KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.4.2023 r.
COM(2023) 194 final

2023/0095 (COD)

Wniosek

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Niniejszy wniosek ma na celu zmianę decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności[1] („decyzja”), w ramach którego Unia Europejska wspiera, koordynuje i uzupełnia działania państw członkowskich[2] w obszarze ochrony ludności w celu zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka, zapewnienia gotowości do nich i reagowania na nie na terytorium Unii i poza nią.

Jedynym celem proponowanej zmiany jest zapewnienie, aby Unia mogła nadal udzielać wsparcia kryzysowego państwom członkowskim podczas walki z pożarami lasów za pośrednictwem zdolności utworzonych w ramach „okresu przejściowego rescEU”, do czasu gotowości stałej europejskiej floty do gaszenia pożarów lasów z powietrza. Konkretnie w niniejszym wniosku proponuje się przedłużenie daty końcowej okresu przejściowego, o której mowa w art. 35, z 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2027 r. W ten sposób data zostanie dostosowana do aktualnych wieloletnich ram finansowych (WRF).

Rosnące temperatury i długie okresy suszy podnoszą ryzyko pożarów lasów w Unii, są one również coraz częstsze i coraz bardziej intensywne. Sezon pożarowy w 2022 r. w Unii był rekordowy. Odnotowano łącznie 2 707 pożarów lasów o zasięgu powyżej 30 hektarów. Spaleniu uległo 786 316 hektarów gruntów (ponad trzykrotność powierzchni Luksemburga). Obszar ten był znacznie większy niż w roku poprzednim (416 413 ha). Ponadto dane za 2022 r. wskazują, że spalona powierzchnia gruntów wzrosła średnio o ponad 250 % od chwili rozpoczęcia w 2006 r. pomiarów na poziomie unijnym. Pożary lasów stały się również poważnym problemem o zasięgu ogólnoeuropejskim, dotykającym nie tylko region Morza Śródziemnego, ale również państwa takie jak Republika Czeska, Niemcy i Słowenia, o czym świadczą przypadki uruchomienia Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności przez te kraje w ostatnim czasie. Istotnym przykładem jest Szwecja, która doświadczyła poważnych pożarów lasów w 2018 r. 20 państw członkowskich odnotowało w 2022 r. więcej spalonych obszarów niż średnia z poprzednich lat.

Jak udowadniają sezony pożarowe w ostatnich latach, straty środowiskowe, klimatyczne, gospodarcze i społeczne związane z pożarami lasów są ogromne. W samym tylko 2022 r. pożary lasów spowodowały straty gospodarcze szacowane na ponad 2 mld EUR i doprowadziły do emisji ponad 25 mln ton CO2. Około 35 % spalonych w 2022 r. terenów należało do obszarów Natura 2000[3].

---

1 Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 924.

2 W świetle art. 28 ust. 1 lit. a) decyzji nr 1313/2013/UE odniesienia do państw członkowskich obejmują również państwa uczestniczące w rozumieniu art. 4 pkt 12 decyzji nr 1313/2013/UE.

3 Sieć Natura 2000 obejmuje kluczowe obszary rozrodu i odpoczynku gatunków rzadkich i zagrożonych oraz niektóre rzadkie typy siedlisk przyrodniczych, które są chronione w sposób odrębny. Sieć rozciąga się na wszystkie 27 państw UE i obejmuje tereny zarówno na lądzie, jak i na morzu. Celem sieci jest zapewnienie długoterminowego przetrwania najbardziej wartościowych i zagrożonych gatunków i siedlisk przyrodniczych Europy, które zostały wymienione w dyrektywie ptasiej (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa) oraz w dyrektywie siedliskowej (dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory).

Oczekuje się, że to niepokojące tempo wzrostu liczby pożarów lasów w całej Europie utrzyma się w nadchodzących latach ze względu na skutki zmiany klimatu. Przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen odniosła się do tej kwestii w swoim orędziu o stanie Unii we wrześniu 2022 r., podczas którego stwierdziła, że „Ponieważ jednak zjawiska te występują coraz częściej i z coraz większą siłą, Europa będzie potrzebowała większych zdolności reagowania. Dlatego też dziś ogłaszam, że w ciągu przyszłego roku podwoimy nasze zdolności w zakresie walki z pożarami".

Wraz ze zmianą decyzji w 2019 r.[4] powstała rescEU – europejska rezerwa zdolności w zakresie zapewniania pomocy w nadzwyczajnie trudnych sytuacjach, podczas których zdolności istniejące na szczeblu krajowym oraz zdolności zgłoszone wcześniej przez państwa członkowskie do europejskiej puli ochrony ludności nie są w stanie zapewnić skutecznej odpowiedzi na różnego rodzaju klęski i katastrofy, lub są niewystarczające. Zdolności te zostały utworzone, w szczególności w zakresie gaszenia pożarów lasów z powietrza, jako uzupełnienie zdolności krajowych[5]. Chociaż niektóre z tych zdolności są łatwo dostępne na rynku i możne je stosunkowo szybko nabyć, przygotowanie zdolności w zakresie gaszenia pożarów lasów z powietrza wymaga więcej czasu. Aby zapewnić sprawne przejście do pełnego wdrożenia rescEU, Komisja została upoważniona, na okres przejściowy wynoszący początkowo pięć lat, do dostarczenia finansowania w celu zapewnienia szybkiej dostępności odpowiednich zdolności krajowych. Określono również, że Komisja i państwa członkowskie powinny dążyć do pozyskania dodatkowych zdolności – w tym śmigłowców gaśniczych – aby skuteczniej i sprawniej reagować na ryzyko pożarów lasów już od lata 2019 r.[6] Na podstawie opublikowanego 9 lipca 2018 r. badania rynku na temat aktualnej dostępności zasobów przeznaczonych do gaszenia pożarów lasów z powietrza[7] oszacowano, że wystarczy pięć lat, aby specjalistyczne statki powietrzne były ponownie dostępne na rynku, pozwalając tym samym na zbudowanie stałej floty. W związku z tym w art. 35 decyzji określono datę końcową stosowania tego przepisu przejściowego, tj. 1 stycznia 2025 r. Rozwój sytuacji rynkowej w ostatnim czasie, w szczególności brak wymaganych wysokospecjalistycznych statków powietrznych na rynku, pokazuje jednak, że stworzenie przystosowanych do lądowania na wodzie statków powietrznych na potrzeby gaszenia pożarów lasów z powietrza będzie wymagało dłuższych ram czasowych (wykraczających poza 2024 r.). Negocjacje z producentem takich specjalistycznych statków powietrznych są na końcowym etapie; zgodnie z najnowszymi zapewnieniami producenta dostawa pierwszych samolotów po uzgodnionej cenie ma rozpocząć się w 2026 r. W związku z tym datę końcową określoną w art. 35 należy przedłużyć do końca obowiązywania aktualnych WRF, tj. do 31 grudnia 2027 r. Okres ten objąłby całą pulę środków finansowych przewidzianych w WRF na realizację Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (UMOL), zgodnie z art. 19 ust. 1a.

Niniejszy wniosek ma na celu szybkie zapewnienie dostępności odpowiednich zdolności krajowych również po sezonie pożarowym w 2024 r., kiedy wygasa ważność obecnego przepisu przejściowego. Umowy dotyczące uruchomienia zdolności w zakresie gaszenia pożarów lasów z powietrza będą musiały zostać przygotowane z dużym wyprzedzeniem, tj. w 2024 r. W związku z tym decyzję należy zmienić w trakcie trwania obecnej kadencji, aby

---

4 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/420 z dnia 13 marca 2019 r. zmieniająca decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. L 77 z 20.3.2019, s. 1).

5 Pozostałe obszary interwencji w ramach rescEU obejmują m.in. incydenty chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe, pilną pomoc medyczną, transport i logistykę oraz dostawy energii w sytuacjach nadzwyczajnych.

6 Motyw 34 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/420 z dnia 13 marca 2019 r. zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. L 77 z 20.3.2019, s. 1).

7 BADANIE RYNKU NA TEMAT DOSTĘPNOŚCI ZASOBÓW PRZEZNACZONYCH DO GASZENIA POŻARÓW LASÓW Z POWIETRZA – ZAMÓWIENIE NA BADANIE ECHO/2018/A1/396_01.

umożliwić rozpoczęcie przygotowań w 2024 r. Współustawodawcy powinni zatem bezzwłocznie zająć się tym ukierunkowanym wnioskiem.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejszy wniosek dotyczy wyłącznie przedłużenia okresu, o którym mowa w art. 35 decyzji, i nie wpływa w żaden inny sposób na treść tego przepisu. W związku z tym wniosek pozostaje w pełni spójny z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Żaden akt ustawodawczy w ramach innej polityki Unii nie jest obecnie w stanie zapewnić realizacji celu określonego w tym wniosku. W związku z tym nie dochodzi do pokrywania się z innymi działaniami w tej dziedzinie polityki. Dąży się jednak do zapewnienia ścisłej koordynacji, spójności i komplementarności z działaniami prowadzonymi w ramach innych polityk Unii. Wniosek tworzy również synergię z innymi obszarami polityki, takimi jak przystosowanie się do zmiany klimatu i instrumenty w dziedzinie zapobiegania klęskom żywiołowym i zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, których celem jest lepsze przeciwdziałanie skutkom zmiany klimatu.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Podstawę prawną wniosku stanowi art. 196 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Unia posiada kompetencje wspierające w dziedzinie ochrony ludności. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność w zakresie zapobiegania klęskom i katastrofom, przygotowania się do nich i reagowania na nie. Jednym z powodów ustanowienia Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności był fakt, że wielkie klęski i katastrofy mogą przerastać zdolności reagowania państw członkowskich działających w pojedynkę. Istotą mechanizmu jest zapewnienie państwom członkowskim dobrze skoordynowanej i szybkiej wzajemnej pomocy. Cel wniosku nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie działające indywidualnie. Ma to szczególne znaczenie w przypadku wystąpienia klęski lub katastrofy (albo większej ich liczby) o daleko sięgających skutkach, które przekraczają zdolności państw członkowskich oraz które mogą utrudnić udzielanie wzajemnej pomocy. W takich przypadkach działania unijne mogłyby polegać na zarządzaniu sytuacjami obejmującymi znaczące elementy transgraniczne i dotyczące wielu państw lub regionów, które to elementy wymagają całościowej koordynacji i spójnych działań na poziomie wyższym niż krajowy. Obejmuje to zapewnienie zdolności, takich jak specjalistyczne statki powietrzne, które mogą pomóc ograniczyć skutki pożarów lasów. Do korzyści należy zaliczyć ograniczenie ofiar śmiertelnych oraz strat środowiskowych, gospodarczych i materialnych.

- **Proporcjonalność**

Wniosek nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyznaczonego celu oraz opiera się na istniejącej polityce. Odnosi się on do konkretnej luki, która została stwierdzona od czasu przyjęcia decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/420 zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/836 zmieniającego decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, i zawiera

ukierunkowane rozwiązanie pozwalające tę lukę wyeliminować. Obciążenie administracyjne dla Unii i państw członkowskich pozostaje ograniczone, ponieważ wniosek nie ma na nie wpływu.

- **Wybór instrumentu**

Ze względu na jego ograniczony zakres, wniosek dotyczący decyzji zmieniającej decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności uznaje się za odpowiedni.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny *ex post*/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Nie dotyczy.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

W związku z niszczycielskimi pożarami lasów, które nawiedziły Europę Południową i Środkową w 2022 r., 5 września 2022 r. Komisja Europejska zwołała w Brukseli nieformalne posiedzenie ministerialne na temat wzmocnienia gotowości na wypadek pożarów i reagowania na nie. Ministrowie, sekretarze stanu i dyrektorzy generalni państw członkowskich ds. ochrony ludności omówili szybkie skoordynowane działania europejskie w ramach UMOL mające na celu lepszą ochronę Unii i jej obywateli przed pożarami w 2023 r. i w kolejnych latach. Wyrażono szczególne zaniepokojenie brakiem wystarczającej liczby samolotów i helikopterów gaśniczych we wszystkich dotkniętych pożarami krajach, co dodatkowo obciąża ustanowioną już sezonową europejską rezerwę samolotów gaśniczych. Rezerwa ta jest współfinansowana przez Komisję i ma na celu tymczasowe wypełnienie luk do momentu udostępnienia od 2026 r. nowej stałej europejskiej floty samolotów gaśniczych (zwanej rescEU i złożonej z 14 średnich i lekkich wodnosamolotów oraz dziewięciu średniej wielkości śmigłowców, uzupełniających floty krajowe). Osiągnięto szerokie porozumienie w sprawie rozszerzenia istniejącej sezonowej europejskiej rezerwy samolotów gaśniczych poprzez sfinansowanie włączenia do niej od lata 2023 r. dodatkowych śmigłowców i lekkich statków powietrznych na kluczowych europejskich obszarach. Podejście to zostało również omówione na 49. nieformalnym posiedzeniu dyrektorów generalnych ds. ochrony ludności, które odbyło się w Pradze w październiku 2022 r., oraz z państwami członkowskimi na szczeblu technicznym.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Przygotowując niniejszy wniosek, Komisja opierała się na zewnętrznej wiedzy fachowej w zakresie zapobiegania pożarom lasów, gotowości na nie i reagowania w przypadku ich wystąpienia. W dniach 10–11 stycznia 2023 r. spotkała się jedna z grup ekspertów Komisji – grupa ekspertów ds. wniosków wyciągniętych z reagowania na sytuacje nadzwyczajne[8]. Jednym z głównych wniosków z tego posiedzenia było osiągnięcie konsensusu co do faktu, że sezon pożarowy w 2022 r. był jednym z najtrudniejszych w historii Europy oraz że w całej Europie wyraźnie brakuje zdolności lotniczych umożliwiających reagowanie na rosnącą liczbę jednoczesnych pożarów. Przeprowadzona przez Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego analiza luk wykazała, że w okresach, kiedy państwa członkowskie wnioskowały o pomoc, brakowało dziennie średnio czterech statków powietrznych, a w niektóre dni sezonu pożarowego osiągnięto szczytowy brak wynoszący 10 statków

[8] Rejestr grup ekspertów Komisji i innych podobnych zespołów (europa.eu).

powietrznych. Eksperci stwierdzili wyraźną potrzebę zwiększenia zasobów, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

- **Ocena skutków**

Z uwagi na techniczny i pilny charakter wniosku nie przeprowadzono oceny skutków. Przy przygotowywaniu niniejszego dokumentu wykorzystano jednak wnioski wyciągnięte z sezonu pożarowego w 2022 r., sformułowane w ramach ścisłej współpracy z właściwymi zainteresowanymi stronami na poziomie krajowym i unijnym (zainteresowane strony zgodziły się na przedłużenie stosowania przepisu). Przyczyniło się to do oceny skutków proponowanych rozwiązań w zakresie polityki, które rozszerzą obecne działania.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie dotyczy.

- **Prawa podstawowe**

Nie dotyczy.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Począwszy od 2023 r. tymczasowa flota rescEU ma składać się łącznie z 22 samolotów i 4 śmigłowców. Utrzymanie tego poziomu floty do końca obowiązywania aktualnych WRF (tj. do 31 grudnia 2027 r.) jest niezbędne. Biorąc pod uwagę łączne inwestycje we flotę do gaszenia pożarów lasów z powietrza, szacowany wpływ na budżet można uwzględnić w ramach bieżącej puli środków finansowych na UMOL.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Art. 34 decyzji stanowi, że działania objęte pomocą finansową są regularnie monitorowane w celu śledzenia postępów w ich realizacji. Komisja ocenia stosowanie decyzji i przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania okresowe i oceniające *ex post*, a także komunikat w sprawie skuteczności, efektywności pod względem kosztów i dalszego wdrażania decyzji. Wyżej wymienione oceny powinny opierać się na wskaźnikach wymienionych w art. 3 decyzji. Aktualnie trwa ocena, która zgodnie z art. 34 ust. 3 decyzji ma zostać zakończona do grudnia 2023 r.

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

Nie dotyczy.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W niniejszej inicjatywie ustawodawczej proponuje się przedłużenie do 31 grudnia 2027 r. daty końcowej okresu, o którym mowa w art. 35 decyzji.

2023/0095 (COD)

Wniosek

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 196,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego[9],

uwzględniając opinię Komitetu Regionów[10],

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE[11] określa ramy prawne rescEU. Celem tego mechanizmu jest zapewnienie pomocy w bardzo trudnych sytuacjach, w których wszystkie dostępne zdolności na szczeblu krajowym oraz zdolności zgłoszone przez państwa członkowskie do europejskiej puli ochrony ludności nie są w stanie zapewnić skutecznej reakcji.

(2) Wraz z rosnącymi temperaturami i długotrwałymi okresami suszy wzrasta ryzyko pożarów lasów w Unii Europejskiej, są one również coraz częstsze i coraz bardziej intensywne. Ograniczona dostępność specjalistycznych zdolności reagowania, w tym zdolności w zakresie gaszenia pożarów lasów z wykorzystaniem statków powietrznych przystosowanych do lądowania na wodzie, stanowi poważny brak i główne wyzwanie operacyjne Unii w obliczu jednoczesnych pożarów lasów.

(3) Ze względu na niezbędną elastyczność, która została zapewniona okresem przewidzianym w art. 35 decyzji nr 1313/2013/UE, konieczne jest przedłużenie daty końcowej z 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2027 r., aby umożliwić Unii zapewnienie dodatkowych zdolności rescEU w zakresie działań z powietrza w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w trakcie stopniowego tworzenia stałej europejskiej floty do gaszenia pożarów lasów z powietrza.

(4) Należy zatem odpowiednio zmienić decyzję nr 1313/2013/UE,

---

9 Dz.U. C […] z […], s. […].

10 Dz.U. C […] z […], s. […].

11 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 924).

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Zmiana

W decyzji nr 1313/2013/UE wprowadza się następujące zmiany:

(1) w art. 35 akapit pierwszy datę „1 stycznia 2025 r.” zastępuje się datą „31 grudnia 2027 r.”.

Artykuł 2

Wejście w życie

Niniejsza decyzja wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 3

Adresaci

Niniejsza decyzja skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego	*W imieniu Rady*
Przewodnicząca	*Przewodniczący*