

Bruxelles, 14. travnja 2023.
(OR. en)

8322/23

Međuinstitucijski predmet:
2023/0095(COD)

PROCIV 22
JAI 451
COHAFA 43
FIN 426
CODEC 610
CADREFIN 48

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	14. travnja 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 194 final
Predmet:	Prijedlog ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 194 final.

Priloženo: COM(2023) 194 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.4.2023.
COM(2023) 194 final

2023/0095 (COD)

Prijedlog

ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu

(Tekst značajan za EGP)

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Prijedlogom se želi izmijeniti Odluka Vijeća br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu¹ („Odluka”) u okviru kojeg Europska unija podupire, koordinira i dopunjava djelovanja država članica² u području civilne zaštite u cilju prevencije prirodnih katastrofa i katastrofa uzrokovanih ljudskim djelovanjem unutar Unije i izvan nje, pripravnosti za te katastrofe i odgovora na njih.

Glavna je svrha predložene izmjene osigurati da Unija može nastaviti pružati hitnu potporu državama članicama u borbi protiv šumskih požara s pomoću kapaciteta razvijenih u okviru prijelazne faze sustava rescEU, sve dok ne postane dostupna stalna europska flota za gašenje šumskih požara iz zraka. Ovim Prijedlogom konkretno se predlaže produljenje datuma isteka prijelaznog razdoblja iz članka 35. s 1. siječnja 2025. na 31. prosinca 2027. Taj datum usklađen je s krajem tekućeg višegodišnjeg financijskog okvira (VFO).

Zbog porasta temperature i dugotrajnih razdoblja suše rizik od šumskih požara u Uniji sve je veći, a šumski požari su sve češći i teži. Sezona šumskih požara 2022. za Uniju je bila rekordna. Ukupni broj šumskih požara koji su zahvatili po više od 30 hektara iznosio je 2 707. Izgorjelo je 786 316 hektara zemljišta, što je više od trostruke površine Luksemburga. To je znatno povećanje u odnosu na prethodnu godinu (kad je izgorjelo 416 413 hektara). Nadalje, podaci za 2022. pokazuju da se prosječna površina izgorjelog zemljišta od 2006., kad je počelo bilježenje na razini Unije, povećala za više od 250 %. Šumski požari postali su ozbiljan europski problem koji utječe ne samo na sredozemnu regiju nego i na druge zemlje kao što su Češka, Njemačka i Slovenija, što je vidljivo iz njihovih nedavnih aktivacija Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. U tom kontekstu treba spomenuti i Švedsku, koja je 2018. pretrpjela teške šumske požare. Dvadeset država članica 2022. zabilježilo je veće površine izgorjelog područja od vlastitih prosjeka prethodnih godina.

Kao što pokazuju sezone šumskih požara posljednjih godina, okolišni, klimatski, gospodarski i društveni gubici povezani sa šumskim požarima su golemi. Samo 2022. šumski požari uzrokovali su gospodarske gubitke koji se procjenjuju na više od 2 milijarde EUR i bili izvor više od 25 milijuna tona emisija CO₂. Otprilike 35 % područja koje je 2022. izgorjelo čine područja mreže Natura 2000³.

Očekuje se da će se zabrinjavajući porast broja i razmjera šumskih požara u cijeloj Europi nastaviti i idućih godina zbog utjecaja klimatskih promjena. Predsjednica von der Leyen osvrnula se na taj problem u rujnu 2022. u svojem govoru o stanju Unije, u kojem je istaknula: „Europi će biti potrebni dodatni kapaciteti jer će takvi događaji biti sve češći i

¹ SL L 347, 20.12.2013., str. 924.–947.

² S obzirom na članak 28. stavak 1a. Odluke br. 1313/2013/EU upućivanje na države članice uključuje države sudionice kako su definirane u članku 4. stavku 12. Odluke br. 1313/2013/EU.

³ Natura 2000 je mreža glavnih lokaliteta za razmnožavanje i odmor rijetkih i ugroženih vrsta te nekih rijetkih prirodnih stanišnih tipova, koji su također zaštićeni, i pokriva lokalitete u svih 27 država članica EU-a, i kopnene i morske. Cilj je te mreže osigurati dugoročni opstanak najvrjednijih i najugroženijih vrsta i staništa u Europi, navedenih u Direktivi o pticama (Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica) i Direktivi o staništima (Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore).

intenzivniji. Stoga danas najavljujem da ćemo dogodne udvostručiti kapacitete za borbu protiv požara.”

Izmjenom Odluke 2019.⁴ uspostavljen je sustav rescEU kao europska pričuva kapaciteta za pružanje pomoći u situacijama s teško savladivim posljedicama u kojima se ukupnim postojećim kapacitetima na nacionalnoj razini i onima koje su države članice prethodno namijenile za Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu ne može djelotvorno ili dovoljno dobro odgovoriti na različite vrste katastrofa. Takvi su kapaciteti razvijeni posebno u domeni gašenja šumskih požara iz zraka kako bi se dopunili nacionalni kapaciteti⁵. Iako su neki od tih kapaciteta lako dostupni na tržištu i mogu se relativno brzo kupiti, za dostupnost kapaciteta za gašenje šumskih požara iz zraka potrebno je više vremena. Kako bi se osiguralo neometano postizanje potpune provedbe sustava rescEU, Komisija je za prijelazno razdoblje od početnih pet godina ovlaštena za osiguravanje financijskih sredstava za bržu dostupnost relevantnih nacionalnih kapaciteta. Također je utvrđeno da bi Komisija i države članice trebale nastojati osigurati dodatne kapacitete, uključujući vatrogasne helikoptere, kako bi se bolje i učinkovitije odgovorilo na rizik od šumskih požara već u ljeto 2019.⁶ Na temelju istraživanja tržišta o trenutno dostupnim sredstvima za gašenje šumskih požara iz zraka objavljenog 9. srpnja 2018.⁷, u to je vrijeme procijenjeno da bi pet godina bilo dovoljno da specijalizirani zrakoplovi ponovno budu dostupni na tržištu, što bi omogućilo uspostavu stalne flote. Stoga je u članak 35. Odluke 1. siječnja 2025. unesen kao krajnji datum za primjenu te prijelazne odredbe. Međutim, iz nedavnih kretanja na tržištu i, konkretnije, toga što na tržištu nema visokospecijaliziranih zrakoplova očito je da je za razvoj amfibijskih zrakoplova za gašenje šumskih požara iz zraka potrebno više vremena (i nakon 2024.). Pregovori s proizvođačem takvih specijaliziranih zrakoplova u završnoj su fazi. U skladu s najnovijim informacijama dobivenima od proizvođača očekuje se da će isporuka prvih zrakoplova po dogovorenoj cijeni započeti 2026. Stoga je krajnji datum utvrđen člankom 35. potrebno odgoditi i pomaknuti na kraj trenutnog VFO-a, odnosno na 31. prosinca 2027. U skladu s člankom 19. stavkom 1a. to bi razdoblje obuhvatilo cjelokupnu financijsku omotnicu VFO-a namijenjenu Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu.

Cilj je ovog Prijedloga osigurati brzu dostupnost relevantnih nacionalnih kapaciteta i za razdoblje nakon sezone šumskih požara 2024., nakon kojeg primjena postojeće prijelazne odredbe istječe. Za raspoređivanje kapaciteta za gašenje šumskih požara iz zraka ugovore će biti potrebno pripremiti unaprijed, odnosno tijekom 2024. Stoga je Odluku potrebno izmijeniti u tekućem zakonodavnom razdoblju kako bi pripreme mogle započeti 2024. Zato je hitno potrebno da suzakonodavci brzo donesu odluku o tom ciljanom prijedlogu.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Ovaj prijedlog odnosi se isključivo na produljenje razdoblja iz članka 35. Odluke te ni na koji drugi način ne utječe na sadržaj te odredbe. Prijedlog je stoga i dalje u potpunosti u skladu s postojećim odredbama politike u tom području.

⁴ Odluka (EU) 2019/420 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2019. o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu, SL L 77I, 20.3.2019., str. 1.

⁵ Druga područja djelovanja sustava rescEU obuhvaćaju, među ostalim, kemijske, biološke, radiološke i nuklearne incidente, hitnu medicinsku pomoć, prijevoz i logistiku te opskrbu energijom u hitnim slučajevima.

⁶ Uvodna izjava 34. Odluke (EU) 2019/420 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2019. o izmjeni Odluke br. 1313/2013 o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu, SL L 77, 20.3.2019., str. 1.

⁷ STUDIJA O TRENUTAČNO DOSTUPNOM UGOVORU O SREDSTVIMA ZA GAŠENJE ŠUMSKIH POŽARA IZ ZRAKA ECHO/2018/A1/396_01.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Nijednim zakonodavnim aktom u okviru drugih politika Unije trenutačno se ne može ostvariti cilj koji se želi ostvariti ovim Prijedlogom. Stoga nema preklapanja s drugim djelovanjima u tom području politike. Međutim, pozornost se posvećuje osiguravanju bliske koordinacije, dosljednosti i komplementarnosti s djelovanjima koja se provode u okviru drugih politika Unije. Prijedlogom se također stvaraju sinergije s drugim područjima politike kao što su prilagodba klimatskim promjenama i instrumenti u području sprečavanja katastrofa i smanjenja rizika od katastrofa čiji je cilj bolje suočavanje s učincima klimatskih promjena.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Pravna je osnova ovog prijedloga članak 196. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Unija ima pomoćnu nadležnost u području civilne zaštite. Države članice snose primarnu odgovornost za prevenciju katastrofa, pripravnost za katastrofe i odgovor na njih. Jedan od razloga za uspostavu Mehanizma Unije za civilnu zaštitu bilo je to što velike katastrofe mogu preopteretiti kapacitete za odgovor bilo koje države članice kad ona djeluje samostalno. On se temelji na pružanju dobro koordinirane i brze uzajamne pomoći među državama članicama. Države članice ne mogu samostalno u dovoljnoj mjeri ostvariti cilj prijedloga. To je posebno ozbiljno u slučaju katastrofe, ili više njih, s dalekosežnim učincima koji preopterećuju kapacitete država članica i mogu im otežati pružanje uzajamne pomoći. Djelovanje Unije u tom području stoga uključuje upravljanje situacijama s izraženim prekograničnim i višedržavnim/višeregionalnim komponentama koje zahtijevaju opću koordinaciju i usklađeno djelovanje na razini iznad nacionalne. To uključuje osiguravanje kapaciteta kao što su specijalizirani zrakoplovi koji mogu ograničiti posljedice šumskih požara. Koristi uključuju smanjenje gubitaka ljudskih života i okolišne, gospodarske i materijalne štete.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje cilja i temelji se na postojećoj politici. Njime se ispravlja specifičan nedostatak utvrđen od donošenja Odluke (EU) 2019/420 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu i Uredbe (EU) 2021/836 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu, te se predlaže ciljano rješenje. Administrativno opterećenje Unije i država članica i dalje je ograničeno jer se ovim Prijedlogom ono ne mijenja.

- **Odabir instrumenta**

S obzirom na ograničeno područje primjene prijedlog odluke o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu predlaže se kao primjereno rješenje.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

Nakon razornih šumskih požara 2022. u južnoj i srednjoj Europi Europska komisija sazvala je 5. rujna 2022. u Bruxellesu neformalni ministarski sastanak o poboljšanju pripravnosti i odgovora na šumske požare. Ministri i ministrice, državni tajnici i ravnatelji država članica za civilnu zaštitu raspravljali su o brzom koordiniranom europskom djelovanju, u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, za bolju zaštitu Unije i njezinih građana od požara 2023. i u budućnosti. Posebno zabrinjavajućim smatrali su nedostatak vatrogasnih zrakoplova i helikoptera u svim pogođenim zemljama, koji dodatno opterećuje već uspostavljenu sezonsku europsku sigurnosnu mrežu vatrogasnih zrakoplova, koju sufinancira Komisija i čija je svrha privremeno nadoknaditi nedostatke dok od 2026. ne postane dostupna nova stalna europska flota vatrogasnih zrakoplova (pod nazivom rescEU, koja će se sastojati od 14 srednjih i lakih amfibijskih zrakoplova te devet helikoptera srednje veličine kao nadopune nacionalnim flotama). Postignut je opći konsenzus o proširenju postojeće sezonske europske sigurnosne mreže vatrogasnih zrakoplova financiranjem dodavanja helikoptera i lakih zrakoplova u ključna europska područja od ljeta 2023. O tom se pristupu raspravljalo i na 49. neformalnom sastanku ravnatelja civilne zaštite u Pragu u listopadu 2022. te s državama članicama na tehničkoj razini.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Komisija se u pripremi ovog Prijedloga oslanjala na vanjsko stručno znanje u području sprečavanja šumskih požara, pripravnosti i odgovoru na njih. Jedna od stručnih skupina Komisije, Stručna skupina za pouke izvučene iz hitnih situacija, sastala se 10. i 11. siječnja 2023.⁸ Među glavnim zaključcima tog sastanka bio je konsenzus da je sezona šumskih požara 2022. bila jedan od najtežih u povijesti Europe i da u cijeloj Europi jasno nedostaje zračnih resursa za gašenje sve češćih istodobnih požara. Analiza nedostataka koju je proveo Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije pokazuje prosječan dnevni manjak od četiri zrakoplova u razdobljima s otvorenim zahtjevima država članica za pomoć, a u nekim danima razdoblja aktivnih šumskih požara prosječan dnevni manjak popeo se i na deset zrakoplova. Stručnjaci su prepoznali da je potrebno više kapaciteta na nacionalnoj razini i na razini Unije.

- **Procjena učinka**

Zbog hitnosti i tehničke prirode Prijedloga nije provedena procjena učinka. Međutim, iskustva stečena u sezoni šumskih požara 2022., koja su u bliskoj suradnji s relevantnim dionicima na nacionalnoj razini i na razini Unije prepoznata kao relevantna, uključena su u Prijedlog (dionici su se složili s produljenjem primjene odredbe). To je pridonijelo procjeni učinka predložene politike kojom će se proširiti postojeća praksa.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Nije relevantno.

- **Temeljna prava**

Nije relevantno.

⁸ [Registar stručnih skupina Komisije i drugih sličnih subjekata \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euipo/registar-strucnih-skupina)

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Od 2023. prijelazna flota za prijelazno razdoblje sustava rescEU trebala bi imati ukupno 22 zrakoplova i četiri helikoptera. Neophodno je održati tu razinu kapaciteta flote do kraja trenutnog VFO-a (tj. do 31. prosinca 2027.). S obzirom na ukupna ulaganja u flotu za gašenje šumskih požara iz zraka procijenjeni proračunski učinak može se pokriti iz postojeće financijske omotnice namijenjene Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

U članku 34. Odluke propisano je da se nad djelovanjima koja primaju financijsku pomoć provodi redovito praćenje s ciljem nadzora njihove provedbe. Komisija mora ocijeniti primjenu Odluke i Europskom parlamentu i Vijeću podnijeti privremeno evaluacijsko izvješće i *ex post* evaluacijsko izvješće, kao i komunikaciju o djelotvornosti, troškovnoj učinkovitosti i kontinuiranoj provedbi Odluke. Takve evaluacije trebale bi se temeljiti na pokazateljima iz članka 3. Odluke. Jedna je evaluacija u tijeku i očekuje se da će biti dovršena do prosinca 2023. u skladu s člankom 34. stavkom 3. Odluke.

- **Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)**

Nije relevantno.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Ovom zakonodavnom inicijativom predlaže se produljenje datuma isteka razdoblja iz članka 35. Odluke do 31. prosinca 2027.

Prijedlog

ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu**

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,
 uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 196.,
 uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,
 nakon prosljeđivanja nacrtu zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,
 uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora⁹,
 uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija¹⁰,
 u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,
 budući da:

- (1) Odlukom br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća¹¹ utvrđen je pravni okvir sustava rescEU. Cilj je tog sustava pružanje pomoći u situacijama s teško savladivim posljedicama u kojima sveukupni postojeći kapaciteti na nacionalnoj razini i oni koje su države članice namijenile za Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu ne mogu osigurati djelotvoran odgovor.
- (2) Zbog sve viših temperatura i dugotrajnih razdoblja suše rizik od šumskih požara u Europskoj uniji sve je veći, a šumski požari sve su češći i teži. Ograničena dostupnost specijaliziranih kapaciteta za odgovor, uključujući amfibijske kapacitete za gašenje šumskih požara iz zraka, i dalje je slaba točka i glavni operativni izazov Unije u suočavanju s istodobnim šumskim požarima.
- (3) Zbog potrebne fleksibilnosti koja je omogućena razdobljem iz članka 35. Odluke br. 1313/2013/EU ključno je pomaknuti datum njegova isteka s 1. siječnja 2025. na 31. prosinca 2027. kako bi se zajamčilo da Unija može osiguravati dodatne zračne kapacitete u okviru sustava rescEU i Mehanizma Unije za civilnu zaštitu dok se stalna europska flota za gašenje šumskih požara iz zraka postupno uspostavlja.
- (4) Odluku br. 1313/2013/EU trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELI SU OVU ODLUKU:

*Članak 1.***Izmjena**⁹ SL C , , str. .¹⁰ SL C , , str. .¹¹ Odluka br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu (SL L 347, 20.12.2013., str. 924.).

Odluka br. 1313/2013/EU mijenja se kako slijedi:

1. u članku 35. stavku 1. datum „1. siječnja 2025.” zamjenjuje se datumom „31. prosinca 2027.”.

Članak 2.

Stupanje na snagu

Ova Odluka stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 3.

Adresati

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Europski parlament
Predsjednica

Za Vijeće
Predsjednik