



Bruksela, dnia 23.11.2017r.
COM(2017) 773 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I
KOMITETU REGIONÓW**

**Wzmocnienie unijnego zarządzania klęskami żywiołowymi: rescEU
- solidarność i odpowiedzialność**

1. WPROWADZENIE

Europa coraz częściej musi stawiać czoła tragicznym skutkom nasilających się i nieprzewidywalnych ekstremalnych zdarzeń pogodowych i trzęsień ziemi, które pociągają za sobą ofiary śmiertelne, zniszczenie mienia i dziedzictwa kulturowego. Skutki tych klęsk dla ludzi i ich środków utrzymania są tragiczne. Narody Europy zdecydowały się utworzyć Unię Europejską (UE), żeby budować wspólne dobro i razem stawiać czoła przeciwnościom. Dzięki jedności i solidarności każde państwo UE staje się silniejsze. Europa, która chroni, to Europa, która ma środki, żeby reagować w zdecydowany sposób.

Zmiana klimatu dodatkowo pogarsza skutki ekstremalnych zdarzeń pogodowych w Europie i na całym świecie¹. Kluczowe trendy pokazują, jak zmiana klimatu przyczynia się do zwiększenia intensywności pożarów lasów i przedłużenia okresu ich występowania w Europie Południowej oraz poszerzania się w kierunku północnym obszarów zagrożonych występowaniem pożarów, a także intensywniejszych burz i większego ryzyka powodziowego². Od 1980 r. poza stratami w ludziach ekstremalne zdarzenia pogodowe i klimatyczne kosztowały państwa członkowskie UE ponad 360 mld EUR³. Jednocześnie zdarzenia ekstremalne, takie jak pożary lasów, poprzez zwiększoną emisję gazów cieplarnianych wzmagają zmianę klimatu⁴.

W 2017 r. byliśmy świadkami wielu różnych klęsk i katastrof. W 2017 r. w wyniku klęsk żywiołowych zginęło w Europie w sumie ponad 200 osób⁵. Niedawne cyklony tropikalne wyrządziły znaczne szkody w najbardziej oddalonych regionach UE oraz na europejskich terytoriach zamorskich na Karaibach. Huragan Ofelia spowodował gwałtowne powodzie w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie, a jego skutki dotknęły duże obszary Europy Północno-Zachodniej. Latem bieżącego roku fala upałów przetoczyła się przez Europę Środkową, przynosząc ze sobą intensywne burze, których skutkiem były ofiary w ludziach.

Jednak najtragiczniejszą w skutkach klęską w 2017 r. była seria pożarów lasów. Żywiół zniszczył ponad jeden milion hektarów lasów, co stanowi trzykrotność średniej dla UE z pięciu lat, z czego połowa strat przypadła na Portugalię. Jest to obszar cztery razy większy niż powierzchnia Luksemburga albo ponad dziesięć razy większy niż powierzchnia Berlina. Wiele osób straciło życie. W samej tylko Portugalii między czerwcem a październikiem zginęło ponad 100 osób. Pożary doprowadziły także do zniszczenia mienia i poważnych skutków dla gospodarki, w tym infrastruktury sieciowej, przedsiębiorstw (handlowych i przemysłowych) oraz działalności rolniczej i leśnictwa. W samej Portugalii bezpośrednie straty dla gospodarki spowodowane przez pożary między czerwcem a wrześniem oszacowano na prawie 600 mln EUR, co stanowi 0,34 % dochodu narodowego brutto

¹ Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability* [Zmiana Klimatu 2014 r.: Wpływ, adaptacja i podatność]. Część A: Aspekty globalne i sektorowe. Wkład grupy roboczej II do piątego sprawozdania oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu, 2014 r.

² Sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska nr 1/2017, 25.01.2017, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016* [Zmiana klimatu, jej skutki i podatność na zagrożenia w Europie w 2016 r.].

³ Jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania mające na celu ochronę ludności, szacuje się, że w latach 2071–2100 w samej tylko Unii 152 000 osób będzie umierało na skutek zagrożeń wywołanych przez ekstremalne zdarzenia pogodowe (czyli 50 razy więcej niż obecne przypadki śmierci związanych z klimatem), a najbardziej narażeni będą mieszkańcy Europy Południowej: Zob. Forzieri, Giovanni et al., *Increasing risk over time of weather-related hazards to the European population*, 2017.

⁴ *Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014: Mitigation of Climate Change* [Sprawozdanie Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu, 2014 r.: Przeciwdziałanie zmianie klimatu]

⁵ EM-DAT, 2017

tego kraju. Pożary pojawiają się także na obszarach, na których wcześniej nie występowały. W 2017 r. wystąpiły w części Irlandii i na Grenlandii.

W ostatnich dwóch latach znaczne szkody powstały także w wyniku trzęsień ziemi. W sierpniu 2016 r. silne trzęsienie ziemi nawiedziło środkowe Włochy. W ciągu następnych miesięcy wystąpiły trzy kolejne silne wstrząsy. Według doniesień życie straciło 290 osób, wiele miast i obiektów dziedzictwa kulturowego w regionach Umbrii, Lazio i Marche zostało zniszczonych, także działalność gospodarcza dotkliwie odczuła skutki trzęsień ziemi. Na początku lata na greckiej wyspie Kos oraz w sąsiadującej z nią Turcji wystąpiło trzęsienie ziemi, w którym kilka osób straciło życie, a setki zostało rannych. Wywołało to także bardzo poważne skutki dla gospodarki opartej w głównej mierze na turystyce.

Obok katastrof ekologicznych Europa doświadczyła także incydentów terrorystycznych z wieloma ofiarami, w tym dużą liczbą skomplikowanych poparzeń wymagających natychmiastowej pomocy. Przypadki zachorowań wywołanych wirusami Ebola i Zika także przypomniały o ryzyku epidemii i innych zagrożeń dla zdrowia.

Europa nie jest odosobnionym przypadkiem. Na całym świecie tendencja jest podobna: w tym roku w stanie Kalifornia fala intensywnych pożarów zniszczyła ponad 200 tysięcy hektarów lasów, ponad dwukrotnie więcej niż wynosi krajowa średnia z pięciu lat⁶; dla Brazylii 2017 r. może okazać się najgorszym rokiem w historii pod względem pożarów lasów⁷; w Chile, w okresie od lipca 2016 r. do lutego 2017 r., pożary, w których zwalczaniu Unia Europejska brała aktywny udział, pochłonęły ponad pół miliona hektarów lasów⁸. Rok 2017 to także czas licznych katastrofalnych powodzi w Afryce i Azji oraz niszczycielskich trzęsień ziemi na całym świecie, z czego wstrząsy występujące we wrześniu w Meksyku kosztowały życie ponad 270 osób, zniszczyły kilkadziesiąt budynków i uszkodziły setki historycznych budynków. Trzęsienie ziemi, które 12 listopada bieżącego roku nawiedziło region przygraniczny Iraku i Iranu, pochłonęło co najmniej 420 ofiar w ludziach, a ponad 7 000 osób zostało rannych. Tysiące domów i obiektów dziedzictwa kulturowego zostało uszkodzonych, a dostawa podstawowych mediów, takich jak woda i energia elektryczna, została poważnie zakłócona. W tym roku trzęsienia ziemi wystąpiły także w Chile i Turcji.

Nowe wyzwania wymagają nowych form działania, w związku z tym w niniejszym komunikacie opisano, jak UE może reagować na kluczowe wyzwania w zakresie lepszej ochrony swoich obywateli przed klęskami i katastrofami. Komunikat zawiera wyjaśnienie, jak poprzez bardziej ambitne i kompleksowe podejście możemy wykorzystać unijną skalę do sprawniejszego i skuteczniejszego reagowania, gwarantując przy tym, że państwa członkowskie wykorzystują wszystkie dostępne instrumenty do zapobiegania klęskom i katastrofom, zapewnienia gotowości na nie i właściwego reagowania.

2. DOTYCHCZASOWE REAGOWANIE UE

⁶ Statystyki obejmują okres od 1 stycznia 2017 r. do 22 października 2017 r. Zob. dane stanowej straży pożarnej stanu Kalifornia

⁷ Brazylijski Instytut Badań Przestrzeni Kosmicznej

⁸ Zob. Portal Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego, Chile – wsparcie w gaszeniu pożarów lasów, 2 lutego 2017 r.

Państwa członkowskie i państwa trzecie mają do dyspozycji Unijny Mechanizm Ochrony Ludności⁹ i mogą go uruchomić w przypadku wystąpienia klęski lub katastrofy, której nie mogą zaradzić, wykorzystując krajowe zdolności. Mechanizm oparty jest na zasadzie dobrowolności: państwo członkowskie lub kraj trzeci składa wniosek o pomoc za pośrednictwem Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego Komisji Europejskiej, a inne państwa członkowskie decydują, czy złożyć ofertę pomocy czy nie. W celu zapewnienia pewnej przewidywalności dostępnej pomocy stworzono „dobrowolną pulę zasobów”. Państwa członkowskie zapewniają zasoby, o które Komisja może wystąpić, nie są jednak zobowiązane do zaoferowania pomocy. Często też państwa członkowskie nie były w stanie tej pomocy zaoferować zwłaszcza w sytuacji, gdy wiele z nich w tym samym czasie zmagало się z tymi samymi klęskami lub katastrofami.

W ostatnich latach zmiany klimatu i inne zjawiska pogorszyły zdolność państw członkowskich do udzielania pomocy innym państwom członkowskim, ponieważ ich własne zdolności często były na wyczerpaniu.

Jednocześnie środki zachęty dla państw członkowskich do oferowania pomocy w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności były bardzo niewielkie, jako że jedynie część kosztów transportu była pokrywana z budżetu UE. Jednak w przypadku większości operacji dostanie się z punktu A do punktu B nie jest najbardziej kosztowną pozycją: koszty operacyjne są dużo wyższe niż koszty transportu. Na przykład koszt przetransportowania dużego szpitala polowego to zaledwie ułamek kosztów bieżących jego działania, które wynoszą około 6 mln EUR na miesiąc. Podobnie przelot samolotu z Francji do Portugalii jest tani w porównaniu z kosztami jego eksploatacji na miejscu przez kilka dni. Koszty operacyjne tych zasobów również nie są pokrywane z budżetu UE.

W efekcie Unijny Mechanizm Ochrony Ludności często nie dawał spodziewanych rezultatów. Na przykład na 17 wniosków o pomoc przy gaszeniu pożarów lasów złożonych w tym roku pomocy udzielono tylko w 10 przypadkach. Czasem reakcja na wniosek zajmowała zbyt dużo czasu. W wielu państwach członkowskich pomoc była także bardzo ograniczona ze względu na ograniczoną dostępność samolotów gaśniczych i floty, zarówno jeśli chodzi o ich liczbę, jak i okres operacyjny. Kolejnym problemem poza ograniczoną dostępnością samolotów pożarniczych jest to, że nie są one łatwo dostępne na rynku ze względu na ich specyfikę i wysokie koszty produkcji. Te właśnie okoliczności drastycznie zmniejszyły skuteczność wykorzystania zdolności wcześniej zgłoszonych do reagowania skoordynowanego na poziomie Europy, ukazując braki w środkach reagowania na szczeblu UE. Ta sytuacja pokazuje także, że obecne środki zachęty nie są wystarczające do zbudowania silnej unijnej zdolności do ochrony ludności, gotowej do wykorzystania w reagowaniu na klęski i katastrofy w innych państwach członkowskich. Podsumowując: liczne klęski i katastrofy, które wydarzyły się w tym roku, wyraźnie pokazały ograniczenia Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w formie, w jakiej on dzisiaj funkcjonuje.

Jednocześnie jest jasne, że ewentualne skutki klęsk i katastrof można zmniejszać dzięki skutecznemu zapobieganiu: znaczące ograniczenie skutków gospodarczych ogromnych powodzi, które nawiedziły Europę Środkową w 2013 r. w porównaniu do podobnych wydarzeń z 2002 r. można częściowo

⁹ Decyzja nr 1313/2013/UE. Niniejszy komunikat został sporządzony zgodnie z art. 34 wspomnianej decyzji.

przypisać skuteczności środków ochrony przeciwpowodziowej i zapobiegania ryzyku, które wprowadzono po 2002 r.¹⁰.

Z dotychczasowych doświadczeń można wyciągnąć następujące wnioski:

1. W przypadku kilku zdarzeń ekstremalnych występujących w tym samym czasie lub krótko po sobie, tak jak to miało miejsce w 2017 r., potrzebne są dodatkowe zdolności. Ich wykorzystanie powinno być jak najbardziej efektywne.
2. Działający mechanizm solidarności musi zapewnić wystarczająco bogaty system środków zachęty, motywujący do dzielenia się zasobami reagowania ponad granicami.
3. Podstawą skutecznego zapewnienia gotowości na wypadek klęsk żywiołowych oraz skutecznego reagowania na nie jest właściwa analiza ryzyka i ukierunkowane wysiłki w zakresie zapobiegania, zarówno krótko-, jak i długoterminowe.
4. Należy maksymalnie wykorzystać wszystkie dostępne instrumenty UE, takie jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne obejmujące zapobieganie klęskom żywiołowym i zarządzanie nimi, a także synergie istniejące między tymi instrumentami.

Wzmocnienie zarządzania klęskami żywiołowymi w Unii wymaga także krytycznego spojrzenia na zapobieganie tym wydarzeniom w państwach członkowskich oraz na unijne środki wspierające działania zapobiegawcze. Dlatego istnieje pilna potrzeba stworzenia w pełni zintegrowanego podejścia do zapobiegania klęskom żywiołowym, gotowości na nie i odpowiedniego reagowania w Unii i w jej państwach członkowskich. Wiemy, że inwestycje w zapobieganie ratują życie i środki utrzymania; dlatego należy je skutecznie ukierunkować, uwzględniając ryzyko związane z klęskami i katastrofami.

3. EUROPA, KTÓRA CHRONI: RESCEU

Unia jako całość musi przewidywać zmieniające się i nowo powstające rodzaje ryzyka, zarówno ze strony natury, jak i spowodowane przez człowieka. Warunkiem wstępnym zapewnienia lepszej ochrony ludziom, społecznościom, interesom gospodarczym i środowisku są silne i kompleksowe zdolności UE do zarządzania klęskami żywiołowymi. Unia musi ulepszyć wkład, jaki mają wszystkie jej polityki i instrumenty we wzmacnianie zapobiegania klęskom i katastrofom, gotowości na wypadek ich wystąpienia, reagowania na nie i wychodzenia z nich. Pozwoliłoby to budować europejską solidarność i odpowiedzialność na wszystkich poziomach.

Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadza zmiany w obecnym ustawodawstwie o ochronie ludności, które mogą pozwolić Europie dokonać dużego postępu w realizacji celu, jakim jest lepsze zapobieganie klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka, zapewnienie gotowości i reagowanie na nie w Unii i poza nią.

Cele wprowadzenia tych zmian są następujące:

¹⁰ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-907_en.htm

a) wzmacnianie wspólnej zdolności Unii i państw członkowskich w zakresie reagowania na klęski i katastrofy oraz radzenia sobie z nawracającymi i nowo powstałymi brakami w zakresie zdolności poprzez stworzenie podwójnego systemu zdolności reagowania: wyspecjalizowanej rezerwy zdolności reagowania, z dowództwem i kontrolą na szczeblu unijnym, zwaną „rescEU”; skuteczniejszego i bardziej dynamicznego udziału państw członkowskich w reagowaniu poprzez europejską pulę ochrony ludności.

b) zwiększenie koncentracji na działaniach zapobiegawczych w ramach cyklu zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi oraz wzmocnienie ich spójności z innymi kluczowymi politykami Unii dotyczącymi między innymi przystosowania się do zmiany klimatu, zapobiegania klęskom żywiołowym i reagowania na nie;

c) zapewnienie sprawności Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności oraz skuteczności jego procedur administracyjnych przy wsparciu działań w sytuacjach kryzysowych.

3.1. Wzmocnienie reagowania UE na klęski żywiołowe

Wspólne unijne podejście oznacza, że w danym czasie więcej zdolności będzie gotowych do rozmieszczania. Mając to na uwadze, we wniosku zaproponowano dwie ścieżki uzupełniania braków w zdolności w celu umożliwienia Unii wspólnego wzmocnienia swoich możliwości reagowania na klęski i katastrofy.

Po pierwsze, Komisja Europejska jak najszybciej utworzy wyspecjalizowaną rezerwę zdolności UE (**rescEU**), żeby zapewnić Unii znaczące i spójne reagowanie na klęski i katastrofy oraz wyeliminować braki obecnego systemu opartego na zasadzie dobrowolności w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. rescEU będzie się składało ze zdolności, które umożliwią UE radzenie sobie z klęskami i żywiołami, które w ciągu ostatnich kilku lat miały największy wpływ na tkankę społeczną Europy. Do zdolności tych należą: samoloty do gaszenia pożarów lasów z powietrza, sprzęt pompujący o dużej wydajności, miejskie zespoły poszukiwawczo-ratownicze oraz zdolności na wypadek zagrożenia zdrowia publicznego, takie jak szpitale polowe i zespoły ratownictwa medycznego. Jeżeli pojawi się nowy udowodniony brak zdolności, Komisja w drodze aktu delegowanego określi dodatkowe zdolności, które mogą stać się częścią rescEU.

Ta nowa europejska zdolność ochrony ludności będzie stanowiła uzupełnienie istniejących krajowych zdolności reagowania, które już teraz są częścią skoordynowanego systemu reagowania UE.

rescEU składałoby się ze zdolności najmowanych lub leasingowanych w ramach ustaleń Unii lub nabytych poprzez pełne finansowanie Unii. Wszelkie koszty związane z tymi zdolnościami będą w pełni finansowane przez Unię, a Komisja utrzyma kontrolę operacyjną na tych zasobami i będzie podejmowała decyzje o ich rozmieszczeniu. Państwo członkowskie występujące o pomoc gwarantowałyby, że działania prowadzone w trakcie operacji z wykorzystaniem zdolności i zespołów rescEU są realizowane zgodnie z planem operacyjnym uzgodnionym z Komisją.

Druga ścieżka zakłada wzmocnienie i uproszczenie obecnego systemu środków zachęty w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. UE powinna zapewnić zwiększone współfinansowanie kosztów związanych z adaptacją, kosztów naprawy, transportu i kosztów operacyjnych (75 %) dla zdolności reagowania państw członkowskich wcześniej zgłoszonych do europejskiej puli ochrony ludności, czyli zasobów reagowania w sytuacjach kryzysowych, na które Unia może liczyć w każdej

chwili. Biorąc pod uwagę zwiększone unijne wsparcie finansowe dla tych zasobów, po otrzymaniu informacji o uruchomieniu Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności zdolności te byłyby dostępne do rozmieszczenia na wniosek Komisji, chyba że państwo członkowskie znajdowałoby się w sytuacji wyjątkowej mającej znaczny wpływ na realizację zadań krajowych. Oznacza to istotną zmianę w porównaniu do obecnej sytuacji.

Jednocześnie należy zaprzestać współfinansowania w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności wykorzystywania zasobów dostarczanych doraźnie, których faktycznej dostępności w czasie klęski lub katastrofy nie da się przewidzieć.

Europa, która chroni, musi być także zdolna do szybkiego reagowania na klęski i katastrofy, z pominięciem długiego łańcucha biurokratycznych procedur. Ten problem rozwiąże rescEU dzięki zapewnieniu silnych zdolności natychmiastowego reagowania, na których można polegać i które można wykorzystać na wniosek państw, które nie radzą sobie z klęską i które otrzymują niewystarczającą pomoc zewnętrzną. Rezerwa rescEU będzie dostępna, gdy krajowe zdolności są niewystarczające. Jednocześnie celem rescEU nie jest zastąpienie wysiłków na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym: w czasach zmieniającego się ryzyka gotowość należy wzmacniać na wszystkich szczeblach.

Wniosek zawiera także przepisy służące zagwarantowaniu, że wypłacie środków unijnych poprzez Unijny Mechanizm Ochrony Ludności towarzyszy odpowiednia ekspozycja roli Unii.

W efekcie Unia Europejska miałaby Mechanizm Ochrony Ludności zbudowany na dwóch wzajemnie uzupełniających się filarach: wiarygodnym podziale zasobów państw członkowskich w ramach europejskiej puli ochrony ludności oraz rescEU jako zdolności wykorzystywanej w ostateczności, którą można błyskawicznie uruchomić. Wynikiem tego byłby system charakteryzujący się prostotą, znacznym ograniczeniem biurokracji i co najważniejsze szybszym i bardziej odpowiednim reagowaniem. Byłby to mechanizm ochrony ludności, stanowiący dodatkowy zawór bezpieczeństwa, by chronić naszych obywateli, gdy nadjedzie klęska lub katastrofa.

3.2. Solidna prewencja i gotowość dzięki systemowi ochrony ludności

Wzmocnienie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności oznacza, że zapobieganie klęskom żywiołowym oraz zmniejszanie ryzyka z nimi związanego stają się kluczowymi elementami naszych działań z zakresu zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. Działania zapobiegawcze są konieczne do zmniejszenia skutków zagrożeń oraz do wzmocnienia społeczeństw na wypadek wystąpienia kolejnej klęski, a także do ograniczenia konieczności reagowania. Istotnym elementem skutecznego systemu zapobiegania klęskom żywiołowym jest zwiększenie odporności infrastruktury, ekosystemów i społeczeństw UE.

Szeroko zakrojone inwestycje państw członkowskich w monitorowanie działań z zakresu zapobiegania i gotowości są niezwykle ważne dla stworzenia rescEU. Zapobieganie klęskom żywiołowym, będące podstawą skutecznego zarządzania nimi, musi być ściśle powiązane z działaniami z zakresu gotowości i zintegrowane z działaniami wzmocnionego Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w bardziej strategiczny sposób. W tym celu w niniejszym wniosku zawarto przepis umożliwiający Komisji zobowiązanie uczestników mechanizmu do przygotowania planów zapobiegania i gotowości oraz ich monitorowania i przygotowywania sprawozdań z ich wdrożenia.

Wniosek dotyczący nowego ustawodawstwa ma także na celu wzmocnienie działań z zakresu zapobiegania klęskom żywiołowym poprzez podkreślanie znaczenia przystosowywania się do zmiany klimatu, systemu wczesnego ostrzegania, gotowości na wypadek klęsk żywiołowych (np. poprzez szkolenia i ćwiczenia) oraz inicjatyw zarządzania wiedzą, takich jak te podejmowane przez Centrum wiedzy o zarządzaniu ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi¹¹, czyli dzielenie się najlepszymi praktykami, transfer technologii oraz sprawdzanie, czy wykorzystanie różnych norm i protokołów nie zmniejsza skuteczności rozmieszczenia zasobów. Wniosek także umożliwia wykorzystanie konkretnego mechanizmu konsultacji, dzięki czemu Komisja ma możliwość zorganizowania współpracy państw członkowskich mających wspólne interesy, ukierunkowanej na konkretne kwestie, jak np. pożary lasów.

Wniosek także otwiera drogę do rozwoju wyspecjalizowanej europejskiej sieci wiedzy w zakresie ochrony ludności, współpracującej z Centrum wiedzy o zarządzaniu ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, co powinno wzmocnić komponent szkoleniowy Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności dzięki ścisłej współpracy istniejących krajowych struktur tym się zajmujących. Celem funkcjonowania sieci wiedzy byłoby wzmocnienie sprawności wspólnego dla Unii zarządzania klęskami żywiołowymi. Sieć powinna działać jako paneuropejska sieć centrów specjalistycznych szkoleń i ćwiczeń, w ramach których rozpowszechniano by najlepsze praktyki, zarówno międzynarodowe, jak i Europejskie, wzmacniano interoperacyjność i środki wspierające państwa przyjmującego oraz przeprowadzano połączone ćwiczenia UE. Docelowo europejska sieć wiedzy w zakresie ochrony ludności przyczyni się do promowania współpracy i wzajemnego zrozumienia, budując w ten sposób wspólną Unijną kulturę gotowości na wypadek klęsk żywiołowych. Dzięki intensywniejszej współpracy, wspólnym szkoleniom i ćwiczeniom opartym na scenariuszach, zwiększy się skuteczność wspólnej Unijnej gotowości i reagowania.

3.3 Uproszczenie

Intencją niniejszego wniosku jest uproszczenie procedur administracyjnych, żeby zmniejszyć opóźnienia w rozmieszczaniu pomocy. Rozwiązania przedstawione we wniosku upraszczają obecny system dzięki

- wprowadzeniu tylko jednej kategorii zasobów, których wykorzystanie wymaga współfinansowania przez państwa członkowskie i budżet UE, tj. europejską pulę ochrony ludności;
- wprowadzeniu jednej stopy dofinansowania (75 %) w odniesieniu do kosztów związanych z adaptacją, kosztów naprawy, transportu i kosztów operacyjnych poniesionych na zasoby będące częścią europejskiej puli ochrony ludności;
- wprowadza się konkretne odniesienie do wykorzystania kwot jednostkowych, płatności ryczałtowych i stawek ryczałtowych do współfinansowania kosztów transportu w celu zapewnienia lepszej spójności i sprawności;
- wniosek zawiera także przepisy szczegółowe ograniczające okres uruchomienia Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności do 90 dni (chyba że uzasadnione jest inne postępowanie) po

¹¹ Przykładami takich inicjatyw w ramach centrum wiedzy jest ciągły rozwój i wdrażanie innowacyjnych wyników badań.

to, żeby sprecyzować zakres wykorzystania zasobów i zachęcić do ich wykorzystania w fazie natychmiastowego reagowania.

TABELA DZIAŁAŃ PRIORYTETOWYCH:

Państwa członkowskie w ramach Rady i Parlament Europejski przyjmują ustawodawstwo zmieniające Unijny Mechanizm Ochrony Ludności.

Państwa członkowskie podejmują działania przygotowawcze, żeby być gotowymi do przekazania dodatkowych zdolności do europejskiej puli ochrony ludności zaraz po uchwaleniu ustawodawstwa.

Jako pierwszy przykład mechanizmu konkretnych konsultacji Komisja zapewnia strukturę umożliwiającą systematyczną, regularną i ścisłą koordynację i współpracę przed porą występowania pożarów i podczas tego okresu między państwami członkowskimi, których to zagrożenie dotyczy.

Komisja podejmuje wszelkie działania przygotowawcze do realizacji umów dotyczących leasingu lub wynajmu tak, żeby wyposażać rescEU w przewidziane zdolności.

Komisja ułatwia rozmowy z przedsiębiorstwami z branży w celu przyspieszenia produkcji zdolności, których dostępność na rynku jest niewielka, takich jak samoloty gaśnicze.

Państwa członkowskie przygotowują plany zapobiegania i gotowości i przesyłają je Komisji najpóźniej do 31 stycznia 2019 r. tak, żeby Komisja mogła dokonać ich przeglądu i pomóc państwom członkowskim wymagającym dodatkowego wsparcia.

Komisja koordynuje wymianę informacji między państwami członkowskimi dotyczących gotowości na klęski i katastrofy o dużym zasięgu, w tym na ataki terrorystyczne, oraz reagowania na nie w różnych sektorach w obszarze ochrony ludności.

4. KOMPLEMENTARNOŚĆ Z INNYMI POLITYKAMI UNII DOTYCZĄCYMI ZARZĄDZANIA KLĘSKAMI ŻYWIOŁOWYMI

Wysokiemu poziomowi solidarności i odpowiedzialności w reagowaniu na klęski żywiołowe i zapewnieniu gotowości na nie muszą towarzyszyć niezbędne działania zapobiegawcze, których celem jest zmniejszenie ryzyka w perspektywie długoterminowej. Oznacza to większą koordynację między politykami Unii, ale także większą koordynację na szczeblu krajowym, w tym między regionalnymi i lokalnymi podmiotami oraz między różnymi narzędziami i instrumentami, którymi dysponują państwa członkowskie.

Coraz więcej polityk UE uwzględnia kwestie z zakresu zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami. Na przykład unijna strategia adaptacji do zmiany klimatu wspiera wprowadzenie aspektu odporności na zmianę klimatu do działania UE poprzez propagowanie adaptacji w kluczowych sektorach podatnych na skutki tych zmian oraz poprzez synergię z zarządzaniem ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami. Takie aspekty są też uwzględniane w instrumentach finansowych, w tym europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych, funduszu solidarności,

w ustawodawstwie dotyczącym ochrony środowiska (np. planach zarządzania na wypadek powodzi oraz rozwiązaniach opartych na ekosystemach), badaniach naukowych i innowacjach¹², strategii przystosowania się do zmiany klimatu, poważnych transgranicznych zagrożeniach zdrowia i wiele innych¹³. Podobnie większy stopień ochrony inwestycji w UE przed ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami przyczynie się do poprawy odporności i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Większość środków UE przeznaczanych na działania z zakresu zapobiegania klęskom i katastrofom objętych jest obecnie programowaniem w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych:

- W okresie 2014–2020 w ramach funduszy polityki spójności 20 państw członkowskich przeznaczyło prawie 8 mld EUR na przystosowanie się do zmiany klimatu oraz zapobieganie klęskom żywiołowym i zarządzanie nimi, co sprawia, że te fundusze są teraz największym źródłem unijnego finansowania w tym obszarze¹⁴.
- Jednym z obszarów docelowych Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w ramach priorytetu rozwoju obszarów wiejskich jest *wspieranie zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem w gospodarstwach*. W ramach tego funduszu wspierane są także środki dotyczące lasów, w tym konkretne środki zapobiegania pożarom lasów oraz środki ich odtwarzania. W okresie 2014–2020 około 2,3 mld EUR zostało przeznaczone konkretnie na ten cel. Ogromna większość środków planowanych w bieżącym okresie programowania na wsparcie inwestycji¹⁵ w działania zapobiegawcze w celu zmniejszenia skutków klęsk żywiołowych i katastrof¹⁶ oraz odbudowy gruntów rolnych i potencjału produkcyjnego¹⁷ wciąż czeka na realizację.

Ponadto od czasu utworzenia funduszu solidarności UE w 2002 r. jako instrumentu (re)finansującego działania w sytuacjach wyjątkowych i działania związane z wychodzeniem z takich sytuacji po ciężkich klęskach żywiołowych, Komisja przeznaczyła w sumie ponad 5 mld EUR w ramach pomocy finansowej UE na interwencje po wystąpieniu klęsk lub katastrof.

¹² W ramach programu „Horyzont 2020” wydano już ponad 20 mln EUR na projekty badawcze związane z pożarami lasów. Dalsze badania przewidziane na 2020 r. obejmą projekty: „Nowe dostosowane zarządzanie oparte na ekosystemach, w tym rozwiązania bazujące na naturze, służące zmniejszeniu ryzyka wystąpienia pożarów lasów w UE” (15 mln EUR) oraz „Odporność lasów”, czyli projekt mający na celu opracowanie nowych wytycznych do zapobiegania ryzyku pożarów lasów i podejmowania decyzji o najlepszych opcjach adaptacji na podstawie informacji o ryzyku (10 mln EUR). W 2018 r. zostanie opracowana strategiczna agenda dla badań naukowych i innowacji dotyczących zarządzania ryzykiem pożarów lasów w UE na podstawie potrzeb określonych w wyniku przeglądu wiedzy i polityki w związku z projektami badawczymi dotyczącymi pożarów lasów finansowanymi przez UE oraz zaleceń sformułowanych podczas warsztatu z udziałem zainteresowanych stron na temat sposobów opanowania ogromnych pożarów w Europie, który odbędzie się w Lizbonie w styczniu/lutym 2018 r.

¹³ Dokument roboczy służb Komisji, „Plan Działania w sprawie ram z Sendai dotyczących ograniczenia ryzyka klęsk żywiołowych w latach 2015–2030”, SWD(2016)205

¹⁴ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego: 4,2 mld EUR; Fundusz Spójności: 3,7 mld EUR.

¹⁵ Stopa współfinansowania może wynieść do 80 % dla inwestycji indywidualnych i do 100 % dla inwestycji zbiorowych

¹⁶ W okresie 2014–2020, w tym: z kwoty 3,8 mld EUR planowanych na inwestycje zwiększające odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska obecnie wykorzystywanych jest 13,4 %; z kwoty 354 mln EUR planowanych na usługi związane ze środowiskiem leśnym i usługi klimatyczne, promujące podejścia zapobiegania opartego na ekosystemach, wykorzystano 7,2 %; z kwoty 2,7 mld EUR planowanych na narzędzia zarządzania ryzykiem, takie jak ubezpieczenia, fundusze wspólnego inwestowania oraz wsparcie dla stabilizacji dochodu, wykorzystano 7,2 %.

¹⁷ Na okres 2014–2020 zaplanowano 2,1 mld EUR, z czego obecnie wykorzystywanych jest 10,4 %

W przypadku przyznawania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wprowadzono także wstępne warunki związane z zapobieganiem ryzyku klęsk żywiołowych i zarządzaniem nimi oraz przystosowaniem się do zmiany klimatu w celu zapewnienia skutecznego i sprawnego finansowania: w przypadku inwestycji w zapobieganie ryzyku, obejmującego przystosowanie się do zmiany klimatu i zarządzanie nią, wprowadzono obowiązek sporządzania oceny ryzyka na szczeblu krajowym i regionalnym. Uzależnienie wypłaty środków od pewnych warunków jest zachętą dla państw członkowskich do wdrożenia strukturalnych zmian w swoich systemach zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi oraz do wzmocnienia swojej zdolności administracyjnej, a także do podniesienia jakości inwestycji.

Wzmocnienie zapobiegania w UE jest uzależnione także od solidnej bazy wiedzy opartej na dowodach naukowych oraz od skutecznego rozpowszechniania bogatych danych, doświadczeń, dobrych praktyk i rezultatów projektów. Zrozumienie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi to warunek wstępny budowania świadomości ryzyka i rozwijania w UE kultury ryzyka.

Wiele innych polityk i funduszy UE może także wspierać wysiłki w zakresie reagowania na klęski i katastrofy i wychodzenia z nich, np. poprzez działania w celu odbudowy w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także dzięki elastyczności programów finansowanych w ramach polityki spójności czy też uruchomieniu Funduszu Solidarności Unii Europejskiej. Poza tym w ramach Europejskiego Korpusu Solidarności młodzież ma możliwość wspierania społeczności w zapobieganiu klęskom żywiołowym lub pomagania w wychodzeniu z nich, co jest silnym wyrazem unijnej solidarności.

Znaczenie wkładu w zapobieganie klęskom żywiołowym i reagowanie na nie powinno być powszechnie uwzględniane przy wprowadzaniu zmian w określonych obszarach dorobku prawnego UE.

TABELA DZIAŁAŃ PRIORYTETOWYCH

Państwa członkowskie mają wykorzystać wszystkie możliwości finansowania w ramach istniejącego ustawodawstwa UE w celu nabycia, adaptacji lub naprawy zdolności.

Komisja rozważy wykorzystanie przepisów dotyczących oceny ryzyka i planów zarządzania ryzykiem¹⁸ jako warunków *ex-ante* otrzymania środków po 2020 r., zarówno w ramach polityki spójności, jak i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Komisja ma rozważyć, jak zasady, które mają obowiązywać po 2020 r. mogłyby ułatwić wykorzystanie zdolności reagowania współfinansowanych z funduszy polityki spójności w ramach zasobów reagowania należących do europejskiej puli ochrony ludności.

¹⁸ Można rozważyć np. wprowadzenie przepisów dotyczących wymogu istnienia planów zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami w ramach ustawodawstwa dotyczącego ochrony ludności, planu zarządzania ryzykiem powodziowym na podstawie dyrektywy powodziowej UE czy też środki oparte na ekosystemach służące zwiększeniu odporności lasów na pożary.

Do lata 2018 r. Komisja ma dokonać przeglądu inwestycji planowanych we wszystkich istotnych programach i omówić z państwami członkowskimi ewentualne zmiany. Państwa członkowskie powinny ukierunkować wykorzystanie pozostałych funduszy na konkretne projekty i tam, gdzie to konieczne, Komisja sprawnie wprowadzi zmiany do programów.

Państwa członkowskie mają wykorzystywać możliwości związane ze zwiększeniem stopy dofinansowania lub działań naprawczych lub odtwarzających podejmowanych po wystąpieniu klęsk żywiołowych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Komisja rozważa sposoby przyspieszenia procedur dla okresu po roku 2020 w celu zmiany określonych programów w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zwłaszcza po wystąpieniu klęski lub katastrofy¹⁹.

Komisja ma wykorzystać przeglądy właściwego ustawodawstwa i procesów UE w celu podkreślenia względów związanych z zapobieganiem klęskom żywiołowym na wszystkich istotnych szczeblach rządzenia.

Komisja ma zainicjować kampanię informacyjno-promocyjną dotyczącą zapobiegania klęskom żywiołowym, ze szczególnym uwzględnieniem pożarów lasów, fali upałów i innych ekstremalnych zdarzeń pogodowych wywołanych przez zmianę klimatu, żeby zwiększyć wiedzę na temat działań zapobiegawczych.

Państwa członkowskie i Komisja mają promować bardziej usystematyzowane zbieranie i rozpowszechnianie danych na temat strat, poprawiać gromadzenie danych na temat strat i wykorzystywać te dane w celu zoptymalizowania planowania działań zapobiegawczych i działań związanych z przystosowaniem się do zmian klimatu.

5. PODSUMOWANIE

Seria niszczycielskich klęsk żywiołowych z 2017 r., która spowodowała duże straty w ludziach, a także szkody dla środowiska i gospodarki, pokazała, że trzeba wzmocnić europejską solidarność oraz odpowiedzialność UE i jej państw członkowskich w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym, zapewniania gotowości na wypadek ich wystąpienia i reagowania na nie. Ważną rolę odgrywa zmiana klimatu – wzmacnia pojawiające się problemy i przyczynia się do zwiększenia zarówno częstotliwości, jak i intensywności klęsk żywiołowych. Europa, która chroni, musi być także w stanie zapobiegać wyzwaniom, które naruszają jej tkankę społeczną, przygotowywać na wypadek wystąpienia takich wyzwań i reagować na nie. rescEU jest ogromnym krokiem naprzód na drodze zapewnienia Unii i jej państwom członkowskim zdolności do takich działań.

Wychodząc z założenia, że zapobieganie ujawnionemu ryzyku i dostosowanie się do niego tam, gdzie pełne zapobieganie nie jest możliwe, to obowiązek, a nie wybór, i w połączeniu ze zdolnością do reagowania tak szybko i sprawnie, jak jest to tylko możliwe, rescEU znacznie wzmocni zdolności do zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi w UE.

¹⁹ Po pożarach w Portugalii w 2017 r. wykorzystano procedury przyspieszone w celu zmiany programów operacyjnych.

Utworzenie rescEU doprowadzi do sytuacji, w której wszystkie państwa będą dysponowały zintegrowanym systemem zapobiegania klęskom żywiołowym we wszystkich swoich politykach, dokonają ustaleń gwarantujących satysfakcjonujący poziom zdolności reagowania i będą mogły bezpiecznie polegać na unijnej pomocy w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych o wyjątkowym zasięgu lub charakterze i gdzie interwencja UE jest uzasadniona. W dalszej perspektywie Unia Europejska i państwa uczestniczące w Unijnym Mechanizmie Ochrony Ludności będą mogły w pełni skoncentrować się na rozwijaniu swoich zdolności reagowania na podstawie rodzajów ryzyka, które mogą pojawić się w przyszłości.