga za kapacitete za gašenje šumskih požara iz zraka

Komisija je poziv na podnošenje prijedloga za kapacitete za gašenje šumskih požara iz zraka iz 2022. temeljila na aktivnostima radne skupine za sustav rescEU u području gašenja šumskih požara iz 2019. i 2020. Ta se radna skupina sastojala od predstavnika Komisije i nacionalnih stručnjaka kvalificiranih za upravljanje nacionalnim flotama za gašenje šumskih požara iz zraka iz država članica EU-a i država sudionica koje nisu članice EU-a.

Na tim sastancima radne skupine predstavnici Komisije i nacionalni stručnjaci postigli su dogovor o geografskoj rasprostranjenosti kapaciteta sustava rescEU s ciljem prilagodbe tih kapaciteta regionalnim potrebama.

Kad je riječ o južnoj Europi, predstavnici Komisije i nacionalni stručnjaci složili su se da je potrebno nabaviti šest modula za gašenje šumskih požara iz zraka (od kojih bi svaki obuhvaćao dva amfibijska zrakoplova srednje veličine) i preporučili da njih pet bude smješteno u Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Hrvatskoj i Italiji, dok bi šesti mogao biti smješten u Portugalu ili na Cipru.

Na sljedećim sastancima predstavnici Komisije i nacionalni stručnjaci postigli su dogovor o tehničkim specifikacijama zrakoplova i procijenili očekivani trošak svakog kapaciteta.

21 Kad je riječ o kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim opasnostima, u analizi nedostataka iz 2019. istaknuto je da bi zbog visokih troškova povezanih s tim područjem bilo bolje razviti kapacitete za odgovor na razini EU-a. Međutim, iz analize nije bio vidljiv puni opseg nedostataka u pogledu kapaciteta jer su neke od tih informacija bile klasificirane kao povjerljive zbog njihove važnosti za nacionalnu sigurnost. Komisija stoga nije imala jasan pregled postojećih kapaciteta u državama članicama. Svoju je analizu morala temeljiti na rizicima utvrđenim tijekom rasprava stručne radne skupine, kao i na analizi zdravstvenih prijetnji koju je pripremilo Tijelo Komisije za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (HERA). Takvi su izvori bili glavni temelj za osmišljavanje poziva na podnošenje prijedloga iz 2022. u vezi s kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim opasnostima, odnosno poziva za podnošenje prijedloga iz 2023. za nabavu medicinskih potrepština za te vrste opasnosti.

22 Analiza nedostataka iz 2019. bila je dodatno ograničena činjenicom da se temeljila na nacionalnim procjenama rizika, koje su sadržavale različite razine informacija. Iz predmetnog završnog izvješća (odlomak ***18***) vidljivo je da nije postojao puni pristup detaljnim pretpostavkama iz scenarija na kojima se temelje te procjene, kao ni predviđenim preventivnim mjerama i mjerama ublažavanja.

Nužnost iskorištavanja sredstava iz instrumenta NextGenerationEU u ograničenom vremenskom okviru otežala je planiranje nekih poziva na podnošenje prijedloga.

23 U razdoblju 2022. – 2024. kapaciteti sustava rescEU financirani su iz proračuna VFO-a ili sredstvima iz instrumenta NGEU. Za sredstva iz VFO-a obveze se moraju preuzeti[4] do kraja 2027., dok su se obveze za sredstva iz instrumenta NGEU (***okvir*** u ***Prilogu I.***) morala preuzeti do kraja 2023., a moraju se isplatiti do kraja 2026.[5]. Projekti se moraju provesti do rujna 2026. u skladu sa sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava.

24 Oba poziva na podnošenje prijedloga za kupnju ili privremeni najam kapaciteta za gašenje šumskih požara iz zraka iz uzorka Suda financirana su iz proračuna VFO-a za Mehanizam Unije za civilnu zaštitu. S druge strane, pozivi na podnošenje prijedloga u vezi s kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim opasnostima i prijedloga koji se odnose na skloništa, prijevoz i logistiku financirani su iz instrumenta NGEU. Pozivi na podnošenje prijedloga u vezi s kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim opasnostima financirani su doprinosima HERA-e Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu na temelju sporazuma o zajedničkom delegiranju. Tim su sporazumom GU-u ECHO stavljena na raspolaganje odobrena sredstva za preuzimanje obveza u iznosu od 580,5 milijuna eura 2022. i 685,5 milijuna eura 2023. za razvoj zaliha medicinskih potrepština za odgovor na kemijske, biološke, radiološke i nuklearne krizne situacije.

---

[4] Članak 114. stavak 2. Financijske uredbe.

[5] Članak 3. stavci 4. i 9 Uredbe Vijeća (EU) 2020/2094.

25 Iako su u svim pozivima na podnošenje prijedloga iz uzorka uzeti u obzir rizici ili nedostatci utvrđeni u procjeni nedostataka iz 2019. ili tijekom rasprava stručne radne skupine, Sud je utvrdio da u dvama slučajevima nije bilo dovoljno vremena za njihovu temeljitu pripremu. Na primjer, u vrijeme poziva na podnošenje prijedloga iz 2022. u vezi s kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim opasnostima Komisija je u jednom internom dokumentu istaknula da postoji „vremenski pritisak za preuzimanje obveza za financijska sredstva iz instrumenta NGEU". Istaknula je da je Uredba o NGEU-u sadržavala zahtjev da se „preuzmu pravne obveze za 60 % sredstava iz instrumenta NGEU", što bi do kraja 2022. iznosilo gotovo 1,2 milijarde eura i zahtijevalo postizanje „brzog dogovora i napretka". Time se potvrđuje zaključak Suda da je poziv za podnošenje prijedloga iz 2022. bio usmjeren na iskorištavanje financijskih sredstava iz instrumenta NGEU koja su iznenada postala dostupna. Naime, subjekti koji su se odazvali na poziv na podnošenje prijedloga iz 2022. u vezi s kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnih opasnostima podnijeli su prijedloge projekata čiji su proračuni bili bitno niži od dostupnog iznosa sredstava. Komisija je, u kontekstu ruskog rata protiv Ukrajine i nakon savjetovanja s državama članicama i državama sudionicama koje nisu članice EU-a, na to odgovorila prijedlogom podnositeljima prijedloga da znatno povećaju proračune svojih projekata. Stoga je jedan podnositelj prijedloga povećao proračun za svoj projekt za 86 milijuna eura, a drugi za 63 milijuna eura, tj. za 55 % odnosno za 113 %, kako bi se nabavilo više opreme s obzirom na nove rizike povezane s ruskim ratom protiv Ukrajine.

26 Komisija je 2022. raspisala poziv na podnošenje prijedloga u području prijevoza i logistike. Samo su dvije države članice podnijele prijave, od kojih je jedna kasnije svoju prijavu povukla. Kad je riječ o preostaloj prijavi, bilo je potrebno nekoliko krugova pitanja i odgovora kako bi se pojasnile potrebe utvrđene u predmetnom pozivu na podnošenje prijedloga. Nadalje, promjene izvornog prijedloga dovele su do peterostrukog povećanja izvornog proračuna, s 27 milijuna eura na gotovo 136 milijuna eura, jer je prva verzija prijedloga uključivala jedan zrakoplov manje, tj. dva zrakoplova umjesto tri iz konačnog prijedloga, i nije uključivala trošak sati leta.

27 Jedinim odabranim prijedlogom nisu u potpunosti ispunjeni svi zahtjevi iz predmetnog poziva (***okvir 2.***). Iako je predmetna država članica imala dovoljno iskustva u projektima usporedive veličine, nije imala prethodno iskustvo u projektima koji uključuju brzi odgovor u pogledu zračnog prijevoza u kriznim situacijama, što je bila nova vrsta kapaciteta. Međutim, predmetni podnositelj prijedloga smatrao je to prilikom da svoje zalihe dopuni zalihama za prijevoz i logistiku. U fazi evaluacije prijedloga Komisija je utvrdila da postoji rizik od toga da će zbog manjka osoblja biti ugrožena sposobnost podnositelja prijedloga za upravljanje projektom, ali nije dovela u pitanje vremenski raspored, koji se u konačnici ispostavio preambicioznim jer su u provedbi projekta zabilježena velika kašnjenja (***okvir 5.***).

Okvir 2.

Zahtjevi iz poziva na podnošenje prijedloga u području prijevoza i logistike

U pozivu na podnošenje prijedloga u području prijevoza i logistike od podnositelja prijedloga zahtijevalo se da stave na raspolaganje dva višenamjenska zrakoplova i jedan zrakoplov za medicinsku evakuaciju za slučajeve u kojima višenamjenski zrakoplovi ne ispunjavaju kriterije za medicinsku evakuaciju (kao što je mogućnost prijevoza najmanje četiriju jedinica intenzivne njege ili 24 nosila), u skladu s Provedbenom odlukom 2019/570.

U predmetnom pozivu propisani su i drugi uvjeti koje podnositelji prijedloga moraju ispuniti, i to da:

- djeluju danju i noću;
- operativno djeluju, u slučaju potrebe, u zahtjevnim okolnostima, kao što je blizina ratne zone;
- pružaju logističku potporu, kao što je utovar i istovar materijala;
- prevoze posebnu robu i rukuju njome u skladu s međunarodnim standardima.

Odabrani podnositelj prijedloga nije u potpunosti ispunio te dodatne zahtjeve. Iako su ponuđeni zrakoplovi mogli letjeti danju i noću, postojala su ograničenja njihova operativnog djelovanja u zahtjevnim okolnostima (zbog vrste motora predloženih zrakoplova), pri utovaru i istovaru materijala (jer bi im bila potrebna logistička potpora na tlu) i u prijevozu nekih modula, kao što su vozila za gašenje šumskih požara.

28 Sud je ispitao jedan poziv na podnošenje prijedloga za pružanje skloništa, za koji je smatrao da je dobro pripremljen unatoč vremenskim ograničenjima za iskorištavanje sredstava iz instrumenta NGEU. Sud je utvrdio da se u dokumentaciji predmetnog poziva od država članica nije posebno zahtijevalo da predlože određenu vrstu skloništa kako bi se izbjegla nenamjerna diskriminacija podnositelja prijedloga. Komisija je bila utvrdila minimalni skup značajki koje treba dopuniti konkretnim rješenjima koja će predložiti države članice, što će im omogućiti da iskoriste vlastito nacionalno iskustvo, kao i inovacije iz sektora. Sud je utvrdio da je taj pristup polučio dobre rezultate. To je stoga što je Komisija bila u prilici odabrati različite projekte za financiranje, uključujući projekte u okviru kojih su se nabavljale dvije vrste skloništa: skloništa namijenjena kratkoročnoj ili srednjoročnoj upotrebi, koja je lako transportirati i postaviti, te složenija skloništa, koja su bolje rješenje za srednjoročnu upotrebu.

Komisija i države članice nisu uvijek iskorištavale sinergije radi uspostave zajedničke strateške pričuve EU-a

29 Svi kapaciteti sustava rescEU smješteni su u državama članicama i državama sudionicama koje nisu članice EU-a i koje su voljne odgovoriti na pozive Komisije na podnošenje prijedloga. Komisija i države članice dužne su zajamčiti[6] odgovarajuću geografsku rasprostranjenost kapaciteta sustava rescEU. Sud je u svojoj procjeni poziva na podnošenje prijedloga iz uzorka utvrdio da je geografska rasprostranjenost kapaciteta sustava rescEU u EU-u i u državama sudionicama koje nisu članice EU-a ovisila o tome jesu li države članice i države sudionice bile voljne sudjelovati u tim projektima.

30 U završnom izvješću iz 2019. o evaluacijskoj studiji definicija, nedostataka i troškova kapaciteta za odgovor Mehanizma Unije za civilnu zaštitu razmatraju se pitanja relevantna za zajedničku nabavu i skladištenje kapaciteta koja treba uzeti u obzir u fazi nabave. Međutim, nijedan poziv na podnošenje prijedloga iz uzorka ne sadržava upućivanje na takva razmatranja. U dokumentaciji poziva nisu postojale posebne odredbe u kojima bi bila navedena mogućnost da se države članice odluče na zajedničku nabavu (npr. odredbe o davanju prednosti prijavama koje podnose konzorciji).

31 Korisnik potpore u okviru jednog od projekata iz uzorka potvrdio je da je Komisija na sastancima stručnih radnih skupina pružila informacije o mogućnosti odlučivanja na zajedničku kupnju. Neovisno o tome, sustav poziva na podnošenje prijedloga po svojoj je samoj prirodi takav da ohrabruje podnositelje da se međusobno natječu za financiranje. Jedan drugi korisnik potpore u okviru projekta pokušao je stupiti u kontakt s drugim državama članicama pri sastavljanju svojeg projektnog prijedloga, ali nije primio nikakav odgovor.

32 Za jedan projekt u okviru poziva na podnošenje prijedloga iz uzorka HERA je omogućila da 14 država članica EU-a i država sudionica koje nisu članice EU-a nabave jednu stavku preko okvirnog sporazuma. Korisnik potpore u okviru tog projekta tu je mogućnost smatrao pozitivnom jer je u kratkom roku morao provesti javnu nabavu za velike količine drugih stavaka, bez prednosti koje bi donijela primjena okvirnog sporazuma.

---

[6] Članak 12. stavak 1. Odluke br. 1313/2013.

33 U jednom drugom slučaju Komisija je pokušala omogućiti provođenje zajedničkog postupka javne nabave za šest država članica kojima su dodijeljena sredstva za nabavu kapaciteta za gašenje šumskih požara iz zraka. Međutim, Komisija je 2021. smatrala da ne postoji pravni propis na temelju kojeg bi ona izravno nabavila opremu u ime država članica, a da pritom ne bude vlasnica barem dijela onoga što je kupljeno. Zahvaljujući izmjenama Financijske uredbe[7] iz studenoga 2024. Komisija u takvim slučajevima sada može provesti izravnu nabavu u ime država članica.

34 Sud smatra da je Komisija bila najprikladnije tijelo za jamčenje komplementarnosti s drugim europskim kapacitetima pri procjeni projektnih prijedloga koje su podnijeli podnositelji. Komplementarnost s postojećim zalihama EU-a bila je jedan od potkriterija za evaluaciju relevantnosti projekata u okviru poziva iz uzorka za kapacitete za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti. Međutim, kad je riječ o pozivu na podnošenje prijedloga iz 2022., Komisija je evaluirala ispunjenje tog potkriterija samo sa stajališta interoperabilnosti, koja je samo jedan od aspekata komplementarnosti. To je poboljšano u pozivu na podnošenje prijedloga iz 2023. u istom području jer je komplementarnost uključena kao potkriterij i Komisija je njegovo ispunjenje procijenila u svojem izvješću o evaluaciji.

Komisija se u fazi planiranja nije bavila pitanjem održivosti nakon završetka projekata financiranih iz instrumenta NextGenerationEU

35 Četiri poziva na podnošenje prijedloga od njih šest iz uzorka pripremljena su uz standardni rok provedbe projekata financiranih sredstvima iz instrumenta NGEU, čime je ograničeno srednjoročno planiranje za imovinu nabavljenu različitim bespovratnim sredstvima. Podnositelji projektnih prijedloga morali su do kraja tih projekata u rujnu 2026. izvijestiti o tome što će se dogoditi sa stečenom imovinom i kako će se ona održavati. Jedan je podnositelj prijedloga već u fazi podnošenja prijedloga projekta 2022. izrazio zabrinutost u pogledu održivosti kapaciteta, no to pitanje nije razmatrano u toj fazi. Za dva poziva za podnošenje prijedloga u području gašenja šumskih požara iz zraka to ograničenje nije vrijedilo jer su financirana iz proračuna VFO-a za Mehanizam Unije za civilnu zaštitu.

[7] Članak 168.

36 Kad je riječ o dvama pozivima koji se odnose na kapacitete za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti, podnositelji projektnih prijedloga izradili su planove za usluge održavanja zaliha do završetka projekta. Samo je jedan projektni prijedlog koji se financira iz instrumenta NGEU sadržavao odredbe kojima se propisuje što će se učiniti s predmetnom imovinom nakon završetka tog projekta. U tom je slučaju predmetni korisnik potpore u okviru projekta planirao i mogućnost nabave usluga održavanja nakon završetka projekta uključivanjem u ugovor o javnoj nabavi klauzule kojom se omogućuje produljenje ugovora za godinu dana nakon datuma završetka projekta (***okvir 3.***).

Okvir 3.

Planiranje održivosti nakon završetka projekta

Na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava koji su sklopile Komisija i država članica jedan korisnik projekta morao je na kraju provedbe tog projekta izraditi planove za buduće upravljanje stečenom imovinom, posebno kad je riječ o opremi koja je imala znatno dulji vijek trajanja od tri godine i devet mjeseci, tj. od razdoblja trajanja projekta, kao i za recikliranje nekih predmeta iz zaliha.

U ugovoru sklopljenom u okviru jednog postupka javne nabave iz uzorka Suda, koji se odnosio na kapacitete za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti, država članica korisnica dogovorila je s dobavljačem održavanje u roku duljem od trajanja projekta jer su pojedini predmeti iz zaliha imali vijek trajanja koji je bio znatno dulji od trajanja predmetnog projekta. Međutim, do prosinca 2025. nije dogovoreno održavanje za razdoblje nakon rujna 2026. jer Komisija nije pružila informacije o tome može li se razdoblje financiranja bespovratnim sredstvima produljiti na razdoblje nakon rujna 2026. Unatoč tome, imajući u vidu da je tu mogućnost uključio u svoj ugovor o javnoj nabavi, korisnik potpore u okviru tog projekta mogao bi sklopiti ugovore o održavanju za razdoblje nakon rujna 2026. ako se trajanje projekta produlji.

37 Komisija do kraja 2025. nacionalnim tijelima nije pružila nikakve informacije o planiranju održivosti za razdoblje od kraja 2026. do početka sljedećeg VFO-a 2028. Komisija je u prosincu 2025. obavijestila države članice da je odobrena iznimka kojom se omogućuje produljenje razdoblja provedbe projekata najkasnije do 31. prosinca 2028. Međutim, do ožujka 2026. još nije bilo riješeno pitanje potrebnog financiranja za održavanje zaliha sustava rescEU do sljedećeg VFO-a.

Kapaciteti sustava rescEU u većini su slučajeva nabavljeni i održavani na odgovarajući način, ali kašnjenja su utjecala na njihovu dostupnost

38 Sud je odabrao uzorak od sedam projekata od njih ukupno 75 financiranih u okviru jednog od šest poziva na podnošenje prijedloga iz uzorka, objavljenih u razdoblju 2022. – 2024. (odlomak ***16***). Na te je projekte otpalo 36 % ukupnih financijskih sredstava za tu svrhu (tj. 800 milijuna eura od ukupno 2,2 milijarde eura). Sud je tom uzorku dodao jedan projekt za koji je ugovor izravno dodijeljen.

39 Projekti iz uzorka Suda obuhvaćali su nabavu ili najam vatrogasnih kapaciteta (projekti–br. 1 i 7), stvaranje zaliha i održavanje predmeta za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti i medicinskih potrepština (projekti br. 2, 3 i 6), pružanje zračnog prijevoza ljudi i opreme (projekt br. 4), kupnju mobilnih skloništa za stanovništvo pogođeno katastrofom (projekt br. 5) i kupnju zaliha energije za hitne situacije (projekt br. 8.). U ***okviru 4.*** navodi se nekoliko primjera različitih vrsta projekata u okviru sustava rescEU iz uzorka. Potpuni popis projekata nalazi se u ***Prilogu II***.

Okvir 4.

Primjeri projekata u okviru sustava rescEU iz uzorka

Kemijske, biološke, radiološke i nuklearne zalihe (projekti br. 2, 3 i 6)

Sustav rescEU upotrebljavao se za financiranje projekata usmjerenih na povećanje kapaciteta EU-a namijenjenih odgovoru na kemijske, biološke, radiološke i nuklearne incidente.

U okviru tih projekata zalihe su stvorene na temelju različitih referentnih scenarija za krizne situacije. Pri planiranju su uzeti u obzir priroda i razmjeri mogućih incidenata te mjere odgovora predviđene u takvim slučajevima.

Zalihe uključuju medicinske potrepštine, zaštitnu i dekontaminacijsku opremu te druge predmete koji bi mogli biti potrebni osobama koje prve izlaze na teren ili širem stanovništvu.

Izvor: vježba spašavanja Borealis, 2025., Ministarstvo unutarnjih poslova, Finska.

Kapaciteti za skloništa sustava rescEU: kontejnerska naselja (projekt br. 5)

Sustav rescEU upotrebljavao se i za financiranje projekta čiji je cilj bio pružanje skloništa za brzo raspoređivanje na području pogođenom krizom, npr. velikim potresom. Ta skloništa zajedno čine kontejnerska naselja s prostorima za smještaj, higijenu, sanitarne usluge i pružanje osnovnih zdravstvenih usluga, spremnicima za vodu i generatorima energije, pri čemu je svako naselje namijenjeno prihvatu 256 osoba. Kapacitet je fleksibilan: kontejnerskim modulima pruža se ciljani odgovor na potrebe pogođenih zemalja u svakom pojedinom slučaju.

Izvor: Sud.

Tranzicija sustava rescEU – modul za gašenje šumskih požara iz zraka na raspolaganju je za odgovor tijekom sezone požara (projekt br. 7)

Komisija svake godine organizira pozive na podnošenje prijedloga za financiranje najma zrakoplova koji će tijekom sezone šumskih požara (od 15. lipnja do 31. listopada) biti na raspolaganju u okviru sustava rescEU. Predmetni projekt iz uzorka Suda uključivao je jedan modul za gašenje šumskih požara iz zraka (koji se sastoji od dvaju amfibijskih zrakoplova srednje veličine i njihovih posada) koji je Italija stavila na raspolaganje u okviru sustava rescEU. Ti se zrakoplovi mogu upotrebljavati u drugim zemljama čiji resursi nisu dovoljni za borbu protiv šumskih požara velikih razmjera.

Izvor: Sud.

40 Sud je ispitao jesu li države članice bile djelotvorne u nabavi ili najmu kapaciteta sustava rescEU, kao i dostupnost tih kapaciteta u različitim zemljama. Sud je ispitao i način na koji su se kapaciteti održavali i kako se njima upravljalo nakon što su postali dostupni.

Imovina za projekte u okviru sustava rescEU općenito se nabavljala u skladu sa zahtjevima utvrđenim u pozivima na podnošenje prijedloga i sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava

41 Ukupno gledajući, za osam projekata iz uzorka Suda nabavljeni su svi kapaciteti navedeni u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava ili je ostvaren zadovoljavajući napredak u nabavi tih kapaciteta, u skladu sa zahtjevima iz poziva za podnošenje ponuda i sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Sud je utvrdio da su odabrani ugovori o javnoj nabavi u okviru projekata bili u skladu sa zahtjevima u pogledu cijene, kvalitete i količina utvrđenim u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava, kao i u skladu s istraživanjem tržišta provedenim prije pokretanja postupka javne nabave, osim kad je riječ o jednom projektu. Taj je projekt bio i predmet istrage koju je proveo Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF).

42 OLAF je u veljači 2025. preporučio da se izvrši povrat iznosa većeg od 91 milijuna eura, koji je dio iznosa od 114 milijuna eura namijenjenog kupnji generatora električne energije za područja pogođena nestašicom električne energije zbog ruskog rata protiv Ukrajine. OLAF smatra da su tijekom postupka javne nabave prekršena načela transparentnosti, tržišnog natjecanja, jednakog postupanja i dobrog financijskog upravljanja. U istrazi su otkrivene previsoko određene cijene, povrede pravila o tržišnom natjecanju i neopravdane prednosti dane određenim ugovarateljima. U skladu s tim Komisija je naložila da se u relevantnom tijelu predmetne države članice provede neovisna revizija sustava unutarnje kontrole i upotrebe preostalog iznosa iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava iz sustava rescEU. Komisija planira 2026. poduzeti daljnje mjere u vezi s tim predmetom s ciljem primjene financijskih ispravaka.

43 Unatoč nekim kašnjenjima (odlomci ***50*** – ***52***), većina imovine iz projekata iz uzorka Suda bila je stavljena na raspolaganje do studenoga 2025., što je potvrđeno terenskim provjerama koje je Sud proveo, i bila je spremna za upotrebu nakon njezine registracije u Zajedničkom komunikacijskom i informacijskom sustavu za hitne situacije. Zajednički komunikacijski i informacijski sustav za hitne situacije internetska je aplikacija za uzbunjivanje i obavješćivanje koja omogućuje razmjenu informacija u stvarnom vremenu između Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije (ERCC) i 37 nacionalnih kontaktnih točaka Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, tj. tijela nadležnih za civilnu zaštitu ili ministarstva koje svaka zemlja zadužuje za koordinaciju s Koordinacijskim centrom za odgovor na hitne situacije 24 sata dnevno, sedam dana u tjednu. U konkretnom slučaju projekta nad kojim OLAF provodi istragu imovina pohranjena u skladištima više nije dostupna za raspoređivanje zbog nacionalnih istraga koje su u tijeku.

44 U Zajedničkom komunikacijskom i informacijskom sustavu za hitne situacije kapaciteti su se registrirali postupno, odnosno redom kojim su predmeti isporučeni i pohranjeni u skladišta ili, u nekim slučajevima, u trenutku kad je u skladištima sastavljen cijeli modul za raspoređivanje. Komisija je 2025. uvela Zajednički komunikacijski i informacijski sustav za hitne situacije 2.0. Taj nadograđeni sustav uključuje poboljšanja kako bi se ublažio rizik od pogrešaka uzrokovanih ručnom registracijom imovine.

45 Iako je civilna zaštita u nacionalnoj nadležnosti, korisnici snažno podupiru i pozdravljaju aspekte solidarnosti i razmjene znanja u pripremi i odgovoru na krizne situacije[8].
U sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava zahtijeva se prikazivanje logotipa sustava rescEU kako bi se skrenula pozornost na to da je riječ o solidarnosti na razini EU-a. Tijekom revizijskih posjeta Sud je utvrdio da je taj logotip doista bio vidljiv na većini predmeta koje je provjerio (***slika 1.***). Postojale su dvije iznimke. U jednom slučaju logotip nije bio pričvršćen na uskladištene upakirane predmete, ali se označivanje planiralo provesti tijekom pripreme za raspoređivanje, u skladu sa standardnim operativnim postupcima predmetnog skladišta. U drugom slučaju zrakoplovi za gašenje šumskih požara nisu bili označeni logotipom sustava rescEU.

Fotografija 1 | Privremeno sklonište u okviru sustava rescEU: logotip EU-a na pokrivaču

Izvor: Sud.

[8] Posebno istraživanje Eurobarometra br. 511b, Izvješće o civilnoj zaštiti EU-a, Mreža znanja Unije u području civilne zaštite, 2021.

46 Sud je utvrdio da civilna zaštita financirana sredstvima EU-a sve više gubi svoju tradicionalnu ulogu pružanja potpore tijekom nacionalnih katastrofa i kriznih situacija u vrijeme mira. Umjesto toga ona preuzima integriraniju ulogu u okviru nacionalne obrane i sigurnosti te javnog zdravlja. Taj se trend odražava u povećanju kapaciteta sustava rescEU od 2019., potaknutom pandemijom bolesti COVID-19 i ratom u Ukrajini. Iako je u uzorku projekata obuhvaćenih revizijom potreba za sigurnošću opskrbe bila uključena u neke pozive na podnošenje prijedloga kao vodeće načelo, nabava različitih vrsta kapaciteta sustava rescEU bila je otvorena i europskim i neeuropskim dobavljačima. Neke su države članice željele istražiti mogućnost da EU, koristeći se svojom pregovaračkom moći te uzimajući u obzir pitanja sigurnosti opskrbe i strateške autonomije, prednost pruži nabavi imovine proizvedene u Europi.

47 Na primjer, u okviru projekta u području gašenja šumskih požara iz zraka, usmjerenom na kupnju dvaju amfibijskih zrakoplova srednje veličine, država članica pokrenula je istraživanje tržišta koje je rezultiralo prijedlozima za nabavu poboljšanih verzija starijih modela ili prototipova zrakoplova koji još nisu bili certificirani. Imajući u vidu da nije postojao dobavljač koji bi mogao isporučiti takve zrakoplove, ta je država članica, zajedno s još pet država članica, odlučila pokrenuti pregovore s proizvođačem izvan EU-a koji je obustavio proizvodnju amfibijskih zrakoplova srednje veličine koje su te zemlje nabavile u prošlosti. One su zatražile od Komisije da omogući takve pregovore iz dvaju razloga: kao prvo, zato što je narudžba trebala obuhvaćati najmanje 20 zrakoplova kako bi se ponovno pokrenula proizvodnja i, kao drugo, zato da se zajamče konkurentne cijene i pouzdana jamstva za nabavu zrakoplova.

48 Pregovarački proces na razini EU-a trajao je dulje od dviju godina. Nakon toga je 2024. potpisan poseban ugovor između predmetne države članice i dobavljača, a isporuka zrakoplova planirana je za 2029. i 2030., tj. nakon završetka trenutačnog VFO-a. Dugotrajni pregovori s tim dobavljačem doveli su, gledajući unatrag, do nedoumica kod predmetne države članice o tome bi li ulaganje sredstava potrebnih za ponovno pokretanje proizvodnje vatrogasnih zrakoplova izvan EU-a bilo bolje upotrijebiti kao potporu europskom proizvođaču za razvoj takvog zrakoplova.

U okviru većine projekata zabilježena su kašnjenja koja su utjecala na dostupnost nekih kapaciteta

49 Sedam projekata od njih osam iz uzorka bilo je u tijeku u vrijeme provođenja revizije. Šest projekata bilo je potrebno provesti do kolovoza ili rujna 2026., a jedan do 2030.

50 Dva su projekta provedena u skladu s rasporedom. U okviru preostalih šest projekata došlo je do kašnjenja u provedbi nekih ključnih etapa povezanih s javnom nabavom kapaciteta za sustav rescEU. Sud je utvrdio da su na pravodobnost provedbe projekata često negativno utjecali dugotrajni postupci u okviru javne nabave, kao što su priprema složenih tehničkih specifikacija, i dostupnost proizvoda na tržištu. U *okviru 5.* prikazan je primjer projekta u okviru kojeg je došlo do znatnog kašnjenja.

Okvir 5.

Velika kašnjenja u sklapanju ugovora za zračni prijevoz u okviru sustava rescEU

Jedan projekt uključivao je najam dvaju velikih zrakoplova za prijevoz putnika i tereta te zrakoplova za medicinsku evakuaciju, uz angažiranje medicinskog tima.

Zbog činjenice da je to bio prvi projekt u području prometa i logistike koji je financiran iz sustava rescEU, kao i zbog toga što se radilo o složenom projektu, došlo je do poteškoća u utvrđivanju tehničkih specifikacija. Postojale su poteškoće i u osiguravanju nacionalnog financiranja za dio troškova projekata koji su se odnosili na PDV. Ti čimbenici doprinijeli su kašnjenju od 27 mjeseci: ključna etapa u vezi s natječajem za dva višenamjenska zrakoplova, koja je trebala biti dosegnuta u petom mjesecu, dosegnuta je tek u 32. mjesecu.

51 U okviru projekta za skloništa i triju projekata povezanih s predmetima za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti i medicinskim potrepštinama stavke su uglavnom nabavljene pravovremeno. Došlo je do kašnjenja, što se uglavnom objašnjava nedostupnošću pojedinih predmeta, kao što su određena cjepiva. Određeni drugi predmeti, kao što su inovativna visokotehnološka zaštitna odjela s neovisnom ventilacijom, nisu se mogli nabaviti na tržištu u okviru raspoloživog proračuna.

52 Projekti koji se financiraju iz instrumenta NGEU imaju fiksni vremenski okvir. Budući da to znači da ti projekti imaju fiksni datum završetka, razdoblje od trenutka kad su svi kapaciteti sustava rescEU u okviru pojedinih financiranih projekata bili u potpunosti dostupni do datuma završetka tih projekata bilo je u skladu s time kratko. To je razdoblje bilo još kraće kad je riječ o projektima u okviru kojih su zabilježena kašnjenja. Uz jednu iznimku, ni u jednom slučaju dodjele bespovratnih sredstava financiranih iz instrumenta NGEU iz uzorka Suda nisu nabavljeni svi potrebni kapaciteti do početka 2026., iako je završetak projekata predviđen za rujan 2026.

Održavanje zaliha bilo je predviđeno samo do isteka dostupnosti financijskih sredstava iz instrumenta NextGenerationEU

53 Projekti koji se financiraju iz instrumenta NGEU moraju biti dovršeni do rujna 2026., pri čemu Komisija mora izvršiti sva završna plaćanja do prosinca 2026. To je utjecalo na planiranje svih projekata iz uzorka Suda za koje su dobivena financijska sredstva iz instrumenta NGEU radi održavanja zaliha nakon što su one nabavljene. Za sve te projekte održavanje je bilo predviđeno samo do rujna 2026., osim u jednom slučaju, u kojem od samog početka nije postojao proračun za održavanje. U vrijeme obavljanja ove revizije Komisija je i dalje radila na pronalaženju rješenja za financiranje održavanja za zalihe u okviru tih projekata u razdoblju od 1. listopada 2026. do 31. prosinca 2027., odnosno do kraja trenutačnog VFO-a. Komisija je u prosincu 2025. obavijestila korisnike da je odobrena iznimka kojom se produljuje njihovo trajanje (odlomak ***37***).

54 Tijekom provedbe jednog projekta obuhvaćenog pozivom na podnošenje prijedloga objavljenim 2022., koji je uključivao nabavu zaliha povezanih s kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim opasnostima, znatan je iznos financijskih sredstava ostao neiskorišten. Komisija se složila s predmetnom državom članicom da bi se razlika između planirane i stvarne potrošnje mogla iskoristiti za nabavu dodatnih stavki za pomoć u slučaju kemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih incidenata. Međutim, Sud smatra da se potrošnjom sredstava na dodatne kapacitete pred završetak projekta pogoršava problem održivosti zaliha financiranih iz instrumenta NGEU nakon rujna 2026., što su već naglasili i drugi korisnici potpore u okviru projekata (vidjeti ***okvir 6.***).

Okvir 6.

Održavanje zaliha financiranih iz instrumenta NGEU može biti skupo

Održavanje zaliha sustava rescEU kako bi se zajamčila njihova raspoloživost za raspoređivanje najvažniji je korak nakon njihove nabave. Za to je potrebno odgovarajuće planiranje. Na taj način kontinuitet financiranja izravno utječe na operativni životni vijek predmeta iz zaliha. Nedostatak kontinuiteta ugrožava sredstva uložena u razvoj kapaciteta sustava rescEU i spremnost EU-a na krize.

Na primjer, korisnik potpore u okviru jednog projekta naveo je da bi za zalihe za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti i zalihe medicinskih potrepština u tom projektu bilo potrebno 10 milijuna eura za pokrivanje minimalnih troškova skladištenja ili do 68 milijuna eura za potpuno održavanje, uključujući nadopunu kvarljivih predmeta.

55 Velike zalihe u skladištima potrebno je stalno pratiti kako bi se zajamčilo da su spremne za upotrebu. To je važno za proizvode s rokom valjanosti, kao što su određeni medicinski proizvodi, kao i za opremu s baterijama koje se moraju povremeno puniti i opremu čiju kalibraciju treba povremeno provjeravati, npr. spektrometre.

56 Održavanje u skladištima, uključujući provjere roka valjanosti i rotaciju određenih predmeta, nije uvijek bilo ni sistematizirano ni automatizirano. U jednom je slučaju Sud utvrdio da je država članica upotrebljavala jednostavnu tablicu za praćenje aktivnosti održavanja i ažuriranja. U drugom slučaju Sudu nije dostavljen dokaz o postojanju bilo kakve dokumentacije o praćenju aktivnosti održavanja.

57 Sud je tijekom terenskih posjeta utvrdio da su svi korisnici bili spremni poštovati rok od 12 sati za raspoređivanje kapaciteta sustava rescEU. Standardni operativni postupci za skladištenje, održavanje i raspoređivanje, koji su bili važno postignuće projekta u smislu jamčenja spremnosti zaliha, uspostavljeni su ili su se osmišljavali u skladu sa sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava.

58 Sud je utvrdio i da su Komisija i korisnici potpore u okviru projekata razmatrali nekoliko mogućnosti za poboljšavanje upravljanja postojećim ili budućim mehanizmima stvaranja zaliha iz perspektive upravljanja troškovima i spremnosti za raspoređivanje (*okvir 7.*).

Okvir 7.

Razmatranje pristupa za poboljšanje učinkovitosti zaliha

Vraćanje vrijedne opreme sustava rescEU – jedna država članica je na temelju iskustva koje je prethodno stekla u okviru Mehanizma unije za civilnu zaštitu pripremala standardizirani program vraćanja vrijednih predmeta nakon njihova raspoređivanja. U okviru tog programa postupci za vraćanje vrijednih predmeta u skladišta nakon njihove upotrebe provodili bi se uglavnom automatski. Mehanizmi vraćanja ovisili bi o stanju opreme i trajanju raspoređivanja. Ta bi praksa omogućila veću iskorištenost vrijedne opreme sustava rescEU tijekom cijelog njezina životnog vijeka.

Virtualno stvaranje zaliha – Komisija i ta ista država članica razmatrale su mogućnost da se neki predmeti kupuju i skladište na lokaciji proizvođača umjesto da ih kupuju i skladište same države članice. Međutim, analiza troškova i koristi još nije provedena.

Raspoređivanje kapaciteta sustava rescEU bilo je djelotvorno, ali su povezani postupci nadoknade troškova ponekad sa sobom donosili dodatno opterećenje

59 Raspoređivanje kapaciteta sustava rescEU provodi se u okviru programa Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. Mehanizam Unije za civilnu zaštitu može se aktivirati kad se katastrofa dogodi unutar ili izvan EU-a. Pogođena zemlja traži pomoć preko Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije, koji koordinira odgovor Mehanizma Unije za civilnu zaštitu i pružanje pomoći. Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije u stalnom je kontaktu s 37 kontaktnih točaka u državama članicama EU-a i državama sudionicama koje nisu članice EU-a. Čim primi zahtjev za pomoć, taj centar prosljeđuje te informacije kontaktnim točkama preko IT sustava Zajedničkog komunikacijskog i informacijskog sustava za hitne situacije. Kontaktne točke, tj. tijela nadležna za civilnu zaštitu koja je imenovala država članica EU-a ili država sudionica koja nije članica EU-a, analiziraju kapacitete dostupne na nacionalnoj razini i dijele te informacije s drugim državama članicama EU-a i državama sudionicama koje nisu članice EU-a.

60 Pomoć u okviru sustava rescEU pruža se stavljanjem na raspolaganje traženih kapaciteta, ponekad uz pratnju stručnjaka Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. Komisija podupire pružanje pomoći tako što nadoknađuje troškove prijevoza i operativne troškove država članica EU-a ili država sudionica izvan EU-a koje su ponudile pomoć (***slika 1.***). Kad je riječ o koordinaciji izvan EU-a, Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije koordinira s međunarodnim partnerima, posebno Uredom Ujedinjenih naroda za koordinaciju humanitarnih poslova, kako bi se izbjeglo udvostručavanje napora i maksimalno povećala dodana vrijednost. Mreža GU-a ECHO na terenu omogućava Koordinacijskom centru za odgovor na hitne situacije da poveća razinu komplementarnosti civilne zaštite i humanitarne pomoći u zemljama koje nisu države članice EU-a.

Slika 1. | Aktivacija Mehanizma Unije za civilnu zaštitu

Izvor: Sud, na temelju internetskih stranica o Mehanizmu EU-a za civilnu zaštitu – Europska civilna zaštita i europske operacije humanitarne pomoći.

61 Sud je ispitao mjere odgovora (koje se nazivaju i „raspoređivanje”) u okviru kojih su se upotrebljavali kapaciteti sustava rescEU kako bi procijenio jesu li oni upotrijebljeni kao sredstvo krajnje nužde u situacijama s teško savladivim posljedicama s kojima su se suočavale države članice EU-a ili države sudionice koje nisu članice EU-a, kao i jesu li stavljeni na raspolaganje pravodobno. Sud je ispitao i administrativni postupak povodom zahtjeva za nadoknadu troškova. Nadalje, Sud je procijenio iznesene razloge u slučajevima u kojima su donesene odluke o odbijanju zahtjeva za pomoć.

62 Uzorkom Suda obuhvaćeno je devet mjera odgovora na koje otpada 23 % ukupne proračunske vrijednosti svih mjera odgovora u okviru kojih su u razdoblju 2022. – 2024. raspoređeni kapaciteti sustava rescEU. Šest od tih devet mjera odnosilo se na pružanje kapaciteta za gašenje šumskih požara iz zraka kao odgovor na šumske požare, pri čemu je do njih pet došlo u EU-u, a do jednog u državi sudionici. U okviru preostalih triju mjera riječ je bila o opskrbi generatorima električne energije potrebnim zbog ruskog rata protiv Ukrajine, u sva tri slučaja u državama sudionicama. Vidjeti i ***sliku*** u ***Prilogu II.***

Raspoređivanje kapaciteta sustava rescEU djelotvorno je i brzo se prilagođava novim vrstama kriznih situacija

63 Procjena raspoređivanja koju je proveo Sud pokazala je da se njime odgovorilo na situacije koje ulaze u okvir tradicionalne civilne zaštite, npr. borba protiv šumskih požara, kao i na situacije koje nadilaze taj okvir, npr. opskrba generatorima električne energije. Mehanizam Unije za civilnu zaštitu potonjim se situacijama brzo prilagodio.

64 Kad je riječ o šest mjera iz uzorka koje uključuju odgovor u području gašenja šumskih požara iz zraka, kapaciteti sustava rescEU djelotvorno su iskorišteni radi odgovora na zahtjeve za pomoć. Upotrijebljeni su u krajnjoj nuždi, kako je prvotno bilo zamišljeno. Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije tražio je od država članica koje su slale kapacitete u obliku zrakoplova i posade da rasporede te kapacitete nakon što bi se obavila procjena dostupnosti kapaciteta (u okviru) Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu. Nadalje, svih šest mjera odgovora odnosilo se na situacije s teško savladivim posljedicama. U jednom je slučaju do situacije s teško savladivim posljedicama došlo zbog nedostatka zrakoplova za gašenje požara u zemlji primateljici.

65 U svim slučajevima poštovali su se rokovi za raspoređivanje[9]. To znači da su sva raspoređivanja provedena u roku od tri sata u slučaju brzog interventnog odgovora i u roku od 24 sata u slučaju svih ostalih vrsta raspoređivanja. Vidjeti ***okvir 8.*** za primjer raspoređivanja vatrogasnih kapaciteta sustava rescEU.

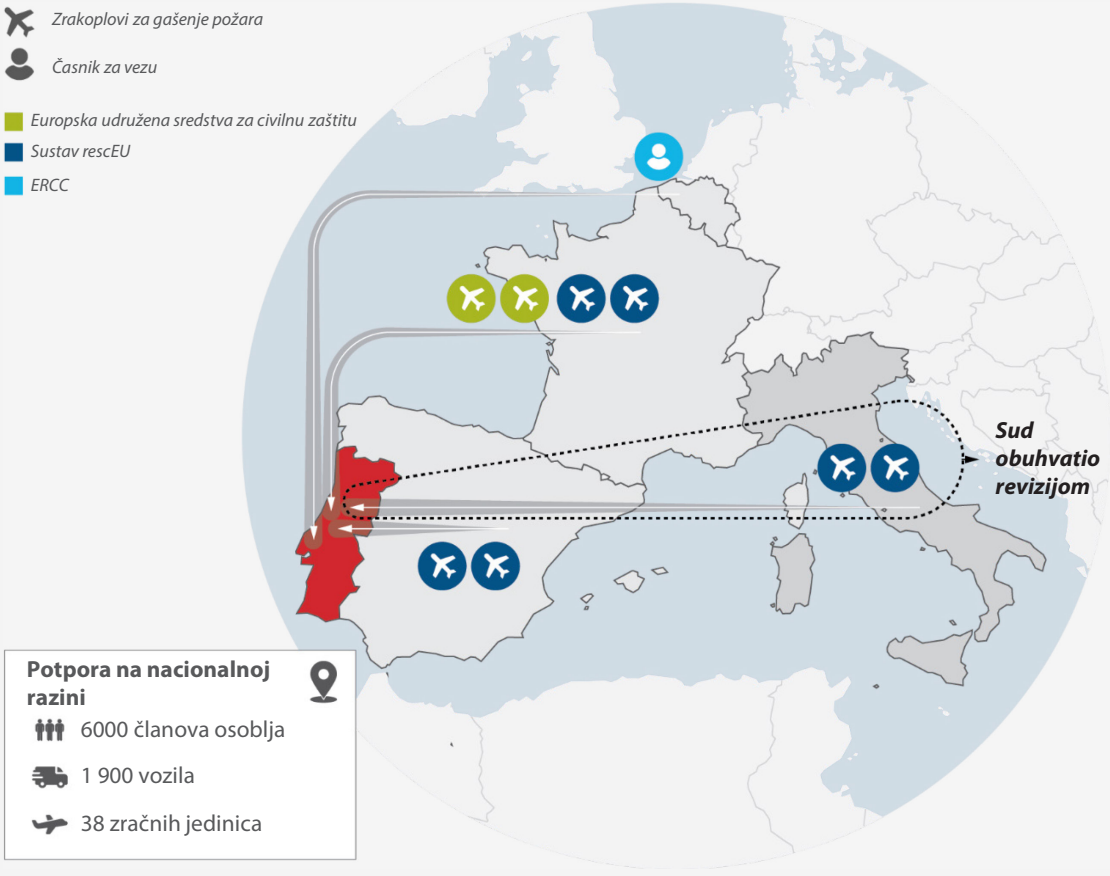
[9] Provedbena odluka (EU) 2019/570 o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu.

Okvir 8.

Raspoređivanje kapaciteta sustava rescEU za gašenje šumskih požara

Dana 15. rujna 2024. sjeverni i središnji dijelovi Portugala teško su pogođeni nizom šumskih požara, koji su se u otprilike dva dana proširili na približno 85 000 hektara, a u sedam dana na ukupno 124 000 hektara. To je potaknulo nacionalna tijela da proglase najviše razine uzbunjivanja. Zabilježene su i evakuacije, zatvaranja cesta te je prijavljena znatna materijalna šteta.

Na temelju zahtjeva portugalskih tijela, upućenog 16. rujna 2024., Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije pokrenuo je koordinaciju odgovora Mehanizma Unije za civilnu zaštitu radi dopune nacionalnih napora. Taj je odgovor, na svojem vrhuncu, uključivao više od 6 000 članova osoblja, 1 900 vozila i 38 zračnih jedinica. U okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu mobilizirano je osam vatrogasnih zrakoplova srednje veličine iz Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu i sustava rescEU, uključujući četiri zrakoplova iz Francuske (dva iz Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu i dva iz sustava rescEU), te po dva zrakoplova iz Španjolske i Italije (svi iz sustava rescEU). Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije uputio je i jednog časnika za vezu u Portugal kako bi pružio potporu naporima u okviru nacionalnog odgovora.



Izvor: Sud. Zemljovid: Eurostat.

66 U pogledu triju mjera odgovora iz uzorka koje se odnose na opskrbu generatorima električne energije takva energetska kategorija nije bila predviđena u okviru Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu. Stoga se potreba za takvim kapacitetima morala zadovoljiti u okviru pričuve sustava rescEU nakon što su razmotrene *ad hoc* nacionalne ponude (spontane ponude opreme koje dostavljaju države članice). Komisija je procijenila da su potrebe bile mnogo veće od onih koje bi se mogle pokriti tim *ad hoc* ponudama pomoći država članica EU-a i država sudionica koje nisu članice EU-a, pa je stoga odlučila rasporediti kapacitete sustava rescEU.

67 Relevantnim zakonodavstvom[10] propisano je da se energetski kapaciteti moraju rasporediti u roku od dvanaest sati. Taj se rok nije poštovao u okviru tih triju mjera iz uzorka Suda jer Komisija od pogođene zemlje uz prihvat ponude nije zaprimila i sve logističke pojedinosti potrebne za isporuku.

68 U sva ta tri slučaja procjene troškova za mjere odgovora uključivala su prekomjerna proračunska sredstva. Sud je utvrdio da to nije utjecalo na mogućnost financiranja drugih mjera odgovora jer su na kraju svake godine bila dostupna dostatna proračunska sredstva za sve nepredviđene situacije.

69 U jednom od tih triju slučajeva iz uzorka zahtjev za 100 generatora trebalo je podijeliti u dvije mjere raspoređivanja zbog administrativne pogreške u ručnoj registraciji kapaciteta u Zajedničkom komunikacijskom i informacijskom sustavu za hitne situacije, koji nisu odgovarali stanju na zalihama u skladištima predmetnog korisnika potpore u okviru projekta. Prvo raspoređivanje sastojalo se od 97 generatora. Drugo raspoređivanje, koje je obuhvaćalo preostala tri generatora, moglo se provesti tek nakon što je ispravljena registracija tih generatora u navedenom sustavu, što je dovelo do dvotjednog kašnjenja u odnosu na prvo raspoređivanje.

[10] Prilog Provedbenoj odluci (EU) 2019/570 o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu.

Administrativno opterećenje ponekad je uzrokovalo kašnjenja u podnošenju zahtjeva za nadoknadu troškova

70 Iz Mehanizma Unije za civilnu zaštitu pruža se financijska pomoć za troškove prijevoza i operativne troškove povezane s mjerama odgovora u okviru sustava rescEU. Kad je riječ o mjerama u zemljama izvan EU-a i raspoređivanju kapaciteta sustava rescEU za katastrofe male vjerojatnosti i velikog učinka, uključujući zrakoplove za medicinsku evakuaciju i raspoređivanja povezana s kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim opasnostima, iz Mehanizma Unije za civilnu zaštitu pokriva se 100 % tih troškova. Kad je riječ o raspoređivanju kapaciteta za gašenje šumskih požara iz zraka unutar država članica EU-a i država sudionica koje nisu članice EU-a, iz Mehanizma Unije za civilnu zaštitu pokriva se 75 % operativnih troškova i 100 % troškova prijevoza. U svim slučajevima zemlja koja je domaćin kapaciteta sustava rescEU u početku predujmljuje ukupne troškove raspoređivanja, a Komisija ih naknadno nadoknađuje.

71 Sud je utvrdio da je prije provedbe aktivnosti, tijekom same aktivnosti i nakon njezina okončanja potrebno ispuniti više operativnih i ugovornih dokumenata, kao što su početni operativni obrazac, obrazac za raspoređivanje, dnevna izvješća o stanju, obrazac sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i financijski izvještaj. Predstavnici dvaju tijela za civilnu zaštitu s kojima se Sud sastao tijekom terenskih posjeta navela su da je zbog administrativnog opterećenja ponekad dolazilo do kašnjenja u podnošenju zahtjeva za nadoknadu troškova. Upotrebom bespovratnih sredstava za više mjera omogućilo bi se da nekoliko mjera odgovora bude obuhvaćeno jednim sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava, čime bi se znatno smanjio broj ugovornih dokumenata (kao što su sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava i financijski izvještaj) za svaku državu članicu EU-a ili državu sudionicu koja nije članica EU-a.

Razlozi dani za nepružanje odgovora u okviru sustava rescEU bili su opravdani

72 Od 225 zahtjeva za pomoć zaprimljenih u razdoblju 2022. – 2024. odbijeno je njih 18. Od tih 18 zahtjeva četiri su upućena iz država članica EU-a, jedan iz države sudionice koja nije članica EU-a, a 13 iz zemalja koje nisu članice EU-a.

73 U skladu s trenutačnim zakonodavstvom o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu[11] kapaciteti sustava rescEU osmišljeni su s ciljem da budu upotrijebljeni u državama članicama EU-a i državama sudionicama koje nisu članice EU-a, osim ako katastrofa u drugoj zemlji koja nije članica EU-a znatno utječe na jednu ili više država članica EU-a ili njihove građane. Nijedan od 13 zahtjeva upućenih iz drugih zemalja koje nisu članice EU-a nije ispunio taj kriterij.

74 Sud je utvrdio da su razlozi na temelju kojih je odbijena mobilizacija sustava rescEU bili razumni. Ti su se razlozi odnosili na resurse, posebno zrakoplove za gašenje šumskih požara iz zraka, koji su bili raspoređeni u drugim kriznim situacijama, ili na zahtjeve za pomoć koji su se odnosili na predmete koji još nisu bili dostupni u zalihama sustava rescEU, kao što su cjepivo protiv majmunskih boginja i imunoglobulin. U jednom slučaju u kojem se resursi sustava rescEU i Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu nisu mogli rasporediti, jedna država članica odgovorila je bilateralnim putem. Iz država sudionica koje nisu članice EU-a podnesen je jedan zahtjev na koji nije pozitivno odgovoreno i on se odnosio na zahtjev za repatrijaciju građana iz Ukrajine. To je 2022. bilo izvan područja primjene Mehanizma Unije za civilnu zaštitu.

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda George-Marius Hyzler, na sastanku održanom u Luxembourgu 19. svibnja 2026.

Za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

[11] Članak 12. stavak 10. Odluke br. 1313/2013/EU, kako je izmijenjena.

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Pričuva sustava rescEU u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu

01 Pričuva sustava rescEU primjenjuje se u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu (UCPM), kojim upravlja Komisija i koji služi za koordinaciju odgovora na katastrofe i civilne zaštite država članica EU-a i još deset država sudionica koje nisu članice EU-a[1]. U tom području, u kojem države članice snose primarnu odgovornost, uloga Mehanizma Unije za civilnu zaštitu temelji se na triju stupovima:

(a) Prevencija: svako djelovanje usmjereno na smanjenje rizika ili ublažavanje nepovoljnih posljedica katastrofe za ljude, okoliš i imovinu, uključujući kulturnu baštinu.

(b) Pripravnost: stanje spremnosti i sposobnosti ljudskih i materijalnih sredstava, struktura, zajednica i organizacija koje im omogućuje jamčenje djelotvornog i brzog odgovora na katastrofu, postignuto kao rezultat unaprijed poduzetog djelovanja.

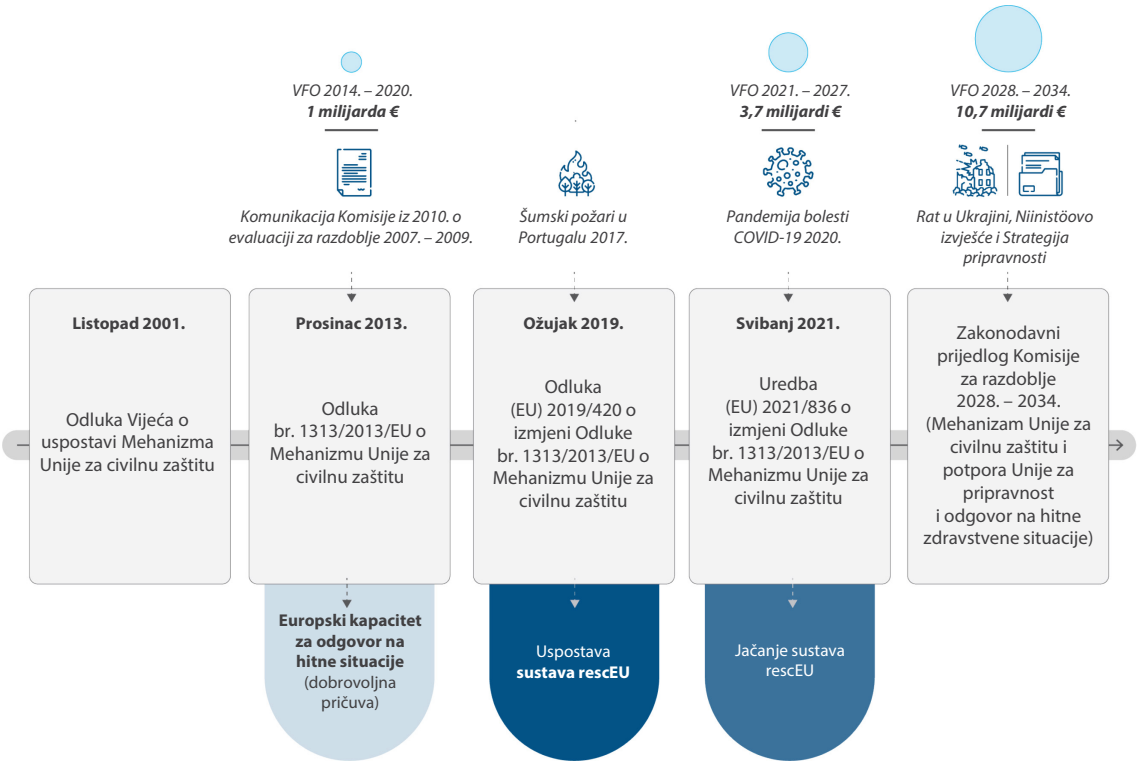
(c) Odgovor: svako djelovanje poduzeto na temelju zahtjeva za pomoć u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu u slučaju neposredne opasnosti od katastrofe, ili tijekom katastrofe ili nakon nje, radi uklanjanja njezinih neposrednih štetnih posljedica.

02 Mehanizam Unije za civilnu zaštitu uspostavljen je 2001. Odlukom Vijeća. Trenutačni pravni okvir utvrđen je Odlukom br. 1313/2013/EU kako bi se doprinijelo primjeni članaka 196. i 222. UFEU-a (o civilnoj zaštiti odnosno solidarnosti među državama članicama EU-a). Ta je odluka izmijenjena nekoliko puta, a najvažnije izmjene uvedene su 2019. i 2021.

[1] Albanija, Bosna i Hercegovina, Island, Moldova, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Norveška, Srbija, Turska i Ukrajina.

03 Izmjena iz 2019. odnosila se na uspostavu pričuve sustava rescEU, tj. pričuve EU-a za kapacitete za odgovor na katastrofe (koja je u središtu revizije koju je proveo Sud), što je potaknuto šumskim požarima koji su 2017. pogodili Europu. Pandemija bolesti COVID-19 potaknula je pak donošenje izmjene iz 2021., čime je posebno ojačana uloga EU-a jer je Komisiji omogućeno da izravno nabavlja resurse za odgovor na katastrofe (vidjeti ***sliku 1.***).

Slika 1. | Razvoj pravne osnove Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, uključujući sustav rescEU kao njegovu komponentu



Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavila Komisija.

04 Proračun Mehanizma Unije za civilnu zaštitu za razdoblje 2021. – 2027. iznosi 3,7 milijardi eura. To uključuje sredstva iz višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) u iznosu od 1,6 milijardi eura i dodatna privremena sredstva iz instrumenta NGEU u iznosu od 2 milijarde eura za potrebe oporavka EU-a i njegovih država članica od posljedica pandemije bolesti COVID-19 (***okvir***). Tim se iznosima pribrajaju doprinosi država sudionica koje nisu članice EU-a u iznosu od 114 milijuna eura. Tri četvrtine financijskih sredstava za razdoblje 2021. – 2027. (2,9 milijardi eura) dodijeljeno je sustavu rescEU.

Okvir

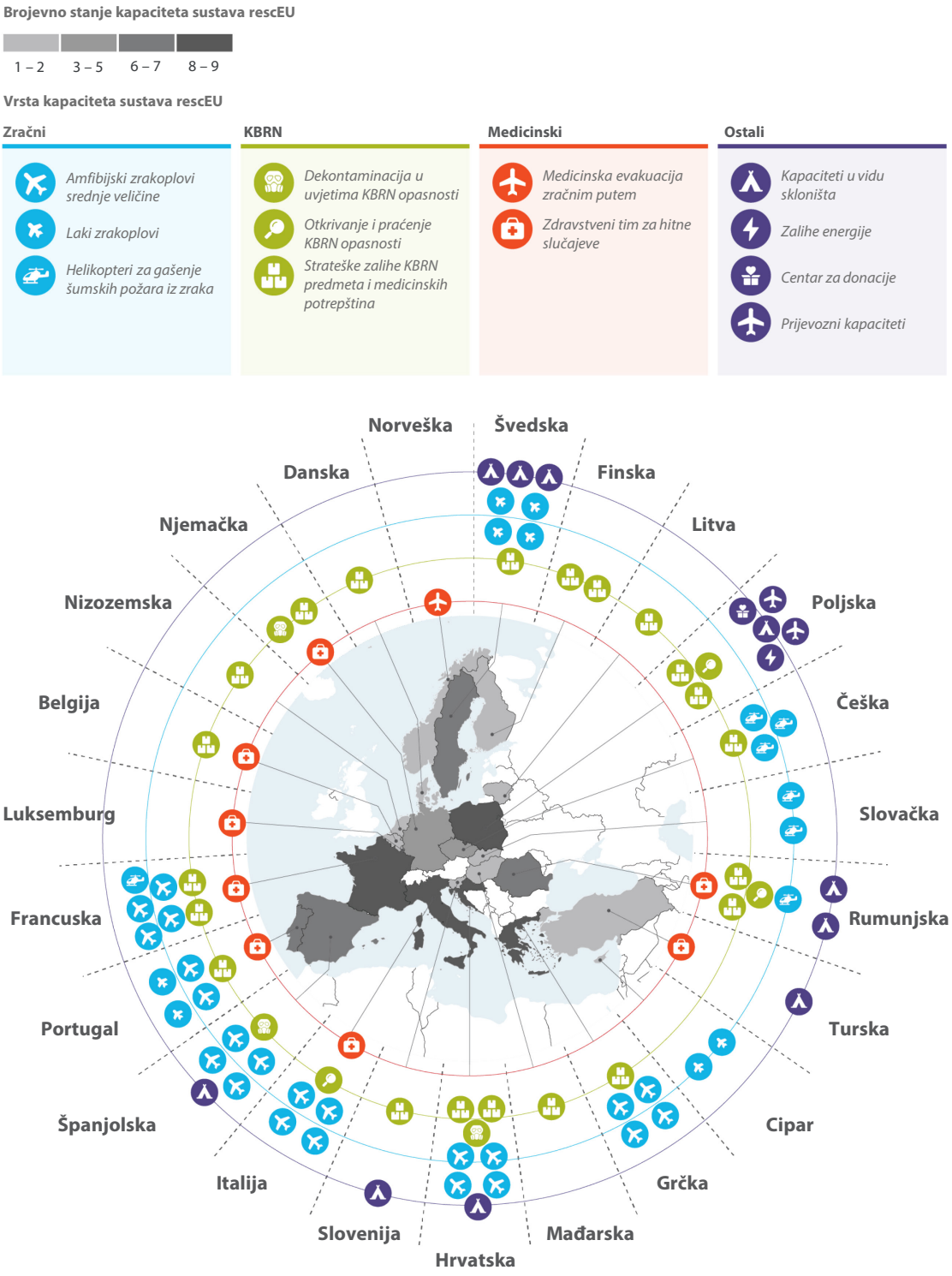
NextGenerationEU

U prosincu 2020. Vijeće je, kao izvanrednu mjeru odgovora na krizu uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19, donijelo Instrument Europske unije za oporavak (poznat i kao instrument NGEU), u okviru kojeg su se zajedničkim zaduživanjem trebala staviti na raspolaganje sredstva u ukupnom iznosu većem od 800 milijardi eura (u tekućim cijenama). Taj je instrument uspostavljen u vrlo kratkom roku kao jednokratan i privremen instrument kojim se dopunjava iznosu od 1 211 milijardi eura iz višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. Sredstva se pružaju u obliku bespovratnih sredstava i zajmova državama članicama preko Mehanizma za oporavak i otpornost (na koje otpada oko 90 % njegova proračuna) i još šest programa potrošnje EU-a, od kojih je jedan sustav rescEU, za koji je dodijeljeno do 2,0 milijardi eura.

05 Važnost jamčenja toga da su potrebni civilni kapaciteti svrsishodni za sprečavanje i oporavak od katastrofa i odgovor na njih istaknuta je u izvješću Saulija Niinistöa o jačanju civilne i vojne pripravnosti i spremnosti EU-a, koje je Vijeće podržalo u prosincu 2024. To se izvješće pak temelji na Europskoj strategiji za Uniju pripravnosti, koju su Komisija i Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku objavili u ožujku 2025., i Strategiji EU-a za stvaranje zaliha, koju je Komisija objavila u srpnju 2025. Komisija je u srpnju 2025. objavila i zakonodavni prijedlog uredbe o Mehanizmu za civilnu zaštitu i potpori Unije za pripravnost i odgovor na hitne zdravstvene situacije koja će zamijeniti Odluku br. 1313/2013/EU. Predloženi proračun Mehanizma Unije za civilnu zaštitu u sklopu VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. iznosi 10,7 milijardi eura i znatno je veći od trenutačnog.

06 Sustav rescEU uspostavljen je 2019. i čini stratešku pričuvu europskih kapaciteta i zaliha za odgovor na katastrofe, koju u potpunosti financira EU. Na kraju 2025. kapaciteti sustava rescEU bili su smješteni u 23 države članice EU-a i države sudionice koje nisu članice EU-a (***slika 2.***).

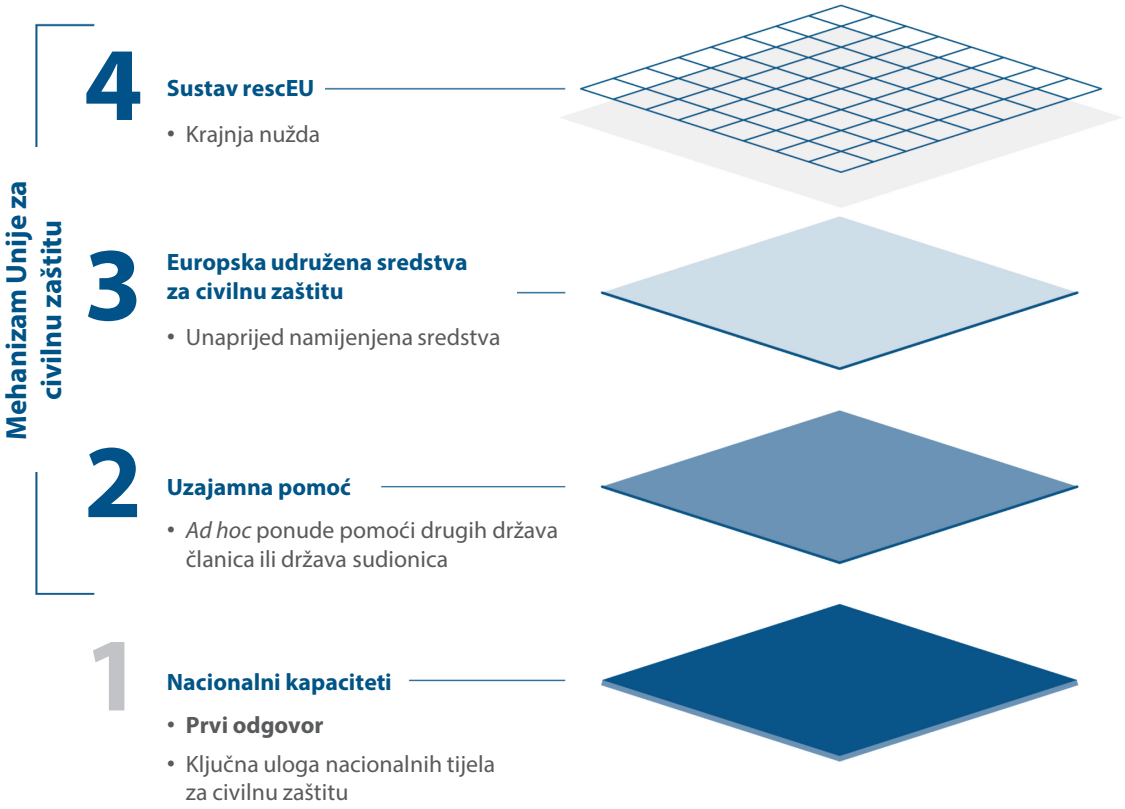
Slika 2. | Kapaciteti sustava rescEU



Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavila Europska komisija. Zemljovid: Eurostat.

07 Upotreba pričuve sustava rescEU zamišljena je kao mjera krajnje nužde[2] kojom se EU-u omogućuje da odgovori na katastrofe ako se djelotvoran odgovor ne može zajamčiti na temelju postojećih kapaciteta na nacionalnoj razini ili kapaciteta koje su države članice prethodno namijenile za tu svrhu u okviru Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu. Za razliku od kapaciteta Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu, raspoređivanje pričuve sustava rescEU obavezno je kad nisu dostupni drugi kapaciteti (***slika 3.***)[3]. Pričuva uključuje flotu vatrogasnih zrakoplova i helikoptera, zrakoplov za medicinsku evakuaciju te medicinske potrepštine i poljske bolnice za odgovor na hitne zdravstvene situacije. Pričuva sustava rescEU uključuje i zalihe za odgovor na kemijske, biološke, radiološke i nuklearne rizike, kao i skloništa, prijevozna sredstva i opremu za opskrbu energijom.

Slika 3 | Struktura odgovora Mehanizma Unije za civilnu zaštitu



Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavila Komisija.

[2] Uvodna izjava 22. Uredbe (EU) 2021/836 o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu.

[3] Članak 12. Odluke br. 1313/2013 (kako je izmijenjena).

Uloge i odgovornosti

08 Budući da je civilna zaštita u nacionalnoj nadležnosti, primarnu odgovornost za nju snose države članice EU-a (i države sudionice koje nisu članice EU-a). Komisija pruža potporu u trima područjima: prevenciji, pripravnosti i odgovoru. Glavna uprava koja je za njih primarno odgovorna je Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO). U razdoblju 2021. – 2027. u stvaranje pričuve sustava rescEU u pogledu medicinskih kapaciteta i kapaciteta za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti uključeno je i Tijelo za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (HERA) radi bolje pripreme za moguće ozbiljne prijetnje javnom zdravlju i odgovora na njih. U tu je svrhu HERA pružila GU-u ECHO financijska sredstva iz instrumenta NGEU na temelju sporazuma o zajedničkom delegiranju.

09 U okviru GU-a ECHO Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije središnji je dio Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. Taj centar djeluje 24 sata dnevno sedam dana u tjednu tijekom cijele godine te u stvarnom vremenu prati katastrofe diljem svijeta i pruža hitan odgovor na njih. Djeluje kao centar za koordinaciju aktivnosti svih država članica EU-a, deset dodatnih država sudionica koje nisu njegove članice, pogođene zemlje – koja može biti bilo koja zemlja na svijetu – i stručnjaka za civilnu zaštitu i humanitarnu pomoć.

10 Kapaciteti sustava rescEU uglavnom se financiraju pozivima na podnošenje prijedloga koje objavljuje Komisija. Međutim, Komisija i bez otvorenog poziva na podnošenje prijedloga može izravno dodijeliti bespovratna sredstva državama članicama EU-a i državama sudionicama koje nisu članice EU-a[4]. Nadležna tijela i druga ovlaštena tijela iz država članica i država sudionica koje nisu članice EU-a prihvatljivi su korisnici financijske potpore Komisije („korisnici potpore u okviru projekata”) te nakon toga snose odgovornost za nabavu i održavanje kapaciteta sustava rescEU.

Opseg revizije i revizijski pristup

11 Revizija koju je proveo Sud bila je usmjerena na razdoblje 2022. – 2024., u kojem su u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. bili predviđeni najveći proračunski rashodi za kapacitete sustava rescEU, uključujući instrument NGEU. Vrijednost ugovorenih bespovratnih sredstava za sustav rescEU financiranih u okviru poziva na podnošenje prijedloga koji su objavljeni u tom razdoblju čini oko 70 % ukupnog proračuna Mehanizma Unije za civilnu zaštitu (uključujući NGEU) za cijelo razdoblje 2021. – 2027. (3,7 milijardi eura).

[4] Članak 12. stavak 3.c Odluke br. 1313/2013.

12 Civilna zaštita, a u novije vrijeme i pripravnost u širem smislu, visoko su na popisu političkih prioriteta EU-a, što je potaknuto klimatskim promjenama, pandemijom bolesti COVID-19 i, u novije vrijeme, ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu.

13 Sud je 2016. proveo reviziju nad Mehanizmom Unije za civilnu zaštitu, i to u pogledu koordinacije odgovora na katastrofe izvan EU-a u sklopu tog mehanizma, te je u okviru godišnjeg izvješća o uspješnosti za 2019. provjerio mjeru u kojoj su provedene njegove preporuke.

14 Sud se u okviru ove revizije usredotočuje na pitanja planiranja i primjene pričuva sustava rescEU uspostavljenih 2019. Konkretnije, Sud je procijenio:

(a) je li Komisija procijenila potrebe i nedostatke na razini EU-a te je li stavila na raspolaganje kapacitete sustava rescEU u skladu s utvrđenim potrebama;

(b) jesu li projekti koji su financirani u okviru sustava rescEU djelotvorno provedeni, što uključuje održavanje;

(c) je li pričuva sustava rescEU upotrijebljena kako bi se na djelotvoran način odgovorilo na zahtjeve za pomoć u slučaju katastrofa i je li do te upotrebe došlo u krajnjoj nuždi, kako je izvorno bilo zamišljeno;

(d) jesu li razlozi na temelju kojih su odbijeni zahtjevi za aktivaciju bili opravdani.

15 Revizijom su obuhvaćeni pozivi na podnošenje prijedloga u okviru sustava rescEU, financirani projekti i mjere odgovora u razdoblju 2022. – 2024., kojima je upravljao GU ECHO. Sud je revizijom obuhvatio i aktivnosti HERA-e povezane s dvama pozivima na podnošenje prijedloga u vezi s kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim opasnostima i s trima projektima iz uzorka u tom području jer su oni financirani na temelju sporazuma o zajedničkom delegiranju sklopljenom između HERA-e i GU-a ECHO (vidjeti odlomak ***08***). Na temelju podataka dostupnih 31. prosinca 2024. 31 % projekata u sklopu poziva u okviru sustava rescEU bilo je potpuno ili djelomično operativno. Sud se usredotočio na pozive koji su obuhvaćali različite kapacitete sustava rescEU: sredstva za gašenje požara iz zraka, zalihe za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti i zalihe medicinskih potrepština, hitni prijevoz, mobilna skloništa i zalihe energije za hitne situacije.

16 Kriteriji koji su se primjenjivali pri odabiru država članica, poziva na podnošenje prijedloga i projekata bili su značajnost, vrsta kapaciteta, zemljopisni položaj i opseg provedbe projekata. Sud je u uzorak uvrstio mjere odgovora samo u onim državama članicama koje su uključene u uzorak poziva na podnošenje prijedloga i projekata, na temelju značajnosti i vrste kapaciteta (***Prilog II.***). Kad je riječ o pozivima u okviru sustava rescEU, najveći udio rashoda otpadao je na kapacitete za kemijske, biološke, radiološke i nuklearne opasnosti, dok su aktivacije radi gašenja požara činile najveći broj mjera odgovora u okviru sustava rescEU u revizijskom statističkom skupu Suda.

17 U pozivima na podnošenje prijedloga u okviru sustava rescEU mogu sudjelovati i države članice EU-a i države sudionice u Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu koje nisu članice EU-a. Kad je riječ o zemljopisnom opsegu, revizijom su obuhvaćena bespovratna sredstva dodijeljena državama članicama EU-a. Uzorak mjera odgovora koji je Sud sastavio obuhvaćao je aktivacije unutar i izvan EU-a (***Prilog II.***, ***slika***).

18 Sud je revizijske aktivnosti provodio od travnja do prosinca 2025., i to pregledom dokumentacije, terenskim revizijskim posjetima četirima državama članicama (Francuska, Italija, Poljska i Finska) i razgovorima s korisnicima, relevantnim tijelima i dionicima. Revizijska metodologija Suda u skladu je s međunarodnim revizijskim standardima koje je objavila Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija.

Prilog II. – Uzorci Suda

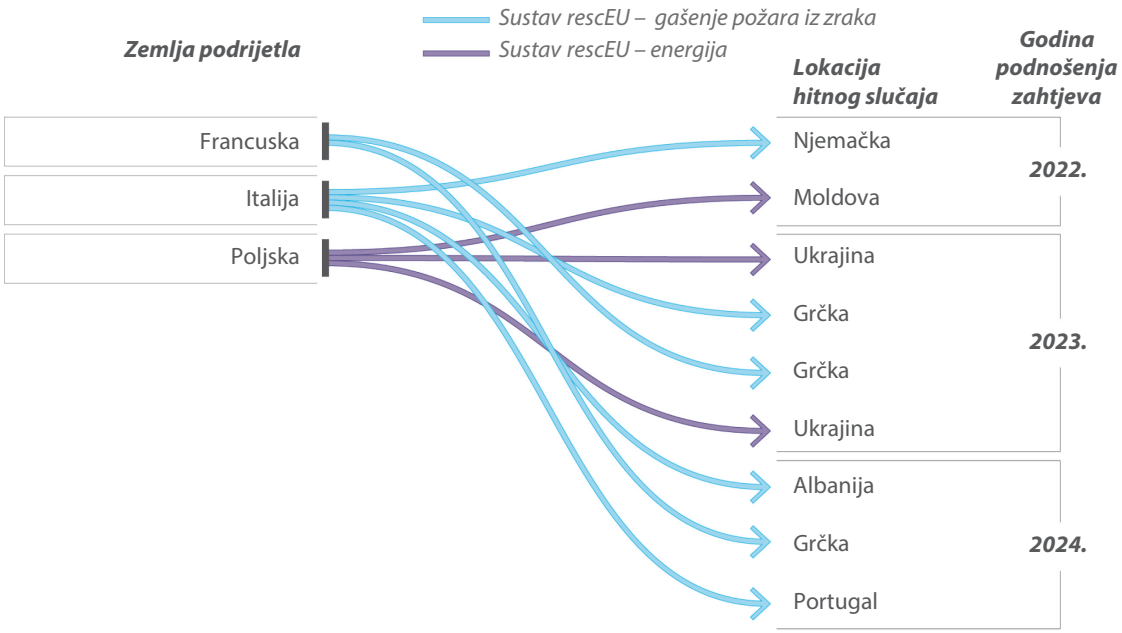
Tablica | Uzorak od šest poziva na podnošenje prijedloga u okviru sustava rescEU i jedne izravne dodjele te osam povezanih projekata

Dovršen
U tijeku

Broj poziva	Broj projekta	Vrsta projekta	Izvor financiranja	Status projekta	Proračun *(u eurima)*
1	1	Sredstva za gašenje požara iz zraka	VFO	U tijeku	100 000 000
2	2	Zalihe za KBRN opasnosti i zalihe medicinskih potrepština	NGEU	U tijeku	242 236 085
	3	Zalihe za KBRN opasnosti i zalihe medicinskih potrepština	NGEU	U tijeku	100 615 766
3	4	Hitni prijevoz	NGEU	U tijeku	135 848 000
4	5	Mobilna skloništa	NGEU	U tijeku	35 515 202
5	6	Zalihe za KBRN i zalihe medicinskih potrepština	NGEU	U tijeku	187 583 204
6	7	Sredstva za gašenje požara iz zraka	VFO	Dovršen	4 753 770
Izravna dodjela	8	Zalihe energije za hitne situacije	NGEU	U tijeku	114 965 450

Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavila Europska komisija.

Slika | Uzorak od devet mjera odgovora u okviru sustava rescEU



Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavila Europska komisija.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata	Definicija/objašnjenje
ERCC	Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije
GU ECHO	Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći
HERA	Tijelo za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize
KBRN	Kemijske, biološke, radiološke i nuklearne
NGEU	NextGenerationEU
OLAF	Europski ured za borbu protiv prijevara

Odgovori Komisije

https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2026-17

Kronologija

https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2026-17

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, kojim je prvo predsjedala članica Suda Bettina Jakobsen, a nakon nje član Suda George Marius Hyzler, i koje je specijalizirano za rashodovna područja vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa. Reviziju je predvodio član Suda George-Marius Hyzler, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Romuald Kayibanda i ataše u njegovu uredu Annette Farrugia, rukovoditeljica Margit Spindelegger, voditeljica radnog zadatka Naiara Zabala Eguiraun te revizori Tomasz Kapera i Michele Scardone. Jezičnu podršku pružao je Richard Moore. Dunja Weibel pružala je potporu u grafičkom dizajnu, a Joanna Piotrowicz pružala je administrativnu potporu.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u Odluci Suda br. 6-2019 o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Fotografija na naslovnoj stranici: © Chalabala – stock.adobe.com.

Ikone na slici 1. te slikama 1. i 2. u Priloga I.: izrađeno s pomoću alata dostupnih na stranici Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Ikone u okviru 8.: okvir je izrađen s pomoću alata dostupnih na stranici Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-7751-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/6009706	QJ-01-26-028-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7752-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/8726200	QJ-01-26-028-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, tematsko izvješće 17/2026 „Pričuva sustava rescEU u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu – Vrijedan doprinos europskoj civilnoj zaštiti unatoč nedostatcima u planiranju koji su otežali provedbu i ugrozili održivost”, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Sud je ispitao Komisijino planiranje i provedbu projekata usmjerenih na razvoj i stvaranje pričuva sustava rescEU, kao i raspoređivanje tih pričuva. Na takve pričuve sustava rescEU otpadaju tri četvrtine (2,9 milijardi eura) financijskih sredstava namijenjenih Mehanizmu unije za civilnu zaštitu u razdoblju 2021. – 2027.

Sud zaključuje da se pričuvama sustava rescEU pružio vrijedan doprinos europskoj civilnoj zaštiti jer su se nabavili ili uzeli u najam različiti kapaciteti sustava rescEU te su ti kapaciteti raspoređeni kad je to bilo potrebno zbog krize. Međutim, utvrdio je da su nedostatci u planiranju poziva na podnošenje prijedloga otežali provedbu i ugrozili održivost projekata. U nekim slučajevima postupci povezani sa zahtjevom za nadoknadu troškova za mjere odgovora donosili su dodatno opterećenje. Sud iznosi preporuke za poboljšanja u tim područjima.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors