

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 23.2.2009
COM(2009) 82 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН
КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

Подход на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия

{SEC(2009)202}
{SEC(2009)203}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Увод	3
2.	Необходимост от подход на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия	4
3.	Ключови елементи на подхода на Общността за превенция	5
3.1.	Създаване на условия за разработване на основана на знания политика за превенция на бедствия на всички нива на управление	5
3.1.1.	Създаване на информационен архив за бедствията.....	5
3.1.2.	Разпространяване на най-добрите практики	5
3.1.3.	Разработка на указания за изготвяне на карти на опасностите/рисковете	5
3.1.4.	Насърчаване на научните изследвания	6
3.2.	Създаване на връзки между участниците и политиките във всички фази на цикъла на управление на бедствията	6
3.2.1.	Разширяване на програмата „поуки“ върху превенцията на бедствия	6
3.2.2.	Обучение и повишаване на осведомеността в областта на превенцията на бедствия	7
3.2.3.	Подобряване на връзките между участниците.....	7
3.2.4.	Укрепване на инструментите за ранно предупреждение	7
3.3.	Подобряване на работата на съществуващите инструменти по отношение на превенцията на бедствия	8
3.3.1.	По-ефикасно използване на финансирането на Общността	8
3.3.2.	Включване на превенцията на бедствия в съществуващото законодателство на Общността.....	9
4.	Засилване на международното сътрудничество в областта на превенцията на бедствия	9
5.	Заклучение и перспективи.....	10

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Подход на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия

1. Увод

В периода 1990—2007 г. Европейският съюз стана свидетел на значително повишаване на броя и сериозността на природни и причинени от човека бедствия, като особено чувствително бе нарастването на първите. Очаква се положението да се влоши по отношение на човешките загуби, разрушенията на икономическа и социална инфраструктура и деградацията на вече нестабилни екосистеми, тъй като изменението на климата води до нарастване на броя и интензивността на екстремните метеорологични явления от рода на горещи вълни, бури и силни дъждове.¹

Проведени от ООН и други международни организации анализи подчертават растящата уязвимост по отношение на бедствия, отчасти вследствие на нарастващата интензивност при използването на земята, промишленото развитие, експанзията на градовете и изграждането на инфраструктура.²

Общността вече е разработила набор от инструменти, насочени към различни аспекти на готовността за бедствия, ответните действия и мерките по възстановяване. В отделните сектори съществуват също голям брой специфични инициативи относно наводнения³, технологични аварии⁴ и петролни разливи⁵, които съдържат елементи, насочени към превенция на бедствия. Това, което липсва обаче, е стратегически подход за превенция на бедствия на нивото на Общността.

Целта на настоящото съобщение е да идентифицира мерките, които биха могли да намерят място в една стратегия на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия, която обединява съществуващите мерки и се основава на тях. Под превенция се разбира (i) предотвратяване на настъпването на бедствия, когато това е възможно, и (ii) предприемане на стъпки за намаляване на последствията им, когато бедствията са неизбежни.

Настоящото съобщение е във връзка с поетия от Комисията ангажимент за разработката на предложения за превенция на бедствия⁶ и е в отговор на призива на Европейския парламент⁷ и на Съвета⁸ за засилване на активността на ниво на

¹ По информация от базата данни на CRED (Център за изследване на природните бедствия)

² ISDR, Доклад за глобалните тенденции, 2007 г.

³ Директива 2007/60/ЕО относно оценката и управлението на риска от наводнения.

⁴ Директива 96/82/ЕО относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества, Директива Seveso.

⁵ Например Регламент (ЕО) № 1726/2003, забраняващ достъпа на танкери с еднослоен корпус до европейските пристанища и Регламент (ЕО) № 2038/2006 относно многогодишното финансиране на дейността на Европейската агенция по морска безопасност в областта на реагиране при замърсяването причинено от кораби.

⁶ COM(2008)130

⁷ Резолюция на Европейския парламент от 19 юни 2008 г. относно укрепване на капацитета на Съюза за ответни действия при бедствия, Резолюция на Европейския парламент от 14 ноември 2007 г. за регионалните последици от земетресенията.

⁸ Заключение на Съвета от 16 юни 2008 г.

Общността за превенция на бедствия и смекчаване на техните последствия. То допринася за изпълнението на Рамковата програма за действие от Хиого за 2005-2015 г.⁹ и представлява част от пакет, който има външно и вътрешно за Общността измерение¹⁰. То не обхваща сложни извънредни ситуации, свързани с конфликти или терористични актове.

2. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ПОДХОД НА ОБЩНОСТТА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА ПРИРОДНИ И ПРИЧИНЕНИ ОТ ЧОВЕКА БЕДСТВИЯ

Съществуват ред причини, поради които превенцията на бедствия трябва да намери своето място на общеевропейско ниво. Най-очевидната от тях е, че бедствията не се съобразяват с националните граници и могат да имат транснационален мащаб (каквото беше случаят с наводненията през 2002 г. и с горските пожари през 2007 г.). Бедствията могат да имат отрицателен ефект върху политики на Общността като тези в областта на селското стопанство и инфраструктурата. Икономическите последствия от бедствията¹¹ могат да имат негативен ефект върху икономическия ръст на отделни региони в ЕС (и следователно върху ЕС като цяло). И накрая, финансирането на Общността често се занимава с последиците от бедствия.

В държавите-членки вече съществуват политики, макар и развити в различна степен, целящи превенция на бедствия. Действията на нивото на Общността трябва да допълват националните мерки и да се съсредоточат върху области, в които общият подход е по-ефективен отколкото отделни национални подходи. По-конкретно, ЕС ще се стреми да намали последствията от бедствия в рамките на ЕС чрез:

- разработка на основана на знания политика за превенция на бедствия на всички нива на управление;
- създаване на връзки между съответните участници и политики във всички фази на цикъла на управление на бедствията;
- подобряване на ефективността на съществуващите политически инструменти по отношение на превенцията на бедствия.

Един общностен подход за превенция на бедствия следва изрично да се основава на вече съществуващи мерки на европейско ниво — било то законодателни актове в различните сектори или възможността за използване на финансиране от Общността за дейности по превенцията¹².

⁹ Приета на Световната конференция за намаляване на бедствията (World Conference on Disaster Reduction).

¹⁰ Стратегия на ЕС за намаляване на риска от бедствия в развиващите се страни (COM(2009)84).

¹¹ Икономическият ефект на бедствията в Европа се оценява на 15 милиарда EUR годишно. (ABI (2005 г.) и Munich Re (2008 г.))

¹² В това число Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони, Финансовият инструмент в областта на гражданската защита, LIFE+, Програмата за подкрепа на политиката в областта на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) и Рамковата програма за научни изследвания. Освен това, в рамките на бюджета на Кохезионната политика за периода 2007-2013 г. са предвидени 5,8 милиарда EUR пряко за мерки „по предотвратяване на рискове“.

3. Ключови елементи на подхода на Общността за превенция

3.1. Създаване на условия за разработване на основана на знания политика за превенция на бедствия на всички нива на управление

Предпоставка за разработването на ефикасна политика за превенция на бедствия е по-доброто познаване на бедствията.

3.1.1. Създаване на информационен архив за бедствията

Наличните в момента данни за бедствията са ограничени и трудно могат да бъдат сравнявани — използват се различни критерии като например брой на жертвите, размер на щетите, брой на събитията, случващи се в даден период от време. Данните за физическите и икономическите последствия от бедствията са в най-добрия случай индикативни.

Комисията ще разработи подробен опис на съществуващи източници на информация относно бедствия. Това ще даде възможност да се установят въпросите по отношение на сравнимостта, както и областите, в които липсва информация. Същевременно това ще предложи база за оценка на възможностите за по-добро съвместно използване на информацията в ЕС.

Информацията за икономическите последствия от бедствията е по-специално от значение за политиците, тъй като им дава възможност за оценка на разходите и ползите от различни мерки за превенция на бедствията. Комисията ще учреди група от заинтересовани участници, която ще направи преглед на съществуващата информация. На базата на тази оценка Комисията ще вземе мерки за запълване на всички идентифицирани празноти в познанието.

3.1.2. Разпространяване на най-добрите практики

Комисията ще създаде инвентарна книга на най-добрите практики и ще улесни обмена на информация между заинтересованите страни. Ще бъдат проведени проучвания и съвместни проекти с участието на държавите-членки и други заинтересовани страни.

Опитът от прилагането на съществуващото законодателство в областта на превенцията на бедствия ще бъде използван, за оценяване на пригодността на използваните в момента в специфични сектори подходи за по-широко прилагане. Например Директивата за наводненията предвижда изготвяне на карти на опасностите и рисковете и процедури за управление на риска, докато Директивата Seveso предвижда разпоредби относно планирането на използването на площи, доклади по безопасността и аварийни планове. Възможно е тези техники да се окажат полезни и при превенцията на други бедствия.

3.1.3. Разработка на указания за изготвяне на карти на опасностите/риските

Картографирането на опасностите цели да бъдат идентифицирани областите, които са податливи на конкретни рискове. То предлага съществена информация на обществеността и е важен инструмент за планиращите органи.

Държавите-членки са в процес на разработка на множество инициативи, свързани с картографирането на опасностите и рисковете. Различията в методиката ограничават възможностите за сравняване на информацията и затрудняват нейното консолидиране на европейско ниво. В резултат на това липсва една обща картина за рисковете, с които се сблъсква ЕС. Политиците и бизнесът (т.е. строителите на инфраструктурата, застрахователният сектор) биха спечелили от една по-добра сравнимост на данните за опасностите и рисковете в ЕС.

Комисията ще извърши проучване относно настоящите практики за картографиране на опасностите и рисковете в държавите-членки. На базата на това проучване ще бъдат разработени указания за картографиране на опасностите и рисковете, основаващи се на съществуващи инициативи на Общността¹³. Те следва да се съсредоточат върху бедствия с трансгранични ефекти (т.е. наводнения или непреднамерено изпускане на химически и радиоактивни вещества), извънредни събития (големи бури), широкомащабни бедствия (земетресения) и бедствия, предизвикващи непропорционални разходи за възстановяване в сравнение с разходите за превенция. Ще бъде проучена също възможността за разработване на специална инициатива относно горските пожари.

3.1.4. Насърчаване на научните изследвания

Много от темите, застъпени от Седмата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (2007 – 2013 г.)¹⁴, се занимават с природни и предизвикани от човека опасности. Чрез изпълнението на тази програма Комисията ще:

- подобри координацията на финансираните от Общността изследвания в тази област, по-специално по темите с най-висок приоритет като тези, наложени от промяната на климата;
- инвестира в проучвания за разработване на системи за ранно предупреждение и за оперативна съвместимост между информационните системи и системите за мониторинг;
- продължи научните изследвания, провеждани от Съвместния изследователски център, относно цикъла на управление на бедствия;
- ще осигури лесен и систематичен достъп до резултатите от изследванията за работещите в областта на превенцията на бедствия и ще разработи база данни за експерти със специални познания.

3.2. Създаване на връзки между участниците и политиките във всички фази на цикъла на управление на бедствията

Ред политики на общностно и национално ниво могат да бъдат управлявани така, че да оказват подкрепа на цикъла управление на бедствията — превенция, готовност, ответни действия и възстановяване. Това налага взаимодействие между страните, участващи в разработването и прилагането на мерките, които могат да имат съществен ефект върху превенцията на бедствия. Комисията ще работи за насърчаването на най-добрите практики в ЕС.

3.2.1. Разширяване на програмата „поуки“ върху превенцията на бедствия

Комисията създаде програма, съдържаща „поуките“ от действията, предприети в рамките на механизма на Общността за гражданска защита. Оценката на преките действия, предприети в отговор на бедствия, се използва за откриването на потенциал за подобрения. Комисията ще разшири програмата „поуки“ в търсене на потенциални подобрения при превенцията на бедствия.

¹³ Например инициативата GMES (Глобален мониторинг за околната среда и сигурността).

¹⁴ Околна среда, Инфраструктура, Космос/Коперникус, Сигурност и Информационни & комуникационни технологии.

3.2.2. Обучение и повишаване на осведомеността в областта на превенцията на бедствия

Комисията подготвя предложения за разширяване на обучението за управление на бедствия на общностно ниво. Комисията ще включи превенцията в тези предложения и ще разработи специфични курсове по превенция на бедствия в рамките на програмата за обучение по гражданска защита на Общността.

За превенция на бедствията може да допринесе също и насочването на вниманието на обществеността към темата — например, населението трябва да знае какво да прави по време на земетресение. Комисията ще използва предстоящите покани за участие в проекти за сътрудничество по финансовия инструмент за гражданска защита, за да даде възможност за оказване на подкрепа за проекти, насочени към вниманието на обществеността и образованието, като например откриването на най-добрите практики и подготовката на учебни планове.

3.2.3. Подобряване на връзките между участниците

Опитът на някои държави-членки показва ползата от създаването на съгласувани механизми за управление на кризи с участието на различни заинтересовани страни от публичния и частния сектор.

Комисията насърчава държавите-членки да въвеждат такива инициативи. Това следва да обхване: (i) изграждането на връзки между участниците в мерките по превенция на бедствия, напр. специалистите по териториално планиране трябва да обменят информация с агенциите, отговарящи за картографирането на опасностите и рисковете; и (ii) изграждането на връзки между участниците в различните фази на цикъла управление на бедствията, напр. проектите за възстановяване на горите следва да улеснят намесите на службите за бързо реагиране.

Една европейска мрежа, включваща представители на различните засегнати национални подразделения във всички държави-членки, би представлявала полезен форум за изготвяне на препоръки за най-добри практики. Комисията възнамерява да създаде такъв форум, включващ подразделенията, занимаващи се с териториално планиране, картографиране на опасностите и рисковете, опазване на околната среда и готовност за и ответни действия при аварийни ситуации. Потокът от информация в мрежата ще се осигурява от базирана на интернет система.

Мрежата ще използва работни групи, които ще разработят препоръки относно мерки за координация на политиката, които да бъдат приложени на общностно, национално или регионално ниво. Първите приоритети на мрежата ще засягат:

- откриването на най-добрите практики и създаването на връзки между съответните участници и политики във всички фази на цикъла на управление на бедствията;
- създаването на връзки между съответните участници и политики, които са ангажирани с превенцията на горски и други открити пожари в ЕС.

3.2.4. Укрепване на инструментите за ранно предупреждение

Възможностите на гражданите и политиката да смекчат ефекта на бедствията зависят до голяма степен от наличието на добре функциониращи инструменти за ранно предупреждение. Комисията ще укрепи връзките между системите за ранно предупреждение, като:

- заздравя сътрудничеството с европейските метеорологични служби, за да включи и краткосрочните предупреждения за наводнения (в това число и крайбрежните наводнения) в системите за ранно предупреждение;
- намали времената за подготовка на предупрежденията при съществуващите системи за ранно предупреждение;
- свърже съществуващите системи за предупреждение за горски пожари (EFFIS) и за наводнения (EFAS) в една Глобална система за предупреждение и координация (GDACS);
- продължи сътрудничеството с държавите от южното Средиземноморие, насочено към подобряване на достъпа на съществуващи системи за ранно предупреждение до информация в реално време;
- повиши осведомеността на населението за европейския номер за спешна помощ 112 в сътрудничество с държавите-членки.

3.3. Подобряване на работата на съществуващите инструменти по отношение на превенцията на бедствия

Ред финансови и законодателни инструменти на Общността подпомагат действията на държавите-членки в областта на превенцията. Комисията ще осигури по-последователно и ефикасно отразяване на нуждите на превенцията в политиките и програмите (като общата селскостопанска политика или общата политика за развитие на селските райони).

3.3.1. По-ефикасно използване на финансирането на Общността

Превенцията на бедствия следва да се разглежда като разумна инвестиция, тъй като разходите за превантивни мерки в типичния случай са много по-ниски от тези за възстановяване. За да увеличи ефективността на финансирането на мерки за превенция на бедствия от източници на Общността, Комисията, в тясно сътрудничество с държавите-членки, ще:

- създаде през 2009 г. инвентарен списък на всички съществуващи инструменти на Общността, даващи възможност за подпомагане на мерки за превенция на бедствия. Целта ще бъде да се установи степента на използване на такива инструменти, както и да се идентифицират непокрити от тях области;
- разработи каталог на мерки по превенция, които държавите-членки могат да предвидят за финансиране от ЕС (например, интегриране на мерки за превенция в проекти за залесяване/възобновяване на гори).

На тази база държавите-членки ще бъдат приканени да оценят възможностите за подобряване на интеграцията на мерки за превенция на бедствия в оперативното национално планиране на финансирането от ЕС. Ако се установят подобни потребности, Комисията ще окаже подкрепа при подобряването на оперативното национално планиране.

Цикличните прегледи на финансовите инструменти на ЕС и определянето на следващите финансови перспективи ще разкрият нови възможности за интегриране на превенцията на рискове във финансовия план на ЕС.

3.3.2. Включване на превенцията на бедствия в съществуващото законодателство на Общността

Нуждите на превенцията на бедствия следва да бъдат взети предвид при планираните преразглеждания на редица законодателни актове на ЕС. Те включват:

- Директива 85/337/ЕИО¹⁵ на Съвета относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (директива ОВОС), изменена с директиви 97/11/ЕО¹⁶ и 2003/35/ЕО¹⁷. Тя би могла потенциално да проверява дали оценката за въздействията върху околната среда на отделни проекти разглеждат в достатъчна степен преките и косвените ефекти върху превенцията на риска от бедствия.
- Директивата Seveso 1996/82/ЕО, която осъществява важната връзка към земеползването и териториалното проектиране.

Комисията ще работи също за смекчаване на последствията от земетресения, като насърчава държавите-членки да интегрират напълно общите Европейски норми за проектиране на сгради и граждански обекти (по-специално „Euro code 8“) в своите национални разпоредби относно проектирането. В този контекст държавите-членки се приканват да се възползват напълно от възможностите, предоставени от директивите за обществените поръчки¹⁸.

4. ЗАСИЛВАНЕ НА МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТТА НА ПРЕВЕНЦИЯТА НА БЕДСТВИЯ

В предстоящи съвместни инициативи с трети държави Комисията ще постави ударение върху превенцията на бедствия, и по-специално:

- със страни кандидатки и потенциални кандидатки чрез тяхното участие в или асоцииране с общностен механизъм и прилагане на Инициативата за намаляване на риска от бедствия;
- в рамките на Европейската политика за добросъседство (ЕПД)¹⁹ чрез засилване на ролята на главата за превенция на бедствия в съществуващите споразумения;
- чрез програмата за превенция, готовност и ответни действия при природни и предизвикани от човека бедствия (PPRD)²⁰ в рамките на Евро-Средиземноморското партньорство;
- с източните партньори по Европейската политика за добросъседство (ЕПД) относно превенция на природни и предизвикани от човека бедствия.

¹⁵ ОВ L 175, 5.7.1985 г.

¹⁶ ОВ L 73, 14.3.1997 г.

¹⁷ ОВ L 156, 25.6.2003 г.

¹⁸ Директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО (ОВ L134, 30.4.2004 г.) предвиждат техническите спецификации да бъдат формулирани в съответствие със задължителни национални технически правила, съобразени с приложимото законодателство на Общността, или да се позовават на национални стандарти, транспониращи европейските.

¹⁹ СОМ(2004)373

²⁰ Процес от Барселона: Съюз за Средиземноморието, конференция на министерско ниво — заключителна декларация, Марсилия, 4 ноември 2008 г.

Комисията ще координира действията си с Международната стратегия за намаляване на риска от бедствия (UN-ISDR) и ще осигури тесни връзки със стратегията на ЕС за намаляване на риска от бедствия в развиващите се страни.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ

В настоящото съобщение е формулиран един европейски подход по отношение на превенцията на бедствия. То идентифицира областите за действие и определя специфичните мерки за подобряване в краткосрочен план на превенцията на бедствията. При прилагането на тези мерки ще бъдат взети предвид вече предприетите от Общността действия, като по този начин ще се създадат необходимите условия за интегриране на последните в една последователна и ефективна рамкова програма на Общността.

Европейският парламент, Съветът, Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите се приканват да предоставят на Комисията допълнителна информация, за да бъде консолидирана стратегията на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия.

За да насърчи този подход, Комисията ще проведе допълнителни консултации и ще се свърже със заинтересовани страни от публичния и частния сектор и, ако е необходимо, ще предложи неговата разработка да продължи.