

Opinia Komitetu Regionów „Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof”

(2011/C 192/04)

KOMITET REGIONÓW

- Podkreśla znaczenie szczebla lokalnego i regionalnego w zakresie ochrony ludności. To właśnie władze szczebla lokalnego i regionalnego w pierwszej kolejności często muszą się zmierzyć ze zwalczaniem skutków klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka. Dlatego władze te trzeba obowiązkowo angażować we wszelkie inicjatywy podejmowane w tej dziedzinie, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że w wielu państwach członkowskich pełnią one funkcje ustawodawcze.
- Podkreśla znaczenie zaangażowania UE na rzecz wsparcia środków podejmowanych przez państwa członkowskie. Szkody spowodowane w przeszłości przez klęski żywiołowe i katastrofy z winy człowieka pokazują właśnie, że w państwach członkowskich nie osiągnięto jeszcze całkowitej optymalizacji działań. Można również dalej pracować nad zintensyfikowaniem współpracy międzynarodowej i międzyregionalnej. Do skuteczniejszej i wydajniejszej współpracy może znacząco przyczynić się Unia Europejska, przede wszystkim poprzez usprawnienie koordynacji.
- Przypomina jednak również, że ochrona ludności należy do pierwotnych zadań państw członkowskich oraz ich władz regionalnych i lokalnych, których kompetencji nie wolno naruszać.
- Podkreśla, że TFUE stanowi o wspierającej, koordynującej i uzupełniającej roli w zakresie reagowania w przypadku klęsk i katastrof. Dlatego też ośrodki monitorowania mechanizmów ochrony cywilnej odgrywają rolę koordynującą, podczas gdy UE nie ma ani kompetencji w dziedzinie ustanawiania swych własnych jednostek, ani w zakresie przejmowania dowództwa nad jednostkami i innymi zasobami udostępnionymi przez państwa członkowskie. Z tego względu wszystkie plany i środki muszą być dostosowane i realizowane zgodnie z wymogami, które pozwolą na uzyskanie realizowania zasady pomocniczości przez państwa UE.
- Identyfikuje się z zasadami solidarności, współpracy, koordynacji i wsparcia pomiędzy państwami, regionami i gminami w UE w zakresie ochrony ludności i zgadza się z opinią Komisji, że aby osiągnąć cel bardziej zintegrowanej zdolności UE do reagowania w przypadku klęsk i katastrof, konieczne jest zwiększenie spójności, efektywności i widoczności działań.

Sprawozdawca:	Norbert KARTMANN (DE/PPE), członek parlamentu krajowego Hesji
Dokument źródłowy	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej” COM(2010) 600 wersja ostateczna

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, aby podnieść spójność polityki reagowania w przypadku klęsk i katastrof i wypracować wyważoną wspólnotową koncepcję UE w dziedzinie ochrony ludności, co postulował już wcześniej Komitet Regionów⁽¹⁾.

2. Podkreśla znaczenie szczebla lokalnego i regionalnego w zakresie ochrony ludności. To właśnie władze szczebla lokalnego i regionalnego w pierwszej kolejności często muszą się zmierzyć ze zwalczaniem skutków klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka i z tego względu trzeba je obowiązkowo angażować we wszelkie inicjatywy podejmowane w tej dziedzinie, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że w wielu państwach członkowskich organy lokalne i regionalne pełnią funkcje ustawodawcze.

3. Jeszcze raz podkreśla, szczególnie w kontekście katastrofy w Japonii, znaczenie skutecznego, szybko reagującego systemu pomocy służącego ochronie ludności, co można zapewnić tylko na szczeblu regionalnym i lokalnym. Przypomina postulat zawarty w rezolucji Komitetu Regionów „Następstwa klęsk żywiołowych i katastrofy nuklearnej w Japonii – wnioski dla Unii Europejskiej” (CdR 123/2011), by podjąć dyskusję na temat zasadniczych kwestii bezpieczeństwa z uwzględnieniem wniosków wyciągniętych z katastrofy japońskiej i najnowszych wyników badań. Wzywa państwa członkowskie i regiony, by w oparciu o te wnioski dokonały przeglądu i ewentualnej modyfikacji swoich systemów planowania w zakresie ochrony ludności.

4. Z zadowoleniem przyjmuje jasne stwierdzenie Komisji, że wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof powinno odbywać się przy użyciu jednostek i sił udostępniionych przez państwa członkowskie. Pozytywnie ocenia strategię przedstawioną przez Komisję, aby w oparciu o te istniejące struktury jeszcze skuteczniej połączyć dostępne zasoby i skoordynować ich wykorzystanie bez generowania dodatkowych nakładów administracyjnych. Usprawnienie koordynacji może oznaczać jeszcze skuteczniejszą pomoc dla osób dotkniętych skutkami katastrof.

5. W zakresie ochrony ludności uznaje zasady solidarności, pomocniczości i zapobiegania.

6. Podkreśla znaczenie zaangażowania UE na rzecz wsparcia środków podejmowanych przez państwa członkowskie. Szkody

zaistniałe w przeszłości na skutek klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka pokazują właśnie, że w państwach członkowskich nie osiągnięto jeszcze całkowitej optymalizacji działań. Można również dalej pracować nad zintensyfikowaniem współpracy międzynarodowej i międzyregionalnej. Do skuteczniejszej i wydajniejszej współpracy może znacząco przyczynić się Unia Europejska, przede wszystkim poprzez usprawnienie koordynacji.

7. Podkreśla znaczenie tego zagadnienia w kontekście zmiany klimatu. Częstość występowania i siła klęsk żywiołowych są niepokojące, coraz poważniejsze zagrożenie stanowią w szczególności powodzie, susze i pożary lasów, a także szkody spowodowane przez niskie temperatury i śnieg.

8. Podkreśla także znaczenie tego zagadnienia w kontekście innych rodzajów klęsk żywiołowych, takich jak erupcje wulkanów czy trzęsienia ziemi, które według statystyk występują i będą z różną częstotliwością nadal występować na południu Europy i w Turcji, a także w Europie Środkowej.

9. Zwraca uwagę na wprowadzoną przez traktat lizboński klauzulę solidarności (art. 222 TFUE), zgodnie z którą UE i państwa członkowskie udzielają sobie pomocy w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka na terenie UE. Ponadto Komitet Regionów pozytywnie odnosi się do umocnienia roli UE jako koordynatora – zgodnie z zasadą pomocniczości – oraz do promowania współpracy państw członkowskich i ich wzajemnej pomocy zgodnie z art. 6 zdanie drugie lit. f) w związku z art. 2 ust. 5 TFUE i art. 196 TFUE.

Ocena istniejących luk

10. Stwierdza, że punktem wyjścia do dalszych działań mających na celu wzmocnienie zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof w sytuacjach kryzysowych musi być ustrukturyzowana analiza obecnej sytuacji i wszelkich elementów wymagających ulepszenia. Umożliwi ona wypracowanie rozwiązań dostosowanych do potrzeb.

11. Podkreśla, że istotne jest tu określenie i zlokalizowanie dostępnych zasobów w państwach członkowskich. Kolejny krok to, obok środków na rzecz usprawnienia koordynacji i dostępności zasobów, sprawdzenie – na podstawie zlokalizowanych zasobów – gdzie występują luki i potrzeba wsparcia przez UE wysiłków państw członkowskich na rzecz optymalizacji ich wcześniejszego rozlokowania. Wdrażanie powinno odbywać się wyłącznie na podstawie zweryfikowanych wyników oceny.

⁽¹⁾ CdR 139/2009 fin.

Moduł europejskiego reagowania w przypadku klęsk i katastrof

12. Popiera dążenie Komisji, aby odejść od obecnej koncepcji pomocy *ad hoc* państw członkowskich na rzecz systemu wczesnego planowania.

13. Podziela opinię Komisji, że opracowanie scenariuszy postępowania, określenie i zlokalizowanie na podstawie tych scenariuszy najważniejszych istniejących zasobów oraz zwiększenie intensywności organizowanych ćwiczeń to racjonalne środki, które pomogą w jeszcze wydajniejszym i efektywniejszym wykorzystaniu istniejących zasobów do ochrony ludności oraz w ich sprawdzeniu i uzupełnieniu we właściwym czasie. Cennym instrumentem mogą być także odpowiednie plany awaryjne.

14. Docenia wysiłki Komisji mające na celu udoskonalenie zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof. Powinno się to odbywać na drodze dalszego rozwijania mechanizmu wspólnotowego, który zasadniczo się sprawdził.

Zasady ochrony ludności: solidarność, pomocniczość i zapobieganie

15. Zdecydowanie opowiada się za stosowaniem zasady solidarności i wzajemnej pomocy w sytuacjach klęsk i katastrof, wyrażonej w licznych porozumieniach ponadpaństwowych i dwustronnych i wprowadzonej w życie w wielu przypadkach faktycznego świadczenia pomocy pomiędzy regionami. Częsta współpraca regionów ponad granicami państwowymi pokazuje, że to właśnie regiony w znaczący sposób przyczyniają się do udzielania szybkiej pomocy w zakresie ochrony ludności. Wspólnym celem tej pomyślanej współpracy jest także utworzenie mapy ryzyka wraz z oceną potencjalnych zagrożeń. Regiony odgrywają tu kluczową rolę gdyż w przypadku klęsk żywiołowych to one w szczególnym stopniu zmagają się z ich skutkami i w rezultacie wypracowały systemy ochrony cywilnej i zdobyły doświadczenie, którym mogą podzielić się z sąsiadującymi krajami trzecimi. Zwłaszcza najbardziej oddalone regiony zdobyły cenne doświadczenie, które mogą przekazać regionom sąsiadującym.

16. Podkreśla odpowiedzialność państw członkowskich w tym zakresie i zwraca uwagę na uregulowania dotyczące kompetencji prawnych UE zgodnie z art. 196 TFUE, tak jak to ustalono na niedawnym posiedzeniu Rady do Spraw Ogólnych we wnioskach końcowych z dnia 14.12.2010 r. ⁽²⁾

17. Powtarza z naciskiem, że należy przy tym w sposób ukierunkowany udzielać wsparcia państwom członkowskim i regionom, które są stale nawiedzane klęskami żywiołowymi, tak aby były one zdolne w coraz większym stopniu reagować szybko i skutecznie w takich sytuacjach.

18. Jest zdania, że pomoc ze strony UE na rzecz likwidowania ewentualnych luk w poszczególnych obszarach musi przede wszystkim polegać na umożliwianiu tworzenia i rozwijania przez same państwa członkowskie zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof na ich terenie zgodnie z przyjętymi standardami i wymogami.

19. Podkreśla, że TFUE stanowi o wspierającej, koordynującej i uzupełniającej roli w zakresie reagowania w przypadku klęsk i katastrof. Dlatego też ośrodki monitorowania mechanizmów ochrony cywilnej odgrywają rolę koordynującą, podczas gdy UE nie ma ani kompetencji w dziedzinie ustanawiania swych własnych jednostek, ani w zakresie przejmowania dowództwa nad jednostkami i innymi zasobami udostępnionymi przez państwa członkowskie. Z tego względu wszystkie plany i środki muszą być dostosowane i realizowane zgodnie z wymogami, które pozwolą na uzyskanie realizowania zasady pomocniczości przez państwa UE.

20. Stwierdza, że jednostki i urzędnicy na szczeblu regionalnym i lokalnym w państwach członkowskich odgrywają główną rolę w strukturze ochrony ludności. Szybkiej i skutecznej pomocy w sytuacjach kryzysowych najrozsądniej jest udzielać przez siły krajowe, regionalne i lokalne. Tylko szeroko zakrojona sieć odpowiednich środków zaradczych daje możliwość szybkiego i skutecznego reagowania na katastrofy i możliwie najsprawniejszego zwalczania ich konsekwencji. Doświadczenia ze zwalczaniem skutków niedawnych katastrof (pożarów lasów i powodzi) pokazują, jak istotna dla powodzenia działań pomocowych w przypadku katastrof jest szybka i zdecydowana reakcja.

21. Ponadto w dalszym ciągu za nieodzowną uznaje wzmoczoną współpracę regionów i obszarów narażonych na to samo zagrożenie. W tym kontekście regiony, jako jednostki odpowiedzialne w terenie za skuteczną i efektywną ochronę ludności, podkreślają ponownie, że w pełni identyfikują się z zasadą szczególnej, wzajemnej, ponadnarodowej solidarności. Obecnie istnieje już szereg transgranicznych porozumień i umów o pomocy, w których regiony zobowiązują się do udzielania sobie wzajemnie wsparcia i które stanowią podstawę udanej współpracy. W wielu przypadkach regiony udowodniły swą zdolność do przekucia tych słów w czyn. Potrzeba utworzenia mapy ryzyka wraz z oceną potencjalnych zagrożeń może mieć większe znaczenie z praktycznego punktu widzenia.

22. Stwierdza, że realizacja w terenie skutecznej ochrony ludności na dużym obszarze jest możliwa przede wszystkim pod warunkiem zaangażowania wolontariuszy. Z tego względu wzmocnienie takich struktur wolontariackich stanowiłoby znaczący krok w kierunku poprawy regionalnych zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof. Komitet wzywa Komisję do bardziej intensywnego wspierania procesów tworzenia i rozbudowy takich struktur działalności społecznej w przyszłości, gdy regiony będą sobie tego życzyły. Europejski Rok Wolontariatu powinien być właśnie wykorzystany do tego, aby wesprzeć państwa członkowskie w ich wysiłkach na rzecz budowy tych struktur.

23. Przyznaje, że szczególnie w kontekście coraz większego zagrożenia klęskami żywiołowymi spowodowanymi przez zmianę klimatu coraz większe znaczenie ma kwestia zapobiegania. Unia Europejska powinna zatem zintensyfikować swe działania w tej dziedzinie i w szczególności wspierać regiony przy podejmowaniu niezbędnych kroków, które zapobiegłyby katastrofie lub zminimalizowałyby jej skutki. Doświadczenia z pożarami lasów w Europie Południowej wykazały, jak skuteczne mogą być działania zapobiegawcze i jak wielkie mają znaczenie.

⁽²⁾ Konkluzje Rady do Spraw Ogólnych, 3060. posiedzenie z dnia 14.12.2010 r.

Zasady pomocy humanitarnej

24. Na mocy porozumień organizacyjno-prawnych pomiędzy regionami (stronami) opowiada za wykorzystywaniem synergii, jakie mogą powstawać przez zamierzone wzmocnienie centrum monitorowania i informacji (MIC) jako narzędzia koordynacji operacji w dziedzinie ochrony ludności, jak również w dziedzinie pomocy humanitarnej. Należy jednak zwracać uwagę na to, aby zostały zachowane prawne i strukturalne różnice między tymi obszarami działań.

25. Wyraża wsparcie dla wysiłków na rzecz lepszego uzgodnienia środków pomocy humanitarnej z międzynarodowymi organizacjami pomocowymi, zarówno państwowymi, jak i niepaństwowymi. Dzięki wzmocnionej współpracy oraz możliwości korzystania z teleinformatycznych baz danych poszczególnych stron (regionów) powinno się uniknąć powielania struktur. Dotyczy to w szczególności utworzenia specjalnego składu zasobów pomocowych Unii Europejskiej. Szczególnie jeśli chodzi o pomoc rzeczową, należy poszukiwać synergii między pomocą humanitarną ze strony państw członkowskich a pomocą humanitarną finansowaną przez UE i zapewnić koordynację z resztą podmiotów, zwłaszcza z regionami, by w ten sposób zwiększyć skuteczność pomocy.

26. Przypomina, że sytuacja geostrategiczna niektórych regionów, takich jak regiony najbardziej oddalone, czyni je kluczowymi europejskimi podmiotami w zakresie udzielania pilnej pomocy humanitarnej poza granicami UE. Świadczą o tym niedawne akcje, np. na Haiti.

27. Najważniejszego zadania upatruje w zapewnieniu w przyszłości większego eksponowania działań w dziedzinie reagowania w przypadku klęsk i katastrof oraz w dziedzinie pomocy humanitarnej. Nie chodzi tu tylko o informowanie obywateli o działaniach UE w obliczu katastrof i o polityczne wzmocnienie Wspólnoty jako odpowiedzialnego i godnego zaufania partnera na arenie międzynarodowej, lecz o dostarczenie licznym wolontariuszom, dzięki którym wszelkie działania w ogóle są możliwe, dodatkowej motywacji. Ważnym elementem eksponowania roli jest tu opracowanie wspólnej strategii komunikacji wspieranej przez narzędzia teleinformatyczne i e-strony (bazy sił i środków). Strategia taka powinna również obejmować właściwe przedstawienie wydolności istniejących mechanizmów i struktur świadczenia pomocy.

28. Zwraca uwagę na doświadczenia z obecnych międzynarodowych operacji pomocowych, z których wynika, że istotnym elementem skutecznej pomocy jest szybka dostępność środków transportu, bez przeszkód biurokratycznych. Mając na uwadze optymalizację międzynarodowych operacji pomocowych, Komitet zdecydowanie popiera więc propozycje zwiększenia zakresu współfinansowania kosztów transportu. W tym kontekście należałoby ponadto sprawdzić, jak można usprawnić proces udostępniania odpowiednich zasobów transportowych i informowania o nich. Należy znaleźć rozwiązania, które umożliwią szybkie udzielanie pomocy dotkniętym katastrofami regionom, bez zbędnej biurokracji i nawet bez dodatkowego przejmowania kosztów transportowych. Celem musi być maksymalne zwolnienie podmiotów udostępniających środki transportu od ponoszenia związanych z nimi kosztów.

29. Zachęca do dalszego ukierunkowanego promowania i wspierania udanej międzyregionalnej współpracy, szczególnie w dziedzinie państwowych działań prewencyjnych. 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.

30. Pozytywnie ocenia intencję Komisji, aby jak najlepiej wykorzystywać dostępne zasoby i nie tworzyć dodatkowych obciążeń finansowych i biurokratycznych. Ma to szczególne znaczenie dla władz lokalnych i regionalnych, które mają wprawdzie znaczące umiejętności w zakresie przygotowań na wypadek klęsk i katastrof i reagowania w przypadku ich zaistnienia, lecz dysponują ograniczonym budżetem. Dotyczy to przede wszystkim dziedziny pomocy humanitarnej, w związku z którą władze lokalne i regionalne nie mają żadnych specjalnych środków do swojej dyspozycji, gdyż działania takie nie należą do ich właściwych zadań.

Wzmocnienie i sposób funkcjonowania centrum monitorowania i informacji (MIC)

31. Z zadowoleniem przyjmuje zamiar wzmocnienia MIC jako narzędzia koordynacji zarówno przy operacjach pomocowych w przypadku katastrof na obszarze Wspólnoty, jak i przy działaniach w ramach pomocy humanitarnej poza Unią Europejską, zwłaszcza w krajach szczególnie narażonych na klęski żywiołowe i o najniższym tzw. współczynniku rozwoju społecznego (HDI) Narodów Zjednoczonych. Należy jednak pamiętać, że nie ma intencji przejęcia w tym kontekście również zadań operacyjnych. Odpowiedzialność operacyjną ponoszą w dalszym ciągu podmioty udzielające pomocy, gdyż one mogą się z niej najlepiej wywiązać.

Uwagi końcowe

32. Identyfikuje się z zasadami solidarności, współpracy, koordynacji i wsparcia pomiędzy państwami, regionami i gminami w UE w zakresie ochrony ludności⁽³⁾ i zgadza się z opinią Komisji, że aby osiągnąć cel bardziej zintegrowanej zdolności UE do reagowania w przypadku klęsk i katastrof, konieczne jest zwiększenie spójności, efektywności i widoczności działań.

33. Przypomina jednak również, że ochrona ludności należy do pierwotnych zadań państw członkowskich oraz ich władz regionalnych i lokalnych, których kompetencji nie wolno naruszać.

34. Z tego względu, w kontekście art. 6 zdanie drugie 2 lit. f) w związku z art. 2 ust. 5 TFUE i art. 196 TFUE, z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja nie podjęła postulatów utworzenia specjalnego europejskiego oddziału ochrony ludności.

⁽³⁾ Zob. CdR 116/2006 fin.

35. Wspiera dążenie Komisji, aby zgodnie z traktatami wypracować całościową wspólnotową koncepcję, w ramach której można by uregulować dziedziny przygotowania na ewentualne klęski i katastrofy, reagowania na nie i usuwania ich skutków.

Bruksela, 11 maja 2011 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO
