

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 23.2.2009

KOM(2009) 82 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Přístup Společenství v oblasti prevence přírodních katastrof a katastrof způsobených
člověkem**

{SEC(2009)202}

{SEC(2009)203}

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Potřeba přístupu Společenství v oblasti prevence přírodních katastrof a katastrof způsobených člověkem	4
3.	Klíčové prvky přístupu Společenství v oblasti prevence	4
3.1.	Vytvoření podmínek pro rozvoj politiky předcházení katastrofám založené na znalostech na všech úrovních veřejné správy	4
3.1.1.	Vytváření soupisu informací o katastrofách	4
3.1.2.	Šíření osvědčených postupů	5
3.1.3.	Vývoj pokynů k mapování nebezpečí/rizik.....	5
3.1.4.	Podpora výzkumné činnosti	5
3.2.	Vytváření vazeb mezi subjekty a politikami v průběhu celého cyklu řízení katastrof	6
3.2.1.	Použití vyhodnocení získaných zkušeností na oblast prevence katastrof	6
3.2.2.	Školení a zvyšování informovanosti v oblasti prevence katastrof.....	6
3.2.3.	Posilování vazeb mezi subjekty	6
3.2.4.	Posilování nástrojů včasného varování	7
3.3.	Zlepšování výkonu stávajících nástrojů v předcházení katastrofám.....	7
3.3.1.	Účinnější cílené použití finančních prostředků Společenství	7
3.3.2.	Zohlednění prevence katastrof ve stávajících právních předpisech Společenství	7
4.	Posílení mezinárodní spolupráce v oblasti prevence	8
5.	Závěr a další postup	8

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Přístup Společenství v oblasti prevence přírodních katastrof a katastrof způsobených člověkem

1. ÚVOD

Evropská unie v letech 1990–2007 zaznamenala výrazný nárůst v počtu a závažnosti přírodních katastrof i katastrof způsobených člověkem, přičemž nárůst u prvně jmenovaných byl obzvláště významný. V situaci, kdy změna klimatu zvyšuje frekvenci a velikost extrémních meteorologických jevů, jako jsou vlny veder, bouře a silné deště, se očekává zhoršování ztrát na lidských životech, ničení hospodářské a sociální infrastruktury a degradace již tak křehkých ekosystémů¹.

Analýzy OSN a dalších mezinárodních organizací upozorňují na rostoucí zranitelnost vůči katastrofám, částečně následkem stále intenzivnějšího využívání půdy, průmyslového rozvoje, rozšiřování měst a výstavby infrastruktury².

Společenství již vytvořilo soubor nástrojů týkajících se různých aspektů připravenosti na katastrofy, reakce a obnovy. Existuje rovněž řada iniciativ specifických pro určitá odvětví, které se týkají povodní³, technologických katastrof⁴ a úniků ropy⁵ a obsahují prvky prevence katastrof. Na úrovni Společenství však v oblasti prevence katastrof neexistuje strategický přístup.

Cílem tohoto sdělení je identifikovat opatření, jež by mohla být začleněna do strategie Společenství v oblasti prevence přírodních katastrof a katastrof způsobených člověkem, která by vycházela ze stávajících opatření a propojovala by je. Prevencí se rozumí i) tam, kde je to možné, předcházení katastrofám, a ii) tam, kde jsou nevyhnutelné, přijímání kroků k minimalizaci jejich dopadů.

Toto sdělení vychází ze závazku Komise vytvořit návrhy v oblasti prevence katastrof⁶ a reaguje na výzvu Evropského parlamentu⁷ a Rady⁸ ke zvýšené činnosti na úrovni Společenství za účelem předcházení katastrofám a zmírnění jejich dopadů. Přispívá k provádění akčního rámce pro období 2005–2015 z Hyogo⁹ a je součástí balíčku zahrnujícího vnější a vnitřní rozměr¹⁰. Nezahrnuje složité krizové situace související s konflikty ani teroristické činy.

¹ Podle zprávy v databázi CRED (Středisko pro výzkum příčin vzniku a šíření katastrof).

² ISDR, zpráva o globálních trendech, 2007

³ Směrnice 2007/60/ES o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik.

⁴ Směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek, směrnice Seveso.

⁵ Např. nařízení 1726/2003 zakazující tankerům s jednoduchým trupem vstup do evropských přístavů a nařízení 2038/2006 o víceletém financování činnosti Evropské agentury pro námořní bezpečnost v oblasti zasahování při znečištění z lodí.

⁶ KOM(2008) 130.

⁷ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. června 2008 o posílení schopnosti Unie reagovat na katastrofy. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. listopadu 2007 o dopadu zemětřesení na regiony.

⁸ Závěry Rady ze dne 16. června 2008.

⁹ Přijaté na světové konferenci o snižování nebezpečí katastrof.

¹⁰ Strategie EU na podporu snižování rizika katastrof v rozvojových zemích (KOM(2009)84).

2. POTŘEBA PŘÍSTUPU SPOLEČENSTVÍ V OBLASTI PREVENCE PŘÍRODNÍCH KATASTROF A KATASTROF ZPŮSOBENÝCH ČLOVĚKEM

Existuje řada důvodů, proč je třeba zvažovat prevenci katastrof na evropské úrovni. Je očividné, že katastrofy nerespektují státní hranice a mohou mít nadnárodní rozměr (jak tomu bylo v případě povodní v roce 2002 a lesních požárů v roce 2007). Katastrofy mohou mít negativní dopad na stávající politiky Společenství, jako je zemědělství a infrastruktura. Hospodářské dopady katastrof¹¹ mohou mít negativní vliv na hospodářský růst a konkurenceschopnost regionů EU (a tím i celé EU). Konečně, likvidace následků katastrof si často vyžaduje finanční prostředky Společenství.

Členské státy již v různé míře mají politiky zaměřené na předcházení katastrofám. Činnost na úrovni Společenství by měla doplňovat činnost na vnitrostátní úrovni a měla by se zaměřit na oblasti, kde je společný přístup účinnější než oddělené vnitrostátní přístupy. EU bude usilovat o zmenšení dopadu katastrof v rámci EU zejména:

- rozvíjením politiky předcházení katastrofám založené na znalostech na všech úrovních veřejné správy;
- vytvářením vazeb mezi relevantními subjekty a politikami v průběhu celého cyklu řízení katastrof;
- zlepšováním účinnosti stávajících politických nástrojů s ohledem na předcházení katastrofám.

Přístup Společenství v oblasti prevence katastrof by se měl výslovně snažit vycházet z opatření, která již byla na evropské úrovni přijata – buď z odvětvových právních předpisů nebo možnosti použití finančních prostředků Společenství pro preventivní činnost¹².

3. KLÍČOVÉ PRVKY PŘÍSTUPU SPOLEČENSTVÍ V OBLASTI PREVENCE

3.1. Vytvoření podmínek pro rozvoj politiky předcházení katastrofám založené na znalostech na všech úrovních veřejné správy

Lepší chápání katastrof je nezbytnou podmínkou pro rozvoj účinné politiky jejich předcházení.

3.1.1. Vytváření soupisu informací o katastrofách

Údaje o katastrofách jsou v současnosti pouze omezeně dostupné a trpí nedostatkem porovnatelnosti: používá se několik kritérií, jako je počet obětí, výše škod, nebo počet událostí, k nimž dojde v daném období. Údaje o fyzických a hospodářských dopadech katastrof zůstávají v nejlepším případě orientační.

Komise vypracuje souhrnný soupis stávajících zdrojů informací ohledně katastrof. Ten umožní identifikaci otázek porovnatelnosti stejně jako informačních mezer. Poskytne rovněž základ pro analýzu, jak v rámci EU lépe sdílet informace.

Informace o hospodářských dopadech katastrof jsou obzvláště důležité, protože mohou osobám s rozhodovací pravomocí umožnit správné posouzení nákladů a přínosů různých

¹¹ Hospodářský dopad katastrof v Evropě byl odhadnut na 15 miliard EUR ročně (ABI (2005) a Munich Re (2008)).

¹² Mimo jiné Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, finanční nástroj pro civilní ochranu, LIFE+, program na podporu informačních a telekomunikačních technologií a rámcový program pro výzkum. V rámci politiky soudržnosti pro období 2007–2013 je navíc 5,8 miliardy EUR přímo přiděleno na „prevenci rizik“.

opatření pro předcházení katastrofám. Komise vytvoří skupinu zúčastněných stran, která přezkoumá stávající informace. Komise na základě tohoto posouzení provede nezbytná opatření pro zaplnění veškerých identifikovaných mezer ve znalostech.

3.1.2. Šíření osvědčených postupů

Komise zahájí soupis osvědčených postupů a umožní výměnu informací mezi zúčastněnými stranami. Budou provedeny studie a projekty spolupráce zahrnující členské státy a další zúčastněné strany.

Zkušenosti z provádění stávajících právních předpisů v oblasti prevence se použijí k posouzení toho, zda by přístupy, jež se v současnosti používají na určitá odvětví, mohly být použity širěji. Směrnice o povodních například zahrnuje mapování nebezpečí a rizik a postupy řízení rizik, zatímco směrnice Seveso obsahuje ustanovení o územním plánování, bezpečnostních zprávách a havarijních plánech. Tyto techniky by možná mohly být užitečné i při předcházení jiným katastrofám.

3.1.3. Vývoj pokynů k mapování nebezpečí/rizik

Cílem mapování nebezpečí je identifikace oblastí náchylných k určitým rizikům. Poskytuje podstatné informace veřejnosti a představuje významný nástroj pro plánovací orgány.

Členské státy v současnosti vyvíjejí řadu iniciativ souvisejících s mapováním nebezpečí a rizik. Různorodost metodologických přístupů snížila porovnatelnost informací a ztěžuje konsolidaci informací na evropské úrovni. V důsledku toho neexistuje celkový obraz rizik ohrožujících EU. Pro tvůrce politiky a pro podniky (např. developery infrastruktury, odvětví pojišťovnictví) by byla přínosná lepší porovnatelnost informací o nebezpečí a riziku v rámci EU.

Komise provede studii o současné praxi mapování nebezpečí a rizik v členských státech. Na jejím základě budou vytvořeny pokyny Společenství pro mapování nebezpečí a rizik vycházející ze stávajících iniciativ Společenství¹³. Ty by se měly zaměřit na katastrofy s potenciálními přeshraničními dopady (např. povodně nebo náhodné vypuštění chemikálií a radionukleárních látek), mimořádné události (silné bouře), katastrofy velkých rozměrů (zemětřesení) a katastrofy, u nichž se náklady na opatření na obnovu jeví nepřiměřené ve srovnání s preventivními opatřeními. Bude rovněž prozkoumána možnost rozvoje specifické iniciativy k lesním požárům.

3.1.4. Podpora výzkumné činnosti

Několik témat v rámci sedmého rámcového programu pro výzkum a technologický rozvoj (2007–2013)¹⁴ se týká přírodních nebezpečí a nebezpečí způsobených člověkem. Komise prostřednictvím provádění tohoto programu:

- zlepší koordinaci výzkumu financovaného Společenstvím v této oblasti, zejména s ohledem na témata s vysokou prioritou, jako jsou témata generovaná změnou klimatu;
- bude investovat do výzkumu rozvoje systémů včasného varování a interoperability informačních a monitorovacích systémů;
- bude pokračovat ve výzkumné činnosti Společného výzkumného střediska spojené s cyklem řízení katastrof;

¹³ Jako je iniciativa GMES (globální monitoring životního prostředí a bezpečnosti).

¹⁴ Životní prostředí, infrastruktury, vesmír/Kopernikus, bezpečnost a informační a komunikační technologie.

- zajistí snadné a systematické zpřístupnění výsledků výzkumu pro subjekty v oblasti prevence a vytvoří databázi pro odborníky se specializovanými znalostmi.

3.2. Vytváření vazeb mezi subjekty a politikami v průběhu celého cyklu řízení katastrof

Řadu politik Společenství i členských států lze řídit způsobem podporujícím cyklus řízení katastrof – prevence, připravenost, reakce, obnova. Vyžaduje to vytváření vazeb mezi subjekty zapojenými do rozvoje a provádění opatření, jež mohou mít významný dopad na předcházení katastrofám. Komise bude v celé EU podporovat osvědčené postupy.

3.2.1. Použití vyhodnocení získaných zkušeností na oblast prevence katastrof

Komise zřídila program vyhodnocení zkušeností získaných ze zásahů prováděných v rámci mechanismu civilní ochrany Společenství. Vyhodnocení přímé reakce na katastrofy je použito k identifikaci případných zlepšení. Komise použije program vyhodnocení získaných zkušeností k prozkoumání případných zlepšení prevence katastrof.

3.2.2. Školení a zvyšování informovanosti v oblasti prevence katastrof

Komise připravuje návrhy na posílení školení v oblasti řízení katastrof na úrovni Společenství. Komise do těchto návrhů začlení prevenci a vytvoří konkrétní kurzy prevence v rámci programu školení civilní ochrany Společenství.

Zvyšování informovanosti u veřejnosti může rovněž přispět k předcházení katastrofám – občané by například měli vědět, co mají dělat v případě zemětřesení. Komise využije nadcházející výzvy k projektům spolupráce v rámci finančního nástroje pro civilní ochranu k začlenění možnosti podpořit projekty veřejné informovanosti a vzdělávání, jako je například identifikace osvědčených postupů a příprava školních osnov.

3.2.3. Posilování vazeb mezi subjekty

Zkušenosti z některých členských států ukazují užitečnost zřizování koordinovaných mechanismů krizového řízení, do nichž jsou zapojeny různé zúčastněné strany z veřejné i soukromé sféry.

Komise vyzývá členské státy k provádění takových iniciativ. Měly by zahrnovat i) vytváření vazeb mezi subjekty zapojenými do předcházení katastrofám; např. subjekty provádějící územní plánování potřebují komunikovat s agenturami zodpovědnými za mapování nebezpečí a rizik, a ii) vytváření vazeb mezi subjekty činnými v různých fázích řízení katastrof; např. projekty obnovy lesů by měly usnadnit zásah intervenčních služeb.

Užitečným förem pro vypracování doporučení ohledně osvědčených postupů by mohla být evropská síť složená z představitelů různých dotčených vnitrostátních orgánů všech členských států. Komise má v úmyslu vytvořit takovou síť, zahrnující orgány zodpovědné za územní plánování, mapování nebezpečí a rizik, ochranu životního prostředí a připravenost na mimořádné události a reakci na ně. Oběh informací v rámci sítě bude usnadňovat internetový nástroj.

Prostřednictvím sítě budou zformovány pracovní skupiny, které vypracují doporučení o opatřeních pro koordinaci politik, jež mají být přijaty na úrovni Společenství, členských států nebo regionů. První priority sítě se budou týkat:

- identifikace osvědčených postupů při vytváření vazeb mezi relevantními subjekty a politikami v průběhu celého cyklu řízení katastrof;
- vytváření vazeb mezi relevantními subjekty a politikami, které by měly být zapojeny v oblasti prevence lesních a dalších ničivých požárů v EU.

3.2.4. Posilování nástrojů včasného varování

Schopnost občanů a tvůrců politiky zmírnit následky katastrof do značné míry závisí na přístupu ke spolehlivým nástrojům včasného varování. Komise posílí vazby mezi systémy včasného varování:

- posílením spolupráce se sítí evropských meteorologických služeb pro začlenění krátkodobých výstrah před povodněmi (včetně pobřežních povodní) do systémů včasného varování;
- zkrácením doby pro výstrahu u stávajících systémů včasného varování;
- propojením stávajících systémů výstrahy před lesními požáry (EFFIS) a povodněmi (EFAS) v celosvětovém výstražném a koordinačním systému (GDACS);
- pokračováním spolupráce se státy jižního Středomoří, jejímž cílem je zlepšit přístup stávajících systémů včasného varování k informacím v reálném čase;
- zvýšením informovanosti občanů o evropském čísle tísňového volání 112 v partnerství s členskými státy.

3.3. Zlepšování výkonu stávajících nástrojů v předcházení katastrofám

Činnost členských států v oblasti prevence podporuje několik finančních a legislativních nástrojů Společenství. Komise zajistí soudržnější a účinnější zohlednění zájmů prevence napříč politikami a programy (jako společná zemědělská politika a politika rozvoje venkova).

3.3.1. Účinnější cílené použití finančních prostředků Společenství

Na předcházení katastrofám je třeba pohlížet jako na rozumnou investici, jelikož náklady na preventivní opatření jsou zpravidla mnohokrát nižší než náklady na obnovu. Komise za účelem zlepšení použití finančních prostředků Společenství při předcházení katastrofám v úzké spolupráci s členskými státy:

- vypracuje v roce 2009 soupis stávajících nástrojů Společenství schopných podporovat činnost v oblasti prevence katastrof. Cílem je posoudit míru využití takových nástrojů, stejně jako identifikovat mezery v jejich pokrytí;
- vytvoří katalog preventivních opatření, které by členské státy mohly vzít v úvahu za účelem financování ze strany EU (například začlenění opatření integrujících preventivní činnost do projektů zalesňování/znovuzalesňování).

Členské státy budou na tomto základě vyzvány, aby posoudily možnost zlepšení integrace předcházení katastrofám do vnitrostátního operačního plánování pro financování ze strany EU. Tam, kde jsou identifikovány takové potřeby, podpoří Komise zlepšení vnitrostátních operačních programů.

Cykly přezkumu nástrojů financování EU a definování příštích finančních perspektiv poskytnou další příležitost dále zvážit začlenění prevence rizik do financování ze strany EU.

3.3.2. Zohlednění prevence katastrof ve stávajících právních předpisech Společenství

Plánovaný přezkum řady právních předpisů EU by měl zohlednit zájmy prevence. Mezi tyto předpisy patří:

- směrnice Rady 85/337/EHS¹⁵ o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA) ve znění směrnic 97/11/ES¹⁶

¹⁵ Úř. věst. L 175, 5.7.1985.

¹⁶ Úř. věst. L 73, 14.3.1997.

a 2003/35/ES¹⁷ Je možné případně přezkoumat, zda posuzování vlivu jednotlivých projektů na životní prostředí dostatečně zohledňuje přímé a nepřímé účinky pro prevenci rizika katastrof;

- směrnice Seveso 1996/82/ES, která poskytuje významné vazby na využívání půdy a územní plánování.

Komise bude rovněž pracovat na zmírnění dopadů zemětřesení prostřednictvím výzvy členským státům, aby do svých vnitrostátních předpisů pro plánování plně začlenily společné evropské konstrukční předpisy pro budovy a stavby (zejména „eurokód 8“). Členské státy se v této souvislosti vyzývají, aby plně využily možností, jež poskytují směrnice o veřejných zakázkách¹⁸.

4. POSÍLENÍ MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE V OBLASTI PREVENCE

Komise bude klást důraz na předcházení katastrofám v nadcházejících iniciativách spolupráce s třetími zeměmi, zejména:

- s kandidátskými zeměmi a potenciálními kandidátskými zeměmi prostřednictvím jejich účasti na mechanismu Společenství nebo ve spojení s ním a prováděním iniciativy na ochranu před katastrofami;
- posílením kapitoly o předcházení katastrofám ve stávajících dohodách v rámci evropské politiky sousedství (EPS)¹⁹;
- prostřednictvím programu pro prevenci, připravenost a reakci na přírodní katastrofy a katastrofy způsobené člověkem (PPRD)²⁰ v rámci evropsko-středomořského partnerství;
- s východními partnery EPS ohledně prevence přírodních katastrof a katastrof způsobených člověkem.

Komise bude své úsilí koordinovat s mezinárodní strategií pro omezování důsledků katastrof (OSN-ISDR) a zajistí úzké vazby se strategií EU na podporu snižování rizika katastrof v rozvojových zemích.

5. ZÁVĚR A DALŠÍ POSTUP

Toto sdělení představuje celoevropský přístup k prevenci katastrof. Identifikuje oblasti činnosti a podává nástin konkrétních opatření s cílem podpořit v krátkodobém horizontu prevenci katastrof. Při provádění těchto opatření budou zohledněny kroky, které Společenství již přijalo, čímž dojde k vytvoření podmínek nutných k tomu, aby byly spojeny v soudržném a účinném rámci Společenství.

Evropský parlament, Rada, Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů se vyzývají, aby Komisi poskytly další podněty za účelem konsolidace strategie Společenství v oblasti prevence přírodních katastrof a katastrof způsobených člověkem.

¹⁷ Úř. věst. L 156, 25.6.2003.

¹⁸ Směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES (Úř. věst. L 134, 30.4.2004) stanoví, že technické specifikace musí být formulovány v souladu s právně závaznými vnitrostátními technickými pravidly slučitelnými s příslušnými právními předpisy Společenství nebo odkazem na vnitrostátní normy převádějící evropské normy.

¹⁹ KOM(2004) 373.

²⁰ Barcelonský proces: ministerská konference Unie pro Středomoří – závěrečné prohlášení, Marseille dne 4. listopadu 2008.

Komise provede další konzultace a bude se zúčastněnými stranami z veřejného i soukromého sektoru spolupracovat při podpoře tohoto přístupu, a pokud to bude na místě, navrhne jeho další rozvoj.