

Opinia Komitetu Regionów „Wspólnotowe podejście do zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka”

(2010/C 79/04)

KOMITET REGIONÓW

- Oczekuje, że UE przy stopniowym opracowywaniu i realizacji działań zapobiegawczych udzieli, z uwzględnieniem zasady pomocniczości, skutecznej pomocy w pierwszym rzędzie państwom członkowskim i regionom, które są stale nawiedzane klęskami żywiołowymi. Działanie wspólnotowe musi przy tym stanowić pomoc na rzecz samopomocy.
- Podkreśla, że władze lokalne i regionalne na podstawie opartej na własnych doświadczeniach znajomości warunków lokalnych i regionalnych odgrywają decydującą rolę także w zapobieganiu katastrofom. Często dostępna jest wiedza fachowa, lecz brakuje środków finansowych na realizację strategii zapobiegawczych.
- Wyraża zasadniczy sceptycyzm co do tego, czy podejście sektorowe w aktach prawnych takich jak dyrektywa w sprawie powodzi lub dyrektywa Seveso zasadniczo może być zastosowane bardziej ogólnie. W zależności od warunków geograficznych, klimatycznych i geomorfologicznych powstają zupełnie odmienne sytuacje zagrożenia w związku z różnymi rodzajami katastrof. Powszechne zastosowanie każdego pojedynczego instrumentu zapobiegawczego nie może zapewnić dodatkowych korzyści w przypadku wszystkich rodzajów ryzyka.
- Wzywa do utworzenia spisu istniejących już instrumentów wspólnotowych, które mogą służyć wspieraniu środków zapobiegania katastrofom, oraz katalogu działań zapobiegawczych, dla których już obecnie można uzyskać środki finansowe z UE. Oba rodzaje środków są bardzo odpowiednie, by nadać nowe znaczenie zapobieganiu w ochronie ludności, także na szczeblach niższych niż krajowy. Należy szczególnie uwzględnić możliwości wsparcia finansowego dla transgranicznego planowania, ćwiczeń i szkoleń.

Sprawozdawca: Helmut M. Jahn (DE/PPE), starosta okręgu Hohenlohe

Dokument źródłowy:

Komunikat Komisji dotyczący wspólnotowego podejścia do zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka

COM(2009) 82 wersja ostateczna

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Stwierdza z zaniepokojeniem, że liczba, rozmiar i nasilenie katastrof z przyczyn naturalnych bądź spowodowanych pośrednio lub bezpośrednio przez człowieka w regionach Unii Europejskiej zwiększyła się znacznie w ostatnich latach. Zmiany klimatyczne na świecie prowadzą również do braku stabilności klimatu europejskiego, a ich konsekwencją będzie nasilenie ekstremalnych zjawisk pogodowych, co spowoduje większe ryzyko powstawania szkód dla ludzi, infrastruktury i środowiska.
 2. Stwierdza, że katastrofom z dowolnej przyczyny często towarzyszą znaczne szkody dla ludności, gospodarki, środowiska i kultury. Szkody te, jak i koszty faktycznego zwalczania katastrof mogą istotnie przekroczyć wydatki konieczne na środki zaradcze.
 3. Przyjmuje do wiadomości, że dotychczas ustanowione instrumenty UE w dziedzinie ochrony ludności (wspólnotowy mechanizm ochrony ludności, instrument finansowy ochrony ludności oraz Fundusz Solidarności UE) w ramach cyklu zarządzania kryzysowego (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa) w przeważającej mierze dotyczą przygotowania i reagowania na wypadek katastrofy oraz odbudowy po katastrofie.
 4. Popiera zatem cel polityczny dotyczący opracowania wspólnej strategii na rzecz dotychczas zbyt mało uwzględnianego elementu zapobiegania katastrofom i dodać do tego szeroko zakrojoną dyskusję polityczną. Strategia ta musi przyczynić się do uzyskania wyważonej wspólnotowej koncepcji UE w dziedzinie ochrony ludności.
 5. Podziela w tym pogląd Komisji, że pojęcie zapobiegania ma dwa znaczenia i oznacza: po pierwsze – jeśli to możliwe, zapobieganie wydarzeniu się katastrof, po drugie – jeśli są one nieuniknione, podejmowanie działań na rzecz zminimalizowania ich skutków.
 6. Uważa ponadto, że katastrofy są to wydarzenia nagłe i niespodziewane, które powodują załamanie centralnych struktur, systemów i funkcji publicznych na skalę lokalną lub regionalną, przy czym definicja ta nie obejmuje związanym z konfliktami sytuacji kryzysowych lub aktów terroryzmu.
 7. Podkreśla, że katastrofy te z reguły są stosunkowo ograniczone przestrzennie, mogą jednak przekraczać granice administracyjne, w związku z czym współpraca między obszarami narażonymi na wspólne zagrożenie jest niezbędna właśnie w zakresie zapobiegania.
 8. Wskazuje, że szczególnie władze lokalne i regionalne jako szczebel najbliższy obywatelom w przypadku katastrofy stają się bezpośrednio dotknięte i jako pierwsze muszą reagować, dlatego też ich szeroki udział w opracowaniu strategii i środków na rzecz ochrony przed katastrofami jest konieczny.
 9. Wskazuje w związku z tym, że możliwie bezpośrednia i natychmiastowa reakcja już przy pierwszych oznakach katastrofy ma decydujące znaczenie dla ograniczenia jej skutków w każdym regionie UE, niezależnie od jego położenia geograficznego. Dlatego też środki służące zapobieganiu katastrofom muszą być stosowane na bezpośrednio dotkniętym i zdolnym do najszybszej reakcji szczeblu.
 10. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne na podstawie opartej na własnych doświadczeniach znajomości warunków lokalnych i regionalnych odgrywają decydującą rolę także w zapobieganiu katastrofom. Często dostępna jest wiedza fachowa, lecz brakuje środków finansowych na realizację strategii zapobiegawczych.
 11. Uznaje również fakt, że opracowywanie i wdrażanie planów operacyjno-ratowniczych, jako środka zapobiegawczego, przyniosło doskonałe wyniki w tych przypadkach, w których można je było zrealizować, gdyż niewystarczające środki finansowe są znaczną przeszkodą w realizacji polityki prewencyjnej.
 12. Z tego względu przyjmuje z wyraźnym zadowoleniem prośbę Komisji Europejskiej do Komitetu Regionów o przedstawienie swoich uwag w celu skonsolidowania wspólnotowej strategii na rzecz zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka.
- Opracowanie opartych na wiedzy działań mających na celu zapobieganie katastrofom na wszystkich szczeblach administracji publicznej**
13. Podziela pogląd Komisji, że lepsze zrozumienie problematyki katastrof jest niezbędne dla skutecznego opracowania strategii zapobiegania katastrofom na szczeblu lokalnym i regionalnym.

14. Przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji, by sporządzić obszerny spis dostępnych źródeł informacji o katastrofach. Ocena dotychczas dostępnych informacji powinna być zawsze traktowana bardziej priorytetowo niż zbieranie dodatkowych informacji.

15. Wskazuje w związku z tym, że zarówno w państwach członkowskich oraz na szczeblu europejskim dostępne są bogate dane na temat katastrof oraz ich skutków gospodarczych i społecznych. Dlatego też dodatkowe działania należy podejmować tylko tam, gdzie na podstawie braku informacji lub braku możliwości ich porównania można stwierdzić luki w wiedzy.

16. Popiera również propozycję utworzenia spisu sprawdzonych rozwiązań. Władze lokalne i regionalne w poszczególnych państwach członkowskich dysponują szeroką wiedzą i doświadczeniem w dziedzinie zapobiegania katastrofom i wiedza ta powinna być wzajemnie oraz ogólnie udostępniana (!).

17. Wyraża jednak zasadniczy sceptycyzm co do tego, czy podejście sektorowe w aktach prawnych takich jak dyrektywa w sprawie powodzi lub dyrektywa Seveso zasadniczo może być zastosowane bardziej ogólnie. W zależności od warunków geograficznych, klimatycznych i geomorfologicznych powstają zupełnie odmienne sytuacje zagrożenia w związku z różnymi rodzajami katastrof. Powszechne zastosowanie każdego pojedynczego instrumentu zapobiegawczego nie może więc zapewnić dodatkowych korzyści w przypadku wszystkich rodzajów ryzyka.

18. Jest zdania, że przygotowanie zestawienia istniejących krajowych wytycznych do opracowywania map zagrożenia/ryzyka oraz rozpowszechnienie wyników tej inwentaryzacji wśród państw członkowskich może zwiększyć porównywalność zagrożeń i ryzyka na skalę europejską. Takie zestawienie mogłoby być szczególnie pomocne dla państw członkowskich, które jeszcze nie dysponują krajowymi założeniami w zakresie map zagrożenia/ryzyka.

19. Podkreśla jednak, że ewentualne wytyczne do opracowywania na tej podstawie mogą mieć jedynie charakter zaleceń. Z jednej strony nie mogą one prowadzić do kosztownej reorganizacji już istniejących w państwach członkowskich zasobów map, z drugiej strony państwa członkowskie muszą być zawsze w stanie ustalić własne priorytety na podstawie warunków lokalnych i regionalnych.

20. Z zadowoleniem przyjmuje ustalenie priorytetów przy realizacji siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego w dziedzinie zapobiegania katastrofom. Wspierane przez Wspólnotę prace badawcze stanowią logiczne uzupełnienie odpowiednich wysiłków państw członkowskich.

Tworzenie powiązań między odpowiednimi podmiotami i politykami w całym cyklu zarządzania kryzysowego

21. Popiera zaproponowane przez Komisję rozszerzenie już istniejącego programu „Dotychczasowe doświadczenia” w ramach wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności o aspekty zapobiegania katastrofom.

22. Jest przekonany, że wspólnotowe podejście do zapobiegania katastrofom powinno również obejmować wzajemną ocenę podobnych regularnie powracających katastrof w dotkniętych nimi państwach członkowskich. Takie procedury (tzw. peer reviews) oraz rozpowszechnianie ich wyników mogą przyczynić się do ustanowienia skutecznych mechanizmów zapobiegania katastrofom we wszystkich państwach członkowskich.

23. Stwierdza ponadto, że aspekty zapobiegania katastrofom powinny odgrywać znaczącą rolę w krajowych kursach i szkoleniach dotyczących ochrony ludności. Ta oferta państw członkowskich dla specjalistów ze sfery polityki i administracji mogłaby w razie potrzeby zostać uzupełniona kursami na szczeblu wspólnotowym.

24. Podkreśla, mając na uwadze ogólne uwrażliwienie opinii publicznej, że w przypadku środków informowania o zagrożeniu katastrofami oraz w odpowiednich planach działania należy położyć szczególny nacisk na dzieci, osoby starsze i osoby o ograniczonej zdolności do poruszania się. Takie środki informacyjne powinny uwzględniać także indywidualne działania przygotowawcze i działania natychmiastowe oraz jednolity telefon alarmowy dla całej Europy „112”, jak również należy w nich podjąć temat możliwości współpracy osób zagrożonych (np. unikanie utrudniania pracy personelu ratowniczego, współpraca w wypadku ewakuacji).

25. Ponadto jest zdania, że należy propagować ścisłą współpracę i porozumienie między podmiotami zaangażowanymi w opracowywanie i wdrażanie środków, które mogą mieć trwały wpływ na zapobieganie katastrofom. Zapobieganie katastrofom wymaga wielowymiarowego, perspektywicznego podejścia, które musi łączyć ze sobą różne poziomy działania państwa i sfery prywatnej, aby zapewnić jego pełną skuteczność.

26. Podkreśla przy tym, że każde państwo członkowskie odpowiada za organizację współpracy i porozumienie między wszystkimi podmiotami z uwzględnieniem swych kompetencji. Należy przy tym uznać szczególną wartość zaangażowania wolontariuszy i odpowiednich organizacji.

27. Dlatego też zasadniczo pozytywnie ocenia zamiar Komisji, by w celu lepszej koordynacji utworzyć europejską sieć przedstawicieli wszystkich właściwych krajowych departamentów. Jednak należy sprawdzić, w jakim stopniu można osiągnąć ten cel poprzez dalszą koordynację lub połączenie już istniejących sieci oraz intensyfikację współpracy, bez tworzenia dodatkowych struktur.

28. Wyraża ubolewanie, że Komisja nie zaproponowała dalszych środków na rzecz intensyfikacji w szczególności transgranicznej wymiany informacji, doświadczeń oraz sprawdzonych rozwiązań. Taka intensywna wymiana powinna mieć miejsce zwłaszcza między władzami lokalnymi i regionalnymi sąsiadującymi państwami członkowskimi, które mogą stać się ofiarami transgranicznych katastrof takich jak np. powódzie, oraz między państwami członkowskimi, które stają się często dotknięte podobnymi rodzajami katastrof jak np. pożary lasów.

(!) Zob. CdR 116/2006 fin załącznik, Dz.U. C 206 z 29.8.2006, s. 13.

29. Wskazuje, że inicjatywa INTERREG okazała się bardzo skuteczna, jeżeli chodzi o wymianę sprawdzonych rozwiązań w dziedzinie zapobiegania klęskom żywiołowym właśnie w kontekście transgranicznym. Ustanawianie europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT) może przyczynić się do dalszej poprawy realizacji środków zapobiegania katastrofom w dziedzinie wspólnych baz danych, ćwiczeń, oceny ryzyka i systemów wczesnego ostrzegania, a także transferu technologii i wymiany ekspertów.

Poprawa funkcjonowania istniejących instrumentów

30. Wzywa do utworzenia spisu istniejących już instrumentów wspólnotowych, które mogą służyć wspieraniu środków zapobiegania katastrofom, oraz katalogu działań zapobiegawczych, dla których już obecnie można uzyskać środki finansowe z UE. Oba rodzaje środków są bardzo odpowiednie, by nadać nowe znaczenie zapobieganiu w ochronie ludności, także na szczeblach niższych niż krajowy. Należy szczególnie uwzględnić możliwości wsparcia finansowego dla transgranicznego planowania, ćwiczeń i szkoleń.

31. Podkreśla, że poprzez te środki już w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 można uzyskać w krótkim terminie znaczne ulepszenia w dziedzinie zapobiegania katastrofom. W perspektywie średnioterminowej można by zagwarantować bardziej efektywne i skuteczne wykorzystanie środków poprzez lepszą dostępność już istniejących środków wsparcia, nawet bez zwiększania budżetu ogólnego dla ochrony ludności.

32. Wyraża swą powściągliwość co do uwzględniania aspektów zapobiegania katastrofom w dyrektywie Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (dyrektywa EIA) oraz w dyrektywie Seveso 1996/82/WE. W celu uniknięcia dodatkowych obciążeń biurokratycznych należy unikać uwzględniania zbyt wielu zagadnień w już istniejących procedurach. Należy nadać pierwszeństwo ukierunkowanym i skoordynowanym środkom na szczeblu lokalnym i regionalnym w celu skutecznego zapobiegania katastrofom, a nie ogólnemu rozszerzeniu procedur administracyjnych i procedur zatwierdzania.

33. Popiera starania Komisji, by dążyć do uwzględnienia wspólnych europejskich kodów projektowych dla budynków i robót

publicznych (zwłaszcza „Eurocode 8”) do krajowych przepisów w zakresie planowania. W szczególności dzięki ulepszonym standardom dotyczącym budynków można złagodzić skutki różnych scenariuszy katastrof oraz znacznie ograniczyć liczbę możliwych ofiar.

34. W tym kontekście zachęca Komisję do wypuklenia zapobiegania katastrofom także w przyszłych inicjatywach na rzecz współpracy z krajami trzecimi.

Uwagi końcowe

35. Przypomina, że ochrona ludności przed katastrofami jest przede wszystkim zadaniem państw członkowskich oraz ich władz szczebla lokalnego i regionalnego oraz że wiele państw członkowskich już w dużym stopniu dysponuje krajowymi strategiami na rzecz zapobiegania katastrofom. Ogólne starania na rzecz poprawy zapobiegania katastrofom muszą przy tym opierać się nadal na zasadach solidarności, współpracy oraz koordynacji i wsparcia między tymi szczeblami.

36. Oczekuje, że UE przy stopniowym opracowywaniu i realizacji działań zapobiegawczych udzieli, z uwzględnieniem zasady pomocniczości, skutecznej pomocy w pierwszym rzędzie państwu członkowskiemu i regionom, które są stale nawiedzane klęskami żywiołowymi. Działanie wspólnotowe musi przy tym stanowić pomoc na rzecz samopomocy.

37. Wzywa instytucje europejskie, by przy pomocy istniejących instrumentów zachęcały do podejmowania działań zapobiegawczych i by wspierały tego rodzaju działania polegające na przykład na opracowaniu i wdrożeniu szeregu planów operacyjno-ratowniczych przez władze lokalne i regionalne.

38. Dlatego też z zadowoleniem przyjmuje, że zaproponowane przez Komisję wspólnotowe podejście do zapobiegania katastrofom ma opierać się na istniejących strukturach, uzupełniać środki krajowe i skupiać się na dziedzinach, w których skuteczne zapobieganie katastrofom wymaga wspólnego podejścia.

39. Wreszcie, powtarza swój apel⁽²⁾ do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady, by uwzględnić punkty widzenia władz lokalnych i regionalnych w planowaniu wszelkich inicjatyw dotyczących zapobiegania katastrofom oraz zagwarantować skuteczną procedurę uprzedniej konsultacji osób bezpośrednio odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe.

Bruksela, 7 października 2009 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Luc VAN DEN BRANDE

(2) Zob. CdR 116/2006 fin, Dz.U. C 206 z 29.8.2006, s. 9.