KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.9.2025 r.
COM(2025) 561 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Postępy w zarządzaniu ryzykiem i budowaniu odporności w Europie: pierwsze sprawozdanie dotyczące realizacji unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy; druga aktualizacja dotycząca zapobiegania ryzyku związanemu z klęskami i katastrofami w Europie i zarządzania tym ryzykiem

{SWD(2025) 279 final}

1. STRESZCZENIE

Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UMOL) odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu przyszłości zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami w całej Europie. Promuje proaktywne, oparte na przewidywaniu podejście do gotowości i odporności na klęski i katastrofy, zgodnie z unijnymi celami w zakresie odporności na klęski i katastrofy (DRG) przyjętymi w 2023 r.[1] oraz niedawno przyjętą europejską strategią na rzecz unii gotowości[2].

W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano zarządzanie ryzykiem i budowanie odporności w UE z perspektywy UMOL. W sprawozdaniu uwzględniono rozwój sytuacji zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, koncentrując się na czterech obszarach tematycznych: przewidywaniu, gotowości ludności, wczesnym ostrzeganiu oraz odporności w zakresie ochrony ludności. Jest to **pierwsze sprawozdanie z postępów we wdrażaniu DRG** na podstawie art. 34 ust. 2 decyzji nr 1313/2013/UE oraz **drugie sprawozdanie z postępów w zakresie zapobiegania ryzyku i zarządzania nim** na podstawie art. 5 ust. 1 lit. g) tej decyzji.

Ustalenia zasadniczo potwierdzają potrzebę bardziej proaktywnego, bardziej kompleksowego i lepiej zintegrowanego podejścia do odporności i gotowości, jak zaproponowano w europejskiej strategii na rzecz unii gotowości. W obszarze **przewidywania** potrzebne jest dalsze rozwijanie wysokiej jakości danych, badań naukowych oraz narzędzi i zdolności analitycznych wspierających podejmowanie decyzji w oparciu o ryzyko. Kompleksowa unijna ocena ryzyka i zagrożeń zaplanowana na 2026 r. dodatkowo pobudzi te wysiłki we wszystkich sektorach.

Kluczowe znaczenie ma zwiększenie **gotowości ludności**. Pomimo osiągniętych postępów nadal utrzymują się znaczne luki, więc tym bardziej potrzebne jest opracowywanie narzędzi komunikacyjnych sprzyjających zmianie zachowań, propagujących kulturę gotowości i zapewniających inkluzywną komunikację, która będzie uwzględniać szczególnie wrażliwe grupy społeczne, w tym osoby z niepełnosprawnościami. Na szczeblu UE planowane działania obejmują unijny dzień świadomości ryzyka i nowe wytyczne oraz pilotażowe szkolenie dla ekspertów krajowych w zakresie informowania o ryzyku. Synergia z europejską strategią bezpieczeństwa wewnętrznego ProtectEU[3] jeszcze bardziej wzmocni komunikację i koordynację w zakresie ryzyka, zagrożeń i odporności w całej UE.

Kolejnym kluczowym obszarem zainteresowania była skuteczność **systemów wczesnego ostrzegania**. Chociaż postęp technologiczny, taki jak usługa programu Copernicus w zakresie zarządzania kryzysowego i uruchomienie satelitarnej usługi ostrzegania o zagrożeniach Galileo, znacznie poprawia zdolności publicznego ostrzegania, czynniki organizacyjne i ludzkie pozostają kluczowe dla przekształcenia ostrzeżeń w terminowe i ratujące życie działania. Konieczne są dalsze prace nad usprawnieniem rozpowszechniania ostrzeżeń, planowania ewentualnościowego oraz integracji interoperacyjnych systemów wczesnego ostrzegania przed różnymi zagrożeniami na szczeblu krajowym i transgranicznym.

Aby budować **odporność w zakresie ochrony ludności**, Komisja i państwa członkowskie podjęły inicjatywy mające na celu prowadzenie testów warunków skrajnych dotyczących centrów operacyjnych ds. sytuacji nadzwyczajnych i poprawę planowania inwestycji. Trwałe inwestycje zarówno w infrastrukturę fizyczną, jak i w procesy operacyjne mają kluczowe

[1] COM(2023) 61 final z 8.2.2023.
[2] JOIN(2025) 130 final z 26.3.2025.
[3] COM(2025) 148 final z 1.4.2025.

znaczenie dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania służb ratunkowych. Wzmocnienie odporności finansowej jest również ważne dla skuteczniejszego reagowania na nieoczekiwane kryzysy i szybkiej odbudowy po nich. Współpraca międzysektorowa i transgraniczna nadal ma zasadnicze znaczenie dla odporności całej administracji rządowej na klęski i katastrofy.

Komisja rozszerzyła **zestaw narzędzi do budowania zdolności w ramach UMOL**, aby lepiej wspierać działania na rzecz ochrony ludności w całej UE. Konieczne będzie dalsze wzmocnienie tego wsparcia, aby usprawnić zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami i wdrażanie DRG.

Chociaż niniejsze sprawozdanie koncentruje się przede wszystkim na rozwoju sytuacji w UE, a w szczególności na UMOL, uznaje się w nim, że do osiągnięcia bezpieczeństwa Unii i realizacji jej wysiłków w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami nie można dążyć w odosobnieniu. Zwiększenie odporności w regionach sąsiadujących i działania na rzecz szerszego pasa bezpieczeństwa wokół UE będą miały zasadnicze znaczenie dla zwiększenia gotowości Unii i zapewnienia wspólnego bezpieczeństwa.

2. WPROWADZENIE

W ostatnich latach UE stanęła w obliczu wielu różnych klęsk i katastrof, kryzysów i zagrożeń, które doprowadziły do ofiar śmiertelnych, coraz większych szkód[4] i ujawnienia podatności na zagrożenia w systemach zapewniających podstawowe usługi. UMOL odegrał kluczową rolę w zbiorowej reakcji UE, zapewniając krajom w potrzebie skoordynowaną pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych. Jednocześnie UMOL zmierzył się z wyzwaniem, jakim jest coraz bardziej złożony krajobraz ryzyka, zwiększając swoje zdolności reagowania poprzez rozszerzenie rescEU[5] i wzmocnienie Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC). Wysiłki skupiono również na wzmocnieniu zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami oraz budowaniu odporności, w szczególności poprzez przyjęcie w 2023 r. DRG w obszarze ochrony ludności[6] oraz w 2025 r. europejskiej strategii na rzecz unii gotowości[7] o szerszym zasięgu międzysektorowym.

W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano zarządzanie ryzykiem i budowanie odporności w UE, koncentrując się na czterech obszarach tematycznych:

1. przewidywaniu,
2. gotowości ludności,
3. wczesnym ostrzeganiu oraz
4. odporności w zakresie ochrony ludności.

Wypełniono dwa odrębne obowiązki wynikające z decyzji w sprawie UMOL[8], a mianowicie przedstawiono **pierwsze sprawozdanie z postępów w osiąganiu DRG** zgodnie z art. 34 ust. 2 oraz **drugie sprawozdanie z postępów w zakresie zapobiegania ryzyku i zarządzania nim** zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. g) tej decyzji.

[4] https://www.eea.europa.eu/pl/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related.
[5] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_pl.
[6] COM(2023) 61 final z 8.2.2023.
[7] JOIN(2025) 130 final z 26.3.2025.
[8] http://data.europa.eu/eli/dec/2013/1313/2021-01-01.

W sprawozdaniu uwzględniono **rozwój sytuacji zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym**, przy jednoczesnym uznaniu pewnych ograniczeń wynikających z różnych ram czasowych i zakresu dostępnych danych. **Krajowe spostrzeżenia** opierają się na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie i państwa uczestniczące na podstawie art. 6 decyzji w sprawie UMOL, w których to informacjach podkreślono postępy poczynione od czasu publikacji sprawozdania Komisji z 2024 r. „Zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi w Europie i zapobieganie temu ryzyku”[9]. W dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu dokładniej omówiono ustalenia zawarte w tych krajowych spostrzeżeniach. Działania **na szczeblu UE** obejmują ostatnie inicjatywy Komisji mające służyć realizacji DRG i wspieraniu zarządzania ryzykiem w ramach UMOL.

[9] COM(2024) 130 final i SWD(2024) 130 final.

3. PRZEWIDYWANIE

DRG nr 1 „Przewidywanie" – udoskonalenie oceny ryzyka, przewidywania i planowania zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami. Cel nr 1, wraz z towarzyszącą mu inicjatywą przewodnią dotyczącą opracowywania scenariuszy, nadał nowy impuls działaniom wspierającym przewidywanie. Wzywa się w nim do lepszego stosowania podejść prognostycznych i podejść uwzględniających wiele zagrożeń, oceny podatności na zagrożenia, skutków transgranicznych i międzysektorowych oraz do uwzględniania wiedzy na temat ryzyka w planowaniu zapobiegania i gotowości.

3.1. INICJATYWY KOMISJI

W latach 2023–2024 zdolności przewidywania wzmocniono dwoma kluczowymi działaniami: (i) opracowaniem scenariuszy katastrof na potrzeby planowania UMOL oraz (ii) ulepszeniem danych dotyczących ryzyka w odniesieniu do zagrożeń transgranicznych.

3.1.1. Opracowywanie scenariuszy: nowe narzędzie służące zwiększeniu gotowości w ramach UMOL na wypadek poważnych klęsk i katastrof

W ramach flagowej inicjatywy **tworzenia scenariuszy** rozpoczętej w 2023 r. opracowano dziesięć scenariuszy katastrof i klęsk w całej UE we współpracy z ekspertami krajowymi, służbami Komisji i naukowcami, korzystając z wiedzy operacyjnej, naukowej i tematycznej w zakresie polityki. Scenariusze te obejmują 16 zagrożeń naturalnych i spowodowanych przez człowieka, wybranych w celu odzwierciedlenia zakresu zmieniającego się krajobrazu ryzyka w UE oraz zbadania prawdopodobnych najgorszych zdarzeń o skutkach transgranicznych i międzysektorowych[10].

Analiza przyniosła szeroki zakres ustaleń dotyczących poszczególnych scenariuszy, a jednocześnie ujawniła kilka przekrojowych obszarów priorytetowych wymagających wzmocnionych działań (*zob. ramka 1 poniżej*). Wyniki wykorzystuje się do kształtowania planowania zapobiegania i gotowości na szczeblu UE, w tym do ustalania celów w zakresie zdolności reagowania w ramach UMOL oraz do wzmacniania koordynacji między ochroną ludności a innymi obszarami polityki. Przewiduje się, że tworzenie scenariuszy będzie procesem ciągłym: można opracować dodatkowe scenariusze i zmienić istniejące scenariusze w odpowiedzi na zmieniające się zagrożenia i priorytety polityczne.

3.1.2. Tworzenie ogólnounijnych danych dotyczących ryzyka na potrzeby transgranicznej oceny ryzyka i zarządzania nim

W ramach UMOL zainwestowano w rozwój bazy wiedzy potrzebnej do opartego na przewidywaniu zarządzania ryzykiem, między innymi przez **Centrum Danych na temat Ryzyka**, utworzone w centrum wiedzy o zarządzaniu ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi działającym przy Wspólnym Centrum Badawczym.

[10] Scenariusze uwzględniają poważną awarię jądrową; ekstremalną pogodę zimową z komponentem cybernetycznym; ekstremalną falę upałów; kryzys energetyczny w Unii; poważną pandemię; konflikt zbrojny; atak terrorystyczny; tsunami wywołane trzęsieniem ziemi; zanieczyszczenie wód śródlądowych i obszarów przybrzeżnych oraz erupcję wulkaniczną. Ze względu na poufny charakter ich treści scenariusze te nie są publicznie dostępne.

Centrum Danych na temat Ryzyka zostało utworzone w celu sprostania długotrwałemu wyzwaniu, jakim są fragmentaryczne i niespójne dane o ryzyku na szczeblu UE, i wspiera ono zarówno zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami, jak i przystosowanie się do zmiany klimatu. Jako centralna platforma zapewnia ono bezpłatny dostęp do baz danych opartych na dowodach dotyczących zagrożeń, narażenia, podatności oraz szkód i strat związanych z katastrofami i klęskami. Bieżące wysiłki mają na celu zwiększenie wielkości i jakości tych zbiorów danych, integrując wskaźniki zagrożenia, narażenie ludności, budynków, infrastruktury krytycznej i wielowymiarową podatność na zagrożenia, aby zapewnić zintegrowany przegląd ryzyka związanego z klęskami i katastrofami oraz zwiększyć świadomość społeczną.

Ramka 1: Wnioski z tworzenia scenariuszy klęsk i katastrof w UE: pięć obszarów priorytetowych wymagających wzmocnionych działań

i. Zdolność reagowania UMOL: potrzebne jest dalsze wzmacnianie zdolności reagowania operacyjnego, w tym dalszy rozwój i dywersyfikacja rezerwy rescEU[11].

ii. Koordynacja międzysektorowa: należy położyć większy nacisk na podejście uwzględniające wszystkie zagrożenia, koordynację międzysektorową i współpracę z podmiotami spoza sektora ochrony ludności w celu lepszego przygotowania się na złożone sytuacje kryzysowe.

iii. Wiedza na temat ryzyka i informowanie o nim: trzeba poprawić przewidywanie, identyfikację ryzyka, komunikację, gotowość ludności i wczesne ostrzeganie.

iv. Włączanie grup szczególnie wrażliwych: ustalenia dotyczące zapobiegania, gotowości i reagowania powinny bardziej systematycznie uwzględniać specyficzne potrzeby grup szczególnie wrażliwych i osób z niepełnosprawnościami.

v. Finansowanie: wzmocnione i bardziej elastyczne mechanizmy finansowania mogłyby pomóc w reagowaniu na międzysektorowe, długotrwałe i transgraniczne klęski i katastrofy.

3.2. INICJATYWY KRAJOWE

Sprawozdania z państw członkowskich i państw uczestniczących[12] dotyczące przewidywania przedstawiają ciągłą ewolucję metod oceny ryzyka, co wskazuje na postępy w kilku obszarach. Chociaż tradycyjne oceny pojedynczego ryzyka pozostają najbardziej powszechnym podejściem, **coraz większą uwagę zwraca się na podejścia uwzględniające wszystkie zagrożenia oraz na badanie złożonych zagrożeń i efektów kaskadowych**, w szczególności w odniesieniu do infrastruktury krytycznej. Coraz więcej uwagi poświęca się nowym zagrożeniom, przy czym ponad jedna trzecia państw stosuje obecnie metody prognozowania i przewidywania w identyfikacji ryzyka. Spośród nich Belgia, Irlandia i Niderlandy włączyły analizę sytuacji[13] do swoich procesów oceny ryzyka.

Najczęściej zgłaszanymi zagrożeniami nadal są powodzie, ekstremalne warunki pogodowe, wypadki jądrowe i radiologiczne, susze oraz zagrożenia dla zdrowia (pochodzenia ludzkiego

[11] rescEU ustanowiono jako strategiczną rezerwę europejskich zdolności i zapasów do reagowania na klęski i katastrofy, w pełni finansowaną przez UE. Obejmuje flotę samolotów i śmigłowców gaśniczych, samolot do ewakuacji medycznej oraz szereg podstawowych zapasów.

[12] Kraje uczestniczące w UMOL to Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Islandia, Macedonia Północna, Mołdawia, Norwegia, Serbia, Turcja i Ukraina.

[13] Analiza sytuacji jest metodą prognozowania pozwalającą systematycznie wykrywać wczesne oznaki potencjalnie istotnych zmian, zob. również https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/horizon-scanning-tips.

lub zwierzęcego). Zmieniający się krajobraz ryzyka sprawił jednak, że **zaczęto rozważać nowe zagrożenia i scenariusze, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa**. Rośnie świadomość zagrożeń spowodowanych przez człowieka, w tym związanych z awariami przemysłowymi i jądrowymi, zakłóceniami infrastruktury krytycznej i cyberatakami. Od 2015 r. odnotowano znaczny wzrost zgłoszeń dotyczących zagrożeń środowiskowych i chemicznych, natomiast od 2020 r. odnotowano największy wzrost dotyczący zagrożeń związanych z transportem.

Państwa w coraz większym stopniu oceniają podatność obszarów, sektorów i ludności na zagrożenia oraz określają ilościowo skutki klęsk i katastrof dla ludzi, gospodarki i środowiska. Kilka krajów uwzględniło skutki zmiany klimatu w swoich ocenach ryzyka, biorąc również pod uwagę skutki polityczne i społeczne, takie jak migracja spowodowana zmianą klimatu. Odzwierciedla to rosnące zrozumienie powiązań między zarządzaniem ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami a przystosowaniem się do zmiany klimatu, przy czym **zmiana klimatu jest uznawana za kluczowy czynnik ryzyka**.

Sprawozdania krajowe wskazują **na postępy w gromadzeniu danych na temat strat poniesionych w wyniku klęsk i katastrof**, przy czym Hiszpania, Portugalia i Węgry wspomniały o opracowaniu jednej krajowej bazy danych. Pomimo powszechnego uznania znaczenia danych dotyczących strat i szkód dla analizy i planowania ryzyka, nadal istnieją znaczne luki, takie jak brak jednolitego krajowego systemu konsolidacji danych i gromadzenie danych o ograniczonym zasięgu.

3.3 DALSZE DZIAŁANIA

Europejska strategia na rzecz unii gotowości wyznacza kierunek przyszłych prac, podkreślając znaczenie przewidywania i podejścia do gotowości uwzględniającego wszystkie zagrożenia. Aby zrealizować tę wizję, konieczne jest rozwijanie zdolności przewidywania, oceny i przygotowania się na szeroki zakres scenariuszy klęsk katastrof, ze szczególnym uwzględnieniem przekrojowych podatności na zagrożenia, złożonych zagrożeń i efektów kaskadowych.

W nadchodzących latach stałe inwestycje w naukę, wysokiej jakości dane i zdolności analityczne będą miały kluczowe znaczenie dla generowania wiedzy i spostrzeżeń potrzebnych do podejmowania decyzji. Opracowanie ogólnounijnych scenariuszy klęsk katastrof stanowi znaczący krok naprzód w planowaniu gotowości, ponieważ przekłada dowody oparte na analizie ryzyka na uzgodnione założenia planowania dla UMOL. Kompleksowa unijna ocena ryzyka zaplanowana na 2026 r. będzie kluczowym narzędziem wzmacniania bazy dowodowej na potrzeby szerszego międzysektorowego zapobiegania i gotowości. Ocena ta powinna zapewnić dodatkowe wsparcie i dowody na potrzeby krajowych działań w zakresie zarządzania ryzykiem i ukierunkowania strategicznych inwestycji w odporność w całej UE, co pomoże wyeliminować utrzymujące się luki w danych dotyczących ryzyka związanego z klęskami i katastrofami oraz danych dotyczących strat, które to luki obecnie utrudniają przewidywanie zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

W kontekście zagrożeń związanych z klimatem skuteczne przewidywanie wymaga silniejszej integracji między zarządzaniem ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami a przystosowaniem się do zmiany klimatu. Misja UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu już teraz generuje wiedzę i rozwiązania w celu wsparcia tych wysiłków i będzie nadal ułatwiać współpracę między podmiotami zajmującymi się ryzykiem związanym z klimatem, klęskami i katastrofami na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym, pomagając

dostosować gotowość w perspektywie krótko- i średnioterminowej do długoterminowego planowania przystosowania się do zagrożeń związanych z klimatem.

Zwiększenie zdolności przewidywania powinno również wykraczać poza granice UE, w szczególności obejmując kraje sąsiadujące, które często znajdują się na pierwszej linii frontu pojawiających się zagrożeń i mogą odgrywać ważną rolę w łagodzeniu negatywnych skutków ubocznych. Ponieważ wielu z tych partnerów nie dysponuje obecnie danymi na temat ryzyka i zdolnościami instytucjonalnymi niezbędnymi do zapewnienia gotowości opartej na przewidywaniu, wyeliminowanie tych luk wzmocniłoby również odporność samej UE.

4. GOTOWOŚĆ LUDNOŚCI

DRG nr 2 „Przygotowanie" – zwiększenie świadomości ryzyka i gotowości wśród ludności. Cel nr 2 promuje publiczny dostęp do informacji o ryzyku, zachęca do przyjmowania środków gotowości oraz wspiera kulturę zapobiegania i zaangażowania obywatelskiego. Cel obejmuje ambitne założenie: do 2030 r. 90 % ludności UE powinno być świadome zagrożeń związanych z klęskami i katastrofami w swoim regionie[14]. Według stanu na 2024 r. poziom świadomości wynosił 67 %, co wskazuje na możliwość poprawy[15].

Chociaż komunikacja publiczna na temat zagrożeń i gotowości leży w gestii organów krajowych, UMOL może wspierać wysiłki krajowe poprzez wymianę wiedzy, budowanie zdolności i pomoc finansową na rzecz inicjatyw krajowych i transgranicznych.

4.1. INICJATYWY KOMISJI

4.1.1. Inicjatywa przewodnia preparEU

Aby przyspieszyć realizację celu nr 2 „Przygotowanie", Komisja uruchomiła **inicjatywę przewodnią *preparEU***. W tym kontekście w ramach identyfikacji praktyk w zakresie informowania o ryzyku w całej UE, w połączeniu z konsultacjami z państwami członkowskimi i państwami uczestniczącymi, określono wspólne potrzeby i obszary, w których działania na szczeblu UE mogłyby przynieść wartość dodaną (*zob. ramka 2*). Proces ten ujawnił bogaty, ale fragmentaryczny krajobraz komunikacji ryzyka, obejmujący liczne cenne inicjatywy, które są rozproszone i trudne do wykorzystania w celu wzajemnego uczenia się. W odpowiedzi na zidentyfikowane potrzeby **Komisja opracowała pakiet dotyczący budowania zdolności**, który obejmuje:

- repozytorium dobrych praktyk i materiałów pomocniczych na platformie unijnej sieci wiedzy w zakresie ochrony ludności[16];
- unijne szkolenie dla specjalistów ds. informowania o ryzyku;
- wspólnotę praktyków, której zadaniem jest integrowanie specjalistów i ułatwianie im wzajemnej wymiany wiedzy.

[14] Zalecenie Komisji w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32023H0215%2801%29&qid=1676531610023.
[15] Specjalne badanie Eurobarometr 541 dotyczące ochrony ludności w UE, najważniejsze ustalenia, s. 7, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2977.
[16] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu.

W 2024 r. **Komisja opublikowała podręcznik dobrych praktyk dotyczący podnoszenia świadomości ryzyka pożarów roślinności**[17]. W podręczniku odniesiono się do kluczowego problemu, biorąc pod uwagę, że 96 % pożarów roślinności jest spowodowanych działaniami człowieka[18]. Podręcznik prezentuje inicjatywy w całej UE i poza nią, podkreślając kluczowe czynniki przyczyniające się do podnoszenia świadomości, takie jak opracowywanie ukierunkowanych strategii komunikacyjnych, współpraca między sektorami i różnymi poziomami sprawowania rządów, zaangażowanie zainteresowanych stron, dostosowywanie komunikatów do lokalnych kontekstów, zapewnianie trwałego finansowania oraz łączenie nauki i praktyki.

Kluczowe znaczenie dla podnoszenia świadomości ma również **zrozumienie, w jaki sposób ludzie postrzegają zagrożenia i reagują na doradztwo w zakresie gotowości**. W tym kontekście Wspólne Centrum Badawcze Komisji prowadzi badania behawioralne, aby zrozumieć, w jaki sposób poszczególne osoby interpretują informacje o ryzyku i reagują na nie. Spostrzeżenia z tych prac mogą pomóc w opracowywaniu publicznych komunikatów i podejść, wspierając nie tylko zwiększanie świadomości, ale również realizację działań w zakresie gotowości.

Ramka 2: Projekt pilotażowy *preparEU* – łączenie sił na rzecz gotowości ludności.

Państwa członkowskie i państwa uczestniczące odgrywają ważną rolę w kierowaniu inicjatywą przewodnią *preparEU*. Krajowe organy ochrony ludności ze Szwecji, Norwegii, Hiszpanii i Belgii zbadały, w jaki sposób wymiar europejski mógłby uzupełniać i wspierać krajowe działania w zakresie informowania o ryzyku. W projekcie pilotażowym finansowanym przez UE określono następujące obszary działania mające na celu poprawę świadomości ryzyka i gotowości w UE:

i. *podstawy gotowości na własne potrzeby – wytyczne dotyczące gotowości gospodarstw domowych do zaspokojenia ogólnych i powszechnych potrzeb;*
ii. *program nauczania dla szkół – włączenie gotowości na wypadek klęsk i katastrof do programów nauczania w celu propagowania kultury gotowości od najmłodszych lat;*
iii. *grupy szczególnie wrażliwe – docieranie do nich oraz angażowanie ich (również: wytyczne mające na celu wspieranie specjalistów w inkluzywnym informowaniu o ryzyku);*
iv. *Dzień/Dni preparEU – proponowane doroczne ogólnounijne wydarzenie mające na celu zwiększenie wiedzy społeczeństwa na temat gotowości i odporności na ryzyko;*
v. *centrum internetowe służące informowaniu o ryzyku i gotowości – proponowane internetowe repozytorium do wymiany informacji i narzędzi związanych z informowaniem społeczeństwa o ryzyku w całej UE.*

Zalecenia te pomogą w kształtowaniu działań Komisji w zakresie inicjatywy przewodniej preparEU i gotowości ludności.

4.1.2. Badanie Eurobarometr na temat świadomości i gotowości ludności w zakresie ryzyka

Aby uzyskać kompleksowe zrozumienie społecznej świadomości ryzyka i gotowości na wypadek zagrożeń w całej UE, Komisja przeprowadziła **pierwsze w historii badanie Eurobarometr** na ten temat, opublikowane we wrześniu 2024 r.[19] W badaniu przeanalizowano różne aspekty świadomości ryzyka i gotowości, w tym postrzegane zagrożenia, źródła informacji i gotowość do zaangażowania się w działania w zakresie gotowości.

[17] Informacja o dobrych praktykach w zakresie świadomości zagrożeń w zakresie pożarów roślinności.
[18] https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/5afff469-a62c-11ef-85f0-01aa75ed71a1/language-en
[19] https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3228.

Najważniejsze ustalenia z badania pokazują, że **wielu Europejczyków nie ma świadomości zagrożeń i gotowości na wypadek klęsk i katastrof**. Mniej więcej połowa respondentów nie czuje się dobrze przygotowana na lokalne zagrożenia, a około dwie trzecie respondentów uważa, że potrzebuje więcej informacji, aby być w stanie przygotować się na klęski i katastrofy lub sytuacje nadzwyczajne. Poziom gotowości jest ograniczony – około połowa respondentów czuje się nieprzygotowana na klęski i katastrofy, a do tego występują znaczne różnice w zależności od takich czynników jak kraj, dochód, edukacja i środowisko miejskie lub wiejskie.

W badaniu uwidoczniono obszary wymagające poprawy, w tym niski poziom zaangażowania społeczności i ograniczoną odporność na zakłócenia usług krytycznych. Badanie wykazało jednak również duże zaufanie do służb ratunkowych i chęć uzyskania informacji na temat gotowości na wypadek klęsk i katastrof, co stanowi okazję do wykorzystania tych mocnych stron i poprawy ogólnej świadomości ryzyka i gotowości.

4.2. INICJATYWY KRAJOWE

Dane z państw członkowskich i państw uczestniczących uwypuklają znaczenie komunikacji publicznej na temat zagrożeń i gotowości, przy czym państwa czynią postępy w szerokim zakresie działań.

Coraz więcej państw udostępnia obecnie ogółowi społeczeństwa informacje na temat ryzyka, a 23 państwa publikują wyniki swoich ocen ryzyka na oficjalnych stronach internetowych i wykorzystują te ustalenia do wspierania działań w zakresie gotowości. Na przykład Finlandia i Czarnogóra wykorzystują publiczne wyniki ocen ryzyka do wsparcia szkoleń i ćwiczeń w zakresie gotowości. Dania i Irlandia przeprowadzają badania dotyczące postrzegania ryzyka przez obywateli oraz ich gotowości.

Państwa członkowskie i państwa uczestniczące wdrożyły nowe podejścia do informowania o ryzyku i podnoszenia świadomości, takie jak gry dydaktyczne i organizacja krajowego dnia lub tygodnia ochrony ludności. Chociaż strony internetowe i internet pozostają najważniejszymi kanałami komunikacji, kampanie uświadamiające na temat ryzyka i wykorzystanie materiałów drukowanych podwoiły się w porównaniu z 2020 r. Kraje nordyckie uruchomiły publiczne inicjatywy uświadamiające, takie jak kampanie na temat gotowości gospodarstw domowych, zasoby edukacyjne i broszury informacyjne mające na celu zwiększenie gotowości społeczeństwa na sytuacje nadzwyczajne i ewentualne konflikty.

Krajowe działania uświadamiające i komunikacyjne na temat ryzyka są skierowane do konkretnych grup, w tym grup szczególnie wrażliwych, mieszkańców sezonowych i osób starszych. Głównymi adresatami tych inicjatyw są często studenci i młodzież. Na przykład w Czechach funkcjonuje kompleksowy program szkolny, w ramach którego uczniowie dowiadują się, jak korzystać z numerów alarmowych, jak postępować w sytuacjach zagrożenia oraz jak rozpoznawać i rozumieć sygnały ostrzegawcze, w tym sygnały przekazywane za pomocą syren alarmowych. Działania mające na celu promowanie bezpiecznych zachowań w codziennym życiu i sytuacjach nadzwyczajnych są również organizowane dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, czego przykładem są austriackie Olimpiady Bezpieczeństwa dla Dzieci i Seniorów.

4.3. Dalsze działania

Pomimo poczynionych postępów nadal istnieją znaczne luki w społecznej świadomości ryzyka i gotowości, co podkreśla potrzebę skuteczniejszych i bardziej inkluzywnych strategii komunikacyjnych. Jak wskazują wyniki badania Eurobarometr, zbyt wielu obywateli czuje się niedoinformowanych lub niedostatecznie przygotowanych na klęski i katastrofy, podczas gdy organy krajowe stoją w obliczu wyzwań związanych z pomiarem wpływu inicjatyw komunikacyjnych i przekładaniem informacji na zmianę zachowań. Dowody wskazują również na potrzebę większego włączenia grup szczególnie wrażliwych (takich jak studenci, uczniowie i młodzież, osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze i imigranci) w działania komunikacyjne i działania z zakresie gotowości.

Aby wyeliminować te luki, potrzebne jest bardziej proaktywne, inkluzywne i partycypacyjne podejście, w którym inwestuje się w edukację, angażuje społeczności i obywateli, buduje zaufanie i promuje międzypokoleniową gotowość skoncentrowaną na odporności. Europejska strategia na rzecz unii gotowości będzie wspierać tę zmianę poprzez podejście obejmujące całe społeczeństwo, mające na celu propagowanie kultury gotowości i odporności w całej UE. Synergia ze strategią bezpieczeństwa wewnętrznego ProtectEU pomoże poprawić komunikację na temat różnych rodzajów ryzyka i zagrożeń, wspierając spójne komunikaty publiczne i sprzyjając bardziej wszechstronnemu przygotowaniu ludności w całej UE.

Inicjatywa preparEU odegra kluczową rolę w realizacji wizji europejskiej strategii na rzecz unii gotowości, w tym poprzez działania promujące samowystarczalność ludności w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych w wymiarze co najmniej 72 godzin. Aby wesprzeć organy krajowe w informowaniu o ryzyku, UE opracuje wytyczne, rozpocznie szkolenie pilotażowe pod koniec 2025 r. i zorganizuje doroczny unijny dzień gotowości. Dalsze działania obejmą promowanie gotowości poprzez programy edukacyjne i programy na rzecz młodzieży oraz organizowanie nowych badań naukowych w celu kształtowania polityki i praktyk.

Może również zaistnieć potrzeba lepszego przygotowania obywateli do zapewnienia podstawowego wsparcia zdrowotnego w sytuacjach kryzysowych, w tym w sytuacjach wojennych, poprzez inicjatywy takie jak zestawy szkoleniowe do pierwszej pomocy lub utworzenie rezerwy obywatelskiej w zakresie ochrony zdrowia.

Zwiększenie gotowości ludności w najbliższym sąsiedztwie UE, w szczególności w regionie Morza Śródziemnego, będzie również ważne dla gotowości samej UE, ponieważ niewystarczająca odporność za granicą może prowadzić do zwiększonej presji związanej z przesiedleniami i innych skutków ubocznych, które mają bezpośredni wpływ na Unię.

5. WCZESNE OSTRZEGANIE

DRG nr 3 „Ostrzeganie” – usprawnienie wczesnego ostrzegania. Bazując na celu nr 3, zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie podjęły dodatkowe wysiłki w ramach swoich odpowiednich kompetencji, aby zwiększyć zdolności w zakresie prognozowania, wykrywania i ostrzegania społeczeństwa, co stanowi zasadniczy element opartego na przewidywaniu zarządzania ryzykiem.

Powszechnie uznawane za jedno z najskuteczniejszych narzędzi ratowania życia i ograniczania strat związanych z klęskami i katastrofami[20] systemy wczesnego ostrzegania (SWO) mają kluczowe znaczenie zarówno dla krajowych, jak i międzynarodowych działań na rzecz gotowości. W szczególności Organizacja Narodów Zjednoczonych promuje działania na rzecz włączających i obejmujących wiele zagrożeń SWO za pośrednictwem swojej inicjatywy przewodniej „Wczesne ostrzeganie dla wszystkich”[21].

W UE odpowiedzialność za wczesne ostrzeganie i publiczne ostrzeganie spoczywa przede wszystkim na organach krajowych. **UMOL odgrywa uzupełniającą rolę** poprzez opracowywanie narzędzi transnarodowych, wzmacnianie zdolności ERCC w zakresie orientacji sytuacyjnej oraz zapewnianie pomocy technicznej i finansowej na rzecz krajowych zdolności wczesnego ostrzegania.

5.1. INICJATYWY KOMISJI

Komisja opracowała **szeroki zakres systemów wczesnego ostrzegania i systemów informacyjnych** (*zob. Ramka 3*), które mogą również wykorzystywać organy publiczne państw członkowskich jako uzupełnienie narzędzi krajowych. Wśród nich inicjatywy przedstawione poniżej w znacznym stopniu przyczyniają się do wspierania ochrony ludności i zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami.

Ramka 3: Systemy wczesnego ostrzegania i informowania

i. **Katalog 27 systemów na szczeblu UE poświęconych różnym rodzajom zagrożeń** dostępny dla krajowych organów ochrony ludności i wspierający monitorowanie ryzyka i podejmowanie decyzji.

ii. **Globalny system sytuacyjny (GSS)** – pojedyncza platforma łącząca dane z różnych systemów wczesnego ostrzegania i systemów informacyjnych na szczeblu UE, zwiększająca zdolność ERCC do śledzenia zmieniających się zagrożeń i przewidywania potencjalnych krytycznych skutków. Platforma jest również **dostępna dla krajowych organów ochrony ludności**.

iii. **Usługa programu Copernicus w zakresie zarządzania kryzysowego (CEMS)**, która zapewnia usługi wczesnego ostrzegania o powodziach, pożarach roślinności i suszach, tworzy mapy wspierające reagowanie, odbudowę i interwencje zapobiegawcze oraz generuje dane dotyczące narażenia, aby pomóc w identyfikacji zagrożonych obszarów i aktywów;

iv. **Europejskie partnerstwo naukowe ds. zagrożeń naturalnych (ENHSP)** – współpraca naukowa zapewniająca ERCC monitorowanie w czasie rzeczywistym warunków sprzyjających pożarom roślinności w całej Europie w sezonie pożarowym. Aby podzielić się tymi korzyściami z państwami członkowskimi i państwami uczestniczącymi, ERCC uruchomiło program umożliwiający organom krajowym uzyskiwanie wczesnych ocen zagrożeń radiologicznych i jądrowych od ENHSP oraz europejskiego partnerstwa naukowego ds. zagrożeń antropogenicznych (EAHSP) w przypadku zbliżających się sytuacji kryzysowych.

[20] Na przykład: https://wmo.int/topics/early-warning-system; https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/sendai-framework-action/early-warnings-for-all.
[21] https://www.un.org/en/climatechange/early-warnings-for-all.

Komisja pracuje nad nowymi inicjatywami, w tym nad opracowaniem narzędzia wspomaganego sztuczną inteligencją w ramach inicjatywy „AI dla dobra publicznego". Narzędzie to, zintegrowane z globalnym systemem informacji o pożarach, będzie opierać się na algorytmach sztucznej inteligencji w celu modelowania prognoz zagrożenia pożarowego, wykrywania zdarzeń pożarowych i przewidywania przebiegu pożarów.

Kolejnym istotnym postępem w tej dziedzinie jest **satelitarna usługa ostrzegania o zagrożeniach Galileo**, która zapewni satelitarny kanał ostrzegania umożliwiający dotarcie do osób na obszarach oddalonych lub słabiej połączonych, nawet w przypadku niedostępności sieci naziemnych. Ta dodatkowa warstwa ochronna wzmocni odporność publicznych systemów ostrzegania, potwierdzając wartość dodaną unijnego programu kosmicznego we wspieraniu ochrony ludności i zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami. W związku z trwającymi w kilku państwach członkowskich testami pilotażowymi oczekuje się, że usługa ta zacznie funkcjonować na początku 2026 r.

UMOL **wspiera również krajowe i międzynarodowe inicjatywy w zakresie wczesnego ostrzegania**, takie jak inicjatywa CoastWAVE[22] Międzyrządowej Komisji Oceanograficznej UNESCO. Celem tej inicjatywy jest przygotowanie społeczności nadbrzeżnych w regionie północno-wschodniego Atlantyku i regionie Morza Śródziemnego na tsunami i inne zagrożenia przybrzeżne. Dzięki ścisłej współpracy między krajowymi i lokalnymi organami ds. sytuacji nadzwyczajnych, naukowcami i społecznościami nadbrzeżnymi w ramach tej inicjatywy udzielono już wsparcia społecznościom na Cyprze, w Grecji, Hiszpanii, Turcji, Egipcie i Maroku.

UE poczyniła znaczne postępy w zakresie **publicznego ostrzegania** na podstawie art. 110 Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej (dyrektywa (UE) 2018/1972), który zobowiązuje państwa członkowskie do umożliwienia wysyłania ostrzeżeń bezpośrednio na telefony komórkowe osób fizycznych w sytuacjach nadzwyczajnych. Większość państw już je wdrożyła, a niektóre z nich nadal kończą ten proces.

5.2. INICJATYWY KRAJOWE

Dane z państw członkowskich i państw uczestniczących wskazują na coraz powszechniejsze stosowanie SWO. Dostępne informacje na temat metod i infrastruktury monitorowania, wykrywania i prognozowania zagrożeń pozostają jednak ograniczone.

W porównaniu z 2020 r. **większa liczba państw zgłasza posiadanie SWO do wczesnego wykrywania wszystkich kluczowych zagrożeń**, przy czym najczęściej zgłasza się zagrożenia pogodowe, jądrowe i radiologiczne oraz powodzie. Państwa zgłosiły również stosowanie SWO w odniesieniu do zagrożeń takich jak zanieczyszczenie i masowa migracja, które wcześniej nie były zgłaszane, co wskazuje na stopniowy wzrost zasięgu SWO.

Powiązania między SWO na szczeblu europejskim i globalnym również stają się coraz bardziej ugruntowane, przy czym większa liczba państw niż w 2020 r. wskazuje, że ich system krajowy jest połączony z SWO na szczeblu europejskim lub globalnym. Jednak tylko mniej niż dziesięć krajów wspomina o uzgodnieniach dotyczących współpracy transgranicznej w zakresie SWO, co sugeruje, że istnieją możliwości poprawy. Niektóre kraje wskazują, że korzystają ze

[22] https://tsunami.ioc.unesco.org/en/articles/coastwave.

wsparcia darczyńców w celu rozszerzenia swoich publicznych systemów ostrzegania i wzmacniają w ten sposób publiczne zdolności w zakresie ostrzegania.

5.3. Dalsze działania

Chociaż technologia i wiedza na temat ryzyka stanowią podstawę, skuteczne wczesne ostrzeganie zależy w dużej mierze od czynników organizacyjnych i ludzkich. Konieczne będą dalsze wysiłki w celu zapewnienia, aby po sygnałach wczesnego ostrzegania następowały we właściwym czasie dostępne bez wykluczeń ostrzeżenia, plany awaryjne i indywidualne reakcje oparte na wiedzy. Na szczeblu UE, jak określono w europejskiej strategii na rzecz unii gotowości, priorytety obejmują dalsze udoskonalenie CEMS, promowanie jego stosowania i włączenia do systemów krajowych oraz rozwijanie interoperacyjnych rozwiązań uwzględniających wiele zagrożeń.

ERCC będzie nadal rozwijać i doskonalić swoje zdolności w zakresie orientacji sytuacyjnej. Chociaż nowa platforma GSS stanowi ważny krok naprzód, istnieje możliwość dalszych usprawnień poprzez włączenie monitorowania sektorowego w celu zapewnienia w czasie zbliżonym do rzeczywistego informacji na temat zakłóceń w świadczeniu usług o krytycznym znaczeniu, na przykład w obszarach energii, transportu lub opieki zdrowotnej, aby wspierać bardziej kompleksową i opartą na przewidywaniu orientację sytuacyjną[23].

Ponieważ skuteczne wczesne ostrzeganie zależy również od silnych czynników organizacyjnych i ludzkich, podnoszenie świadomości i gotowości społeczeństwa będzie miało zasadnicze znaczenie dla przekształcenia wczesnego ostrzegania w działania ratujące życie. Oczekuje się, że uruchomienie satelitarnej usługi ostrzegania o zagrożeniach Galileo w 2026 r. znacznie zwiększy zdolności publicznego ostrzegania, zwiększając zasięg i redundancję systemu.

Aby zapewnić skuteczność SWO, konieczne będą dalsze wysiłki na rzecz udoskonalenia podstawowych procesów, wspierania inkluzywności, rozwoju podejść uwzględniających wiele zagrożeń oraz poprawy transgranicznej integracji SWO. Europejska strategia na rzecz unii gotowości będzie wyznaczać kierunek tych wysiłków, priorytetowo traktując rozwój i wykorzystanie narzędzi na szczeblu UE oraz rozszerzając międzysektorowe zdolności ERCC w zakresie monitorowania w celu wspierania bardziej kompleksowej orientacji sytuacyjnej.

Wiedza ta, wraz z niezbędnymi systemami i zdolnościami, mogłaby być również udostępniana władzom w najbliższym sąsiedztwie UE w celu budowania nie tylko ich zdolności, ale również synergii i interoperacyjności.

6. ODPORNOŚĆ W ZAKRESIE OCHRONY LUDNOŚCI

DRG nr 4 „Reagowanie” koncentruje się na zwiększeniu zdolności reagowania w ramach UMOL. Aby stawić czoła rosnącej złożoności krajobrazu ryzyka i zwiększyć gotowość, UMOL koncentruje się na rozwijaniu **zdolności reagowania kryzysowego**, takich jak specjalistyczny sprzęt i zespoły, a także powiązanych zdolności. Wysiłki te znajdują

[23] COM(2025)286, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=celex:52025DC0286.

odzwierciedlenie w niedawno przyjętym przez Komisję sprawozdaniu z postępów w zakresie zdolności oraz w odpowiednim dokumencie roboczym służb Komisji[24].

DRG nr 5 „Bezpieczeństwo” obejmuje zwiększenie odporności ochrony ludności poprzez dostosowanie do ram UE i NATO dotyczących budowania odporności w zakresie niezbędnych funkcji społecznych, takich jak dyrektywa (UE) 2022/2557 w sprawie odporności podmiotów krytycznych[25] i podstawowe wymogi NATO w zakresie odporności. Cel ten promuje poprawę ciągłości działania, poprawę koordynacji międzysektorowej i transgranicznej, działania komunikacyjne dotyczące ryzyka i zarządzanie informacjami oraz partnerstwa z sektorem prywatnym, społeczeństwem obywatelskim i organizacjami wolontariackimi. Promuje również ocenę po klęsce lub katastrofie i uczenie się w celu poprawy gotowości, reagowania i zapobiegania.

6.1. INICJATYWY KOMISJI

6.1.1. Inicjatywa przewodnia poświęcona testom warunków skrajnych dotyczącym centrów operacyjnych ds. sytuacji nadzwyczajnych

Aby poprawić **ciągłość działania operacji nadzwyczajnych w ramach UMOL**, Komisja uruchomiła inicjatywę przewodnią obejmującą dwa główne elementy: (i) testy warunków skrajnych dotyczące ciągłości działania Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego oraz (ii) wspieranie krajowych punktów kontaktowych w ich własnych testach za pomocą dobrowolnej metodyki i wymiany doświadczeń. W ramach tej inicjatywy ocenia się kluczowe elementy ciągłości działania, takie jak określenie podstawowych funkcji, obiektów i sprzętu, zasobów ludzkich i koordynacji, procesów komunikacyjnych oraz przeprowadzanie szkoleń i ćwiczeń.

Do tej pory **testy warunków skrajnych przeprowadziło dziesięć państw i ERCC**, a następnie podzieliło się swoimi podejściami i wyciągniętymi wnioskami. Inicjatywa przyczyniła się do zwiększenia wiedzy na temat ciągłości działania i określenia obszarów wymagających poprawy. W 2025 r. kontynuowano warsztaty mające na celu wymianę doświadczeń z ćwiczeń krajowych oraz opracowanie niewiążących wytycznych dotyczących ciągłości działania w ramach UMOL. Aby zapewnić stałą wymianę informacji w ramach całodobowej ciągłości operacyjnej w przypadku zdarzeń zakłócających, Komisja ustanowi specjalną grupę ekspertów. Wnioski wyciągnięte z tej inicjatywy mogą stanowić podstawę prac nad zapewnieniem ciągłości niezbędnych funkcji społecznych w ramach europejskiej strategii na rzecz unii gotowości.

6.1.2. Testowanie gotowości i koordynacji w przypadku złożonych kryzysów

W 2024 r. ERCC przeprowadziło **zakrojone na szeroką skalę ćwiczenie unijne „Integrated Resolve 2024 – równoległe i skoordynowane ćwiczenie (EU IR24 – PACE)”** w celu sprawdzenia gotowości UE do reagowania na złożone kryzysy hybrydowe. W ramach ćwiczenia sprawdzono funkcje UMOL i ERCC, oceniając ich wyniki w złożonym kryzysie wymagającym koordynacji międzysektorowej, transgranicznej i cywilno-wojskowej. Wzięło w nim udział ponad 900 uczestników spośród planistów i uczestników szkoleń ze służb

[24] SWD(2025) 146 final (s. 23–44), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52025SC0146.
[25] http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj

Komisji, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, agencji UE, Rady, 24 państw członkowskich, Norwegii, Stanów Zjednoczonych i NATO.

W tym samym roku UMOL odpowiedział na wspólny wniosek Estonii, Łotwy i Litwy o ocenę ich gotowości i **reagowania na masową ewakuację**. Zespół 20 ekspertów z państw członkowskich ocenił krajowe procedury masowej ewakuacji, współpracę regionalną, gotowość publiczną oraz rolę UMOL w takich scenariuszach, przedstawiając zalecenia dotyczące takich obszarów jak planowanie, schronienie awaryjne, ewakuacja medyczna oraz strategie ograniczania ryzyka chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego (CBRJ). Wykonując te prace, eksperci nawiązali współpracę z przedstawicielami instytucji państwowych i samorządowych oraz organizacji pozarządowych.

6.1.3. Wyciąganie wniosków z przypadków, gdy uruchomiono UMOL, w zakresie zapobiegania, gotowości i reagowania

Ustanowiony w ramach UMOL **program „Wdrożone doświadczenia i wnioski" (LLP)** umożliwia państwom członkowskim i państwom uczestniczącym refleksję nad doświadczeniami płynącymi z przypadków uruchomienia UMOL, określając obszary wymagające poprawy w zakresie reagowania, gotowości i zapobiegania. Oprócz ogólnych spotkań LLP organizowane są również spotkania poświęcone konkretnym tematom, takim jak pożary, powodzie, reagowanie na duże trzęsienia ziemi i ewakuacje konsularne, co obejmuje działania zapobiegawcze, przygotowawcze i w zakresie reagowania. Spotkania te poskutkowały wprowadzeniem środków takich jak wcześniejsze pozycjonowanie strażaków i zwiększenie gotowości Europy do walki z pożarami roślinności, w tym poprzez zwiększenie zdolności rescEU w zakresie gaszenia pożarów lasów z powietrza.

Gdy państwa członkowskie i państwa uczestniczące wielokrotnie uruchamiały Unijny Mechanizm Ochrony Ludności w odniesieniu do tego samego rodzaju klęsk lub katastrof, Komisja przeprowadziła dogłębne analizy okoliczności i działań mające na celu **poprawę zapobiegania i gotowości, zgodnie z art. 6 ust. 4 decyzji w sprawie UMOL**. Komisja aktywnie współpracuje z organami krajowymi w dialogach mających na celu wzmocnienie środków zapobiegania i gotowości, oferując unijne wsparcie dla tego procesu.

6.2. INICJATYWY KRAJOWE

Organy ochrony ludności zaangażowały się w szerszą współpracę międzysektorową, którą to tendencję przyspieszyła pandemia COVID-19. Wiele krajów zgłasza istnienie stałych struktur służących do koordynacji wysiłków różnych sektorów, szczebli administracyjnych i zainteresowanych stron. Na przykład krajowe oceny ryzyka od dawna opierają się na podejściach międzysektorowych i podejściach z udziałem wielu zainteresowanych stron. **Krajowe sprawozdania i oceny wzajemne w dalszym ciągu podkreślają jednak potrzebę dalszej poprawy zintegrowanego podejścia do planowania i wdrażania**. Chociaż wiele państw konsultuje się z sektorem prywatnym, zwłaszcza z operatorami infrastruktury krytycznej, kontakty te mają często charakter doraźny.

Jeżeli chodzi o współpracę transgraniczną, państwa członkowskie i państwa uczestniczące zgłaszają **szereg dwustronnych i wielostronnych umów o współpracy z krajami sąsiadującymi, a także organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi**. Godne uwagi przykłady dobrych praktyk obejmują regiony krajów nordyckich, Beneluksu i Morza Bałtyckiego, w których ustanowione struktury współpracy ułatwiają koordynację kryzysową, wymianę informacji o ryzyku, wzajemną pomoc i wspólne ćwiczenia.

Chociaż odporność ochrony ludności zależy od **odpowiedniego i elastycznego finansowania** w celu umożliwienia szybkiego reagowania kryzysowego i trwałych inwestycji, brakuje krajowych informacji na temat źródeł finansowania i przydziału środków. Podczas gdy większość państw członkowskich i państw uczestniczących zgłasza istnienie mechanizmów elastycznego przydziału środków w nagłych wypadkach, tylko kilka krajów dysponuje **specjalnymi rezerwami na wypadek klęsk i katastrof**, które to rezerwy – w przeciwieństwie do ogólnych rezerw na nieprzewidziane wydatki – są specjalnie przeznaczone na reagowanie w przypadku klęsk i katastrof, co zapewnia większą przewidywalność i szybszy dostęp do finansowania.

Państwa zgłaszają różne instrumenty finansowe i źródła finansowania dostępne w celu zasilenia inwestycji w ochronę ludności, głównie ze źródeł publicznych. Bardzo niewiele państw dostarcza informacji na temat priorytetów inwestycyjnych i przydziału środków finansowych na działania w zakresie zapobiegania i gotowości. **Finansowanie UE** odgrywa uzupełniającą rolę w eliminowaniu luk inwestycyjnych i wspieraniu krajowych wysiłków na rzecz wzmocnienia systemów ochrony ludności. Organy ochrony ludności nadal napotykają jednak trudności w dostępie do tych zasobów ze względu na ograniczone zdolności administracyjne i ograniczoną znajomość zasad finansowania.

6.3. Dalsze działania

Testy warunków skrajnych dotyczące ciągłości działania centrów operacyjnych ds. sytuacji nadzwyczajnych okazały się obiecujące, a podobne działania należy rozszerzyć, by określić obszary wymagające poprawy i ułatwić wzajemne uczenie się. Inwestowanie w odporność aktywów rzeczowych i procesów operacyjnych będzie również miało kluczowe znaczenie dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania służb ochrony ludności.

Odporność finansowa ma również zasadnicze znaczenie, a odpowiednie, elastyczne i trwałe finansowanie na wszystkich szczeblach będzie konieczne do wspierania skutecznej gotowości i operacji. Poczyniono postępy w budowaniu odporności dzięki partnerstwom transgranicznym i międzysektorowym, ale konieczne są dalsze prace, aby pokonać bariery

prawne i administracyjne utrudniające wspólne działania w zakresie ochrony ludności. Narzędzia takie jak BridgeforEU[26] mogą ułatwić współpracę, a strategiczne ramy zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami mogą umożliwić bardziej skoordynowane podejście obejmujące całą administrację rządową.

Europejska strategia na rzecz unii gotowości odegra kluczową rolę w ukierunkowywaniu działań na rzecz odporności całego systemu w odpowiednich obszarach polityki w ramach podejścia obejmującego całą administrację rządową, w tym w opracowaniu minimalnych kryteriów gotowości w odniesieniu do podstawowych usług. Konieczne będzie bardziej systematyczne rozwiązywanie trudności w dostępie do źródeł finansowania z innych obszarów polityki poprzez lepsze budowanie zdolności i wymianę najlepszych praktyk między służbami i państwami z myślą o bardziej zintegrowanym podejściu do wzmacniania odporności i gotowości na klęski i katastrofy oraz sytuacje kryzysowe.

W ramach UMOL podjęto kroki w celu usunięcia tych barier poprzez podnoszenie świadomości, pomoc w opracowywaniu projektów oraz narzędzia wspierające planowanie inwestycji. Wysiłki te będzie trzeba zintensyfikować, aby sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu.

7. ZWIĘKSZENIE WSPARCIA DLA WYSIŁKÓW KRAJOWYCH: EWOLUUJĄCY ZESTAW NARZĘDZI DO BUDOWANIA ZDOLNOŚCI

Unijna sieć wiedzy w zakresie ochrony ludności od czasu jej uruchomienia w 2021 r. **stała się ośrodkiem docelowym dla społeczności zajmującej się ochroną ludności**, umożliwiając zainteresowanym stronom nawiązanie kontaktów i dzielenie się wiedzą fachową, co zwiększa poziom gotowości operacji reagowania kryzysowego w ramach UMOL. Za pośrednictwem swojej platformy internetowej, biuletynu informacyjnego i wydarzeń unijna sieć wiedzy na bieżąco informuje społeczność o wdrażaniu DRG i powiązanych tematach. Należąca do tej sieci internetowa biblioteka wiedzy[27], uruchomiona w 2024 r., udostępnia repozytorium zasobów na temat DRG i zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami, natomiast interaktywne grupy dyskusyjne[28], takie jak grupa ds. informowania o ryzyku, umożliwiają osobom zajmującym się ochroną ludności wymianę pomysłów i najlepszych praktyk.

Komisja rozszerzyła zestaw narzędzi do budowania zdolności w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, aby lepiej wspierać działania na rzecz ochrony ludności w zakresie zapobiegania ryzyku klęsk i katastrof, gotowości i budowania odporności. Ten zestaw narzędzi jest dostosowany do strategicznych priorytetów UMOL oraz DRG i obejmuje:

I. **dotacje w ramach UMOL na rzecz odporności na klęski i katastrofy**: „Pomoc techniczna w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami" (ścieżka 1)[29], koncentrująca się na projektach realizowanych w jednym kraju oraz „Wiedza

[26] COM(2023) 790 final z 12.12.2023.
[27] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/knowledge-library.
[28] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/groups.
[29] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/technical-assistance-disaster-risk-management-call-proposals-track1.

niezbędna do działania w zakresie zapobiegania i gotowości" (KAPP)[30], wspierająca inicjatywy współpracy między wieloma krajami;

II. **Instrument finansowy pomocy technicznej (TAFF)**[31], wprowadzony w 2024 r. w celu udostępniania wiedzy fachowej w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami, zapewniany przez Bank Światowy i Globalny Instrument na rzecz Ograniczania Zakresu Klęsk Żywiołowych i Odbudowy (GFDRR).

Wsparcie w ramach ścieżki 1, KAPP i TAFF w latach 2023–2024 otrzymało 65 projektów z różnych krajów, przy łącznym wkładzie UE w wysokości 43 mln EUR. W tych projektach zostały uwzględnione wszystkie DRG.

III. **Program ocen wzajemnych UMOL** nadal zapewniał krajowym i regionalnym organom ochrony ludności możliwość otrzymania niezależnej oceny ich systemów zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami od partnerów z innych państw przez cały okres jego realizacji w latach 2022–2024. Program zaktualizowano w celu uwzględnienia nowej metodyki dostosowanej do zarządzania ryzykiem pożarów roślinności, którą zastosowano w przeglądach zarządzania ryzykiem takich pożarów w Grecji[32], we Włoszech[33] i w niemieckim kraju związkowym Brandenburgia[34], co świadczy o możliwości dostosowania podejścia do kontekstu krajowego i regionalnego.

Warsztaty w 2024 r.[35], w których uczestniczyli przedstawiciele państw poddanych przeglądowi i recenzenci oceny wzajemnej, podkreśliły wartość programu ocen wzajemnych w ułatwianiu wymiany wiedzy i stymulowaniu usprawnień. Usprawnienia wdrożone w cyklu 2022–2024, w tym udoskonalenia procesu, ramy analityczne i promowanie reform, zostały powszechnie uznane i docenione.

W 2024 r. w ramach UMOL przeprowadzono również **cztery misje na rzecz zapobiegania i gotowości** w Czechach w zakresie zarządzania ryzykiem pożarów roślinności, w Chile w odniesieniu do pożarów lasów, w Ukrainie w zakresie CBRJ oraz w Estonii, Łotwie i Litwie w zakresie masowej ewakuacji.

Kompleksowy **program szkoleniowy UMOL** przyczynił się do przygotowania ekspertów i poprawy zdolności reagowania na różnego rodzaju klęski i katastrofy. W 2023 r. program zmieniono w celu zwiększenia indywidualnych kompetencji ekspertów i personelu, koordynacji i interoperacyjności rozmieszczanych międzynarodowo zdolności reagowania. Przeprowadzono trzydzieści ćwiczeń (EU MODEX i ćwiczenia na pełną skalę) w oparciu o konkretne scenariusze, w tym trzęsienia ziemi, nagłe sytuacje medyczne, pożary lasów, powodzie i CBRJ. Działania te przyczyniły się do zwiększenia zbiorowego poziomu gotowości UE do radzenia sobie ze skutkami klęsk i katastrof.

---

[30] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/knowledge-action-prevention-preparedness-call-proposals-kapp.

[31] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/technical-assistance-financing-facility-taff.

[32] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/document/download/a7be6df5-6e70-4397-ae7e-53f5d74374da_en?filename=EL%20Peer%20Review_final%20report.pdf.

[33] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/document/download/10fe9a6f-869e-4fa6-923e-d4bdc8400129_en?filename=peer%20review%20wildfires%20italy_final%20report%202024.pdf.

[34] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/system/files/2025-07/wildfire-peer-review-lb_final-report-june-2025_en.pdf.

[35] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/news/ucpm-peer-review-programme-lessons-learnt-and-next-steps.

7.1. Dalsze działania

Narzędzia wsparcia w ramach UMOL zostały znacznie rozbudowane i oferują obecnie szerszy zakres wariantów, które są zgodne z DRG, a jednocześnie umożliwiają dostosowywanie do szczególnych potrzeb władz krajowych i regionalnych. Nastąpił dalszy rozwój unijnej sieci wiedzy w celu ułatwienia dostępu do dobrych praktyk, badań naukowych i wzajemnego uczenia się.

W nadchodzących latach ogólne ramy oceny dotyczące ocen wzajemnych (PRAF) zostaną zaktualizowane, co zapewni ich dalszą adekwatność i skuteczność. Ponadto w latach 2025–2027 zaplanowano sześć ocen wzajemnych, począwszy od Kosowa* i Czech, co zapewni cenne możliwości wzajemnego uczenia się i wymiany najlepszych praktyk. Dzięki dalszej ewolucji i ulepszaniu narzędzi wsparcia Komisja, a także państwa członkowskie i państwa uczestniczące będą lepiej przygotowane do wzmocnienia zarządzania ryzykiem i budowania odporności.

* Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

8. WNIOSKI

Zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami w UE znacznie się poprawiło w ostatnich latach dzięki wzmocnieniu unijnego systemu ochrony ludności, czym wykazano jego zdolność do dostosowania się do rosnących potrzeb szybko zmieniającego się krajobrazu ryzyka. Podobnie sprawozdawczość krajowa na podstawie decyzji w sprawie UMOL wykazuje stałe postępy w zarządzaniu ryzykiem na szczeblu krajowym. Zwiększenie zdolności reagowania i potencjału UMOL, w połączeniu z większym naciskiem na proaktywne zarządzanie ryzykiem i budowanie odporności, umożliwiło UE lepsze reagowanie na coraz bardziej złożone klęski i katastrofy.

Przyjęcie DRG w 2023 r. stanowiło ważny kamień milowy i wytyczyło wspólny kierunek w pięciu kluczowych obszarach ochrony ludności: poprawie przewidywania, gotowości ludności, wczesnym ostrzeganiu, zdolności reagowania i odporności w zakresie ochrony ludności. Podjęte następnie specjalne inicjatywy przewodnie z powodzeniem przełożyły te priorytety na konkretne działania, angażując krajowe organy ochrony ludności i innych partnerów we wspólne wysiłki na rzecz zwiększenia odporności UE.

Postępy w realizacji UMOL są istotne nie tylko jako rozwój sektorowy, ale również stanowią podstawę szerszych wysiłków strategicznych na rzecz zwiększenia gotowości UE. W europejskiej strategii na rzecz unii gotowości, przedstawiając jej kompleksową wizję gotowości UE, określono działania mające na celu lepsze przewidywanie szerokiego zakresu ryzyka i zagrożeń, zapobieganie im i reagowanie na nie, a także podnoszenie świadomości i informowanie społeczeństwa oraz angażowanie obywateli. Ścisłe powiązanie prac UMOL z wizją europejskiej strategii na rzecz unii gotowości stanowi wyjątkową okazję dla UE do wykorzystania mocnych stron i wiedzy fachowej UMOL do stymulowania postępów w zakresie gotowości i budowania odporności.

UMOL wykazał swoją wartość jako kluczowy element unijnego systemu ochrony ludności. Jego dalszy rozwój, zwłaszcza poprzez dalsze wdrażanie DRG i ciągłe rozwijanie narzędzi budowania potencjału w ramach unijnej sieci wiedzy, będzie miał zasadnicze znaczenie dla poszerzenia zakresu i ambicji europejskiej strategii na rzecz gotowości.

Patrząc w przyszłość i w obliczu szybko zmieniającego się krajobrazu ryzyka, konieczne są dalsze wysiłki. Wzmocnienie odporności Europy będzie wymagało trwałego zaangażowania i wspólnych działań ze strony całej UE, jej państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego. Kompleksowe podejście oparte na analizie ryzyka ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia podatności na zagrożenia i ukierunkowania inwestycji strategicznych w zdolności UE niezbędne do zapobiegania przyszłym kryzysom, łagodzenia ich skutków, przygotowania się na nie i odbudowy po nich.

Współpraca w zakresie gotowości musi również rozciągać się na bezpośrednie sąsiedztwo Unii. Zwiększenie odporności w tych regionach przyczyni się do wspólnego bezpieczeństwa, a ostatecznie wzmocni odporność samej UE.