

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wspólnotowe podejście do zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka**

COM(2009) 82 wersja ostateczna

(2009/C 318/19)

Sprawozdawca: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

Dnia 23 lutego 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*„komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wspólnotowe podejście do zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka”*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 2 września 2009 r. Sprawozdawcą była María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 165 głosami za – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 Zapobieganie jest podstawową zasadą ochrony i zachowania środowiska naturalnego, a także środkiem na rzecz minimalizacji szkód, które mogłyby ponieść ludność cywilna w wyniku klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka w wyniku niezrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych. EKES wielokrotnie przypominał o konieczności, by właściwe władze w każdym państwie wdrażały obowiązujące przepisy w tej dziedzinie i kontrolowały ich przestrzeganie.

1.2 Zaproponowana metoda ogólna zapobiegania katastrofom wydaje nam się odpowiednia. W związku z czym za istotne uważamy wszystkie instrumenty gromadzenia informacji dotyczących zarówno oceny sytuacji bieżącej (wykaz informacji, mapy ryzyka i sprawdzone rozwiązania), jak też mających na celu realizację rocznych planów prac w ramach wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności poprzez centrum monitorowania i informacji. Tutaj właśnie należy ponownie podkreślić znaczenie władz lokalnych, wyróżniając we wniosku ich rolę w zakresie informowania ludności cywilnej o metodach i działaniach zapobiegawczych oraz w obliczu katastrof.

1.3 Jeżeli chodzi o zaproponowane systemy finansowania środków zapobiegawczych, uwzględniając wykaz aktualnych systemów zapobiegania katastrofom oraz innych konkretnych systemów związanych z polityką rolną, przemysłową itp., wydaje nam się konieczne rozszerzenie finansowania na inne dziedziny przygotowań, planowania i wczesnego ostrzegania. Należy zapewnić wystarczające środki finansowe, aby nie doprowadzić do obniżenia obecnej efektywności mechanizmu.

1.4 Badania dotyczące środków zapobiegawczych w obliczu katastrof są zasadniczym elementem, który należy rozwijać. Nie

wystarczy odwołać się do siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego; należałoby także przyznać odpowiednie środki konkretnym programom zapobiegania ryzyku, nie tylko na płaszczyźnie wspólnotowej, lecz także na szczeblu państw członkowskich.

1.5 Na koniec, współpraca międzynarodowa w dziedzinie zapobiegania stanowi uzupełnienie już istniejącej współpracy w zakresie postępowania w sytuacjach kryzysowych i pomocy w przypadku katastrof. Jest ona instrumentem solidarności realizowanym nie tylko w ramach ONZ, lecz także w ramach innych porozumień międzynarodowych podpisanych przez UE, takich jak Euromed, konwencja z Lomé, umowa z Ameryką Łacińską itp.

## 2. Wprowadzenie

2.1 UE zobowiązała się do podjęcia działań zapobiegawczych w obliczu zmian klimatu nie tylko ze względu na zobowiązania podjęte na arenie międzynarodowej, lecz także z uwagi na ciągłe klęski żywiołowe oraz katastrofy spowodowane przez człowieka, które miały miejsce na terytorium Europy w ostatnich latach. To podejście prewencyjne może nie tylko służyć utrzymaniu i odnowieniu stanu naszych ziem, mórz i rzek, lecz także przyczynić się do rozpowszechnienia tego sposobu postępowania w innych państwach.

2.2 Środki zawarte w omawianym komunikacie mają swoje korzenie w praktyce stosowanej w większości państw członkowskich dla konkretnych przypadków (powodzie, pożary) i mającej na celu zapewnienie w krótkim czasie koordynacji na szczeblu wspólnotowym, która umożliwiłaby szybkie i skuteczne działania, w tym interwencje na arenie międzynarodowej.

2.3 EKES niejednokrotnie wzywał do koordynacji, a przede wszystkim do opracowania zintegrowanego europejskiego podejścia do zapobiegania klęskom żywiołowym<sup>(1)</sup>. Jednakże pragnąłby podkreślić, że konieczne jest połączenie tych środków zapobiegawczych ze wspólnotowym systemem pomocy dostosowanym do wszelkiego rodzaju klęsk, uznając go za system solidarnej pomocy nie tylko dla państw członkowskich, lecz także dla wszystkich krajów, które potrzebują naszej wiedzy i środków, by zminimalizować skutki klęsk.

2.4 Zapobieganie jest kluczowym czynnikiem ochrony środowiska i zachowania jego stanu, a także przeciwdziałania szkodom dla cywili. Celem jest wykorzystanie naturalnych zasobów w zrównoważony sposób. Szybki wzrost liczby ofiar śmiertelnych w ostatnim czasie, utrata bioróżnorodności oraz straty ekonomiczne zmuszają nas do ponownego rozważenia przestrzegania obowiązujących norm prawnych. Dlatego też EKES stale podkreśla potrzebę, by właściwe władze w każdym państwie wdrażały obowiązujące przepisy<sup>(2)</sup> i monitorowały ich przestrzeganie, jako że niektórych klęsk można było uniknąć lub przynajmniej złagodzić ich skutki.

2.5 Cele w zakresie zapobiegania zawarte w omawianym komunikacie mają zastosowanie wykraczające poza granice UE. W związku z tym w dniach 16-19 czerwca br. odbyło się w Genewie drugie spotkanie światowego forum ds. ograniczania skutków katastrof naturalnych, w którym aktywnie uczestniczyła UE. Ogólnie jego wnioski końcowe pozostają w zgodzie z celami zaproponowanymi przez Komisję Europejską. Niektóre z nich zostaną omówione w niniejszym dokumencie.

### 3. Streszczenie propozycji zawartych w komunikacie

3.1 Komunikat jest wynikiem zobowiązania podjętego przez Komisję wobec Parlamentu Europejskiego i Rady, mającego na celu wzmocnienie działań na szczeblu wspólnotowym na rzecz zapobiegania klęskom i łagodzenia ich skutków.

3.2 Kluczowe elementy umożliwiające przyjęcie podejścia prewencyjnego opierają się zasadniczo na środkach zatwierdzonych już na szczeblu europejskim i należących do obowiązującego ustawodawstwa sektorowego. Chodzi tutaj o uporządkowanie i nadanie spójności działaniom i istniejącym środkom tak, aby można było je rozpatrywać jako całość. Do elementów tych należą:

3.2.1 Lepsza znajomość obecnej sytuacji wyjściowej na podstawie zebranego wykazu informacji o katastrofach oraz

rozpowszechnienia najlepszych rozwiązań, dzięki czemu możliwa stanie się wymiana informacji między zainteresowanymi stronami. Pozwoli to na utworzenie map zagrożeń i ryzyka, zgodnie z dyrektywą 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim<sup>(3)</sup>. W związku z tym konieczne jest wspieranie badań, zgodnie z wytycznymi siódmego programu ramowego na rzecz badań i rozwoju technologicznego (2007-2013).

3.2.2 Tworzenie powiązań między odpowiednimi podmiotami i strategiami w całym cyklu zarządzania kryzysowego jest kolejnym z zaproponowanych kluczowych elementów. Wspólnotowy mechanizm ochrony ludności będzie podstawowym elementem ze względu na duże doświadczenie zdobyte podczas jego funkcjonowania. Jednakże konieczne jest także kształcenie i uwrażliwianie społeczeństwa w zakresie zapobiegania katastrofom. Podkreśla się także poprawę związków między zainteresowanymi podmiotami i proponuje utworzenie europejskiej sieci składającej się z przedstawicieli różnych jednostek krajowych.

3.2.3 Poprawa funkcjonowania istniejących instrumentów, szczególnie efektywne wykorzystanie finansowania wspólnotowego, jest jedną z kluczowych kwestii w zakresie zapobiegania, jako że zapobieganie jest tańsze niż naprawianie szkód. Środki te należy uwzględnić w jednym z funduszy (np. projekty dotyczące zalesiania/ponownego zalesiania), a także w ramach wiążącego prawodawstwa wspólnotowego ustanawiającego zasady zapobiegania wielu klęskom żywiołowym.

3.3 Wreszcie, proponuje się wzmocnienie międzynarodowej współpracy w dziedzinie zapobiegania klęskom. Prowadzone będą prace nad koordynacją z międzynarodową strategią ONZ w sprawie zapobiegania skutkom katastrof i ich ograniczania, a także z innymi organizacjami w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego oraz polityki sąsiedztwa.

### 4. Komentarze do wniosku

4.1 EKES ocenia bardzo pozytywnie treść komunikatu Komisji. Choć wprowadzono niewiele nowych elementów, przyjęte w nim podejście jest uzasadnione. Gdyby przestrzegano wszystkich obowiązujących przepisów wspólnotowych, środki prewencyjne w wielu przypadkach mogłyby zapobiec klęskom, które niestety występują coraz częściej, i złagodzić ich skutki. Zapobieganie jest jednym z działań najczęściej popieranym przez EKES<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 66.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 35.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 288 z 6.11.2007.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 221 z 8.9.2005 (s. 35), Dz.U. C 195 z 18.8.2006 (s. 40) i Dz.U. C 204 z 9.8.2008 (s. 66).

4.2 Należy podkreślić, że niektóre propozycje są bardzo wartościowe z punktu widzenia metody ogólnej, odnoszącej się nie tylko do konkretnych zjawisk, jak np. w przypadku powodzi. Zdaniem Komitetu, ze względu na charakter klęsk żywiołowych oraz katastrof spowodowanych przez człowieka konieczna jest ogólna metoda zapobiegania uwzględniająca jak najwięcej informacji na temat obecnego stanu naszych ziem, mórz i rzek oraz naszej atmosfery, a także wycieków, które mogą nastąpić w podziemnych miejscach składowania CO<sub>2</sub>. Dlatego też propozycja utworzenia wykazu informacji o katastrofach pozwoli sporządzić mapy ryzyka zgodnie z regulacjami zawartymi w dyrektywie w sprawie powodzi, co będzie wymagało działań prewencyjnych ze strony właściwych władz.

4.2.1 Za ochronę środowiska odpowiedzialne są różne władze, w zależności od systemu organizacji terytorialnej każdego państwa<sup>(1)</sup>. Jednakże zdaniem EKES-u ważne jest, by były to przede wszystkim władze odpowiedzialne zarówno za działania zapobiegawcze, jak i za informowanie i kształcenie społeczeństwa obywatelskiego. To w dużym stopniu od nich zależy skuteczność środków ustanowionych w celu unikania lub złagodzenia skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof spowodowanych przez człowieka.

4.3 Komitet uważa za stosowne podkreślenie znaczenia instrumentu finansowego ochrony ludności<sup>(2)</sup>. W jego rocznych planach prac uwzględnione są zarówno działania w ramach wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności (transport, szkolenie itp.), jak też inne środki dotyczące przygotowań, planowania, wczesnego ostrzegania i zapobiegania.

4.4 W przyjętym w listopadzie 2008 r. planie prac na rok 2009 w znaczący sposób zwiększono środki na projekty współpracy w zakresie zapobiegania (z 1,1 mln EUR w planie prac 2008 do 2,25 mln EUR w planie prac 2009), co umożliwi wspieranie zapobiegania lub łagodzenia strat w dłuższej perspektywie dzięki poprawie oceny ryzyka. Mogą w tym uczestniczyć podmioty związane z ochroną ludności na wszystkich szczeblach administracyjnych lub społecznych.

4.5 Zdaniem Komitetu we wspomnianym planie prac należy zwrócić uwagę na znaczne zwiększenie środków (z 650 000 EUR w planie na 2008 do 1,18 mln EUR) przeznaczonych na udzielanie pomocy i przygotowanie mechanizmu, których celem jest m.in. wspieranie Komisji we wdrażaniu strategii zapobiegania klęskom oraz podniesienie świadomości w kwestiach związanych z zapobieganiem katastrofom. Godne uwagi jest również włączenie do planu prac na rok 2009 rozdziału dotyczącego wymiany sprawdzonych rozwiązań w zakresie prewencji.

(1) W punkcie 12. wniosków końcowych ze spotkania forum ds. ograniczania skutków katastrof naturalnych znajduje się wezwanie do rozwijania współpracy przy uznaniu i wzmocnieniu współzależności władz centralnych i lokalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

(2) Decyzja Rady z 5 marca 2007 r. ustanawiająca instrument finansowy ochrony ludności (2007/162/CE, EURATOM).

4.6 Rozpowszechnianie najlepszych rozwiązań pozwoli nie tylko na lepszą koordynację właściwych władz, lecz także na poprawę stosowania strategii zapobiegających ryzykom oraz konkretnych działań w przypadku klęsk. W związku z tym Komitet uważa, że jednym z zadań wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności<sup>(3)</sup> powinna być centralizacja tych baz danych za pośrednictwem ośrodka monitoringu i informacji w celu poprawy ich funkcjonowania.

4.7 W tym kontekście Komitet sądzi, że propozycja poprawy powiązań między wszystkimi podmiotami, za pomocą europejskiej sieci składającej się z przedstawicieli różnych jednostek krajowych, pozwoli nie tylko zastosować najlepsze rozwiązania na wypadek klęski, lecz także będzie miała funkcję zapobiegawczą w przypadkach, gdy działanie jest utrudnione.

4.8 Ważną kwestią jest sprawa finansowania środków zapobiegawczych. We wniosku zaproponowano dwa systemy:

— sporządzenie w 2009 r. wykazu wspólnotowych europejskich instrumentów finansowania na rzecz zapobiegania klęskom tak, aby ocenić ich wykorzystanie i braki<sup>(4)</sup>;

— sporządzenie katalogu środków zapobiegawczych finansowanych w ramach różnych obszarów polityki wspólnotowej, np. zalesiania/ponownego zalesiania.

4.9 EKES uważa, że oprócz tych propozycji należałoby uwzględnić odpowiednie finansowanie ochrony ludności (instrument finansowy ochrony ludności) tak, aby nowe zadania nie prowadziły do zmniejszenia zdolności funkcjonowania mechanizmu wspólnotowego, nie tylko w zakresie zapobiegania, lecz także działania w obliczu klęsk.

4.10 Ponadto należy ponownie podkreślić znaczenie badań w zakresie zapobiegania klęskom oraz wskazać na użyteczność inwestowania w wysoce priorytetowe kwestie, które uwzględniono już częściowo w siódmym programie ramowym na rzecz badań i rozwoju technologicznego (2007-2013). Jednakże w odniesieniu do konkretnych działań zapobiegawczych można by zastosować inne źródła finansowania, merytorycznie związane z tym zagadnieniem, np. środki z drugiego filara WPR na działania w leśnictwie. W związku z tym Komisja powinna określić przewidywane źródła finansowania w ramach poszczególnych działań wspólnotowych, nie tylko w zakresie WPR, ale także w odniesieniu do polityki regionalnej, polityki energetycznej, zmian klimatu itd., aby prowadzić skuteczne działania zapobiegawcze wobec wszelkiego rodzaju katastrof.

(3) Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

(4) Ocena ewentualnie dostępnych w skali światowej instrumentów finansowania na rzecz ograniczania katastrof zawarta jest w punkcie 17 wniosków końcowych ze spotkania forum ds. ograniczania skutków katastrof naturalnych.

4.11 Ponadto Komitet pragnie podkreślić znaczenie uświadamiania społeczeństwa oraz organizacji społecznych i wolontariackich na temat potrzeby prowadzenia polityki zapobiegania jako podstawy większego bezpieczeństwa oraz właściwej odpowiedzi w przypadku sytuacji kryzysowej. Szkolenie i zwiększanie świadomości społeczeństwa obywatelskiego w zakresie zapobiegania klęskom oraz właściwego korzystania z zasobów naturalnych powinny być głównym zadaniem odpowiednich organów, a szczególnie władz lokalnych, ze względu na ich bliskość wobec zasobów i sposobów ich wykorzystania.

4.12 Wreszcie, propozycja wzmocnienia współpracy międzynarodowej w zakresie zapobiegania, a nie tylko udzielania pomocy, jest jednym z kluczowych elementów międzynarodowej strategii na rzecz zapobiegania katastrofom

i ograniczania ich skutków, przygotowanej przez ONZ dla krajów rozwijających się. W każdym razie należy rozważyć, pod patronatem samej ONZ, upowszechnienie mechanizmów interwencji, nie ograniczając przy tym jednak działań europejskich, które okazały się bardzo przydatne podczas ostatnich klęsk.

4.13 Europejska polityka sąsiedztwa powinna systematycznie uwzględniać aspekt współpracy w zakresie zapobiegania ryzyku w celu propagowania rozwoju zrównoważonego, zgodnie m.in. z milenijnymi celami rozwoju oraz planem działania z Hyogo przyjętym w ramach ISDR (*International Strategy for Disaster Reduction* – międzynarodowa strategia Narodów Zjednoczonych na rzecz zapobiegania katastrofom i ograniczania ich skutków).

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---