

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.10.2010
SEK(2010) 1243 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Dokument uzupełniający

**W kierunku większej zdolności Europy do reagowania w przypadku klęsk i katastrof:
rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej**

COM(2010) 600
SEC(2010) 1242

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Dokument uzupełniający

W kierunku większej zdolności Europy do reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej

A. Wstęp

Sprawozdanie z oceny skutków ma na celu dostarczenie Komisji informacji niezbędnych do opracowania komunikatu w sprawie zdolności UE do reagowania w przypadku klęsk i katastrof, którego przyjęcie planowane jest na listopad 2010 r. W szczególności celem sprawozdania jest poinformowanie Komisji o wykonalności różnych wariantów polityki, które mogą zostać poddane dalszej analizie z myślą o rozwijaniu zdolności UE do reagowania w przypadku klęsk i katastrof na obszarze Unii i poza nią.

Przedstawiona w sprawozdaniu ocena z założenia nie ma być wyczerpująca. Wręcz przeciwnie – przeprowadzona analiza jest współmierna do założonych celów. Jako że komunikat nie będzie przedstawiał propozycji rozwiązań, lecz jedynie obecne możliwości dalszego rozwijania zdolności UE do reagowania na wypadek klęsk i katastrof, z ewentualnym wskazaniem preferowanego wariantu, pełna ocena wpływu nie jest konieczna ani wymagana na tym etapie. Kiedy – o ile w ogóle – konkretne wnioski ustawodawcze osiągną zaawansowane stadium, zajdzie konieczność przeprowadzenia bardziej dogłębnej analizy skutków wybranych wariantów.

Sprawozdanie skupia się głównie na elementach komunikatu, których skutki są możliwe do określenia i które zatem wymagają oceny wpływu, czyli na nowych wariantach polityki oraz różnych sposobach zorganizowania i uporządkowania współpracy unijnej w dziedzinie ochrony ludności. Należy zauważyć, że komunikat dotyczyć będzie również wykorzystania efektu synergii wynikającego z połączenia z pomocą humanitarną, ale jako że przełoży się to jedynie na deklaracje polityczne dotyczące potrzeby wzmocnienia dotychczasowej praktyki i polityki UE, odrębna ocena wpływu w tym zakresie nie wydaje się konieczna.

B. Określenie problemu i cele

i. Określenie problemu

Wartość obecnie funkcjonującego unijnego mechanizmu ochrony ludności jest powszechnie uznawana. System dobrze sprawdza się w praktyce, w pełni realizując założone cele i osiągając wyniki powyżej oczekiwań. Szereg czynników zewnętrznych budzi jednak obawy, czy – i jak – należy rozszerzyć dotychczasowy zakres działania systemu, aby sprostać przyszłym wyzwaniom w gospodarny sposób, zapewniając jednocześnie skuteczniejszą, szybszą i bardziej przewidywalną koordynację. Na przykład ogólna sytuacja finansowa i ograniczenia budżetowe zwracają uwagę na konieczność dopilnowania, by wszelkie podejmowane działania były możliwie jak najbardziej opłacalne. Ponadto na szczeblu unijnym i światowym obserwujemy wzrost częstości występowania klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka (np. technologicznych i środowiskowych), prowadzący do zwiększonej liczby operacji ochrony ludności podejmowanych przez UE w ramach przedmiotowego mechanizmu. Klęski i katastrofy stają się ponadto coraz bardziej nasilone i dotkliwe w skutkach, co najprawdopodobniej wynika z czynników takich jak zmiany klimatyczne, terroryzm, urbanizacja i intensyfikacja działalności przemysłowej. Aby uniknąć pogłębiania się różnic między potrzebami i możliwościami, UE musi maksymalnie zwiększyć skuteczność reagowania, co – jak wskazują dotychczasowe doświadczenia – można osiągnąć przy ograniczonym udziale dodatkowych środków.

Główny mankament unijnego mechanizmu ochrony ludności polega na tym, że ponieważ powstał on do celów wsparcia i koordynacji, a zatem uzależniony jest od dobrowolnych i składanych *ad hoc* ofert pomocy ze strony państw członkowskich, nie może on gwarantować dostępności pomocy w przypadku poważnej klęski lub katastrofy. Doraźny charakter dotychczasowego systemu siłą rzeczy oznacza, że unijny mechanizm ochrony ludności jest reaktywny, a nie proaktywny. Niemożność przewidzenia rodzaju i skali pomocy zaoferowanej w danej sytuacji kryzysowej sprawia, że centrum monitorowania i informacji (MIC) nie jest w stanie opracowywać awaryjnych planów pomocy, co nieuchronnie prowadzi do pewnej improwizacji na etapie bezpośredniego reagowania, negatywnie wpływając na ogólną *skuteczność*. Ponadto decyzje o uruchomieniu ważnej pomocy są niekiedy podejmowane z opóźnieniem, a czas reakcji zależy od państw członkowskich, które mogą, lecz nie muszą, szybko wystąpić z ofertą pomocy. Warianty zwiększające przewidywalność i zdolność systemu do lepszego koordynowania pomocy państw członkowskich z całą pewnością zapewniłyby wartość dodaną.

Z biegiem lat okazało się ponadto, że system, w ramach którego państwa członkowskie oferują pomoc rzeczową, prowadzi również do pewnej fragmentacji. Jako że państwa członkowskie proponują pomoc w reakcji na daną sytuację kryzysową, niekoniecznie biorąc pod uwagę ogół wysiłków pomocowych UE, składane oferty mogą wykazywać brak *spójności*. W istocie MIC może dojść do wniosku, iż wsparcie ze strony państw członkowskich w nadmiarze zaspokaja niektóre potrzeby kraju zwracającego się o pomoc, pomijając inne. Solidniejszy system, który zapewniałby spójną reakcję UE i maksymalizowałby efekt synergii między poszczególnymi zaangażowanymi podmiotami, z całą pewnością przyniósłby korzyści pod względem spójności i gospodarności.

ii. Cele

Ogólnym celem jest rozwinięcie i wzmocnienie zdolności UE do reagowania w przypadku klęsk i katastrof poprzez wykorzystanie wszystkich dostępnych narzędzi, możliwości i wiedzy fachowej oraz maksymalizację efektów synergii i komplementarności między nimi. Zaproponowane warianty mają na celu stworzenie solidniejszego i trwalszego systemu, który zapewniałby lepszą ochronę ludzi, środowiska naturalnego i mienia bezpośrednio po katastrofie.

Innym ważnym czynnikiem, który należy uwzględnić w tym kontekście, są zmiany wynikające z traktatu lizbońskiego. Artykuł 196 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyraźnie sankcjonuje działania Unii w dziedzinie ochrony ludności, zapewniając między innymi podstawę prawną do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w zakresie reagowania na klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez człowieka na terytorium Unii. Zawarta w art. 222 TFUE klauzula solidarności, która prawnie zobowiązuje państwa członkowskie do udzielania sobie wzajemnie pomocy, a UE do mobilizacji wszystkich dostępnych zasobów w sytuacjach kryzysowych, dodatkowo uwydatnia potrzebę dążenia do wzmocnienia zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof.

Ogólny cel zostanie osiągnięty poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

- poprawę skuteczności reakcji UE w przypadku katastrof, w tym gospodarności;
- wzmocnienie spójności reakcji UE w przypadku klęsk i katastrof;

- zwiększenie widoczności jej działań.

Cele te nie wymagają stworzenia nowych mechanizmów, lecz raczej zakładają konieczność rozwinięcia i wykorzystania już istniejących instrumentów. Z tego względu ewentualne dodatkowe koszty będą z dużym prawdopodobieństwem realistyczne i współmierne do kosztów ponoszonych obecnie.

C. Pomocniczość

Zarządzanie kryzysowe stanowi w pierwszej kolejności obowiązek państw członkowskich. Rolę Unii w dziedzinie ochrony ludności określa art. 196 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE, zgodnie z którym Unia, między innymi, wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w zakresie reagowania na klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez człowieka na terytorium Unii, a także wspiera spójność międzynarodowych działań w zakresie ochrony ludności. Wydaje się zatem, że ochrona ludności w reakcji na katastrofy wchodzi w zakres kompetencji wspierających/uzupełniających, które podlegają zasadzie pomocniczości.

W celu rozwiązania problemów przedstawionych w ocenie skutków zachodzi potrzeba zastosowania działań i koordynacji na szczeblu UE. Choć zasadnicza odpowiedzialność za reagowanie w przypadku klęsk i katastrof spoczywa na państwach członkowskich, dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem mechanizmu pokazują, że całkiem realne jest przytłoczenie krajowych zasobów ochrony ludności samą skalą katastrofy. W takich przypadkach potrzebna jest pomoc innych państw członkowskich. Działania UE w tej dziedzinie wyraźnie dotyczą zarządzania sytuacjami o wyraźnym charakterze transnarodowym lub wielonarodowym, w których zachodzi potrzeba ogólnej koordynacji i wspólnych działań na poziomie wyższym niż krajowy.

Działania ograniczone do jednego kraju nie mogą zagwarantować spójnej, efektywnej i skutecznej reakcji UE na katastrofy. Poprawa przewidywalności, skuteczności i widoczności unijnego mechanizmu ochrony ludności wymaga podjęcia działań na szczeblu UE zgodnie z zapisanymi w art. 196 TFUE celami i procedurą ustawodawczą. Ustanowiona artykułem 222 TFUE klauzula solidarności stanowi potwierdzenie słuszności takiej interpretacji.

W świetle powyższego należy uznać, że zasada pomocniczości jest przestrzegana, ponieważ omówione cele polityki nie mogą zostać osiągnięte przez państwa członkowskie działające samodzielnie, lecz wymagają zaangażowania wszystkich państw członkowskich poprzez działania na szczeblu UE.

D. Określone warianty i warianty poddane szczegółowej ocenie

i. Określone warianty polityki

Komisja określiła następujące warianty polityki:

- **Wariant 1: Rezygnacja z dotychczasowej polityki**

Rezygnacja z dotychczasowej polityki reagowania UE w przypadku klęsk i katastrof oznaczałaby zlikwidowanie istniejących instrumentów i jednoczesne zakończenie wszystkich powiązanych z nimi działań. Wariant ten oznaczałby również konieczność ponownego zastanowienia się nad podejściem, jakie w przyszłości należałoby przyjąć w tej dziedzinie.

- **Wariant 2: Utrzymanie dotychczasowego stanu rzeczy**

Utrzymanie dotychczasowego stanu rzeczy oznacza dalsze prowadzenie obecnej polityki UE w zakresie reagowania na klęski i katastrofy. Kontynuowane byłyby działania i instrumenty określone w sprawozdaniu z oceny skutków. Finansowanie byłoby zagwarantowane na zasadach określonych w perspektywie finansowej na lata 2007–2013.

- **Wariant 3: Rozwijanie zdolności UE do reagowania w przypadku klęsk i katastrof w oparciu o dobrowolne rezerwy pozostających w gotowości zasobów państw członkowskich (ludzkich i sprzętowych)**

Specjalne zespoły i zasoby sprzętowe pozostałyby pod kierownictwem i kontrolą władz krajowych, przy czym państwa członkowskie w większym stopniu zobowiązałyby się do utrzymywania ich w stanie gotowości do podjęcia, na wniosek MIC, natychmiastowych działań w ramach unijnych operacji ochrony ludności. Ostateczna decyzja o mobilizacji tych zasobów nadal leżałaby w gestii państw członkowskich, które mogłyby ich potrzebować w celu reagowania na wewnętrzne sytuacje kryzysowe. Należy ponadto zauważyć, że zasoby pozostające w gotowości nie musiałyby być utrzymywane w rezerwie lub w stanie bezczynności w przerwach między operacjami UE, gdyż państwa członkowskie miałyby prawo ich wykorzystywania do celów wewnętrznych.

Mobilizacja pozostających w gotowości zasobów państw członkowskich stanowiłaby trzon reakcji UE na klęski i katastrofy na terytorium Unii i poza nim w zakresie ochrony ludności, a jej uzupełnieniem byłyby dodatkowe oferty ze strony państw członkowskich, które byłyby realizowane na takich samych zasadach, jakie obecnie są stosowane do pomocy w zakresie ochrony ludności. Ponadto mogłyby zostać podjęte dodatkowe wysiłki w celu zapewnienia podwójnego oznaczenia (krajowego i europejskiego) zasobów przeznaczonych do ochrony ludności, zmobilizowanych w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności. Brak takiego oznaczenia był mankamentem działań UE na Haiti.

Pomoc wojskowa i środki transportu, w szczególności z zakresu strategicznego transportu lotniczego, powinny być włączone do rezerw dostępnych zasobów, które mogą być uruchomione za pośrednictwem MIC zgodnie z konsensusem europejskim w sprawie pomocy humanitarnej i wytycznymi międzynarodowymi (zwłaszcza wytycznymi z Oslo).

Dobrowolnie utworzone rezerwy zdolności państw członkowskich trzeba będzie wzmocnić przez rozwój i trwale zaangażowanie we wspólne szkolenia, ćwiczenia oraz opracowywanie zdobytych doświadczeń i wniosków. Ponadto zajdzie również konieczność stworzenia planów i scenariuszy awaryjnych w celu wykorzystania pełnego potencjału tych rezerw. Działania te będą miały zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania skuteczności i spójności systemu.

- **Wariant 4: Rozwijanie zdolności UE do reagowania w przypadku klęsk i katastrof w oparciu o zasoby unijne**

W odpowiedzi na pewne konkretne potrzeby, w przypadku których występują braki w reakcjach UE, a działania na szczeblu europejskim byłyby bardziej opłacalne, można stworzyć *zasoby uzupełniające finansowane przez UE*. Szczególną uwagę należy zwrócić na zasoby służące do wykonywania zadań horyzontalnych, takich jak ocena (moduły szybkiej oceny oddziaływania na środowisko), logistyka i koordynacja (w szczególności zespoły wsparcia technicznego (TAST) i sprzęt telekomunikacyjny). Podążając dalej tą drogą, można stworzyć wszechstronne centrum koordynacji UE w terenie, które obsługiwałoby również ONZ. Na tej samej

zasadzie można rozważyć stworzenie finansowanych przez UE zasobów uzupełniających w stosunku do specjalistycznych, wysokowartościowych środków reagowania, w przypadku których wspólne zasoby i podział obciążeń mogą prowadzić do wzrostu skuteczności, a zasoby krajowe zazwyczaj okazują się niewystarczające.

Zdolności unijne, choć finansowane przez Unię, zostałyby powierzone pod zarządzanie zainteresowanym państwom członkowskim. Zagwarantowana byłaby ich dostępność na potrzeby operacji UE, ale poza tym mogłyby one być wykorzystywane przez zarządzające nimi państwa członkowskie do celów wewnętrznych. Wielkość rezerwy zasobów unijnych mogłaby wahać się od małej, czyli mającej na celu wypełnienie najważniejszych braków, do dużej, czyli obejmującej znaczną liczbę zasobów w kluczowych obszarach, co pozwoliłoby na zmniejszenie zdolności krajowych państw członkowskich i jednoczesny wzrost opłacalności reakcji UE.

- **Wariant 5: Stworzenie unijnych sił ochrony ludności**

Stworzenie niezależnych sił europejskich z własnymi zasobami, środkami, potencjałem i koordynacją, w połączeniu z organizacją gotowości i konsolidacją istniejących zasobów, z całą pewnością zapewniłoby spójność i skuteczność reagowania UE w przypadku klęsk i katastrof. Siły europejskie funkcjonujące na takich zasadach musiałyby mieć prawo dostępu do określonych z góry zasobów państw członkowskich, a także możliwość pozyskiwania dodatkowych zasobów bez względu na to, czy faktycznie istnieją stwierdzone wcześniej braki w unijnej zdolności reagowania. Te drugie zasoby zostałyby powierzone pod zarządzanie chętnym państwom członkowskim, podobnie jak w przypadku wariantu 4.

Aby stworzyć wiarygodną organizację gotowości, siły europejskie wymagałyby również powołania do życia centrum operacyjnego zajmującego się opracowywaniem scenariuszy i protokołów oraz własnego instytutu szkoleń z zakresu ochrony ludności i pomocy humanitarnej w celu kształcenia kadr, zespołów krajowych i regionalnych tworzących siły europejskie oraz ekspertów ewaluacyjnych pracujących dla UE.

ii. Przeanalizowane warianty polityki

Po przeprowadzeniu wstępnej analizy stwierdzono, że warianty 1 i 5 dyskwalifikują niedociągnięcia o charakterze społecznym, ekonomicznym i politycznym. Ponadto biorąc pod uwagę, że wariant 2 stanowi kontynuację dotychczasowej polityki UE i dlatego odzwierciedla scenariusz bazowy, do którego należy porównywać inne warianty, proporcjonalna analiza skutków skupiła się na wariantach 3 i 4.

E. Główne skutki ekonomiczne, społeczne i środowiskowe wybranych wariantów

Należy zauważyć, że wszystkie warianty będą wymagały wzmocnienia centrum monitorowania i informacji Komisji Europejskiej w zakresie koordynacji i zdolności analitycznych. Stanie się tak niezależnie od wybranego ostatecznie wariantu, ponieważ przewiduje się, że centra kryzysowe ECHO i MIC zostaną w niedalekiej przyszłości połączone w prawdziwe centrum reagowania, działające 24 godziny na dobę i odpowiedzialne za koordynację cywilnego reagowania UE w przypadku klęsk i katastrof.

- **Skutki ekonomiczne**

i. Skutki ekonomiczne wariantu 3

Przejsie od obecnego stanu rzeczy do modelu rezerw dobrowolnych nie powinno miec znaczącego wpływu na koszty inwestycyjne. Można wręcz bezpiecznie przyjąć, że państwa członkowskie nie będą skłonne deklarować zasobów w ramach rezerwy, o ile nie będą miały pewności, że nadal są w stanie zaspokajać własne potrzeby z zakresu ochrony ludności. Wynika z tego, że rezerwy dobrowolne stanowiłyby jedynie niewielką część istniejących zasobów. Ponadto, jeśli weźmie się pod uwagę, że warunki regulujące kwestię deklarowania zasobów wyraźnie zezwalałyby na ich wycofywanie w przypadku zaistnienia potrzeb krajowych, staje się rzeczą oczywistą, że państwa członkowskie nie musiałyby ponosić dodatkowych kosztów sprzętowych.

Tego typu rozwiązanie, gdy zostanie w pełni opracowane i zacznie funkcjonować, może zmniejszyć zapotrzebowanie na dodatkowe inwestycje w nowe zdolności reagowania na szczeblu państw członkowskich. Choć każde państwo członkowskie odpowiada za zapewnienie, że jest wystarczająco przygotowane do reagowania na możliwe do przewidzenia lub powtarzające się zagrożenia, może okazać się, że łączenie i współdzielenie rezerw dodatkowych, pełniących rolę uzupełniającą w stosunku do podstawowych środków reagowania każdego państwa członkowskiego, jest korzystne pod względem ekonomicznym. Utrzymywanie takich rezerw na szczeblu UE i podział całkowitego obciążenia między państwami członkowskimi może prowadzić do korzyści skali i oszczędności.

Można również założyć, że zasadniczo wariant 3 nie powodowałby dodatkowych kosztów mobilizacji. Chociaż stworzenie rezerwy dobrowolnej z całą pewnością zagwarantowałoby dostępność w bezpośrednim następstwie katastrofy, nie powinno to wpłynąć na koszty przenoszenia zasobów oraz ich eksploatacji na miejscu zdarzenia. Wręcz przeciwnie, istniałaby możliwość mobilizacji zasobów, zwłaszcza w zakresie transportu, w bardziej opłacalny sposób, niż miałyby to miejsce w innym wypadku. Reakcja zbiorowa, łatwiejsza dzięki istnieniu rezerwy i związanemu z tym planowaniu, zagwarantowałaby szybsze określenie możliwości transportowych i pozwoliłaby na zgromadzenie odpowiednio rozlokowanych zasobów oraz ich wspólny transport, co skróciłoby czas i koszty przewozu. Ponadto istniałaby możliwość wydajniejszego rozdzielenia zasobów między samoloty, co pozwoliłoby na maksymalne wykorzystanie zdolności transportu lotniczego i zmniejszenie kosztów krańcowych.

Wariant 3 może mieć natomiast wpływ na całkowite roczne koszty eksploatacji, jeżeli wykorzystanie zdolności państw członkowskich w skali roku zwiększyłoby się ze względu na ich włączenie do rezerwy. Mogłoby to również mieć poważne skutki dla niektórych państw członkowskich w zakresie kosztów osobowych. Na bardziej ogólnym poziomie niektóre państwa członkowskie, posiadające szczególne struktury organizacyjne, mogłyby ponieść koszty przejścia od stanu obecnego pod względem organizacyjnym i prawnym.

Negatywne skutki wymienione powyżej są mocno uzależnione od sposobu, w jaki zasoby są wybierane z rezerwy, oraz od wielkości samej rezerwy. Ponoszone przez dane państwo członkowskie skutki związane z zapotrzebowaniem można złagodzić, na przykład poprzez przyjęcie zasady wyboru rotacyjnego, a nie dobrowolnego. Ponadto większa rezerwa mogłaby oznaczać mniejsze zapotrzebowanie na „zwerbowane” zasoby.

Finansowanie przez UE niektórych określonych z góry kosztów kwalifikowalnych mogłoby się przyczynić do dalszego złagodzenia skutków. Powstałby nowy model podziału obciążeń, przenoszący część kosztów z państw członkowskich na Unię. Nie tylko umożliwiłoby to państwom członkowskim pokrycie części całkowitych rocznych kosztów udziału w rezerwie dobrowolnej, ale i służyłoby jako zachęta dla mniejszych państw członkowskich, by w większym stopniu zaangażowały się w działania UE w przypadku katastrof. Wynikający z tego wzrost unijnego potencjału reagowania pozwoliłby dodatkowo odciążyć państwa członkowskie, które są w większym stopniu obciążone koniecznością reagowania w przypadku klęsk i katastrof, oraz wzmocnić zdolność Unii do reagowania na poważne katastrofy poza jej terytorium.

ii. Skutki ekonomiczne wariantu 4

Uniknięcie kosztów inwestycyjnych przez państwa członkowskie byłoby najważniejszym skutkiem ekonomicznym tego wariantu. W istocie rzeczy pozyskanie finansowanych przez UE zasobów uzupełniających oraz środków transportu lotniczego zagwarantowałoby państwom członkowskim możliwość korzystania ze znaczących zdolności zbiorowych, których dotąd brakowało na poziomie krajowym, bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów inwestycyjnych. Taka zagwarantowana dostępność stanowiłaby ważny atut wykraczający znacznie poza korzyści wynikające z wprowadzenia dobrowolnej rezerwy zasobów. W szczególności jedna ogólna inwestycja na szczeblu UE w zakup zasobów uzupełniających, które mogłyby następnie być współdzielone i wykorzystywane przez wszystkie państwa członkowskie, zapewne wiązałaby się ze znacznie niższymi nakładami dla UE jako całości, niż gdyby każde państwo pozyskiwało takie zdolności we własnym zakresie. Podobnie w odniesieniu do zasobów, w przypadku których przewiduje się wzrost zdolności, wariant ten zapewnia ogromne korzyści pod względem opłacalności i skuteczności, zmniejszając zapotrzebowanie na inwestycje wewnętrzne państw członkowskich.

Inną ważną korzyścią ekonomiczną wariantu 4 jest możliwość przyjęcia bardziej gospodarnych rozwiązań. Zasoby unijne, które mogłyby być wykorzystywane przez wszystkie państwa członkowskie, znacznie zwiększyłyby gospodarność operacji reagowania w przypadku klęsk i katastrof poprzez obniżenie kosztów mobilizacji (w porównaniu z komercyjną dzierżawą takich zasobów) oraz zwiększenie szybkości i sprawności reakcji. Znaczący wzrost skuteczności może również wynikać z połączenia transportu i logistyki oraz innych korzyści skali.

Poza tym zakup dodatkowych zasobów unijnych, eksploatowanych przez państwa członkowskie, również zwiększyłby skuteczność mobilizacji i gospodarność na poziomie operacyjnym w mniej więcej ten sam sposób, jak przedstawiono w wariantcie 3. Ponadto wszystkie koszty utrzymania w stanie gotowości/mobilizacji zasobów uzupełniających pokrywałaby UE, co gwarantowałoby wyżej wspomniany „nowy model podziału obciążeń” oraz pozwalałoby na przeniesienie wszystkich kosztów na Unię.

Jeśli chodzi o koszty, rozwój zdolności na szczeblu UE będzie wymagać pewnej formy przetargu i zarządzania.

- **Skutki społeczne**

Rozważane w sprawozdaniu warianty nie wywołują skutków społecznych w tradycyjnym znaczeniu tego słowa, niemniej jednak mają znaczący wpływ w wymiarze ludzkim.

Możliwość szybkiego i celnego reagowania w oparciu o rezerwę zasobów państw członkowskich (wariant 3) lub unijnych (opcja 4) niewątpliwie pozwoliłaby zmniejszyć liczbę ofiar, złagodzić cierpienie i zminimalizować szkody ponoszone przez pojedyncze osoby i całe społeczności. Pozytywne skutki dla społeczeństw dotkniętych klęskami byłyby zatem niezaprzeczone.

Ponadto bardziej spójne i skuteczne reakcje na pewno zwiększyłyby wiarę ludzi w zdolność UE do reagowania w przypadku katastrof. Konsekwencje tego byłyby dwojakie. Po pierwsze, ludność dotknięta klęskami byłaby bardziej skłonna do współdziałania z UE, co potencjalnie wpłynęłoby na możliwość dalszej współpracy z krajami trzecimi. Po drugie, wzrost wiary w unijną zdolność reagowania w przypadku klęsk i katastrof pomógłby zdobyć poparcie obywateli/społeczeństwa UE. Należy zauważyć, że rozwój zasobów unijnych (wariant 4), które zostałyby powierzone do zarządzania państwom członkowskim, stanowić będzie największy możliwy wyraz solidarności UE zgodnie z art. 222 TFUE oraz pragnieniami i oczekiwaniami obywateli Unii.

• **Skutki środowiskowe**

Zarówno dobrowolne rezerwy zasobów w stanie gotowości (wariant 3), jak i zasoby na szczepku UE (wariant 4), pozwoliłyby Unii zagwarantować dostępność pomocy w bezpośrednim następstwie jakiegokolwiek sytuacji kryzysowej. Wynikły wskutek tego wzrost spójności i skuteczności sprawiły, że UE mogłaby szybciej reagować w nagłych przypadkach, tym samym poważnie ograniczając negatywne skutki katastrof dla środowiska naturalnego (np. natychmiastowa i skuteczna reakcja na pożar lasu może znacznie zmniejszyć szkody dla środowiska).

F. Porównanie wariantów

Poszczególne warianty zostały porównane w oparciu o następujące kryteria:

- skuteczność wariantu w odniesieniu do celów;
- gospodarność wariantu;
- spójność wariantu z nadrzędnymi celami, strategiami i priorytetami UE.

Warianty porównano ze scenariuszem bazowym (obecny stan – wariant 2). Do celów podsumowania i graficznego przedstawienia wniosków posłużono się wykresami i diagramami.

W porównaniu ze scenariuszem bazowym warianty 3 i 4 wykazały wyraźne zalety przeważające nad wadami stanu obecnego w odniesieniu do wszystkich kryteriów. Stwierdzono, że warianty te są zatem preferowane w stosunku do scenariusza bazowego. Porównanie w szczególności uwypukliło zalety wariantu 3 pod względem zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz zalety wariantu 4 pod względem skuteczności i (potencjalnie) gospodarności (zwłaszcza w odniesieniu do unijnych zdolności wykonywania zadań horyzontalnych oraz konkretnych wysokowartościowych zasobów). Zalety i wady tych dwóch wariantów zostały wzajemnie zrównoważone w celu zaprojektowania systemu, który zapewnia największą możliwą skuteczność i spójność przy minimalnych negatywnych skutkach i kosztach.

Przy łączeniu dwóch najbardziej atrakcyjnych wariantów pierwszeństwo otrzymał wariant 3, który wykazał najwyższy stopień zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Uwzględniono jednak również pewne elementy wariantu 4, które zapewniają znaczne korzyści ekonomiczne dla całej Unii.

Względne atuty rozważanych wariantów wskazały na hybrydowy system składający się z następujących elementów:

- **dobrowolnych rezerw zasobów zadeklarowanych przez państwa członkowskie na potrzeby operacji UE.** Powinien być to trzon systemu. Wielkość i skład rezerw zostaną określone na późniejszym etapie;
- *uzupełniających ofert ad hoc składanych przez państwa członkowskie* na zasadach zbliżonych do obecnego unijnego mechanizmu ochrony ludności;
- *uzupełniających zasobów unijnych*, w przypadku których gospodarność przeważa nad mankamentem politycznym, którym jest brak możliwości polegania na zasobach państw członkowskich.

System ten może być dodatkowo wzmocniony poprzez dalsze wsparcie dla organizacji humanitarnych, które opracowują plany rozmieszczenia środków pomocy doraźnej do celów międzynarodowych operacji humanitarnych i zarządzają nimi, a także wsparty w konkretnych przypadkach przez zasoby wojskowe.