

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wzmocnienie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w celu poprawy zdolności UE do reagowania na zdarzenia ekstremalne, w tym na zdarzenia mające miejsce poza jej terytorium”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji francuskiej)

(2022/C 290/05)

Sprawozdawca: **Christophe QUAREZ**

Współsprawozdawczynie: **Violeta JELIĆ**

Wniosek o konsultację	Francuska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej 21.9.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	9.3.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.3.2022
Sesja plenarna nr	568
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	211/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (zwany dalej mechanizmem) nie jest już w stanie ani na terytorium Unii, ani poza nim w wystarczającym stopniu i na odpowiednią skalę reagować na katastrofy związane ze zmianą klimatu i wielorakimi zagrożeniami – pod względem zapobiegania, gotowości, ostrzegania, planowania i zdolności operacyjnych.

1.2. W ramach mechanizmu prowadzone są już dobrze przeciwiczone działania w zakresie klęsk żywiołowych, natomiast korzysta się z niego również w odniesieniu do innych zagrożeń, takich jak pandemia, pomoc dla ludności w strefach działań wojennych, zagrożenia przemysłowe na dużą skalę, zanieczyszczenie mórz i oceanów na dużą skalę, konsekwencje cyberataków na sieci elektryczne, wodociągi dostarczające wodę pitną oraz na wszelką inną infrastrukturę podstawową lub zarządzanie kryzysami humanitarnymi związanymi z migracją.

1.3. Należy skuteczniej zająć się powiązaniem ochrony ludności (działania krótkoterminowe) i pomocy humanitarnej (zarządzanie długofalowe) i lepiej je skoordynować.

1.4. EKES uważa, że należy dokładniej określić i rozwinąć działania podejmowane przez UE po katastrofach, które wydarzyły się poza jej terytorium.

1.5. EKES podkreśla zasadnicze znaczenie rozwijania współpracy operacyjnej przez harmonizację szkoleń, kompatybilność materiałów i sprzętu, jasną strukturę zarządzania i jej wydajność.

1.6. Zdaniem EKES-u należałoby przeanalizować potrzebę utworzenia europejskiej agencji ochrony ludności i pomocy humanitarnej jako praktycznego mechanizmu bardziej zdecydowanych działań w ramach polityki zagranicznej.

1.7. EKES zwraca uwagę, że wciąż trzeba wiele poprawić w procesie podejmowania decyzji o interwencji poza terytorium UE.

1.8. EKES uważa, że wymiar dyplomatyczny europejskiej ochrony ludności nie został dostatecznie rozwinięty. Jeśli chodzi o stosunki zewnętrzne i reakcję UE w obliczu ekstremalnych zdarzeń, EKES podkreśla, że potrzebne są:

— skoncentrowanie się na procedurach zapobiegania, gotowości i odbudowy o większej odporności, współpraca z ONZ w zakresie strategii ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych oraz realizacja priorytetu „lepszego odbudowywania” z oenietowskich ram z Sendai na rzecz wzmocnienia odporności w UE i poza nią jako długofalowego podejścia dostosowanego do celów zrównoważonego rozwoju,

- większa wymiana wiedzy, także specjalistycznej, oraz doświadczeń, częstsze organizowanie wspólnych szkoleń i ćwiczeń na całym świecie, obejmujących organizacje społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym,
- podkreślanie powiązań między ochroną ludności a pomocą humanitarną w przypadku klęski żywiołowej, zwłaszcza na odizolowanych obszarach świata,
- uwzględnienie świadomości kulturowej jako kluczowej kwestii szkolenia w zakresie ochrony ludności, aby zwiększyć skuteczność działań w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (wspieranie pomocy) na całym świecie.

1.9. EKES kwestionuje określenie geograficznego zakresu mechanizmu oraz kryteria wyboru krajów uczestniczących.

1.10. Aby usprawnić działania mechanizmu, należy zachęcać do odpowiedniej komunikacji na arenie międzynarodowej.

1.11. EKES poparłby zamysł tworzenia międzynarodowych zespołów wstępnego reagowania w ramach wspólnego zarządzania katastrofami dysponujących własnymi zasobami i korzystających ze wspólnych szkoleń oraz standardowych zasobów i standardowego sprzętu.

1.12. EKES zachęca do sporządzenia wniosku dotyczącego zmiany ustawodawczej, aby umożliwić automatyczną i natychmiastową odpowiedź w ramach mechanizmu w przypadku katastrofy spowodowanej przez człowieka na terytorium UE i poza nim, bez wymogu uprzedniego złożenia wniosku w tej sprawie przez dotknięte zdarzeniem państwo uczestniczące, a jednocześnie państwo to powinno mieć prawo odmówić przyjęcia takiej pomocy. Takie zasoby w formie grupy zadaniowej mogą przyczynić się do wzmocnienia zewnętrznego wymiaru stosunków UE poprzez ochronę ludności.

1.13. EKES popiera wzmocnienie wolontarystycznego charakteru ochrony ludności i zaleca stworzenie norm dla programów opartych na wolontariacie, które to normy będą obejmować postanowienia gwarantujące przestrzeganie praw człowieka i prawa pracy wolontariuszy oraz stworzenie powszechnego systemu certyfikacji dla dobrowolnych zespołów ochrony ludności.

1.14. EKES odnotowuje brak elastycznych instrumentów finansowania szybkiego reagowania na nagłe sytuacje, które pozwoliłyby bezpośrednio wesprzeć finansowo dotkniętą zdarzeniem ludność w ramach odszkodowania i na jej wniosek.

1.15. EKES popiera wzmocnienie powszechnych kampanii informacyjnych dotyczących działań podejmowanych w ramach mechanizmu przy zastosowaniu nowych metod komunikacji (np. mediów społecznościowych) oraz aktywności organizacji wolontariackich.

1.16. EKES odnotowuje potrzebę dalszego wzmocnienia współpracy reagowania operacyjnego Unii z organizacjami humanitarnymi i społeczeństwem obywatelskim, aby lepiej świadczyć pomoc w terenie.

1.17. EKES podkreśla potrzebę wzięcia pod uwagę zapewnienia ciągłości funkcjonowania MŚP po klęsce żywiołowej.

1.18. EKES zaleca większe zaangażowanie społeczności naukowej w proces ostrzegania i zapobiegania w ramach mechanizmu oraz korzystanie z unijnej sieci wiedzy w zakresie ochrony ludności, a także wzmocnienie centrum wiedzy o zarządzaniu ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi.

2. Kontekst

2.1. Mechanizm, który jest zasadniczym elementem współpracy europejskiej w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, tworzy sieć wzajemnego wsparcia i solidarności w Unii Europejskiej i poza jej granicami.

2.2. Mechanizm łączy siły 33 państw: 27 państw członkowskich UE i sześciu państw uczestniczących: Islandii, Norwegii, Serbii, Północnej Macedonii, Czarnogóry i Turcji. Jest wykorzystywany w zapobieganiu, planowaniu i reagowaniu operacyjnym oraz umożliwia skoordynowaną pomoc w przypadku katastrof i kryzysów humanitarnych. Dowolne państwo na świecie, które staje w obliczu poważnej katastrofy, może skorzystać z pomocy Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC) jako mechanizmu polityki zagranicznej UE.

2.3. Ramy polityczne mechanizmu zostały już wzmocnione w 2019 r. przez ustanowienie rezerwy dodatkowych zdolności oraz unijnej sieci wiedzy w zakresie ochrony ludności, a potem jeszcze raz dzięki nowym przepisom opublikowanym 20 maja 2021 r. Zmieniony Unijny Mechanizm Ochrony Ludności zakłada obecnie międzysektorowe i transgraniczne podejście do zarządzania ryzykiem i klęskami żywiołowymi w oparciu o „cele odporności na klęski żywiołowe” i planowanie na poziomie UE. Na wniosek Parlamentu Europejskiego obejmuje on również kwestie zmiany klimatu i różnorodności biologicznej.

2.4. Jednak największe klęski żywiołowe na przestrzeni ostatnich lat (rozległe pożary w południowej Europie w 2017 r. i 2021 r., powódzie w środkowej i północnej Europie w 2014 r. i 2021 r., trzęsienie ziemi na Haiti w 2010 r. i 2021 r. itp.), jak również wzrost ich częstotliwości i nasilenia pod znakiem zapytania stawiają skuteczność bieżących mechanizmów reagowania, takich jak Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, w ramach którego reaguje się też na inne złożone kryzysy (migracyjny, zdrowia publicznego, humanitarny). Ostatnie wydarzenia w Ukrainie wskazują na potrzebę wzmocnienia mechanizmu i zwiększenia spójności powiązań między ochroną ludności a pomocą humanitarną.

2.5. Z tego powodu władze francuskie zwróciły się do EKES-u o przeanalizowanie trzech głównych obszarów reakcji Europy na zmianę klimatu: (i) wczesne ostrzeżenie i informowanie społeczeństwa; (ii) przewidywanie i planowanie oraz (iii) zdolność reagowania.

3. Uwagi ogólne

3.1. Z operacyjnego punktu widzenia mechanizm został wzmocniony wieloma uzupełniającymi się instrumentami takimi jak: rezerwa zapasów w ramach rescEU, usługi programu Copernicus w zakresie zarządzania kryzysowego (satelitarny system określania ryzyka), europejska pula ochrony ludności i unijna sieć wiedzy w zakresie ochrony ludności.

3.2. W ramach ustanowionego w 2019 r. rescEU przewidziano nową dodatkową rezerwę zasobów, która obejmuje samoloty i śmigłowce gaśnicze, sprzęt ratowniczy, samoloty służące do ewakuacji medycznej, zespoły ratownictwa medycznego oraz zapas środków medycznych i szpitale tymczasowe, które pozwalają reagować na sytuacje zagrożenia zdrowia oraz incydenty chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe. RescEU uzupełnia mechanizm podczas takich misji jak gaszenie pożarów, pomoc medyczna i badania w dziedzinie medycyny.

3.3. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC) jest centralnym ośrodkiem funkcjonowania mechanizmu. Łączy ono i koordynuje różnorodną pomoc wysyłaną przez poszczególne kraje i odpowiada za szybkie uruchomienie pomocy dla obszarów dotkniętych kryzysem.

3.4. Poszczególne kraje informują o środkach, jakie są w stanie udostępnić wnioskującemu państwu, korzystając ze wspólnego systemu łączności i informacji w sytuacjach nadzwyczajnych (CECIS). Platforma umożliwia prowadzenie rejestru online, w którym ERCC może szczegółowo przedstawić potrzeby krajów wnioskujących, a kraje niosące pomoc mogą określić środki, jakie zamierzają udostępnić.

3.5. Ponadto kraje uczestniczące w mechanizmie mogą zadeklarować zasoby krajowe służące reagowaniu na nagłe sytuacje w ramach europejskiej puli ochrony ludności. Pula ta umożliwia skuteczniejsze planowanie i lepszą koordynację działań w reakcji na kryzysy na poziomie poszczególnych krajów i na szczeblu europejskim, co z kolei pozwala na szybszą i bardziej niezawodną reakcję UE na katastrofy.

3.6. By wspierać działania w zakresie zapobiegania i gotowości, UE zwiększyła również wsparcie finansowe dla zdolności reagowania w ramach mechanizmu. Wsparcie finansowe można przeznaczać na dostosowanie i naprawę zasobów, jak również na pokrycie kosztów operacyjnych (na terenie UE) oraz kosztów transportu (poza terytorium UE), gdy zasoby są wykorzystywane w ramach mechanizmu.

3.7. Mechanizm został uruchomiony kilka razy na podstawie unijnych ram zarządzania kryzysowego podczas pandemii COVID-19. Doświadczenie pokazuje, że UE musi być lepiej przygotowana, by reagować na nagłe sytuacje na ogromną skalę, oraz że trzeba wzmocnić obowiązujące ramy prawne dotyczące zdrowia i ochrony ludności.

3.8. Poza wkładem finansowym państw uczestniczących mechanizm korzysta z finansowania z wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027. Konkretnie, pula środków finansowych na stosowanie mechanizmu w latach 2021–2027 wyniesie 1 263 000 000 EUR. Ponadto zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel z Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy w kwocie do 2 056 480 000 EUR również zostaną przeznaczone na wdrażanie mechanizmu w tym samym okresie.

3.9. Unijna sieć wiedzy w zakresie ochrony ludności to nowa platforma upowszechniania wiedzy, najlepszych praktyk i doświadczeń ekspertów w dziedzinie ochrony ludności i służb zarządzających sytuacjami wyjątkowymi, czyli narzędzie, dzięki któremu UE zamierza wzmocnić unijne zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi.

3.10. Założeniem unijnej sieci wiedzy w zakresie ochrony ludności jest kształtowanie ściślejszej synergii między praktykami, politykami i naukowcami przez rozwijanie zdolności poszczególnych filarów oraz nauki na etapie inicjowania działań, ich planowania, kształtowania i wdrażania. Działania sieci obejmują wspólne ćwiczenia, dwustronne i wielostronne wymiany poglądów, współpracę i wspólne projekty.

3.11. Jeśli chodzi o ochronę ludności poza UE, należy wspomnieć o Euroatlantyckim Centrum Pomocy w przypadku Klęsk Żywiolowych NATO, które oferuje wsparcie przede wszystkim w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof wywołanych przez człowieka, oraz oengetowskim mechanizmie eksperckim ds. oceny i koordynacji działań (UNDAC), w ramach którego oferuje się wsparcie podczas pierwszej fazy nagłych sytuacji wyjątkowych.

3.12. W Europie Unia dla Śródziemnomorza jest wielostronnym partnerstwem koncentrującym się na zwiększeniu potencjału integracji i spójności regionalnej między krajami eurośródziemnomorskimi, w tym Turcją, które poparło plan działania dotyczący przygotowania do skutecznego wzajemnego wsparcia w regionie eurośródziemnomorskim. Szybkie reagowanie znalazło się na liście proponowanych działań. Kluczowe czynniki obejmują wzmocnienie publicznych działań ratowniczych w sytuacjach wyjątkowych przez zaangażowanie wolontariuszy i obywateli w ratowanie życia ludzkiego.

3.13. Mechanizm uruchomiono 382 razy w latach 2007–2020. W 2020 r. uruchomiono go 102 razy, czyli o 82 razy więcej niż w roku poprzednim. Spośród tych 102 razy, 36 razy podjęto działania w UE, zaś 66 razy poza UE, natomiast 85 ze wszystkich interwencji wiązało się z pandemią COVID-19.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Skala mechanizmu nie wystarcza już, aby reagować na klęski żywiołowe związane ze zmianą klimatu w zakresie zapobiegania, ostrzegania, planowania, przewidywania i zdolności operacyjnych.

4.2. W ramach mechanizmu należy zająć się lepiej takimi obszarami, jak zanieczyszczenie mórz i oceanów, zagrożenia przemysłowe i skutki katastrof dla sieci elektrycznych i wodociągów dostarczających wodę pitną.

4.3. EKES uważa, że wymiar dyplomatyczny europejskiej ochrony ludności nie został wystarczająco rozwinięty odnośnie do krajów ościennych UE (a mianowicie Bałkanów) ani odnośnie do krajów Północnej Afryki i krajów afrykańskich, jako uzupełnienie polityki rozwojowej UE. Należy wykorzystać dyplomatyczny wymiar mechanizmu na kilka sposobów, czyli poprzez: (i) wzmocnienie procesu przedakcesyjnego w krajach kandydujących do członkostwa w UE przy utrzymaniu wszystkich kryteriów akcesji; (ii) ograniczenie wpływu Chin i Rosji w niektórych krajach i obszarach geograficznych (Afryka, Gruzja, Ukraina); (iii) ułatwienie stosunków dyplomatycznych z niektórymi wrogo nastawionymi krajami (np. pomoc w walce z pożarami lasów w Rosji czy Turcji); (iv) sfinalizowanie unijnej polityki pomocy rozwojowej; (v) bezpośrednie kontakty z krajami znajdującymi się pod wpływem Rosji, takimi jak Kazachstan, który jest partnerem energetycznym Europy, oraz z dużymi krajami w znacznym stopniu narażonymi (np. pożarami lasów).

4.4. EKES kwestionuje określenie geograficznego zakresu mechanizmu oraz kryteria wyboru dla państw członkowskich. Na przykład kraje kandydujące do członkostwa w UE, Szwajcaria oraz Mołdawia powinny przystąpić do mechanizmu, aby zyskał on wymiar w pełni kontynentalny.

4.5. Jeśli chodzi o operacje zewnętrzne koordynowane przez Komisję Europejską, gdy kraje trzecie wnioskuje o pomoc, należy określić warunki i proces decyzyjny w zakresie uruchamiania takich operacji, zwracając szczególną uwagę na przejrzystość.

4.6. EKES zaleca również powołanie korespondenta ds. ochrony ludności w każdym stałym przedstawicielstwie UE, aby regularnie informować kraje trzecie o możliwej pomocy UE w przypadku poważnej katastrofy, co zapewni niezbędną koordynację z krajowymi siłami ochrony ludności.

4.7. EKES zwraca uwagę Komisji na poważne rozbieżności między różnymi strukturami ochrony ludności i podkreśla potrzebę harmonizacji sposobu organizacji tych służb, w szczególności pod kątem szkolenia pracowników, procedur i sprzętu (np. średnice lanc gaśniczych różnią się w zależności od kraju). Różnice te można zniwelować, organizując i normalizując standardowe moduły w poszczególnych krajach UE. Takie standardowe moduły są już wykorzystywane, jednak należy aktywnie zachęcać do zwiększania ich liczby i ich normalizacji. Na przykład moduły gaśnicze w jednym kraju mogą obejmować tylko pojazdy drogowe, a w innym pojazdy terenowe.

4.8. Ponadto należy wzmocnić ścisłą współpracę między krajowymi organami ochrony ludności, ośrodkami akademickimi i badaczami. Wdrożenie unijnej sieci wiedzy w zakresie ochrony ludności przez rozwój zdolności filarów i nauki, a także wzmocnienie centrum wiedzy o zarządzaniu ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi stwarzając przestrzeń i środki pozwalające wzmocnić tę współpracę.

4.9. Kolejnym priorytetem jest zdolność zasobów i ich stosowanie w nagłych przypadkach i w dużym oddaleniu – tysiące a nawet dziesiątków tysięcy kilometrów. Nagłe sytuacje często wymagają zastosowania floty lotniczej. Jeśli służby ratownicze są przewożone drogą powietrzną, niezbędne są odpowiednie, pojemne samoloty w celu przewiezienia sprzętu.

4.10. Kwestię zdolności transportowych można by prawdopodobnie rozwiązać, korzystając z samolotów wojskowych, krajowych lub NATO. Jednak ich wykorzystanie wymaga odpowiednich procedur i planowania, co nie sprawdza się w sytuacjach wyjątkowych. Można rozważyć też bardziej odpowiednią opcję czyli utworzenie specjalnej floty dużych samolotów Airbus A330 lub jednostkowe wypożyczanie samolotów od wyspecjalizowanych przedsiębiorstw. Jednostka lotnicza wyposażona w trzy statki powietrzne prawdopodobnie spełniłaby oczekiwania ekspertów. Te jednostki są uniwersalne i istnieją techniczne możliwości ich przekształcenia, na przykład do wykorzystania w sytuacjach takich jak zrzucanie produktów hamujących palność, aby zdusić pożary lasów, oraz transportowanie pojazdów ciężkich.

4.11. Zakup takich środków lotniczych i zarządzanie nimi można by przeanalizować w ramach rescEU.

4.12. Jeśli chodzi o zarządzanie, EKES wzywa do stworzenia europejskiej agencji ochrony ludności i pomocy humanitarnej. W ciągu wielu lat służby takie są często proszone o podejmowanie działań w tych samych miejscach, by chronić tę samą ludność. Ochrona ludności ma zazwyczaj miejsce w krótkim czasie, są to dni lub tygodnie, zaś pomoc humanitarna może być podejmowana na przestrzeni miesięcy czy nawet dłużej.

Bruksela, dnia 24 marca 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
