



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.4.2014 r.
COM(2014) 216 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Plan działania z Hyogo na lata po 2015 r.: zarządzanie ryzykiem w celu budowania
odporności**

{SWD(2014) 133 final}
{SWD(2014) 134 final}

1 – W KIERUNKU PLANU DZIAŁANIA Z HYOGO NA LATA PO 2015 R.

Plan działania z Hyogo (HFA) „Budowanie odporności krajów i społeczności na klęski żywiołowe” jest 10-letnim planem przyjętym przez 168 państw członkowskich ONZ, które dobrowolnie zobowiązały się do realizacji pięciu priorytetowych działań w celu tworzenia świata bezpieczniejszego pod względem zagrożeń naturalnych i budowania odporności na klęski żywiołowe. Przyjęty w 2005 r. plan działania z Hyogo wygaśnie w 2015 r., w związku z czym obecnie prowadzony jest proces szeroko zakrojonych konsultacji¹ dotyczących kształtowania ram działania na rzecz zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi po 2015 r., które zostaną zatwierdzone na 3. światowej konferencji poświęconej zmniejszaniu ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi w Sendai (Japonia) w dniach 14–18 marca 2015 r.

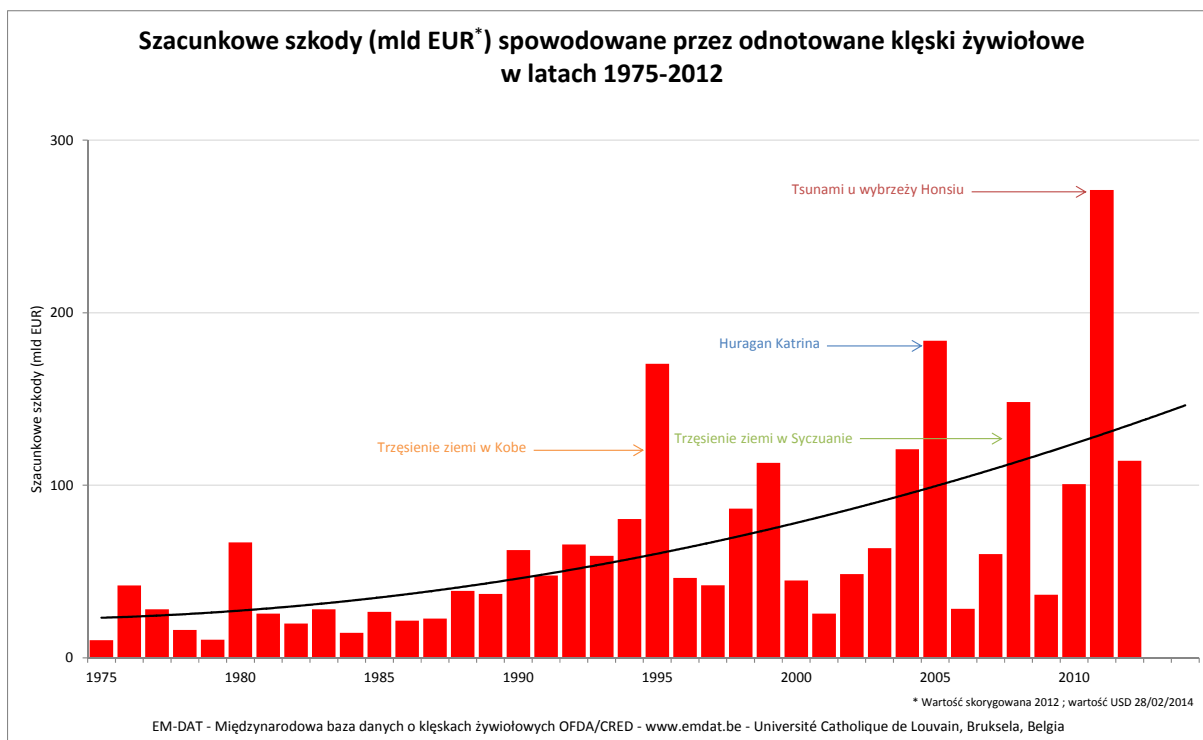
Ryzyko związane z klęskami żywiołowymi i klimatem ma znaczny wpływ na gospodarkę, a także na bezpieczeństwo i dobrostan obywateli. W ostatnich latach narażenie na klęski żywiołowe znacznie wzrosło z powodu zmiany klimatu, gwałtownej i nieplanowanej urbanizacji, presji demograficznej, budów i bardziej intensywnego użytkowania gruntów na zagrożonych obszarach, utraty różnorodności biologicznej i degradacji ekosystemów.

W latach 2002–2012 klęski żywiołowe powodowały śmierć średnio ponad 100 000 osób rocznie. W ostatniej dekadzie zaobserwowano tendencję wzrostową bezpośrednich ogólnych strat na świecie ze średnią roczną stratą ekonomiczną w wysokości ponad 100 mld EUR². Wpływ jest różny w poszczególnych regionach w zależności od geograficznego narażenia na ryzyko oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Chociaż liczba ofiar śmiertelnych zazwyczaj jest wyższa w krajach rozwijających się, a straty ekonomiczne są wyższe w rozwiniętych gospodarkach, wszystkie państwa są podatne na klęski żywiołowe. Unia Europejska nie jest pod tym względem wyjątkiem – w ciągu ostatniej dekady klęski żywiołowe spowodowały śmierć 80 000 osób i straty ekonomiczne w wysokości 95 mld EUR³.

¹ Biuro ONZ ds. Zmniejszania Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiołowymi (UNISDR) zostało poproszone (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 66/199 z dnia 22 grudnia 2011 r.) o pomoc w opracowaniu *ram działania na rzecz zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi na lata po 2015 r.*

² Ośrodek Badań nad Epidemiologią Klęsk Żywiołowych [(Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED)].

³ Ośrodek Badań nad Epidemiologią Klęsk Żywiołowych (CRED) – dane obejmują UE-28 i lata 2002–2012.



Aby sprostać wspomnianym niepokojącym tendencjom, konieczne są strategie polityczne w zakresie zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem zapewniające zrównoważony rozwój i wzrost gospodarczy, zarówno w Unii⁴, jak i na świecie. Zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim są rzetelnie uzasadnione ekonomicznie, ponieważ pozwalają unikać strat przy 4–7 krotnej stopie zwrotu z każdego euro⁵. Inwestycje w zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi przynoszą również szersze korzyści gospodarcze i mogą służyć jako środek promowania zatrudnienia oraz mogą przyczynić się do zapewnienia stabilności strukturalnej finansów publicznych i prywatnych.

W tym kontekście nowe międzynarodowe ramy działań na rzecz zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi dają niepowtarzalną możliwość korzystania z pozytywnych doświadczeń związanych z realizacją planu działania z Hyogo, aby lepiej sprostać przyszłym wyzwaniom.

Rezultaty inicjatyw takich jak szczyt Rio+20⁶ czy UNFCCC⁷ oraz szerokie międzynarodowe poparcie dla programu w zakresie odporności wskazują, że zmniejszenie ryzyka i zarządzanie klęskami żywiołowymi powinny stać się priorytetem dla krajów rozwijających się, gospodarek wschodzących i krajów rozwiniętych.

⁴ Jak przewidziano w strategii „Europa 2020” COM(2010) 2020.

⁵ „Natural disasters, counting the cost” (Bank Światowy, 2004).

⁶ Konferencja Narodów Zjednoczonych w 2012 r. w sprawie zrównoważonego rozwoju.

⁷ Ramowa konwencja ONZ w sprawie zmian klimatu.

Przegląd planu działania z Hyogo daje również UE możliwość podsumowania opracowanych strategii politycznych oraz postępów dokonanych w zakresie budowania odporności i zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi za pomocą strategii politycznych UE i wsparcia udzielanego w ramach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej.

Celem niniejszego komunikatu jest przedstawienie wstępnych spostrzeżeń Komisji na temat kształtowania planu działania z Hyogo po 2015 r. w oparciu o osiągnięcia szeregu strategii politycznych UE obejmujących ochronę ludności, ochronę środowiska, bezpieczeństwo wewnętrzne, przystosowanie się do zmiany klimatu, zdrowie, badania naukowe i innowacje, a także program w zakresie odporności realizowany za pomocą działań zewnętrznych UE. W niniejszym komunikacie przeanalizowano dokonane postępy i odniesiono się do luk we wdrażaniu i pojawiających się wyzwań związanych z rosnącym ryzykiem w przyszłości.

2 – POSTĘPY I WYZWANIA

Od chwili jego przyjęcia w 2005 r. plan działania z Hyogo odgrywał zasadniczą rolę we wspieraniu działań w zakresie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi na szczeblu światowym, regionalnym i krajowym. Mimo pozytywnych zmian nadal istnieją znaczące luki w jego wdrażaniu. Pojawiły się też się dodatkowe wyzwania.

Wsparcie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi nabrało tempa i przyczyniło się do zwrócenia większej uwagi na ten rodzaj zarządzania, a także do podjęcia inwestycji w tym zakresie przez najważniejsze zainteresowane strony, w tym przez głównych darczyńców pomocy rozwojowej. Z samodzielnie prowadzonego monitorowania postępów w zakresie realizacji pięciu priorytetowych działań planu działania z Hyogo⁸ wynika jednak, że większości postępów dokonano w odniesieniu do priorytetu 1 (zagwarantowanie, że zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi jest priorytetem na poziomie lokalnym i krajowym, a jego wdrażanie opiera się na silnej podstawie instytucjonalnej) i priorytetu 5 (poprawa zdolności w zakresie przygotowania i reagowania na klęski żywiołowe), natomiast w odniesieniu do priorytetu 4, mającego na celu zmniejszenie roli czynników ryzyka, postępy cały czas utrzymują się na niższym poziomie⁹.

Większość państw w dalszym ciągu ma trudności w zakresie włączania kwestii zmniejszenia ryzyka w planowanie inwestycji publicznych, rozwój obszarów miejskich, planowanie i zarządzanie przestrzenne oraz ochronę socjalną. Strategie polityczne i wzmocnienie instytucji powinny przekładać się na faktyczne działania i zwiększanie odporności społeczeństw. Cel ten nie został jeszcze osiągnięty. Obecne inwestycje i działania polityczne nie są wystarczające, aby skutecznie wyeliminować istniejące zagrożenia ani tym bardziej sprostać pojawiającym się wyzwaniom. Wyzwania są liczne:

⁸ Priorytetowe działania: 1) zagwarantowanie, że zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi jest priorytetem na poziomie lokalnym i krajowym, a jego wdrażanie opiera się na silnej podstawie instytucjonalnej, 2) identyfikowanie, ocenianie i kontrolowanie zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi oraz poprawa systemów wczesnego ostrzegania, 3) wykorzystanie wiedzy, innowacji i edukacji do budowy kultury bezpieczeństwa i odporności na wszystkich poziomach, 4) zmniejszenie roli czynników ryzyka, 5) zwiększenie gotowości na wypadek wystąpienia klęsk żywiołowych w celu zagwarantowania skutecznej reakcji na wszystkich poziomach.

⁹ Wdrażanie planu działania z Hyogo, sprawozdania podsumowujące za lata 2007–2013, Biuro ONZ ds. Zmniejszania Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiołowymi, 2013 r.

- skutki zmiany klimatu i dalsza degradacja środowiska doprowadzą do intensywniejszych i częstszych ekstremalnych zjawisk naturalnych, w tym powodzi, susz i cyklonów;
- zmiana klimatu stanowi również czynnik zwielokrotniający zagrożenia związane z konfliktami i niestabilnością państw, prowadzące do migracji i przesiedleń, słabych rządów i niestabilności geopolitycznej;
- ponadto konflikty i niestabilność wpływają także na podatność na klęski żywiołowe;
- wzrost liczby ludności, przede wszystkim w uboższych państwach i gospodarstwach domowych, oraz gwałtowna urbanizacja będą zwiększać presję na zasoby naturalne i na działalność gospodarczą na obszarach szczególnie narażonych na klęski żywiołowe;
- gwałtowna urbanizacja prowadząca do koncentracji ludności oraz inwestycje na obszarach szczególnie zagrożonych również stanowią tendencję znacznie zwiększającą podatność na zagrożenia (szacuje się, że do 2050 r. 60–70 % ludności świata będzie mieszkało na obszarach miejskich)¹⁰;
- rośnie zapotrzebowanie na energię i żywność, co wywiera presję na zasoby, takie jak grunty i woda. Przewiduje się, że do 2030 r. niedobór wody stanie się głównym problemem dla prawie połowy ludności świata mieszkającej na obszarach ubogich w wodę¹¹;
- pojawiają się nowe zagrożenia, które mogą mieć wysoce niepożądane konsekwencje (zjawiska związane z pogodą kosmiczną, zjawiska obejmujące wiele zagrożeń, takie jak potrójna katastrofa w Fukushima w 2011 r., zagrożenia ery cyfrowej i ery zaawansowanych technologii, w tym zagrożenia cybernetyczne);
- zjawiska o szerokim zakresie zagrożenia (zjawiska na małą skalę, o dużej częstotliwości i występujące miejscowo, takie jak powodzie gwałtowne, pożary i osuwiska) często są niedoszacowane i w niewystarczającym stopniu ujawniane, jednak osłabiają one rozwój lokalny oraz krajową konkurencyjność;
- gospodarki są zglobalizowane i w coraz większym stopniu opierają się na złożonych globalnych łańcuchach dostaw; doświadczenia związane z powodzią w Tajlandii w 2011 r. pokazały, że szok gospodarczy spowodowany klęską żywiołową może odbić się na gospodarkach i przedsiębiorstwach na drugim końcu świata;
- pogorszenie koniunktury gospodarczej i kryzys finansowy wywierają presję na budżety państw, by zapewnić finansowanie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi.

3 – STRATEGIA POLITYCZNA UE W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM ZWIĄZANYM Z KLĘSKAMI ŻYWIOŁOWYMI I PROGRAM W ZAKRESIE

¹⁰ Światowe Obserwatorium Zdrowia [Global Health Observatory], WHO.

¹¹ Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ (DESA).

ODPORNOŚCI: ZASADNICZY WKŁAD WE WDRAŻANIE PLANU DZIAŁANIA Z HYOGO

Zwiększanie odporności UE na kryzysy oraz jej zdolności w zakresie przewidywania zagrożeń, reagowania na nie i gotowości na tego typu sytuacje, zwłaszcza w odniesieniu do zagrożeń transgranicznych, stanowi jeden z celów strategii „Europa 2020”¹²: konkurencyjność i zrównoważony rozwój zależą od skutecznego zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, które pomaga unikać strat i wzmacnia odporność na rosnącą liczbę globalnych wstrząsów i zagrożeń. Inwestycje w działania mające na celu zapobieganie ryzyku związanemu z klęskami żywiołowymi i zarządzanie nim stanowią potężną siłę napędową innowacji, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz przyczyniają się do otwierania nowych rynków i powstawania nowych szans na rynku.

Dzięki unijnym strategiom politycznym oraz wsparciu finansowemu dokonano znacznych osiągnięć. Osiągnięcia te stanowią istotny wkład UE na rzecz spójnej polityki w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, którą można rozpowszechniać i która może stanowić podstawę nowych międzynarodowych ram zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi.

3.1. Osiągnięcia polityczne dotyczące zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi w UE

W nowych przepisach w zrewidowanym prawodawstwie UE w zakresie ochrony ludności¹³ określono ramy wdrażania przekrojowej strategii politycznej w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, promujące kompleksowe podejście do wszystkich katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka na wszystkich etapach cyklu zarządzania klęskami żywiołowymi (zapobieganie, gotowość, reagowanie).

Jak wynika z nowego prawodawstwa oraz wcześniejszych komunikatów i konkluzji Rady, najważniejsze działania mające na celu wspieranie wdrażania unijnych ram zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi obejmują:

- **ocenę i analizę ryzyka:** w oparciu o dostępne krajowe oceny ryzyka Komisja przygotowała pierwszy przekrojowy przegląd zagrożeń w UE, uwzględniający, o ile to możliwe i uzasadnione, przyszły wpływ zmiany klimatu i konieczności przystosowania się do niej. Stosując spójne podejście, państwa członkowskie do końca 2015 r. mają opracować krajowe oceny ryzyka obejmujące wiele zagrożeń, a następnie mają przeprowadzić ocenę krajowych zdolności zarządzania ryzykiem i opracować poprawiony plan zarządzania ryzykiem;
- zachęcanie do **uczenia się i wymiany doświadczeń w celu poprawy zarządzania** – promowanie i zapewnianie wsparcia w zakresie zdobytych doświadczeń i wzajemnych ocen (takich jak wzajemne oceny Zjednoczonego Królestwa z 2012 r. i Finlandii z 2013 r.¹⁴), aby zachęcać wszystkie państwa członkowskie do uczenia się i ukierunkowywania

¹² COM(2010) 2020 z 3.3.2010.

¹³ Decyzja nr 1313/2013/UE w sprawie unijnego mechanizmu ochrony ludności.

¹⁴ Wspierane przez Komisję Europejską i opracowane we współpracy z Biurem ONZ ds. Zmniejszania Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiołowymi i OECD.

postępów w zakresie dalszego opracowywania oraz wdrażania strategii politycznych i praktyk dotyczących zarządzania ryzykiem;

- **wytyczne w sprawie zapobiegania klęskom żywiołowym oparte na dobrych praktykach:** takie wytyczne są obecnie przygotowywane w odniesieniu do tematów przekrojowych (zarządzanie, planowanie, dane, informowanie o ryzyku, badania i technologia);
- **dostępność danych, dostęp do danych, wymianę danych i ich porównywalność,** w tym trwającą współpracę z państwami członkowskimi i partnerami międzynarodowymi (w tym z Biurem ONZ ds. Zmniejszania Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiołowymi i IRDR¹⁵) na rzecz ustanowienia europejskich norm i protokołów dokumentowania strat spowodowanych klęskami żywiołowymi¹⁶;
- **uwzględnianie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi:** w celu wspierania odpornych na zagrożenia inwestycji kwestie zapobiegania ryzyku i zarządzania nim włączono w szereg kluczowych strategii politycznych i instrumentów finansowych UE (tj. w następujące dziedziny: politykę spójności, energię i transport, badania naukowe i innowacje, ochronę infrastruktury krytycznej, transgraniczne zagrożenia zdrowia, ocenę oddziaływania na środowisko, zieloną infrastrukturę, zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną, rolnictwo, bezpieczeństwo żywnościowe i żywieniowe, zasoby wodne, zarządzanie ryzykiem powodziowym, zapobieganie poważnym awariom przemysłowym);
- **wykorzystywanie ubezpieczeń jako narzędzia zarządzania klęskami żywiołowymi** – celem zielonej księgi w sprawie ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka¹⁷ jest zaangażowanie sektora prywatnego i przeanalizowanie sposobów skutecznego wykorzystywania ubezpieczeń jako zachęty do zwiększania świadomości ryzyka, jego zapobiegania i jego ograniczania;
- **silną synergii z działaniami na rzecz przystosowywania się do zmiany klimatu,** jak określono w strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu¹⁸, w obszarach przekrojowych takich jak wymiana danych i wiedzy, ocena zagrożeń i podatności, odporność obszarów miejskich, opracowywanie europejskich norm w zakresie infrastruktury odpornej na zmianę klimatu, spójność krajowych strategii przystosowawczych i planów zarządzania ryzykiem, monitorowanie odpornych inwestycji¹⁹;

¹⁵ Program zintegrowanych badań naukowych dotyczących ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi [Integrated Research on Disaster Risk], <http://www.irdrinternational.org>.

¹⁶ De Groeve, T., Poljansek, K. i Vernaccini, L., 2013. *Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, sprawozdania z badań naukowo-technicznych EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (online), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>

¹⁷ COM(2013) 213 z 16.4.2013.

¹⁸ COM(2013) 216 z 16.4.2013.

¹⁹ Jako wkład w realizację celu UE w zakresie inwestycji związanych z klimatem na poziomie 20 % budżetu UE.

- **badanie naukowe i innowacje w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi:** w 2013 r. Komisja wraz z państwami członkowskimi UE rozpoczęła inicjatywę mającą na celu dokładne przeanalizowanie i udoskonalenie podejść do doradztwa opartego na nauce do celów zmniejszania ryzyka i reagowania kryzysowego. Ponadto w ramach programu w zakresie badań naukowych „Horyzont 2020” wspierane będą działania mające na celu zwiększenie odporności na klęski żywiołowe (takie jak monitorowanie, zapobieganie, prognozowanie, wczesne ostrzeżenie, zwiększanie świadomości oraz łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej, komunikacja w sytuacji kryzysowej, transfer technologii, działania przednormalizacyjne);
- **reagowanie na skutki transgraniczne** (za pomocą projektów i strategii makroregionalnych, takich jak strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, strategia UE na rzecz regionu Dunaju lub regionalne strategie morskie) **i współpracę** z krajami kandydującymi, potencjalnymi kandydatami i innymi państwami sąsiadującymi;
- **zwiększoną gotowość** w zakresie reagowania poprzez stworzenie dobrowolnej puli wcześniej zgłoszonych zdolności reagowania na klęski i katastrofy, lepsze planowanie reagowania, sieć szkoleniową oraz wzmocnioną współpracę między organami w dziedzinie szkoleń i ćwiczeń²⁰, usprawnione systemy wczesnego ostrzegania²¹. Na całym świecie świadczone są również nowe usługi zarządzania operacyjnego sytuacjami wyjątkowymi za pomocą programów kosmicznych UE, takich jak Galileo i Copernicus.

3.2. Wsparcie UE na rzecz krajów rozwijających się ukierunkowane na budowanie odporności państw narażonych na kryzys

Jak wynika z komunikatu w sprawie odporności z 2012 r.²² i późniejszego planu działania²³, UE jest zobowiązana do zmniejszania podatności na zagrożenia i do budowania odporności na przyszłe obciążenia i wstrząsy, które to działania są niezbędne do ograniczania ubóstwa i zrównoważonego rozwoju. Podejścia do zarządzania ryzykiem będą stanowiły integralną część każdego programowania pomocy humanitarnej i pomocy rozwojowej UE we wszystkich sektorach i kontekstach. Wspomniane działanie będzie nadal opierać się na opublikowanej w 2009 r. strategii UE na rzecz wspierania działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się²⁴ oraz na planie wdrażania z 2011 r.²⁵.

W ramach podejścia UE do kwestii odporności postuluje się opracowanie wielosektorowych i wielopoziomowych podejść (lokalnych, krajowych, regionalnych, globalnych)

²⁰ Decyzja nr 1313/2013/UE w sprawie unijnego mechanizmu ochrony ludności.

²¹ Takie jak europejski system informacji o pożarach lasów (EFFIS) lub europejski system informowania o powodziach (EFAS).

²² COM(2012) 586 z 3.10.2012.

²³ SWD(2013) 227 z 19.6.2013.

²⁴ COM(2009) 84 z 23.2.2009.

²⁵ SEC(2011) 215 z 16.02.2011.

uwzględniających dynamiczne powiązania przyczynowo skutkowe pomiędzy podatnością na zagrożenia a niestabilnością przy jednoczesnej optymalizacji zdolności na każdym szczeblu lub w każdym sektorze. Kładzie się także silny nacisk na przywódczą rolę instytucji lokalnych, krajowych i regionalnych.

Już teraz dokonywany jest znaczny postęp. Niedawno podjęte inicjatywy SHARE²⁶, AGIR²⁷ i GCCA²⁸ przyczyniają się już do budowania odporności społeczności najbardziej podatnych na zagrożenia. Podobnie w ramach strategii grupy państw AKP²⁹ wspiera się regionalne strategie i plany działania w zakresie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi oraz zmiany klimatu w państwach Afryki, Karaibów i Pacyfiku.

Program gotowości na wypadek klęsk żywiołowych DG ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DIPECHO), który umożliwił pilotowanie i powielanie podejść opartych na społecznościach i udowodnionych dobrych praktykach w celu zmniejszania ryzyka (w tym promowanie bezpieczniejszych szkół, szpitali oraz odporności obszarów miejskich), będzie dalej rozpowszechniany w celu uwzględnienia go w strategiach rządowych.

Dokonano również postępów w odniesieniu do oceny kryzysów i oceny podatności na zagrożenia dzięki opracowaniu wspólnego, przejrzystego, opartego na kryteriach naukowych wskaźnika ryzyka klęski humanitarnej (InfoRM³⁰) na podstawie otwartych danych, mającego na celu zharmonizowanie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi przez wszystkie podmioty świadczące pomoc humanitarną (wspólna inicjatywa Stałego Komitetu Międzyinstytucjonalnego ONZ i Komisji Europejskiej oraz darczyńców, organizacji pozarządowych i państw członkowskich).

Wspomniane inicjatywy są również źródłem informacji przydatnych w odniesieniu do szerszej polityki zewnętrznej UE, w tym wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (np. w odniesieniu do prac nad zapobieganiem konfliktom i opracowaniem systemu wczesnego ostrzegania o konfliktach).

4 – ZASADY DOTYCZĄCE NOWYCH RAM DZIAŁANIA

W globalnym kontekście rosnących potrzeb i nowych wyzwań w ramach, które mają zastąpić plan działania z Hyogo, trzeba określić i wprowadzić podejścia oraz praktyczne środki mające na celu zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i wzmacnianie odporności w bardziej skuteczny sposób. W nowych ramach na lata po 2015 r. zastępujących plan działania z Hyogo należy uwzględnić zasadnicze elementy wymienione poniżej, w oparciu o dotychczasowe sukcesy i osiągnięcia.

(i) Zwiększenie odpowiedzialności i przejrzystości oraz poprawa zarządzania

²⁶ Wsparcie na rzecz Odporności Rogu Afryki.

²⁷ Globalne porozumienie na rzecz inicjatywy odporności Sahelu [*Alliance Globale pour l'Initiative Resilience Sahel*].

²⁸ Światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu (GCCA): <http://www.gcca.eu>

²⁹ Dokumenty strategiczne grupy państw AKP i wieloletni program indykacyjny Wspólnoty Europejskiej i grupy państw AKP.

³⁰ Wskaźnik zarządzania ryzykiem (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>

Udział w obecnych ramach działania dobywa się na zasadzie dobrowolności i opiera na samoocenach. Chociaż prawdopodobnie pozostaną one niewiążące, podczas negocjacji dotyczących przyszłych ram należy opracować zestaw norm i mechanizmów w celu zapewnienia możliwości pociągnięcia różnych podmiotów do odpowiedzialności za ich działania (lub brak działań). Należy ustanowić zachęty do podejmowania zobowiązań, które mają być spełnione, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedzialności za proces wdrażania.

Należy ustanowić mechanizmy okresowej wzajemnej oceny, w tym dobrowolne wzajemne oceny (jak projekty pilotażowe realizowane z powodzeniem w Zjednoczonym Królestwie i Finlandii w kontekście współpracy UE w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi i planu działania z Hyogo) jako pomocne narzędzia służące do poprawy procesu kształtowania polityki, wymiany doświadczeń i zwiększania odpowiedzialności.

W celu zwiększenia przejrzystości nowe ramy działania powinny prowadzić do gromadzenia i wymiany rzetelnych i porównywalnych danych na temat strat spowodowanych klęskami żywiołowymi, zagrożeń i podatności na nie w ramach polityki otwartych danych, w tym do opracowania wspólnych i interoperacyjnych protokołów oceny danych i ryzyka oraz publicznych rejestrów i baz danych dotyczących ryzyka. Działania normalizacyjne powinny również obejmować ogólne działania dotyczące zarządzania ryzykiem. Należy je wspierać za pomocą systematycznych działań mających na celu zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat ryzyka, poprawę informowania o ryzyku i poprawę komunikacji w sytuacji kryzysowej (kształcenie, zaangażowanie mediów, sieci).

Nowe ramy powinny w większym stopniu przyczyniać się do usprawniania zarządzania klęskami żywiołowymi na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach, a także do tworzenia skutecznych mechanizmów koordynacji i zawierania partnerstw między różnymi organami publicznymi i odpowiednimi zainteresowanymi stronami (społeczeństwem obywatelskim, ośrodkami akademickimi, instytucjami badawczymi i sektorem prywatnym). Należy zapewnić zaangażowanie odpowiednich podmiotów i społeczności w proces decyzyjny za pomocą mechanizmów uczestnictwa sprzyjających włączeniu społecznemu i poprzez promowanie podejścia opartego na prawach³¹. Silne struktury lokalne oraz zwiększanie zdolności władz lokalnych są niezbędne, aby udoskonalić planowanie i zwiększyć odporność miast, a także zapewnić polityczne zobowiązanie na szczeblu lokalnym oraz skuteczne wdrażanie istniejących ram prawnych i politycznych.

Regionalne organizacje międzyrządowe powinny odgrywać istotną rolę we wdrażaniu nowych ram oraz w regionalnych platformach ds. zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, ponieważ w kilku regionach, w tym w UE, opracowywane są obecnie zintegrowane regionalne strategie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. Należy również wspierać bardziej skuteczne regionalne mechanizmy i programy w zakresie współpracy i budowania zdolności, w szczególności w celu wyeliminowania wspólnych i transgranicznych zagrożeń. Należy promować regionalne oceny ryzyka i bardziej efektywne planowanie.

(ii) Ramy umożliwiające osiągnięcie rezultatów – rola celów i wskaźników służących do mierzenia postępów i zachęcających do wdrażania

³¹ Takich jak prawa do ochrony, informacji lub do wyrażenia opinii.

W istniejących priorytetowych działaniach i wskaźnikach³² w ramach obecnego planu działania z Hyogo bierze się pod uwagę zakres, w jakim państwa ustanowiły strategie polityczne oraz instytucje niezbędne do zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. Samodzielnie prowadzone monitorowanie postępów we wdrażaniu pięciu priorytetów planu działania z Hyogo nie przyczyniło się jednak jeszcze do podjęcia przez państwa spójnych działań na rzecz monitorowania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i odporności na klęski żywiołowe. Co więcej, nie ma żadnych powiązań między monitorowaniem postępów w ramach planu działania z Hyogo a mechanizmami monitorowania postępów w ramach MCR³³ i UNFCCC. Aby uproszczony nowy system monitorowania był skuteczniejszym narzędziem mierzenia dokonanych postępów, należy zniwelować wspomniane luki, zachęcając do jego wdrażania na różnych szczeblach i wymiany pozytywnych doświadczeń.

Należy w dalszym stopniu opracowywać cele ukierunkowane na działania, aby skutecznie mierzyć wdrażanie nowych ram i zachęcać do podejmowania większej odpowiedzialności. Wspomniane cele powinny dotyczyć zasadniczych elementów odporności na klęski żywiołowe oraz zachęcać państwa do ustanawiania i skutecznego wdrażania niezbędnych strategii politycznych i narzędzi służących zapobieganiu generowaniu i akumulowania ryzyka. Pozwoli to zmniejszyć ryzyko związane z klęskami żywiołowymi i zwiększyć odporność.

Cele będą musiały być politycznie akceptowalne oraz operacyjnie wykonalne i mierzalne, osiągalne, ukierunkowane na rezultaty i posiadające jasno sprecyzowane ramy czasowe. Mogłyby one obejmować zobowiązania do opracowania i wdrożenia w określonym terminie zintegrowanej oceny ryzyka i oceny zdolności zarządzania ryzykiem (jak przewidziano już w prawodawstwie UE w zakresie ochrony ludności) lub inne działania ukierunkowane na rezultaty (zagwarantowanie, że wszyscy obywatele, w tym osoby szczególnie narażone na zagrożenia mają dostęp do wczesnego ostrzegania i informacji o ryzyku; że nowo wybudowana infrastruktura, w tym szpitale, placówki opieki zdrowotnej, szkoły, mogą przetrwać klęskę żywiołową; że odsetek zagrożonych osób i infrastruktury jest ograniczony).

Wyznaczenie uniwersalnych celów może ułatwić bardziej zintegrowane podejście do porównywania na całym świecie rezultatów wdrażania i do wymiany dobrych praktyk między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się.

Z uwagi na bardzo odmienne profile ryzyka różnych państw i regionów bardziej szczegółowe cele i wskaźniki prawdopodobnie należy jednak ustanowić na szczeblu krajowym lub regionalnym. W oparciu o regionalne strategie opracowane przez kilka regionów należy wspierać regionalne podejście do celów, uwzględniające specyfikę zagrożeń, postępy osiągnięte w ramach wdrażania planu działania z Hyogo oraz istniejące mechanizmy współpracy regionalnej w zakresie zarządzania klęskami żywiołowymi.

Ponadto wskaźniki wykorzystywane do mierzenia zmian w zakresie wpływu klęsk żywiołowych w czasie mogą przyczynić się do śledzenia postępów w zakresie budowania odporności na klęski żywiołowe. Wspomniane postępy można mierzyć na przykład za pomocą wskaźników takich jak częstotliwość klęsk żywiołowych, bezpośrednie straty

³² 22 kluczowe wskaźniki w ramach pięciu priorytetowych działań.

³³ Milenijne cele rozwoju.

ekonomiczne wyrażone jako odsetek PKB poszczególnych państw, liczba ofiar i rannych, odsetek szkód ubezpieczonych w porównaniu ze szkodami całkowitymi, odsetek budżetu sektora prywatnego i publicznego przeznaczanego na zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i gotowość na wypadek takich klęsk (mierzone np. za pomocą wiarygodnego systemu śledzenia zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi³⁴).

Cele i odpowiadające im wskaźniki muszą przekładać się na wymierne ograniczenie strat tam, gdzie ma to największe znaczenie.

(iii) Zwiększenie wkładu na rzecz zrównoważonego i inteligentnego wzrostu

Nowe ramy powinny promować zabezpieczenie przed klęskami żywiołowymi i katastrofami w decyzjach i strategiach gospodarczych i finansowych, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Szczególną uwagę należy poświęcić analizie kosztów i korzyści w odniesieniu do środków zapobiegania klęskom żywiołowym, również w celu lepszego wsparcia alokacji zasobów. W odniesieniu do całej istotnej infrastruktury i związanych z nią projektów należy uwzględniać ryzyko i zapewnić ich odporność na zmianę klimatu i klęski żywiołowe.

Konieczne jest, aby nowy plan działania z Hyogo opracowano i wdrażano w ścisłej współpracy z sektorem prywatnym, międzynarodowymi instytucjami finansowymi, takimi jak EBI³⁵ i EBOR³⁶, oraz dużymi inwestorami. Należy promować nowe inicjatywy mające na celu angażowanie wszystkich przedsiębiorstw, w tym ustanawianie partnerstw z zainteresowanymi stronami z sektora publicznego, prywatnego oraz z innymi zainteresowanymi stronami. Łańcuch wartości w zakresie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (uwzględniający pośredników ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych, zakłady ubezpieczeń i reasekuracji), a także instrumenty rynkowe powinny odgrywać kluczową rolę w pomaganiu państwom i regionom szczególnie narażonym na klęski żywiołowe w tworzeniu skutecznych awaryjnych mechanizmów finansowych oraz zniechęcać do ryzykownych zachowań.

Ponadto należy nadal zachęcać do stosowania innowacyjnych technologii i instrumentów mających na celu wspieranie zarządzania klęskami żywiołowymi (takich jak ICT, systemy wczesnego ostrzegania, odporna infrastruktura i budynki, zielona infrastruktura, modelowanie klimatu i zintegrowane modelowanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, podejścia oparte na ekosystemach, komunikacja, zarządzanie wiedzą). Doprowadzi to również do powstania nowych szans na rynku i przyczyni się do ekologicznego wzrostu gospodarczego.

W nowych ramach należy wzmocnić działania prowadzone na styku nauki i polityki oraz wykorzystać zgromadzoną wiedzę, w tym innowacje i technologie. Należy w sposób bardziej efektywny wykorzystywać naukę i badania, zarówno w dziedzinie nauk fizycznych, jak i społecznych, do celów kształtowania strategii politycznych i działań. Powinno to obejmować dalekosiężne kompleksowe podejście do prognozowania zagrożeń o różnorodnym charakterze (takich jak katastrofy naturalne i spowodowane przez człowieka, w tym awarie przemysłowe i

³⁴ W uzupełnieniu istniejących wskaźników, w tym wskaźników z Rio:
<http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>

³⁵ Europejski Bank Inwestycyjny.

³⁶ Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

wypadki chemiczne) oraz badania naukowe ukierunkowane na rozwiązania, aby lepiej sprostać przyszłym zagrożeniom i wyzwaniom społecznym. Niezbędna jest ścisła współpraca międzynarodowa w tym obszarze.

Wspólne podejście obejmujące przystosowanie się do zmiany klimatu i zwiększenie nacisku na ograniczenie czynników ryzyka w zarządzaniu ekosystemem, efektywnym gospodarowaniu zasobami, użytkowaniu gruntów i miejskim planowaniu przestrzennym, monitoringu środowiska i ocenie oddziaływania na środowisko stanowią niezbędne warunki zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego w perspektywie długoterminowej.

(iv) Uwzględnienie podatności na zagrożenia i potrzeb w kompleksowych ramach

Nowy plan działania z Hyogo powinien w większym stopniu sprzyjać włączeniu społecznemu i uwzględniać kwestię płci. Działania powinny być w większym stopniu ukierunkowane na osoby szczególnie narażone na zagrożenia (dzieci, osoby starsze, niepełnosprawne, bezdomne, ubogie oraz osoby dotknięte brakiem bezpieczeństwa żywnościowego) i na społeczeństwo obywatelskie oraz powinny wzmacniać ich pozycję. Powinno to obejmować skuteczne wykorzystywanie mechanizmów siatki bezpieczeństwa socjalnego i systemów zabezpieczenia społecznego uwzględniających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi. Należy promować rolę kobiet w budowaniu odporności w gospodarstwach domowych i społecznościach.

Szczególną uwagę należy poświęcić budowaniu odporności na wszystkich obszarach miejskich i zagrożonych obszarach wiejskich oraz na obszarach przybrzeżnych, w tym za pomocą zintegrowanego planowania. Pod tym względem zasadniczą rolę odgrywają kompleksowe oceny ryzyka, silne mechanizmy koordynacji między administracją lokalną i krajową przy aktywnym zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego oraz inicjatywy mające na celu zwiększanie świadomości (takie jak partnerstwo miast).

W skali globalnej ryzyko związane z klęskami żywiołowymi jest w dużym stopniu skoncentrowane w uboższych krajach o słabszych rządach. W wielu przypadkach niestabilność polityczna i konflikty zwiększają wspomnianą podatność na zagrożenia. W państwie ogarniętym konfliktem nie można bezpośrednio zastosować podejścia do odporności, które sprawdza się w państwie stabilnym i dobrze rządzone.

Rozważając w nowych ramach najbardziej odpowiednie sposoby zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, należy zatem wziąć pod uwagę niestabilność i konflikty. Kompleksowe międzynarodowe ramy powinny również odnosić się do innych form przemocy i niestabilności, a także obok zagrożeń naturalnych także do zagrożeń technologicznych, w tym do codziennych małych lokalnych klęsk żywiołowych oraz globalnych wstrząsów i obciążeń, takich jak brak bezpieczeństwa żywnościowego i żywieniowego oraz epidemie.

(v) Zapewnienie spójności z międzynarodową agendą

Należy włączyć strategie polityczne w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi i przystosowania się do zmiany klimatu w międzynarodowy program zrównoważonego rozwoju. Odporność na klęski żywiołowe i związane z nią czynniki ryzyka przedstawione powyżej stanowią już ważny element przygotowań do ram rozwoju na okres po 2015 r. dotyczących eliminacji ubóstwa i zrównoważonego rozwoju.

Ponadto projekt planowanego na 2015 r. porozumienia w sprawie zmiany klimatu stanowi kolejną możliwość zwiększenia wysiłków przystosowawczych i uwzględnienia zarządzania

ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. W projekcie tym należy uwzględnić powiązane procesy realizowane w ramach konwencji UNFCCC, takie jak proces opracowywania krajowych planów w zakresie przystosowania, „okno” przystosowawcze w ramach ekofunduszu klimatycznego i Warszawski Międzynarodowy Mechanizm Strat i Szkód. Należy go też z nimi skoordynować. W ramach inicjatyw takich jak wspólne krajowe plany działania w regionie Pacyfiku łączy się wysiłki w zakresie przystosowywania do zmiany klimatu i zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. Takie inicjatywy powinny być promowane również w innych regionach.

Równolegle odbywają się inne powiązane międzynarodowe wydarzenia wysokiego szczebla, w szczególności dotyczące żywienia³⁷, różnorodności biologicznej³⁸ i kultury³⁹. W tym roku mają również miejsce: trzecia konferencja Narodów Zjednoczonych dotycząca małych rozwijających się państw wyspiarskich oraz szczyt przywódców Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w sprawie zmiany klimatu.

Strategie polityczne, cele i poziomy odniesienia, a także monitorowanie ich, omawiane w ramach każdego ze wspomnianych forów oraz plan działania z Hyogo na lata po 2015 r. powinny wzajemnie się wspierać i wzmacniać.

W nowych ramach należy również wyjaśnić stosunki między Biurem ONZ ds. Zmniejszania Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiołowymi a UNFCCC oraz innymi organami ONZ odpowiedzialnymi za kształtowanie reagowania na szczeblu globalnym i krajowym na zagrożenia związane z klęskami żywiołowymi oraz na wpływ zmiany klimatu.

Ponadto dzięki opracowaniu międzynarodowych przepisów w zakresie „ochrony osób w przypadku wystąpienia klęsk lub katastrof” przez Komisję Prawa Międzynarodowego na szczeblu międzynarodowym stopniowo uznaje się, że zapobieganie stanowi obowiązek prawny (*obowiązek zapobiegania*), co również ma duże znaczenie i fakt ten należy wykorzystywać jako narzędzie poprawy wdrażania planu działania z Hyogo na lata po 2015 r.

6 – DALSZE DZIAŁANIA

Odnowiony plan działania z Hyogo na lata po 2015 r. stanowi znakomitą okazję do poczynienia postępów w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi na całym świecie.

Koncepcje przedstawione w niniejszym komunikacie powinny służyć jako podstawa dalszego dialogu z państwami członkowskimi UE, Parlamentem Europejskim, Komitetem Regionów, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz innymi zainteresowanymi stronami (społeczeństwem obywatelskim, ośrodkami akademickimi, sektorem prywatnym), a także z partnerami międzynarodowymi i systemem ONZ na temat sposobów dalszego kształtowania wspomnianej agendy w ramach procesu przygotowawczego do szczytu w Sendai.

³⁷ Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie żywienia (ICN2) w listopadzie 2014 r.

³⁸ 12. Konferencja Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych o różnorodności biologicznej (CBD) w październiku 2014 r. w Korei oraz 1. spotkanie stron protokołu z Nagoi.

³⁹ Specjalna sesja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2014 r. na temat ludów tubylczych oraz planowane posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego ONZ na wysokim szczeblu w sprawie kultury i zrównoważonego rozwoju.