EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.3.2024
COM(2024) 130 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o napredku pri izvajanju člena 6 sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (Sklep št. 1313/2023/EU)

Preventiva pred tveganji nesreč v Evropi in njihovo obvladovanje

1. UVOD

Živimo v **novem okolju obvladovanja tveganj nesreč**. Zadnjih nekaj let smo priča rekordnim temperaturam in številnim uničujočim nesrečam. Evropsko celino in njeno sosedstvo so prizadeli katastrofalni vročinski valovi, požari v naravi, suše in poplave. Ob nepričakovano hitrem pojavu **podnebnih sprememb** bodo ekstremni vremenski dogodki ter ogroženost življenj in možnosti preživljanja v prihodnosti najverjetneje še pogostejši. Poleg tega **vse slabše svetovne varnostne razmere ter sovpadanje drugih nevarnosti in pretresov**, vključno z grožnjami za zdravje in hibridnimi grožnjami, potresi in motnjami v kritični infrastrukturi, predstavljajo vse večja tveganja za evropsko družbo.

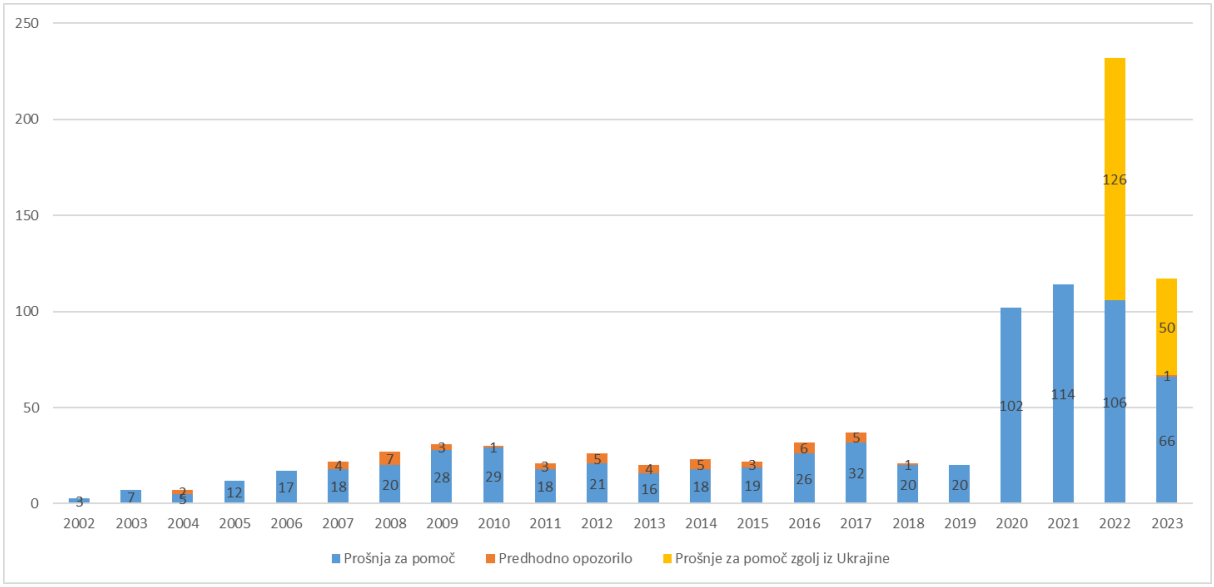
Člen 196 Pogodbe o delovanju Evropske unije (EU) določa, da mora EU spodbujati sodelovanje med državami članicami, da bi izboljšala učinkovitost sistemov preprečevanja naravnih nesreč ali nesreč, ki jih povzroči človek, in varstva pred njimi. Ukrepi EU tako podpirajo in dopolnjujejo nacionalne ukrepe na področju preventive, pripravljenosti in odzivanja. EU je leta 2001 vzpostavila mehanizem Skupnosti na področju civilne zaščite, ki se je osredotočal na sodelovanje med državami članicami EU pri odzivanju na nesreče. Evropska komisija od takrat usklajuje medsebojno podporo med državami članicami. Leta 2013 je bil sprejet sklep o **mehanizmu Unije na področju civilne zaščite**[1], da bi še okrepili ta prizadevanja in pripravljenost na izredne razmere na vseh ravneh. Kadar kriza katere koli vrste presega zmogljivosti ene same države, ta mehanizem zagotavlja operativno ogrodje za skupen odziv Evrope tako znotraj EU (vključno z najbolj oddaljenimi regijami) kot zunaj nje. Center za usklajevanje nujnega odziva (ERCC), ki deluje 24 ur na dan in sedem dni v tednu, omogoča obsežne in zelo različne operacije odzivanja v izrednih razmerah (npr. ob požarih v naravi, poplavah, pandemijah, razseljevanju prebivalstva), včasih tudi sočasno.

Kot je navedeno v sporočilu Komisije „Obvladovanje podnebnih tveganj – zaščita ljudi in blaginje“[2], se bodo podnebna tveganja v prihodnjih desetletjih še naprej povečevala, svetovne povprečne temperature so že skoraj za 1,5 °C višje od predindustrijske ravni, segrevanje pa je v Evropi dvakrat višje kot na svetovni ravni. Potreba po nadaljnji krepitvi celotnega cikla obvladovanja tveganj nesreč še nikoli ni bila tako velika – od ocene tveganj in predhodnih ukrepov, preprečevanja in pripravljenosti do odzivanja in obnove.

Povpraševanje po pomoči v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite se je v zadnjem desetletju močno povečalo.

[1] Sklep št. 1313/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite, kakor je bil spremenjen, UL L 347, 20.12.2013, str. 924, v nadaljnjem besedilu: sklep o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite. V mehanizem Unije na področju civilne zaščite je vključenih 27 držav članic in deset sodelujočih držav (Islandija, Črna gora, Severna Makedonija, Norveška, Srbija in Turčija; Albanija ter Bosna in Hercegovina sta se pridružili leta 2022; Republika Moldavija in Ukrajina sta se pridružili leta 2023).

[2] COM(2024) 91 final z dne 12.marca 2024.



*Slika 1. Število prošenj za pomoč v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite s strani držav članic EU in sodelujočih držav, kadar so nacionalne odzivne zmogljivosti preobremenjene. *Ukrajina je leta 2022 ERCC predložila 126 prošenj za pomoč, leta 2023 pa še 50 prošenj, potem ko je tik pred začetkom ruske invazije aktivirala mehanizem Unije na področju civilne zaščite. Vir: ERCC, januar 2024.*

Ta mehanizem že več kot dve desetletji podpira in dopolnjuje prizadevanja držav članic tudi na področju preventive pred nesrečami in pripravljenosti nanje. Glede na vse večja tveganja in izzive pri obvladovanju nesreč je bistveno vzpostaviti učinkovito in usklajeno **obvladovanje tveganj nesreč** z ustreznim poudarkom na **preventivi**, kot je določeno v členu 6 sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite. S tem členom se uvaja splošni okvir za preventivo pred nesrečami, da bi se dosegla višja raven zaščite pred nesrečami in odpornosti proti njim ter spodbujala preventivna kultura, ki upošteva tudi verjetne posledice podnebnih sprememb.

V skladu s členom 5(1), točka (g), sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite mora Komisija redno poročati o napredku pri izvajanju člena 6. V tem prvem poročilu Evropskemu parlamentu in Svetu je predstavljen **napredek pri izvajanju člena 6**[3], vključena pa so tudi priporočila za obvladovanje tveganj nesreč, ki bo primerno za prihodnost. Spremni delovni dokument služb Komisije[4] vsebuje podrobnejše informacije o izvajanju člena 6 in analizi Komisije v zvezi z zbirnimi poročili o obvladovanju tveganj nesreč, ki so jih države članice in sodelujoče države predložile med koncem leta 2020 in septembrom 2022.

2. UKREPI, SPREJETI ZA IZVAJANJE ČLENA 6

Člen 6 se osredotoča na obvladovanje tveganj, pri čemer je splošni cilj spodbujanje učinkovitega in skladnega pristopa k preventivi pred nesrečami in pripravljenosti nanje. Od leta 2013 je bil dvakrat revidiran[5]. Ta oddelek vsebuje pregled določb zadevnega člena in

[3] Na podlagi člena 5(1), točka (g), sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite mora Komisija „v skladu z roki iz točke (d) člena 6(1) redno poroča[ti] Evropskemu parlamentu in Svetu o napredku pri izvajanju člena 6“.
[4] SWD(2024) 130 z dne 12. marca 2024.
[5] Akta o spremembah: Sklep (EU) 2019/420 (UL L 77, 20.3.2019, str. 1); Uredba (EU) 2021/836 (UL L 77, 26.5.2021, str. 1).

ukrepov, ki so jih Komisija, države članice in sodelujoče države sprejele za njegovo izvajanje. Predlagana so tudi priporočila za prihodnje ukrepe.

Nadaljnji razvoj učinkovitih in skladnih praks obvladovanja tveganj na nacionalni ravni *(člen 6(1), točke (a) do (d), in člen 6(3))*

V členu 6(1), točke (a) do (d), je navedeno, da morajo **države članice in sodelujoče države**[6] **pripraviti ocene tveganj** in **ocene zmožnosti obvladovanja tveganj** na nacionalni ali ustrezni podnacionalni ravni. Države morajo Komisiji vsaka tri leta predložiti povzetek pomembnih elementov teh ocen. V skladu s tem členom morajo države tudi nadalje razvijati **načrtovanje za obvladovanje tveganj nesreč**.

Države so Komisiji zagotovile poročila o nacionalnih ocenah tveganj za poročevalni obdobji 2015 in 2018. Leta 2017 so ji predložile tudi nacionalna poročila o ocenjevanju zmožnosti obvladovanja tveganj. Ugotovitve iz poročil, predloženih v letih 2015 in 2018, so bile predstavljene v drugem in tretjem poročilu z naslovom Pregled tveganj naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, s katerimi se lahko sreča Evropska unija[7].

V skladu s členom 6(3) je morala Komisija skupaj z državami članicami in sodelujočimi državami pripraviti **smernice za lažjo predložitev zbirnih poročil** o ocenah tveganj in ocenjevanju zmožnosti obvladovanja tveganj[8]. V skladu s členom 6(1), točka (d), morajo države poročati tudi o **čezmejnih tveganjih in tveganjih z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami**.

Komisija je skupaj z državami pripravila **Smernice za poročanje o obvladovanju tveganj nesreč**. Smernice so bile objavljene leta 2019[9]. Poročila v okviru prvega roka za poročanje v skladu s temi smernicami (konec leta 2020) je predložilo 32 od 33 držav[10]. Ugotovitve iz teh poročil so navedene v oddelku 3.

Medsebojni pregledi – krepitev nacionalnih zmožnosti obvladovanja tveganj *(člen 6(1), točka (e))*

Okvir medsebojnih pregledov je orodje za krepitev vzajemnega učenja med državami z namenom krepitve zmogljivosti za preventivo in pripravljenost. Medsebojni pregledi so prostovoljni, v njih pa sodelujejo nacionalni strokovnjaki iz držav članic in sodelujočih držav, ki skrbno pregledajo nacionalne prakse države, za katero se izvaja medsebojni pregled.

Za medsebojni pregled se je odločilo 16 držav, vključno z osmimi sedanjimi državami članicami EU, tremi sodelujočimi državami in več tretjimi državami[11]. Komisija je leta 2020 vzpostavila okrepljen in prožnejši okvir medsebojnih pregledov. Leta 2023 je pripravila tudi

[6] V skladu s členom 28(1a) mehanizma Unije na področju civilne zaščite sodelujoče države sodelujejo pri dejavnostih mehanizma Unije v skladu s cilji, zahtevami, merili, postopki in roki, določenimi v sklepu. Države članice EU in sodelujoče države se v nadaljevanju tega poročila imenujejo „države“, razen če je navedeno drugače, tj. „države članice EU“ ali „sodelujoče države“.

[7] SWD(2017) 176 z dne 23. maja 2017; SWD(2020) 330 z dne 30. novembra 2020.

[8] Poročila je bilo treba predložiti do konca decembra 2020 in nato vsaka tri leta.

[9] Obvestilo Komisije Smernice za poročanje o obvladovanju tveganj nesreč, člen 6(1)d Sklepa št. 1313/2013/EU (2019/C 428/07), UL C 428, 20.12.2019, str. 8. Te smernice se med drugim kot na referenčni dokument sklicujejo na delovni dokument služb Komisije (SEC(2010) 1626 z dne 21. decembra 2010) Smernice za ocenjevanje in prikaz tveganj na področju obvladovanja nesreč.

[10] Islandija ni predložila poročila v okviru roka za leto 2020. Albanija, Bosna in Hercegovina, Republika Moldavija in Ukrajina v letu 2020 še niso bile sodelujoče države in zanje ni veljala obveznost poročanja.

[11] BG, CY, EE, FI, MN, MT, PL, PT, RO, RS, TR ter Gruzija, Tunizija, Alžirija, Republika Moldavija in Združeno kraljestvo (kot takratna država članica EU).

ciljno usmerjen okvir medsebojnih pregledov za preventivo pred požari v naravi kot odziv na obdobja hudih požarov v naravi v zadnjih letih. Okrepljeni okvir medsebojnih pregledov dopolnjuje povečanje odzivnih zmogljivosti na ravni EU prek rescEU. Leta 2024 bodo izvedeni trije ciljno usmerjeni medsebojni pregledi na področju požarov v naravi, in sicer v Grčiji, Italiji in zvezni deželi Brandenburg (Nemčija).

Krepitev razumevanja nesreč z izboljšanjem znanja o nesrečah *(člen 6(1), točka (f))*

Sklep o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite je bil leta 2021 spremenjen tudi tako, da je v členu 6(1), točka (f), navedeno, da morajo države članice in sodelujoče države izboljšati **zbiranje podatkov o izgubah zaradi nesreč**, da se zagotovi priprava z dokazi podprtih scenarijev.

Komisija je razvila vozlišče podatkov o tveganjih[12], da bi se od držav in drugih akterjev zbirali podatki o tveganju nesreč, vključno s podatki o izgubah zaradi nesreč. Analiza nacionalnih praks pri zbiranju podatkov o izgubah zaradi nesreč, navedenih v zbirnih poročilih o obvladovanju tveganj nesreč, še vedno kaže na številne pomanjkljivosti[13].

Mehanizmi za okrepitev preventive in pripravljenosti *(člen 6(2) in (4))*

V členu 6(2) je predviden **poseben posvetovalni mehanizem za izboljšanje preventive in pripravljenosti** med državami članicami in sodelujočimi državami, ki so izpostavljene podobnim vrstam nesreč.

Ta mehanizem za posvetovanje z nekaterimi državami o posebnih tveganjih do zdaj še ni bil uporabljen, saj se je dajala prednost rednim in vključujočim izmenjavam z vsemi državami o tveganjih nesreč. Primeri takih vključujočih posvetovanj o posebnih tveganjih vključujejo srečanja za izmenjavo pridobljenih izkušenj, pripravljenost na obdobja požarov v naravi, izmenjave o razvoju sistemov zgodnjega opozarjanja in srečanja o preventivi pred nesrečami s strokovnjaki iz držav.

V členu 6(4) je določen poseben mehanizem za okrepitev ravni preventive in pripravljenosti držav članic, ki **pogosto zaprosijo za enako vrsto pomoči v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite, in sicer za enako vrsto nesreče (člen 6(4))**. Če država v treh zaporednih letih zaprosi za enako vrsto pomoči za enako vrsto nesreče, mora Komisija natančno analizirati razloge in okoliščine aktiviranja mehanizma. Komisija lahko na podlagi ugotovitev te analize predlaga napotitev strokovnjakov na teren, svetuje ali oblikuje priporočila. Odloči lahko tudi, da taki ukrepi niso potrebni.

Namen tega praga je zagotoviti, da države glede na intenzivnost tveganja okrepijo svoja prizadevanja na področju preventive.

Komisija izvaja natančno analizo razlogov in okoliščin prošenj za pomoč, prejetih med letoma 2019 in 2023 za enako vrsto nesreče, da bi ocenila, ali so bili izpolnjeni pogoji za uporabo mehanizma iz člena 6(4).

Cilji Unije za odpornost na nesreče *(člen 6(5))*

Cilji Unije za odpornost na nesreče so bili v člen 6(5) vključeni v okviru revizije sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite iz leta 2021. Gre za nezavezujoče cilje na področjih civilne zaščite, ki so strateškega pomena za povečanje odpornosti EU in njenih držav

[12] Vozlišče podatkov o tveganjih v okviru centra znanja za obvladovanje tveganj nesreč (DRMKC) (europa.eu).
[13] Glej poglavje 3.

članic ter sodelujočih držav, da se zagotovi skupno izhodišče za boljše obvladovanje tveganj nesreč z večdržavnimi čezmejnimi učinki.

Prvi cilji Unije za odpornost na nesreče so bili razviti v sodelovanju z državami članicami in sodelujočimi državami, Komisija pa jih je sprejela februarja 2023[14]. Z njimi se krepi cikel preventive pred nesrečami, pripravljenosti in odzivanja nanje ter sanacije, izvajajo pa jih Komisija in države članice.

Glede na zgoraj navedeni razvoj dogodkov so za nadaljnje **izvajanje člena 6** predlagana naslednja priporočila:

Komisija bo:

- še naprej spodbujala uporabo okvira medsebojnih pregledov kot orodja, ki državam omogoča ocenjevanje njihovih zmožnosti obvladovanja tveganj, da bi zagotovile učinkovitost in skladnost svojih pristopov k preventivi pred nesrečami in pripravljenosti nanje,
- natančno analizirala razloge in okoliščine aktiviranja mehanizma za enako vrsto nesreče, da bi ocenila, ali so bili izpolnjeni pogoji za uporabo mehanizma iz člena 6(4),
- redno spremljala in analizirala razloge in okoliščine aktiviranja mehanizma za isto vrsto nevarnosti, da bi države članice in sodelujoče države podprla pri njihovih prizadevanjih za okrepitev njihove ravni preventive in pripravljenosti.

Komisija bi morala skupaj z državami članicami in sodelujočimi državami:

- revidirati smernice za poročanje za predložitev zbirnih poročil o obvladovanju tveganj nesreč, da se vključi izvajanje ciljev Unije za odpornost na nesreče v naslednjem ciklu poročanja, ter poiskati načine za poenostavitev in racionalizacijo postopka poročanja,
- sprejeti ukrepe za zagotovitev, da se dosežejo cilji Unije za odpornost na nesreče,
- sprejeti ukrepe za izboljšanje sistematičnega zbiranja podatkov o izgubah zaradi nesreč.

3. KLJUČNE UGOTOVITVE O OBVLADOVANJU TVEGANJ NESREČ IN PREVENTIVI PRED NESREČAMI

Komisija je **na podlagi** analize zbirnih poročil držav članic in sodelujočih držav, ki jih je imela na voljo, opredelila **ključne ugotovitve** o obvladovanju tveganj nesreč in preventivi pred nesrečami[15]. Kjer je ustrezno, odražajo ugotovitve iz prejšnjih nacionalnih ocen tveganj, ki so jih države predložile v skladu s členom 6 (2015, 2018)[16]. Spremni delovni dokument služb Komisije[17] vsebuje dodatne podrobnosti o ugotovitvah teh poročil[18].

[14] Priporočilo Komisije o ciljih Unije za odpornost na nesreče, UL C 56, 15.2.2023, str. 1. Sporočilo Cilji Evropske unije za odpornost na nesreče: Skupno ukrepanje za prihodnje izredne razmere, COM(2023) 61 final z dne 8. februarja 2023.

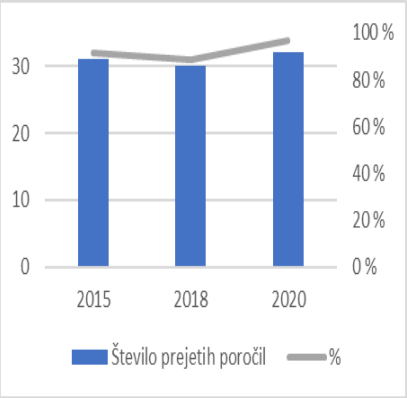
[15] Kadar se to poročilo sklicuje na nacionalna poročila in ugotovitve, gre za poročila, ki jih je Komisiji v skladu s členom 6(1), točka (d), predložilo 27 držav članic EU in šest držav, ki so bile konec decembra 2020 sodelujoče države (Islandija, Črna gora, Severna Makedonija, Norveška, Srbija in Turčija).

[16] Kot je navedeno v prejšnjih poročilih o pregledu tveganj, SWD(2017) 176; SWD(2020) 330.

[17] Glej zgoraj.

[18] V času objave tega poročila je poročanje v okviru roka za leto 2023 še potekalo, predložena poročila pa še niso bila analizirana. Ugotovitve ne odražajo nujno nedavnega razvoja dogodkov na nacionalni ravni.

V skladu s členom 6(1), točka (d), je treba **nacionalna poročila o obvladovanju tveganja nesreč** Komisiji predložiti vsaka tri leta. Stopnja poročanja od leta 2013 ostaja razmeroma stabilna in visoka, čeprav nepopolna. Komisija je prejela 31 (od 34) poročil v okviru roka za leto 2015, 30 (od 34) poročil v okviru roka za leto 2018 in 32 (od 33) poročil v okviru roka za leto 2020[19].



*Slika 2. **Kazalnik**[20] mehanizma Unije na področju civilne zaščite za spremljanje, evalvacijo in ocenjevanje uporabe zakonodaje o zadevnem mehanizmu se nanaša na člen 6, z njim pa se spremlja „napredek pri izvajanju okvirnih dejavnosti za preventivo pred nesrečami: merjen s številom držav članic, ki so Komisiji dale na voljo informacije iz točke (d) člena 6(1)“.*

V naslednjih oddelkih so povzete ključne ugotovitve na podlagi analize, ki jo je Komisija izvedla v zvezi z odgovori na 24 vprašanj iz smernic za poročanje, in sicer o oceni tveganj (vprašanja 1–8), oceni zmožnosti obvladovanja tveganj (vprašanja 9–20) ter prednostnih ukrepih za pripravljenost in preventivo (vprašanja 21–24).

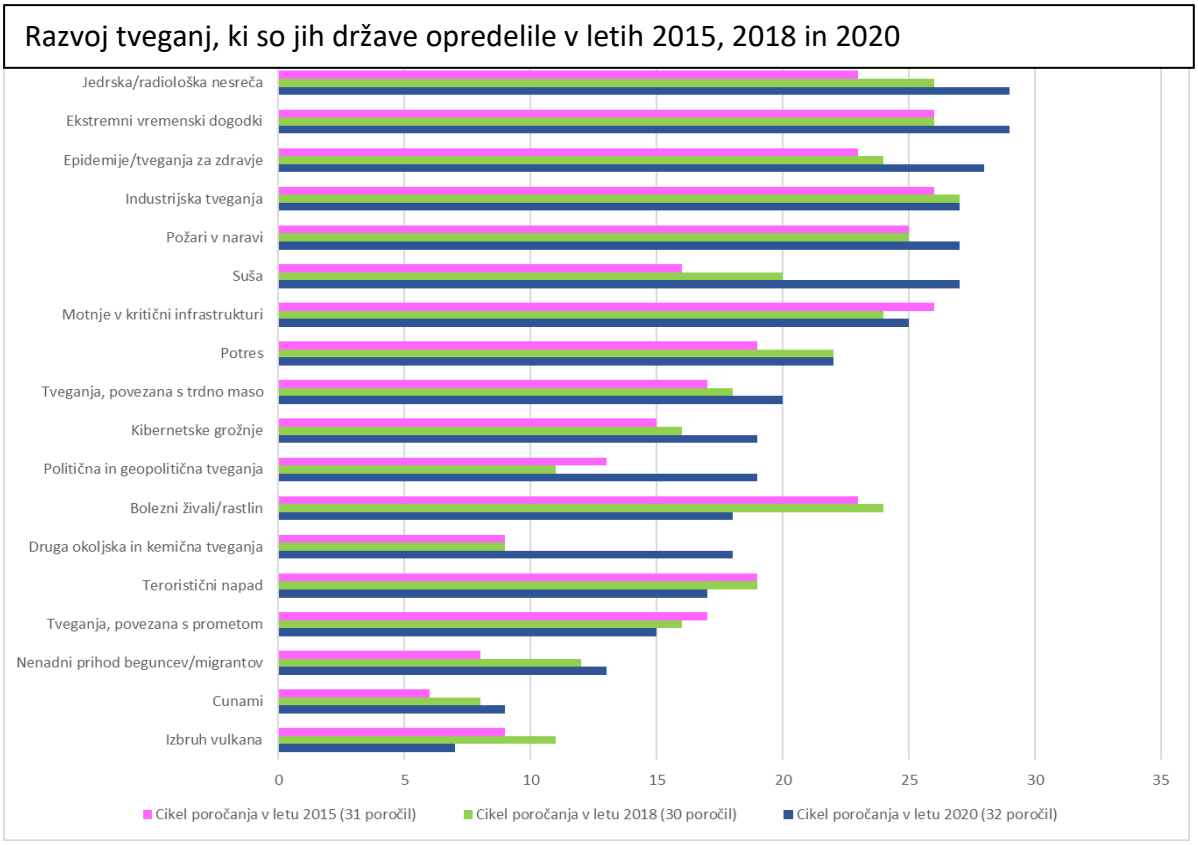
Te ugotovitve so povzete v skladu z **osmimi različnimi komponentami obvladovanja tveganj nesreč**, na katerih temeljijo cilji Unije za odpornost na nesreče. Na podlagi teh ugotovitev to poročilo vsebuje priporočila za odpravo vrzeli in pomanjkljivosti, izboljšanje obvladovanja tveganj nesreč in spodbujanje preventivne kulture.

4.1 Razumevanje in predvidevanje tveganja

A. Opredelitev ključnih tveganj nesreč[21]

Potrjena so od leta 2015 najpogosteje sporočena ključna tveganja, ki vzbujajo zaskrbljenost. V vsaj dveh tretjinah držav članic in sodelujočih držav so ključna tveganja, povezana z zdravjem narave in ljudi, poplave, ekstremni vremenski dogodki, zdravje ljudi / pandemije, suše in požari v naravi. Najpogostejša tveganja, ki jih povzroči človek, ali tehnološka tveganja so jedrska in radiološka tveganja, industrijska tveganja in motnje v kritični infrastrukturi.

[19] Poročil niso predložile Črna gora, Severna Makedonija in Turčija (v okviru roka za leto 2015), Latvija, Malta, Črna gora in Turčija (v okviru roka za leto 2018) ter Islandija (v okviru roka za leto 2020).
[20] Člen 3(2), točka (a), sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite.
[21] Delovni dokument služb Komisije, vprašanji 3 in 4.



Slika 3. Število držav, ki so v poročilih za leta 2015, 2018 in 2020 posamezno tveganje nesreče opredelile kot pomembno. Viri: poročila za leto 2015 (pregled iz leta 2017), poročila za leto 2018 (pregled iz leta 2020), poročila za leto 2020 (zbirna poročila o obvladovanju tveganj nesreč, tretje četrtletje).

V Evropi narašča zaskrbljenost zaradi nekaterih tveganj nesreč. Najbolj se je povečala zaskrbljenost v zvezi s tveganjem suše. V letu 2020 je sušo kot pomembno tveganje opredelilo dvakrat več držav članic EU kot v letu 2015. Povečala se je tudi zaskrbljenost zaradi tveganj **jedrskih in radioloških nesreč, tveganj, povezanih z zdravjem ljudi, kibernetskih groženj, cunamijev** in **migracijskih gibanj, tveganj v zvezi s trdno maso** (zemeljskih plazov, snežnih plazov, padanja skal in pogrezanja tal), **geopolitičnih in družbenih tveganj, tveganj, povezanih s prometom,** ter **okoljskih in kemičnih tveganj**[22].

Večina držav zdaj poleg nastajajočih tveganj opredeljuje tudi tveganja, ki so manj verjetna, a imajo zelo hude posledice. Od leta 2019 morajo države opredeljevati **tveganja z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami**. Sporočena tveganja z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami se razlikujejo po državah. Najpogosteje opredeljena tveganja z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami so jedrska/radiološka tveganja, industrijska tveganja in potresi, saj imajo lahko zelo resne posledice. Dve tretjini držav opredeljujeta tudi **nastajajoča tveganja** (na novo opredeljene grožnje oziroma nevarnosti ali znana tveganja, za katera se pričakuje, da se bodo sčasoma povečala). Najpogosteje sporočena nastajajoča tveganja so ekstremni vremenski dogodki, poplave, požari v naravi, pandemije, politična in geopolitična tveganja, kibernetska tveganja in motnje v kritični infrastrukturi. Nastanek določenega tveganja lahko odraža okrepitev nekaterih dejavnikov, na primer v zvezi s podnebnimi spremembami ali večjo ranljivostjo. Odraža lahko tudi spremembe v dojemanju tveganj in pristopih k oceni

[22] Glej Prilogo II k spremnemu delovnemu dokumentu služb Komisije in poročilo Pregled tveganj naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, s katerimi se lahko sreča EU, SWD(2020) 3030, slika 21.

tveganj. Pomembno je tudi pozorno spremljati **tveganja, ki jih opredeli le nekaj držav**. Nekaj držav na primer opredeljuje sončne nevihte, ki bi lahko povzročile velike motnje v informacijskih sistemih, ter nekatera okoljska in kemična tveganja, kot so nove invazivne vrste in izguba biotske raznovrstnosti.

Le nekaj držav je obravnavalo zapleteno medsebojno vplivanje tveganj naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, tako da so v svoji oceni tveganj upoštevale kompleksne, sestavljene in kaskadne učinke. Skoraj vse države so obravnavale vrsto naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek. Številne države se zavedajo tudi posledic in kaskadnih učinkov v družbi, saj so poročale o tveganjih, ki vključujejo najrazličnejše motnje v kritičnih storitvah ali oskrbi, na primer na področju energije, oskrbe z vodo in finančnih sistemov. Nekatere države se ne sklicujejo izrecno na analizo medsebojnega delovanja takih tveganj, zlasti v smislu kompleksnih, sestavljenih in kaskadnih učinkov.

Države se večinoma osredotočajo na kratkoročna tveganja; vendar se je treba zaradi obsega in razsežnosti podnebnih sprememb in degradacije okolja, ki jih povzroči človek, pri ocenah tveganj bolj osredotočiti na dolgoročne spremembe. Države večinoma opredeljujejo akutna (kratkoročna) tveganja, kot so poplave, požari v naravi in ekstremni vremenski dogodki, ne pa kroničnih (dolgoročnih) nevarnosti[23]. Le nekaj obalnih držav je na primer poročalo o večji ranljivosti obalnih skupnosti ali infrastrukture zaradi dviga morske gladine ali obalne erozije, kar bo v povezavi z ekstremnejšimi nevihtnimi valovi povečalo tveganje obalnih poplav. O akutnih nevarnostih, povezanih z vodo (poplave, suše, močne padavine), se najpogosteje poroča kot o tveganjih, povezanih s podnebjem, pa tudi kot o nevarnostih, povezanih s temperaturo (požari v naravi, vročinski valovi), vetrom (viharji) in trdno maso (zemeljski plazovi). Kar zadeva sekundarne vplive podnebnih sprememb, je približno polovica držav poročala o tveganjih, povezanih z zdravjem ljudi (npr. o epidemijah in pandemijah), nekaj pa jih je opredelilo večjo nevarnost vektorskih nalezljivih bolezni zaradi podnebnih sprememb. Približno tretjina držav je navedla različne oblike motenj v dobavnih verigah. Nekaj držav je omenilo posledice za posamezne gospodarske sektorje, kot so kmetijstvo, energetika, gozdarstvo, živinoreja, voda, ribištvo, zdravstvo in promet.

Za zagotavljanje primernosti ocen tveganj za prihodnost je potrebna temeljitejša analiza osnovnih dejavnikov tveganja nesreč in njihovega morebitnega medsebojnega delovanja, vendar je le nekaj držav poročalo o „dinamičnih“ dejavnikih tveganja, ki niso podnebne spremembe. Ključni sporočeni dejavniki, ki vplivajo na nevarnosti, ranljivost in izpostavljenost tveganjem, vključujejo podnebne spremembe, katerih posledice so dobro dokumentirane. Le nekaj držav je navedlo druge dejavnike, kot so urbanizacija, demografski razvoj in degradacija okolja. Poročale so tudi o globalizaciji ter mednarodnem in geopolitičnem razvoju dogodkov, poleg razvoja na področju informacijske tehnologije in digitalizacije.

B. Nacionalne metodologije in prakse za ocenjevanje tveganj[24]

Nacionalne metodologije za opredeljevanje in ocenjevanje tveganj se razlikujejo glede celovitosti. Večja skladnost in doslednost bi olajšali primerjavo med poročili po državah in ocenami tveganja na evropski ravni na podlagi zanesljivega sklopa nacionalnih ocen tveganja.

Da bi razumeli prihodnost, moramo poznati preteklost. Vendar nacionalne prakse zbiranja podatkov o posledicah preteklih nesreč niso sistematične in so zelo nepopolne. Zbiranje podatkov o izgubah zaradi nesreč je bistveno za zagotovitev z dokazi podprtih scenarijev in

[23] Razvrstitev iz izvedbene uredbe o strukturi, obliki, postopkih predložitve in pregledu informacij, UL L 278, 26.8.2020, str. 1.

[24] Spremni delovni dokument služb Komisije, vprašanja 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 in 18.

izboljšanje kvantitativne analize tveganj. Vendar je iz nacionalnih poročil razvidno, da **je zbiranje podatkov o izgubah zaradi nesreč zelo razdrobljeno in nestrukturirano** v skoraj vseh državah, saj le ena država poroča o usklajenem pristopu na nacionalni ravni. Nobena država ne navaja sporočanja podatkov o tveganjih vozlišču Evropske komisije za podatke o tveganjih[25], kar je treba dodatno preučiti.

Metodologije za opredelitev in analizo tveganj se razlikujejo med državami in glede na vrsto tveganja. Približno tretjina držav poroča o analizi **scenarija z eno samo nevarnostjo** za opredelitev tveganj, scenariji z več nevarnostmi pa se omenjajo redkeje. Le nekaj držav je predložilo informacije o merilih, ki so jih uporabile za **opredelitev tveganj z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami**. Države uporabljajo tudi različne sisteme za **razvrščanje tveganj**. Medtem ko so tveganja naravnih nesreč razvrščena jasneje, se označevanje tveganj, ki jih povzroči človek, ter tehnoloških in družbenih tveganj razlikuje v večji meri. Le peščica držav omenja **časovni okvir** za scenarije. To omejuje razumevanje, kako in v kolikšni meri se upoštevajo pomembni dejavniki, kot so podnebne spremembe.

Nekatera poročila vsebujejo primere **priprave scenarijev**, druga pa se sklicujejo na **scenarije podnebnih sprememb**, ki jih je opredelil Medvladni panel za podnebne spremembe. Vendar **se to ne izvaja dosledno**, kar lahko privede do podcenjevanja tveganj. Pojasnjevanje **negotovosti** je pomembno z vidika preglednosti glede negotovosti, povezanih z analizo tveganj, na primer v zvezi z omejenostjo podatkov in uporabljenih modelov. Dobra četrtina držav navaja, da upoštevajo negotovosti. Uporaba **previdnostnega načela** lahko prispeva k utemeljitvi ocene potencialno resnega tveganja nesreče, za katero ni mogoče natančno oceniti verjetnosti; vendar se je na to sklicevala manj kot četrtina držav.

Metodologije, uporabljene za določanje stopnje tveganja, se razlikujejo. Kadar tveganja ni mogoče oceniti z verjetnostnimi in kvantitativnimi sredstvi, se uporabijo drugi kvalitativni pristopi. Približno polovica držav je uporabila semikvantitativne ali kvalitativne pristope za določitev obsega posledic. Kar zadeva posledice, manj kot polovica držav navaja, da obravnavajo **posledice za ljudi, gospodarstvo, okolje in politiko/družbo**. Vendar so nekatere države poročale o dobrih primerih širšega nabora posledic, kot so posledice za družbo, finančne posledice in posledice za kritično infrastrukturo. Več kot dve tretjini držav sta predstavili pomembnost vsakega tveganja z uporabo **matrike tveganj**[26].

Nekatere države ne poročajo o mehanizmih rednih pregledov, čeprav so redni pregledi ocen tveganj potrebni, da se zajamejo spremembe v okolju tveganj. Nekatere države navajajo, da ocene tveganja redno pregledujejo, večinoma vsaka tri leta. V nekaterih državah se pregledi izvedejo ob posameznih nesrečah ali posodobitvah ocen posameznih tveganj[27]; druge stalno spremljajo razvoj dogodkov, povezan z okoljem tveganj. V nekaterih državah je pogostost pregledov ocen tveganj določena z zakonom.

Javna razpoložljivost ugotovitev na podlagi ocen tveganj ni enotna. Javna preglednost prispeva k ozaveščanju o tveganjih in spodbuja ukrepe za zagotovitev odpornosti na nesreče. Vendar le polovica držav daje ocene tveganja na voljo javnosti, četrtina pa zagotavlja povezave do javno dostopnih prikazov tveganj. Večina držav je zagotovila informacije o praksah

[25] Vozlišče podatkov o tveganjih v okviru centra znanja za obvladovanje tveganj nesreč: https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/risk-data-hub.

[26] Smernice za poročanje, vprašanje 5, UL C 428, 20.12.2019, str. 8.

[27] V skladu z Direktivo 2007/60/ES so potrebni redni pregledi predhodnih ocen poplavne ogroženosti in načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti; prav tako je treba v skladu z Direktivo 2000/60/ES vsakih šest let posodobiti načrte upravljanja povodij.

prikazovanja tveganj. Prikazi tveganj, o katerih se najpogosteje poroča, zajemajo poplave[28], sledijo pa jim požari v naravi, potresi in jedrske/radiološke nesreče. Informacije o prikazih čezmejnih tveganj niso bile predložene.

Obstaja nekaj dobrih primerov vključevanja ključnih deležnikov v postopek priprave ocen tveganj. Okviri **upravljanja** ocen tveganj so v večini držav določeni z nacionalno zakonodajo. Najpogosteje jih vodijo ministrstva ali agencije, pristojne za civilno zaščito. Deležniki vključujejo najrazličnejše organe na nacionalni in podnacionalni ravni iz različnih specializiranih sektorjev (kot sta kritična infrastruktura in promet), akademike, organe iz zasebnega sektorja (kot so upravljavci kritične infrastrukture) in civilno družbo. Sam postopek ocenjevanja tveganj ima ključno vlogo pri ozaveščanju ključnih družbenih akterjev o tveganjih, vendar se v nekaterih primerih zdi, da postopek ocenjevanja tveganj na področju civilne zaščite, povezan z obveznostmi v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite, deluje ločeno.

Glede na navedeno so predlagana naslednja priporočila o **razumevanju in predvidevanju tveganj**.

Komisija bi morala skupaj z državami članicami in sodelujočimi državami:

- revidirati delovni dokument služb Komisije iz leta 2010 Smernice za ocenjevanje in prikaz tveganj na področju obvladovanja nesreč[29], da bi se nadalje razvila predhodna ocena tveganj na nacionalni ravni in čim bolj povečale sinergije s postopki ocenjevanja tveganj, ki se zahtevajo z drugimi sklopi zakonodaje EU (npr. na področjih kritične infrastrukture, zdravja, podnebja in obvladovanja poplavne ogroženosti),
- povečati izmenjavo znanja med državami in strokovnjaki o tem, kako nadalje izboljšati prakse ocenjevanja tveganj, tudi prek mreže znanja.

Države članice in sodelujoče države so pozvane, naj:

- okrepijo izmenjave in sodelovanje med državami članicami in sodelujočimi državami pri opredeljevanju in predvidevanju tveganj, vključno s tveganji z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami in nastajajočimi tveganji,
- okrepijo postopke za oceno tveganj nesreč, da bi bolje predvidele in ublažile posledice kroničnih (dolgoročnih) tveganj, npr. podnebnih sprememb in geopolitičnih tveganj, poleg posledic akutnih (kratkoročnih) tveganj,
- čim bolj povečajo sinergije s postopki ocenjevanja tveganj, ki se zahtevajo z zakonodajo EU na drugih področjih politike (npr. kritična infrastruktura, zdravje, tveganje poplav, podnebne politike),
- izboljšajo sistematično zbiranje podatkov o izgubah in škodi zaradi preteklih nesreč, da se izboljša razumevanje prihodnjega tveganja, ter dajo te podatke na voljo prek vozlišča podatkov o tveganjih.

[28] Čeprav morajo v skladu z Direktivo 2007/60/ES o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti (UL L 288, 6.11.2007, str. 186) vse države članice EU prikazovati tveganja poplavne nevarnosti in poplavne ogroženosti, nekatere v svojih zbirnih poročilih o obvladovanju tveganj nesreč niso poročale o razpoložljivosti prikazovanja poplavne nevarnosti.

[29] Delovni dokument služb Komisije (SEC(2010) 1626 z dne 21. decembra 2010).

4.2 Izboljšanje upravljanja tveganja nesreč

C. Načrtovanje za obvladovanje tveganja nesreč[30]

Tri četrtine držav članic in sodelujočih držav poročajo, da imajo vzpostavljene celovite pravne okvire za obvladovanje tveganja nesreč. Okvire pogosto dopolnjuje zakonodaja, ki določa podnacionalne in sektorske pristojnosti. Iz poročil je razvidno, da posebne okvire za obvladovanje tveganja nesreč (npr. akte o civilni zaščiti) dopolnjujejo drugi zakoni, kot je sektorska ali podnacionalna zakonodaja. Malo manj kot polovica držav poroča tudi o ukrepih in politikah mehkega prava, ki dopolnjujejo pravne okvire. V večini držav glavni akti o civilni zaščiti zajemajo tudi ocenjevanje zmožnosti obvladovanja tveganj, vključno z drugimi fazami obvladovanja tveganja nesreč.

V vseh državah se tveganja nesreč obvladujejo na nacionalni ravni, pri čemer so regionalni in lokalni organi vključeni v različnem obsegu. Večina držav poroča, da imajo različne mehanizme **vertikalnega sodelovanja** med nacionalnimi in podnacionalnimi ravnmi ter mehanizme **horizontalnega usklajevanja**, s katerimi se najrazličnejši deležniki učinkovito vključujejo v obvladovanje tveganja nesreč. Čeprav imajo ministrstva in organi, povezani s civilno zaščito, glavno odgovornost za izvajanje ocen tveganja, le tretjina držav poroča o vključevanju najrazličnejših drugih organov, pristojnih za druge politike, ali deležnikov iz zasebnega sektorja. S širokim sektorskim vključevanjem v ta proces pa se lahko poveča ozaveščenost o tveganjih in izboljša proces.

V dveh tretjinah držav postopek ocenjevanja tveganj ter pripravljenosti in odzivanja nanje usklajujejo javni organi, odgovorni za civilno zaščito . Približno tretjina držav poroča, da so za različne oblike preventive odgovorni drugi sektorski organi in zasebni sektor (kot so ministrstva za okolje, energijo, gospodarstvo, zdravje, kmetijstvo in gozdarstvo). Med organi zasebnega sektorja, pristojnimi za posebne oblike preventive, so na primer organi, odgovorni za obvladovanje tveganj industrijskih nesreč in jedrsko varnost.

Več kot tretjina držav poroča, da imajo vzpostavljen nekakšen dokument o načrtovanju za obvladovanje tveganj nesreč. Približno četrtina držav omenja nekakšno celovito nacionalno strategijo za nesreče ali varnostno strategijo[31]. Večina poroča tudi o **ukrepih na področju preventive in pripravljenosti** v zvezi z opredeljenimi čezmejnimi tveganji in tveganji z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami, nobena pa ni navedla ukrepov za obravnavanje vseh tveganj z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami, ki so jih opredelile. Ukrepi se nanašajo predvsem na pripravljenost, na primer na sisteme zgodnjega opozarjanja, manj pa se poroča o preventivnih ukrepih. O preventivnih ukrepih v zvezi z rabo zemljišč in prostorskim načrtovanjem za obvladovanje poplav ter industrijskih, potresnih in vulkanskih tveganj je na primer poročalo le nekaj držav.

Čeprav večina držav poroča o nekaterih ukrepih na področju preventive in pripravljenosti, je na voljo le malo informacij o tem, kako so bili ti ukrepi prednostno razvrščeni in kdaj se bodo izvajali. Nacionalna poročila imajo temeljno vlogo pri zagotavljanju informacij o opredelitvi tveganj in so zato osnova za odločitve o naložbah v preventivo. Obvladovanje tveganja vključuje tudi prednostno razvrščanje, načrtovanje in financiranje ukrepov na področju preventive in pripravljenosti ter opredelitev vodilnih organov. Čeprav države poročajo o

[30] Spremni delovni dokument služb Komisije, vprašanja 3, 13, 15, 16, 21 in 22.

[31] Od držav se ne zahteva, da dajo Komisiji na voljo načrte za obvladovanje tveganj ali predložijo povzetek informacij o njih. Celovita ocena napredka pri „nadaljnjem razvoju in izboljšanju načrtovanja obvladovanja tveganj nesreč“ zato ni bila mogoča.

ukrepih za čezmejna tveganja in tveganja z majhno verjetnostjo, vendar hudimi posledicami, jih zelo malo poroča o rokih za izvedbo zadevnih ukrepov in s tem povezanih ureditvah financiranja.

D. Obvladovanje čezmejnih tveganj[32]

Vse države članice in sodelujoče države sistematično opredeljujejo ključna tveganja čezmejne narave. To je bistveno za obvladovanje tveganj v medsebojno tesno povezanih evropskih državah. Najpogosteje opredeljena čezmejna tveganja so jedrske in radiološke nesreče, poplave, požari v naravi ter pandemije/epidemije. Države so bile prvič pozvane, naj opredelijo **postopke in ukrepe na čezmejni, medregionalni in mednarodni ravni** ter **ukrepe za obravnavanje čezmejnih tveganj**. Poročila zagotavljajo vpogled v upravljanje obvladovanja tveganj, vključno s čezmejnim sodelovanjem za obvladovanje čezmejnih tveganj in tveganj s čezmejnimi učinki.

Čeprav se v poročilih držav upošteva prednostna razvrstitev postopkov in ukrepov za obvladovanje opredeljenih tveganj, se zdi, da obstajajo vrzeli pri izvajanju teh postopkov in ukrepov ali poročanju o njih. Večina sporočenih **čezmejnih ukrepov** se nanaša na jedrska in radiološka tveganja, poplave, industrijske nesreče, požare v naravi in motnje v infrastrukturi. Približno 70 % držav, ki opredeljujejo nekatera čezmejna tveganja, zagotavlja tudi informacije o ukrepih za njihovo obvladovanje. Nobena država ne poroča o ukrepih za obvladovanje vseh opredeljenih čezmejnih tveganj. Čezmejno sodelovanje se osredotoča predvsem na pripravljenost, v manjši meri pa na preventivo in ocenjevanje čezmejnih tveganj. Večina ukrepov, o katerih se poroča za čezmejna tveganja, je „nestrukturnih“, na primer usposabljanje in izobraževanje, sistemi zgodnjega opozarjanja in ozaveščanje javnosti.

Obsežno se poroča o mednarodnih in evropskih okvirih. Nekatere države se sklicujejo na pomembno sektorsko **zakonodajo EU**, ki krepi čezmejno sodelovanje za obvladovanje nekaterih tveganj, zlasti v smislu poplav[33], večjih industrijskih nesreč[34] in kritične infrastrukture[35]. Države poročajo tudi o obsežnem čezmejnem sodelovanju v **mednarodnih procesih ali organizacijah**, kot so Sendajski okvir za zmanjševanje tveganja nesreč (pod okriljem UNDRR), Svetovna zdravstvena organizacija (SZO) in Organizacija Severnoatlantske pogodbe (NATO), ki jih navaja približno tretjina držav. Le nekaj držav navaja Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) ali makroregionalne (npr. Donava in Baltsko morje) okvire ali organizacije. Tretjina držav ugotavlja, da sam mehanizem Unije na področju civilne zaščite krepi čezmejna prizadevanja. Poroča se o nekaj primerih dvostranskih sporazumov o sodelovanju v obmejnih regijah, na primer o zgodnjem opozarjanju na tveganja in obveščanju o njih, sodelovanju pri ocenah tveganj in protokolih za pripravljenost, izmenjavi informacij o zgodnjem opozarjanju in nadaljnjem odzivanju.

E. Sistemi za ozaveščanje o tveganjih in alarmiranje[36]

Nekatere države članice in sodelujoče države ne poročajo podrobno o ozaveščenosti o tveganjih, čeprav je škodljive posledice nesreč mogoče zmanjšati s pripravljenostjo prebivalstva na to, kako ravnati v primeru izrednih razmer. Približno tri četrtine držav poročajo o nekaterih dejavnostih, ki jih organi civilne zaščite in drugi ključni organi izvajajo za

[32] Spremni delovni dokument služb Komisije, vprašanja 3, 13, 16, 21 in 22.
[33] UL L 288, 6.11.2007, str. 186.
[34] Direktiva 2021/18/EU, UL L 197, 24.7.2012, str. 1.
[35] Direktiva(EU) 2022/2557, UL L 333, 27.12.2022, str. 164.
[36] Spremni delovni dokument služb Komisije, vprašanja 8, 17, 19 in 20.

zagotavljanje **informacij o tveganju nesreč in ozaveščanje** prebivalstva **o tveganjih**, vendar je specifičnih informacij malo. V kampanjah ozaveščanja se uporabljajo različna komunikacijska orodja (televizijsko in radijsko oglaševanje, družbeni mediji, kratki animirani filmi, letaki in brošure) in spletne strani, ki zagotavljajo informacije o tveganjih. Obstaja nekaj dobrih primerov izobraževalnih kampanj.

Države obveščajo javnost o tveganjih z namenom splošnega ozaveščanja, vendar le polovica držav poroča, da so njihove ocene tveganj javno dostopne. Ponavljajoče se kampanje ozaveščanja o tveganjih pogosto obravnavajo vse vidike odpornosti in samozaščite v zvezi s tveganji in izrednimi razmerami, vendar le nekaj držav deli podrobnosti o strategijah za te kampanje. Največkrat omenjene kampanje ozaveščanja o tveganjih so kampanje ozaveščanja o poplavah in požarih v naravi. Tretjina držav poroča, da so izobraževalni sistemi pomembni kanali za ozaveščanje o tveganjih.

Alarmiranje in opozarjanje prebivalstva sta ključna za obveščanje o izrednih razmerah in krizah, vendar le nekaj več kot polovica držav poroča, da v primeru izrednih razmer uporabljajo različne načine obveščanja prebivalstva. Primeri sporočenih orodij so sirene, sporočila na mobilnih telefonih, posebne aplikacije za pametne telefone in uporaba tradicionalnih medijev (radia/televizije). Obseg zgodnjega opozarjanja in čas, ki ga je mogoče dati prebivalstvu in pristojnim organom za ukrepanje, sta odvisna od vrste tveganja nesreč. Nekatere države se sklicujejo na izvajanje zakonodaje EU, s katero se do leta 2022 zahteva uvedba javnih opozoril prek mobilnih telefonov[37].

Pri obvladovanju tveganj je bistveno zadovoljiti potrebe najranljivejših skupin, vendar le malo držav poroča o takih dejavnostih. Peščica držav poroča o tem, kako v izrednih razmerah upoštevati potrebe invalidov in drugih ranljivih skupin. Nekaj držav poroča o pobudah za ozaveščanje o posebnih tveganjih, da bi se zagotovila podpora ranljivim skupinam.

F. Sistemi zgodnjega opozarjanja in odzivne zmogljivosti

Zgodnje odkrivanje neizbežnih nesreč je ključno za zmanjšanje škodljivih posledic. Večina držav članic in sodelujočih držav poroča, da imajo vzpostavljene sisteme. Vendar le približno polovica držav, ki nekatera tveganja opredeljujejo kot pomembna, poroča o vzpostavljenih sistemih zgodnjega opozarjanja nanje. Sistemi zgodnjega opozarjanja so vzpostavljeni za najrazličnejše nesreče, povezane predvsem z naravnimi nevarnostmi, pri čemer so najpogosteje zajeti ekstremni vremenski dogodki in poplave, sledijo pa jim potresi in požari v naravi. Pri tehnoloških tveganjih se najpogosteje poroča o sistemih zgodnjega opozarjanja na jedrske in radiološke nesreče, sledijo pa jim sistemi zgodnjega opozarjanja na kibernetska tveganja, motnje v kritični infrastrukturi in industrijske nesreče. Zato je pomembno, da se vzpostavi spremljanje prispevajočih dejavnikov v realnem času (kot so suha vegetacija, ki povečuje tveganje požara v naravi, nasičena tla, ki povečujejo poplavno ogroženost, seizmična aktivnost in širjenje virusnih izbruhov).

Številne države uporabljajo mednarodne ali evropske sisteme zgodnjega opozarjanja, zlasti v zvezi s potresnim tveganjem, jedrskim in radiološkim spremljanjem ter spremljanjem zdravstvenih groženj, vendar jih le nekaj omenja storitve programa Copernicus. Države poročajo o nekaterih primerih ciljno usmerjenih čezmejnih sistemov zgodnjega opozarjanja z obveščanjem o nesrečah. Glede na poročila so akterji iz zasebnega sektorja odgovorni za

[37] Direktiva (EU) 2018/1972 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (EZEK), UL L 321, 17.12.2018, str. 36.

spremljanje, odkrivanje in napovedovanje tveganj, povezanih z njihovimi gospodarskimi dejavnostmi.

Bistveno je, da so javni in zasebni akterji, zadolženi za odzivanje na izredne razmere, dobro pripravljeni in opremljeni. Vendar le nekaj držav poroča, da imajo vzpostavljeno kritično infrastrukturo za odzivanje na izredne razmere. Države morajo izboljšati nacionalne **odzivne zmogljivosti**, da bi obvladovale spreminjajoče se okolje tveganj, povezanih s podnebnimi spremembami, kot so poplave in požari v naravi. Približno polovica držav poroča o sistemih za zagotavljanje ustreznega vzdrževanja sredstev. Predloženih je bilo nekaj omejenih informacij o posameznih zmogljivostih za odzivanje na požare v naravi, odzivanje na poplave, KBRJ[38] in nujno zdravstveno pomoč.

Glede na navedeno so predlagana naslednja priporočila za **izboljšanje upravljanja tveganj nesreč**.

Komisija bi morala skupaj z državami članicami in sodelujočimi državami:

- nadalje razvijati izmenjavo dobrih praks med državami in strokovnjaki, tudi v okviru mreže znanja, da bi se izboljšala orodja za načrtovanje in strukture odločanja v podporo učinkovitemu upravljanju tveganj[39],
- dodatno izboljšati vseevropska orodja in storitve za zgodnje opozarjanje. Po potrebi bi bilo treba povečati uporabo orodij, kot sta storitev programa Copernicus za ravnanje v izrednih razmerah in storitev znanstvenega poročanja o izrednih dogodkih 24 ur na dan in sedem dni v tednu, ki jo zagotavlja znanstveni in tehnični svetovalni organ ter zajema naravne, jedrske in radiološke nevarnosti.

Države članice in sodelujoče države so pozvane, naj:

- spodbujajo vsedružbeni pristop v vseh fazah obvladovanja tveganja nesreč in pri tem vključijo vse deležnike: javne ustanove, akademske in raziskovalne organe, zasebni sektor, civilno družbo ter skupnosti[40],
- okrepijo obvladovanje tveganj nesreč, vključno z ukrepi za obvladovanje ključnih tveganj s čezmejnimi posledicami in tveganj, povezanih z nesrečami, ki imajo ali bi lahko imele večdržavne čezmejne učinke,
- nadalje razvijajo sisteme zgodnjega opozarjanja na pomembna tveganja in po možnosti uporabljajo čezmejne sisteme, ki jih je razvila EU, kot so evropski sistem za poznavanje poplavnih razmer, evropski informacijski sistem za gozdne požare in Evropska opazovalnica za suše v okviru programa Copernicus,
- spodbujajo odločnejše ukrepe na nacionalni ravni za upoštevanje potreb ranljivih oseb pri obvladovanju tveganj.

[38] Kemične, biološke, radiološke in jedrske nesreče.

[39] V skladu s priporočili in nadaljnjimi ukrepi na podlagi delavnice španskega predsedstva o civilni zaščiti z naslovom Strengthening Governance for Disaster Risk Management in Europe (Krepitev upravljanja za obvladovanje tveganj nesreč v Evropi), ki je potekala 5. in 6. julija 2023.

[40] Glej zgoraj.

4.3 Vključevanje obvladovanja tveganj nesreč in vlaganje vanj

G. Medsektorsko obvladovanje tveganj nesreč[41]

Sporočeni so bili dobri primeri tega, kako se obvladovanje tveganj nesreč izvaja v okviru politik, ki niso povezane s civilno zaščito, ter s strani drugih ustreznih vladnih služb in organov. Vendar so za doseganje vsedružbene odpornosti še vedno potrebne izboljšave pri medsektorskem obvladovanju tveganj. Nacionalna poročila vsebujejo dobre primere mehanizmov horizontalnega usklajevanja, pri katerih nacionalne strukture upravljanja vključujejo organe iz različnih sektorjev v celotnem ciklu obvladovanja tveganj nesreč, zlasti javne organe, zasebni sektor, lokalne organe, civilno družbo ter akademske in raziskovalne ustanove. Glede na nekatere vrzeli v poročanju o horizontalnem usklajevanju in medsektorskem usklajevanju ter maloštevilne sporočene strategije obvladovanja tveganj je mogoče storiti več za povečanje prepoznavnosti orodij za obvladovanje tveganj nesreč, na primer z zagotovitvijo, da so ocene tveganja ustrezne tudi za druge sektorje.

K odpornosti na nesreče prispevajo tudi druge politike EU. Obvladovanje tveganj nesreč mora redno vključevati nova orodja politike, razvita na ravni EU, vključno s tistimi, ki so razvita v okviru evropskega zelenega dogovora[42]. Nekatere države poročajo o **drugih politikah in zakonih EU**, ki krepijo odpornost na nesreče in čezmejno sodelovanje, na primer na področjih kritične infrastrukture, kibernetske varnosti, prilagajanja podnebnim spremembam, obvladovanja tveganj suše in poplav, industrijskih nesreč in sodelovanja na področju jedrske varnosti. Ti primeri kažejo, da mora biti obvladovanje tveganj nesreč usklajeno in da je treba najti sinergije z drugimi politikami, zlasti s politikami na področjih podnebnih sprememb, zaščite kritične infrastrukture in trajnostnega financiranja.

Čeprav tveganja nesreč ne obsegajo le nevarnosti, povezanih s podnebjem, in čeprav ukrepi za prilagajanje podnebnim spremembam zajemajo številna področja, ki presegajo obvladovanje tveganj nesreč, so sinergije med obema procesoma precejšnje. Dve tretjini držav poročata, da imajo vzpostavljene načrte prilagajanja na nacionalni ravni. Ukrepom za obvladovanje tveganj nesreč in ukrepom za prilagajanje podnebnim spremembam so na primer skupni spremljanje, zbiranje in obdelava informacij in podatkov o tveganjih nesreč, povezanih s podnebjem. Za omogočanje sinergij in izognitev podcenjevanju tveganj nesreč je bistveno tudi, da ocene tveganj nesreč vključujejo napovedi v zvezi s podnebnimi spremembami in scenarije podnebnih sprememb.

Med ključnimi tveganji nesreč imajo pomembno mesto motnje v kritični infrastrukturi, zlasti motnje v delovanju energetskih omrežij, oskrbi z vodo, telekomunikacijah, prometnih omrežjih, finančnih strukturah, preskrbi s hrano in zdravstvenem varstvu. Velika verjetnost je, da bi se te motnje razširile še na druge sektorje. Nekatera kritična pomorska infrastruktura, kot so pristanišča, bi lahko postala ranljivejša zaradi posledic podnebnih sprememb, zlasti dviga morske gladine. Dobra polovica držav poroča, da imajo vzpostavljene politike za zaščito kritične infrastrukture. Tretjina držav poroča, da imajo vzpostavljene posebne ukrepe, kot so načrtovanje za civilno zaščito, ocene in analize tveganj in nevarnosti, sodelovanje med organi in upravljavci, postopkovni in tehnični vidiki ter ukrepi, specifični za posamezno tveganje.

Politike trajnostnega financiranja zagotavljajo priložnosti za ukrepe za prilagajanje podnebnim spremembam in preventivo pred tveganji. Tudi **zavarovanje** za primer nesreče, ki

[41] Spremni delovni dokument služb Komisije, vprašanja 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 in 16.

[42] V Prilogi k smernicam za poročanje je prikazano okolje politik EU pred sprejetjem evropskega zelenega dogovora.

zagotavlja podporo za sanacijo po nesreči, ima lahko vlogo pri spodbujanju preventive in „pametnejši obnovi“. Nekaj držav v nacionalnih poročilih omenja zavarovanje kot zasebni vir financiranja za obvladovanje tveganj nesreč. Raziskava o zavarovanju za primer nesreče, ki so jo opravili nacionalni strokovnjaki za preventivo pred nesrečami, je pokazala, da zavarovanje krije številne nesreče zaradi naravnih nevarnosti v državah članicah. Kljub temu obstaja precejšnja vrzel na področju varstva podnebja zaradi različnih ovir, kot so stroški zavarovanja, omejevalni pogoji, omejitve nadomestil in neobstoj zavarovanja na območjih z velikim tveganjem[43].

H. Nacionalni javni in zasebni finančni mehanizmi[44]

Za naložbe v obvladovanje tveganj nesreč je potrebno ustrezno financiranje. Potrebne so zanesljive nacionalne javne finance, ki bodo omogočile odzivanje na vse večje posledice, povezane s podnebjem, in sanacijo po njih ter ukrepe za pripravljenost, preventivo in prilagajanje podnebnim spremembam. Primeri nacionalnih mehanizmov financiranja za obvladovanje tveganj nesreč so navedeni v številnih poročilih. Vključujejo rezerve za nepredvidene dogodke ali posebna sredstva za nesreče (ki naj bi bila na voljo v nekaj državah) in prenos finančnega tveganja nesreč s pomočjo zasebnih akterjev, zlasti v obliki **zavarovanja** za primer nesreče. Dobra polovica držav poroča o **prožnih proračunskih določbah** v obliki rezerv za nepredvidene dogodke in drugih prožnih proračunov ter rezervnih skladov za odzivanje na izredne razmere. Le malo držav je poročalo o posebnih **sredstvih za preventivo**, da bi se zadovoljile vse večje potrebe po naložbah v preventivo in z okrepljeno odpornostjo zmanjšale izgube. Države so pogosteje poročale, da imajo na voljo proračunska sredstva za pripravljenost in odzivanje na izredne razmere[45].

Čeprav so na voljo sredstva EU za obvladovanje tveganj nesreč, vključno s preventivo, je uporaba, o kateri se poroča, omejena. Dve tretjini držav sta omenili nekatere sklade EU, vendar poročanje ni niti skladno niti celovito. Le približno četrtina držav je na primer omenila uporabo sredstev iz skladov strukturne in kohezijske politike (2014–2020), čeprav sta približno dve tretjini držav članic EU ta sredstva uporabili za kritje odhodkov za obvladovanje tveganj nesreč[46].

Odobritev kritja odhodkov za obvladovanje tveganj nesreč v okviru skladov kohezijske politike v programskem obdobju 2021–2027 je za vse države pogojena s predložitvijo poročil iz člena 6 (omogočitveni pogoji[47]). Prejeta zbirna poročila o obvladovanju tveganj nesreč vključujejo ključna tveganja, pomembna za državo, vendar so bile predložene le zelo omejene informacije o virih financiranja, prednostni razvrstitvi in rokih za izvedbo takih ukrepov. Komisija je zato uporabila dodatne in dopolnilne vire informacij, ki so jih predložile države članice, kot so strategije prilagajanja ter druga nacionalna orodja in strategije načrtovanja, da

[43] Vrzel na področju varstva podnebja, SWD(2021) 123 final z dne 27. maja 2021.
[44] Spremni delovni dokument služb Komisije, vprašanja 8, 17, 19 in 20.
[45] SWD(2021) 123 final z dne 27. maja 2021, Zapolnitev vrzeli na področju varstva podnebja – politika določanja področja uporabe in podatkovna vrzel.
[46] Osemnajst sedanjih držav članic EU je uporabilo sredstva v okviru skladov strukturne in kohezijske politike za obvladovanje tveganj nesreč (2014–2020).
[47] Da bi se državam članicam omogočil dostop do skladov kohezijske politike EU, so v Prilogi IV k Uredbi (EU) 2021/1060 (UL L 231, 30.6.2021, str. 159) določeni pogoji, povezani s tem, da države članice EU spoštujejo pravo EU. Na področju obvladovanja tveganj nesreč ti pogoji vključujejo predložitev poročil iz člena 6 in zagotavljanje informacij o opredelitvi tveganja, prednostni razvrstitvi ukrepov, mehanizmih financiranja in načrtovanju.

bi ocenila, ali države članice EU izpolnjujejo te pogoje za dostop do financiranja v okviru skladov kohezijske politike EU.

Glede na zgoraj navedeno so predlagana naslednja priporočila o **vključevanju obvladovanja tveganj nesreč in vlaganju vanj**.

Komisija bo:

- spodbujala države članice in sodelujoče države, naj bolj sistematično uporabljajo sredstva EU, ki so na voljo za naložbe v preventivo, pripravljenost in prilagajanje podnebnim spremembam,
- preučila možnosti za močnejši medsektorski pristop, da bi spodbudila preventivo pred tveganji nesreč v ključnih politikah in skladih.

Države članice in sodelujoče države so pozvane, naj:

- upoštevajo potrebo po medsektorskih strategijah obvladovanja tveganj nesreč za nadaljnji razvoj nacionalnih možnosti financiranja za obvladovanje tveganj nesreč, vključno s preventivo,
- preučijo možnost povečanja financiranja za obvladovanje tveganj nesreč in prilagajanje podnebnim spremembam v sedanjih programskih obdobjih.

4. NAPREDEK V ZVEZI S PRAVNIM OKVIROM EU ZA ODPORNOST NA NESREČE

K večji odpornosti na nesreče prispevajo najrazličnejša sektorska zakonodaja in najrazličnejše politike EU. Pravni in politični okvir za obvladovanje tveganj nesreč presega civilno zaščito. To je bilo omenjeno že v Prilogi k smernicam za poročanje o obvladovanju tveganj nesreč iz leta 2019, ki se sklicujejo na politike EU, ki zajemajo več vidikov obvladovanja tveganj nesreč. EU od decembra 2019 nadalje razvija svoj politični in pravni okvir, povezan z evropskim zelenim dogovorom, ukrepi, sprejetimi za boj proti pandemiji COVID-19, in rusko vojno agresijo proti Ukrajini. V okviru prizadevanj za okrepitev preventive in pripravljenosti v državah članicah in po potrebi sodelujočih državah bi bilo treba med drugim nadalje preučiti naslednji nedavni razvoj dogodkov:

- **evropska podnebna pravila**[48], ki vključujejo cilje glede prilagajanja podnebnim spremembam. Evropska ocena podnebnih tveganj (EUCRA)[49], tj. [prihodnje] poročilo Evropske agencije za okolje, bi morala biti podlaga za prihodnje ocene tveganj podnebnih sprememb in nesreč. K EUCRA so prispevale informacije o ključnih nevarnostih in posledicah, povezanih s podnebjem, o katerih so države poročale v zbirnih poročilih o obvladovanju tveganj nesreč;
- **direktiva o odpornosti kritičnih subjektov**[50] zajema pripravljenost, odzivanje in mednarodno sodelovanje v širšem naboru sektorjev, ki so bili v skladu z oceno tveganj iz člena 6 opredeljeni kot ranljivi. Zajema tudi javne uprave, kot so tiste, ki so pristojne za civilno zaščito. Države članice EU morajo izvesti ocene tveganj ob upoštevanju ocene tveganj, opravljene v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite. Upravljavci kritičnih subjektov morajo prav tako pripraviti oceno tveganj ter izvajati

[48] Evropska podnebna pravila (europa.eu), UL L 243, 9.7.2021, str. 1.
[49] https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment/index_html/
[50] UL L 333, 27.12.2022, str. 164.

preventivne in zaščitne ukrepe. Z direktivo[51] o ukrepih za **visoko skupno raven kibernetske varnosti** v Uniji se vzpostavlja **mehanizem za obvladovanje kibernetskih kriz**, ki je povsem v skladu s horizontalnimi in sektorskimi mehanizmi, vključno z mehanizmom Unije na področju civilne zaščite. V skladu z Direktivo je potrebno izvajanje usklajenih ocen tveganja za kritične dobavne verige;

- izvajanje **direktive o poplavah** in **okvirne direktive o vodah** je pomembno za obvladovanje tveganj nesreč[52]. Nekateri zakoni EU o vodah so bili spremenjeni ali uvedeni, da bi obravnavali vidike odpornosti na nesreče, zlasti **tveganja v verigi oskrbe s pitno vodo in dostop do varne pitne vode**[53] ter **ponovno uporabo odpadne vode** za kmetijski sektor kot odziv na vse večje pomanjkanje vode in suše[54];
- **strategija EU za gozdove do leta 2030**[55] poziva k odpornejšim gozdovom in ustreznemu gospodarjenju z njimi na območjih požarne ogroženosti. Poziva tudi k upravljanju in načrtovanju krajin, obnovi ekosistemov, upravljanju goriva s pašo in nadzorovanimi požari ter celostnemu obvladovanju tveganj požarov v naravi, ki vključuje razpoložljivo strokovno znanje in razpoložljive vire na vseh ustreznih področjih politike;
- pripravljenost na prihodnje pandemije in druge zdravstvene grožnje, ki jim je treba nameniti pozornost na ravni EU, se je povečala s sprejetjem zdravstvene unije EU ter ustanovitvijo **organa za pripravljenost in odzivanje na izredne zdravstvene razmere (HERA)**;
- v skladu z **Evropskim zakonikom o elektronskih komunikacijah** so morale države članice do leta 2022 vzpostaviti sisteme javnega opozarjanja prebivalstva prek mobilnih telefonov[56];
- **taksonomija za trajnostne naložbe**[57] lahko pomaga pritegniti zasebna finančna sredstva za ozaveščanje o tveganjih nesreč in prilagoditvene ukrepe za najrazličnejše gospodarske dejavnosti. V **strategiji EU za trajnostno financiranje**[58] se poziva k večji pismenosti finančnih akterjev v zvezi s podnebnimi tveganji, da bi se izboljšalo razumevanje naložb z visokim tveganjem glede na tveganja, povezana s podnebjem. Dejavnosti ozaveščanja o tveganjih nesreč lahko prispevajo k taki pismenosti;
- **sredstva EU** so na voljo za obvladovanje tveganj nesreč v okviru več instrumentov EU, kot so skladi kohezijske politike, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja ter mehanizem za okrevanje in odpornost. Skupni znesek podpore EU v obdobju 2021–2027, namenjene obvladovanju tveganj nesreč in prilagajanju podnebnim spremembam v okviru teh treh instrumentov, znaša skoraj 26 milijard EUR. Tudi program za raziskave in inovacije Obzorje Evropa podpira obvladovanje tveganj nesreč. Solidarnostni sklad EU prav tako v določeni meri krije škodo zaradi nesreč. Glede na vse večjo gospodarsko škodo zaradi nesreč v Evropi bi bilo treba razmisliti o nadaljnji krepitvi sklada;
- državam članicam je v okviru Instrumenta za tehnično podporo Evropske komisije na voljo **prilagojeno tehnično strokovno znanje**, ki jim lahko pomaga pri oblikovanju in izvajanju reform, tudi na področju obvladovanja tveganj nesreč[59]. V okviru mehanizma

[51] UL L 333, 27.12.2022, str. 80.
[52] Direktivi 2007/60/ES in 2000/60/ES. Poročila o izvajanju – Evropska komisija (europa.eu).
[53] Direktiva (EU) 2020/2184 (UL L 435, 23.12.2020, str. 1).
[54] Uredba (EU) 2020/741, UL L 177, 5.6.2020, str. 32.
[55] COM(2021) 572.
[56] UL L 321, 17.12.2018, str. 36.
[57] Uredba (EU) 2020/852, UL L 198, 22.6.2020, str. 13.
[58] COM(2021) 390 final.
[59] Instrument za tehnično podporo (europa.eu).

Unije na področju civilne zaščite se podpirajo tudi tehnična pomoč ter projekti na nacionalni ravni in čezmejni projekti, namenjeni krepitvi obvladovanja tveganj nesreč[60];

- Komisija v okviru reforme ekonomskega upravljanja dejavno sodeluje z deležniki (ministrstvi držav članic za finance, neodvisnimi fiskalnimi institucijami, nevladnimi organizacijami in zavarovatelji) v zvezi s tem, kako **fiskalne stroške podnebnih sprememb upoštevati v nacionalnih proračunskih okvirih**. Namen pregleda glavnih konceptov financiranja za obvladovanje tveganj nesreč, dokazov držav članic in ključnih elementov strategije financiranja za obvladovanje tveganj nesreč za omejitev fiskalnih stroškov nesreč, povezanih s podnebjem, je ozaveščanje in spodbujanje izmenjave dobrih praks med državami članicami[61].

Za učinkovito in skladno medsektorsko obvladovanje tveganj je treba upoštevati ta in prihodnji razvoj v spreminjajočem se okolju politik obvladovanja tveganj. V vmesnem pregledu Sendajskega okvira[62] je bilo ugotovljeno, da številne politike prispevajo k zmanjševanju tveganj nesreč, na primer obvladovanje tveganj poplav in suše v vodni politiki, politika kibernetske varnosti, gozdarska politika in politika biotske raznovrstnosti, zdravstvene politike ter raziskave in orodja za obvladovanje tveganj nesreč, kot je opazovanje Zemlje.

5. NADALJNJI UKREPI ZA EVROPO, ODPORNO NA NESREČE

Obvladovanje tveganj nesreč koristi družbi kot celoti in ima ključno vlogo pri oblikovanju odpornih družb. Številne smrti zaradi nesreč, ki so jih povzročili ekstremni vremenski dogodki v zadnjih letih, nas opozarjajo, da bo ne glede na hitrost odzivanja preventiva dolgoročno prinesla največ koristi. Preventiva pred naslednjo nesrečo in priprava nanjo sta bistveni, če želimo zaščititi našo družbo, naravo in kulturno dediščino. Civilna zaščita ne more delovati ločeno; ključno je, da vsi sektorji sodelujejo v celotnem ciklu obvladovanja tveganj nesreč.

Mehanizem Unije na področju civilne zaščite je bil oblikovan za vzpostavitev okvira EU za pomoč pri odzivanju na nesreče, ko so nacionalne zmogljivosti preobremenjene. Z revizijami tega mehanizma skozi leta se je okvir razširil tako, da ne obsega le odzivanja na nesreče, temveč zajema širši spekter pripravljenosti na nesreče in njihove preventive. S členom 6 se vzpostavlja okvir za obvladovanje tveganj. Iz tega poročila je razvidno, da je bil sicer dosežen znaten napredek, vendar je na različnih ravneh še vedno mogoče storiti več.

Cilji Unije za odpornost na nesreče, sprejeti februarja 2023, krepijo pomen ukrepov za preventivo pred nesrečami in obvladovanje tveganj na ravni EU in nacionalni ravni ter določajo ambiciozen skupni program za prihodnost. V skladu z ukrepi iz sporočila o ciljih Unije za odpornost na nesreče je v tem poročilu opredeljenih **več dopolnilnih ukrepov in priporočil**, ki so potrebni za doseganje teh ciljev v državah mehanizma Unije na področju civilne zaščite. Cilji Unije glede odpornosti na nesreče so konkreten prispevek skupnosti civilne zaščite h krepitvi naše splošne odpornosti na nesreče v Evropi. Države članice in sodelujoče države so pozvane, naj sprejmejo ukrepe za izvajanje teh ciljev in doseganje napredka pri tem, tudi v okviru različnih dejavnosti iz člena 6.

Škoda zaradi katastrofalnih dogodkov se izrazito povečuje, naša splošna zmogljivost za ublažitev takih pretresov in sanacijo po njih pa je omejena. Zato so potrebne večje in boljše naložbe v preventivo v okviru „pristopa celotne EU“. Okolje tveganj nesreč se še naprej razvija

[60] Projekti preventive in pripravljenosti na področju civilne zaščite – Evropska komisija (europa.eu).
[61] Financiranje za obvladovanje tveganj nesreč: glavni koncepti in dokazi držav članic EU (europa.eu), 2021, in Financiranje za obvladovanje tveganj nesreč: omejevanje fiskalnih stroškov nesreč (europa.eu), 2022.
[62] SWD(2023) 151 final.

in soočamo se s posledicami podnebnih sprememb, zato si bo Komisija še naprej vztrajno prizadevala za nadaljnjo krepitev odpornosti EU na prihodnja tveganja.