

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Transgraniczny wymiar zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi

(2019/C 404/08)

Sprawozdawca: Roberto CIAMBETTI (EKR/IT), członek i przewodniczący Rady Regionu Wenecja Euganejska**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Podkreśla, że coraz większa wielkość i częstotliwość strat spowodowanych przez klęski żywiołowe ma wpływ na życie ludzi, a także na gospodarkę. Co roku w klęskach naturalnych ginie około 90 tys. osób, a na całym świecie poszkodowanych jest prawie 160 mln osób. W państwach członkowskich UE klęski żywiołowe spowodowane przez warunki meteorologiczne i klimatyczne w latach 1980–2016 stanowiły około 83 % strat pieniężnych.
2. Podkreśla, że klęski żywiołowe często wykraczają poza granice krajów, w związku z czym i rozwój zapobiegania, odporności i skutecznego reagowania na sytuacje nadzwyczajne wymaga współpracy transgranicznej. Skuteczna współpraca transgraniczna przyniosłaby znaczne korzyści 37,5 % ludności UE zamieszkującej obszary przygraniczne.
3. Podkreśla, że ewentualność przerwania dostaw energii na dużą i transgraniczną skalę, tzw. blackout, również może doprowadzić do groźnych sytuacji nadzwyczajnych. Dlatego na takie wypadki pilnie zaleca się konkretne środki zapobiegania klęskom i katastrofom oraz wzmacnianie kontaktów transgranicznych.
4. Podkreśla potrzebę włączenia zdolności do znacznego ograniczenia ryzyka i skutków klęsk żywiołowych do wszystkich strategii polityki inwestycyjnej UE, tak by środki publiczne pomogły społecznościom lokalnym osiągnąć większą odporność na negatywne skutki klęsk żywiołowych i nie zagrażały życiu obywateli. Wyraża ubolewanie, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne ogólnie, a Fundusz Spójności w szczególności nie wymagają, by ocena ryzyka klęsk żywiołowych była warunkiem realizacji projektów infrastrukturalnych finansowanych przez UE.
5. Choć podkreśla, że UE dysponuje obecnie dwoma instrumentami (Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności i Funduszem Solidarności Unii Europejskiej), za pomocą których zamierza przyczynić się do koordynacji reagowania i zwiększenia odporności na klęski żywiołowe, konieczne jest skuteczniejsze podejście oparte na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, by zrealizować cele ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w latach 2015–2030, w ścisłej współpracy z Biurem ONZ ds. Zmniejszania Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiołowymi. Ponadto niezbędne jest zdecydowane włączenie zasady inwestowania w ograniczanie ryzyka klęsk żywiołowych w przyszłej Europie, w tym do europejskiego semestru i funduszy UE.

Uwagi ogólne

6. Odnotowuje, że w swych wcześniejszych opiniach zwracał uwagę na zagrożenia i katastrofy transgraniczne dotykające regiony co najmniej dwóch państw członkowskich UE i apelował o lepszą współpracę między sąsiadującymi regionami w celu zapewnienia wspólnych wysiłków na rzecz zapobiegania oraz skoordynowanego reagowania kryzysowego⁽¹⁾.
7. Sygnalizuje potrzebę planowania, które uwzględniałoby w sposób dynamiczny potrzeby różnych regionów, w tym regionów najbardziej oddalonych, związane z zagrożeniami, podatnością na zagrożenia i narażeniem na nie.
8. Zauważa, że w Europie istnieje bardzo różnorodny zbiór struktur i metod zarządzania ryzykiem na szczeblu krajowym czy też odpowiednim szczeblu niższym niż krajowy. Zatem bardziej systematyczne podejście do przyszłych ocen ryzyka może okazać się przydatne z punktu widzenia transgranicznego wymiaru ryzyka.

⁽¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Plan działania z Hyogo na lata po 2015 r.: zarządzanie ryzykiem w celu budowania odporności (Dz.U. C 271 z 19.8.2014, s. 61).

9. Popiera opracowanie krajowych, regionalnych i lokalnych strategii i planów zarządzania ryzykiem oraz m.in. wspólnych strategii transgranicznych dla regionów transgranicznych i skutecznej koordynacji takich strategii, a także do nich zachęca. Postuluje również, by przeznaczono wystarczające środki na programy wspierające współpracę transgraniczną w dziedzinie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i zarządzania kryzysowego⁽²⁾.

10. Uważa, że plany zapobiegania ryzyku i zarządzania nim powinny obejmować między innymi scenariusze ryzyka w szerokiej skali międzyregionalnej, by zapewnić nadzór nad przewidywanymi zdarzeniami i ich monitorowanie. W ten sposób będą one mogły w większym stopniu przyczynić się do regionalnego zrozumienia i oceny ryzyka. Analizy podatności i narażenia na ryzyko, charakterystyki zagrożeń i środowiska, w wyniku których powstają mapy ryzyka, stanowią niezbędne warunki opracowania planów zapobiegania ryzyku i zarządzania nim. Tego rodzaju plany na poziomie transgranicznym powinny być dostępne dla ogółu obywateli i odpowiednio przekazywane po obu stronach granicy w celu zapobiegania katastrofom, łagodzenia ich i przygotowania się do reagowania na nie.

11. Wskazuje potrzebę wzmocnienia zarządzania ryzykiem poprzez promowanie współpracy transgranicznej.

12. Podkreśla, że trzeba lepiej zrozumieć transgraniczny wymiar zmniejszania ryzyka klęsk żywiołowych w Europie, a także dostrzega potrzebę takiej wiedzy i płynącą z niej wartość dodaną z punktu widzenia skuteczniejszego i długoterminowego zmniejszania ryzyka klęsk żywiołowych.

13. Przypomina, że poparł⁽³⁾ wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia w sprawie europejskiego mechanizmu transgranicznego⁽⁴⁾ w ramach wysiłków mających na celu usunięcie przeszkód we współpracy transgranicznej, w tym w zakresie ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych. Aby osiągnąć lepszą współpracę transgraniczną i zapobiegać katastrofom, można zainicjować nowe projekty przygotowawcze dla regionów najbardziej narażonych takich jak regiony najbardziej oddalone, wyspy i regiony przybrzeżne.

14. Podkreśla, że gdy jedno państwo nie jest w stanie poradzić sobie z klęską żywiołową, państwa uczestniczące interweniują i zapewniają wsparcie za pomocą Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Jednak gdy zagrożenia i klęski transgraniczne dotyczą regiony co najmniej dwóch państw członkowskich, potrzebna jest skuteczniejsza współpraca między regionami sąsiadującymi, aby wspólnie zapobiegać stratom i koordynować reagowanie.

15. Stwierdza, że dla rzetelnego zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i dla jak najlepszej komunikacji w przypadku kryzysu – oprócz konkretnych strategii w zakresie koordynacji i komunikacji ogromne znaczenie ma znajomość języka sąsiedniego kraju.

16. W tym kontekście odnotowuje, że większość państw podpisała z państwami sąsiadującymi (niekoniecznie tylko w przypadku dwóch państw) dwustronne umowy dotyczące również współpracy transgranicznej na wypadek klęsk żywiołowych. Niemniej trzeba zwrócić większą uwagę na zapobieganie ryzyku i ograniczanie go, a także na przygotowanie strategii reagowania.

17. Przyjmuje z zadowoleniem to, że Parlament Europejski i Rada osiągnęły tymczasowe porozumienie w sprawie wzmocnienia obecnego mechanizmu ochrony ludności UE i reagowania UE na klęski żywiołowe rescEU, które między innymi kładzie większy nacisk na zagrożenia transgraniczne.

Rola władz lokalnych i regionalnych oraz projektów transgranicznych

18. Zaleca ściślejsze zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w finansowane przez UE projekty w dziedzinie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, aby zapewnić ich ciągłość w perspektywie czasowej i możliwość powielenia na innych obszarach o podobnych warunkach ryzyka.

19. Wzywa państwa członkowskie do włączenia również władz lokalnych i regionalnych w proces selekcji planowanych inwestycji w ramach wszystkich stosownych programów, a także w proces dyskusji nad ewentualnymi zmianami.

⁽²⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – *Plan działania w sprawie ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w latach 2015–2030* (Dz.U. C 272 z 17.8.2017, s. 32).

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – *Mechanizm transgraniczny* (przyjęta dnia 5 grudnia 2018 r.; jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽⁴⁾ *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym*, COM(2018) 373 final.

20. Apeluje o aktywniejszą realizację projektów transgranicznych w dziedzinie zmniejszenia ryzyka klęsk żywiołowych, by szerzej wykorzystać fundusze strukturalne przeznaczone na ten cel.
21. Ma nadzieję, że UE więcej zachęt skieruje do szczebla lokalnego i regionalnego w celu promowania współpracy transgranicznej w zakresie ograniczania ryzyka, również w dziedzinie zapobiegania, szkolenia i przygotowania zawodowego.
22. Podkreśla kluczową rolę podmiotów lokalnych w zmniejszaniu ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i budowaniu odporności, a także znaczenie istniejących inicjatyw na rzecz zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi na szczeblu lokalnym, takich jak kampania „Zwiększenie odporności miast” Biura ONZ ds. Zmniejszania Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiołowymi.
23. Odnotowuje, że szczególnie ważne jest inwestowanie za pośrednictwem Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności i Funduszu Solidarności UE – w tym finansowo – w plany związane z ograniczaniem ryzyka, zwłaszcza w perspektywie zmiany klimatu i wynikających z tego zdarzeń ekstremalnych.

Współpraca transgraniczna

Planowanie

24. Odnotowuje, że konieczne jest zapewnienie ciągłego planowania transgranicznego, które uwzględniałoby scenariusze ryzyka dotyczące większej liczby krajów, a także umożliwiłoby wspólne wskazanie i ocenę zagrożeń i stworzenie map ryzyka zarówno w celu rozwoju obszarów transgranicznych, jak i ochrony rozległego terytorium oraz nadzoru oczekiwanych zdarzeń i ich monitorowania.
25. Ma nadzieję, że z myślą o lepszym określeniu scenariuszy ryzyka i stworzeniu sieci wiedzy i umiejętności powołane zostaną komitety naukowe. Ich skład powinien odzwierciedlać rodzaj specjalizacji na podstawie podobnych czynników ryzyka dotyczących jednorodnych obszarów (np. pożarów lasów w basenie Morza Śródziemnego, nagłych lub stopniowych powodzi w Europie Środkowej itd.). Powinny one umożliwić szybką interwencję i dialog z władzami lokalnymi, by zapewnić dostępność zasobów finansowych i ludzkich oraz środków.
26. Odnotowuje, że obserwowane w niektórych samorządach lokalnych i regionalnych zmniejszenie środków finansowych sprawia, że dla decydentów w zakresie ochrony ludności istotniejsze staje się uzyskanie lepszej oceny społeczności, indywidualnych osób i projektów ochrony ludności. Uważa, że wskaźnik odporności społecznej INDRIX, który jest wynikiem transgranicznego projektu INDRIX współfinansowanego przez UE, nadaje się do oceny odporności społeczności na podstawie danych statystycznych, a także danych wprowadzonych właśnie w tym celu. Projekt ten pozwolił ocenić – na podstawie określonych wskaźników społecznych (poziom wykształcenia, stan zdrowia, wskaźnik bezrobocia, oferowane usługi itp.) – postrzeganie ryzyka przez różne społeczności, a zwłaszcza wyszczególnić te z nich, które są najbardziej wrażliwe i narażone na ryzyko. Wzywa właściwe instytucje do rozważenia opracowania obowiązkowych ubezpieczeń przed klęskami żywiołowymi, ujednoliconych na szczeblu europejskim, ze składkami ubezpieczeniowymi powiązanych z poziomem ryzyka, również w celu propagowania świadomości i rozumienia znaczenia zapobiegania wśród osób prywatnych, zmniejszenia pokusy nadużyć oraz zapewnienia sprawiedliwych i jednolitych rekompensat dla wszystkich obywateli europejskich.
27. Zwraca uwagę, że na terytoriach transgranicznych konieczne jest stworzenie wspólnego dla sąsiadujących ze sobą krajów banku danych na temat określonego terytorium transgranicznego, w którym wskazano by narzędzia, środki, sprzęt i specjalizację wolontariuszy oraz rozmieszczenie środków i ich logistykę.
28. Zauważa, że tego rodzaju baza danych powinna zostać ustanowiona i zarządzana nie tylko w celu zwiększenia gotowości na wypadek klęsk żywiołowych, ale również z myślą o wzmocnieniu odbudowy społeczno-gospodarczej i kulturowej obszarów dotkniętych klęskami żywiołowymi w ramach wspólnej perspektywy transgranicznej.
29. Uważa, że należy wziąć pod uwagę i powielić już istniejące pozytywne przykłady współpracy transgranicznej, m.in:
- wspólne niemiecko-duńskie ćwiczenia na rzecz ochrony ludności takie jak DANGERREX 07, DANGERFloodEx 2010 oraz reagowanie kryzysowe bez granic,
 - przygotowanie na powodzię i łagodzenie szkód ponadnarodowych w dorzeczu Sawy (żupania brodzko-posawska w Chorwacji i okręg maczwański w Serbii),

- RiKoSt: strategie komunikacji ryzyka (w Karyntii w Austrii oraz w Górnej Adydze we Włoszech do października 2020 r.),
- U-SCORE-II: wzajemne oceny między miastami (projekty pilotażowe w Portugalii, we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie),
- mobilny obiekt ćwiczeniowy na wodach śródlądowych (Mobile Übungsanlage Binnengewässer MÜB) w regionie górnego Renu oraz kongres niemiecko-francusko-szwajcarskiej Konferencji Górnego Renu nt. „Blackout – przerwanie dostaw energii elektrycznej na dużą i transgraniczną skalę” (2016).

Kształcenie

30. Podkreśla znaczenie zachęt dla ścieżek kształcenia młodzieży i zachęca państwa członkowskie i samorządy lokalne i regionalne do wspierania konkretnych programów uniwersyteckich oraz projektów łagodzenia ryzyka. Podkreśla również, że młodzi ludzie mogą brać udział w działaniach solidarnościowych w dziedzinie zapobiegania ryzyku klęsk żywiołowych w ramach Europejskiego Korpusu Solidarności⁽⁵⁾. Działania te mogą mieć formę wolontariatu, przygotowania zawodowego, praktyki zawodowej, staży i praktyk.
31. Zauważa, że niezbędne jest stworzenie specjalnego programu szkolenia dla przedstawicieli administracji lokalnej (również z punktu widzenia kampanii „Zwiększenie odporności miast”) w celu podniesienia ich świadomości i zapewnienia im lepszych narzędzi zdobywania wiedzy, zważywszy na ich bezpośrednią odpowiedzialność wobec obywateli oraz za ochronę i zagospodarowanie terenu.
32. Zaleca zwrócenie większej uwagi na kształcenie wolontariuszy i specjalistów, aby wyposażyć ich w wyspecjalizowane umiejętności. Warto do tego zachęcać i tworzyć ścieżki kształcenia pod kątem ryzyka występującego w danym kraju, szczególnie ryzyka transgranicznego. Chodzi o to, by adepci lepiej znali dane terytorium i potrafili podejmować wspólne i skoordynowane działania zarówno podczas monitorowania i nadzoru, jak i w sytuacjach wyjątkowych.
33. Podkreśla, że z udziałem władz lokalnych lub wolontariuszy należy opracować kampanie informacyjne na temat istniejącego ryzyka i sposobów ochrony własnej, a także podejmować inicjatywy w zakresie wzajemnego uczenia się na szczeblu lokalnym i regionalnym w ramach wzajemnych ocen między miastami i regionami.
34. Zauważa, że kształcenie transgraniczne powinno być zgodne ze scenariuszami ryzyka zawartymi w planach zapobiegania ryzyku transgranicznemu i zarządzania nim. Spośród ekspertów technicznych i organizacji wolontariackich wszystkie strony bezpośrednio związane z ryzykiem powinny uczestniczyć w kursach szkoleniowych po obu stronach granicy i – jeżeli to możliwe – wspólnie.
35. Podkreśla potrzebę wzmocnienia platform e-uczenia się, takich jak na przykład program szkolenia należący do Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, oraz zwiększenia dostępności otwartych kursów internetowych w dziedzinie ochrony ludności.
36. Stwierdza, że Fundusz Solidarności Unii Europejskiej zapewnia rozwinięte kampanie informacyjne dla regionów za pomocą już dobrze funkcjonujących środków wsparcia dla państw członkowskich UE i krajów kandydujących. Jako że klęski żywiołowe często wykraczają poza granice państw, Fundusz Solidarności UE jest podstawowym narzędziem wspierania regionów, gdy konieczne są wyjątkowe wysiłki w celu odbudowy obszarów dotkniętych przez klęski żywiołowe i klęski wywołane przez zjawiska meteorologiczne.

Reagowanie kryzysowe

37. Podkreśla potrzebę zachęcania do ustanowienia wspólnego i ujednoliconego transgranicznego systemu ostrzegania, również w celu zapewnienia łączności w czasie rzeczywistym, by informować o wszelkich awariach i katastrofach, których skutki mogą rozprzestrzenić się na region innego państwa.
38. Odnotowuje, że niezbędne jest zawarcie umów transgranicznych w celu ujednolicenia i przyspieszenia czasu aktywizacji systemów pomocy i wolontariuszy oraz wskazanie przeszkód prawnych i starania o współpracę, przy jednoczesnej optymalizacji logistyki odnośnie do środków i personelu. Wzywa do zawierania umów również w dziedzinie gospodarki wodnej, aby poszerzać wiedzę na temat organizacji i funkcjonowania zapór wodnych w celu podjęcia w odpowiednim czasie działań na rzecz zmniejszenia ryzyka związanego z wodą w dolnej części wód na terytorium innego państwa członkowskiego.
39. Apeluje o opracowanie skrótów w celu identyfikacji centrów koordynacji pomocy na różnych poziomach terytorialnych oraz ujednolicenia stosowanych terminów.

⁽⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów 2018/03892, *Europejski Korpus Solidarności i nowa strategia UE na rzecz młodzieży* (sprawozdawca: Matteo Bianchi).

40. Wnosi o stworzenie zharmonizowanych procedur wcześniejszego informowania oraz wspólne korzystanie z procedur operacyjnych dotyczących sytuacji wyjątkowych.
41. Zaleca korzystanie z aplikacji informatycznych służących alarmowaniu obywateli w czasie rzeczywistym.
42. Zachęca państwa członkowskie, by uznawały i certyfikowały specjalistów (najlepiej określanych mianem „zarządzających ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi”), którzy wspieraliby nie tylko planistów, lecz również przedstawicieli administracji lokalnej i regionalnej, zwłaszcza w sytuacjach wyjątkowych, i którzy posiadaliby interdyscyplinarną i przekrojową wiedzę, zdolności i umiejętności.

Zasada pomocniczości

43. Zgadza się, że Unia Europejska ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich w dziedzinie ochrony ludności.

Najlepsze praktyki

44. Podkreśla, że istnieją różne praktyki współpracy transgranicznej w zakresie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, które można by z powodzeniem stosować i rozwijać, np.:

- wspólne ćwiczenia, które zapewniłyby spójne podejście, wzajemne zrozumienie i jednakowy poziom przygotowania na wypadek klęsk żywiołowych,
- rozpowszechnianie ujednoczonych informacji, wymiana najlepszych praktyk i uczenie się na podstawie inicjatyw, metod, instrumentów itd. stosowanych przez regiony sąsiadujące,
- wspólne kampanie mające na celu podnoszenie świadomości i przeszkolenie osób zamieszkujących obszary transgraniczne o wysokim poziomie ryzyka z udziałem różnych zainteresowanych stron (np. dni ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w różnych miastach i gminach).

45. Zdecydowanie popiera projekt *b-solutions* realizowany przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG), którego celem jest określenie przeszkód prawnych i administracyjnych we współpracy transgranicznej w dziedzinie zapobiegania klęskom żywiołowemu i zmniejszania ich skutków. Podkreśla, że w ramach pierwszego zaproszenia do składania wniosków w 2018 r. SERG wyłoniło dziesięć przypadków, które zostały przekształcone w projekty pilotażowe, lecz wiele spraw nadal nie zostało rozwiązanych (karetki, strażacy lub helikoptery, które nie zawsze mogą wjechać na terytorium regionów transgranicznych, formalności administracyjne związane z przewożeniem zwłok, asymetryczne świadczenie usług transgranicznych, problemy związane z ubezpieczeniem, uznawanie dyplomów itd.). Zachęca wszystkie regiony, które muszą pokonać podobne przeszkody, do udziału w przyszłych zaproszeniach do składania wniosków.

46. Podkreśla, że regiony dotknięte klęskami żywiołowymi muszą wspólnie proponować rozwiązania swym rządów krajowym. Za przykład może posłużyć współpraca między północną częścią Portugalii a regionem Galicji w Hiszpanii, które przedstawiają swe priorytety rządów centralnym w kwestiach, które mogą zostać rozwiązane w ramach szczytów iberyjskich, a także ścisła współpraca regionów najbardziej oddalonych Wysp Kanaryjskich, Azorów i Madery poprzez program Interreg MAC, w którym biorą udział także pobliskie państwa trzecie takie jak Republika Zielonego Przylądka, Mauretania i Senegal.

Bruksela, dnia 27 czerwca 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów