KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.5.2024 r.
COM(2024) 212 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie oceny Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności – wzmacnianie gotowości Unii na wypadek sytuacji wyjątkowej

Spis treści

1. Wprowadzenie – UMOL, zwiększenie gotowości UE 2
2. Realizacja celów pomimo wyzwań. Zagrożenia pojawiające się na horyzoncie 2
3. Wyniki oceny – UMOL działający w zmieniającym się krajobrazie zagrożeń 6
4. Spojrzenie w przyszłość – wyciąganie wniosków z przeszłości w celu wzmocnienia zdolności UE do stawiania czoła kryzysom 8
5. Wnioski 11

1. Wprowadzenie – UMOL, zwiększenie gotowości UE

Po wystąpieniu klęski żywiołowej ochrona ludności[1] jest ratunkiem dla poszkodowanych osób. W przypadku gdy kryzys przewyższa zdolności pojedynczego państwa, Unijny Mechanizm Ochrony Ludności („UMOL")[2] stanowi podstawę operacyjną ułatwiającą kolektywną odpowiedź Europy, zarówno w jej granicach, jak i poza nimi.

Chociaż w objętym oceną okresie 2017–2022 UMOL uruchomiono ponad 500 razy, w samym tylko okresie między 2020 a 2022 rokiem UMOL uruchomiono ponad 320[3] razy, co oznaczało pięciokrotny wzrost w porównaniu ze średnią z poprzedniej dekady. Ten trend wzrostowy uwidacznia rosnące znaczenie UMOL-u we wzmacnianiu gotowości Unii na wszystkich poziomach w przypadku sytuacji wyjątkowej.

W 2021 r. kapituła Nagrody Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za dobrą administrację doceniła wyjątkowy wkład DG ECHO oraz ESDZ, których nadzwyczajne wysiłki ułatwiły ponad połowie miliona obywateli Unii powroty z różnych miejsc na świecie w czasie pandemii COVID-19.

Stanowi to przykład zasadniczej roli, jaką działające w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności instytucje i agencje Unii Europejskiej odgrywają we wspieraniu i uzupełnianiu działań państw członkowskich w czasach kryzysu. Ochrona naszego społeczeństwa, przyrody i dziedzictwa kulturowego zależy zasadniczo od naszej zdolności do zapobiegania przyszłym klęskom żywiołowym i do przygotowania się na nie. Ochrona ludności nie działa w oderwaniu od wspólnych wysiłków, wymaga ona przełamywania schematycznego myślenia i spójnego współdziałania w ramach Unii w celu wzmocnienia naszej zbiorowej odporności i gotowości.

W niniejszym komunikacie przedstawiono zmieniające się potrzeby i wyzwania, wobec których staje ochrona ludności w Europie, oraz sformułowano zalecenia w zakresie zarządzania klęskami żywiołowymi, mające na celu zwiększenie skuteczności powiązanych ze sobą działań polegających na zapobieganiu, przygotowaniu i reagowaniu w ramach UMOL-u.

2. Realizacja celów pomimo wyzwań. Zagrożenia pojawiające się na horyzoncie

Krajobraz zagrożeń w Europie radykalnie się zmienia. Obecnie UE stoi w obliczu wielu jednoczesnych wyzwań i zagrożeń o różnej naturze i coraz większej złożoności. Wzrost liczby konfliktów, katastrof spowodowanych przez człowieka i klęsk żywiołowych – w tym ekstremalnych zdarzeń pogodowych – oraz zmieniający się charakter zagrożeń dla bezpieczeństwa stanowią coraz większe wyzwanie dla struktury zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi w UE oraz dla skuteczności UMOL-u. Stały wzrost

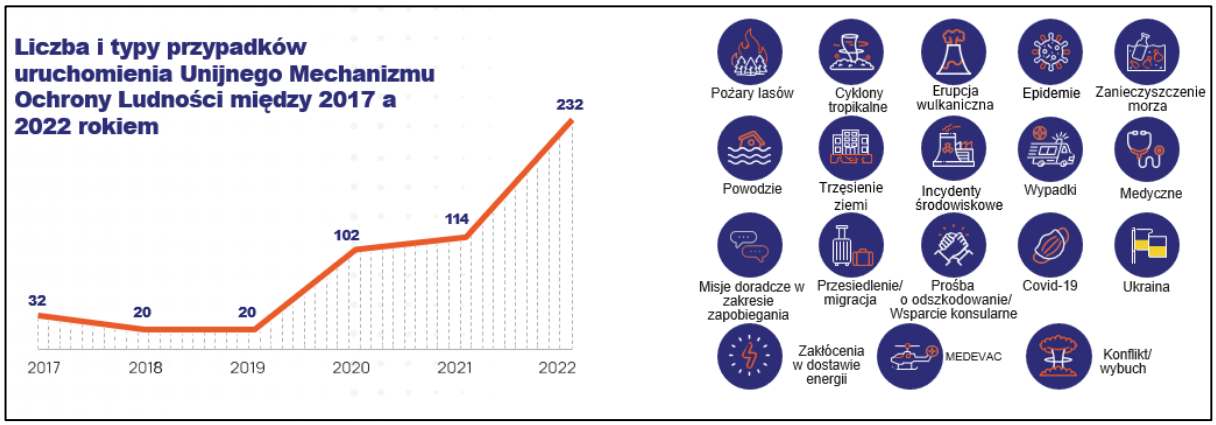
[1] Ochrona ludności polega na udzielaniu pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych pod auspicjami organów rządowych w ramach przygotowań do klęski lub katastrofy bądź bezpośrednio po jej wystąpieniu w Europie i na świecie.

[2] W Unijnym Mechanizmie Ochrony Ludności uczestniczy 27 państw członkowskich oraz 10 państw trzecich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Islandia, Czarnogóra, Macedonia Północna, Mołdawia, Norwegia, Serbia, Turcja i Ukraina).

[3] Uruchomienie mechanizmu w 2022 r. w następstwie wojny w Ukrainie było policzone jedynie jeden raz, jednak wiąże się ono z ponad 120 zaktualizowanymi wnioskami o pomoc.

liczby uruchomień Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w ostatnich latach wskazuje, że tendencja ta będzie się utrzymywać.

Rys. 1 – Liczba i typy przypadków uruchomienia Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności



Wykres (po lewej) pokazuje rosnącą liczbę przypadków uruchomienia Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności między 2017 a 2022 rokiem. Symbole (po prawej) ilustrują rodzaj kryzysów, na które UMOL reagował we wskazanym okresie.

Pięć kluczowych wymiarów przedstawionych poniżej stanowi przykład tego zmieniającego się krajobrazu zagrożeń i pokazuje, w jaki sposób UMOL już wykorzystuje swoją zdolność do adaptacji oraz cały zestaw instrumentów służących przeciwdziałaniu zagrożeniom we wszystkich tych wymiarach. Przewiduje się jednak, że zmieniające się zagrożenia będą miały w przyszłości bardziej znaczący wpływ na Europę, przypuszczalnie pogłębiając różnice w sposobie, w jaki Europa radzi sobie z zagrożeniami.

2.1. Radzenie sobie ze złożonością: skoordynowane odpowiedzi na pojawiające się kryzysy

W ocenie podkreślono niezwykłą elastyczność Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w dostosowywaniu się do zmieniających się wyzwań[4]. Jako doskonały przykład tej elastyczności wskazano szybkie zmiany w prawodawstwie UE służące uwzględnieniu narzędzi DG ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (ECHO). W tym kontekście zdecydowana większość zainteresowanych stron[5], zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, uznała znaczne zwiększenie możliwości gromadzenia zapasów środków medycznych w ramach rescEU, dokonane w następstwie pandemii COVID-19, za godne uwagi osiągnięcie.

Przez cały okres dokonywania oceny było jasne, że Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego („ERCC") odgrywa zasadniczą rolę koordynacyjną między organami ds. ochrony ludności a organami ds. zdrowia, a także między ministerstwami spraw zagranicznych państw członkowskich i państw uczestniczących wraz z ESDZ i delegaturami UE. Wraz z Sekretarzem Generalnym usprawniało też koordynację między dyrekcjami Komisji Europejskiej, ESDZ i Radą. Ta współpraca międzysektorowa okazała się kluczem do przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19, włączając w to zapewnienie środków medycznych i wsparcie logistyczne konsulatów pomagających w powrocie obywatelom Unii, którzy utknęli w państwach trzecich. W tym kontekście kluczowymi czynnikami sukcesu były innowacyjne podejścia i zdolność przystosowania się do nowych sytuacji.

[4] Większość respondentów ankiety z udziałem organów państw członkowskich (ICF, niezależne badanie pomocnicze UMOL 2017–2022).

[5] Ankieta z udziałem organów państw członkowskich i instytucji UE (ICF, niezależne badanie pomocnicze UMOL 2017–2022).

2.2. Dynamiczne wyzwania: dostosowanie systemów mapowania ryzyka i wczesnego ostrzegania

Specjalna grupa dyskusyjna, złożona z naukowców uczestniczących w ocenie UMOL-u, określiła obszary, które wymagają poprawy, aby wzmocnić skuteczność systemów wczesnego ostrzegania (SWO) w ramach zwiększania gotowości na poziomie krajowym i unijnym. Wprowadzenie zmian do systemu wczesnego ostrzegania może służyć zwłaszcza:

1. Zapewnieniu **mniejszego rozproszenia informacji** w całym unijnym i krajowym SWO: kilka zainteresowanych stron podkreśliło, że wyzwanie związane z zarządzaniem ogromną ilością informacji pochodzących z różnych systemów utrudnia szybkie przeprowadzanie ocen eksperckich podczas poważnych wydarzeń. Ponadto SWO na poziomie unijnym mógłby oddziaływać na krajowe SWO w sposób bardziej systematyczny[6].

2. **Uwzględnieniu większej liczby zagrożeń**: dzięki monitorowaniu w czasie zbliżonym do rzeczywistego pożary środowiskowe, powodzie i susze należą do zagrożeń najskuteczniej objętych systemami wczesnego ostrzegania i monitorowania. Można by jednak usprawnić monitorowanie powodzi, stanów zagrożenia zdrowia oraz innych spowodowanych przez człowieka lub antropogenicznych klęsk żywiołowych i zwiększyć jego skuteczność[7].

2.3. Pilne działania: mobilizowanie środków na wypadek poważnych i transgranicznych klęsk żywiołowych

Latem 2023 r. Europę dotknęły fale upałów, rekordowe pożary roślinności i katastrofalne powodzie. Często zdarzały się one jednocześnie, wpisując się w szerszy schemat ekstremalnej klimatologii. W lipcu i sierpniu 2023 r. temperatury na świecie osiągnęły rekordowe poziomy, przekraczając określony w porozumieniu paryskim próg 1,5 °C. Służy to jako prognostyk potencjalnych uśrednionych warunków letnich w przyszłości, jeżeli nie zostaną podjęte działania na rzecz klimatu.

Wyniki oceny wykazały, że prewencyjne rozmieszczenie strażaków w 2021 r. miało pozytywny wpływ na ułatwienie wymiany wiedzy między strażakami w regionach dotkniętych pożarami lasów. Podejście to zostało również dobrze przyjęte jako narzędzie służące wzmocnieniu skuteczności reagowania. W 2021 r. strażacy zostali prewencyjnie rozmieszczeni w Grecji, aby udzielić pomocy w okresie letnich pożarów lasów. W następstwie pozytywnych informacji zwrotnych od państw członkowskich i państw uczestniczących inicjatywa ta została odnowiona, a 11 państw członkowskich zobowiązało się do wysłania prawie 450 strażaków do Francji, Grecji i Portugalii w ramach przygotowań do nadchodzącego sezonu pożarów lasów.

---

[6] W tym kontekście jeden organ krajowy zauważył, że systemy krajowe niektórych państw są lepiej dostosowane do unijnego SWO. Podniósł on godny uwagi przypadek gwałtownych powodzi w 2021 r. w Niemczech, kiedy to informacje wczesnego ostrzegania były dostępne na szczeblu europejskim, ale władze lokalne i regionalne nie wiedziały o systemie i o skali spodziewanych powodzi.

[7] Niedawnym przykładem działania UMOL-u w tej dziedzinie jest współfinansowanie nowego systemu wczesnego ostrzegania o wszelkich zagrożeniach dla Państwowej Straży Pożarnej i Służb Ratownictwa Łotwy. Główne wyniki projektu obejmowały studium wykonalności porównujące różne rozwiązania, jakie przedsiębiorstwa telekomunikacyjne mogłyby zapewnić, badanie populacyjne mające na celu ocenę poziomu świadomości łotewskiej ludności w zakresie ostrzegania o katastrofach oraz projekt architektury proponowanego systemu, w tym wymaganej infrastruktury i interoperacyjności.

W ocenie podkreślono także, że zdecydowana większość zainteresowanych stron doceniła elastyczność UMOL-u, a co ważniejsze, jego zdolność do szybkiego dostosowywania się do nowych sytuacji i reagowania na nie. Wprowadzenie rezerwy rescEU, wraz z niedawną, szybką decyzją o zwiększeniu floty lotniczej rescEU, zostało ogłoszone jako godne uwagi świadectwo elastyczności UMOL-u i jego zdolności innowacyjnych pozwalających mu utrzymać znaczenie. Pochwalono również łatwość adaptacji programów szkoleniowych UMOL i EU MODEX i uznano je za dowód elastyczności Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności.

2.4. Zmieniające się ryzyka i zagrożenia dla bezpieczeństwa wymagające zwiększonych zdolności reagowania

Odpowiedź na rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie spowodowała największe jak dotąd uruchomienie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, w tym złożone operacje logistyczne. 15 lutego 2022 r. Ukraina uruchomiła UMOL w ramach przygotowań do sytuacji wyjątkowej o dużej skali, a następnie swój pierwotny wniosek wielokrotnie aktualizowała. Wnioski obejmowały m.in. środki medyczne, żywność, sprzęt noclegowy, sprzęt gaśniczy, oprzyrządowanie informatyczne i komunikacyjne, aparaturę do ochrony dziedzictwa kulturowego, środki przeciwdziałania w dziedzinie CBRJ oraz zaopatrzenie rolne.

Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego wsparło Polskę, Rumunię i Słowację w tworzeniu centrów logistycznych[8] UMOL-u, w których odbierano i łączono pomoc, by następnie wysyłać ją do Ukrainy. Ponadto w odpowiedzi na znaczną liczbę zapytań przedsiębiorstw prywatnych w następstwie kampanii „Stand for Ukraine", przeprowadzonej przez Komisję, w Belgii stworzono projekt pilotażowy mający na celu przekazywanie darowizn z sektora prywatnego w ramach rescEU.

W odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie na leczenie Komisja Europejska (DG ECHO i DG SANTE) ustanowiła standardową procedurę operacyjną ewakuacji medycznej (MEDEVAC) osób przesiedlonych z Ukrainy. Polska, Mołdawia, Słowacja i Ukraina zwróciły się o wsparcie operacji ewakuacji medycznej ze swoich krajów do innych państw europejskich z dostępną opieką szpitalną.

Inicjatywa dotycząca tworzenia scenariuszy[9] ma także na celu dostarczenie kompleksowych dowodów przymawiających za wprowadzaniem dalszych usprawnień UMOL-u w celu sprostania spodziewanym wyzwaniom w zmieniającym się krajobrazie zagrożeń w Europie, włączając w to kaskadowe skutki zagrożeń bezpieczeństwa, które mogą prowadzić do zwiększonego prawdopodobieństwa wystąpienia międzysektorowych, obejmujących różne kraje, klęsk żywiołowych o daleko idących konsekwencjach. Zasadniczo scenariusze wzmacniają argumenty przemawiające za uruchomieniem dodatkowych zasobów oraz wprowadzeniem dostosowań do obecnego funkcjonowania UMOL-u w całym cyklu zarządzania sytuacjami wyjątkowymi i związanych z tym zmian w ramach prawnych UMOL-u.

2.5. Ochrona osób najbardziej zagrożonych: przeciwdziałanie wpływowi klęsk żywiołowych na najsłabsze grupy

Zagrożenia związane z klimatem w nieproporcjonalny sposób dotykają najsłabsze grupy ludności ze względu na czynniki społeczno-ekonomiczne, takie jak dochód, płeć, wiek,

[8] Dofinansowanie do towarów przekazywanych za pośrednictwem centrów logistycznych.
[9] Wdrożona na podstawie art. 10 ust. 1 decyzji nr 1313/2013/UE.

niepełnosprawność, zdrowie i wykluczenie społeczne, przy czym istniejące wcześniej niekorzystne warunki dodatkowo ograniczają zdolność najsłabszych grup do podniesienia się po klęskach żywiołowych[10]. Od początku rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie udokumentowano przypadki przemocy ze względu na płeć i przemocy seksualnej, mowy nienawiści i ksenofobii.

Na tym tle oraz w kontekście zalecenia i komunikatu Komisji w sprawie „unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy”[11] Komisja opowiedziała się za systematycznym uwzględnianiem szczególnych potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym osób z niepełnosprawnościami i dzieci, w ramach krajowych systemów wczesnego ostrzegania.

3. Wyniki oceny – UMOL działający w zmieniającym się krajobrazie zagrożeń

Opisana powyżej nowa rzeczywistość zarządzania sytuacjami wyjątkowymi stworzyła liczne możliwości wykazania skuteczności i efektywności UMOL-u jako instrumentu nadzwyczajnego, który może jeszcze bardziej wzmocnić odporność Europy na złożone, długotrwałe i niekiedy zbiegające się kryzysy. Ocena ta znalazła potwierdzenie w głównych ustaleniach dotyczących działania UMOL-u w latach 2017–2022.

Główne ustalenia dotyczące wyników Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności z oceny przeprowadzonej w latach 2017–2022

1. UMOL dostosowany został do zmieniających się presji i potrzeb oraz skutecznie utrzymał wysoki wskaźnik reagowania, mimo że był częściej uruchamiany;
2. UMOL wykazał się elastycznością w dostosowywaniu się do zmieniających się potrzeb w terenie i nieoczekiwanych wydarzeń; nowatorskie odpowiedzi na nowe wymiary kryzysów stanowiły kluczowy czynnik sukcesu;
3. UMOL został wzmocniony w wymiarze zapobiegania i gotowości, co zwiększyło jego efektywność kosztową;
4. UMOL przyczynił się do zwiększenia gotowości na wypadek klęsk żywiołowych na szczeblu krajowym i unijnym;
5. UMOL pomógł zacieśnić współpracę między podmiotami zaangażowanymi w ochronę ludności a nietradycyjnymi podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie klęskami żywiołowymi;
6. UMOL przyczynił się do poszerzenia wiedzy o klęskach żywiołowych w społeczności zajmującej się ochroną ludności;
7. mapowanie ryzyka za pomocą przeglądu zagrożeń na poziomie UE przyczyniło się do skuteczniejszego zapobiegania klęskom żywiołowym, chociaż nadal istnieją wyzwania w zakresie porównywalności i dostępności danych;
8. UMOL ułatwił współpracę transgraniczną między UE, państwami członkowskimi i państwami uczestniczącymi w zakresie gotowości i reakcji na wypadek klęsk żywiołowych;
9. DG ECHO i krajowe organy ochrony ludności borykają się z ograniczeniem zasobów i znacznym obciążeniem pracą.

[10] Komisja Europejska, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zarządzanie ryzykiem klimatycznym – ochrona ludzi i dobrobytu, COM/2024/91 final, <b04a5ed8-83da-4007-9c25-1323ca4f3c92_en (europa.eu)>.

[11] Zalecenie Komisji z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy, 2023/C 56/0, <EUR-Lex – 32023H0215(01) – EN – EUR-Lex (europa.eu)>; Komisja Europejska, Komunikat pt. „Unijne cele w zakresie odporności na klęski i katastrofy”: Wspólne działania na rzecz radzenia sobie z przyszłymi sytuacjami wyjątkowymi, COM/2023/61 final, < EUR-Lex - 52023DC0061 - EN - EUR-Lex (europa.eu)>.

Ocena wykazała również, że zmieniający się krajobraz ryzyka i zagrożeń poddał próbie Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. Ocenę tę podziela Rada Europejska w odniesieniu do szerszego europejskiego systemu zarządzania kryzysowego. W kilku konkluzjach Rady z lat 2023[12] i 2024[13] zwrócono uwagę na wyzwania związane z kryzysami międzysektorowymi i transgranicznymi oraz klęskami żywiołowymi i katastrofami spowodowanymi przez człowieka, które dodatkowo potęguje prognozowany wzrost zagrożeń klimatycznych.

Nacisk położono ogólnie na wzmocnienie europejskiej odporności w obszarach strategicznych poprzez podejście do gotowości i reagowania uwzględniające wszystkie zagrożenia oraz wykorzystujące odpowiednie mechanizmy, w tym UMOL. Ponadto zdolność do utrzymania funkcji społecznych zależy od tego, czy państwa członkowskie systematycznie włączają do wszystkich odpowiednich polityk podejście uwzględniające wszystkie zagrożenia, zapewniając tym samym odporność już na etapie projektowania[14]. Pierwszą linią obrony w zarządzaniu ryzykiem są polityki, które mogą zmniejszać podatność na zagrożenia i ograniczać narażanie ludzi[15]. Na tym tle wysiłki na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej mają kluczowe znaczenie dla zwiększenia odporności i zdolności reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę wspomniane powyżej polityczne ukierunkowanie, kluczową kwestią stało się zabezpieczenie zrównoważonego funkcjonowania istniejącego modelu zarządzania sytuacjami wyjątkowymi w ramach UMOL-u. Jednocześnie uznaje się potrzebę dalszego przystosowania UMOL-u do nowych zagrożeń i ryzyk w ramach bardziej integracyjnego podejścia uwzględniającego wszystkie zagrożenia w szerszej architekturze zarządzania kryzysowego Europy.

Podobnie, w niezależnej opinii naukowej w sprawie strategicznego zarządzania kryzysowego w UE Grupa Głównych Doradców Naukowych przy UE[16] stwierdziła, że skuteczne zarządzanie kryzysowe wymaga wzmocnionego zarządzania UE, zwiększenia odporności infrastruktury, optymalizacji zasobów finansowych, rozwijania współpracy społecznej i zapewnienia dostępu do danych na potrzeby skutecznej komunikacji.

[12] Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 29–30 czerwca 2023 r. i 26–27 października 2023 r.
[13] Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 21–22 marca 2024 r.
[14] Decyzje strukturalne, takie jak decyzje dotyczące planowania przestrzennego, powinny uwzględniać wszystkie istotne zagrożenia i być zatwierdzane przez organy krajowe odpowiedzialne za odporność infrastruktury krytycznej i podmiotów krytycznych.
[15] COM(2024) 91 final.
[16] Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji, *Strategiczne zarządzanie kryzysowe w UE – poprawa zapobiegania kryzysom, gotowości, reagowania i odporności*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2022; <https://data.europa.eu/doi/10.2777/517560>.

Strategiczne zarządzanie kryzysowe w UE: poprawa zapobiegania kryzysom, gotowości, reagowania i odporności UE

Niezależne opinie naukowe, wydane w sprawie strategicznego zarządzania kryzysowego w UE przez Grupę Głównych Doradców Naukowych przy kolegium komisarzy europejskich, wykazały, że UE powinna:

1. opracować plan działania w celu stworzenia synergii między istniejącymi przepisami a instrumentami;
2. odpowiedzieć na kryzysy kaskadowe i transgraniczne przez wzmocnienie na poziomie europejskim strategicznego zarządzania kryzysowego;
3. zwiększyć odporność infrastruktury krytycznej na skutki kaskadowe;
4. sprawić, by istniejące instrumenty i zasoby finansowe UE były bardziej skalowalne, możliwe do szybkiego wdrożenia i wydajne;
5. ściśle współpracować ze społeczeństwem w celu skutecznego zarządzania kryzysami oraz
6. dostarczyć interoperacyjne dane wysokiej jakości i łatwe do przekazania informacje na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Oprócz dostrzegania potrzeby wzmocnienia odporności Europy na wstrząsy na szczeblu politycznym dziewięciu na dziesięciu Europejczyków ma też poczucie, że ważne jest, aby UE pomagała w koordynowaniu odpowiedzi na klęski żywiołowe w UE i w innych krajach[17]. 94% obywateli Unii uważa również, że gdy dochodzi do klęski żywiołowej, przeciwdziałanie której przerasta możliwości jednego kraju Unii, pozostałe państwa członkowskie powinny udzielić mu pomocy.

4. Spojrzenie w przyszłość – wyciąganie wniosków z przeszłości w celu wzmocnienia zdolności UE do stawiania czoła kryzysom

Szkody spowodowane katastrofami rosną znacząco, podczas gdy ogólna zdolność absorbowania takich wstrząsów i odbudowy po nich jest ograniczona. W związku z tym UE stoi przed wyzwaniem, jakim jest zapewnienie, by europejskie podejście do zarządzania kryzysowego wytrzymało próbę czasu. Wymaga to silnego Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, który będzie w stanie dostosować się do stale zmieniającego się krajobrazu zagrożeń. W odpowiedzi Komisja opracowała pięć zaleceń strategicznych.

Zalecenie 1 – Wzmocnić zdolności reagowania operacyjnego Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności

Powodzenie UMOL-u zależy zasadniczo od zdolności państw członkowskich. Podstawa ta wymaga dalszego wzmocnienia, przy jednoczesnym wspieraniu większego zaangażowania, zarówno w ramach europejskiej puli ochrony ludności (ECPP), jak i rescEU. Zasadnicze znaczenie ma przygotowanie zarówno europejskiej puli ochrony ludności, jak i rescEU, do skutecznego przeciwdziałania transgranicznym zagrożeniom na dużą skalę w przyszłości.

Należy wzmocnić zdolności UMOL-u w oparciu o luki zidentyfikowane w drodze wspólnej analizy scenariuszy i kompleksowej oceny potrzeb na poziomie europejskim, uwzględniając związek między ochroną ludności a bezpieczeństwem oraz jego przyszłe potrzeby w zakresie interoperacyjności jako ważne strategiczne wskazówki na przyszłość. W sektorach,

[17] Komisja Europejska, Ochrona ludności – Eurobarometr (luty 2024 r.), 2977/SP541, <Ochrona ludności w UE – luty 2024 r. – badanie Eurobarometr (europa.eu)>.

w których zidentyfikowano wspólne potrzeby i zagrożenia, dalsze rozszerzenie rescEU jest najbardziej efektywnym kosztowo wyborem, a także wyrazistym przejawem europejskiej solidarności i zaangażowania UE na rzecz zbiorowej odporności i zdolności reagowania.

Ponadto UMOL musi być w stanie stale dostosowywać się do zmieniających się technologii, a także odgrywać przodującą rolę w opracowywaniu oraz propagowaniu skutecznych i efektywnych narzędzi i instrumentów reagowania na klęski żywiołowe.

Zalecenie 2 – Wzmocnić działania zapobiegawcze i gotowość UE poprzez koordynację międzysektorową, podejście uwzględniające wszystkie zagrożenia oraz silne Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego

Niezbędne jest aktywne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron na wszystkich etapach zapobiegania klęskom żywiołowym, gotowości i reagowania na nie w ramach podejścia uwzględniającego całe społeczeństwo/wszystkie zagrożenia. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego dowiodło swojej zdolności do ścisłej współpracy z różnymi służbami w złożonych sytuacjach kryzysowych (zwłaszcza w obszarach takich jak CBRJ, współpraca cywilno-wojskowa, zagrożenia cybernetyczne hybrydowe, zdrowotne, wsparcie logistyczne pomocy konsularnej i zmiana klimatu). Dalsze rozdrobnienie sektorowych struktur reagowania jest niedopasowane do potrzeb radzenia sobie ze złożonymi scenariuszami i z tego względu należy go unikać. Podniesienie roli Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego jako międzysektorowego centrum kryzysowego Komisji połączyłoby sektorową wiedzę ekspercką z różnych obszarów polityki, zapewniając kompleksową spójność operacyjną i skuteczność w ramach lepiej zintegrowanego unijnego systemu reagowania kryzysowego.

Ważne jest w związku z tym, żeby zapewnione zostało dostosowanie wszystkich procesów unijnych i krajowych[18] w celu zagwarantowania odporności już na etapie projektowania. Filar zapobiegawczy UMOL-u musi być lepiej powiązany z innymi politykami i programami UE, które mają zdolność wpływania na odporność społeczną.

Ponadto reagowanie na katastrofy dotykające ludność cywilną za pomocą komponentów bezpieczeństwa lub obrony wiąże się z koniecznością systematycznej koordynacji między organami cywilnymi, bezpieczeństwa i obrony na wszystkich etapach cyklu zarządzania klęskami żywiołowymi. Gotowość cywilna i wojskowa powinny się uzupełniać i angażować całe społeczeństwo. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego powinno zacieśnić współpracę z NATO, ESDZ i ONZ (OCHA), ułatwiając sprawne reagowanie na sytuacje wyjątkowe związane z klimatem albo na scenariusze konfliktu. To samo dotyczy współpracy z wybranymi organizacjami międzynarodowymi i krajami, które posiadają specjalistyczną wiedzę i zdolności niezbędne do zarządzania poważnymi klęskami żywiołowymi.

Należy ponadto zintensyfikować wysiłki na rzecz zwiększenia zaangażowania sektora prywatnego na poziomie UE w specjalistyczne zadania w zakresie ochrony ludności związane z zapobieganiem, gotowością i reagowaniem. Wiąże się to z ustanowieniem porozumień dotyczących współpracy strategicznej z odpowiednimi podmiotami prywatnymi w jasno określonym zakresie.

[18] W tym poprzez wykorzystanie Instrumentu Wsparcia Technicznego i programu Komisji Europejskiej „Horyzont Europa”.

Zalecenie 3 – Usprawnić wymianę wiedzy i kwalifikacji w zakresie określania ryzyka i wczesnego ostrzegania

Transgraniczne i międzysektorowe klęski żywiołowe występujące w wielu państwach Unii muszą zajmować bardziej znaczącą pozycję w odpowiednich europejskich i krajowych ocenach ryzyka. Można to osiągnąć poprzez rozszerzenie analizy podstawowych czynników ryzyka i pojawiających się zagrożeń, wykorzystanie istniejących zasobów w różnych sektorach, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, oraz skorzystanie z wiedzy i kwalifikacji stron trzecich. Mogłoby to znaleźć odzwierciedlenie w bardziej kompleksowym unijnym przeglądzie zagrożeń, łączącym wszystkie sektory[19].

Należy również zwiększyć wymianę wiedzy między krajowymi organami ochrony ludności, w tym zwłaszcza wysoce specjalistycznej wiedzy eksperckiej na temat klęsk żywiołowych o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia, ale poważnych skutkach. Dlatego zasadnicze znaczenie ma wzmocnienie wymiany informacji i interoperacyjności systemów wczesnego ostrzegania we wszystkich państwach członkowskich przy zastosowaniu podejścia uwzględniającego wszystkie zagrożenia. UMOL/ERCC zajmuje pozycję pozwalającą na dobrą koordynację tych wysiłków.

Elastyczna i kompleksowa europejska struktura zarządzania klęskami żywiołowymi wymaga ponadto bardziej systematycznej wymiany wiedzy na wszystkich poziomach. Należy dalej wzmacniać UMOL, aby wytworzyć powiązania między instytucjami naukowymi a państwami członkowskimi oraz udostępnić wiedzę naukową wszystkim zainteresowanym stronom.

Rola Komisji w wysiłkach na rzecz informowania o ryzyku związanym z klęskami żywiołowymi i sytuacjami kryzysowymi powinna być kompleksowo wkomponowana w działania różnych służb w celu zapewnienia wartości dodanej dla państw członkowskich i obywateli Unii.

Zalecenie 4 – Uwzględnić i zaspokoić potrzeby najsłabszych grup w istniejących porozumieniach dotyczących zapobiegania, gotowości i reagowania

Niedawne wydarzenia, takie jak powodzie, pożary lasów i rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie, pokazały, że najsłabsze grupy w stopniu niewspółmiernym odczuwają skutki poważnych klęsk żywiołowych. Szczególnie istotne jest, aby w większym stopniu uwzględniać i zaspokajać potrzeby tych najsłabszych grup – w szczególności osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i społeczności marginalizowanych – w ramach istniejących porozumień dotyczących zapobiegania, gotowości i reagowania.

Można to osiągnąć za pomocą różnych środków, takich jak przystosowane systemy wczesnego ostrzegania i mechanizmy ostrzegania, zapewnienie jasnych, przystępnych i praktycznych komunikatów ostrzegawczych w wielu językach w celu dotarcia do wszystkich grup ludności, wdrożenie dostosowanych do potrzeb działań w zakresie gotowości i reagowania, systematyczne włączanie najsłabszych grup do ocen ryzyka oraz wzmocnienie ich reprezentacji w planowaniu zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami.

[19] Rola usługi programu Copernicus w zakresie zarządzania kryzysowego powinna zostać wzmocniona na szczeblu unijnym i krajowym. Po uruchomieniu nowa satelitarna usługa ostrzegania o zagrożeniach Galileo (EWSS) będzie ważnym uzupełnieniem istniejących systemów wczesnego ostrzegania.

Zalecenie 5 – Zapewnić długotrwałe europejskie zarządzanie klęskami żywiołowymi w wymiarze międzysektorowym i transgranicznym dzięki zwiększeniu budżetu oraz synergii i integracji z odpowiednimi instrumentami UE

Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie skuteczności i efektywności inwestycji w ramach UMOL-u, ze szczególnym uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju, tak aby wywierały długoterminowy pozytywny wpływ na odporność Europy i życie obywateli Unii. Zwiększenie budżetu jest też kluczowe w przypadkach, gdy inwestycje na poziomie europejskim okazują się efektywne kosztowo i przynoszą wartość dodaną.

Europejskie zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi musi ponadto zostać włączone do wszystkich odpowiednich unijnych instrumentów finansowania. Biorąc pod uwagę rosnące ryzyko związane z klęskami żywiołowymi i ich wpływ na rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy w UE, ważne jest zapewnienie, aby zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi zostało włączone jako priorytet inwestycyjny do głównego nurtu finansowania we wszystkich odpowiednich programach unijnych. Każde euro wydane w tym obszarze pozwala zaoszczędzić znaczne kwoty dzięki niższym kosztom reagowania, co jest szczególnie widoczne w odniesieniu do pożarów środowiskowych (około 2 mld euro rocznie).

Ponadto, aby uzupełnić istniejące ramy, UMOL wymaga większej elastyczności w dostosowywaniu mechanizmów reagowania i finansowania w celu zaspokojenia nadzwyczajnych potrzeb w złożonych lub długotrwałych scenariuszach kryzysowych za pomocą możliwych specjalnych mechanizmów finansowania w sytuacjach wyjątkowych. Organy ochrony ludności, państwa członkowskie i Komisja skorzystałyby z uproszczonych stóp współfinansowania i bardziej elastycznych bezpośrednich procedur udzielania zamówień. Środki te ostatecznie zwiększyłyby sprawność UMOL-u i jego zdolność do zapewnienia na czas reakcji dostosowanej do kryzysów.

5. Wnioski

Nadszedł czas, aby Komisja, mając na względzie nową rzeczywistość Europy, dalej rozwijała zintegrowane podejście do zarządzania kryzysowego, które umożliwi koordynację wspólnej pracy wszystkich odpowiednich służb Komisji, skutecznie wspierając i uzupełniając wysiłki państw członkowskich w ramach zapobiegania, gotowości i reagowania. W związku z tym to wzmocnione podejście powinno sprzyjać zapobieganiu, zwiększać gotowość oraz ułatwiać szybką i efektywną odpowiedź na klęski żywiołowe, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i Unii.

Na szczeblu Komisji potrzebne jest podejście horyzontalne w celu poprawy spójności, uniknięcia powielania i nakładania się działań, przy jednoczesnym wykorzystaniu potencjalnych synergii. ERCC jest naturalną i najbardziej kompetentną jednostką koordynującą, która rozumie, analizuje, koordynuje i mobilizuje działania we wszystkich odpowiednich sektorach i wymiarach zarządzania klęskami żywiołowymi. Rozdrobnienie wielu instrumentów w różnych służbach doprowadziłoby do braku efektywności i potencjalnego powielania działań, co utrudniłoby zintegrowane, odporne i skuteczne europejskie zarządzanie kryzysowe, którego obywatele Unii oczekują.

Ponadto, aby w następnej dekadzie sprostać głównym wyzwaniom w zakresie zarządzania kryzysowego, a mianowicie zmianie klimatu i zmieniającym się zagrożeniom bezpieczeństwa, Komisja i państwa członkowskie muszą zwiększyć swoją gotowość strategiczną w ścisłej współpracy z kluczowymi interesariuszami i partnerami. Wzmocnienie

rescEU, najskuteczniejszego i najbardziej efektywnego narzędzia na poziomie UE, zwiększyłoby odporność Unii na zagrożenia, które mogłyby wywrzeć wpływ na zasadniczą tkankę społeczeństwa europejskiego.