

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Europejska polityka dotycząca modernizacji budynków i infrastruktury pod względem ochrony przed trzęsieniem ziemi

(2018/C 054/11)

Sprawozdawca: Vito SANTARSIERO (IT/PES), członek Rady Regionu Basilicata

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Stwierdza, że ostatnie badania na temat zagrożenia sejsmicznego w Europie, takie jak projekt SHARE ⁽¹⁾ finansowany w ramach 7PR, potwierdzają podwyższony poziom ryzyka dla takich krajów jak Włochy, Grecja i Rumunia, a zarazem wskazują na umiarkowany poziom zagrożenia w niektórych regionach takich krajów jak Francja, Niemcy, Belgia, Hiszpania i Portugalia, w tym także na zagrożenie związane z tsunami.
2. W państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) bardzo wiele budynków i elementów infrastruktury wymaga znacznych prac konserwatorskich ze względu na swe warunki strukturalne, zmianę warunków środowiskowych i przepisy regulujące sektor budownictwa. Jeśli chodzi zwłaszcza o budynki, dane Eurostatu i Building Performance Institute Europe (BPIE) ⁽²⁾ pokazują, że z około 25 mld m² powierzchni użytkowej w państwach UE-27 (oraz Szwajcarii i Norwegii) 40 % zostało wykonane przed 1960 r.
3. Niektóre kraje UE, zwłaszcza w regionie Morza Śródziemnego, zostały ostatnio dotknięte przez niszczycielskie trzęsienia ziemi, które miały ogromne konsekwencje dla ludności i gospodarki. Szczególnie poważny jest bilans we Włoszech, gdzie w ciągu ostatnich 50 lat doszło do licznych trzęsień ziemi, w których zginęło łącznie ponad 5 tys. osób, a spowodowane szkody gospodarcze szacuje się na około 150 mld EUR.
4. Zauważa, że z analizy zdarzeń sejsmicznych, do których doszło na całym świecie, wynika, że liczba ofiar szkód i zakres szkód wynikają w przeważającej mierze ze słabości budynków i z nieprzygotowania lokalnych społeczności, a nie tyle z nasilenia wstrząsów.
5. Podkreśla, że analizując wpływ trzęsienia ziemi na lokalne systemy, budynki mieszkalne, infrastrukturę, a także na warunki ekonomiczne i produkcyjne, można odnotować wyraźne spowolnienie, a często prawdziwe zahamowanie procesów wzrostu danego obszaru.
6. Zwraca zatem uwagę, że zagwarantowanie bezpieczeństwa budynków i infrastruktury jest jednoznaczne z pozytywnym współdziałaniem także z unijną polityką regionalną i polityką spójności oraz celami rozwoju obszarów miejskich i wiejskich UE.
7. Jest zdania, że europejska polityka dotycząca modernizacji budynków i infrastruktury pod względem ochrony przed trzęsieniem ziemi powinna opierać się na podejściu polegającym na wielopoziomym sprawowaniu rządów, w ramach którego koordynuje się kompetencje europejskie, krajowe i regionalne zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz analogicznie do metody stosowanej w kontekście agendy miejskiej UE. Przypomina w związku z tym, że poziom UE jest w znacznym stopniu właściwy do określania norm technicznych, podczas gdy poziom krajowy, regionalny czy lokalny ma kompetencje zwłaszcza w zakresie prawa budowlanego i planowania przestrzennego.
8. Stwierdza, że kompleksowe zapobieganie ryzyku trzęsienia ziemi jest obecnie niezbędnym wymogiem dla UE, która musi zapewnić bezpieczeństwo obywateli i zabezpieczyć dziedzictwo historyczne i kulturowe, a także ograniczyć wydatki związane ze szkodami wyrządzonymi osobom i rzeczom i zapewnić warunki do rozwoju obszarów lokalnych i inwestycji na rzecz wzrostu.

⁽¹⁾ www.share-eu.org

⁽²⁾ BPIE, 2011. *Europe's buildings under the microscope. A country-by-country review of the energy performance of buildings.*

9. Podkreśla, że przede wszystkim na władzach lokalnych i regionalnych spoczywa instytucjonalna i polityczna odpowiedzialność za ochronę obywateli. To właśnie ten poziom władzy jest pierwszym szczeblem zarządzania, który ma koordynować akcje ratunkowe i pomoc ludności w nadzwyczajnych sytuacjach, gdyż odgrywa on istotną rolę na etapie planowania na wypadek klęski żywiołowej, a także opracowywania działań zapobiegania strukturalnego (interwencji) i niestukturalnego (informowania).

10. Zwraca uwagę ponadto, że władze lokalne i regionalne, jako instytucje znajdujące się najbliżej obywateli, mogą krzycić większą świadomość, jeśli chodzi o prawa i obowiązki związane z zapobieganiem ryzyku i w efekcie rozwijać aktywną postawę na rzecz minimalizowania skutków takich wydarzeń.

DZIAŁANIA NA RZECZ ŁAGODZENIA RYZYKA TRZĘSIENIA ZIEMI

11. Uważa, że w obliczu ogromnej liczby budynków publicznych i prywatnych oraz obiektów infrastruktury wymagających interwencji, w oparciu o ujednoczone na szczeblu europejskim kryteria (Eurokody i inne) należy określić klasyfikację budynków pod kątem ich podatności na trzęsienia ziemi.

12. Wzywa Komisję Europejską do pobudzania dialogu z przedstawicielami sektora ubezpieczeniowego na szczeblu ogólnoeuropejskim, z myślą o uzyskaniu zachęt finansowych w postaci obniżenia składek w trakcie procesu modernizacji, i uważa za przydatne gruntowniejsze rozważenie kwestii rentowności ekonomicznej i potencjalnych korzyści oczekiwanych dzięki wzmocnieniu systemu ubezpieczeń poprzez wprowadzenie działań na rzecz uwspólnienia ryzyka.

13. Jest zdania, że dla lepszego rozwijania działań w zakresie łagodzenia skutków wydarzeń sejsmicznych poprzez zwiększenie świadomości społeczności ważne jest jasne określenie, jakie są ewentualne skutki trzęsienia ziemi, i informowanie o tych skutkach, a także, przede wszystkim, o korzyściach wynikających z modernizacji, pozwalającej minimalizować zarówno straty społeczne (w szczególności liczbę ofiar śmiertelnych), jak i ekonomiczne.

14. Zauważa, że skoro nie ma jeszcze precyzyjnych metod ani wyników badań, które można by przedstawić zainteresowanym stronom niebędącym specjalistami (administratorom, obywatelom itd.), by uświadomić im główne korzyści z realizacji działań prewencyjnych, ważne jest rozwijanie tego zagadnienia poprzez finansowanie działalności badawczej w tej dziedzinie.

15. Uważa, że aby zoptymalizować i odpowiednio ukierunkować działania techniczne i wysiłki finansowe w celu ograniczenia zagrożenia sejsmicznego dla istniejącego dziedzictwa budowlanego, konieczne jest promowanie – jako punkt wyjścia do dalszych działań – inicjatyw publicznych i prywatnych oraz wiedzy i analizy stanu istniejących obiektów. W tym celu trzeba wspierać kampanie gromadzenia danych do celów statystycznych, określić priorytety i wspólne metodologie, a jednocześnie przygotować regulacje dotyczące tego sektora oraz zachęty i środki finansowe.

16. Na podstawie doświadczeń z niektórych państw członkowskich, takich jak Włochy, stwierdza niewielką gotowość do inwestowania w modernizację budynku u starszych właścicieli domów lub u właścicieli domów rekreacyjnych. W związku z tym stosowne wydaje się prowadzenie akcji uświadamiających adresowanych do tych grup obywateli, a jednocześnie wprowadzenie zachęt, które nie ograniczałyby się do modernizacji tylko głównego miejsca zamieszkania. Uznaje potrzebę dostosowywania działań w zakresie analizy i modernizacji istniejących zasobów, m.in. na podstawie badań i doświadczeń, które włączają dany budynek w ramy oceny zagrożenia grupy budynków lub zabudowy miejskiej, aby uwypuklić potencjalne nieprawidłowości w rzeczywistych warunkach użytkowania budynków.

17. W wielu krajach europejskich przy częściowym wsparciu z funduszy europejskich na szeroką skalę prowadzi się już modernizację budynków publicznych i prywatnych, aby zwiększyć ich efektywność energetyczną, jednak w działaniach tych na ogół nie porusza się kwestii bezpieczeństwa strukturalnego i ograniczenia zagrożenia sejsmicznego.

18. Podkreśla tymczasem, że skuteczna modernizacja powinna mieć charakter całościowy i długofalowy oraz w sposób jak najmniej inwazyjny powinna minimalizować podatność na wstrząsy sejsmiczne, zwiększając jednocześnie efektywność energetyczną.

19. Uważa, że zasadnicze znaczenie, obok strukturalnych działań zapobiegawczych, ma opracowanie działań zapobiegających o charakterze niestukturalnym mających na celu ogólne pogłębienie wiedzy na temat ryzyka trzęsienia ziemi, a w szczególności rozwinięcie świadomości i aktywności obywateli.

20. Uważa, że strukturalne działania zapobiegawcze mogą nie tylko zmniejszyć ryzyko, lecz również wywrzeć pozytywny wpływ na środowisko, przedłużając okres użyteczności budynków i dzięki temu ograniczając działania zmierzające do wyburzania i odbudowy budynków po trzęsieniu ziemi. Cel ten zawarto także w rozporządzeniu unijnym w sprawie produktów budowlanych (rozporządzenie (UE) nr 305/2011), które w porównaniu z wcześniejszą wersją (dyrektywa 89/106/EWG) jako siódmy zasadniczy wymóg dotyczący obiektów budowlanych podaje „zrównoważone wykorzystanie surowców naturalnych”.

21. Uznaje, że choć program modernizacji na rzecz minimalizowania zagrożenia sejsmicznego wymaga znacznych zasobów i stanowi duże obciążenie zwłaszcza dla regionów i państw członkowskich o wysokim poziomie i znacznym występowaniu tego zagrożenia, to przyczynia się on do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a zwłaszcza do ożywienia rynku budowlanego.

22. Uważa za istotne, aby takie działania w zakresie modernizacji odbywały się w ramach europejskich standardów technicznych i uwzględniały również zagadnienie dostosowania istniejących budynków do zagrożenia sejsmicznego w oparciu o całościowe podejście mające zapewnić bezpieczeństwo, wytrzymałość i trwałość.

23. Uważa, że przydatne byłoby uruchomienie unijnej platformy wymiany wiedzy, doświadczenia i najlepszych praktyk na różnych poziomach w krajach UE.

NOWA EUROPEJSKA POLITYKA W ZAKRESIE OGRANICZANIA RYZYKA TRZĘSIENIA ZIEMI

24. Podziela i przypomina postulat zawarty w opinii w sprawie ram z Sendai ⁽³⁾, zgodnie z którym wszystkie inicjatywy UE dotyczące budownictwa nowej infrastruktury muszą gwarantować odpowiednią odporność na klęski żywiołowe. Wskazuje jednocześnie, że taki cel może czasem oznaczać wyższe koszty.

25. Proponuje, by opisowe parametry określające zagrożenie sejsmiczne danego terytorium i analogicznie zagrożenie związane z innymi klęskami żywiołowymi, oszacowane na podstawie odpowiednio zdefiniowanych kryteriów, można było uznać za jedne z kryteriów kwalifikujących do podziału europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych między regiony Europy. Podkreśla, że UE powinna wymagać, by infrastruktura budowana z wykorzystaniem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz wszelkich innych funduszy unijnych była odporna na klęski żywiołowe.

26. Proponuje, by w regulacjach unijnych przewidziano możliwość korzystania z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na cele dostosowania pod kątem zagrożenia sejsmicznego budynków publicznych, prywatnych, a także infrastruktury czy to transportowej, czy usługowej, strategicznej dla krajów UE.

27. Proponuje, by w planie działania uwzględnić modernizację wszystkich budynków, w tym budynków mieszkalnych, w każdym przypadku powiązanych z przestrzenią publiczną, nie tylko z myślą o zapewnieniu bezpiecznego miejsca w sytuacji nadzwyczajnej, ale również w celu opracowania długoterminowej strategii na rzecz rozwoju obszarów miejskich, w ramach której przewidziano by możliwość przeniesienia mieszkańców do przestrzeni publicznej przygotowanej do ochrony ludności.

28. Zwraca się do Komisji Europejskiej, by w koordynacji z państwami członkowskimi, a także – w stosownych przypadkach – z władzami lokalnymi i regionalnymi opracowała plan działania na rzecz modernizacji budynków i infrastruktury pod względem ochrony przed trzęsieniem ziemi zgodnie z art. 5 ust. 5 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; wnosi także, by państwa członkowskie i władze lokalne i regionalne w pełni wykorzystywały zapewniane przez ten priorytet inwestycyjny wsparcie w programach operacyjnych na rzecz rozwoju regionalnego.

29. Apeluje, by stanowiło to wyraźny sygnał zachęcający do inwestowania, także poprzez współpracę między sektorem publicznym i prywatnym, w modernizację pod kątem zagrożenia sejsmicznego budynków i infrastruktury, ze zwróceniem szczególnej uwagi na zachowanie dziedzictwa kulturowego i historycznego oraz na infrastrukturę o charakterze strategicznym, na budownictwo, obiekty przemysłowe oraz infrastrukturę produkcji rolnej.

30. Domaga się, by propagowano zwiększenie inwestycji w badania i innowacje w dziedzinie ochrony budynków przed wstrząsami sejsmicznymi, w tym w opracowanie obszernych programów informacyjnych i szkoleniowych.

31. Wzywa państwa członkowskie i odnośne regiony do potraktowania kwestii dostosowania istniejących budynków do wymogów minimalizowania skutków wstrząsów sejsmicznych jako priorytetu w ich programach operacyjnych na rzecz rozwoju regionalnego. Podkreśla przy tym potrzebę przeznaczenia środków finansowych, w tym poprzez odpowiednie zachęty, aby podejmować działania chroniące przed skutkami zagrożenia sejsmicznego.

⁽³⁾ Zob. opinia w sprawie planu działania w sprawie ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w latach 2015–2030, NAT-VI/015, sprawozdawca: Adam Banaszak (EKR/PL).

32. Uważa, że w celu optymalizacji zasobów i wyników należy wdrożyć wnioski wskazane w punktach powyżej, z uwzględnieniem map zagrożenia sejsmicznego dla poszczególnych państw lub regionów. W związku z tym proponuje, by wspierano odpowiednie prace badawcze mające na celu opracowanie takich map lub – jeżeli są już dostępne – ich aktualizację.
33. Uważa, że plan działania zaproponowany przez Komisję Europejską byłby odpowiednim instrumentem, by propagować modernizację istniejących budynków pod kątem zagrożenia sejsmicznego jako priorytet w programach operacyjnych na rzecz rozwoju regionalnego państw członkowskich.
34. Zauważa, że wspólne działania w tej dziedzinie mogą być skuteczniejsze niż fragmentaryczne środki wprowadzone przez poszczególne państwa członkowskie, i dlatego apeluje o wspólny i skoordynowany wysiłek na rzecz ochrony budynków przed zagrożeniem sejsmicznym i na rzecz ich modernizacji.
35. Zaleca, aby propagować i wspierać, zgodnie z celami określonymi w ramach priorytetu pierwszego ram z Sendai, kampanie informacyjne na poziomie lokalnym i krajowym, kierowane do obywateli, w których promowano by kulturę zapobiegania.

Bruksela, dnia 11 października 2017 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*
