

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Plan działania w sprawie ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w latach 2015–2030 – podejście oparte na ryzyku klęsk żywiołowych dla wszystkich strategii politycznych UE

(2017/C 272/07)

Sprawozdawca: Adam Banaszak (PL/EKR), wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Dokument źródłowy: Dokument roboczy służb Komisji „Plan działania w sprawie ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w latach 2015–2030 – podejście oparte na ryzyku klęsk żywiołowych dla wszystkich strategii politycznych UE”,

SWD(2016) 205 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR)

1. Przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji dotyczący planu działania w sprawie ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w latach 2015–2030, ponieważ szczególnie podkreślono w nim rolę władz lokalnych i regionalnych we wspieraniu wysiłków państw na rzecz ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych.
2. Podkreśla, że odporność na klęski żywiołowe stanowi jeden z fundamentalnych aspektów zrównoważonego rozwoju. W związku z tym apeluje do instytucji Unii Europejskiej, aby tego typu zasada stała się jednym z kluczowych filarów przyszłych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w Europie i aby uwzględnić ją w przyszłych funduszach i projektach Unii Europejskiej.
3. Zauważa, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat znacznie wzrosły natężenie i częstotliwość występowania klęsk żywiołowych. Każdego roku kilkadziesiąt tysięcy osób na całym świecie traci życie na skutek katastrof naturalnych, a bezpośrednie koszty ponoszone przez kraje UE to kilkadziesiąt miliardów euro, przy czym liczba ofiar śmiertelnych zazwyczaj jest wyższa w krajach rozwijających się, a straty ekonomiczne są wyższe w rozwiniętych gospodarkach.
4. Wyraża poparcie dla wspierania wdrażania krajowych, regionalnych oraz lokalnych strategii i planów zarządzania ryzykiem, w tym dla określania celów, wskaźników i ram czasowych, oraz podkreśla konieczność ewaluacji istniejących strategii i planów, tak aby zawierały postanowienia ram z Sendai. W przypadku regionów przygranicznych zasadnicze znaczenie ma skuteczna koordynacja tych strategii lub opracowanie wspólnych strategii transgranicznych i powinno się do tego zachęcać.
5. Podkreśla, że *bardziej* opłaca się budować infrastrukturę odporną na klęski żywiołowe niż modernizować konstrukcje niespełniające warunków bezpieczeństwa. Według szacunków UNISDR, stosunek kosztów do korzyści jest jak 1:4.
6. Dostrzega pilną potrzebę realizacji priorytetowych celów na 2020 r. określonych przez cele zrównoważonego rozwoju⁽¹⁾ (11b) i przez ramy z Sendai i polegających na znacznym zwiększeniu liczby miast i osiedli ludzkich przyjmujących i wdrażających *zintegrowane* strategie i plany na rzecz włączenia, efektywności wykorzystania zasobów, łagodzenia skutków zmiany klimatu i dostosowania do zmiany klimatu, odporności na klęski żywiołowe, a także na opracowaniu i realizowaniu, zgodnie z ramami z Sendai, całościowego zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi na wszystkich szczeblach.
7. Podkreśla, że wszystkie projekty unijne związane z budową nowej infrastruktury (realizowane czy to poprzez fundusze polityki regionalnej, czy poprzez Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych) powinny być odporne na klęski żywiołowe. Apeluje, aby zasada ta była wyraźnie wspominana w regulacjach dotyczących korzystania z funduszy.

⁽¹⁾ Cele zrównoważonego rozwoju.

8. Zwraca uwagę na potrzebę przeznaczenia odpowiednich środków finansowych na ograniczanie ryzyka klęsk żywiołowych na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Ochronę ludności często przekazuje się w gestię władz lokalnych i regionalnych, zarazem jednak nie przydziela się środków finansowych, które wystarczałyby do zaspokojenia potrzeb. Władze lokalne i regionalne potrzebują odpowiednich zasobów oraz kompetencji w zakresie podejmowania decyzji. Należy przeznaczyć wystarczające środki także na programy wspierania współpracy transgranicznej w dziedzinie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i zarządzania kryzysowego.

9. Zdecydowanie popiera wniosek Komisji z dnia 30 listopada 2016 r. (COM(2016) 778), który umożliwiłby większą solidarność UE w odpowiedzi na wystąpienie poważnej lub regionalnej klęski żywiołowej. Wzywa do dokonania przeglądu przytoczonej we wniosku Komisji definicji poważnej lub regionalnej klęski żywiołowej w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 2012/2002 ustanawiającego Fundusz Solidarności Unii Europejskiej. Zwraca uwagę, że wprowadzone w definicji progi w odniesieniu do poważnych klęsk – straty szacowane na ponad 3 mld EUR albo powyżej 0,6 % DNB danego państwa – są zbyt wysokie i stanowią przeszkodę, zwłaszcza dla mniejszych i słabiej rozwiniętych regionów, które najczęściej potrzebują wsparcia finansowego.

10. Podkreśla, iż kluczową rolę w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi oraz zarządzania klęskami żywiołowymi odgrywają władze lokalne i regionalne, a także zauważa zasadność, rolę i znaczenie lokalnych i regionalnych platform w ograniczaniu ryzyka klęsk żywiołowych.

11. Zauważa, że niezbędna dla optymalizacji zarządzania ryzykiem jest współpraca podmiotów samorządowych i krajowych z podmiotami prywatnymi, w tym z firmami ubezpieczeniowymi.

12. Przypomina również, że sytuacja geostrategiczna niektórych regionów, takich jak regiony najbardziej oddalone, czyni je kluczowymi europejskimi podmiotami w zakresie pilnych działań poza granicami UE, a także w zakresie zapobiegania ryzyku.

13. W związku z tym, że klęski żywiołowe mają miejsce niezależnie od granic regionalnych czy krajowych, konieczne jest ustanowienie protokołu skoordynowanych działań w przypadku klęski żywiołowej dotykającej co najmniej dwa państwa członkowskie. Koordynacja ma kluczowe znaczenie w szczególności w sytuacjach, w których dotknięte są państwa trzecie.

14. Dostrzega fakt, że problematyka katastrof naturalnych jest nieodłącznym elementem działań związanych z następstwami zmian klimatu i obie te sfery powinny być traktowane łącznie. Sugeruje, by nowe Porozumienie Burmistrzów w sprawie Klimatu i Energii nasiliło swoją działalność w tej dziedzinie i zapewniło dodatkowe wsparcie na rzecz adaptacji do zmiany klimatu, przyczyniające się także do budowy odporności na poziomie lokalnym. Ponownie wyraża poparcie dla Porozumienia, jak również dla kampanii Biura ONZ ds. Zmniejszania Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiołowymi „Making Cities Resilient” (Zwiększenie odporności miast). Aby pomóc zwrócić uwagę miast i regionów na kampanię „Making Cities Resilient”, proponuje wyznaczenie ambasadorów odpornych miast, którym KR zapewniłaby wsparcie.

15. Popiera odniesienie do potrzeby uwzględnienia ograniczenia ryzyka katastrof naturalnych podniesione w komunikacie Komisji Europejskiej COM(2016) 739, opublikowanym w listopadzie 2016 roku, lecz ubolewa, iż dokument ten nie podkreśla, że odporność na klęski żywiołowe stanowi jeden z fundamentów budowy zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej ⁽²⁾.

Zrozumienie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi

16. Podkreśla moralną powinność mającą na celu zapewnić, że projekty UE nie narażają na zagrożenie życia ludzkiego poprzez finansowanie infrastruktury, która mogłaby nie być odporna na klęski żywiołowe. Podkreśla również, że bardziej efektywna finansowo jest budowa infrastruktury odpornej na klęski żywiołowe niż modernizacja infrastruktury niespełniającej norm bezpieczeństwa.

17. Pozytywnie ocenia niedawną reformę Funduszu Solidarności UE (FSUE), który jest unijnym mechanizmem finansowym mającym zapewniać wsparcie w razie wystąpienia poważnych klęsk i głównym narzędziem umożliwiającym Unii reagowanie na klęski żywiołowe. Podkreśla znaczenie FSUE jako instrumentu reagowania na poważne klęski żywiołowe i wyrażania solidarności europejskiej wobec regionów nimi dotkniętych w UE. Przyjmuje z zadowoleniem, że w zgodności z zaleceniami KR-u, Fundusz może być wykorzystywany do zwiększania odporności istniejącej infrastruktury na klęski żywiołowe. Choć pochwała wydłużenie terminu na wykorzystanie Funduszu, podkreśla, że skuteczne skorzystanie z jego środków lepiej umożliwiłoby termin dwuletni ⁽³⁾. Uważa ponadto, że w ramach mechanizmu wsparcia finansowego należy ustanowić niższe progi umożliwiające dostęp do niego zarówno podmiotom regionalnym, jak i lokalnym.

⁽²⁾ Komunikat Komisji „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy. Europejskie działania na rzecz zrównoważonego rozwoju” (COM(2016) 739).

⁽³⁾ CDR6402-2013_00_00_TRA_AC.

18. Jeśli chodzi o współpracę na rzecz rozwoju, konieczne są działania informacyjne w celach uświadamiania, że za przygotowanie do sytuacji wyjątkowych i reagowanie na nie odpowiedzialne są władze i ludność.

19. Wspiera horyzontalne podejście przyjęte w ramach planu działania KE, które umożliwi przełożenie celów ram z Sendai na pozostałe strategie polityczne UE i w ten sposób niweluje lukę między globalnymi ramami z Sendai a Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności.

20. Zauważa, że plan działania KE uwzględnia wkład wszystkich strategii politycznych i praktyk UE, a nie jedynie politykę ochrony ludności, na rzecz osiągnięcia priorytetów uzgodnionych podczas 3. światowej konferencji ONZ poświęconej zmniejszaniu ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi.

21. Uznaje, że podstawą podejścia do kształtowania polityki opartej na ryzyku klęsk żywiołowych w sposób aktywny, a nie reaktywny jest tworzenie pięcioletnich planów działania, których celem winno być angażowanie całego społeczeństwa, upowszechnianie i zwiększanie poziomu wiedzy w zakresie ryzyka, inwestycji związanych z ryzykiem, gotowości na wypadek klęsk żywiołowych i odporności na klęski żywiołowe, wzmacniające priorytety UE w obszarze konkurencyjności, badań i innowacji oraz wspierające odporny i zrównoważony rozwój, a zarazem sprzyjające wykorzystywaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych i automatycznych sieci wczesnego ostrzegania, opartych na wczesnym wykrywaniu, natychmiastowej komunikacji i proaktywnych protokołach interwencji.

22. Zauważa, że projekty wspierane i realizowane w ramach planu przyczynią się do powstawania synergii między ograniczaniem ryzyka klęsk żywiołowych a strategiami dotyczącymi zmian klimatu, a także do wzmocnienia potencjału miast w zakresie przeciwdziałania ryzyku klęsk żywiołowych.

23. Zaleca tworzenie planów działań spójnych z innymi umowami międzynarodowymi i procesami zawartymi lub wprowadzonymi w życie w latach 2015 i 2016, w tym z programem działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, planem działania z Addis Abeby dotyczącym finansowania na rzecz rozwoju, jak również porozumieniem paryskim w sprawie zmiany klimatu, Światowym Szczytem Humanitarnym oraz nowym programem dotyczącym miast.

24. Wskazuje na istotną rolę współpracy z sektorem prywatnym przy gromadzeniu i przekazywaniu danych na temat strat i szkód oraz wzmocnienia powiązań pomiędzy strategiami w zakresie zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych, przystosowania się do zmian klimatu i różnorodności biologicznej.

25. Podkreśla wagę promowania inwestycji opartych na odporności na ryzyko w ramach wszystkich instrumentów finansowych UE, wspieranie systemów wczesnego ostrzegania, środków na rzecz ulepszania redundantnych technologii komunikacji między systemami ochrony ludności i powiadamiania ludności oraz zasady „lepszego odbudowywania” w następstwie klęsk żywiołowych.

Władze lokalne i regionalne jako kluczowi partnerzy w zakresie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi

26. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne ponoszą instytucjonalną i polityczną odpowiedzialność za ochronę obywateli i stanowią pierwszą linię reakcji w sytuacjach kryzysowych – zapewniają podstawowe usługi i nadzór oraz zarządzają zaistniałymi klęskami i katastrofami. Są odpowiedzialne za zapobieganie i natychmiastowe reagowanie oraz działania ratunkowe, a przede wszystkim dysponują szczegółową wiedzą na temat swojej miejscowości i społeczności. Władze lokalne i regionalne są także odpowiedzialne za późniejszą odbudowę.

27. Zwraca uwagę, że władze lokalne i regionalne niejednokrotnie wykazały się ogromnym zaangażowaniem w proces ograniczenia ryzyka klęsk żywiołowych, chociażby poprzez swój udział w przygotowaniu oceny ryzyka i planów zarządzania ryzykiem zgodnie z opinią KR-u w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności ⁽⁴⁾.

28. Podkreśla znaczenie rozwoju współpracy międzyregionalnej dla zapobiegania ryzyku klęsk żywiołowych, zwłaszcza w ramach polityki dotyczącej ochrony ludności. Uważa, że stosowne jest, by Komisja mogła przyczynić się do zwiększenia wydajności i skuteczności współpracy poprzez poprawę koordynacji między regionami, ustanawiając normy w zakresie modeli i technologii stosowanych przez te miasta i regiony, z myślą o poprawie reagowania na sytuacje kryzysowe wykraczające poza granice lub przekraczające zdolności danej jednostki administracyjnej.

⁽⁴⁾ CDR740-2012_FIN_AC.

29. Zauważa, że pożądaną płaszczyzną współpracy w tym zakresie jest również rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych i prowadzenie działań mających na celu zachęcenie sektora prywatnego do zrozumienia ryzyka lokalnego i włączenia się w roli zainteresowanej strony w budowanie przyszłej polityki na rzecz ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych, na przykład w zakresie rozszerzania oferty ubezpieczeniowo-asekuracyjnej. Ponownie wyraża zaniepokojenie, że w związku ze wzrostem ryzyka ubezpieczenie może stać się niedostępne lub niemożliwe do opłacenia na niektórych obszarach, co oznacza, że władze publiczne będą potencjalnie narażone na poważne straty finansowe. Podkreśla, że należałoby przeanalizować możliwość tworzenia wspólnej puli ryzyk, i wnosi o zbadanie wykonalności systemu obowiązkowych ubezpieczeń od klęsk żywiołowych ⁽⁵⁾.

30. Uznaje za zasadne pełne wykorzystanie wzrastającej roli technologii komórkowej, internetu i mediów społecznościowych w przekazywaniu informacji na temat klęsk żywiołowych, a zwłaszcza ulepszenie technologii AML (ang. *Advanced Mobile Location*) umożliwiającej natychmiastową lokalizację osoby dzwoniącej pod europejski numer alarmowy 112; wykorzystanie tych technologii jest również ważne z punktu widzenia opracowywania kampanii zapobiegania klęskom i szkoleń w tej dziedzinie.

31. Apeluje o skuteczną politykę w zakresie informowania o klęskach żywiołowych, która przyczyniłaby się do zapobiegania szkodom w przypadku przewidywalnych ponownych zdarzeń lub wstrząsów wtórnych. Uważa ponadto, że konieczne jest zapewnienie usług ochrony oraz pomocy materialnej i psychologicznej dla ofiar, członków rodzin, osób udzielających pomocy i innych osób dotkniętych daną klęską żywiołową.

32. Przypomina, że władze lokalne i regionalne potrzebują wiedzy, narzędzi, potencjału i zasobów, aby wypełnić swoje obowiązki określone w opinii KR-u w sprawie planu działania z Hyogo na lata po 2015 r. Jednocześnie wskazuje, iż podczas gdy władze lokalne są odpowiedzialne za szereg obiektów infrastruktury krytycznej, inwestycje na rzecz zwiększenia ich odporności na ryzyko klęsk żywiołowych są mało widoczne i często bywają zaniedbywane lub powstrzymuje się ich realizację ⁽⁶⁾.

33. Wzywa do podjęcia działań zwiększających świadomość społeczną m.in. poprzez realizację badań naukowych poświęconych zarządzaniu ryzykiem klęsk żywiołowych. Zaleca się, aby uświadomić mieszkańcom zagrożonych obszarów konieczność solidaryzowania się z mieszkańcami obszarów podatnych na klęski żywiołowe. Obecna świadomość, w jaki sposób następuje eskalacja ryzyka, jest niska.

34. Podkreśla znaczenie tworzenia przez władze lokalne i regionalne sieci stacji pomiarów meteorologicznych w ramach ich wiedzy, narzędzi, zdolności i zasobów, z myślą o tym, by mogły wywiązać się ze swoich zobowiązań, jak wskazano w opinii KR-u w sprawie planu działania z Hyogo na lata po 2015 r. Sieci te powinny umożliwiać monitorowanie zarówno zmiennych pozwalających na dokładne określenie liczbowe zmiany klimatu, jak i wszystkich zmiennych umożliwiających obserwację i wczesne ostrzeżenie przed klęskami żywiołowymi.

Nowa oś priorytetowa dobrą odpowiedzią UE na wzrost ilości klęsk żywiołowych

35. Zdecydowanie popiera wniosek Komisji (COM(2016) 778 final) dotyczący stworzenia nowej osi priorytetowej o stopie finansowania do 100 % na wspieranie w ramach priorytetów inwestycyjnych EFRR działań w zakresie przewidywania sytuacji kryzysowych, zapobiegania im, planowania i reakcji na poważne bądź regionalne klęski żywiołowe, a także odbudowy.

36. Popiera propozycje umożliwiające kwalifikowalność wydatków na te cele od momentu wystąpienia klęski żywiołowej nawet w przypadku, gdy wystąpiła przed wejściem w życie rozporządzenia.

Pomocniczość i proporcjonalność

37. Dokument roboczy służb Komisji jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Komitet podkreśla, że klęski żywiołowe nie znają granic i że z kolei odporność na klęski żywiołowe stanowi dziedzinę, w której potrzebne są skoordynowane działania. Ochrona ludności to obszar, w którym Unia prowadzi działania mające na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich (art. 6 TFUE). Zgodnie z art. 196 TFUE, UE może przedsięwziąć środki z wyłączeniem harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich.

Bruksela, dnia 23 marca 2017 r.

Markku MARKKULA

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽⁵⁾ Więcej informacji na temat roli ubezpieczeń w usuwaniu skutków katastrof można znaleźć w opinii KR-u COR-2014-02646.

⁽⁶⁾ COR-2014-02646-00-01-AC-TRA.