



## W UNII EUROPEJSKIEJ

### Działania Unii Europejskiej w przypadku katastrof

Maciej Podemski<sup>1</sup>



W ostatnich latach zanotowano wzrost liczby oraz gwałtowności kataklizmów powodujących śmierć ludzi, zniszczenie infrastruktury ekonomicznej i społecznej oraz degradację ekosystemów. Naukowcy przewidują dalszą intensyfikację katastrof naturalnych w wyniku zmian klimatycznych. Dzisiejsze katastrofy mają często charakter transgraniczny i wymagają skoordynowanych działań. Jednocześnie zaciera się granice między katastrofami o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Tsunami na Oceanie Indyjskim dotknęło zarówno ludność lokalną, jak również europejskich turystów; powodzie i pożary dotknęły państwa członkowskie i państwa sąsiednie; epidemie mogą się rozprzestrzeniać między kontynentami. W wielu przypadkach obywatele Unii Europejskiej muszą być ewakuowani z pozaeuropejskich obszarów zagrożonych. Ostatni kataklizm tektoniczny na Haiti najlepiej unaocznia powagę zagrożenia katastrofami naturalnymi. Szacuje się, że katastrofy naturalne i wywołane działalnością człowieka kosztują Europę około 15 miliardów euro rocznie.

Zawsze, kiedy na świecie ma miejsce tragedia, Unia Europejska jest gotowa wysłać pomoc. W 2008 r. UE 18 razy odpowiedziała na apel o pomoc ze strony państw członkowskich oraz krajów spoza związku w przypadku różnych katastrof, od pożarów lasów w Grecji, po niszczycielskie trzęsienie ziemi w Chinach. Również w przypadku tragedii na Haiti UE nie pozostaje obojętna.

Związek europejskich państw demokratycznych od dawna (co najmniej od 1991 r.) pracuje nad wspólną europejską strategią pozwalającą ograniczyć zagrożenia katastrofami naturalnymi i wywołanymi działalnością człowieka oraz poprawić zdolność reagowania Europy w przypadku dużych katastrof na obszarze Unii Europejskiej i poza nią. Obecnie kluczowym instrumentem działań UE jest Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności (*Community Mechanism for Civil Protection*), utworzony Decyzją Rady Europejskiej z 23 października 2001 r. w celu usprawnienia mobilizacji służb ratowniczych z państw unii w przypadku kataklizmów. Ma on zapewnić ochronę ludności, jej mienia oraz środowiska w przypadku katastrof naturalnych, technologicznych, radiologicznych lub środowiskowych, zdarzających się wewnątrz lub na zewnątrz terytorium Wspólnoty Europejskiej. Obecnie Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności obejmuje 27 krajów UE, a także Islandię, Liechtenstein i Norwegię. Niedługo do programu przystąpi Chorwacja.

Głównym narzędziem tego mechanizmu jest MIC — Centrum Monitoringu i Informacji (z siedzibą w Brukseli), prowadzone przez Dyрекcję Generalną ds. Środowiska

Komisji Europejskiej. Centrum monitoruje sytuacje kryzysowe na całym świecie, wykorzystując m.in. instrumenty stworzone w ramach inicjatywy GMES (Globalny Monitoring Środowiska i Bezpieczeństwa) oraz GALILEO (europejski system radiowej nawigacji satelitarnej). Ponadto prowadzi system wczesnego ostrzegania, a na specjalnej stronie internetowej (<http://ec.europa.eu/environment/civil/micdaily/micdaily.doc>) aktualizuje informacje na temat misji pomocowych. Działa przez całą dobę, 365 dni w roku. MIC uruchamia swoją działalność po otrzymaniu prośby o pomoc z kraju dotkniętego klęską. Przede wszystkim przekazuje informacje krajowej służbie obrony cywilnej i organizuje wyjazd unijnych zespołów ekspertów do zagrożonego kraju. Koordynuje również pomoc zadeklarowaną przez państwa członkowskie.

Dotychczas udzielono pomocy w około 100 sytuacjach kryzysowych. Polegała ona m.in. na dostarczaniu namiotów, szpitali polowych, pomp i samolotów gaśniczych do zwalczania pożarów, a także na kierowaniu na obszary objęte kataklizmem zespołów poszukiwawczych i ratowniczych. Udzielano także wszelkiego rodzaju wsparcia ofiarom różnego rodzaju katastrof, od powodzi i trzęsień ziemi, po konflikty zbrojne. Liczba prób o pomoc systematycznie rosła z biegiem czasu. W 2002 r. Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności został uruchomiony trzy razy. W 2007 r. centrum interweniowało już w 17 nagłych sytuacjach, a w 2008 r. w 18 przypadkach. W większości były to klęski żywiołowe, takie jak pożary lasów i powodzie. Ostatnie zakrojone na szeroką skalę misje były organizowane w 2005 r. przy okazji huraganu Katrina w Stanach Zjednoczonych oraz w 2007 r. w czasie pożarów lasów w Grecji.

Komisja Europejska posiada wiele systemów wczesnego ostrzegania o możliwości wystąpienia katastrof, od ataków biochemicznych, po zaraźliwe epidemie i choroby zwierząt, od wycieków ropy naftowej lub zanieczyszczeń morza, po zagrożenia ważnych obiektów infrastruktury. Należą do nich m.in.:

- ❑ ECURIE (*European Community Urgent Radiological Information Exchange*) — wspólnotowe ustalenia dotyczące pilnej wymiany informacji w przypadku zagrożenia radiologicznego;
- ❑ ADNS (*Animal Disease Notification System*) — system zgłaszania chorób zwierzęcych;
- ❑ RAS BICHAT (*Rapid Alert System — Biological and Chemical Attacks and Threats*) — system szybkiego ostrzegania przed zagrożeniami oraz atakami biologicznymi, chemicznymi i radiacyjnymi;
- ❑ EWRS (*Early Warning and Response System*) — system wczesnego ostrzegania oraz reagowania organów zdrowia publicznego i komisji w przypadkach nagłego wystąpienia chorób zakaźnych;
- ❑ HEOF (*Health Emergency Operation Facility*) — instrument operacyjny w nadzwyczajnych zagrożeniach zdrowotnych;

<sup>1</sup>EuroGeoConsulting, ul. Jesionowa 36A, 05-816 Michałowice; maciej.podemski@egconsulting.com.pl

- ❑ RAPEX (*Rapid Alert System for non-food consumer products*) — system szybkiego ostrzegania w dziedzinie produktów nieżywnościowych, system szybkiej wymiany informacji na temat środków dotyczących poważnych i bezpośrednich zagrożeń spowodowanych przez produkty nieżywnościowe);
- ❑ RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*) — system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt;
- ❑ RAS-CHEM (*Rapid Alert System on Incidents Including Chemical Agents*) — system szybkiego ostrzegania przed wypadkami związanymi z wydzielaniem się chemikaliów (w stadium opracowywania).

Do innych instrumentów dostępnych Unii Europejskiej i państwom członkowskim zalicza się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), fundusze na rozwój obszarów wiejskich, instrument finansowy ochrony ludności i LIFE+. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego może współfinansować przygotowanie i wdrożenie działań mających na celu zapobieganie klęskom żywiołowym, reagowania na nie, a także usuwanie zniszczeń. Z kolei fundusze na rozwój obszarów wiejskich, instrument finansowy ochrony ludności i LIFE+ mogą być wykorzystane przez państwa członkowskie do finansowania działań zapobiegających katastrofom.

W 2003 r. ustanowiony został przez Komisję Europejską wspólnotowy system komunikacji i informacji na wypadek katastrof naturalnych i zagrożeń technologicznych (*Common Emergency Communication and Information System* — CECIS). Usprawnił on kontakty między Centrum Monitoringu i Informacji MIC a właściwymi agencjami państw członkowskich, ułatwiając stronom sprawne zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie to składa się z czterech etapów: zapobiegania, gotowości, odpowiedzi oraz powrotu do normalności. Komisja Europejska aktywnie uczestniczy na każdym z tych etapów.

W marcu 2008 r. KE opublikowała dokument na temat wzmocnienia zdolności Unii Europejskiej do reagowania w razie kataklizmów. Jedną z propozycji zakładała lepszą koordynację z takimi instytucjami, jak ONZ i Czerwony Krzyż. Inny pomysł dotyczył poprawy gotowości na wypadek wystąpienia klęsk żywiołowych poprzez utworzenie systemu ostrzegania przed tsunami w regionie Morza Śródziemnego.

Podkreślono również wagę upowszechnienia europejskiego numeru alarmowego 112. Pod numer ten można zadzwonić bezpłatnie z telefonu stacjonarnego lub komórkowego w celu uzyskania pomocy w sytuacjach awaryjnych. Numer 112 działa w większości krajów obok aktualnych numerów alarmowych. W celu zwiększenia wiedzy o przydatności numeru 112, Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Europejska ustaliły, że 11 lutego będzie Europejskim Dniem Numeru 112.

Opierając się na doświadczeniach ostatnich lat Unia Europejska stwierdziła, że konieczne jest rozszerzenie zakresu Wspólnotowego Mechanizmu Ochrony Ludności poza jego obecne ramy. W grudniu 2004 r. Rada Europejska przyjęła, że konieczne są wspólne ćwiczenia i koordynacja rozpowszechniania informacji. Po katastrofie tsunami w Azji Południowej, RE przyjęła plan działania

obejmujący m.in. stworzenie zdolności UE w zakresie szybkiego reagowania na katastrofy. Równocześnie Parlament Europejski wezwał do stworzenia wspólnej puli odpowiednio wyposażonych, wyspecjalizowanych jednostek ochrony ludności, które po uprzednim przeszkoleniu powinny w razie katastrof pozostawać do dyspozycji w UE lub w innych częściach świata. W czerwcu 2005 r. Rada Europejska zaapelowała o budowanie zdolności szybkiego reagowania w oparciu o moduły ochrony ludności stosowane w państwach członkowskich.

W styczniu 2006 r. Komisja Europejska wystąpiła do Rady Europejskiej o dalsze usprawnienie Wspólnotowego Mechanizmu Ochrony Ludności. Chodziło głównie o trzy aspekty: doskonalenie wczesnego ostrzegania, osiągnięcie zdolności szybkiego reagowania oraz rozwiązanie problemów transportowych.

Zdolność Wspólnoty Europejskiej do szybkiego reagowania na klęski żywiołowe zależy od dostępności systemów wczesnego ostrzegania, umożliwiających państwom członkowskim oraz unijnemu Centrum Monitoringu i Informacji podejmowanie działań w jak najkrótszym terminie. Systemy te powinny obejmować również takie źródła informacji, jak globalny system ostrzegania o katastrofach i koordynacji GDACS (*Global Disaster Alert and Coordination System*) oraz system ostrzegania UNDAC (*United Nations Disaster Assessment Coordination*).

Jeśli chodzi o poprawę zdolności szybkiego reagowania na klęski żywiołowe, to należy jak najszybciej ustalić szczegółowe warunki udostępniania wojskowych baz danych państwom członkowskim i unijnemu centrum MIC. Przede wszystkim jednak państwa członkowskie powinny przyspieszyć tworzenie modułów ochrony cywilnej, obejmujących zasoby, przy użyciu których można by reagować na prośby o pomoc zgłoszone w ramach Wspólnotowego Mechanizmu Ochrony Ludności. Powinny one być wyposażone w sprzęt i personel tak, aby zaspokajać pierwsze potrzeby zaistniałe w związku z katastrofą. Moduły te mogą być organizowane przez pojedyncze państwa członkowskie lub wspólnie przez kilka państw członkowskich. Zespoły interwencyjne modułów ochrony cywilnej powinny być wspierane przez odpowiednie jednostki z wszystkich państw członkowskich, gwarantujące łączność, dostawy materiałowe, dostępność floty lekkich pojazdów terenowych, działalność warsztatów technicznych itd.

Skuteczność europejskich interwencji w zakresie ochrony ludności osłabia brak wystarczającego dostępu do środków transportu. Obecnie każde państwo członkowskie odpowiada za przewóz związany z udzielaną przez nie pomocą. W przeszłości, w przypadku wielu interwencji, kilka państw członkowskich informowało, że może zapewnić potrzebną pomoc, natomiast nie jest w stanie zorganizować niezbędnego transportu.

Instytucje zajmujące się ochroną ludności nie zawsze posiadają bowiem wystarczające środki transportu powietrznego. W niektórych przypadkach nie można wykorzystać do niesienia pomocy wojskowych środków transportu. Wykorzystanie do tych celów samolotów komercyjnych bywa z kolei kłopotliwe i czasochłonne. Ponadto koszty transportu bywają nieproporcjonalne w porównaniu z finansową wartością samej pomocy. Pro-

blemy te często sprawiają, że niecierpliwie oczekiwana pomoc spóźnia się lub nie jest w ogóle wysyłana. Unia Europejska proponuje, aby w zakresie transportu niezbędnego do niesienia pomocy Wspólnota Europejska wspierała rzeczowo i finansowo zaangażowane państwa członkowskie. Dzięki temu Wspólnota Europejska będzie w stanie ocalić więcej osób i zapewnić w odpowiednim czasie realną pomoc dla ofiar katastrof.

Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2007 r. uszczegółowiła warunki, jakie powinny być stworzone modułom ochrony ludności.

Zgodnie z tą decyzją moduły ochrony ludności powinny być zaopatrzone w:

- sprzęt i personel umożliwiający założenie bazy operacyjnej i rozpoczęcie misji bezzwłocznie po przybyciu na miejsce zdarzenia;
- odpowiednie schronienie przed warunkami pogodowymi;
- urządzenia do wytwarzania energii i oświetlenia pokrywających zapotrzebowanie bazy;
- urządzenia sanitarne i higieniczne dla personelu modułu;
- żywność i wodę wystarczające dla personelu modułu;
- personel medyczny i paramedyczny, urządzenia medyczne i dostęp do środków medycznych dla personelu modułu;
- odpowiednie warunki do przechowywania i utrzymania sprzętu będącego na wyposażeniu modułu;
- sprzęt zapewniający łączność z partnerami;
- transport lokalny.

Gwarantowany czas samowystarczalności modułów ochrony ludności nie powinien być krótszy na początku misji, niż 96 godzin.

#### Źródła:

**Resolution of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 8 July 1991, on improving mutual aid between Member States in the event of natural or technological disaster, Official Journal of the European Communities, C 198, 27.7.1991.**

**Council Decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions, 2001/792/EC, Euratom, Official Journal of the European Communities, L 297/7, 15.11.2001.**

**Decyzja Komisji z dnia 29 grudnia 2003 r. ustanawiająca zasady wdrażania decyzji Rady 2001/792/WE, Euratom ustanawiającej mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności, 2004/277/WE, Euratom, Dziennik Urzędowy L 087, 25/03/2004 P. 0020–0030.**

**Komisja Wspólnot Europejskich, 2006, Wniosek dotyczący Decyzji Rady ustanawiającej Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności (przekształcenie), KOM(2006)29 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 26.1.2006.**

**Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2007 r. zmieniająca decyzję 2004/277/WE, Euratom w odniesieniu do zasad wykonania decyzji Rady 2007/779/WE, Euratom ustanawiającej wspólnotowy mechanizm ochrony ludności, 2008/73/WE, Euratom, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 20/23, 24.1.2008.**

**Komisja Wspólnot Europejskich, 2008, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia zdolności Unii do reagowania w przypadku katastrof, KOM(2008) 130 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 5.3.2008**