ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.3.2024 г.
COM(2024) 130 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка в прилагането на член 6 от Механизма за гражданска защита на Съюза (Решение № 1313/2013/ЕС)

Превенция и управление на риска от бедствия в Европа

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В момента живеем в **нов контекст по отношение на управлението на риска от бедствия**. През последните няколко години светът стана свидетел на рекордни температури и множество опустошителни бедствия. Европейският континент и съседните държави бяха засегнати от катастрофични горещи вълни, горски пожари, суши и наводнения. С неочаквано бързото начало на **изменението на климата** е много вероятно в бъдеще екстремните метеорологични явления и заплахите за живота и поминъка на хората да се увеличат. Освен това **влошаващото се положение в областта на глобалната сигурност и добавянето на други заплахи и шокове**, включително здравни и хибридни заплахи, земетресения и нарушения в критична инфраструктура, представляват нарастващи рискове за европейското общество.

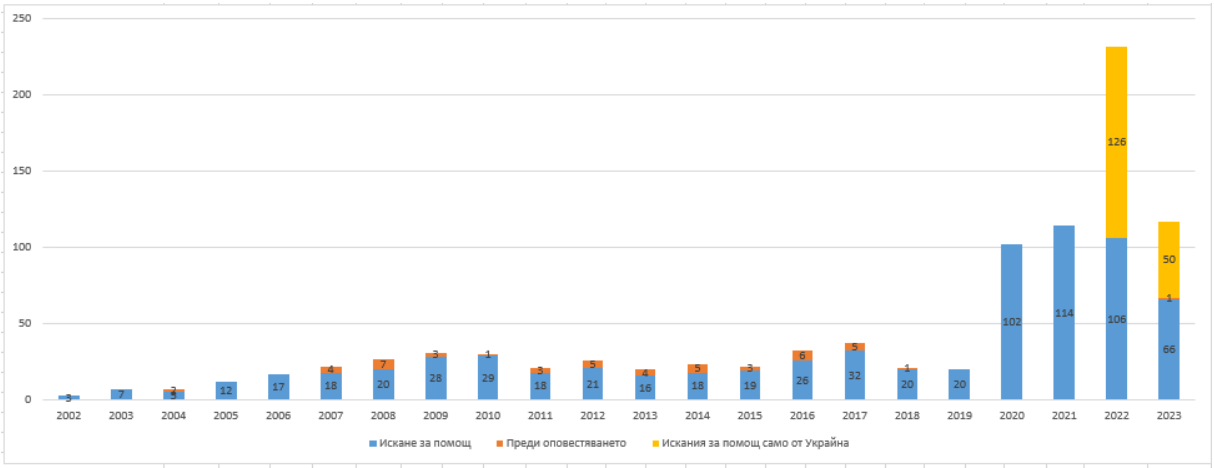
В член 196 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ЕС) е посочено, че ЕС трябва да насърчава сътрудничеството между държавите членки с оглед засилване на ефективността на системите за предотвратяване и защита от природни или предизвикани от човека бедствия. По този начин с действията си ЕС подкрепя и допълва действията за превенция, готовност и реакция на национално равнище. През 2001 г. ЕС създаде механизъм за гражданска защита на Общността, съсредоточен върху сътрудничеството между държавите — членки на ЕС, в областта на реакцията при бедствия. Оттогава Европейската комисия координира взаимната подкрепа между държавите членки. През 2013 г. беше прието решение за **Механизъм за гражданска защита на Съюза** (МГЗС)[1] с цел консолидиране на тази дейност и засилване на готовността при извънредни ситуации на всички равнища. Когато криза от какъвто и да е вид надхвърля способностите на една държава, този механизъм осигурява оперативния стълб за колективната реакция на Европа както в рамките на ЕС (включително най-отдалечените региони), така и извън него. Денонощният координационен център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC) допринесе за провеждането на много различни мащабни операции за реагиране при извънредни ситуации (напр. горски пожари, наводнения, пандемии, разселване на населението), в някои случаи едновременно.

Както се посочва в съобщението на Комисията „Управление на свързаните с климата рискове — защита на хората и просперитета“[2], климатичните рискове ще продължат да се увеличават през следващите десетилетия, средните температури в световен мащаб вече са с близо 1,5 °C над равнищата от прединдустриалния период и Европа се затопля два пъти по-бързо в сравнение със световните темпове. Необходимостта от по-нататъшно укрепване на целия цикъл на управление на риска от бедствия никога не е била по-неотложна — от оценка на риска и изпреварващи действия, през превенция и готовност, до реакция и възстановяване.

Търсенето на помощ по линия на МГЗС нарасна драстично през последното десетилетие.

[1] Решение № 1313/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. относно Механизъм за гражданска защита на Съюза (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 924, наричано по-нататък „Решението за МГЗС“). МГЗС обхваща 27-те държави членки и 10-те участващи държави (Исландия, Черна гора, Северна Македония, Норвегия, Сърбия и Турция; Албания и Босна и Херцеговина се присъединиха през 2022 г.; Република Молдова и Украйна се включиха през 2023 г.).

[2] COM(2024)91 final от 12.3.2024 г.



*Фигура 1: Брой на исканията за помощ към МГЗС от държави — членки на ЕС, и участващи държави, когато са надхвърлени националните способности за реагиране. *След като задейства МГЗС малко преди началото на нахлуването на Русия, Украйна подаде 126 искания през 2022 г., а през 2023 г. още 50 искания за помощ към ERCC. Източник: ERCC, януари 2024 г.*

В продължение на повече от две десетилетия чрез този механизъм се предоставя подкрепа и се допълва работата на държавите членки в областта на превенцията и готовността за бедствия. Като се имат предвид нарастващите рискове и предизвикателства при управлението на бедствия, от решаващо значение е да бъде въведено ефективно и съгласувано **управление на риска от бедствия**, като се наблегне на **превенцията,** както е посочено в член 6 от Решението за МГЗС. С този член се въвежда обща рамка за превенция на бедствия, чиято цел е да се постигне по-високо ниво на защита и устойчивост срещу бедствия и да се насърчи култура на превенция, при която се отчитат и евентуални въздействия на изменението на климата.

Съгласно член 5, параграф 1, буква ж) от Решението за МГЗС Комисията трябва да докладва периодично за напредъка в прилагането на член 6. В настоящия пръв доклад до Европейския парламент и Съвета е представен **напредъкът, постигнат в прилагането на член 6**[3]**,** и са включени препоръки за ориентирано към бъдещето управление на риска от бедствия. В придружаващ работен документ на службите на Комисията[4] е предоставена по-подробна информация относно прилагането на член 6, както и анализът на Комисията на обобщаващите доклади за управлението на риска от бедствия, предоставени от държавите членки и участващите държави от края на 2020 г. до септември 2022 г.

2. ПРЕДПРИЕТИ ДЕЙСТВИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЧЛЕН 6

Член 6 е съсредоточен върху управлението на риска с общата цел да се насърчи ефективен и съгласуван подход към превенцията и готовността за бедствия. Той е преразглеждан два пъти от 2013 г. насам[5]. В настоящия раздел е представен преглед на разпоредбите на този член и на действията, предприети от Комисията, държавите членки

[3] Съгласно член 5, параграф 1, буква ж) от Решението за МГЗС Комисията трябва да „*докладва периодично, в съответствие с определените в член 6, параграф 1, буква в) срокове, на Европейския парламент и на Съвета за постигнатия напредък в прилагането на член 6*“.
[4] SWD(2024) 130 от 12.3.2024 г.
[5] Актове за изменение: Решение (ЕС) 2019/420 (ОВ L 77, 20.3.2019 г., стр. 1); Регламент (ЕС) 2021/836 (ОВ L 77, 26.5.2021 г., стр. 1).

и участващите държави за прилагането му. Предложени са и препоръки за бъдещи действия.

По-нататъшно развитие на ефективни и съгласувани практики за управление на риска на национално равнище ***(член 6, параграф 1, букви а)—г) и член 6, параграф 3).***

Съгласно член 6, параграф 1, букви а)—г) **държавите членки и участващите държави**[6] **трябва да разработват оценки на риска** и **оценки на способността за управление на риска** на национално или на съответното поднационално равнище. От държавите се изисква да предоставят на Комисията обобщена информация за съответните елементи от тези оценки на всеки три години· Освен това от тях се изисква да развият допълнително **планирането на управлението на риска от бедствия на национално равнище.**

Държавите предоставиха на Комисията доклади за националните оценки на риска за отчетните периоди през 2015 г. и 2018 г. Освен това през 2017 г. представиха на Комисията и национални доклади за оценката на способността за управление на риска. Констатациите от докладите, подадени през 2015 г. и 2018 г., бяха представени във втория и третия доклад със заглавие „Преглед на рисковете от природни и причинени от човека бедствия, пред които може да бъде изправен ЕС“[7].

Съгласно член 6, параграф 3 се изисква от Комисията, в сътрудничество с държавите членки и участващите държави, да разработи **насоки с цел улесняване на подаването на обобщаващите доклади** за оценката на риска и оценката на способността за управление на риска[8]. Съгласно член 6, параграф 1, буква г) от държавите се изисква да докладват и за **трансгранични рискове и рискове с малка вероятност, но със значими последици.**

Комисията, в сътрудничество с държавите, разработи **насоки за докладване относно управлението на риска от бедствия.** Насоките бяха публикувани през 2019 г.[9]. Общо 32 от 33-те държави подадоха доклади преди първия краен срок за докладване съгласно насоките (края на 2020 г.)[10]. Констатациите от тези доклади са изложени в раздел 3.

Партньорски проверки — укрепване на националните способности за управление на риска ***(член 6, параграф 1, буква д)***

Рамката за партньорските проверки е инструмент за подобряване на взаимното обучение между държавите с цел изграждане на способности за превенция и готовност. Партньорските проверки са доброволни и включват национални експерти от държавите

[6] Съгласно член 28, параграф 1, буква а) от МГЗС участващите държави се включват в дейностите по Механизма на Съюза в съответствие с предвидените в решението цели, изисквания, критерии, процедури и срокове. За целите на настоящия доклад както държавите — членки на ЕС, така и участващите държави са наричани по-нататък „държавите“, освен ако не е посочено друго, т.е. ако не са назовани като държави — членки на ЕС, или като участващи държави.

[7] SWD(2017) 176 от 23.5.2017 г.; SWD(2020) 330 от 30.11.2020 г.

[8] Докладването трябва да се извърши в срок до края на декември 2020 г. и на всеки три години след това.

[9] ИЗВЕСТИЕ НА КОМИСИЯТА Насоки за докладване относно управлението на риска от бедствия съгласно член 6, параграф 1, буква г) от Решение № 1313/2013/ЕС (2019/C 428/07). ОВ C 428, 20.12.2019 г., стр. 8. Тези насоки, наред с другото, се позовават на работен документ на службите на Комисията „Насоки за оценка и картографиране на риска за целите на управлението на бедствия“ (SEC(2010) 1626 от 21.12.2010 г.) като референтен документ.

[10] Исландия не е подала доклад към крайния срок през 2020 г. Албания, Босна и Херцеговина, Република Молдова и Украйна все още не бяха участващи държави през 2020 г. и не подлежаха на изискването за докладване.

членки и участващите държави, които внимателно преглеждат националните практики на държавата, в която се извършва партньорската проверка.

Общо 16 държави са избрали да бъдат подложени на партньорска проверка, в това число осем настоящи държави — членки на ЕС, три участващи държави и няколко трети държави[11]. Комисията въведе засилена и по-гъвкава рамка за партньорски проверки през 2020 г. Освен това през 2023 г. Комисията изготви специална рамка за партньорски проверки, насочена към превенцията на горски пожари, след няколко сезона с тежки горски пожари през последните години. Чрез подсилената рамка за партньорски проверки се допълва увеличаването на способностите за реагиране на равнището на ЕС чрез rescEU. През 2024 г. ще бъдат извършени три целеви партньорски проверки в областта на горските пожари в Гърция, Италия и провинция Бранденбург (Германия).

Засилване на разбирането на бедствията чрез подобряване на базата от знания за тях *(член 6, параграф 1, буква е)*

Решението за МГЗС беше изменено и през 2021 г., за да се посочи в член 6, параграф 1, буква е), че държавите членки и участващите държави трябва да подобряват **събирането на данни за загуби от бедствия** с цел осигуряване на изработване на основан на доказателства сценарий.

Комисията разработи Център за данни за риска[12] с цел събиране на данни за рискове от бедствия, включително данни за загуби от бедствия, от държави и други участници. При анализа на националните практики за събиране на данни за загубите от бедствия, посочени в обобщаващите доклади за управление на риска от бедствия, все още се наблюдават много недостатъци[13].

Механизми за укрепване на превенцията и готовността *(член 6, параграфи 2 и 4)*

В член 6, параграф 2 е предвиден **специфичен механизъм за консултации с оглед на засилване на превенцията и готовността** между държавите членки и участващите държави, които са изложени на сходни видове бедствия.

Този механизъм за консултиране на някои държави относно специфични рискове досега не е използван за целите на редовен и приобщаващ обмен между всички държави във връзка с рисковете от бедствия. Примери за такива приобщаващи консултации относно специфични рискове включват срещи за споделяне на извлечени поуки, готовност за сезоните на горски пожари, обмен относно разработването на системи за ранно предупреждение и срещи за превенция на бедствия с експерти от държавите.

С член 6, параграф 4 се определя конкретен механизъм за подобряване на равнището на превенция и готовност на държавите членки, които **често искат един и същ вид помощ от МГЗС за същия вид бедствие (член 6, параграф 4)**. При три искания за един и същи вид помощ за същия вид бедствие в рамките на три последователни години Комисията трябва да извърши внимателен анализ на причините и обстоятелствата за задействането на механизма. Въз основа на констатациите от този анализ Комисията може да предложи изпращане на експертен екип на място, да даде насоки или да отправи препоръки. Освен това може да реши, че не са необходими такива мерки.

[11] BG, CY, EE, FI, MN, MT, PL, PT, RO, RS, TR, както и Грузия, Тунис, Алжир и Република Молдова и Обединеното кралство (в ролята си на държава — членка на ЕС, по това време).
[12] DRMKC Център за данни за риска (europa.eu)
[13] Вж. глава 3.

Целта на този праг е да се гарантира, че държавите засилват работата си в областта на превенцията в съответствие с интензитета на риска.

В момента Комисията извършва внимателен анализ на причините и обстоятелствата във връзка с исканията за помощ, получени между 2019 г. и 2023 г. за същия вид бедствие, за да оцени дали са изпълнени условията за прилагане на механизма по член 6, параграф 4.

Цели на Съюза за устойчивост при бедствия *(член 6, параграф 5)*

Целите на Съюза за устойчивост при бедствия бяха включени в член 6, параграф 5 при преразглеждането на Решението за МГЗС от 2021 г. Това са необвързващи цели в различни области на гражданската защита, които са от стратегическо значение за повишаване на устойчивостта на ЕС и неговите държави членки и участващите държави с оглед определяне на обща основа за по-добро управление на риска от бедствия с презграничен последици, засягащи няколко държави.

Първите цели на Съюза за устойчивост при бедствия бяха разработени в сътрудничество с държавите членки и участващите държави и бяха приети от Комисията през февруари 2023 г.[14]. С тях се укрепва цикълът на превенция-готовност-реакция-възстановяване при бедствия и Комисията и държавите членки продължават да ги прилагат.

Предвид гореизложеното развитие се отправят следните препоръки за по-нататъшното **прилагане на член 6**:

Комисията ще:

- продължи да насърчава внедряването на рамката за партньорски проверки като инструмент, даващ възможност на държавите да оценят способностите си за управление на риска, за да гарантира, че подходите им за превенция и готовност за бедствия са ефективни и съгласувани;
- анализира внимателно причините и обстоятелствата за задействането на механизма за един и същи тип бедствие, за да прецени дали са изпълнени условията за прилагане на механизма съгласно член 6, параграф 4;
- наблюдава и анализира редовно причините и обстоятелствата за задействането на механизма за един и същи вид риск с цел да подкрепи усилията на държавите членки и участващите държави да повишат равнището си на превенция и готовност.

Комисията, в сътрудничество с държавите членки и участващите държави, следва да:

- преразгледа насоките за докладване относно подаването на обобщаващи доклади за управление на риска от бедствия, за да включи изпълнението на целите на Съюза за устойчивост при бедствия в следващия цикъл на докладване, като потърси начини за опростяване и рационализиране на процеса на докладване;
- предприеме действия, за да гарантира постигането на целите на Съюза за устойчивост при бедствия;

[14] Препоръка относно целите на Съюза за устойчивост при бедствия (ОВ C 56, 15.2.2023 г., стр. 1). Съобщение „Цели на Европейския съюз за устойчивост при бедствия: съвместни действия за справяне с бъдещи извънредни ситуации“ (COM(2023) 61 final от 8.2.2023 г.).

- предприеме действия за подобряване на систематичното събиране на данни за загубите от бедствия.

3. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ ОТНОСНО УПРАВЛЕНИЕТО И ПРЕВЕНЦИЯТА НА РИСКА ОТ БЕДСТВИЯ

Комисията установи **основни констатации относно** управлението и превенцията на риска от бедствия **въз основа на** анализа на обобщаващите доклади на държавите членки и участващите държави**,** представени на Комисията[15]. Където е целесъобразно, в тях са отразени констатациите от предишни национални оценки на риска, представени от държавите съгласно член 6 (през 2015 г. и 2018 г.)[16]. В придружаващия работен документ на службите на Комисията[17] са включени допълнителни подробности относно констатациите от тези доклади[18].

Съгласно член 6, параграф 1, буква г) **националните доклади относно управлението на риска от бедствия** трябва да бъдат представяни на Комисията на всеки три години. От 2013 г. насам делът на получените доклади е сравнително стабилен и висок, макар и да не е възможно най-високият. Комисията получи 31 (от общо 34) доклада през 2015 г., 30 (от общо 34) през 2018 г. и 32 (от общо 33) към крайния срок през 2020 г.[19].



*Фигура 2. **Показателят**[20] за МГЗС, който се използва за мониторинг, оценка и преглед на прилагането на законодателството за МГЗС, се отнася до член 6 и с него се проследява „напредъкът при изпълнение на рамката за превенция на бедствия: измерван с броя на държавите членки, които са предоставили на Комисията информацията, посочена в член 6, параграф 1, буква г)“.*

В следващите раздели са обобщени основните констатации въз основа на анализа на Комисията на отговорите на 24-те въпроса относно оценката на риска (въпроси 1—8), оценката на способността за управление на риска (въпроси 9—20) и приоритетните мерки за готовност и превенция (въпроси 21—24) в насоките за докладване.

Тези констатации са обобщени според **осем различни компонента на управлението на риска от бедствия,** които стоят в основата на целите на Съюза за устойчивост при бедствия. Въз основа на констатациите в настоящия доклад са отправени препоръки за

[15] Когато в настоящия доклад се споменават национални доклади и констатации, става въпрос за доклади, представени на Комисията съгласно член 6, параграф 1, буква г) от 27-те държави — членки на ЕС, и 6-те държави, които са били участващи държави към края на декември 2020 г. (Исландия, Черна гора, Северна Македония, Норвегия, Сърбия и Турция).

[16] Както е посочено в предишните доклади относно докладите за преглед на риска, SWD(2017) 176; SWD(2020) 330.

[17] Вж. по-горе.

[18] Към момента на публикуване на настоящия доклад докладването с краен срок 2023 г. все още не беше приключило, поради което представените доклади все още не са анализирани. Констатациите не отразяват непременно последните развития на национално равнище.

[19] Доклади не бяха подадени от Черна гора, Северна Македония и Турция (към крайния срок през 2015 г.), Латвия, Малта, Черна гора, Турция (към крайния срок през 2018 г.) и Исландия (към крайния срок през 2020 г.).

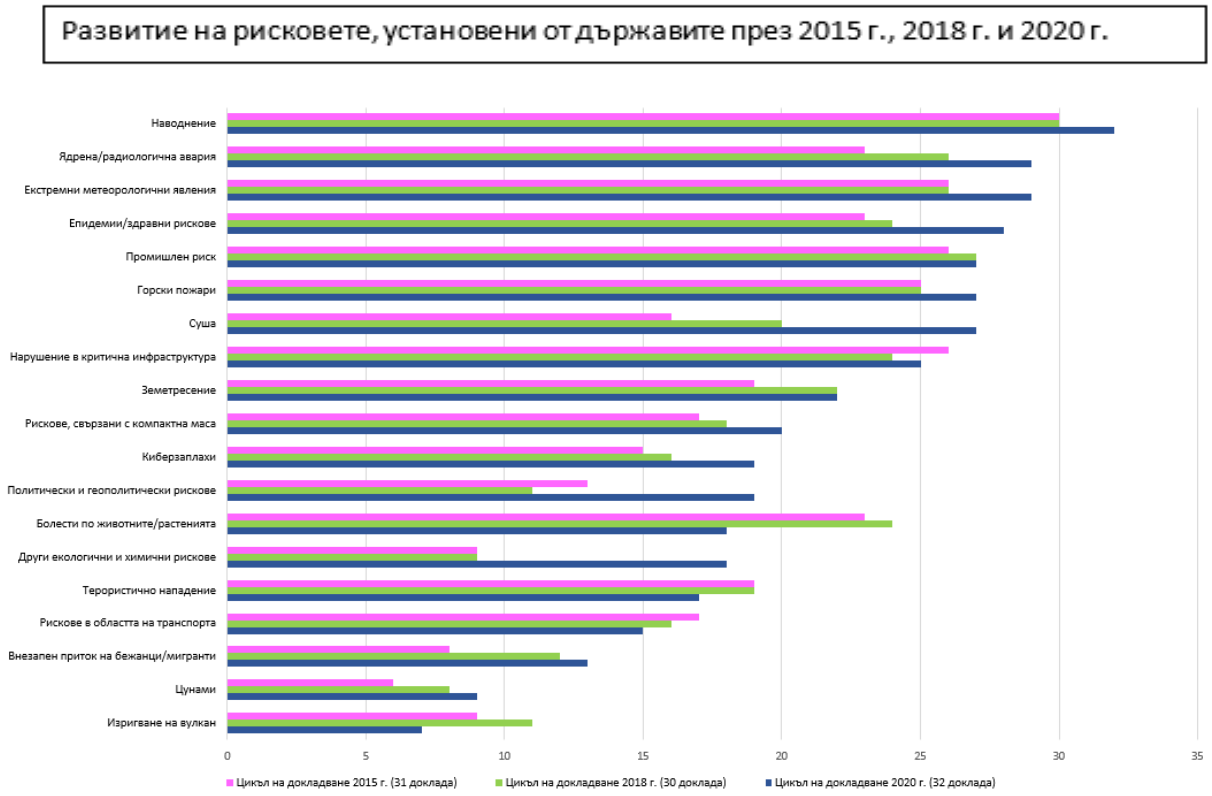
[20] Член 3, параграф 2, буква а) от МГЗС.

преодоляване на пропуските и недостатъците, подобряване на управлението на риска от бедствия и насърчаване на култура на превенция.

4.1 Разбиране и предвиждане на риска

А. Установяване на основни рискове от бедствия[21]

Потвърждават се най-често докладваните основни рискове, будещи безпокойство от 2015 г. насам. При поне две трети от държавите членки и участващите държави основните рискове, свързани с природата и здравето на човека, са наводненията, екстремните метеорологични явления, заплахите за здравето на човека/пандемиите, сушите и горските пожари. Най-честите предизвикани от човека или технологични рискове са ядрените и радиологичните рискове, промишлените рискове и нарушенията в критична инфраструктура.



Фигура 3. Брой държави, които са определили специфичен риск от бедствие като значим в докладите за 2015 г., 2018 г. и 2020 г. Източници: Доклади за 2015 г. (преглед от 2017 г.), доклади за 2018 г. (преглед от 2020 г.), доклади за 2020 г. (обобщаващи доклади относно управлението на риска от бедствия за третото тримесечие).

Безпокойството по отношение на определени рискове от бедствия нараства в цяла Европа. То е нараснало най-много във връзка с риска от суши. Два пъти повече държави — членки на ЕС, определиха сушите като значим риск през 2020 г., отколкото през 2015 г. Безпокойството е нараснало и по отношение на риска от **ядрени и радиологични аварии, рискове, свързани със здравето на човека, киберзаплахи, цунами** и **миграционни движения, рискове, свързани с компактна маса** (свлачища,

[21] Работен документ на службите на Комисията, въпроси 3 и 4.

лавини, каменопади и пропадания), **геополитически и обществени рискове**, **рискове, свързани с транспорта,** и **екологични и химични рискове**[22].

Наред с нововъзникващите рискове повечето държави вече установяват и рискове от по-малко вероятни, но много тежки бедствия. От 2019 г. държавите трябва да установяват **рискове с малка вероятност, но със значими последици.** Докладваните рискове с малка вероятност, но със значими последици варират според държавата. Установените рискове от този вид са най-често ядрени/радиологични рискове, промишлени рискове и земетресения поради потенциално много тежките им въздействия. Две трети от държавите установяват и **нововъзникващи рискове** (новооткрити заплахи или опасности или вече познати рискове, които се очаква да се засилят с времето). Най-често докладваните нововъзникващи рискове са екстремните метеорологични явления, наводненията, горските пожари, пандемиите, политическите и геополитическите рискове, кибернетичните рискове и нарушенията в критична инфраструктура. Появата на даден риск може да е в резултат на засилването на определени причини, например такива, свързани с изменението на климата или повишена уязвимост. То може да отразява и промени във възприятията на риска и подходите за оценка на риска. Освен това е важно да бъдем бдителни по отношение на **рисковете, установени само от малък брой държави**. Например няколко държави посочват слънчевите бури, които биха могли да причинят сериозни нарушения в информационните системи, както и някои екологични и химични рискове, като новите инвазивни чуждоземни видове и загубата на биологично разнообразие.

Само малък брой държави засягат сложните взаимодействия между „природните“ и „причинените от човека“ рискове от бедствия, вземайки предвид сложни, комбинирани и каскадни ефекти в оценката на риска. Почти всички държави обхващат набор от „природни“ и „причинени от човека“ бедствия. Освен това много държави признават въздействията и каскадните ефекти в обществото, като докладват рискове, които включват широк спектър от нарушени критични услуги или прекъсвания на доставките, например в енергийните, водоснабдителните и финансовите системи. Не всички държави се позовават изрично на анализ на взаимодействията между тези рискове, особено по отношение на сложни, комбинирани и каскадни ефекти.

Държавите се съсредоточават предимно върху краткосрочните рискове; обхватът и мащабът на причиненото от човека изменение на климата и влошаването на състоянието на околната среда обаче налагат по-силен акцент върху дългосрочните промени в оценките на риска. Държавите посочват предимно остри (краткосрочни) рискове като наводнения, горски пожари и екстремни метеорологични явления, а не хронични (дългосрочни) опасности[23]. Например само няколко крайбрежни държави докладват за повишена уязвимост на крайбрежните общности или инфраструктура поради покачване на морското равнище или брегова ерозия, което в комбинация с по-екстремни крайбрежни бури ще доведе до увеличаване на риска от крайбрежни наводнения. Свързаните с водните ресурси остри опасности (наводнения, суши, обилни валежи) най-често са докладвани като рискове, свързани с климата, но и като опасности, свързани с температурата (горски пожари, горещи вълни), вятъра (бури) и компактна маса (свлачища). При вторичните ефекти от изменението на климата около

[22] Вж. приложение II към придружаващия работен документ на службите на Комисията и доклада „Преглед на рисковете от природни и причинени от човека бедствия, пред които може да бъде изправен ЕС“, SWD(2020) 3030, фигура 21.

[23] Класификация, предвидена в акта за изпълнение относно докладването съгласно Европейския закон за климата, докладване относно адаптирането (ОВ L 278, 26.8.2020 г., стр. 1).

половината от държавите докладват за рискове, свързани със здравето на човека (напр. епидемии и пандемии), а няколко от тях установяват по-големи заплахи от векторно преносими заболявания поради изменението на климата. Около една трета от държавите се позовават на различни видове смущения във веригите на доставки. Няколко държави посочват въздействия върху конкретни икономически сектори като селското стопанство, енергетиката, горското стопанство, животновъдството, водните ресурси, рибарството, здравеопазването и транспорта.

За да бъдат оценките на риска подготвени за бъдещето, е необходим по-задълбочен анализ на основните причини на риска от бедствия и техните потенциални взаимодействия, но само няколко държави докладват за „динамични“ рискови фактори, различни от изменението на климата. Докладваните основни причини, влияещи на опасностите, уязвимостта и изложеността на рискове, включват изменението на климата, при което въздействията са добре документирани. Само няколко държави посочват други причини като урбанизацията, демографското развитие и влошаването на състоянието на околната среда. Те докладват и за глобализацията и международните и геополитическите развития, наред с развитието на информационните технологии и цифровизацията.

Б. Национални методологии и практики за оценка на риска[24]

Националните методологии за установяване и оценка на риска се различават по отношение на тяхната изчерпателност. Наличието на по-голяма съгласуваност и последователност би улеснило сравняването на докладите между държавите и оценките на риска на европейско равнище въз основа на солиден набор от национални оценки на риска.

За да разберем бъдещето, трябва да познаваме миналото. Националните практики за събиране на данни за последствията от минали бедствия обаче не са систематични и данните са много непълни. Събирането на данни за загубите от бедствия е от съществено значение, за да се осигури изработването на основан на доказателства сценарий и да се подобри количественият анализ на риска. Националните доклади обаче разкриват, че в почти всички държави **събирането на данни за загуби от бедствия е силно разпокъсано и неструктурирано**, като само една държава докладва за последователен подход на национално равнище. Нито една държава не посочва, че е докладвала данни за риска към Центъра за данни за риска на Европейската комисия[25], което трябва да бъде допълнително проучено.

Методологиите за установяване и анализ на риска се различават в различните държави и по отношение на вида риск. Около една трета от държавите докладват, че за целите на установяване на риска извършват анализ въз основа на **сценарий с една опасност**, а сценариите с множество опасности се споменават по-рядко. Само няколко държави предоставиха информация относно използваните от тях критерии за **установяване на рискове с малка вероятност, но със значими последици**. Освен това държавите използват различни системи за **класифициране на рисковете**. Рисковете от бедствия, причинени от природни опасности, са по-ясно класифицирани, но при класифицирането на предизвиканите от човека, технологичните и обществените рискове

[24] Придружаващ работен документ на службите на Комисията, въпроси 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 и 18.
[25] Център за данни за риска към Експертния център за управление на риска от бедствия: https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/risk-data-hub.

се наблюдават по-големи различия. Само няколко държави споменават **времевия хоризонт** на сценариите. Това води до ограничено разбиране за това как и до каква степен са взети предвид важни причини като изменението на климата.

В някои доклади има примери за **изграждане на сценарии**, а в други има препратки към **сценариите за изменението на климата,**установени от Междуправителствения комитет по изменението на климата. **Това обаче не се прави последователно**, което може да доведе до подценяване на рисковете. Обясняването на **елементите на несигурност** е важно от гледна точка на прозрачността във връзка със свързаната с анализа на риска несигурност, например по отношение на ограниченията на данните и използваните модели. Малко над една четвърт от държавите посочват, че вземат предвид елементите на несигурност**.** Прилагането на **принципа на предпазливост** може да бъде от полза за обосноваване на оценката на потенциално сериозен риск от бедствие, при който не може вероятността да не бъде точно оценена; но по-малко от една четвърт от държавите се позовават на подобни съображения.

Използваните методологии за определяне на равнището на риска се различават. Когато рискът не може да бъде оценен чрез вероятностни и количествени средства, за тази цел се използват други качествени подходи. Около половината от държавите са приложили полуколичествени подходи или качествени подходи за определяне на равнището на въздействията. При разглеждането на въздействията по-малко от половината държави посочват, че обхващат **човешките, икономическите, екологичните и политическите/обществените въздействия**. Някои държави обаче докладваха добри примери за по-широк спектър от въздействия, например обществени или финансови въздействия или въздействия върху критична инфраструктура. Повече от две трети от държавите представиха значимостта на всеки риск с помощта на **матрица на риска**[26].

Не всички държави докладват за механизми за редовен преглед, въпреки че редовните прегледи на оценките на риска са необходими, за да се уловят промените по отношение на рисковете. Някои държави заявяват, че преразглеждат редовно оценките на риска, като най-често това се случва на всеки 3 години. В някои държави прегледите се задействат при специфични бедствия или при актуализации на оценките във връзка със специфични рискове[27]; при други се извършва постоянен мониторинг на развитието, свързано с рисковете. В някои държави честотата на прегледите на оценката на риска е определена със закон.

Обществената достъпност до резултатите от оценките на риска е непълна. Обществената прозрачност допринася за повишаване на осведомеността за риска и служи за насърчаване на действия за осигуряване на устойчивост при бедствия. Въпреки това при едва половината от държавите оценките на риска са достъпни за обществеността, а при една четвърт се предоставят връзки към общодостъпни карти на риска. Повечето държави предоставиха информация относно практиките за **картографиране на риска**. Най-често докладваните карти на риска обхващат наводненията[28], следвани от горските пожари, земетресенията и

[26] Насоки за докладване, въпрос 5 (C428, 20.12.2019 г., стр. 8 и нататък).

[27] С Директива 2007/60/ЕО се налагат редовни прегледи на предварителните оценки на риска от наводнения и на плановете за управление на риска от наводнения; съответно плановете за управление на речните басейни трябва да се актуализират на всеки 6 години съгласно Директива 2000/60/ЕО.

[28] Въпреки че съгласно Директива 2007/60/ЕО относно оценката и управлението на риска от наводнения (ОВ L 288, 6.11.2007 г., стр. 186) от всички държави — членки на ЕС, се изисква да картографират

ядрените/радиологичните рискове. Не е предоставена информация за карти на трансграничните рискове.

Налице са някои добри примери за включване на основни заинтересовани страни в процеса на изготвяне на оценки на риска. В повечето държави рамките за **управление** на оценките на риска са заложени в националното законодателство. Най-често те са под ръководството на министерства или агенции, отговарящи за гражданската защита. Заинтересованите страни включват широк кръг от органи на национално и поднационално равнище от различни специализирани сектори (като критична инфраструктура и транспорт), академичните среди, органи от частния сектор (като оператори на критична инфраструктура) и гражданското общество. Самият процес на оценка на риска играе централна роля за повишаване на осведомеността за риска сред основните обществени участници, но в някои случаи изглежда, че процесът на оценка на риска от страна на органите за гражданска защита във връзка със задълженията по МГЗС протича независимо от другите процеси.

Предвид гореизложеното се отправят следните препоръки по отношение на **разбирането и предвиждането на риска**.

Комисията, в сътрудничество с държавите членки и участващите държави, следва да:

- преразгледа работния документ на службите на Комисията от 2010 г. „Насоки за оценка и картографиране на риска за целите на управлението на бедствия“[29] с цел по-нататъшно развитие на изпреварващата оценка на риска на национално равнище и максимизиране на полезните взаимодействия с процесите за оценка на риска, изисквани по други направления от законодателството на ЕС (напр. в областта на критичната инфраструктура, здравеопазването, климата и управлението на риска от наводнения);
- засили обмена на знания между държавите и експертите по отношение на това как допълнително да се подобрят практиките за оценка на риска, включително чрез мрежата за знания.

Държавите членки и участващите държави се приканват да:

- засилят обмена и сътрудничеството между държавите членки и участващите държави с оглед установяване и предвиждане на риска, включително в областта на рисковете с малка вероятност, но със значими последици, и нововъзникващите рискове;
- укрепят процедурите за оценка на риска от бедствия с цел по-добро предвиждане и смекчаване на въздействието на хронични (дългосрочни) рискове, напр. изменението на климата и геополитическите рискове, наред с въздействието на острите (краткосрочни) рискове;
- увеличат максимално полезните взаимодействия с процесите за оценка на риска, изисквани съгласно законодателството на ЕС в други области на политиката (напр. политиките в областта на критичната инфраструктура, здравеопазването, риска от наводнения и климата);

опасностите и рисковете от наводнения, не всички държави са докладвали за наличието на карти на наводненията в обобщаващите доклади за управлението на риска от бедствия.

[29] Работен документ на службите на Комисията (SEC(2010) 1626 от 21.12.2010 г.).

- подобрят систематичното събиране на данни за загуби и щети от минали бедствия с оглед подобряване на разбирането на бъдещи рискове и да предоставят достъп до тези данни чрез Центъра за данни за риска.

4.2 Подобряване на управлението на риска от бедствия

В. Планиране на управлението на риска от бедствия[30]

Три четвърти от държавите членки и участващите държави докладват, че разполагат с цялостна правна рамка за управление на риска от бедствия. Рамките често се допълват от законодателство, с което се установяват поднационални и секторни отговорности. Докладите показват, че специфичните рамки за управление на риска от бедствия (напр. закони за гражданска защита) се допълват от други закони, като секторно или поднационално законодателство. Освен това едва по-малко от половината от държавите докладват, че разполагат с мерки и политики с незадължителна юридическа сила, които допълват правните рамки. За повечето държави основните закони за гражданска защита обхващат и оценката на способността за управление на риска, включително други фази на управлението на риска от бедствия.

Рисковете от бедствия се управляват на национално равнище във всички държави с участието на регионалните и местните органи в различна степен. Повечето държави докладват, че разполагат с различни механизми за **вертикално сътрудничество** между националните и поднационалните равнища, както и с механизми за **хоризонтална координация** за ефективно включване на най-различни заинтересовани страни в управлението на риска от бедствия. Въпреки че министерствата и органите, свързани с гражданската защита, носят основната отговорност за извършването на оценки на риска, едва една трета от държавите докладват за включването на широк кръг органи, отговарящи за други видове политики, или заинтересовани страни от частния сектор. Независимо от това широкото секторно участие в този процес може да допринесе за повишаване на осведомеността за риска и подобряване на процеса.

В две трети от държавите публичните органи, отговарящи за гражданската защита, координират процеса на оценка на риска, готовност и реакция. Около една трета от държавите докладват за включването на други секторни органи и частния сектор като участници, отговарящи за различни форми на превенция (например министерства на околната среда, енергетиката, икономиката, здравеопазването, земеделието и горите). Примери за органи от частния сектор, отговарящи за специфични форми на превенция, са тези, които отговарят за управлението на риска от промишлени аварии и ядрената безопасност.

Над една трета от държавите докладват, че разполагат с документ за планиране на управлението на риска под някаква форма. Около една четвърт от държавите докладват за някакъв вид цялостна национална стратегия за бедствия или сигурност[31]. Освен това повечето държави докладват за **мерки за превенция и готовност** по

[30] Придружаващ работен документ на службите на Комисията, въпроси 3, 13, 15, 16, 21 и 22.

[31] От държавите не се изисква да представят на Комисията планове за управление на риска, нито обобщена информация за тях. Поради това не беше възможно да се извърши цялостна оценка на напредъка по отношение на „*доразвиването и прецизирането на планирането на управлението на риска от бедствия*“.

отношение на установените от тях трансгранични рискове и рискове с малка вероятност, но със значими последици, но нито една от тях не представя мерки за справяне с всички установени рискове. Мерките са насочени основно към готовността, например системи за ранно предупреждение, а докладваните мерки за превенция са по-малко на брой. Например едва няколко държави докладваха за мерки за превенция, свързани с използването на земята и териториалното устройство за целите на управлението на наводнения, промишлени рискове и рискове от земетресения и вулканична активност.

Въпреки че повечето държави докладват за някои мерки за превенция и готовност, предоставената информация за това как тези мерки са били приоритизирани и кога ще бъдат приложени е ограничена. Националните доклади играят основна роля в предоставянето на информация относно установяването на риска и по този начин стоят в основата на решенията за инвестиране в областта на превенцията. Управлението на риска включва също приоритизиране, планиране и финансиране на мерки за готовност и превенция, както и определяне на водещите органи. Въпреки че държавите докладват мерки за трансгранични рискове и рискове с малка вероятност, но със значими последици, много малко от тях предоставят информация за графика за изпълнение на мерките и свързаните с тях договорености за финансиране.

Г. Трансгранично управление на риска[32]

Всички държави членки и участващи държави систематично установяват основни рискове с трансграничен характер. Това е от съществено значение за управлението на риска в европейските държави, които са силно взаимосвързани. Най-често установените трансгранични рискове са ядрените и радиационните аварии, наводненията, горските пожари и пандемиите/епидемиите. За пръв път от държавите беше поискано да определят **процедури и мерки на трансгранично, междурегионално и международно равнище,** както и **мерки за справяне с трансграничните рискове**. В докладите се предоставя информация за управлението на риска, включително във връзка с трансграничното сътрудничество за управление на трансгранични рискове и рискове с презгранично въздействие.

Въпреки че докладите по държави отразяват приоритизирането на процедурите и мерките за управление на установените рискове, изглежда има пропуски в прилагането или в докладването по отношение на тези процедури и мерки. Повечето докладвани **трансгранични мерки** се отнасят до ядрени и радиологични рискове, наводнения, промишлени аварии, горски пожари и нарушения в инфраструктурата. Около 70 % от държавите, които установяват определени трансгранични рискове, предоставят и информация за мерките за управление на тези трансгранични рискове. Нито една държава не докладва за мерки за управление на всички установени от тях трансгранични рискове. Трансграничното сътрудничество е съсредоточено най-вече върху готовността и в по-малка степен върху превенцията и оценките на трансграничния риск. Повечето мерки, докладвани във връзка с трансгранични рискове, са „неструктурни“, като обучение и образование, системи за ранно предупреждение и повишаване на обществената осведоменост.

Често се докладва за международните и европейските рамки. Някои държави се позовават на важното секторно **законодателство на ЕС** за подобряване на трансграничното сътрудничество за управление на някои рискове, особено при

[32] Придружаващ работен документ на службите на Комисията, въпроси 3, 13, 16, 21 и 22.

наводнения[33], големи промишлени аварии[34] и критична инфраструктура[35]. Освен това държавите докладват за широко трансгранично сътрудничество по линия на **международни процеси или организации**, като например Рамката за намаляване на риска от бедствия от Сендай 2015—2030 г. на Организацията на обединените нации (UNDRR), Световната здравна организация (СЗО) и Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО), които са споменати от около една трета от държавите. Само няколко държави се позовават на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) или макрорегионални рамки или организации (напр. по Дунав и около Балтийско море)**.** Една трета от държавите отбелязват, че сам по себе си МГЗС допринася за подобряване на трансграничното сътрудничество. Докладвани са няколко примера за двустранни споразумения за сътрудничество в граничните региони, например по отношение на рисковете, свързани с ранното предупреждение и уведомяване, сътрудничеството при оценките на риска и протоколите за готовност, обмена на информация относно ранните предупреждения и последващата реакция.

Д. Системи за повишаване на осведомеността и оповестяване на рисковете[36]

Не всички държави членки и участващи държави докладват подробно за осведомеността относно риска, въпреки че неблагоприятните последици от бедствията може да бъдат намалени чрез готовност на населението как да действа в случай на извънредни ситуации. Около три четвърти от държавите докладват за някои дейности, извършвани от органите за гражданска защита и други основни органи за предоставяне на **информация за риска от бедствия и повишаване на осведомеността относно риска** сред населението, но специфичната информация е оскъдна. В кампаниите за осведомяване се използват различни средства за комуникация (реклами по телевизията и радиото, социални медии, кратки анимационни филми, листовки и брошури), както и уебстраници, където се предоставя информация за рисковете. Има някои добри примери за образователни кампании.

Държавите информират обществеността за рисковете с оглед повишаване на общата осведоменост относно риска, но само половината от държавите докладват, че оценките им на риска са общодостъпни. Редовните кампании за повишаване на осведомеността относно риска често обхващат всички аспекти на устойчивостта и самозащитата, свързани с рискове и извънредни ситуации, но само няколко държави споделят подробности за тези кампанийни стратегии. Кампаниите за повишаване на осведомеността относно наводненията и горските пожари са най-цитираните кампании във връзка със специфични рискове. Една трета от държавите докладват, чеобразователните системи представляват важни канали за повишаване на осведомеността относно риска.

Оповестяването на риска и предупреждаването на населението са от ключово значение за комуникацията при извънредни ситуации и кризи, но едва малко над половината от държавите докладват, че използват различни начини за предупреждаване на населението в случай на извънредни ситуации. Като примери за докладвани инструменти може да бъдат посочени сирените, съобщенията по мобилните телефони, специалните приложения за смартфони и използването на традиционни медии

[33] ОВ L 288, 6.11.2007 г., стр. 186.
[34] Директива 2012/18/ЕС (ОВ L 197, 24.7.2012 г., стр. 1).
[35] Директива (ЕС) 2022/2557 (ОВ L 333, 27.12.2022 г., стр. 164).
[36] Придружаващ работен документ на службите на Комисията, въпроси 8, 17, 19 и 20.

(радио/телевизия). Обхватът на ранното предупреждение и времето, което може да се даде на населението и на отговорните органи за действие, зависи от вида риск от бедствие. Някои държави се позовават на прилагането на законодателството на ЕС, съгласно което до 2022 г. трябваше да бъде въведено изпращане на предупреждения до обществеността по мобилните телефони[37].

От съществено значение при управлението на риска е да се отговори на нуждите на най-уязвимите групи, но малко държави докладват за подобни дейности. Много малко държави докладват за насоки как да се вземат предвид нуждите на хората с увреждания и други уязвими групи в случай на извънредна ситуация. Няколко държави докладват за конкретни инициативи за повишаване на осведомеността относно риска с оглед подкрепа на уязвимите групи.

Е. Системи за ранно предупреждение и способности за реагиране

Ранното предвиждане на предстоящи бедствия е от решаващо значение за намаляване на неблагоприятните последици. Повечето държави членки и участващи държави докладват, че имат въведени системи за тази цел. Въпреки това едва около половината от държавите, които определят дадени рискове като значими, докладват, че разполагат със системи за ранно предупреждение за тези рискове. Въведени са системи за ранно предупреждение за широк спектър от бедствия, свързани предимно с природни опасности, като най-често са обхванати екстремните метеорологични явления и наводненията, последвани от земетресенията и горските пожари. Що се отнася до технологичните рискове, най-често се докладва за системи за ранно предупреждение за ядрени и радиологични аварии, следвани от системи за ранно предупреждение за кибернетични рискове, нарушения в критична инфраструктура и промишлени аварии. Поради това е важно да се въведе мониторинг в реално време на допринасящите фактори (като условия на суха растителност, водещи до повишен риск от горски пожари, насищане на почвата, водещо до повишен риск от наводнения, сеизмични движения и разпространение на вирусни огнища).

Много държави използват международни или европейски системи за ранно предупреждение, по-специално при сеизмични рискове, ядрен и радиологичен мониторинг и мониторинг на заплахите за здравето, но малко от тях посочват, че използват услугите на „Коперник“. Държавите докладват за някои примери за целенасочени трансгранични системи за ранно предупреждение с уведомяване за бедствия. Докладва се, че участниците в частния сектор отговарят за наблюдението, откриването и прогнозирането на рисковете, свързани с техните икономически дейности.

От съществено значение е да има добре подготвени публични и частни участници, които отговарят за реагиране при извънредни ситуации. Едва няколко държави обаче докладват за съществуваща критична инфраструктура за реагиране при извънредни ситуации. За да могат да управляват средата, която се характеризира с променящи се рискове и засилени опасности, свързани с климата, като наводнения и горски пожари, държавите трябва да подобрят националните си **способности за реагиране**. Около половината от държавите докладват за системи за осигуряване на адекватна поддръжка на активите. Беше предоставена ограничена информация относно

[37] Директива (ЕС) 2018/1972 относно Европейския кодекс за електронни съобщения (ЕКЕС) (ОВ L 321, 17.12.2018 г., стр. 36).

специфичните способности за реагиране при горски пожари, реагиране при наводнения, рискове от вида ХБРЯ[38] и спешни действия от здравен характер.

Предвид гореизложеното се отправят следните препоръки за **подобряване на управлението на риска от бедствия**.

Комисията, в сътрудничество с държавите членки и участващите държави, следва да:

- доразвие споделянето на добри практики между държавите и експертите, включително в рамките на мрежата за знания, с цел подобряване на инструментите за планиране и структурите за вземане на решения, за да подкрепи ефективното управление на риска[39];
- подобри допълнително паневропейските инструменти и услуги за ранно предупреждение. Където е целесъобразно, да засили използването на инструменти като услугата за управление на извънредни ситуации на „Коперник“ и денонощната услуга за научно докладване при извънредни ситуации, предоставяна от Центъра за научни и технически консултации, обхващаща както природни, така и ядрени и радиологични опасности.

Държавите членки и участващите държави се приканват да:

- насърчават подход, обхващащ цялото общество, във всички етапи на процеса на управление на риска от бедствия, който да включва всички заинтересовани страни: публични институции, академични и изследователски органи, частния сектор, гражданското общество и общностите;[40]
- укрепят управлението на риска от бедствия, в това число действията за управление на основните рискове с трансгранични въздействия и свързаните с бедствия рискове, които причиняват или могат да причинят презграничните последици за много държави;
- доразвият системи за ранно предупреждение за значимите рискове и, където е възможно, да използват презграничните системи, разработени от ЕС, като Европейската система за осведоменост при наводнения на „Коперник“, Европейската информационна система за горските пожари и Европейската обсерватория за сушите;
- насърчават по-решителни действия на национално равнище, за да се вземат предвид нуждите на уязвимите групи хора при управлението на рисковете.

4.3 Включване на управлението на риска от бедствия и инвестиране в него

Ж. Междусекторно управление на риска от бедствия[41]

Докладвани са добри примери за това как управлението на риска от бедствия се извършва съгласно политики, различни от тези за гражданска защита, както и от други съответни правителствени отдели и органи. За да се постигне устойчивост

[38] Химични, биологични, радиологични и ядрени рискове.

[39] В съответствие с препоръките и последващите действия от семинара за гражданска защита на тема „Укрепване на управлението за целите на управлението на риска от бедствия в Европа“, проведен на 5—6 юли 2023 г. в рамките на испанското председателство.

[40] Вж. по-горе.

[41] Придружаващ работен документ на службите на Комисията, въпроси 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 и 16.

на равнището на цялото общество обаче, са необходими допълнителни подобрения в междусекторното управление на риска. В националните доклади са представени добри примери за механизми за хоризонтална координация, при които националните управленски структури включват органи от различни сектори през целия цикъл на управление на риска от бедствия, по-специално публични органи, частния сектор, местни органи, гражданското общество, академични и изследователски институции. Предвид наличието на някои пропуски в докладването по отношение на хоризонталната и междусекторната координация и малкото докладвани цялостни стратегии за управление на риска може да се предприемат допълнителни действия за подобряване на профила на инструментите за управление на риска от бедствия, например като се гарантира, че оценките на риска са приложими за други сектори.

Други политики на ЕС също допринасят за устойчивостта при бедствия. В управлението на риска от бедствия трябва редовно да се интегрират нови политически инструменти, разработени на равнището на ЕС, включително тези, разработени в рамките на Европейския зелен пакт[42]. Някои държави докладват за **други политики и закони на ЕС**, подобряващи устойчивостта при бедствия и трансграничното сътрудничество, например такива във връзка с критичната инфраструктура, киберсигурността, адаптирането към изменението на климата, управлението на риска от суши и наводнения, промишлените аварии и сътрудничеството в областта на ядрената безопасност. Тези примери показват, че управлението на риска от бедствия трябва да бъде съгласувано и че трябва да се откриват полезни взаимодействия с други политики, по-специално в областта на изменението на климата, защитата на критичната инфраструктура и устойчивото финансиране.

Въпреки че рисковете от бедствия са по-широкообхватни от свързаните с климата опасности и мерките за адаптиране към изменението на климата обхващат много области извън управлението на риска от бедствия, между двата процеса има значителни полезни взаимодействия. Две трети от държавите докладват, че разполагат с планове за адаптиране на национално равнище. Като примери за области, които са общи за управлението на риска от бедствия и мерките за адаптиране към изменението на климата, може да бъдат посочени мониторингът, събирането и обработката на информация и данни за рисковете от бедствия, свързани с климата. Освен това, за да се даде възможност за постигане на полезни взаимодействия и да се избегне подценяването на рисковете от бедствия, е важно оценките на риска от бедствия да включват прогнози и сценарии за изменението на климата.

Сред основните рискове от бедствия централно място заемат нарушенията в критичната инфраструктура, по-специално нарушенията в енергийните мрежи, водоснабдяването, телекомуникациите, транспортните мрежи, финансовите структури, доставките на храни и здравеопазването. При тях има голям потенциал за каскадни ефекти в други сектори. Някои видове морска критична инфраструктура, като пристанищата, може да станат по-уязвими поради въздействието на изменението на климата, особено поради покачването на морското равнище. Малко над половината от държавите докладват, че са въвели политики за защита на критичната инфраструктура. Една трета от държавите докладват, че са въвели специфични мерки, като планиране за гражданска защита, оценки и анализ на риска и на заплахите, сътрудничество между органи и оператори, процедурни и технически аспекти и специфични за риска мерки.

[42] В приложението към насоките за докладване е показано състоянието на политиките на ЕС в периода преди Европейския зелен пакт.

С политиките за финансирането за устойчиво развитие се предоставят възможности за мерки за адаптиране към изменението на климата и превенция на риска. **Застраховката** при бедствия, чрез която се подпомага възстановяването след бедствия, също може да играе роля в стимулирането на превенцията и „по-интелигентното възстановяване“. Няколко държави споменават в националните си доклади застраховането като частен източник на финансиране на риска от бедствия. Едно проучване относно застраховането при бедствия, проведено сред национални експерти по превенция на бедствия, показва, че застраховката покрива много бедствия, причинени от природни опасности в държавите членки. Въпреки това съществуват значителни пропуски в опазването на климата поради различни пречки като цената на застраховката, ограничаващи условия, тавани на обезщетенията и липса на възможности за застраховане в райони с висок риск[43].

3. Национални публични и частни финансови механизми[44]

Инвестициите в управлението на риска от бедствия изискват адекватно финансиране. Необходими са стабилни национални публични финанси, за да се обезпечат реакцията и възстановяването от нарастващите въздействия, свързани с климата, както и за мерки за готовност, превенция и адаптиране към изменението на климата. В много доклади са дадени примери за национални механизми за финансиране на риска от бедствия. Те включват резерви за непредвидени разходи или средства за специфични бедствия (за каквито се докладва в няколко държави) и прехвърляне на финансовия риск от бедствията с помощта на частни участници, по-специално под формата на **застраховка** при бедствия. Малко над половината от държавите докладват за **гъвкави бюджетни разпоредби** под формата на резерви в бюджетите и средства за непредвидени разходи при извънредни ситуации. Малко държави докладват за специално **финансиране за превенция**, насочено към нарастващата нужда от инвестиции в областта на превенция с цел намаляване на загубите чрез засилена устойчивост. По-често държавите докладват, че разполагат с бюджети за готовност и реагиране при извънредни ситуации[45].

Въпреки че има възможности за финансиране от ЕС за управление на риска от бедствия, включително за превенция, докладваното усвояване е ограничено. Макар и две трети от държавите да са споменали някои фондове на ЕС, докладването не е нито последователно, нито изчерпателно. Например едва около една четвърт от държавите споменават използването на структурни фондове и фондове на политиката на сближаване (2014—2020 г.), въпреки че около две трети от държавите — членки на ЕС, са използвали тези фондове за разходи за управление на риска от бедствия[46].

Одобрението на разходите за управление на риска от бедствия по линия на фондовете на политиката на сближаване през програмния период 2021—2027 г. за

[43] Пропуски в опазването на климата (SWD(2021) 123 final от 27.5.2021 г.).
[44] Придружаващ работен документ на службите на Комисията, въпроси 8, 17, 19 и 20.
[45] Closing the climate protection gap — Scoping policy and data gap [„Отстраняване на пропуските в опазването на климата — измерване на пропуските в политиките и данните“] (SWD(2021) 123 final от 27.5.2021 г.).
[46] 18 настоящи държави — членки на ЕС, са използвали структурни фондове и фондове на политиката на сближаване за управление на риска от бедствия (2014—2020 г.).

всяка държава зависи от подаването на доклади по член 6 (отключващи условия[47]). Получените обобщаващи доклади за управлението на риска от бедствия включват основните рискове, свързани с държавата, но е предоставена много малко информация относно източниците на финансиране, приоритизирането и времевата рамка за прилагане на тези мерки. Поради това Комисията използва допълнителни и допълващи източници на информация, предоставени от държавите членки, като стратегии за адаптиране и други инструменти и стратегии за национално планиране, за да оцени спазването на тези условия за достъп до финансиране по линия на политиката на сближаване на ЕС от страна на държавите — членки на ЕС.

Предвид гореизложеното се отправят следните препоръки относно **включването на управлението на риска от бедствия и инвестирането в него**.

Комисията ще:

- насърчи държавите членки и участващите държави да използват по-систематично наличните фондове на ЕС за инвестиции в областта на превенцията, готовността и адаптирането към изменението на климата;
- разгледа варианти за засилен междусекторен подход с цел стимулиране на превенцията на риска от бедствия в основните политики и фондове.

Държавите членки и участващите държави се приканват да:

- вземат предвид необходимостта от междусекторни стратегии за управление на риска от бедствия с оглед по-нататъшното развитие на националните възможности за финансиране на риска от бедствия, включително за превенция;
- разгледат възможността за увеличаване на финансирането за управление на риска от бедствия и адаптиране към изменението на климата през текущите програмни периоди.

4. НАПРЕДЪК В ПРАВНАТА РАМКА НА ЕС ЗА УСТОЙЧИВОСТ ПРИ БЕДСТВИЯ

Широк набор от секторно законодателство и политики на ЕС допринасят за укрепването на устойчивостта при бедствия. Правната и политическата рамка за управление на риска от бедствия е по-широкообхватна от гражданската защита. Това вече беше споменато в приложението към насоките за докладване относно управлението на риска от бедствия от 2019 г., където са посочени политиките на ЕС, обхващащи множество аспекти на управлението на риска от бедствия. От декември 2019 г. насам ЕС доразви своята политическа и правна рамка във връзка с Европейския зелен пакт и с мерките, предприети за справяне с пандемията от COVID-19 и агресивната война на Русия срещу Украйна. Като примери за по-нови развития, които трябва да бъдат допълнително разгледани в рамките на усилията за засилване на превенцията и готовността в държавите членки и, където е приложимо, участващите държави, може да бъдат посочени:

[47] За да се даде възможност на държавите членки да получат достъп до фондовете на политиката на сближаване на ЕС, с Регламент (ЕС) 2021/1060, приложение IV (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 159) се определят условията, свързани със спазването на правото на Съюза от страна на държавите — членки на ЕС. По отношение на управлението на риска от бедствия тези условия включват подаване на доклади по член 6 и предоставяне на информация за установяване на риска, приоритизиране на мерките и механизми за финансиране и планиране.

- **Европейският закон за климата**[48], който включва целите за адаптиране към изменението на климата. С оценката на климатичния риск на ЕС (EUCRA)[49] — (предстоящ) доклад на Европейската агенция за околна среда — следва да се предостави информация относно бъдещите оценки на климата и риска от бедствия. Информацията за основни свързани с климата опасности и въздействия, докладвана от държавите в обобщаващите доклади за управлението на риска от бедствия, допринесе за изготвянето на EUCRA.
- **Директивата за устойчивостта на критичните субекти**[50] обхваща готовността, реакцията и международното сътрудничество в по-широк кръг от сектори, които са определени като уязвими съгласно оценката на риска по член 6. Тя обхваща и публични администрации като тези, отговарящи за гражданската защита. Държавите — членки на ЕС, трябва да извършват оценки на риска, като вземат предвид оценките на риска по МГЗС. Освен това операторите на критични субекти трябва да разработят оценка на риска и да приложат мерки за превенция и защита. С Директивата[51] относно мерки за **високо общо ниво на киберсигурност** се създава **механизъм за управление на кризи в областта на киберсигурността** в пълна съгласуваност с хоризонталните и секторните механизми, включително МГЗС. Директивата налага извършването на координирани оценки на риска за сигурността на критичните вериги на доставки.
- Изпълнението на **Директивата за наводненията** и **Рамковата директива за водите** е важно за управлението на риска от бедствия[52]. Някои закони на ЕС в областта на водите са изменени или създадени, за да се обърне внимание на аспектите на устойчивостта при бедствия, по-специално на **рисковете по веригата на доставки на питейна вода и достъпа до безопасна питейна вода**[53] и **повторното използване на отпадъчни води** в селското стопанство с цел справяне с нарастващия недостиг на вода и сушите[54].
- В **Стратегията на ЕС за горите за 2030 г.**[55] се призовава за по-устойчиви гори и адекватно управление в зоните, където има риск от пожари. Призовава се за управление и планиране на ландшафта, възстановяване на екосистемите, управление на горивата чрез паша и контролирани пожари, както и включване на експертния опит и наличните ресурси във всички съответни области на политиката в интегрираното управление на риска от горски пожари.
- Готовността за бъдещи пандемии и други заплахи за здравето, изискващи внимание на равнището на Съюза, се увеличи с приемането на Европейския здравен съюз и със създаването на **Европейския орган за готовност и реакция при извънредни здравни ситуации (HERA)**.
- С **Европейския кодекс за електронни съобщения** се изисква от държавите членки до 2022 г. да създадат системи за предупреждаване на обществеността с цел оповестяване на рисковете сред населението чрез мобилните телефони.[56]

[48] Европейски закон за климата (europa.eu) (ОВ L 243, 9.7.2021 г., стр. 1).
[49] https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment/index_html/
[50] ОВ L 333, 27.12.2022 г., стр. 164.
[51] ОВ L 333, 27.12.2022 г., стр. 80.
[52] Директиви 2007/60/ЕО и 2000/60/ЕО. Доклади за изпълнение — Европейска комисия (europa.eu)
[53] Директива (ЕС) 2020/2184, ОВ L 435, 23.12.2020 г., стр. 1.
[54] Регламент (ЕС) 2020/741. (ОВ L 177, 5.6.2020 г., стр. 32).
[55] COM(2021) 572.
[56] ОВ L 321, 17.12.2018 г., стр. 36.

- **Таксономията на инвестициите за устойчиво развитие**[57] може да допринесе за привличане на частно финансиране с оглед повишаване на осведомеността относно риска от бедствия и предприемане на мерки за адаптиране в широк спектър от икономически дейности. В **Стратегията на ЕС за финансирането за устойчиво развитие**[58] се посочва необходимостта от повишаване на грамотността на финансовите участници по отношение на климатичните рискове, за да се подобри разбирането на високорисковите инвестиции с оглед на свързаните с климата рискове. Дейностите за повишаване на осведомеността относно риска от бедствия може да допринесат за този вид грамотност.
- Налично е **финансиране от Съюза** за управление на риска от бедствия по линия на няколко инструмента на ЕС, например фондовете на политиката на сближаване, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Механизма за възстановяване и устойчивост. В периода 2021—2027 г. общият размер на подкрепата на ЕС, предназначена за управление на риска от бедствия и адаптиране към изменението на климата по тези три инструмента, достига близо 26 милиарда евро. По рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“ също се предоставя подкрепа за управлението на риска от бедствия. Освен това по фонд „Солидарност“ на ЕС се покриват частично щети от бедствия. Предвид тенденцията за увеличаване на икономическите щети в резултат на бедствия в Европа следва да се разгледа възможността за допълнително укрепване на фонда.
- Чрез Инструмента за техническа подкрепа (ИТП) на Европейската комисия държавите членки имат достъп до **специализиран технически експертен опит** и могат да получат помощ за проектирането и прилагането на реформи, включително в областта на управлението на риска от бедствия[59]. В рамките на МГЗС също се предоставя подкрепа за техническа помощ и проекти на национално равнище и трансгранични проекти, насочени към укрепване на управлението на риска от бедствия[60].
- В контекста на реформата на икономическото управление Комисията участва активно в дискусии със заинтересованите страни (министерства на финансите на държавите членки, независими фискални институции, неправителствени организации и застрахователи) относно това как да бъдат **отразени фискалните разходи във връзка с изменението на климата в националните бюджетни рамки**. Чрез прегледа на основните концепции за финансиране на риска от бедствия, доказателствата от държавите членки и основните елементи на стратегия за финансиране на риска от бедствия с оглед ограничаване на фискалните разходи за свързани с климата бедствия се цели да се повиши осведомеността и да се насърчи обменът на най-добри практики сред държавите членки[61].

За ефективно и съгласувано междусекторно управление на риска трябва да се вземат предвид тези и други бъдещи развития в развиващата се политика за управление на

[57] Регламент (ЕС) 2020/852 ОВ L 198, 22.6.2020 г., стр. 13).
[58] COM(2021) 390 final.
[59] Инструмент за техническа подкрепа (ИТП) (europa.eu)
[60] Проекти за превенция и готовност в гражданската защита — Европейска комисия (europa.eu)
[61] Финансиране на риска от бедствия: основни концепции и данни от държавите — членки на ЕС (europa.eu), 2021 г. и Финансиране на риска от бедствия: ограничаване на фискалните разходи за бедствия (europa.eu), 2022 г.

риска. В междинния преглед на рамката от Сендай[62] беше отбелязано, че множество политики допринасят за намаляване на риска от бедствия, например управлението на риска от наводнения и суши в политиката за водите, политиката за киберсигурност, политиките за горското стопанство и биологичното разнообразие, здравните политики, научните изследвания и инструментите за управление на риска от бедствия, като например наблюденията на Земята.

5. ПЪТЯТ КЪМ УСТОЙЧИВА НА БЕДСТВИЯ ЕВРОПА

Управлението на риска от бедствия е в полза за обществото като цяло и играе основна роля в изграждането на устойчиви общества. Многобройните животи, отнети при бедствия в резултат от екстремните метеорологични явления през последните години, ни напомнят, че независимо колко бърза е реакцията, превенцията води до най-големи ползи в дългосрочен план. Превенцията и готовността за бъдещи бедствия са от съществено значение, ако искаме да защитим обществото, природата и културното ни наследство. Гражданската защита не може да работи независимо от другите сектори; от съществено значение е сътрудничеството между секторите през целия цикъл на управление на риска от бедствия.

МГЗС беше създаден, за да се изгради рамка на ЕС за помощ за реагиране при бедствия, когато са надхвърлени националните способности. През годините с прегледите на МГЗС тази рамка беше разширена отвъд реакцията при бедствия, за да обхване по-широк спектър от дейности в областта на готовността и превенцията на бедствия. С член 6 се създава рамка за управление на риска. Настоящият доклад показва, че въпреки че е постигнат значителен напредък, са необходими допълнителни действия на различни равнища.

С **целите на Съюза за устойчивост при бедствия**, приети през февруари 2023 г., нараства значимостта на действията за превенция на бедствия и управление на риска на равнището на ЕС и на национално равнище и се определя амбициозна обща програма за бъдещи действия. В съответствие с действията, предвидени в съобщението относно целите на Съюза за устойчивост при бедствия, в настоящия доклад са определени **множество допълнителни действия и препоръки**, които са необходими за постигането на тези цели в държавите по МГЗС. Целите на Съюза за устойчивост при бедствия представляват конкретен принос на сектора на гражданската защита за изграждането на цялостната ни устойчивост при бедствия в Европа. Държавите членки и участващите държави се приканват да предприемат действия за изпълнение и постигане на напредък по отношение на тези цели, включително в контекста на различните дейности по член 6.

Щетите от катастрофични събития се увеличават неимоверно, а общата ни способност да поемаме тези шокове и да се възстановяваме от тях е ограничена. Поради това са необходими повече и по-добри инвестиции с цел превенция в „подход, обхващащ целия ЕС“. Тъй като контекстът на рисковете от бедствия продължава да се развива и сме изправени пред последиците от изменението на климата, Комисията ще продължи да работи неуморно за по-нататъшното укрепване на устойчивостта на ЕС по отношение на бъдещи рискове.

[62] SWD(2023) 151 final.