

OBRAZLOŽITEV VSEBINE UREDBE O IZVAJANJU SKLEPA O MEHANIZMU UNIJE NA PODROČJU CIVILNE ZAŠČITE IN NOVELE UREDBE, POVEZANE Z OCENJEVANJEM ZMOŽNOSTI OBVLADOVANJA TVEGANJ ZA NESREČE

Na podlagi Sklepa št. 1313/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o mehanizmu Unije na področju Civilne zaščite (UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 924; v nadaljnjem besedilu: Sklep) je bila za izvajanje točke a 6. člena Sklepa v letu 2014 sprejeta Uredba o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (Uradni list RS, št. 62/14). Uredba je uredila vrste ocen tveganj za nesreče, njihovo vsebino in postopke priprave in sprejema ter roke za poročanje, v prilogi pa so bile določene tudi posamezne nesreče, za katere je bilo treba izdelati navedene ocene ter nosilci za njihovo izdelavo. Sklep pa v točki b 6. člena določa tudi pripravo in izpopolnitev načrtovanja za obvladovanje tveganj na nacionalni ali ustrezni podnacionalni ravni, v točki c istega člena pa še pripravo ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče in roke za poročanje Evropski komisiji. V Sklepu o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite je zmožnost obvladovanja tveganj za nesreče opredeljena kot sposobnost države članice ali njenih regij za zmanjšanje tveganj za nesreče, prilagoditev na tveganja ali ublažitev tveganj (vplivov in/ali verjetnosti nesreč), ugotovljenih v ocenah tveganj za nesreče, na ravni, ki so sprejemljive za posamezno državo članico, torej na sprejemljiva tveganja za posamezne nesreče.

Na podlagi Sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite je Evropska komisija leta 2015 izdelala smernice Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče, katerih namen je državam članicam zagotoviti nezavezujočo celovito in prožno metodologijo, ki bo v pomoč pri ocenjevanju zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče.

Upoštevajoč navedeno je bilo zato treba uredbo iz leta 2014 ustrezno dopolniti in sicer tako, da ureja tudi izvajanje točke b in točke c 6. člena Sklepa. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite iz leta 2017 tako v primerjavi s prvotno uredbo iz leta 2014 širi vsebino s področja ocenjevanja tveganj za nesreče še na ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče in to na podlagi izpopolnjenega načrtovanja ukrepov za obvladovanje tveganj za nesreče za namene preventive in pripravljenosti (v nadaljnjem besedilu: načrtovanje) ter izvajanja ukrepov za preventivo in pripravljenost (v nadaljnjem besedilu: izvajanje ukrepov). Novela uredbe povzema tudi vse ključne vsebine smernice.

Z novelo uredbe so bili na novo določeni:

1. razvidi za posamezne nesreče, ki vsebujejo pregled načrtovanja in izvajanja ukrepov. Razvidi so vsebinsko sicer samostojni dokumenti, so pa sočasno sestavni del ocen zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezne nesreče;

2. vrste, vsebina in način izdelave ocen zmožnosti obvladovanja tveganja za nesreče, ki so ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za posamezne nesreče, Državna ocena zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče in ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče na lokalni ravni, če se samoupravna lokalna skupnost odloči, da jih bo izdelala. Določa se tudi način sprejetja, javnost in način dopolnjevanja teh ocen. Pri vsebini teh ocen so upoštevane leta 2015 sprejete smernice Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. Ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče bodo v bodoče podlaga za izboljšave na področju procesov izdelave ocen tveganj za nesreče ter zlasti načrtovanja in izvajanja ukrepov za preventivo in pripravljenost.

Tveganja, ki so bila v dosedanjem procesu ocenjevanja tveganj za nesreče že ugotovljena, ocenjena in prednostno razvrščena, so podlaga za načrtovanje obvladovanja tveganj za

nesreče ter za izvajanje ukrepov za preventivo pred tveganji in za pripravljenost nanje kot tudi na prioritizacijo investicij, s katerimi bi lahko zmanjšali vplive in pogostost nesreč. V tem primeru so to predvsem tiste nesreče, ki glede na analize v ocenah tveganj za nesreče povzročajo največje vplive in nesreče, ki se z znatno intenzivnostjo pojavljajo pogosto.

Ocene tveganj za nesreče so torej pomembna podlaga za načrtovanje obvladovanja tveganj za nesreče, ki se lahko načrtuje bodisi za posamezna tveganja za nesreče bodisi v obliki celostnega medsektorskega pristopa ali celo pristopa, ki upošteva več možnih tveganj za nesreče. Poseben cilj med načrtovanjem je prikazati, kako je mogoče vsako tveganje za nesrečo v smislu njegovih vplivov in verjetnosti zmanjšati, se nanj prilagoditi ali ga ublažiti z izvedbo izbranih ukrepov za preventivo in pripravljenost.

Ustrezne ukrepe je naprej treba opredeliti, jih prednostno razvrstiti in nato izbrati v postopku odločanja, ki v zadostni meri vključuje vse deležnike. Pomembno je, da se v zvezi z načrtovanjem in izvajanjem ukrepov izberejo konkretni in predvsem primerni ukrepi. To je naloga, ki s to uredbo ni neposredno naložena deležnikom (predvsem ministrstvom), ampak jo bodo morali deležniki sami v okviru svojih pristojnosti upoštevati. Novela uredbe določa, da nosilci skupaj s sodelujočimi organi v ta namen pripravijo razvide, ki so poleg drugih dokumentov podlaga za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. Razvidi predstavljajo pregled stanja načrtovanja in izvajanja ukrepov s strani ministrstev, torej nosilcev in sodelujočih organov. Namen razvidov je predvsem na enoten način pripraviti pregled stanja pri načrtovanju in izvajanju ukrepov, na podlagi katerih bodo deležniki, zlasti pa nosilci, lažje in bolj enotno ocenjevali zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. Razvid je v osnovi samostojen dokument, ki se ga kot prilogo priloži ocenam zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezne nesreče.

V ocenah zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezne nesreče se oceni ustreznost postopka izdelave ocen tveganja za posamezne nesreče, načrtovanje in izvajanje ukrepov, kamor sodi tudi ugotavljanje sposobnosti za izvajanje ukrepov, opredeljenih v okviru načrtovanja. Izvajanje ukrepov vključuje tudi dodelitev odgovornosti, zadolžitve v zvezi s spremljanjem ter vrednotenje in proces pridobivanja spoznanj. Navedeno se izvaja preko dveh vprašalnikov v smernicah Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče, ki v bistvu predstavljata s strani Evropske komisije predlagano metodologijo za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. Določeno je, da se zmožnost obvladovanja tveganj za nesreče oceni glede na tehnične, finančne in upravne zmogljivosti države članice na nacionalni ali na ustrezni podnacionalni ravni in sicer za področje ocen tveganj za nesreče ter načrtovanje in izvajanje ukrepov. Ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče tako zajemajo celoten cikel obvladovanja tveganj za nesreče.

V smernici Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče so sicer navedeni tudi drugi primeri, ki jih države članice lahko preučijo in uporabijo, kot npr. orodje za oceno zmožnosti za obvladovanje izrednih razmer, ki ga je razvilo novozelandsko ministrstvo za civilno zaščito in obvladovanje izrednih razmer, nizozemska nacionalna strategija za varnost in zaščito ter koncept ORSEC – Organisation de la Réponse de Sécurité Civile francoske uprave za obrambo in civilno zaščito. Izčrpnjši seznam dobrih praks je na voljo na spletni strani evropske platforme za prilagajanje podnebnim spremembam (CLIMATE-ADAPT).

Dobljeni rezultati bodo podlaga za dopolnjevanje ocen tveganj za nesreče ter samega načrtovanja in izvajanja ukrepov, kar postopno vodi v zmanjšanje vplivov in/ali pogostosti posameznih nesreč.

V Sklepu o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite je določeno, da države članice predložijo oceno svoje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče vsaka tri leta po dokončnem oblikovanju smernic Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče, torej prvič najpozneje do 8. avgusta 2018 za nesreče, za katere so po tej uredbi že izdelane ocene tveganja za posamezne nesreče.

Nosilci za izvajanje nalog v zvezi z ocenjevanjem zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezne nesreče so isti kot za ocene tveganja za posamezne nesreče. To je tudi edino smiselno, saj se predvsem z ustreznim načrtovanjem in izvajanjem ukrepov za preventivo in pripravljenost, za katere so pristojna predvsem ministrstva, ki so obenem tudi nosilci, lahko v odvisnosti od vrste nesreče zmanjšajo vplivi in/ali pogostost pojavljanja posameznih nesreč.

Glede metodologije in vsebine ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe neposredno sledi Smernicam Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče, v katerih je zasnovana tako vsebina ocen kot metodologija oziroma pristop k ocenjevanju zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. Uprava RS za zaščito in reševanje kot pripravljalec sprememb in dopolnitev uredbe te vsebine ni ne spreminjala ne krčila in ne širila.

Razlaga členov

K 1. členu

Sprememba tega člena je potrebna, ker se v noveli novele uredbe dodatno urejajo še vsebine točke b in točke c 6. člena Sklepa št. 1313/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 924). Dodatno se tako ureja zlasti izdelava razvidov (namensko sistematično spremljanje, vpisovanje podatkov) za posamezne nesreče, ki vsebujejo enoten pregled načrtovanja ukrepov za obvladovanje tveganja na podlagi ocen tveganj za nesreče za namene preventive in pripravljenosti in izvajanja ukrepov za preventivo in pripravljenost iz pristojnosti ministrstev (v nadaljnjem besedilu: razvidi) ter vrste, vsebina in postopek priprave ter sprejema ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče, vključno z roki za njihovo izdelavo.

Določena je smiselna uporaba uredbe za izdelavo ocen tveganj za nesreče, izdelavo razvidov in ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče tudi na lokalni ravni, če se samoupravna lokalna skupnost odloči, da jih izdela.

Dodatno je določeno tudi, da uredba vsebinsko ne posega v pristojnosti, naloge in odgovornosti ministrstev iz naslova načrtovanja in izvajanja ukrepov, ki jih sicer določajo področni predpisi teh ministrstev in se izrecno nanašajo na njihova delovna področja.

K 2. členu

V novem 2.a členu uredbe so opredeljene vrste ocen zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezne nesreče na državni in lokalni ravni ter teritorialno območje, ki ga obravnava posamezna vrsta ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. Vrste ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče sledijo vrstam ocen tveganj za nesreče, saj so njihovo logično nadaljevanje.

K 4. členu

Spremenjena prvi in drugi odstavek 3. člena veljavne uredbe sta prvenstveno nomotehnične narave zaradi že omenjene razširjene vsebine, ki ju urejata. Predvidena je tudi dopolnjena priloga 1, v kateri so pod zaporednimi števkami od 1 do 12 našteje nesreče, za katere se bile ocene tveganja za posamezne nesreče že izdelane leta 2015. Nekatere ocene so bile leta 2016 tudi dopolnjene iz naslova vsebine podnebnih sprememb. Izdelanim ocenam tveganja za posamezne nesreče sledijo najprej razvidi, nato pa še ocene zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezne nesreče. Pod zaporednimi števkami 13 do 15 pa je nabor novih nesreč, za katere bo treba tako ocene tveganja za posamezne nesreče, razvide kot ocene zmožnosti obvladovanja tveganja za nesreče, šele izdelati. Glede na različna izhodišča se bodo za nesreče pod zaporednimi števkami 13 do 15 iz priloge 1 v primerjavi z nesrečami pod zaporednimi števkami 1 do 12 razlikovali roki za izdelavo teh dokumentov, kar posebej določajo prehodne določbe novele uredbe. Seznam se lahko dopolnjuje in spreminja glede na naknadne potrebe in predloge ministrstev.

Uredba se smiselno uporablja tudi na lokalni ravni. Če se samoupravna lokalna skupnost odloči, da izdelava ocen tveganj nesreče, razvide in ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče, so nosilci samoupravne lokalne skupnosti.

K 5. členu

Tudi sprememba 4. člena veljavne uredbe je pretežno povezana z že omenjeno razširitvijo njegove vsebine, dodatno pa je določeno še, da tudi sodelujoči organi zagotavljajo potrebne kadrovske in finančne vire za izvajanje nalog po uredbi. V proces izdelave ocen tveganja za posamezne nesreče, razvidov za posamezne nesreče in ocen zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezne nesreče se po potrebi oziroma odločitvi nosilcev ali sodelujočih organov vključijo tudi pristojni zavodi (na primer Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije, Zavod za gozdove Slovenije ipd.), gospodarske družbe, strokovne, raziskovalne in nevladne organizacije (drugi sodelujoči).

K 12. členu

Zaradi potrebe po dodatnem normiranju razvidov in ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče, kot je bilo to pojasnjeno že v uvodni obrazložitvi, se s tem členom predlaga, da se to področje uredi z vključitvijo novega poglavja v veljavno uredbo ter novimi 18.a do 18.f členu uredbe. Koncept dopolnjevanja veljavne uredbe in ne priprave nove uredbe je bil sprejet zlasti iz razloga, ker je bil večji del sedanje vsebine na nek način že konzumiran z izdelavo dvanajstih ocen tveganj za posamezne nesreče.

Z 18.a členom novele uredbe se določa vsebina in postopek priprave razvidov, ki so poleg drugih, zlasti področnih dokumentov, ki izhajajo iz pristojnosti ministrstev glede načrtovanja in izvajanja ukrepov v zvezi s posameznimi nesrečami, podlaga za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. Predstavljajo enoten pregled načrtovanja ukrepov za obvladovanje tveganja na podlagi ocen tveganja za posamezne nesreče za namene preventive in pripravljenosti in izvajanja ukrepov za preventivo in pripravljenost za posamezne nesreče iz pristojnosti ministrstev. Z razvidi se ne posega v vsebino načrtovanja in izvajanja ukrepov v pristojnosti ministrstev, temveč pomenijo enovit prikaz teh ukrepov za vse nesreče, s čimer bo olajšana izdelava ocen zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezne nesreče.

V razvidih se lahko navedejo spletne povezave do podrobnejših vsebin, ki se navezujejo na vsebine razvidov. Pri izdelavi razvidov se poleg te uredbe smiselno upoštevajo tudi smernice Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. Razvide se izdelava v preglednici, ki jo objavi državni koordinacijski organ na svoji spletni strani. Uporaba preglednice je obvezujoča in je objavljena na spletnih straneh Uprave RS za zaščito in reševanje. Kjer je načrtovanje in izvajanje ukrepov v zvezi s posamezno nesrečo v pristojnosti več ministrstev, morajo biti vsebine razvidov usklajene med nosilci in sodelujočimi organi.

Razvid za posamezno nesrečo je treba izdelati pred pričetkom ocenjevanja zmožnosti obvladovanja tveganja za to nesrečo.

18.b člen določa vsebino ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za posamezne nesreče. Pri tem so upoštevane 8. avgusta 2015 objavljene smernice Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. Za ocenitev zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezno nesrečo, ki zajema celoten cikel obvladovanja tveganja za nesrečo (ocena tveganja za posamezno nesrečo ter načrtovanje in izvajanje ukrepov) – s tem je prek omenjenih smernic tudi podana definicija ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče – se za ocenitev upravne, tehnične in finančne zmogljivosti posameznih delov cikla neposredno in v celoti uporabi vprašalnik iz četrtega poglavja smernic Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče (Vsebina ocene).

Sestavni del ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče so tudi povzetki, izdelani skladno z vprašalnikom iz petega poglavja smernic Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče (Povzetek). Priloge ocen so tudi razvidi ter morebitni drugi dokumenti, ki pojasnjujejo ocenitev zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče.

V 18.c členu novele uredbe so določena sprejemljiva tveganja za posamezne nesreče, ki za državo predstavljajo še sprejemljive izgube prek vplivov tveganja in verjetnosti nesreče in vsebujejo še sprejemljive/o: vplive na ljudi (število mrtvih, število ranjenih ali bolnih, število evakuiranih (trajni ukrep), višino škode, kot je določena z gospodarskimi in okoljskimi vplivi in vplivi na kulturno dediščino v ocenah tveganja za posamezne nesreče, stopnjo političnih in družbenih vplivov nesreče, verjetnost nesreče, če je mogoče. Sprejemljiva tveganja za nesrečo so za razliko od meril za ovrednotenje tveganja za nesreče, ki so enotni za vse nesreče, praviloma različna glede na posamezno nesrečo. Določijo in uskladijo jih nosilci za posamezne nesreče še pred izdelavo razvidov in predstavljajo pomembno vsebino za načrtovanje in izvajanje ukrepov iz pristojnosti ministrstev oziroma za cilje, ki naj bi bili v določenem času dosežni z izpopolnitvijo načrtovanja in izvajanja ukrepov iz pristojnosti ministrstev.

Podobno, kot to velja za ocene tveganj za nesreče, 18.č člen določa izdelavo ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče na lokalni ravni. Če se samoupravna lokalna skupnost odloči, da izdela ocene zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezne nesreče na lokalni ravni in skupno oceno zmožnosti obvladovanja tveganj za nesrečo na lokalni ravni, se za njihove vsebine smiselno uporabljata 18.b in 18.d člen uredbe. Samoupravna lokalna skupnost lahko izdela tudi razvide in oblikuje sprejemljiva tveganja za posamezne nesreče, ki pa ne morejo biti višja od sprejemljivih tveganj za posamezne nesreče, ki so oblikovana na ravni države.

Državno oceno zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče določa 18.d člen novele uredbe. Državni oceni zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče se lahko priložijo tudi ocene zmožnosti obvladovanja tveganja za posamezne nesreče, če se za to izkaže potreba.

18.e člen določa pristojnosti za sprejem ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče.

Glede javnosti ter dopolnjevanja in spreminjanja ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče se smiselno uporabljajo določbe 16., 17. in 18. člena uredbe, ki to področje urejajo za ocene tveganj za nesreče, kar je določeno v 18.f členu novele uredbe.

K 15. členu

V tem členu se določajo roki za izdelavo ocen tveganj za nesreče in ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče, ki so predmet novele uredbe. Ocene tveganja za nove nesreče pod zaporednimi številkami 13 do 15 nove priloge 1 bo tako treba izdelati do 1. junija 2018, do 1. oktobra istega leta pa bo treba s temi vsebinami ustrezno dograditi tudi Državno oceno tveganj za nesreče. Ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče pod zaporednimi številkami 1 do 12 iz priloge 1 bo treba izdelati do 31. decembra 2017, saj so za te nesreče že izdelane ocene tveganja za posamezne nesreče. Za preostale nesreče pa je rok ustrezno daljši in sicer do 1. februarja 2019, saj bo pred tem za te nesreče treba izdelati še ocene tveganja za posamezne nesreče. Temu ustrezno so prilagojeni tudi roki za izdelavo Državne ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. Skupno Državno oceno zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče za vse nesreče iz nove priloge 1 bo tako treba izdelati najpozneje do 1. februarja 2021. Roki se sicer lahko dodatno ali drugače določajo tudi s sklepom vlade.

Roki so določeni zato, da se zagotovi izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz 6. člena Sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite. Ocene zmožnosti obvladovanja tveganja za nesreče na nacionalni ravni se pripravijo in Evropski komisiji predložijo tri leta po dokončanih in objavljenih smernicah Evropske komisije za ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče, kar je prvič do 8. avgusta 2018, nato pa vsaka tri leta.