

# ODZIV MEHANIZMA UNIJE NA PODROČJU CIVILNE ZAŠČITE NA PANDEMIJO COVIDA-19

## RESPONSE OF THE UNION CIVIL PROTECTION MECHANISM TO THE COVID-19 PANDEMIC

### Sandra Martinič

Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje, Vojkova cesta 61, Ljubljana,  
sandra.martinic@urszr.si

### Milena Dobnik Jeraj

mag., Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje, Vojkova cesta 61, Ljubljana,  
milena.dobnik.jeraj@urszr.si

### Povzetek

Z razglasitvijo pandemije covid-19 Svetovne zdravstvene organizacije 11. marca 2020 se je tudi Evropska unija začela intenzivno spoprijemati z boleznijo, ki jo povzroča virus. Mehanizem Unije na področju civilne zaščite se je izkazal za učinkovito orodje za usklajevanje mednarodne pomoči pri odzivu na naravne in druge nesreče tudi ob pandemiji v obliki materialne in reševalne pomoči ter za pomoč pri repatriaciji evropskih državljanov iz tretjih držav. Po začetnem šoku se je med evropskimi državami pokazala solidarnost pri mednarodni pomoči, kar je podprla tudi EU s hitro aktivacijo enotnih ureditev za politično odločanje (IPCR) in instrumenta za nujno pomoč ter takojšnjo analizo izkušenj. Na podlagi prvih odzivov na covid-19 so si države članice EU in Evropska komisija že marca 2020 začele prizadevati za dopolnitev operativnih zmogljivosti in sposobnosti za hiter odziv na nesrečo velikega obsega, ki ima ali bi lahko imela transnacionalne in čezmejne vplive. Eden izmed pomembnih rezultatov prvega vala sta hitra sprememba obstoječe zakonodaje za mehanizem Unije na področju civilne zaščite in vzpostavitev strateških rezerv rescEU za skladiščenje zdravstvenih zalog, ki jih je 1. januarja 2021 začela vzpostavljati tudi Slovenija.

### Abstract

On 11 March 2020, when the World Health Organization (WHO) declared the Covid-19 pandemic, the European Union entered an intensive phase of combating Covid-19. The Union Civil Protection Mechanism has proven to be an effective tool for the coordination of international assistance in response to other disasters, such as the pandemic, in the form of material and rescue assistance, and for supporting the repatriation of European citizens from third countries. Immediately after the initial shock, European countries demonstrated mutual solidarity in the provision of international assistance. EU contributed to fast response also with the activation of the IPCR arrangements, the Emergency Support Instrument and the immediate analysis of experience. Based on the initial responses to Covid-19, member states and the European Commission had already initiated endeavours to upgrade operational capabilities and capacities for response to a major disaster with possible transnational and trans-border effects in March 2020. One of the key results of the first wave was a rapid change in the existing legislation in the Union Civil Protection Mechanism and the establishment of rescEU strategic reserves for the stockpiling of medical supplies, Slovenia began the establishment of the same reserves on 1 January 2021.

## Uvod

Evropska unija se je na pandemijo covid-19 odzvala z veliko ukrepi. V članku se osredotočamo na dejavnosti, povezane s civilno zaščito, in sicer na aktivacijo in delovanje mehanizma Unije na področju civilne zaščite, ki vključuje medsebojno pomoč prizadetim državam na podlagi solidarnosti in vzpostavitev strateških rezerv rescEU, aktivacijo instrumenta za nujno pomoč ter IPCR. Po prvem valu je bila opravljena analiza izkušenj z različnih vidikov odziva na pandemijo

kot podlaga za izboljšanje odziva EU v nadaljevanju epidemije.

## Odziv mehanizma Unije na področju civilne zaščite na pandemijo covid-19

Mehanizem Unije na področju civilne zaščite (angl. Union Civil Protection Mechanism – UCPM, v nadaljevanju: mehanizem) je že od leta 2001 glavno orodje za izvajanje skupnih dejavnosti civilne zaščite na ravni Evropske unije in obsega celoten cikel obvladovanja nesreč.<sup>1</sup> Mehanizem na podlagi načel subsidiarnosti in

solidarnosti omogoča sodelovanje med državami članicami ter drugimi sodelujočimi državami mehanizma (v nadaljevanju: PS UCPM)<sup>2</sup> prek skupnih dejavnosti in projektov pri preventivi in pripravljenosti kot tudi ukrepanja ob nesrečah. Glavni namen mehanizma je na prošnjo prizadete države zagotoviti pomoč ob nesreči in izboljšati usklajevanje intervencije, ki jo zagotavljajo države, sodelujoče v mehanizmu. Operativno usklajevanje mednarodne pomoči poteka prek skupnega informacijskega in komunikacijskega sistema CECIS ter Centra za usklajevanje nujnega odziva (ang. Emergency Response Coordination Centre – ERCC) v Bruslju, ki deluje 24 ur na dan, sedem dni na teden in 365 dni na leto.

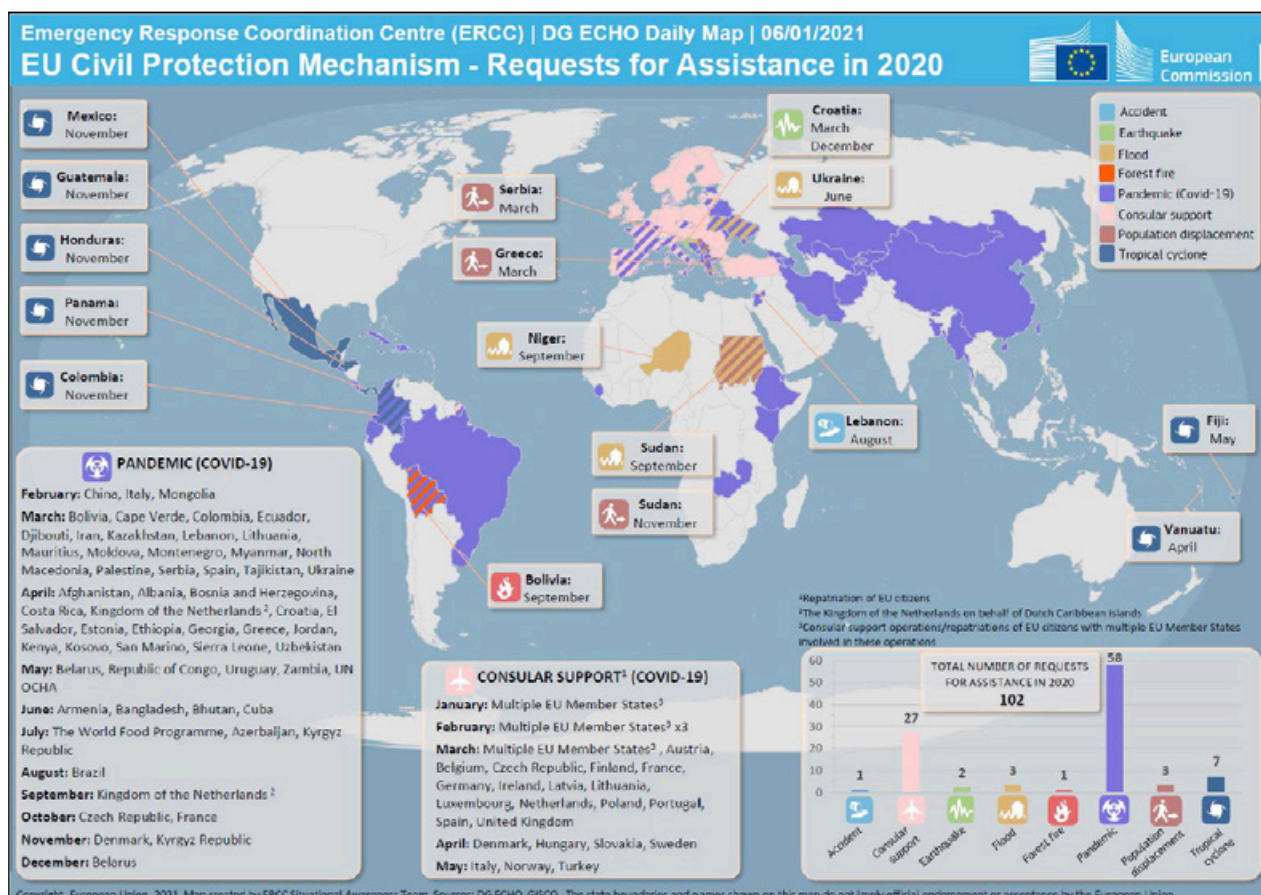
<sup>1</sup> Od leta 2001 je bil mehanizem dopolnjen oziroma prenovljen z naslednjimi zakonodajnimi akti:

- Sklep št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite: obsega skoraj celoten cikel obvladovanja nesreč: večji poudarek je na preventivi in uvedene so bile nekatere operativne rešitve za pripravljenost ter učinkovitejši in bolj usklajen odziv držav članic ob večjih nesrečah;
- Sklep (EU) 2019/420 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. marca 2019 o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite: bistveno večje zahteve do držav članic pri preventivi, vzpostavitev evropskega nabora civilne zaščite (European Civil Protection Pool – ECPP), rezervnih zmogljivosti na ravni EU (rescEU) in mreže znanja Unije na področju civilne zaščite;

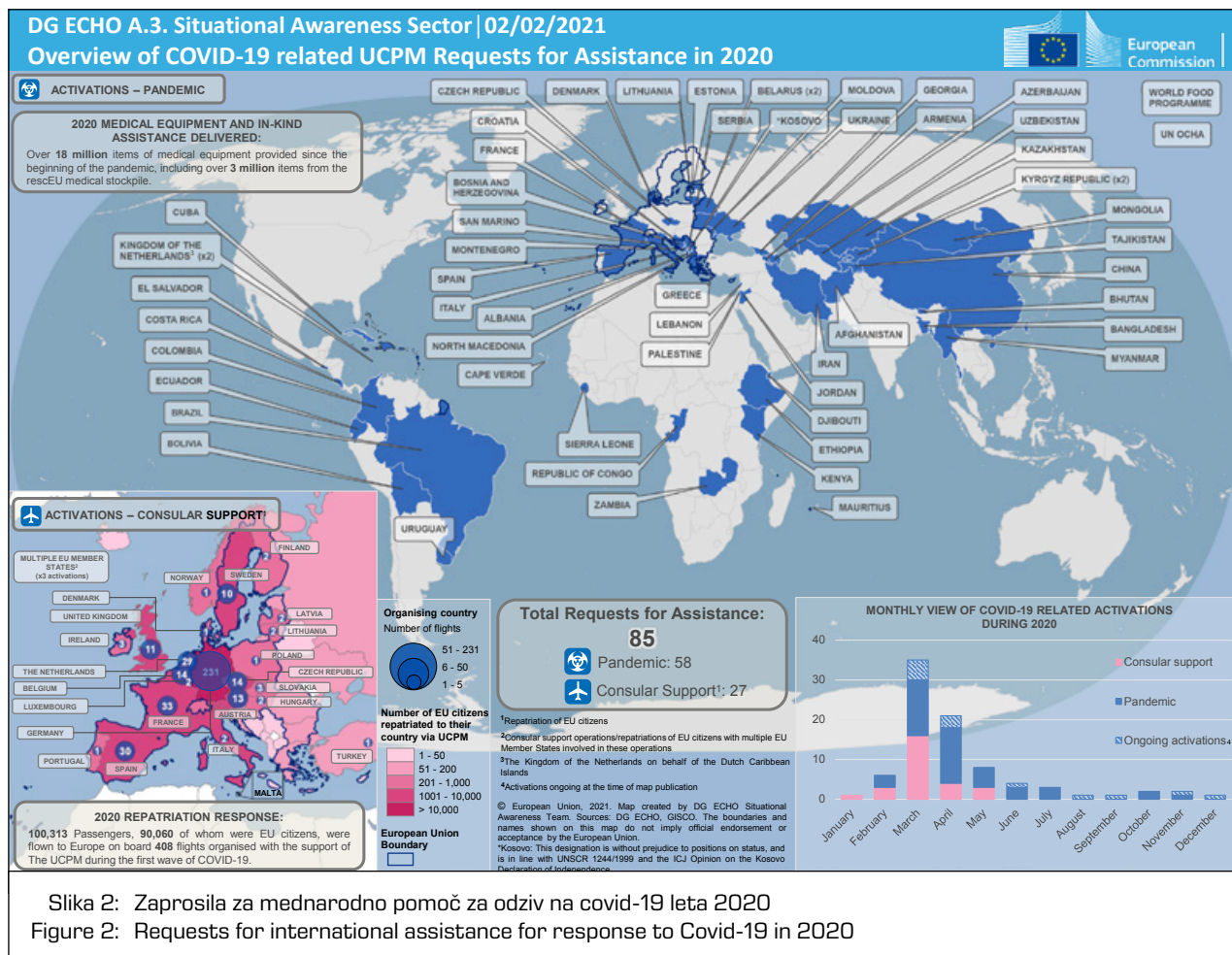
Leta 2020 je bil mehanizem aktiviran 102-krat, od tega je bilo 85 dogodkov povezanih s covidom-19 (58 za materialno ali reševalno oziroma zdravstveno pomoč

- Uredba (EU) 2021/836 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2021 o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite: prinaša bistvene spremembe in fleksibilnost pri preventivi, pripravljenosti ter odzivu.

<sup>2</sup> V mehanizmu je vključenih vseh 27 držav članic EU in šest sodelujočih držav UCPM, in sicer Srbija, Črna gora, Severna Makedonija, Islandija, Norveška ter Turčija.



Slika 1: Zaposila za mednarodno pomoč prek mehanizma Unije na področju civilne zaščite leta 2020  
Figure 1: Requests for international assistance through the Union Civil Protection Mechanism in 2020



Slika 2: Zaprosila za mednarodno pomoč za odziv na covid-19 leta 2020  
Figure 2: Requests for international assistance for response to Covid-19 in 2020

in 27 za repatriacijo evropskih državljanov iz tretjih držav). UCPM je odgovoril na večino prošelj za pomoč, vključno s 94 odstotki tistih, ki niso bile povezane s covidom-19, na vse prošnje za repatriacijo in na 54 odstotkov prošelj, povezanih s covidom-19. Leta 2020 je kar 76 držav in dve mednarodni organizaciji aktiviralo UCPM. To je do zdaj najširša geografska porazdelitev prošelj za pomoč UCPM (slika 1).

Mehanizem je ob pandemiji covid-19 zagotavljal usklajevanje mednarodne pomoči v obliki materialne, reševalne oziroma zdravstvene pomoči ter kot pomoč pri repatriaciji evropskih državljanov iz tretjih držav. Ob pandemiji virusa covid-19 je bil mehanizem Unije na področju civilne zaščite eden najbolj uporabljenih mednarodnih mehanizmov za pomoč.

## Pomoč v materialnih sredstvih in zdravstvenem osebju

Prvo zaprosilo za mednarodno pomoč ob covidu-19 je prek sistema CECIS objavila 26. februarja 2020 Italija. Od začetka pandemije do junija 2021 so mehanizem za pomoč pri odzivu na covid-19 aktivirale 101-krat države članice oziroma druge sodelujoče države UCPM, tretje države in mednarodne organizacije v obliki materialnih

sredstev (osebna zaščitna oprema, medicinska oprema, zdravila ipd.), pomoči zdravstvenega osebja, repatriacije evropskih državljanov ali pomoči v okviru mehanizma EU za izmenjavo cepiva (slika 2).

V začetni fazi so se vse države spoprijemale s pomanjkanjem osebnih zaščitnih sredstev, zdravstvenih ekip in druge pomoči. Na večino zaprosil za mednarodno pomoč v tej fazi ni bilo odziva, nato pa so se razmere postopno izboljševale in tako tudi zmožnost držav članic za pomoč ter delovanje mehanizma.

Med drugim je bilo leta 2020 prizadetim državam dostavljenih več kot 18 milijonov kosov osebne zaščitne opreme in medicinske opreme v obliki mask (kirurških, pralnih, FFP2, FFP3, KN95), zaščitnih oblek, ventilatorjev, zaščitnih očal, zaščitnih rokavic ipd. Kar trije milijoni kosov so bili poslani iz strateških zalog rescEU v Španijo, Italijo, Francijo, Hrvaško, Litvo in Češko, največ pa v Črno goro, Severno Makedonijo ter Srbijo.

Svetovna zdravstvena organizacija (SZO) je leta 2020 mehanizem kar 36-krat zaprosila za pomoč v obliki medicinske evakuacije po zraku (Medical Aerial Evacuations – MEDEVAC). Države članice so opravile 17 nujnih medicinskih evakuacij.

Veliko zaprosil držav članic in SZO je bilo za pomoč pri odzivu na covid-19 v obliki zdravstvenega osebja oziroma ekip za nujno medicinsko pomoč tipa 1 (Emergency Medical Teams – EMT-1), ki so jih leta 2020 države članice napotile kar šestkrat, in sicer v Italijo, Slovaško, Moldavijo, Azerbajdžan, Armenijo ter Mozambik.

Države članice oziroma sodelujoče države UCPM so izkazale in še izkazujejo svojo solidarnost z državami po svetu z neprekinjenim pošiljanjem mednarodne pomoči v različne dele sveta in z naporitvami svojega zdravstvenega osebja ter pošiljanjem pomoči v obliki materialne pomoči ali strokovnjakov pri drugih aktivacijah mehanizma ob naravnih in drugih nesrečah. Leta 2021 je bil mehanizem do konca junija aktiviran že 43-krat.

Tudi Slovenija se je odzvala na prošnje za mednarodno pomoč. Na mednarodna zaprosila, in sicer dvostransko, prek mehanizma in NATO EADRCC, je leta 2020 poslala materialno pomoč za preprečevanje širjenja pandemije koronavirusa covid-19 Kitajski, Srbiji, Severni Makedoniji, Bosni in Hercegovini, Kosovu, Črni gori in Italiji – Furlaniji - Julijski krajini.<sup>3</sup> Slovenija se je v

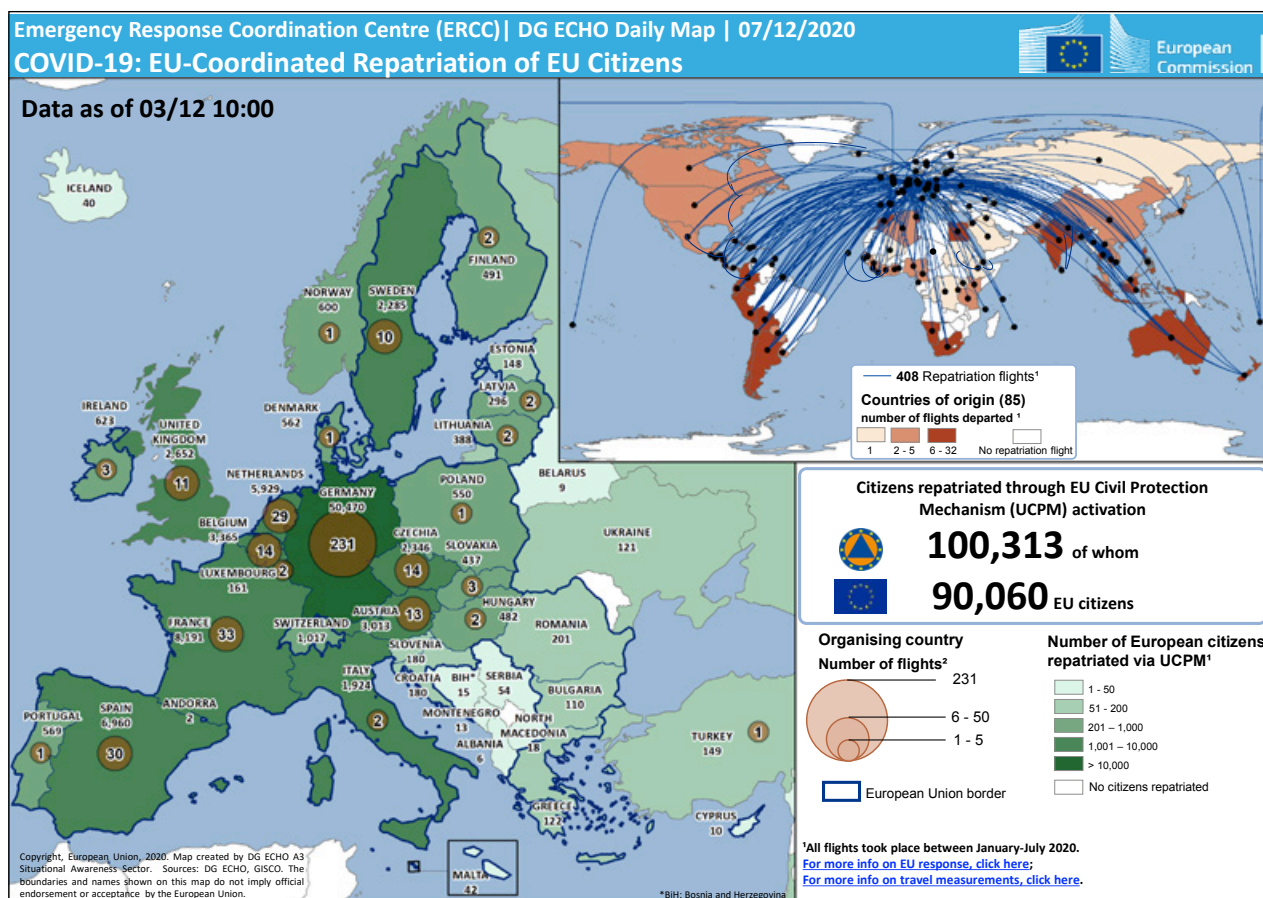
<sup>3</sup> Slovenija je leta 2020 zagotovila tudi naslednjo mednarodno pomoč:

prvi polovici leta 2021 odzvala in poslala pomoč v obliki materialnih sredstev za preprečevanje širjenja pandemije koronavirusa covid-19 Srbiji, Severni Makedoniji, Črni gori, Indiji in Nepal.

## Globalna repatriacija evropskih državljanov iz tretjih držav

Za pomoč evropskim državljanom, ki so ob izbruhu koronavirusa ostali v tretjih državah oziroma zunaj svoje države, je EU izvedla obsežno svetovno repatriacijo. Na ravni EU je Evropska služba za zunanje delovanje (EEAS) ustanovila konzularno delovno skupino (ang. Consular Task Force), ki je aktivnosti izvajala v operativnem

- zaradi potresa na Hrvaškem je marca in decembra 2020 poslala materialno pomoč v obliki sredstev za začasno namestitve prebivalcev;
- ob povečanih migracijah v Grčiji marca 2020 in požaru v migracijskem kampu Lezbos septembra 2020 je Grčiji poslala materialno pomoč v obliki osnovne opreme za začasno nastanitev oseb;
- ob obsežni eksploziji avgusta 2020 v Bejrutu v Libanonu je URSZR poslala slovenskega strokovnjaka v okviru ekipe EU za civilno zaščito (EUCPT) na dvotedensko misijo usklajevanja pomoči.



Slika 3: Repatriacije v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite ob pandemiji covid-19  
Figure 3: Repatriations under the Union Civil Protection Mechanism during the Covid-19 pandemic

sodelovanju z mehanizmom civilne zaščite. Zagotovljeno je bilo dnevno usklajevanje med Evropsko komisijo in državami članicami, sodelovali pa so pristojni organi za konzularne zadeve kot vodilni organ (v Sloveniji Ministrstvo za zunanje zadeve, usklajevanje prek sistema COOL) in pristojni organi za civilno zaščito (v Sloveniji Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje, usklajevanje prek sistema CECIS). Mehanizem je zagotavljal spremljanje in deljenje informacij o organiziranih letih držav članic za repatriacijo prek sistema CECIS in Centra za usklajevanje nujnega odziva (ERCC) v Bruslju 24 ur na dan, sedem dni na teden in sofinanciranja prevoznih stroškov repatriacije kot pomoč države članice pri sofinanciranju prevoznih stroškov ob naravnih in drugih nesrečah v tretjih državah v višini 75 odstotkov.

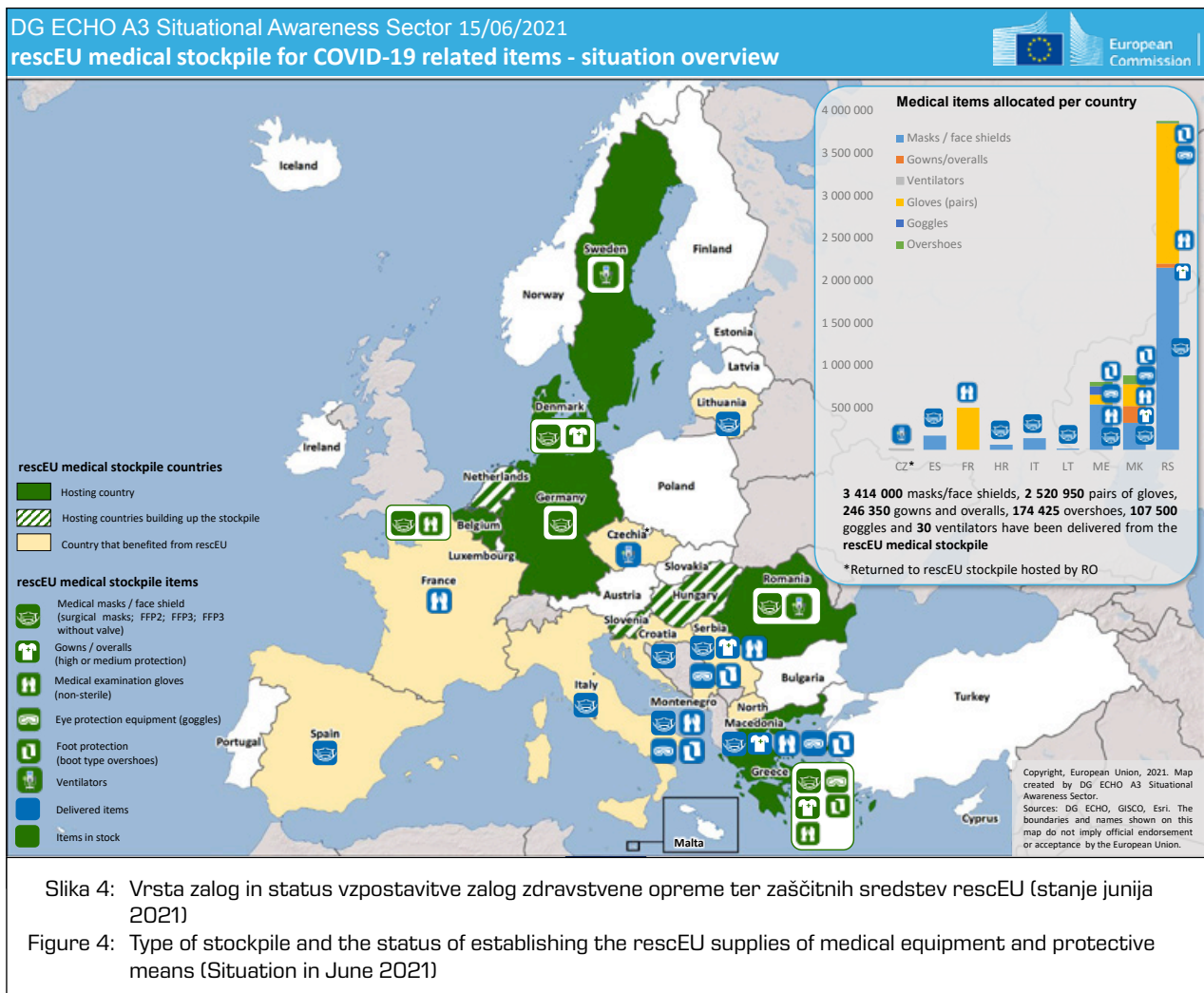
V času svetovne repatriacije evropskih državljanov iz tretjih držav zaradi pandemije covid-19 je od 16. marca 2020 mehanizem za repatriacijo aktiviralo 19 držav članic, sodelujoči državi UCPM in Združeno kraljestvo. V okviru UCPM je bilo 7. decembra 2020 repatriiranih 100.313 državljanov EU in zunaj nje, od tega 90.060 državljanov EU, na 408 letih iz 85 držav (slika 3).

Slovenija je za finančno pomoč prek mehanizma zaprosila za repatriacijo dveh slovenskih državljanov iz Japonske s križarke Diamond Princess z italijanskim letalom.<sup>4</sup> Repatriacijo je opravilo Ministrstvo za zunanje zadeve v sodelovanju z Upravo RS za zaščito in reševanje.

## Vzpostavitev strateških rezerv rescEU za skladiščenje zalog zdravstvene opreme

Svet EU je 13. februarja 2020 pozval Evropsko komisijo, naj preuči razpoložljive možnosti za olajšanje dostopa do osebne zaščitne in medicinske opreme, ki jo potrebujejo države članice, da bi bile pripravljene na nadaljnje širjenje novega koronavirusa covid-19. Komisija je 19.

<sup>4</sup> Slovenija je dobila finančna sredstva iz mehanizma za let slovenskih državljanov od Nemčije do Slovenije v deležu 75 odstotkov stroškov prevoza.



marca 2020<sup>5</sup> sprejela izvedbeni sklep o vključitvi zalog zdravstvenih sredstev in osebne zaščitne opreme za boj proti resnim čezmejnimi zdravstvenim grožnjam v zmogljivosti mehanizma civilne zaščite kot strateške rezerve rescEU.<sup>6</sup> Strateške zaloge dopolnjujejo obstoječe nacionalne odzivne zmogljivosti in se uporabijo, ko so izkoriščene nacionalne ter druge možnosti pridobitve zmogljivosti znotraj EU.

Glavni cilji vzpostavitve skladišč strateških zalog zdravstvene opreme in sredstev rescEU so povečati pripravljenost držav članic EU in sodelujočih držav ob resnih čezmejnih nevarnostih za zdravje; prispevati k hitremu (v 12 urah) in učinkovitemu odzivu z distribucijo zalog, kadar država članica ali sodelujoča država ne more zagotoviti dovolj opreme; pospešiti sodelovanje in usklajevanje na čezmejni ravni ter med državami članicami in sodelujočimi državami, ki jih povezujejo enaka tveganja nesreč; zmanjšati morebitno pomanjkanje osebne zaščitne opreme in povečati njeno dostopnost v skladu s standardi EU ali Svetovne zdravstvene organizacije ter prispevati k skupnemu odzivu EU z nacionalnimi skladiščnimi zmogljivostmi, osebjem in znanjem.

Strateške zaloge zdravstvene opreme in sredstev rescEU obsegajo zdravstveno opremo (ventilatorje ipd.), zaščitno osebno opremo (vse tipe mask, rokavice, zaščitne obleke ipd.), cepivo (proti covidu-19, eboli) in laboratorijsko opremo (teste ipd.). Predvideni sta dve vrsti strateških zalog rescEU, in sicer kratkoročne (tri leta) za odziv na covid-19 ter dolgoročne (vsaj pet let), ki poleg sredstev za covid-19 vsebujejo večje zdravstvene zaloge (tudi za ebolo in druge zdravstvene grožnje).

Strateške zdravstvene zaloge rescEU vzpostavijo oziroma gostijo in vzdržujejo države članice. Država, ki gosti strateške zaloge rescEU, se ob vzpostavitvi in registraciji zmogljivosti v mehanizmu Unije na področju civilne zaščite zaveže, da bo za obdobje, določeno v pogodbi z Evropsko komisijo, to zmogljivost imela vedno na voljo in bo lahko ob morebitni prošnji EU opremo in

zaščitna sredstva brez odlašanja poslala v državo prosilko. Rok za odpremo je 12 ur po odobritvi zaprosila za pomoč s strani Evropske komisije. Zaloge rescEU so na voljo vsem državam članicam. Država gostiteljica lahko sredstva iz zalog rescEU dobi pod enakimi pogoji kot druge države, torej če uradno zaprosi za njihovo uporabo prek mehanizma Unije na področju civilne zaščite.

Z zalogami rescEU razpolaga Evropska komisija, ki odloča o dodelitvi sredstev državam prosilkam iz zalog rescEU na podlagi metodologije ECDC, ki temelji na epidemiološki situaciji v državi prosilki (o razmerah morajo pristojni organi držav članic redno poročati Evropski komisiji) in trenutne razpoložljivosti zalog rescEU.

Za vzpostavitev zmogljivosti strateških rezerv zdravstvene opreme in zaščitnih sredstev rescEU je EU zagotovila nepovratna sredstva, za katera so na razpisu kandidirale zainteresirane države. Aprila 2020 sta prvi zmogljivosti rescEU vzpostavili Romunija in Nemčija, nato sta bila objavljena še dva poziva. Prvi maja 2020 se je osredotočil na osebno zaščitno opremo, zdravstveno opremo (ventilatorje) in tudi cepivo proti eboli, drugi avgusta 2020 pa je vključeval osebno zaščitno opremo, medicinsko opremo za intenzivno nego pacientov, opremo za testiranje na covid-19 in opremo za ebolo.

Vzpostavitev strateških zalog zdravstvene opreme in sredstev rescEU tako trenutno poteka v devetih državah članicah EU, in sicer Danski, Švedski, Grčiji, Madžarski, Belgiji, Nemčiji, Nizozemski, Romuniji in Sloveniji (slika 3). Do februarja 2021 je pomoč iz zalog zdravstvene opreme in zaščitnih sredstev rescEU dobilo devet držav.

## Projekt vzpostavitve strateških zalog zaščitne opreme rescEU v Sloveniji

Slovenija kot dejavna članica mehanizma Unije na področju civilne zaščite že prispeva svoje zmogljivosti v evropski nabor civilne zaščite, leta 2020 pa je po odločitvi Vlade RS začela izvajati dejavnosti tudi za vzpostavitev prve zmogljivosti rescEU v Sloveniji. Projekt se je začel januarja 2021 in predstavlja prispevek Republike Slovenije k strateškim evropskim rezervam zalog medicinskih sredstev in osebne zaščitne opreme v okviru zmogljivosti rescEU, ki so namenjene usklajenemu in učinkovitemu boju proti resnim čezmejnimi zdravstvenim grožnjam, predvsem za zajezitev širitve covid-19. Projekt vzpostavitve in vzdrževanja zmogljivosti rescEU je v celoti financiran iz finančnih sredstev EU.

Glavni elementi projekta vzpostavitve in skladiščenja rescEU zmogljivosti v RS so:

- nakup ustreznih zaščitnih sredstev;
- zagotovitev ustreznih skladiščnih prostorov v Državnem logističnem centru Uprave RS za zaščito in reševanje ter ustrezno skladiščenje opreme in

<sup>5</sup> Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2020/414 z dne 19. marca 2020 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2019/570 glede zmogljivosti rescEU za ustvarjanje zalog medicinske opreme (C(2020) 1827).

<sup>6</sup> Za odziv v okviru mehanizma civilne zaščite EU so na voljo tri vrste zmogljivosti. Prve so nacionalne zmogljivosti (enote, strokovnjaki, materialna sredstva), ki niso vnaprej določene za odziv na ravni EU in se napotijo, če je treba in če so na voljo. Druge so prav tako nacionalne zmogljivosti, ki pa jih države članice predhodno določijo v evropski nabor civilne zaščite za odziv v okviru mehanizma. Tretja vrsta so zmogljivosti rescEU, ki so potrebne za odziv ob nesrečah velikega obsega, pa jih ni (dovolj) na voljo niti na nacionalni ravni niti v okviru evropskega nabora. Zmogljivosti rescEU se razvijajo na več področjih, in sicer za gašenje obsežnih gozdnih požarov, JRKB-zaščito in zdravstvena tveganja ter postopno tudi za druga področja.

sredstev ter zagotovitev trajnostnega upravljanja zalog rescEU na nacionalni ravni s sodelovanjem zdravstvenih ustanov;

- transport zalog državam prosilkam z lastnimi prevoznimi sredstvi in usklajevanje s Centrom za usklajevanje nujnega odziva v Bruslju ter z državo prosilko.

Za usklajevanje izvedbe projekta je odgovorna Uprava RS za zaščito in reševanje, pri pripravi ter izvedbi projekta pa sodelujejo pristojne zdravstvene ustanove in drugi deležniki.

## Instrument za zagotavljanje

### nujne pomoči

Evropska komisija je zaradi obsega in zahtevnosti razmer, ki so zahtevali odločnejši odgovor ter pomoč javnemu zdravstvenemu sistemu držav članic EU, 8. aprila 2020 predlagala aktiviranje instrumenta za nujno pomoč (Emergency Support Instrument – ESI<sup>7</sup>). Instrument ESI omogoča financiranje pomoči državam članicam za odziv na nesreče večjega obseg. Prvič je bil uporabljen ob migrantski problematiki leta 2016 za zagotavljanje pomoči Grčiji. Drugič je bil aktiviran za pomoč ob pandemiji covid-19 za zagotovitev čezmejnega sodelovanja držav in vključuje financiranje mednarodnega prevoza tovora, pacientov in zdravstvenega osebja ter skupna naročila in distribucijo nujnih medicinskih izdelkov in zaščitne opreme, ki so potrebni v akutni fazi. Uporaba instrumenta ESI je omogočena retroaktivno od 1. februarja 2020 in velja za dve leti. Pogoji za financiranje iz instrumenta ESI so, da je ukrep neposredno povezan z odzivom na covid-19, je v javno dobro, del nacionalnega odziva na pandemijo in čezmejne narave ter ni bil financiran z drugimi finančnimi sredstvi EU.

### Paket mobilnosti

Prvi trije ukrepi oblikujejo tako imenovani paket mobilnosti, in sicer mednarodni prevoz tovora (medicinske opreme, materialne zdravstvene pomoči, ki je potrebna v akutni fazi) iz tretjih držav v EU ter znotraj EU; mednarodni prevoz pacientov, kar omogoča prevoz bolnikov znotraj EU, predvsem na čezmejnem območju; mednarodni prevoz zdravstvenega osebja (medicinske ekipe, zdravstvenega osebja, za prevoz iz tretjih držav v EU in znotraj EU). Za mednarodni prevoz je odgovoren generalni direktorat Evropske komisije za humanitarno pomoč in operacije civilne zaščite (DG ECHO).

Evropska komisija je za sofinanciranje prevoza v letih 2020 in 2021 namenila 220 milijonov evrov. Merila za delitev med države članice so število prebivalcev, število okužb in število umrlih, tako je določena tudi največja vsota za posamezno državo.

V okviru tega je bilo za prvi razpis junija 2020, ki je bil namenjen financiranju stroškov mednarodnega prevoza, namenjenih 150 milijonov evrov<sup>8</sup>, vloge pa je oddalo 18 držav članic EU<sup>9</sup> in Združeno kraljestvo. Za izvedbo prevoza sta na voljo sklenitev dogovora za sofinanciranje prevoza, ki ga opravi organizacija iz države članice, in izvedba prevoza, ki ga zagotovi pooblaščen izvajalec Evropske komisije. Razpis je ostal odprt za sofinanciranje stroškov mednarodnega prevoza zdravstvenega osebja in stroškov mednarodnega prevoza pacientov, uporabilo pa ga je več evropskih držav. Maja 2021 je bil odprt nov poziv za financiranje prevoza opreme, povezane z izvedbo cepljenja proti covidu-19 (slika 4).

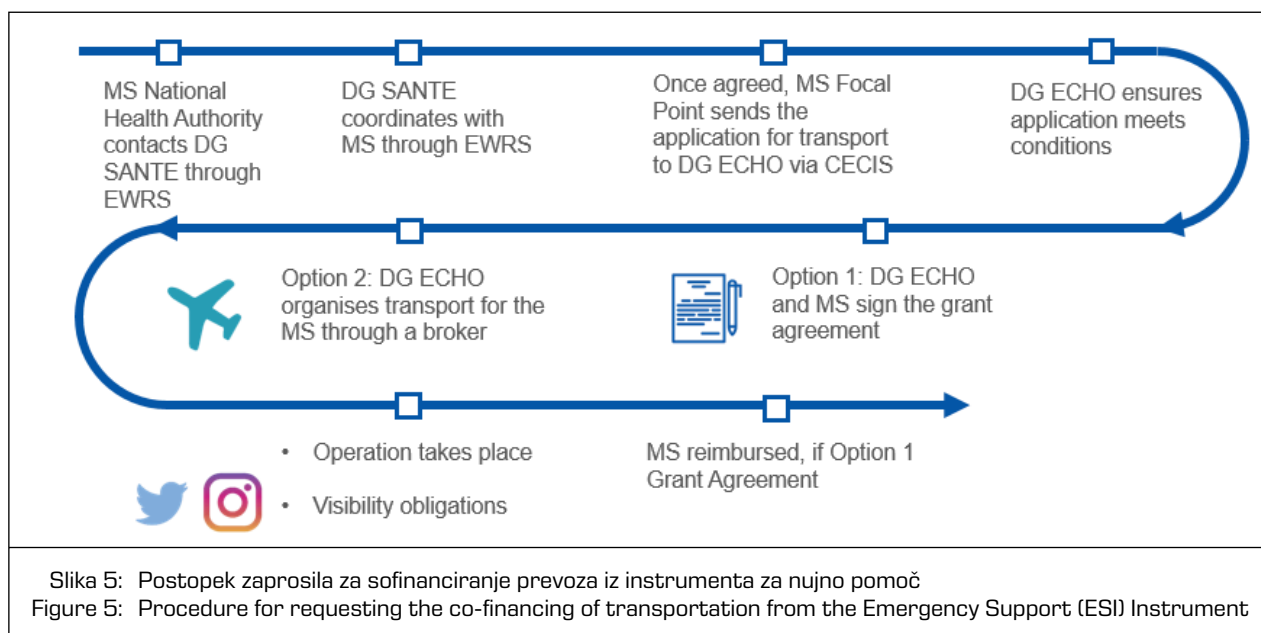
Jeseni 2020 je Evropska komisija predstavila pobudo za vzpostavitev tako imenovanega tovornega mostu EU (ang. Civil Protection Cargo Bridge). Na podlagi zbranih prijav za povračilo stroškov mednarodnega prevoza tovora je namreč ugotovila, da so države članice velike količine zdravstvene opreme in zaščitnih sredstev kupile iz Azije, zlasti Kitajske. Poleg tega je analiza zbranih vlog za sofinanciranje prevoza pokazala razlike v stroških prevoza. Večino prevozov je opravila vsaka država posebej.

Po mnenju Evropske komisije bi lahko skupen prevoz pozitivno vplival na učinkovitost in stroške operacij. Pobuda je bila obravnavana na več sestankih s kontaktnimi točkami držav članic, vendar je ostalo veliko nerazjasnenih vprašanj glede operativne izvedbe. Večina držav ima namreč decentraliziran in zapleten sistem javnega naročanja opreme. Kot bolj izvedljivo in učinkovito so države članice opredelile možnost neposredne finančne podpore, prav tako tudi pomoč pri distribuciji cepiva. Kot odziv na to je Evropska komisija maja 2021 objavila možnost pridobitve finančne podpore pri prevozu opreme pri cepljenju proti covidu-19.

<sup>8</sup> Zainteresirane organizacije iz držav članic vloge za financiranje posredujejo prek skrbnika (v Sloveniji Nacionalni inštitut za javno zdravje) v sistem hitrega obveščanja in ukrepanja v zdravstvu (ang. Early Warning and Response System – EWRS) Evropske komisije, nato pa prek nacionalne kontaktne točke v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite (Uprava RS za zaščito in reševanje) v skupni informacijski in komunikacijski sistem CECIS. Dejavnosti za pridobitev finančnih sredstev usklajujejo pristojna ministrstva.

<sup>9</sup> V Sloveniji sta finančna sredstva za sofinanciranje prevoza dobili dve ustanovi.

<sup>7</sup> Uredba Sveta (EU) 2016/369 z dne 15. marca 2016 o zagotavljanju nujne pomoči v Uniji (Emergency Support Instrument – ESI).



## Medicinska oprema in zaščitna sredstva

Skupna nabava osebnih zaščitnih sredstev iz instrumenta ESI poteka prek generalnega direktorata Evropske komisije za zdravje, ki tudi zagotavlja distribucijo v države članice. Delitev sredstev poteka po metodologiji ECDC, ki upošteva epidemiološke razmere (število obolelih in hospitaliziranih) ter zaloge posameznih držav.

V okviru Evropske komisije je bilo oblikovano koordinacijsko središče za medicinsko opremo (ang. Clearing House), ki skrbi za pregled potreb po medicinski opremi v državah članicah in za njihovo usklajevanje s ponudbo na ravni EU, vzpostavljen pa je tudi informacijski portal oziroma platforma za pregled stanja in izmenjavo informacij. Kontaktno točko v državah članicah morajo poročati o epidemioloških razmerah v državah in usklajevati delovanje na nacionalni ravni, kar je tudi podlaga za odločanje Evropske unije o delitvi finančnih sredstev in opreme.

## Analiza izkušenj odziva na covid-19 iz prvega vala

Evropska komisija je leta 2020 predstavila glavne ugotovitve glede aktivacije mehanizma v povezavi s pandemijo covid-19.

Pandemija je na preizkušnjo postavila nedavno okrepljeni mehanizem Unije na področju civilne zaščite in pokazala dodano vrednost vzpostavitve strateških zmogljivosti rescEU leta 2019. Kljub vsem izzivom z začetka prvega vala s pomanjkanjem osnovne zaščitne opreme je mehanizem zagotovil podporo prizadetim državam, vključno z materialno in strokovno pomočjo. Vzpostavile

so se zaloge medicinske in osebne zaščitne opreme rescEU. Mehanizem se je s sofinanciranjem prevoznih stroškov letov vključil v svetovno repatriacijo.

Izbruh pandemije je preizkusil pripravljenost, odzivnost in odpornost Evrope ter sveta. Pokazal je tudi, da je evropska solidarnost prisotna in da mehanizem dosega rezultate tudi v težavnih razmerah.

Evropska komisija se je pri analizi osredotočila na mehanizem, nacionalne organe držav članic oziroma drugih sodelujočih držav, zmogljivosti rescEU, nezaželene učinke na dejavnosti za preprečevanje in pripravljenost mehanizma, ERCC, medsektorsko sodelovanje, konzularno pomoč idr. Glavne ugotovitve Evropske komisije<sup>10</sup> so se nanašale predvsem na prilagodljivejši in bolj dinamičen mehanizem ter rescEU, vključno z razširjenimi ter več možnostmi, omogočal pa bi še hitrejši in celovitejši odziv. Pandemija je pokazala, da se zapleten medsebojno odvisen svetovni sistem, v katerem živimo, ne more spoprijeti s krizami s preprostega nacionalnega vidika in da sta skupna prizadevanja ter solidarnost bistvenega pomena za obvladovanje in premagovanje njegovih učinkov. Dejavnosti preprečevanja in pripravljenosti so temeljnega pomena, da bi se izognili vplivu nesreč ali ga zmanjšali. Pokazala se je namreč potreba po upoštevanju obsežnih čezmejnih nesreč pri načrtovanju pripravljenosti in preventive. Predvsem se je pokazala potreba po povečanju znanja in ozaveščenosti o mehanizmu ter njegovi uporabi med najpomembnejšimi akterji. Mreža znanja Unije na področju civilne zaščite ima lahko v prihodnosti glavno vlogo pri izmenjavi informacij in ozaveščanju znotraj ter zunaj skupnosti civilne zaščite. Predvsem je treba upoštevati, da se je strokovno znanje izkazalo za bistveno pri načrtovanju

<sup>10</sup> Evropska komisija, 2020. UCPM lessons learnt programme lessons from the first Covid-19 wave in Europe.



preventive, preprečevanja in odziva na covid-19. Mehanizem mora okrepiti svoje povezave z znanstvenimi ustanovami za preprečevanje in pripravljenost ter vzpostaviti močnejše operativne vezi z znanstveno skupnostjo za odzivne dejavnosti. To je mogoče narediti v okviru znanstvenega stebra mreže znanja Unije na področju civilne zaščite in tudi z operativno podporo, povezano z ERCC. Med drugim so se ugotovitve nanašale tudi na obveščanje javnosti in potrebo po specializiranem znanstvenem znanju. Kot dobra praksa se je pokazala začasna okrepitev ERCC z epidemiologom. ERCC se je tudi izkazal pri svetovni repatriaciji evropskih državljanov iz tretjih držav. Čeprav je bila konzularna pomoč v okviru mehanizma uspešna, potrebuje jasnejši operativni vidik.

Vzporedno je potekala analiza izkušenj, in sicer nemškega predsedstva Svetu EU v drugi polovici leta 2020. Nemčija je analizo opravila na podlagi analize odgovorov držav članic in drugih sodelujočih držav na vprašalnika o pridobljenih izkušnjah v času pandemije covid-19. Kritična infrastruktura in vloga ter potrebe civilne zaščite med pandemijo covid-19 in pridobljene izkušnje iz covid-19 za mehanizem, s posebnim poudarkom na mreži znanja Unije na področju civilne zaščite ter na podlagi razprave na delavnici, ki je potekala 9. in 10. novembra 2020.

Posamezne države članice in sodelujoče države so se na pandemijo covid-19 različno odzvale, zato je bilo iz vprašalnikov nemškega predsedstva težko povzeti najpomembnejše ugotovitve. Kljub temu bi lahko povzeli, da so se države zavzele, da bodo okrepile skupno pripravljenost in izboljšale skupno obvladovanje tveganj nesreč.

Po analizi pridobljenih izkušenj iz pandemije covid-19 z vidika civilne zaščite so glavni poudarki nemškega predsedstva:

- tesnejše sodelovanje pri obvladovanju nevarnosti prek UCPM bi lahko imelo dobre učinke na varnost prebivalcev, kar bi lahko dosegli s pripravo skupnih načrtov, spodbujanjem izmenjave strokovnjakov in tesnejšim čezmejnem obveščanjem o nevarnostih;
- usposabljanja in vaje prek UCPM je treba prilagoditi tako, da bi vključevali tudi nove scenarije, ki bi bili podprti z znanstvenimi ugotovitvami na posameznem področju;
- v času pandemije je osem držav na pomoč poslalo reševalne enote, tako imenovane module, večina držav pa je izpostavila, da jim zaradi preobremenjenosti državnega odziva ni uspelo pomagati drugim državam;
- velika večina držav je že pred pandemijo covid-19 imela državna ali regionalna skladišča, kjer pa niso skladiščili zaščitnih mask, razkužil in ventilatorjev;
- UCPM bi morala omogočati neformalno izmenjavo dobrih praks in izkušenj med državami članicami ter sodelujočimi državami, ki so se zanimale za vzpostavitev platforme, ki bi jo upravljala UCPM;

- države članice in sodelujoče države so izpostavile, da bi izmenjava podatkov koristila pri odzivu na pandemijo covid-19.

Pri kritični infrastrukturi so glavni poudarki analize izkušenj:

- nujni sta sodelovanje na različnih ravneh in medsektorsko usklajevanje;
- treba je pregledati in na novo oceniti kritično infrastrukturo;
- civilna zaščita je imela glavno vlogo pri podpori delovanja kritične infrastrukture;
- v dveh tretjinah držav civilna zaščita ne spada v kritično infrastrukturo;
- pomembno je imeti dobro pripravljen načrt za pandemijo, ki ga je treba redno posodabljeti in hkrati poskrbeti za ustrezno skladiščenje zadostnih količin zdravstvene zaščitne opreme.

Leta 2021 je Evropska komisija objavila novo sporočilo komisije o prvih spoznanjih glede pandemije covid-19<sup>11</sup>, ki se osredotoča na zdravstvo. Kljub temu lahko najdemo delno povezavo na civilno zaščito oziroma varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Navezuje se na zamisel letnega poročila komisije o stanju pripravljenosti, ki bo izražalo splošno spreminjajoče se okolje tveganj v Evropi in stanje pripravljenosti. Poročilo bo vključevalo različne scenarije naravnih in drugih nesreč, na primer potresne sunke, vsesplošne izpade, okoljske nesreče ipd.

## Okrepljeni mehanizem Unije na področju civilne zaščite

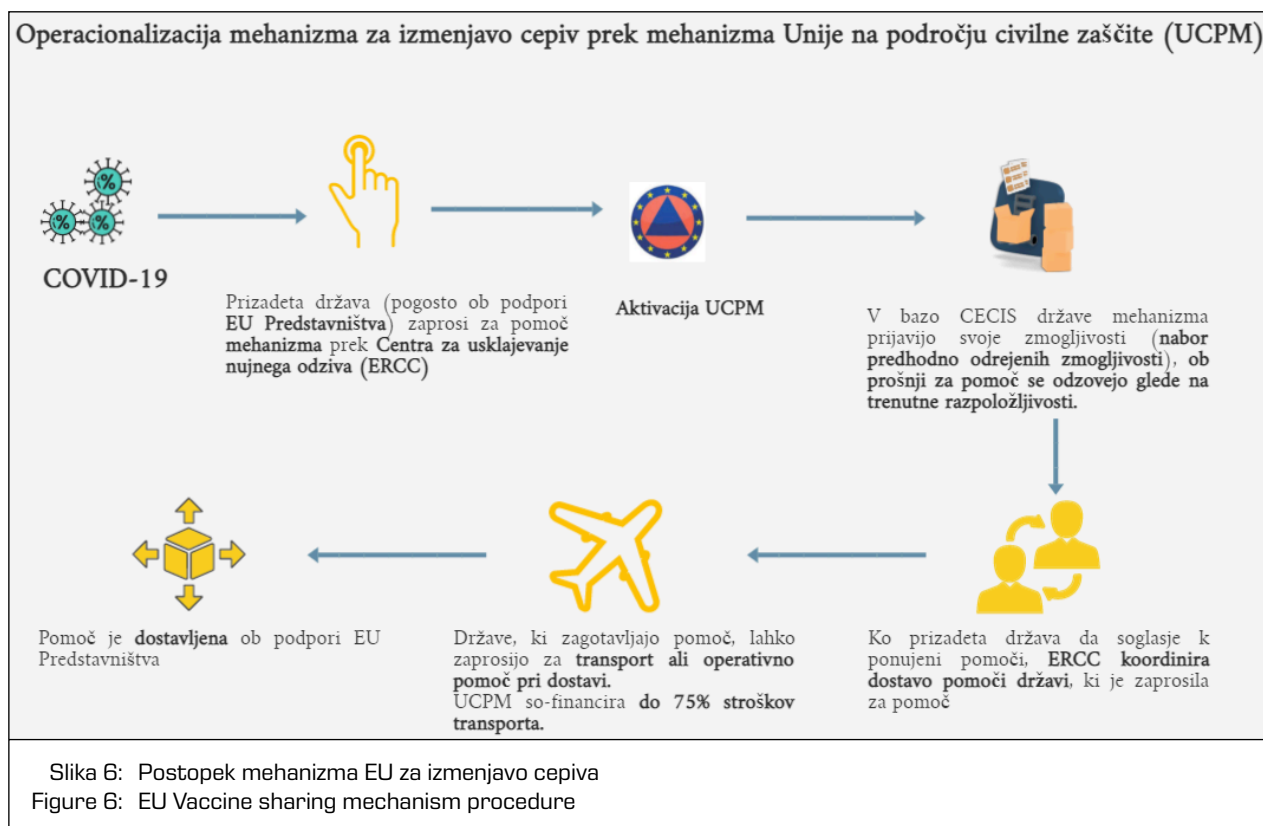
---

Pandemija je mehanizem Unije na področju civilne zaščite postavila na preizkušnjo in pokazala potrebo po njegovem dodatnem izboljšanju. Komisija je takoj po prvemu valu 2. junija 2020 objavila predlog o spremembi Sklepa 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite. Po več kot enoletnih pogajanjih v pogojih covid-19 so države članice, Evropska komisija in Evropski parlament dosegli soglasje in uredba o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite je bila sprejeta maja 2021<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> EK, 2021. Sporočilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Prva spoznanja glede pandemije covid-19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0380>.

<sup>12</sup> Uredba (EU) 2021/836 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2021 o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite. Besedilo zakonodajnega predloga je bilo med pogajanjmi spremenjeno iz sklepa v uredbu zaradi omogočanja prenosa finančnih sredstev med proračunskimi postavkami znotraj mehanizma in možnosti retroaktivnosti, o njem pa so se dogovorili v rekordno kratkem času.



Namen izboljšanega mehanizma je omogočiti hitrejši in učinkovitejši odziv na čezmejne ter transnacionalne naravne in druge nesreče, za kar bodo zagotovljena tudi bistveno večja finančna sredstva za civilno zaščito, kar bo izboljšalo zmogljivosti, kot je skladiščenje zdravstvene opreme rescEU. Ta spodbuda za civilno zaščito EU bo neposreden odgovor na covid-19. Mehanizem naj bi glede na današnje in prihodnje izzive postal bolj prilagodljiv, celovitejši in bolj pripravljen za obvladovanje nesreč. Uredba prinaša naslednje bistvene spremembe mehanizma:

- **izboljšati pripravljenost oziroma odpornost družbe (EU) na čezmejna tveganja in odziv na ta tveganja oziroma nesreče** tako, da se sistematično zbirajo podatki o škodi za nesreče (disaster loss data collection), oblikujejo scenariji nesreč za odzivanje na nesreče na ravni EU in oblikujejo cilji odpornosti (disaster resilience goals) za civilno zaščito, ki bodo za države članice nezavezujoči;
- **Center za usklajevanje nujnega odziva (ERCC):** povečati vlogo v smislu monitoringa, analitike, povezanosti s centri znotraj komisije in s centri civilne zaščite v državah članicah, predvsem pa operativnega usklajevanja ob nesrečah v EU in tretjih državah, izboljšati sodelovanje pri zgodnjem opozarjanju (uporaba sistema Galileo), uporabljati nove tehnologije, vzpostaviti transnacionalni sistem zgodnjega opozarjanja na ravni EU in sodelovati z znanstvenim področjem;
- **zmogljivosti rescEU kot rezervne zmogljivosti (safety net):** po uredbi bo Evropska komisija lahko kupovala zmogljivosti za transport in logistiko, v

nujnih in utemeljenih okoliščinah bo lahko kupovala tudi material, ki bo opredeljen kot rescEU, z izvedbenimi akti sprejetimi po hitrem postopku, ostajajo pa omejitve za napolitve zmogljivosti rescEU v tretje države;

- **financiranje:** sprejeta sta bila večja prožnost in večletno programiranje financiranja ter določeni odstotki za posamezne faze obvladovanja nesreč (preventivo, pripravljenost in odziv). V večletnem finančnem okviru 2021–2027 je za civilno zaščito na voljo 1,26 milijarde evrov in dodatne 2,05 milijarde evrov prek instrumenta za okrevanje in odpornost (Next Generation EU).

## Aktivacija drugih mehanizmov Evropske unije pri odzivu na covid-19

### Enotni mehanizem EU za politično odzivanje na krize

Hrvaško predsedstvo je 28. januarja 2020 sprožilo **enotni mehanizem EU za politično odzivanje na krize (IPCR)** pri **izmenjavi podatkov ob covidu-19**. IPCR podpira hitro usklajevanje na politični ravni EU ob obsežnih naravnih ali drugih nesrečah ter pri obvladovanju večjih in kompleksnih kriz, vključno s

terorističnimi dejanji. V okviru IPCR in odziva na covid-19 v EU poteka usklajevanje medsektorskega odziva na krize na politični ravni.

V prvih mesecih delovanja IPCR so potekale tedenske okrogle mize z veleposlaniki za usklajevanje odziva, zlasti o postopnem opuščanju ukrepov, ko je prvi val začel minevati. Organizirane so bile tudi številne okrogle mize, kot je predsedstvo ocenilo za primerno v različnih fazah krize covid-19. V času nemškega predsedstva so sestanki potekali na strokovni ravni in neposredno vplivali na razprave na ravni odbora stalnih predstavnikov COREPER.

Na podlagi analize izkušenj aktivacije IPCR so bili izpostavljeni naslednji najpomembnejši uspehi in pomanjkljivosti:

- IPCR je omogočil učinkovitejši odziv EU in kolektivno razumevanje kriznih razmer, ki jih je treba skupno obvladovati;
- IPCR je omogočil združevanje najpomembnejših akterjev, obravnaval je horizontalne teme, olajšal medsektorsko usklajevanje in izmenjavo informacij ter pomagal pri odločanju za odpravljanje ozkih grl;
- kot enotna podlaga za izmenjavo in zagotavljanje preverjenih podatkov je IPCR zagotavljal skupno, natančno situacijsko zavedanje;
- obsežne ter čezmejne naravne in druge nesreče potrebujejo bolj strukturiran odziv ter jasno določitev dnevnega reda in strateških usmeritev, pri kriznih komunikacijah na ravni EU pa je potrebna trdna struktura. Treba je okrepiti medsektorsko usklajevanje kriznega upravljanja in kriznega komuniciranja.

## Mehanizem EU za izmenjavo cepiva

Razpravo o mehanizmu EU za izmenjavo cepiva (ang. EU Vaccine sharing mechanism) je spodbudila Evropska komisija s tako imenovanim non-paper o mehanizmu EU za izmenjavo cepiva. Evropska komisija je v komunikaciji 19. januarja 2021 navedla, da je zagotavljanje dostopa do cepiva ključno za boj proti pandemiji covid-19. Delitev cepiva s tretjimi državami je ključ mednarodne solidarnosti in hkrati sredstvo za izboljšanje zdravstvene varnosti v EU ter za zmanjševanje tveganj novih izbruhov. Podporo mednarodnim partnerjem že zagotavljajo Evropska komisija in države članice s številnimi programi ter mehanizmi, vključno z UCPM in njegovo platformo za mednarodno podporo. Mehanizem bi lahko dopolnili tudi z izmenjavo cepiva, prek česar bi EU usmerjala svojo svetovno solidarnost pri izmenjavi cepiva.

Nakup oziroma donacija cepiva proti covidu-19 trenutno poteka prek COVAX<sup>13</sup>, ki je eden izmed treh stebrov

pospeševalnika dostopa do orodij covid-19 (ACT)<sup>14</sup>, ki so ga aprila 2021 v odgovor na to pandemijo uvedle SZO, Evropska komisija in Francija. Instrument združuje vlade, svetovne agencije za zdravje, proizvajalce, znanstvenike, zasebni sektor, civilno družbo in humanitarne agencije, da bi zagotovili inovativen ter pravičen dostop do diagnostike, zdravljenja in cepiva proti covidu-19. Steber COVAX je osredotočen na slednjega. Na podlagi zgoraj navedenega in povratnih podatkov držav članic je Evropska komisija hitro uvedla mehanizem za izmenjavo cepiva ter olajšala njegovo izvajanje. Pristop ohranja vodilno vlogo COVAX, hkrati pa izraža cilje vseh držav članic, tudi glede ciljanja na prejemnike in prepoznavnosti. Evropska komisija želi vzpostaviti preprost in učinkovit mehanizem, ki bo deloval po načelu Team Europe<sup>15</sup> s spoštovanjem pristojnosti držav članic in zagotavljanjem prepoznavnosti EU kot mednarodnega ter solidarnega partnerja. Komisija je izpostavila, da COVAX kot svetovni mehanizem ostaja glavni kanal za distribucijo cepiva, hkrati pa potrebujemo tudi transparenten ciljni mehanizem EU v skladu s prednostmi in ustreznim usklajevanjem.

Za operacionalizacijo bi uporabili sedanji mehanizem Unije na področju civilne zaščite in začeli z dejavnostmi, ko bo cepivo na voljo in bi usklajevanje potekalo prek Centra za usklajevanje nujnega odziva (ERCC) v Bruslju (slika 5). V ERCC bi sprejemali zaprosila za mednarodno pomoč v obliki cepiva in usmerjanje ponudb pomoči državam prosilkam. Tak način vzpostavitve omogoča širše prizadevanje za pomoč tretjim državam ob naravnih in drugih nesrečah pri pripravi ter izvajanju kampanj za cepljenje, z materialno pomočjo prek UCPM ali financiranjem ter dostavo cepiva.

## Sklepne misli

V začetnem obdobju pandemije covid-19 se je vsaka država sama spopadala s pandemijo covid-19 in je bila solidarnost zaradi hkratnega pojava pandemije v večini držav ter pomanjkanja virov za odziv skoraj povsem ohromljena. Po začetni fazi je Evropska komisija prek mehanizma Unije na področju civilne zaščite, instrumenta za nujno pomoč in drugih mehanizmov začela bolj usklajen ter hiter odziv na nujne potrebe prebivalcev.

vodita pa ga Svetovna zveza za cepivo in imunizacijo (GAVI) ter Svetovna zdravstvena organizacija in koalicija za inovacije pri pripravljenosti na epidemije (CEPI).

<sup>14</sup> Združuje vlade, znanstvenike, civilno družbo in dobrodelne ter svetovne zdravstvene organizacije za razvoj cepiva, testov in zdravljenja v povezavi s covidom-19.

<sup>15</sup> Pristop Team Europe je nastal v kontekstu odziva na covid-19 in je bil prvotno zasnovan kot način, da se kot odziv na pandemijo podpre evropska kolektivna podpora partnerskim državam. Hkrati je postal tudi odziv na vidnost EU na svetovni ravni v primerjavi s Kitajsko in drugimi svetovnimi silami.

<sup>13</sup> Instrument za globalni dostop do cepiva proti covidu-19 predstavlja svetovno pobudo za pravičen dostop do cepiva,

Nekoč precej nepoznano področje civilne zaščite je z dejavnostmi usklajevanja mednarodne pomoči pri zajezitvi pandemije covid-19 v letu in pol dobilo veliko podporo evropskih državljanov in politikov<sup>16</sup>. Slovenija je ob pandemiji covid-19 prek mehanizma Unije na področju civilne zaščite dejavno prispevala k mednarodni pomoči drugim državam in tudi uporabila možnost pomoči prek instrumenta ESI. Aktivno delovanje in mednarodna pomoč v skladu z razpoložljivimi zmogljivostmi ter njihova okrepitev, če bi bilo treba, bi morali biti vodilo delovanja Slovenije pri civilni zaščiti tudi v prihodnje.

S povečevanjem nevarnosti naravnih nesreč, ki jih povzročajo podnebne spremembe, in naraščajočimi

varnostnimi grožnjami se povečuje ranljivost EU. Hkrati naraščajoče urbanizacija, digitalizacija in medsektorska soodvisnost poslabšujejo sedanje ranljivosti ter ustvarjajo novo. Spreminjajoča se tveganja v Evropi in po svetu zahtevajo izboljšan sistem obvladovanja tveganj nesreč ter nove strategije in ukrepe za povečanje odpornosti EU kot celote. K temu prispeva tudi izboljšan mehanizem Unije na področju civilne zaščite. Lekcije, ki izhajajo iz sedanje pandemije, poudarjajo potrebo po še boljšem predvidevanju in pripravi na morebitne učinke prihodnjih naravnih in drugih nesreč, ki se lahko hitro razvijejo v zapletene obsežne družbene krize s hkratnimi učinki na različnih področjih.

---

<sup>16</sup> DG ECHO, 2020. Eurobarometer.

## Viri in literatura

1. DG ECHO, 2020. Eurobarometer. [https://ec.europa.eu/echo/eurobarometer\\_en](https://ec.europa.eu/echo/eurobarometer_en).
2. DG ECHO, 2021. [https://ec.europa.eu/echo/index\\_en](https://ec.europa.eu/echo/index_en).
3. Dobnik Jeraj, M., in Martinič, S., 2019. Spremembe na področju civilne zaščite na ravni Evropske unije. *Ujma* 33, 258–265.
4. European Commission, 2021. Global response to coronavirus. [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/global-response-coronavirus\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/global-response-coronavirus_en).
5. European Union, 2021. Working Better Together as Team Europe. <https://europa.eu/capacity4dev/wbt-team-europe>.
6. Evropska komisija, 2020. UCPM lessons learnt programme lessons from the first Covid-19 wave in Europe.
7. Evropska komisija, 2021. Sporočilo komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Prva spoznanja glede pandemije covid-19. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0380>.
8. Uredba (EU) 2021/836 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2021 o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite.