

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een communautaire aanpak van de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen

(COM(2009) 82 definitief)

(2009/C 318/19)

Rapporteur: **mevrouw SÁNCHEZ MIGUEL**

De Commissie heeft op 23 februari 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Een communautaire aanpak van de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen”

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw SÁNCHEZ MIGUEL.

Tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober 2009) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 165 stemmen voor, bij 2 onthoudingen, stemmen werd goedgekeurd:

1. Conclusies

1.1 Preventie is van fundamenteel belang voor het behoud en de bescherming van het milieu en bovendien een manier om ervoor te zorgen dat natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen, die ten dele het gevolg zijn van het niet-duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, voor de burgerbevolking zo weinig mogelijk schade opleveren. Het EESC heeft er al diverse malen op gewezen dat de bevoegde autoriteiten in elk lidstaat de desbetreffende wetgeving moeten toepassen en op de naleving hiervan dienen toe te zien.

1.2 De grootschalige aanpak die wordt voorgesteld lijkt ons de juiste. In dit verband hechten wij groot belang aan het verzamelen van informatie, zowel om een beeld te krijgen van de bestaande situatie – inventarisatie, risicokaarten en beproefde methoden – als om de jaarlijkse werkplannen van het EU-mechanisme voor civiele bescherming via het waarnemings- en informatiecentrum voor civiele bescherming uit te voeren. Ook wat dit betreft zou in het voorstel moeten worden gewezen op de rol die lokale overheden spelen, met name in de voorlichting van de bevolking over preventiemethoden en -maatregelen en rampen.

1.3 Wat de voorgestelde financiering van de preventiemaatregelen betreft: het verdient aanbeveling om de bestaande systemen voor de preventie van rampen alsook andere systemen op het gebied van onder meer het landbouw- en het industriebeleid in kaart te brengen en vervolgens de financiering uit te breiden tot de voorbereiding op rampen, planning en vroegtijdige waarschuwing. Om de goede werking van het EU-mechanisme te behouden zou voor deze zaken voldoende geld moeten worden vrijgemaakt.

1.4 Onderzoek op het gebied van preventieve maatregelen is van essentieel belang en dient daarom ruim baan te krijgen. Het volstaat niet om te refereren aan het zevende OTO-kaderprogramma; de specifieke preventieprogramma's in de EU en in de lidstaten zouden van eigen middelen moeten worden voorzien.

1.5 De internationale samenwerking inzake preventie vult de al bestaande samenwerking voor maatregelen en hulpverlening bij rampen aan. Deze samenwerking staat in het teken van de solidariteit en heeft niet alleen vorm gekregen binnen de VN, maar ook bij de uitvoering van andere internationale overeenkomsten die de EU heeft ondertekend, zoals Euromed, Lomé en Latijns-Amerika.

2. Inleiding

2.1 Niet alleen wegens de internationale verplichtingen die zij is aangegaan, maar ook gezien de natuurrampen of door menselijk handelen veroorzaakte catastrofes waar Europa de afgelopen jaren onophoudelijk door is getroffen, heeft de EU toegezegd om in reactie op het veranderende klimaat preventieve maatregelen te nemen. Deze maatregelen hebben niet alleen tot doel om de kwaliteit van onze grond, onze zeeën en onze rivieren op peil te houden of deze in hun oude staat te herstellen, maar kunnen bovendien andere landen tot het nemen van soortgelijke maatregelen aanzetten.

2.2 Deze maatregelen, waar de mededeling van de Commissie betrekking op heeft, liggen in het verlengde van een aanpak die door de meeste lidstaten al in concrete gevallen (overstromingen, bosbranden) is gehanteerd en die in relatief korte tijd op EU-niveau een coördinatie op poten heeft helpen zetten met behulp waarvan het mogelijk is gebleken om internationaal op snelle en efficiënte wijze in actie te komen.

2.3 Het EESC heeft menigmaal aangedrongen op coördinatie en vooral op de ontwikkeling van een geïntegreerde Europese aanpak ter preventie van rampen⁽¹⁾. Het wil niettemin benadrukken dat deze preventiemaatregelen geflankeerd zouden moeten worden door een EU-regeling voor hulpverlening bij rampen, ongeacht de aard hiervan. Een dergelijke van solidariteit getuigende regeling zou niet alleen ten goede moeten komen aan de lidstaten, maar ook aan andere landen die onze kennis en middelen nodig hebben om de schade die deze rampen veroorzaken zoveel mogelijk te kunnen beperken.

2.4 Preventie is van fundamenteel belang voor het behoud en de bescherming van het milieu en bovendien een manier om de schade voor de bevolking zoveel mogelijk te beperken. De uiteindelijke bedoeling ervan is een duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen. Gezien het drastisch stijgende tempo waarin de afgelopen jaren menselijke slachtoffers zijn gevallen, de biodiversiteit achteruit is gegaan en de economische verliezen zijn toegenomen, moet nog eens goed naar de naleving van de bestaande wetgeving worden gekeken. Het EESC heeft er in dit verband al eerder op gewezen dat de bevoegde autoriteiten in elke lidstaat de wetgeving moeten toepassen en toezicht moeten houden op de naleving hiervan⁽²⁾. Sommige rampen hadden namelijk voorkomen kunnen worden, en anders was het in ieder geval mogelijk geweest om de gevolgen ervan te beperken.

2.5 De in de mededeling nagestreefde preventie reikt over de grenzen van de EU heen. In dit verband zij erop gewezen dat het Global Platform for Disaster Risk Reduction van 16 tot en met 19 juni 2009 in Genève voor de tweede keer bijeen is gekomen, met een duidelijke inbreng van de EU. De conclusies van de bijeenkomst, waarvan een aantal hieronder besproken zal worden, stroken in grote lijnen met de doelen die de Commissie voorstelt.

3. Samenvatting van de voorstellen in de mededeling

3.1 De mededeling vloeit voort uit een toezegging van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad om op EU-niveau meer te doen aan het voorkomen van rampen en aan het beperken van de gevolgen hiervan.

3.2 De essentiële elementen van zo'n preventieve aanpak stoelen vooral op al bestaande EU-maatregelen en zelfs op de geldende sectorale wetgeving. Om een goed overzicht van de bestaande maatregelen en middelen te kunnen krijgen zou hierin enige lijn moeten worden gebracht. De volgende punten verdienen in dit verband nadere aandacht:

3.2.1 Het is zaak om een beter beeld te krijgen van de huidige situatie, en wel door de kennis over rampen te inventariseren en *best practices* uit te wisselen. Op die manier kunnen, in overeenstemming met Richtlijn 2007/60/EG over de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's, gevaar- en risico-kaarten worden opgesteld⁽³⁾. In dit verband moet absoluut een impuls worden gegeven aan de onderzoeksactiviteiten waarvan in het zevende OTO-kaderprogramma (2007-2013) gewag wordt gemaakt.

3.2.2 Koppeling van actoren en beleid tijdens de hele rampenbeheercyclus is ook een van de voorgestelde essentiële elementen. Met het EU-mechanisme voor civiele bescherming is in de praktijk al de nodige ervaring opgedaan en het zal dan ook van fundamentele betekenis zijn. Opleiding en bewustmaking van het grote publiek op het gebied van rampenpreventie is volgens de Commissie ook van groot belang. Verder pleit zij voor een betere koppeling tussen de actoren en voor een Europees netwerk bestaande uit vertegenwoordigers van de diverse betrokken nationale departementen.

3.2.3 Een betere werking van de bestaande instrumenten – en dan met name een efficiënte besteding van EU-gelden, want voorkomen is goedkoper dan herstellen – is essentieel voor een goede preventie. Deze maatregelen zouden uit een van de fondsen (bijvoorbeeld dat voor bebossings- en herbebossingsprojecten) moeten worden gefinancierd, wat conform de EU-wetgeving zou zijn, aangezien zij veel natuurrampen zouden helpen voorkomen.

3.3 Ten slotte stelt de Commissie voor om de internationale samenwerking op het gebied van preventie te versterken. Zij wil dit doen in coördinatie met de International Strategy for Disaster Risk Reduction (UN-ISDR) en in het kader van het Europees-mediterraan partnerschap en het nabuurschapsbeleid.

4. Opmerkingen over het Commissievoorstel

4.1 Het EESC is zeer te spreken over de mededeling van de Commissie. Deze bevat weliswaar weinig nieuwe aspecten, maar daar is iets voor te zeggen. Als men zich namelijk gewoon aan de bestaande wetgeving hield, zouden de preventieve maatregelen vrucht afwerpen, met als gevolg dat rampen niet, zoals nu helaas het geval is, in aantal zouden toenemen, maar juist voorkomen zouden worden of minder ernstige vormen zouden aannemen. Preventie is een van de maatregelen waar het EESC het sterkst op aandringt⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ PB C 204 van 9 augustus 2008, blz. 66

⁽²⁾ PB C 221 van 8 september 2005, blz. 35

⁽³⁾ PB L 288 van 6 november 2007

⁽⁴⁾ PB C 221 van 8 september 2005 (blz. 35), PB C 195 van 18 augustus 2006 (blz. 40) en PB C 204 van 9 augustus 2008 (blz. 66).

4.2 Sommige van de voorgestelde maatregelen komen niet alleen van pas bij specifieke rampen zoals overstromingen, maar hebben een veel algemenere reikwijdte. Gezien de aard van de al dan niet door menselijk handelen veroorzaakte rampen is een algemene preventieve aanpak nodig waarbij zoveel mogelijk informatie wordt verzameld over de toestand van de bodem, de zeeën en rivieren en de atmosfeer. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het ontsnappen van CO₂ uit toekomstige onderaardse opslagplaatsen. Na de voorgestelde inventarisatie van de informatie over rampen kunnen dan risicokaarten worden opgesteld, iets waar ook de overstromingenrichtlijn al in voorziet. In dit verband zullen preventieve maatregelen van de bevoegde autoriteiten nodig zijn.

4.2.1 Welke autoriteiten bevoegd zijn op milieugebied hangt af van de territoriale organisatie van elke lidstaat⁽¹⁾. Maar zij dienen wel in eerste instantie verantwoordelijk te zijn voor de preventie en voor de voorlichting en bewustmaking van de samenleving. De effectiviteit van maatregelen om natuurrampen of door de mens veroorzaakte catastrofes te voorkomen of de gevolgen hiervan te beperken hangt in grote mate van hen af.

4.3 Het financieringsinstrument voor civiele bescherming is zeer belangrijk⁽²⁾: hiermee kunnen via de jaarlijkse werkplannen niet alleen de activiteiten van het EU-mechanisme voor civiele bescherming (vervoer, opleidingen enzovoort), maar ook zaken als de voorbereiding op rampen, planning, vroegtijdige waarschuwing en preventie worden gefinancierd.

4.4 In het in november 2008 goedgekeurde werkprogramma voor 2009 is 2,25 miljoen euro gereserveerd voor samenwerkingsprojecten op het gebied van preventie, wat aanzienlijk meer is dan de 1,1 miljoen euro die hiervoor in het werkprogramma voor 2008 werd uitgetrokken. Dit hogere bedrag maakt het mogelijk om de risico's beter in te schatten en komt zo de preventie of de beperking van de schade op de lange termijn ten goede. Hierbij is een rol weggelegd voor iedereen die op welk bestuursniveau dan ook of in willekeurige welk segment van de samenleving betrokken is bij de civiele bescherming.

4.5 In het werkplan is eveneens aanzienlijk meer geld uitgetrokken – van 650 000 euro in het werkplan voor 2008 naar 1,18 miljoen euro nu – voor de hulpverlenings- en voorbereidingsmaatregelen van het mechanisme, dat onder meer bedoeld is om de Commissie te helpen bij de uitvoering van de strategie voor rampenpreventie en hierover meer kennis te vergaren. Ook bevat het werkplan voor 2009 een hoofdstuk over de uitwisseling van *good practices* op het gebied van preventie.

4.6 Uitwisseling van *good practices* zorgt niet alleen voor een betere coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten, maar ook voor een betere preventie en een beter optreden bij rampen. Wat dit betreft zou het EU-mechanisme voor civiele bescherming⁽³⁾ via het controle- en informatiecentrum belast moeten worden met de centralisering van de databanken, zodat deze qua werking beter tot hun recht komen.

4.7 Als, zoals de Commissie voorstelt, de vertegenwoordigers van de diverse betrokken nationale departementen van alle lidstaten in een Europees netwerk worden ondergebracht, is het niet alleen mogelijk om bij rampen *good practices* toe te passen; zo'n netwerk zou ook een preventieve werking hebben in gevallen waarin ingrijpen lastig of onmogelijk is.

4.8 De financiering van de preventiemaatregelen is een belangrijk onderwerp. De Commissie stelt in dit verband twee systemen voor:

- in 2009 een inventaris opstellen van communautaire instrumenten voor rampenpreventie; doel zou zijn de mate waarin dergelijke instrumenten worden gebruikt te beoordelen en hiaten in het bereik ervan vast te stellen⁽⁴⁾;
- een catalogus van preventiemaatregelen ontwikkelen die worden gefinancierd uit fondsen voor verschillende EU-beleidsterreinen, zoals herbebossings/bebossingsprojecten.

4.9 Verder zou ook moeten worden gezorgd voor een adequate financiering van de civiele bescherming (het financieringsinstrument voor civiele bescherming), want anders zou het EU-mechanisme door de nieuwe taken wel eens minder slagvaardig kunnen worden bij (de preventie van) rampen.

4.10 Daarnaast dient nogmaals te worden gewezen op het belang van onderzoek op het gebied van preventie. In dit verband verdient het aanbeveling te investeren in absoluut prioritaire onderwerpen die in het zevende OTO-kaderprogramma (2007-2013) al worden aangekaart. Voor concrete preventieve maatregelen zou echter ook gebruik gemaakt kunnen worden van andere fondsen die verband houden met het onderwerp in kwestie, zoals de fondsen uit de tweede pijler van het GLB voor bosbouwmaatregelen. De Commissie doet er wat dit betreft goed aan om de over de verschillende beleidsterreinen – niet alleen het GLB, maar ook bijvoorbeeld het regionaal beleid, het energiebeleid en het klimaatbeschermingsbeleid – verspreide financieringsbronnen die hiervoor in aanmerking komen in kaart te brengen, zodat bij welk soort ramp dan ook een efficiënt preventief optreden mogelijk is.

⁽¹⁾ In punt 12 van de conclusies van het Platform wordt een samenwerking bepleit die uitgaat van de onderlinge afhankelijkheid tussen de lokale en centrale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld.

⁽²⁾ Beschikking van de Raad van 5 maart 2007 houdende instelling van een financieringsinstrument voor civiele bescherming (2007/162EG, Euratom)

⁽³⁾ PB C 204 van 9 augustus 2008.

⁽⁴⁾ In punt 17 van de conclusies van het Platform wordt erop gewezen dat de in de hele wereld voor rampenbestrijding in aanmerking komende financieringsinstrumenten in kaart moeten worden gebracht.

4.11 Verder is het van belang dat burgers, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers ervan doordrongen raken hoe noodzakelijk het preventiebeleid is om de veiligheid beter te kunnen waarborgen en in noodsituaties adequaat te kunnen ingrijpen. Het voorlichten en bewustmaken van het maatschappelijk middenveld over preventie en het juiste gebruik van de natuurlijke hulpbronnen zou een van de belangrijkste taken van de bevoegde autoriteiten moeten zijn. Vooral voor lokale overheden, die zich dicht bij de hulpbronnen en bij de mensen die deze gebruiken bevinden, is hier een rol weggelegd.

4.12 Ten slotte is het voorstel om de internationale samenwerking op het gebied van preventie, en niet alleen op dat van de hulpverlening, uit te breiden een van de hoofdpunten van de

internationale strategie voor rampenbestrijding (International Strategy for Disaster Reduction, ISDR) van de VN voor ontwikkelingslanden. Nagedacht zou moeten worden over een door de VN te bekostigen wereldwijd gebruik van de interventiemechanismen. Het Europese optreden, dat bij de jongste rampen zo nuttig is gebleken, zou dan echter wel op hetzelfde peil moeten blijven.

4.13 Het Europese nabuurschapsbeleid zou als vast onderdeel samenwerking ter voorkoming van rampen moeten omvatten om, in overeenstemming met onder meer de millenniumdoelstellingen en het actieplan van Hyogo van de ISDR, te zorgen voor een duurzame ontwikkeling.

Brussel, 1 oktober 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI
