EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 12.3.2024
COM(2024) 130 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o pokroku při provádění článku 6 mechanismu civilní ochrany Unie (rozhodnutí č. 1313/2013/EU)

Prevence a zvládání rizik katastrof v Evropě

1. ÚVOD

Žijeme v **novém prostředí zvládání rizik katastrof**. V posledních několika letech svět zaznamenal rekordní teploty a mnoho ničivých katastrof. Evropský kontinent a jeho okolí zasáhly katastrofální vlny veder, přírodní požáry, sucha a záplavy. Vzhledem k nečekaně rychlému nástupu **změny klimatu** je velmi pravděpodobné, že extrémní povětrnostní jevy a ohrožení životů a zdrojů obživy se v budoucnu zvýší. Kromě toho **zhoršující se bezpečnostní situace ve světě a paralelní další hrozby a otřesy**, včetně zdravotních a hybridních hrozeb, zemětřesení a narušení kritické infrastruktury, představují pro evropskou společnost rostoucí rizika.

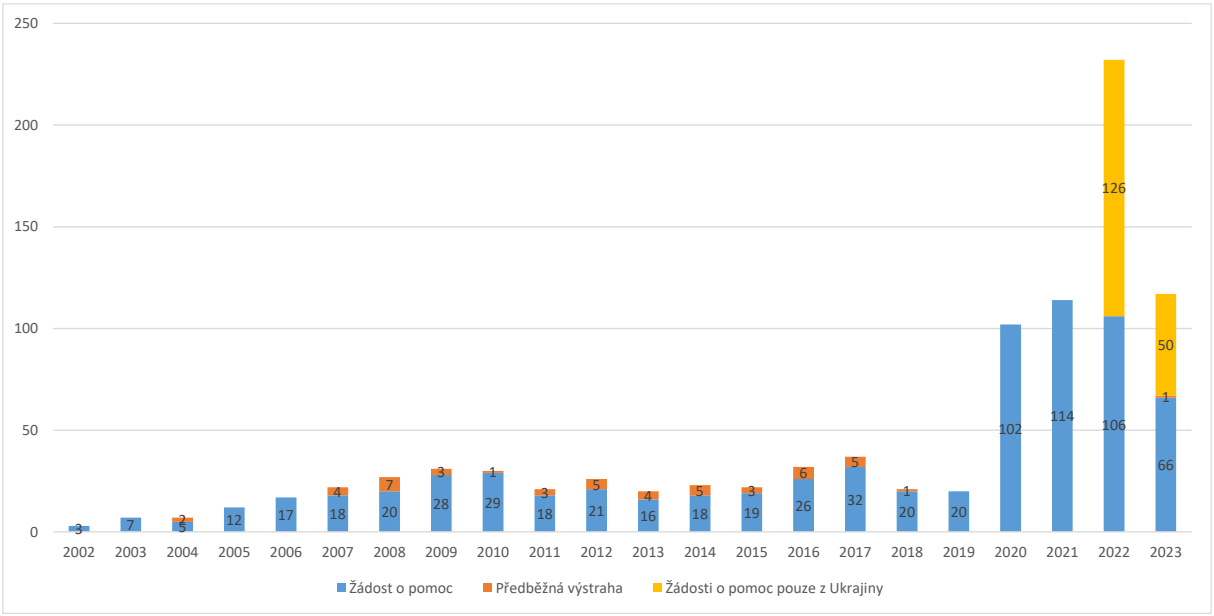
Článek 196 Smlouvy o fungování Evropské unie (EU) stanoví, že EU musí podporovat spolupráci mezi členskými státy ve snaze posílit účinnost systémů pro předcházení přírodním nebo člověkem způsobeným pohromám a pro ochranu proti nim. Opatření EU tak podporují a doplňují opatření na vnitrostátní úrovni v oblasti prevence, připravenosti a reakce. V roce 2001 zřídila EU mechanismus civilní ochrany Společenství, který se zaměřuje na spolupráci mezi členskými státy EU v oblasti reakce na katastrofy. Od té doby Evropská komise koordinuje vzájemnou podporu mezi členskými státy. V roce 2013 bylo přijato rozhodnutí o **mechanismu civilní ochrany Unie** (UCPM)[1] s cílem konsolidovat tuto činnost a zvýšit připravenost na mimořádné události na všech úrovních. Pokud jakákoliv krize přesáhne možnosti jedné ze zemí, poskytuje tento mechanismus operační základnu pro společnou odezvu Evropy jak v rámci EU (včetně nejvzdálenějších regionů), tak mimo ni. Středisko pro koordinaci odezvy na mimořádné události (ERCC), které funguje 24 hodin denně, 7 dní v týdnu, usnadňuje rozsáhlé a velmi rozdílné operace reakce na mimořádné události (např. přírodní požáry, záplavy, pandemie, vysídlení obyvatelstva), někdy současně.

Jak je uvedeno ve sdělení Komise „Managing climate risks – protecting people and prosperity“ (Zvládání klimatických rizik – ochrana lidí a prosperity)[2], klimatická rizika se v nadcházejících desetiletích budou nadále zvyšovat, průměrné globální teploty jsou již téměř 1,5 °C nad úrovní před průmyslovou revolucí a Evropa se ohřívá dvakrát rychleji, než je globální tempo. Potřeba dále posílit celkový cyklus zvládání rizik katastrof – od posouzení rizika a anticipačních opatření, přes prevenci a připravenost až po reakci a zotavení – je naléhavější než kdy jindy.

Poptávka po pomoci v rámci mechanismu UCPM se v posledním desetiletí výrazně zvýšila.

[1] Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1313/2013/EU ze dne 17. prosince 2013 o mechanismu civilní ochrany Unie, v platném znění (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 924), dále jen „rozhodnutí o mechanismu UCPM“. Součástí mechanismu UCPM je 27 členských států a 10 zúčastněných států (Island, Černá Hora, Severní Makedonie, Norsko, Srbsko a Turecko; Albánie, Bosna a Hercegovina se připojily v roce 2022; Moldavská republika a Ukrajina se připojily v roce 2023).

[2] COM(2024) 91 final ze dne 12.3.2024



*Obrázek 1. Počet žádostí o pomoc zaslaných v rámci mechanismu UCPM členskými státy EU a zúčastněnými státy v případě, že vnitrostátní kapacity pro odezvu byly přetíženy. *V roce 2022 podala Ukrajina 126 žádostí a v roce 2023 dalších 50 žádostí o pomoc ERCC poté, co krátce před začátkem ruské invaze aktivovala mechanismus UCPM. Zdroj: ERCC, leden 2024.*

Tento mechanismus rovněž již déle než dvě desetiletí podporuje a doplňuje práci členských států v oblasti prevence katastrof a připravenosti na ně. Vzhledem k narůstajícím rizikům a výzvám v oblasti zvládání katastrof je zásadní zavést účinné a soudržné **zvládání rizik katastrof** s náležitým důrazem na **prevenci**, jak je uvedeno v článku 6 rozhodnutí o mechanismu UCPM. Tento článek představuje obecný rámec prevence katastrof s cílem dosáhnout vyšší úrovně ochrany a odolnosti vůči katastrofám a podpořit kulturu prevence, která zohledňuje i pravděpodobné dopady změny klimatu.

Podle čl. 5 odst. 1 písm. g) rozhodnutí o mechanismu UCPM musí Komise pravidelně podávat zprávy o pokroku při provádění článku 6. Tato první zpráva pro Evropský parlament a Radu představuje **pokrok dosažený při provádění článku 6**[3] a obsahuje doporučení pro zvládání rizik katastrof, jež „obstojí v budoucnosti“. Podpůrný pracovní dokument útvarů Komise[4] obsahuje podrobnější informace o provádění článku 6 a analýzu Komise týkající se souhrnných zpráv o zvládání rizik katastrof, které poskytly členské státy a zúčastněné státy mezi koncem roku 2020 a zářím roku 2022.

2. OPATŘENÍ PŘIJATÁ K PROVÁDĚNÍ ČLÁNKU 6

Článek 6 se zaměřuje na zvládání rizik s celkovým cílem podpořit účinný a soudržný přístup k prevenci katastrof a připravenosti na ně. Od roku 2013 byl dvakrát revidován[5]. Tento oddíl

[3] Podle čl. 5 odst. 1 písm. g) rozhodnutí o mechanismu UCPM Komise „*ve lhůtách stanovených v čl. 6 odst. 1 písm. d) podává Evropskému parlamentu a Radě pravidelné zprávy o pokroku, jehož bylo dosaženo při provádění článku 6*“.
[4] SWD(2024)130 ze dne 12.3.2024
[5] Pozměňující akty: Rozhodnutí (EU) 2019/420 (Úř. věst. L 77, 20.3.2019, s. 1); nařízení (EU) 2021/836 (Úř. věst. L 77, 26.5.2021, s. 1).

obsahuje přehled ustanovení tohoto článku a opatření, která Komise, členské státy a zúčastněné státy přijaly k jeho provedení. Předkládá také doporučení pro budoucí opatření.

Další rozvoj účinných a soudržných postupů zvládání rizik na vnitrostátní úrovni *(čl. 6 odst. 1 písm. a) až d) a odst. 3)*

V čl. 6 odst. 1 písm. a) až d) se uvádí, že **členské státy a zúčastněné státy[6] musí vypracovat posouzení rizik** a **posouzení schopnosti zvládání rizik** na celostátní nebo odpovídající nižší úrovni. Země jsou povinny každé tři roky poskytnout Komisi souhrn relevantních prvků těchto posouzení**.** Také se požaduje, aby země dále rozvíjely **vnitrostátní plánování zvládání rizik katastrof.**

Země sdílely s Komisí zprávy o vnitrostátních posouzeních rizik za vykazovaná období 2015 a 2018. V roce 2017 rovněž předložily Komisi vnitrostátní zprávy o posouzení schopnosti zvládat rizika. Zjištění ze zpráv předložených v letech 2015 a 2018 byla uvedena ve 2. a 3. zprávě s názvem „Overview of natural and man-made disaster risks the EU may face" (Přehled přírodních a člověkem způsobených katastrof, kterým může EU čelit)[7].

Podle čl. 6 odst. 3 měla Komise spolu s členskými státy a zúčastněnými státy rozvinout **pokyny pro usnadnění předkládání souhrnných zpráv** o posouzení rizik a posouzení schopnosti zvládání rizik[8]. Ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. d) rovněž vyžaduje, aby země podávaly zprávy o **přeshraničních rizicích a rizicích s nízkou pravděpodobností a velkým dopadem.**

Komise společně se zeměmi vypracovala **pokyny k podávání zpráv o zvládání rizik katastrof**. Pokyny byly zveřejněny v roce 2019[9]. K prvnímu termínu pro podávání zpráv podle těchto pokynů (konec roku 2020) předložilo zprávy 32 z 33 zemí[10]. Zjištění z těchto zpráv jsou uvedena v oddíle 3.

Vzájemné hodnocení – posílení vnitrostátní schopnosti zvládání rizik *(čl. 6 odst. 1 písm. e)*)

Rámec vzájemného hodnocení je nástrojem pro posílení vzájemného učení mezi zeměmi s cílem budovat kapacity v oblasti prevence a připravenosti. Vzájemné hodnocení je dobrovolné a podílejí se na něm vnitrostátní odborníci ze všech členských států a zúčastněných států, kteří pečlivě přezkoumávají vnitrostátní postupy hodnocené země.

Pro vzájemné hodnocení se rozhodlo 16 zemí, včetně osmi současných členských států EU, tří zúčastněných států a několika třetích zemí[11]. V roce 2020 Komise zavedla posílený a pružnější rámec vzájemného hodnocení. Komise rovněž vypracovala cílený rámec pro vzájemné hodnocení prevence přírodních požárů v roce 2023 v reakci na období závažných přírodních

[6] Podle čl. 28 odst. 1a rozhodnutí o mechanismu UCPM se zúčastněné státy účastní činností mechanismu Unie v souladu s cíli, požadavky, kritérii, postupy a lhůtami stanovenými v rozhodnutí. Členské státy EU i zúčastněné státy jsou pro účely této zprávy dále označovány jako „země", pokud není uvedeno jinak, tj. buď jako členské státy EU, nebo jako zúčastněné státy.

[7] SWD(2017)176 ze dne 23.5.2017; SWD(2020)330 ze dne 30.11.2020.

[8] Podávání zpráv musí proběhnout do konce prosince 2020 a poté každé tři roky.

[9] Sdělení Komise – Pokyny k podávání zpráv o zvládání rizik katastrof podle čl. 6 odst. 1 písm. d) rozhodnutí č. 1313/2013/EU (2019/C 428/07). Úř. věst. C 428, 20.12.2019, s. 8. Tyto pokyny mimo jiné odkazují na pracovní dokument útvarů Komise (SEK(2010)1626 ze dne 21. prosince 2010) „Risk Assessment and Mapping of guidelines for Disaster Management" (Pokyny pro posuzování a mapování rizik pro zvládání katastrof) jako na referenční dokument.

[10] Island nepředložil zprávu ve lhůtě v roce 2020. Albánie, Bosna a Hercegovina, Moldavská republika a Ukrajina v roce 2020 ještě nebyly zúčastněnými státy a povinnost podávat zprávy se na ně nevztahovala.

[11] BG, CY, EE, FI, MN, MT, PL, PT, RO, RS, TR, dále Gruzie, Tunisko, Alžírsko, Moldavská republika a Spojené království (v té době jako členský stát EU).

požárů v posledních letech. Posílený rámec vzájemného hodnocení doplňuje zvýšení kapacit pro odezvu na úrovni EU prostřednictvím systému rescEU. V roce 2024 budou provedena tři cílená vzájemná hodnocení přírodních požárů v Řecku, Itálii a spolkové zemi Braniborsko (Německo).

Posílení porozumění katastrofám zlepšením znalostí o katastrofických událostech *(čl. 6 odst. 1 písm. f))*

Rozhodnutí o mechanismu UCPM bylo rovněž změněno v roce 2021 a v čl. 6 odst. 1 písm. f) se uvádí, že členské státy a zúčastněné státy musí zlepšit **shromažďování údajů o ztrátách vzniklých v důsledku katastrof** s cílem zajistit vytváření scénářů založených na důkazech.

Komise vytvořila úložiště údajů o rizicích[12], které shromažďuje údaje o rizicích katastrof včetně údajů o ztrátách vzniklých v důsledku katastrof od zemí a dalších subjektů. Analýza vnitrostátních postupů při shromažďování údajů o ztrátách vzniklých v důsledku katastrof uváděných v souhrnných zprávách o zvládání rizik katastrof stále vykazuje mnoho nedostatků[13].

Mechanismy pro posílení prevence a připravenosti *(čl. 6 odst. 2 a 4*)

Ustanovení čl. 6 odst. 2 stanoví **zvláštní konzultační mechanismus pro posílení prevence a připravenosti** mezi členskými státy a zúčastněnými státy vystavenými podobným druhům katastrof.

Tento mechanismus pro konzultace s některými zeměmi o konkrétních rizicích se dosud nevyužíval ve prospěch pravidelných a inkluzivních výměn informací o rizicích katastrof se všemi zeměmi. Příklady takových inkluzivních konzultací o konkrétních rizicích zahrnují setkání o získaných zkušenostech, připravenosti na období přírodních požárů, výměnu informací o vývoji systémů včasného varování a setkání o prevenci katastrof s odborníky z jednotlivých zemí.

V čl. 6 odst. 4 je stanoven zvláštní mechanismus pro posílení úrovně prevence a připravenosti členských států, které **často žádají o stejný druh pomoci z mechanismu UCPM pro stejný druh katastrofy (čl. 6 odst. 4)**. V případě tří žádostí o stejný druh pomoci pro stejný druh katastrofy během tří po sobě jdoucích let musí Komise provést pečlivou analýzu důvodů a okolností aktivace. Na základě zjištění této analýzy může Komise navrhnout vyslání odborníků na místo, poskytnout poradenství nebo vydat doporučení. Může také rozhodnout, že taková opatření nejsou nutná.

Tato prahová hodnota má zajistit, aby země zintenzivnily svou preventivní činnost v souladu s intenzitou rizika.

Komise provádí pečlivou analýzu důvodů a okolností žádostí o pomoc obdržených v letech 2019–2023 pro stejný druh katastrofy, aby posoudila, zda byly splněny podmínky pro uplatnění mechanismu čl. 6 odst. 4.

Cíle Unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám *(čl. 6 odst. 5)*

Cíle Unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám byly zahrnuty do čl. 6 odst. 5 v revizi rozhodnutí o mechanismu UCPM z roku 2021. Tyto cíle jsou nezávazné cíle v oblastech civilní ochrany, které mají strategický význam pro zvýšení odolnosti EU a jejích členských států a zúčastněných

[12] Úložiště údajů o rizicích provozované Znalostním centrem pro zvládání rizik katastrof (DRMKC) (europa.eu).
[13] Viz kapitola 3.

států, aby poskytly společný základ pro lepší zvládání rizik katastrof s přeshraničními dopady na více zemí.

První cíle Unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám byly vypracovány ve spolupráci s členskými státy a zúčastněnými státy a Komise je přijala v únoru 2023[14]. Posilují cyklus prevence, připravenosti, reakce a obnovy po katastrofách a jejich provádění Komisí a členskými státy pokračuje.

S ohledem na výše uvedený vývoj se předkládají následující doporučení pro další **provádění článku 6**:

Komise bude:

- i nadále podporovat využívání rámce vzájemného hodnocení jako nástroje, který zemím umožní posoudit jejich schopnost zvládat rizika, aby se zajistilo, že jejich přístupy k prevenci katastrof a připravenosti na ně jsou účinné a soudržné,
- pečlivě analyzovat důvody a okolnosti aktivace stejného druhu katastrofy, aby bylo možné posoudit, zda byly splněny podmínky pro použití mechanismu podle čl. 6 odst. 4,
- pravidelně sledovat a analyzovat důvody a okolnosti aktivace pro stejný druh nebezpečí s cílem podpořit členské státy a zúčastněné státy v jejich úsilí o posílení jejich úrovně prevence a připravenosti.

Komise by společně s členskými státy a zúčastněnými státy měla:

- revidovat pokyny k podávání souhrnných zpráv o zvládání rizik katastrof tak, aby zahrnovaly plnění cílů Unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám pro příští cyklus podávání zpráv, a hledat způsoby, jak zjednodušit a zefektivnit proces podávání zpráv,
- přijmout opatření k zajištění dosažení cílů Unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám,
- přijmout opatření ke zlepšení systematického shromažďování údajů o ztrátách vzniklých v důsledku katastrof.

3. HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ O ZVLÁDÁNÍ A PREVENCI RIZIK KATASTROF

Komise určila **hlavní zjištění týkající se** zvládání rizik katastrof a jejich prevence na **základě** analýzy souhrnných zpráv, které ji poskytly členské státy a zúčastněné státy.[15]. V relevantních případech odrážejí zjištění z předchozích vnitrostátních posouzení rizik předložených zeměmi podle článku 6 (2015, 2018)[16]. Podpůrný pracovní dokument útvarů Komise[17] obsahuje další podrobnosti o zjištěních těchto zpráv[18].

[14] Doporučení, kterým se stanoví cíle Unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám (Úř. věst. C 56, 15.2.2023, s. 1). Sdělení „Cíle Evropské unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám: zvládat budoucí mimořádné události společně“, COM(2023) 61 final ze dne 8. února 2023.

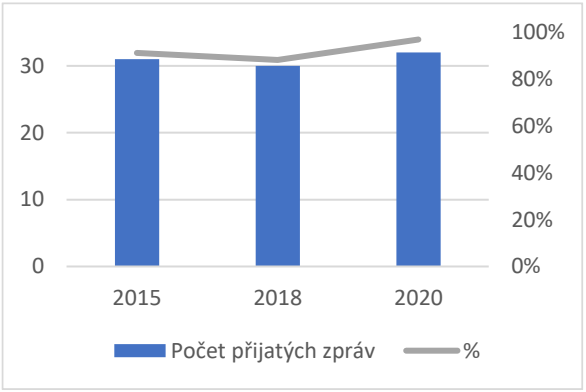
[15] Pokud se v této zprávě odkazuje na vnitrostátní zprávy a zjištění, jde o zprávy předložené Komisi podle čl. 6 odst. 1 písm. d) 27 členskými státy EU a 6 zeměmi, které byly ke konci prosince 2020 zúčastněnými státy (Island, Černá Hora, Severní Makedonie, Norsko, Srbsko a Turecko).

[16] Jak je uvedeno v předchozích zprávách o přehledu zpráv o rizicích, SWD(2017)176; Pracovní dokument útvarů Komise SWD(2020)330.

[17] Viz výše.

[18] V době zveřejnění této zprávy podávání zpráv pro termín 2023 stále probíhalo a předložené zprávy ještě nebyly analyzovány. Zjištění nemusí nutně odrážet nedávný vývoj na vnitrostátní úrovni.

Vnitrostátní zprávy o zvládání rizik katastrof mají být podle čl. 6 odst. 1 písm. d) předkládány Komisi každé tři roky. Míra podávání zpráv od roku 2013 zůstává relativně stabilní a vysoká, i když neúplná. Komise obdržela 31(z 34) zpráv v roce 2015, 30(z 34) v roce 2018 a 32(z 33) pro termín 2020[19].



Obrázek 2. ***Ukazatel*** *UCPM[20] pro monitorování, hodnocení a posuzování uplatňování právních předpisů o mechanismu UCPM se týká článku 6, sleduje „pokrok při provádění rámce pro předcházení katastrofám měřený počtem členských států, které poskytly Komisi informace uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. d)".*

Následující oddíly shrnují hlavní zjištění vycházející z analýzy Komise, pokud jde o odpovědi na 24 otázek týkajících se posouzení rizik (otázky 1–8), posouzení schopnosti zvládání rizik (otázky 9–20) a prioritních opatření připravenosti a prevence (otázky 21–24) v pokynech k podávání zpráv.

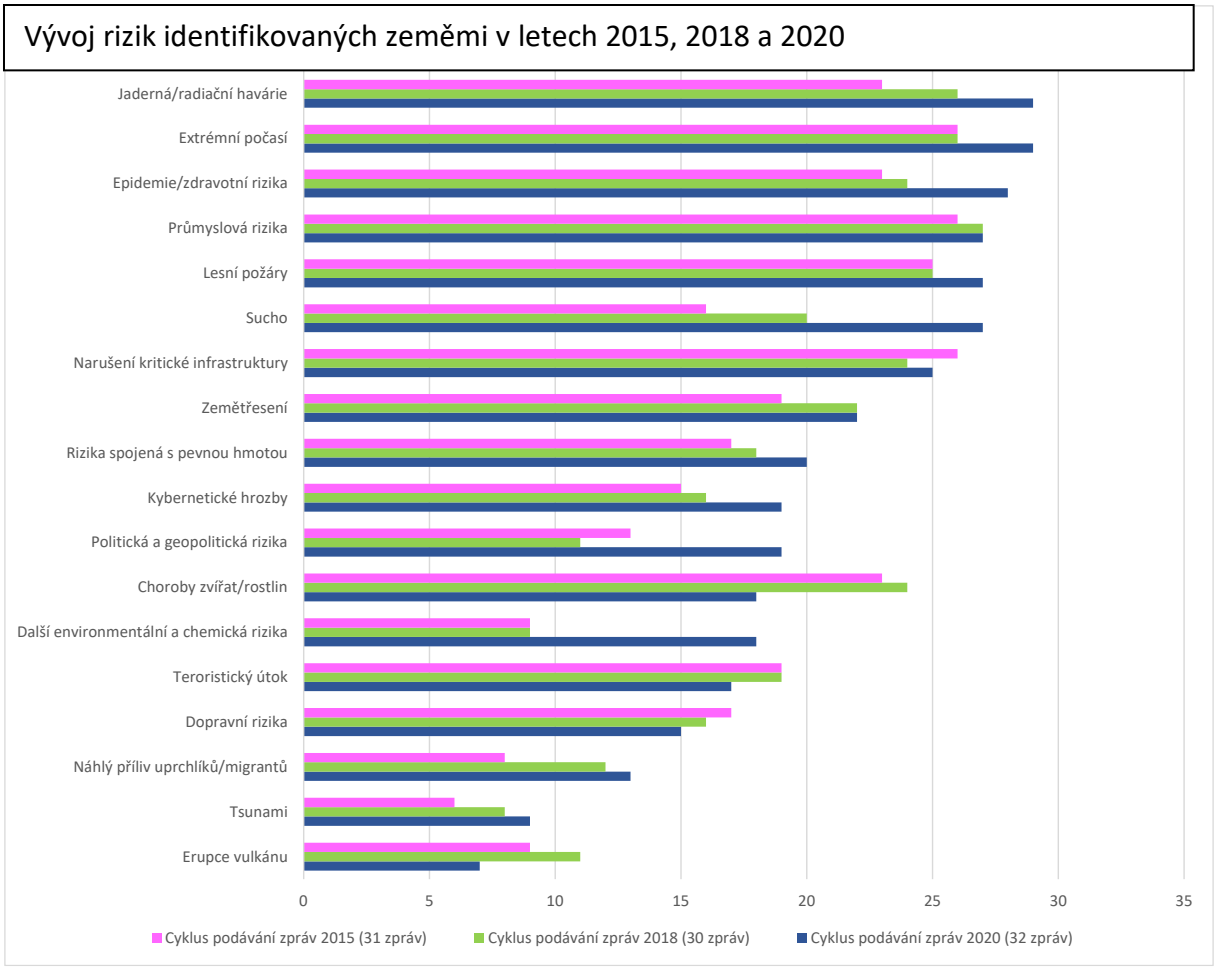
Tato zjištění jsou shrnuta podle **osmi různých složek zvládání rizik katastrof**, které jsou základem cílů Unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám. Na základě těchto zjištění předkládá tato zpráva doporučení k odstranění mezer a nedostatků, zlepšení zvládání rizik katastrof a podpoře kultury prevence.

4.1 Pochopení a předvídání rizik

A. Identifikace klíčových rizik katastrof[21]

Potvrzují se nejčastěji hlášená klíčová rizika vzbuzující obavy od roku 2015. Nejméně pro dvě třetiny členských států a zúčastněných států jsou těmito klíčovými riziky souvisejícími s přírodou a lidským zdravím povodně, extrémní počasí, lidské zdraví/pandemie, sucho a přírodní požáry. Mezi nejčastější rizika způsobená člověkem nebo technologická rizika patří jaderná a radiační rizika, průmyslová rizika a narušení kritické infrastruktury.

[19] Zprávy nepředložily Černá Hora, Severní Makedonie a Turecko (pro termín 2015), Lotyšsko, Malta, Černá Hora, Turecko (pro termín 2018) a Island (pro termín 2020).
[20] Ustanovení čl. 3 odst. 2 písm. a) rozhodnutí o mechanismu UCPM.
[21] Pracovní dokument útvarů, otázky 3 a 4.



Obrázek 3. Počet zemí, které ve zprávách za roky 2015, 2018 a 2020 označily konkrétní riziko katastrofy za relevantní. Zdroje: zprávy za rok 2015 (přehled za rok 2017), zprávy za rok 2018 (přehled za rok 2020), zprávy za rok 2020 (souhrnné zprávy zvládání rizik katastrof, 3. čtvrtletí).

V celé Evropě rostou obavy z některých rizik katastrof. Největší obavy vzbuzuje riziko sucha. V roce 2020 označilo sucho za relevantní riziko dvakrát více členských států EU než v roce 2015. Rostou také obavy z rizika **jaderných a radiačních havárií, rizik souvisejících s lidským zdravím, kybernetických hrozeb, tsunami a pohybu obyvatelstva, rizik spojených s pevnou hmotou** (sesuvy půdy, laviny, skalní řícení a sesedání půdy), **geopolitických a společenských rizik**, **rizik souvisejících s dopravou** a **environmentálních a chemických rizik**[22].

Většina zemí nyní vedle nově vznikajících rizik identifikuje také méně pravděpodobná, ale velmi závažná rizika katastrof. Od roku 2019 musí země identifikovat **rizika s velkým dopadem a nízkou pravděpodobností.** Hlášená rizika s velkým dopadem a nízkou pravděpodobností se v jednotlivých zemích liší. Nejčastěji identifikovanými riziky s velkým dopadem a nízkou pravděpodobností jsou jaderná/radiační rizika, průmyslová rizika a zemětřesení vzhledem k jejich potenciálně velmi závažným dopadům. Dvě třetiny zemí také identifikují **nově vznikající rizika** (nově identifikované hrozby nebo nebezpečí nebo známá rizika, u nichž se očekává, že se v průběhu času zvýší). Nejčastěji uváděnými nově vznikajícími riziky jsou extrémní počasí, povodně, přírodní požáry, pandemie, politická a geopolitická

[22] Viz příloha II podpůrného pracovního dokumentu útvarů Komise a zpráva „Přehled přírodních a člověkem způsobených katastrof, kterým může EU čelit“, SWD(2020)3030, obrázek 21.

rizika, kybernetická rizika a narušení kritické infrastruktury. Vznik určitého rizika může odrážet zesílení určitých faktorů, například v souvislosti se změnou klimatu nebo zvýšenou zranitelností. Může také odrážet změněné vnímání rizik a přístupy k jejich posouzení. Důležité je také dávat pozor na **rizika, která identifikovalo jen několik zemí**. Několik zemí například identifikuje sluneční bouře, které by mohly způsobit vážné narušení IT systémů, a také určitá environmentální a chemická rizika, jako jsou nové invazivní druhy a ztráta biologické rozmanitosti.

Pouze několik zemí se zabývalo komplexními interakcemi mezi „přírodními" a „člověkem způsobenými" riziky katastrof tím, že při posouzení rizik zohlednilo komplexní, složené a kaskádové účinky. Téměř všechny země zahrnuly celou řadu „přírodních a člověkem způsobených" katastrof. Mnohé země si rovněž uvědomují dopady a kaskádové účinky napříč společností, neboť hlásí rizika, která zahrnují širokou škálu narušených kritických služeb nebo přerušení dodávek, jako jsou energie, dodávky vody a finanční systémy. Ne všechny země výslovně odkazují na analýzu vzájemného působení těchto rizik, zejména pokud jde o komplexní, složené a kaskádové účinky.

Země se většinou zaměřují na krátkodobá rizika; rozsah a závažnost změny klimatu způsobené člověkem a zhoršování životního prostředí však vyžaduje, aby se posouzení rizik více zaměřilo na dlouhodobé změny. Země identifikují především akutní (krátkodobá) rizika, jako jsou povodně, přírodní požáry a extrémní počasí, spíše než chronická (dlouhodobá) rizika[23]. Například jen několik pobřežních států uvedlo zvýšenou zranitelnost pobřežních komunit nebo infrastruktury v důsledku zvyšování hladiny moře nebo pobřežní eroze, což v kombinaci s extrémnějšími pobřežními bouřkovými přívaly zvýší riziko pobřežních záplav. Nejčastěji jsou jako rizika související s klimatem uváděna akutní nebezpečí související s vodou (povodně, sucha, přívalové srážky), ale také nebezpečí související s teplotou (přírodní požáry, vlny veder), větrem (vichřice) a pevnou hmotou (sesuvy půdy). Ze sekundárních účinků změny klimatu přibližně polovina zemí uvedla rizika související s lidským zdravím (např. epidemie a pandemie) a několik zemí identifikovalo větší hrozbu nemocí přenášených vektory v důsledku změny klimatu. Přibližně třetina se odvolávala na různé formy narušení dodavatelského řetězce. Několik zemí uvedlo dopady na konkrétní hospodářská odvětví, jako je zemědělství, energetika, lesnictví, chov hospodářských zvířat, vodní hospodářství, rybolov, zdravotnictví a doprava.

Posouzení rizik zaměřené na budoucnost vyžaduje důkladnější analýzu základních faktorů rizika katastrof a jejich možných interakcí, avšak jen několik zemí uvedlo „dynamické" faktory rizik jiné než změna klimatu. Mezi klíčové faktory, které ovlivňují nebezpečí, zranitelnost a vystavení rizikům, patří změna klimatu, jejíž dopady jsou dobře zdokumentovány. Pouze několik zemí uvedlo další faktory, jako je urbanizace, demografický vývoj a zhoršování životního prostředí. Vedle vývoje v oblasti informačních technologií a digitalizace uváděly také globalizaci a mezinárodní a geopolitický vývoj.

B. Vnitrostátní metodiky a postupy posouzení rizik[24]

Vnitrostátní metodiky identifikace a posouzení rizik se liší svou komplexností. Větší soudržnost a konzistence by usnadnila porovnávání zpráv mezi jednotlivými zeměmi a posouzení rizik na evropské úrovni, přičemž by se vycházelo z pevného souboru vnitrostátních posouzení rizik.

[23] Klasifikace stanovená v prováděcím aktu týkajícím se podávání zpráv o přizpůsobení se podle právního rámce pro klima. Úř. věst. L 278, 26.8.2020, s. 1.
[24] Podpůrný pracovní dokument útvarů, otázky 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 a 18.

Abychom pochopili budoucnost, musíme znát minulost. Vnitrostátní postupy shromažďování údajů o následcích minulých katastrof však nejsou systematické a jsou velmi neúplné. Shromažďování údajů o ztrátách vzniklých v důsledku katastrof je nezbytné pro zajištění tvorby scénářů založených na důkazech a pro zlepšení kvantitativní analýzy rizik. Z vnitrostátních zpráv však vyplývá, že téměř ve všech zemích **je shromažďování údajů o ztrátách vzniklých v důsledku katastrof značně roztříštěné a nestrukturované**, přičemž pouze jedna země hlásí ucelený přístup na celostátní úrovni. Žádná země neodkazuje na vykazování údajů o rizicích do úložiště údajů o rizicích Evropské komise[25], což si zaslouží další zkoumání.

Metodiky identifikace a analýzy rizik se liší v jednotlivých zemích a podle druhu rizika. Přibližně třetina zemí uvádí, že pro identifikaci rizik používá analýzu **scénářů jednoho nebezpečí**, méně často jsou zmiňovány scénáře více nebezpečí. Pouze několik zemí poskytlo informace o kritériích, která použily pro **identifikaci rizik s velkým dopadem a nízkou pravděpodobností**. Země také používají různé systémy **klasifikace rizik**. Zatímco rizika katastrof vyplývající z přírodních nebezpečí jsou jasněji klasifikována, označení rizik způsobených člověkem, technologických a společenských rizik se liší ve větší míře. Pouze několik zemí se zmiňuje o **časovém horizontu** scénářů. To omezuje pochopení toho, jak a do jaké míry jsou zohledněny důležité faktory, jako je změna klimatu.

Některé zprávy uvádějí příklady **tvorby scénářů** a některé odkazují na **scénáře změny klimatu** stanovené Mezivládním panelem pro změnu klimatu. **To se** však **neprovádí důsledně**, což může vést k podcenění rizik. Vysvětlení **nejistot** je důležité z hlediska transparentnosti nejistot spojených s analýzou rizik, například pokud jde o omezení údajů a použitých modelů. Jen o něco více než čtvrtina zemí uvádí, že zohledňuje nejistoty**.** Uplatnění **zásady předběžné opatrnosti** může pomoci odůvodnit posouzení potenciálně závažného rizika katastrofy, jehož pravděpodobnost nelze přesně odhadnout; ale méně než čtvrtina zemí se na tyto úvahy odvolávala.

Metodiky používané k určení úrovně rizika se liší. Pokud nelze riziko posoudit pravděpodobnostními a kvantitativními prostředky, používají se jiné kvalitativní přístupy. Přibližně polovina zemí použila k určení úrovně dopadů semikvantitativní nebo kvalitativní přístupy. Při posuzování dopadů méně než polovina zemí vykazuje, že zahrnuje **dopady na člověka, hospodářství, životní prostředí a politiku/společnost**. Některé země však uvedly dobré příklady širší škály dopadů, jako jsou společenské a finanční dopady nebo dopady na kritickou infrastrukturu. Více než dvě třetiny zemí uvedly významnost jednotlivých rizik pomocí **matice rizik[26]**.

Ne všechny země uvádějí mechanismy pravidelného přezkumu, ačkoli pravidelné přezkumy posouzení rizik jsou potřebné k zachycení změn situace v oblasti rizik. Některé země uvádějí, že posouzení rizik přezkoumávají pravidelně, nejčastěji každé tři roky. V některých zemích jsou přezkumy vyvolány konkrétními katastrofickými událostmi nebo aktualizacemi posouzení konkrétních rizik[27]; v dalších průběžným monitorováním vývoje v oblasti rizik. V některých zemích je četnost posouzení rizik stanovena zákonem.

[25] Úložiště údajů o rizicích provozované Znalostním centrem pro zvládání rizik katastrof: https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/risk-data-hub.

[26] Pokyny k podávání zpráv, otázka 5, C428, 20.12.2019, s. 8 a násl.

[27] Směrnice 2007/60/ES vyžaduje pravidelné revize předběžného vyhodnocení povodňových rizik a plánů pro zvládání povodňových rizik; plány povodí musí být podle směrnice 2000/60/ES aktualizovány každých šest let.

Veřejná dostupnost výsledků posouzení rizik je nejednotná. Transparentnost pro veřejnost pomáhá zvyšovat informovanost o rizicích a podněcuje opatření k zajištění odolnosti vůči katastrofám. Pouze polovina zemí však posouzení rizik zpřístupňuje veřejnosti a čtvrtina poskytuje odkazy na veřejně dostupné mapy rizik. Většina zemí poskytla informace o postupech **mapování rizik**. Nejčastěji uváděné mapy rizik se týkají povodní[28], následují přírodní požáry, zemětřesení a jaderná/radiační rizika. Informace o mapách přeshraničních rizik nejsou k dispozici.

Existuje několik dobrých příkladů zapojení klíčových zúčastněných stran do procesu vypracování posouzení rizik. Rámce pro **řízení** posouzení rizik jsou ve většině zemí stanoveny ve vnitrostátních právních předpisech. Nejčastěji je vedou ministerstva nebo agentury odpovědné za civilní ochranu. Mezi zúčastněné strany patří široká škála orgánů na celostátní a nižší úrovni z různých specializovaných odvětví (např. kritická infrastruktura a doprava), akademická obec, subjekty soukromého sektoru (např. provozovatelé kritické infrastruktury) a občanská společnost. Samotný proces posouzení rizik hraje klíčovou roli při zvyšování informovanosti klíčových společenských aktérů o rizicích, ale v některých případech se také zdá, že proces posouzení rizik v oblasti civilní ochrany spojený s povinnostmi mechanismu UCPM funguje izolovaně.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti se předkládají následující doporučení týkající se **porozumění rizikům a jejich předvídání**.

Komise by společně s členskými státy a zúčastněnými státy měla:

- revidovat pracovní dokument útvarů Komise z roku 2010 týkající se pokynů pro posuzování a mapování rizik pro zvládání katastrof“[29] s cílem dále rozvíjet předvídavé posuzování rizik na vnitrostátní úrovni a maximalizovat součinnost s postupy posuzování rizik, které vyžadují jiné oblasti právních předpisů EU (např. kritická infrastruktura, zdraví, klima a zvládání povodňových rizik),
- posílit výměnu znalostí mezi zeměmi a odborníky o tom, jak dále zlepšit postupy posouzení rizik, a to i prostřednictvím znalostní sítě.

Členské státy a zúčastněné státy se vyzývají, aby:

- zintenzivnily výměnu a spolupráci mezi členskými a zúčastněnými státy v oblasti identifikace a předvídání rizik, včetně rizik s velkým dopadem a nízkou pravděpodobností a nově vznikajících rizik,
- posílily postupy posouzení rizik katastrof, aby bylo možné lépe předvídat a zmírňovat dopad chronických (dlouhodobých) rizik, např. změny klimatu a geopolitických rizik, spolu s dopadem akutních (krátkodobých) rizik,
- maximalizovaly synergie s postupy posouzení rizik, které vyžadují právní předpisy EU v jiných oblastech politiky (např. kritická infrastruktura, zdraví, povodňová rizika, politika v oblasti klimatu),
- zlepšily systematické shromažďování údajů o ztrátách a škodách způsobených minulými katastrofami, aby se zlepšilo porozumění budoucím rizikům, a zpřístupnily tyto údaje prostřednictvím úložiště údajů o rizicích.

[28] Přestože mapování povodňového nebezpečí a rizik je podle směrnice 2007/60/ES o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik (Úř. věst. L 288, 6.11.2007, s. 186) vyžadováno ve všech členských státech EU, ne všechny uvedly, že mají k dispozici povodňové mapy v souhrnných zprávách zvládání rizik katastrof.

[29] Pracovní dokument útvarů Komise (SEK (2010) 1626 ze dne 21. prosince 2010).

4.2 Zlepšení řízení rizik katastrof

C. Plánování zvládání rizik katastrof[30]

Tři čtvrtiny členských států a zúčastněných států uvádějí, že mají komplexní právní rámec pro zvládání rizik katastrof. Rámce jsou často doplněny právními předpisy, které stanoví odpovědnost na nižší než celostátní úrovni a na úrovni odvětví. Ze zpráv vyplývá, že specifické rámce pro zvládání rizik katastrof (např. zákony o civilní ochraně) jsou doplněny dalšími právními předpisy, jako jsou odvětvové právní předpisy nebo právní předpisy na nižší než celostátní úrovni. Necelá polovina zemí rovněž uvádí, že má k dispozici opatření a politiky v oblasti měkkého práva, které doplňují právní rámce. Ve většině zemí zahrnují hlavní zákony o civilní ochraně také posouzení schopnosti zvládat rizika včetně dalších fází zvládání rizik katastrof.

Rizika katastrof jsou ve všech zemích řízena na celostátní úrovni, přičemž regionální a místní orgány jsou zapojeny v různé míře. Většina zemí uvádí, že má různé mechanismy **vertikální spolupráce** mezi celostátní a nižší než celostátní úrovní a mechanismy **horizontální koordinace**, které účinně zapojují do zvládání rizik katastrof širokou škálu zúčastněných stran. Ačkoli hlavní odpovědnost za provádění posouzení rizik nesou ministerstva a úřady související s civilní ochranou, pouze třetina zemí uvádí, že do posouzení zapojila širokou škálu dalších orgánů odpovědných za jiné politiky nebo zúčastněné strany ze soukromého sektoru. Široké zapojení jednotlivých odvětví do tohoto procesu však může zvýšit informovanost o rizicích a zlepšit tento proces.

Ve dvou třetinách zemí koordinují proces posouzení rizik, připravenosti a reakce veřejné orgány odpovědné za civilní ochranu. Přibližně třetina zemí uvádí, že za různé formy prevence jsou odpovědné jiné odvětvové orgány a soukromý sektor (např. ministerstva životního prostředí, energetiky, hospodářství, zdravotnictví, zemědělství a lesnictví). Příkladem subjektů soukromého sektoru odpovědných za specifické formy prevence jsou subjekty odpovědné za zvládání rizik průmyslových havárií a jadernou bezpečnost.

Více než třetina zemí uvádí, že má k dispozici nějakou formu dokumentu pro plánování zvládání rizik. Přibližně čtvrtina zemí uvádí nějakou formu komplexní vnitrostátní strategie v oblasti katastrof nebo bezpečnosti[31]. Většina z nich také uvádí **opatření pro prevenci a připravenost** v oblasti přeshraničních rizik a rizik s velkým dopadem a nízkou pravděpodobností, ale žádná z nich neuvádí opatření pro řešení všech rizik s velkým dopadem a nízkou pravděpodobností, která identifikovala. Opatření se týkají především připravenosti, například systémů včasného varování, přičemž preventivních opatření je uvedeno méně. Například preventivní opatření týkající využívání půdy a územního plánování pro zvládání povodní, průmyslových rizik, rizik zemětřesení a vulkanických rizik uvedlo pouze několik zemí.

Většina zemí sice uvádí určitá preventivní opatření a opatření připravenosti, ale informace o tom, jak byla tato opatření upřednostněna a kdy budou realizována, jsou omezené. Vnitrostátní zprávy hrají zásadní roli při poskytování informací o identifikaci rizik, a tvoří tak základ pro rozhodnutí o investicích do prevence. Zvládání rizik zahrnuje také stanovení priorit, plánování a financování opatření pro připravenost a prevenci a určení vedoucích orgánů.

[30] Podpůrný pracovní dokument útvarů, otázky 3, 13, 15, 16, 21 a 22.

[31] Země nejsou povinny zpřístupnit Komisi plány zvládání rizik ani o nich poskytovat souhrnné informace. Komplexní posouzení pokroku v oblasti „*dalšího rozvoje a zdokonalování plánování zvládání rizik katastrof*“ proto nebylo možné.

Ačkoli země uvádějí opatření pro přeshraniční rizika a rizika s velkým dopadem a nízkou pravděpodobností, jen velmi málo z nich uvádí časový plán provádění těchto opatření a související způsoby financování.

D. Přeshraniční zvládání rizik[32]

Všechny členské státy a zúčastněné státy systematicky identifikují klíčová rizika, která mají přeshraniční charakter. To je zásadní pro zvládání rizik ve vysoce propojených evropských zemích. Nejčastěji identifikovanými přeshraničními riziky jsou jaderné a radiační havárie, povodně, přírodní požáry a pandemie/epidemie. Poprvé byly země požádány, aby určily **postupy a opatření na přeshraniční, meziregionální a mezinárodní úrovni**, jakož i **opatření k řešení přeshraničních rizik**. Zprávy poskytují poznatky o řízení rizik, včetně přeshraniční spolupráce při zvládání přeshraničních rizik a rizik s přeshraničními dopady.

Ačkoli zprávy o jednotlivých zemích odrážejí stanovení prioritních postupů a opatření ke zvládání zjištěných rizik, zdá se, že v provádění těchto postupů a opatření nebo v jejich vykazování existují nedostatky. Většina hlášených **přeshraničních opatření** se týká jaderných a radiologických rizik, povodní, průmyslových havárií, přírodních požárů a narušení infrastruktury. Přibližně 70 % zemí, které identifikují určitá přeshraniční rizika, poskytuje také informace o opatřeních k jejich zvládání. Žádná země neuvádí opatření ke zvládání všech zjištěných přeshraničních rizik. Přeshraniční spolupráce se zaměřuje především na připravenost a v menší míře na prevenci a přeshraniční posouzení rizik. Většina nahlášených opatření v přeshraničním měřítku je „nestrukturálních“, jako je školení a vzdělávání, systémy včasného varování a zvyšování informovanosti veřejnosti.

Mezinárodní a evropské rámce jsou hojně uváděny. Některé země odkazují na důležité odvětvové **právní předpisy EU**, které posilují přeshraniční spolupráci při zvládání některých rizik, zejména v případě povodní[33], závažných průmyslových havárií[34] a kritické infrastruktury[35]. Země rovněž uvádějí širokou škálu přeshraniční spolupráce v rámci **mezinárodních procesů nebo organizací**, jako je například sendajský rámec pro snižování rizika katastrof Organizace spojených národů (UNDRR), Světová zdravotnická organizace (WHO) a Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO), na které se odvolává přibližně třetina zemí. Pouze několik z nich odkazuje na Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) nebo na makroregionální (např. podunajské a baltské regiony) rámce nebo organizace. Třetina zemí uvádí, že samotný mechanismus UCPM posiluje přeshraniční práci. V příhraničních regionech je uváděno několik příkladů dvoustranných dohod o spolupráci, například v oblasti včasného varování a oznamování rizik, spolupráce při posuzování rizik a protokolů o připravenosti, výměny informací o včasném varování a následné reakci.

E. Zvyšování informovanosti o rizicích a výstražné systémy[36]

Ne všechny členské a zúčastněné státy podávají důkladné zprávy o informovanosti o rizicích, přestože nepříznivé následky katastrof lze snížit připraveností obyvatelstva na to, jak se chovat v případě mimořádné události. Přibližně tři čtvrtiny zemí uvádějí některé činnosti prováděné orgány civilní ochrany a dalšími klíčovými orgány s cílem poskytovat **informace o rizicích katastrof a zvyšovat informovanost** obyvatelstva **o rizicích**, ale konkrétních informací je

[32] Podpůrný pracovní dokument útvarů, otázky 3, 13, 16, 21 a 22.
[33] Úř. věst. L 288, 6.11.2007, s. 186.
[34] Směrnice 2021/18/EU, Úř. věst. L 197, 24.7.2012, s. 1.
[35] Směrnice (EU)2022/2557. Úř. věst. L 333, 27.12.2022, s. 164.
[36] Podpůrný pracovní dokument útvarů Komise, otázky 8, 17, 19 a 20.

málo. Osvětové kampaně využívají různé komunikační nástroje (televizní a rozhlasovou reklamu, sociální média, krátké animované filmy, letáky a brožury) a webové stránky poskytující informace o rizicích. Existuje několik dobrých příkladů vzdělávacích kampaní.

Země informují veřejnost o rizicích, aby zvýšily obecné povědomí o rizicích, ale pouze polovina zemí uvádí, že jejich posouzení rizik jsou veřejně dostupná. Opakované kampaně na zvýšení informovanosti o rizicích se často zabývají všemi aspekty odolnosti a vlastní ochrany v souvislosti s riziky a mimořádnými událostmi, ale jen několik zemí sdílí podrobnosti o strategiích těchto kampaní. Nejčastěji zmiňovanými kampaněmi zaměřenými na konkrétní rizika jsou kampaně zaměřené na zvyšování informovanosti o povodních a přírodních požárech. Třetina zemí uvádí, že vzdělávací systémy jsou důležitými kanály pro zvyšování informovanosti o rizicích.

Vydávání výstrah obyvatelstvu a jeho varování je klíčem pro komunikaci o mimořádných událostech a krizích, ale jen o něco více než polovina zemí uvádí, že používá řadu způsobů, jak varovat obyvatelstvo v případě mimořádné situace. Příkladem uváděných nástrojů jsou sirény, zprávy na mobilních telefonech, speciální aplikace pro chytré telefony a využití tradičních médií (rozhlas/televize). Rozsah včasného varování a doba, kterou lze poskytnout obyvatelstvu a odpovědným orgánům k jednání, závisí na druhu rizika katastrofy. Některé země odkazují na provádění právních předpisů EU, které vyžadují, aby do roku 2022 byly veřejné výstrahy předávány prostřednictvím mobilních telefonů[37].

Při zvládání rizik je nezbytné vycházet vstříc potřebám nejzranitelnějších skupin, ale jen málo zemí o těchto aktivitách informuje. Několik zemí uvádí pokyny, jak zohlednit potřeby osob se zdravotním postižením a dalších zranitelných skupin v případě mimořádné události. Několik zemí hlásí konkrétní iniciativy na podporu zranitelných skupin zaměřené na zvyšování informovanosti o rizicích.

F. Systémy včasného varování a kapacity pro odezvu

Včasná identifikace blížící se katastrofy má zásadní význam pro snížení nepříznivých následků. Většina členských států a zúčastněných států uvádí, že systémy zavedla. Avšak pouze polovina zemí, které označily určitá rizika za relevantní, uvádí, že mají pro tato rizika zavedeny systémy včasného varování. Systémy včasného varování jsou zavedeny pro širokou škálu katastrof, především v souvislosti s přírodními riziky, přičemž nejčastěji se jedná o extrémní počasí a povodně, následované zemětřesením a přírodními požáry. V případě technologických rizik jsou nejčastěji uváděny systémy včasného varování před jadernými a radiačními haváriemi, následované systémy včasného varování před kybernetickými riziky, narušením kritické infrastruktury a průmyslovými haváriemi. Proto je důležité zavést monitorování přispívajících faktorů v reálném čase (např. suché vegetace zvyšující riziko přírodních požárů, nasycení půdy pro zvýšené riziko povodní, seismické pohyby, šíření virových epidemií).

Mnoho zemí využívá mezinárodní nebo evropské systémy včasného varování, zejména v oblasti seismického rizika, jaderného a radiologického monitorování a monitorování zdravotních hrozeb, ale jen několik z nich se odvolává na služby programu Copernicus. Země uvádějí některé příklady cílených přeshraničních systémů včasného varování s oznamováním katastrofických událostí. Za monitorování, odhalování a předvídání rizik souvisejících s jejich ekonomickými aktivitami jsou podle zpráv odpovědné subjekty soukromého sektoru.

[37] Směrnice (EU) 2018/1972 o evropském kodexu pro elektronické komunikace. Úř. věst. L 321, 17.12.2018, s. 36.

Je nezbytné mít dobře připravené a vybavené veřejné i soukromé subjekty pověřené reakcí na mimořádné události. Pouze několik zemí však uvádí, že kritická infrastruktura pro reakci na mimořádné události je zavedena. Aby země zvládly měnící se situaci v oblasti rizik, která zahrnuje intenzivnější nebezpečí souvisejícími s klimatem, jako jsou povodně a přírodní požáry, musí zlepšit své vnitrostátní **kapacity pro odezvu**. Přibližně polovina zemí uvádí systémy, které zajišťují odpovídající údržbu majetku. Byly poskytnuty omezené informace o specifických kapacitách pro reakci na přírodní požáry, reakci na povodně, CBRN[38] a reakci na mimořádné zdravotní události.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti jsou předkládána následující doporučení týkající se **zlepšení řízení rizik katastrof**.

Komise by společně s členskými státy a zúčastněnými státy měla:

- dále rozvíjet sdílení osvědčených postupů mezi zeměmi a odborníky, a to i v rámci znalostní sítě, s cílem zlepšit nástroje plánování a rozhodovací struktury na podporu účinného řízení rizik[39],
- dále zlepšovat celoevropské nástroje a služby včasného varování. V případě potřeby zvýšit využívání nástrojů, jako jsou „služby programu Copernicus pro podporu krizového řízení“ a nepřetržitá služba vědeckého hlášení mimořádných událostí poskytovaná nástrojem vědeckotechnického poradenství, která se vztahuje na přírodní, jaderná a radiologická nebezpečí.

Členské státy a zúčastněné státy se vyzývají, aby:

- podporovaly celospolečenský přístup ve všech fázích procesu zvládání rizik katastrof a zapojily do něj všechny zúčastněné strany: veřejné instituce, akademické a výzkumné subjekty, soukromý sektor, občanskou společnost a komunity[40],
- posílily zvládání rizik katastrof, včetně opatření ke zvládání klíčových rizik s přeshraničními dopady a rizik souvisejících s katastrofami, které mají nebo mohou mít přeshraniční dopady na více zemí,
- dále rozvíjely systémy včasného varování před příslušnými riziky a pokud možno vycházely z přeshraničních systémů vyvinutých EU, jako je Evropský systém informací o povodních systému Copernicus, Evropský systém informací o lesních požárech a Evropská observatoř pro sledování sucha,
- podporovaly důraznější opatření na vnitrostátní úrovni, která by při zvládání rizik zohledňovala potřeby zranitelných osob.

4.3 Začleňování zvládání rizik katastrof a investice do něj

G. Meziodvětvové zvládání rizik katastrof[41]

Byly zaznamenány dobré příklady toho, jak je zvládání rizik katastrof prováděno v rámci jiných politik, než je ochrana obyvatelstva, a jinými příslušnými vládními úřady a orgány. K dosažení odolnosti celé společnosti je však stále zapotřebí zlepšit zvládání rizik napříč odvětvími. Vnitrostátní zprávy poskytují dobré příklady horizontálních koordinačních

[38] Chemická, biologická, radiologická a jaderná oblast.

[39] V souladu s doporučeními a následnými opatřeními semináře španělského předsednictví v oblasti civilní ochrany na téma „Posílení správy pro zvládání rizik katastrof v Evropě“, který se konal 5. a 6. července 2023.

[40] Viz výše.

[41] Podpůrný pracovní dokument útvarů, otázky 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 a 16.

mechanismů, kdy vnitrostátní správní struktury zapojují subjekty z různých odvětví v celém cyklu zvládání rizik katastrof, zejména orgány veřejné správy, soukromý sektor, místní orgány, občanskou společnost, akademické a výzkumné instituce. Vzhledem k určitým nedostatkům ve vykazování horizontální a meziodvětvové koordinace a k tomu, že bylo nahlášeno jen velmi málo komplexních strategií zvládání rizik, je možné učinit více pro zviditelnění nástrojů zvládání rizik katastrof, například zajistit, aby posouzení rizik bylo relevantní pro ostatní odvětví.

K odolnosti vůči katastrofám přispívají i další politiky EU. Do zvládání rizik katastrof je třeba pravidelně začleňovat nové politické nástroje vyvinuté na úrovni EU, včetně těch, které byly vyvinuty v rámci Zelené dohody pro Evropu[42]. Některé země informují o **dalších politikách a právních předpisech EU,** které zvyšují odolnost vůči katastrofám a přeshraniční spolupráci, jako je kritická infrastruktura, kybernetická bezpečnost, přizpůsobení se změně klimatu, zvládání rizik sucha a povodní, průmyslové havárie a spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti. Tyto příklady ukazují, že zvládání rizik katastrof musí být soudržné a musí najít synergie s dalšími politikami, zejména s politikami v oblasti změny klimatu, ochrany kritické infrastruktury a udržitelného financování.

Přestože rizika katastrof přesahují rámec nebezpečí souvisejících s klimatem a opatření pro přizpůsobení se klimatu se týkají mnoha oblastí mimo zvládání rizik katastrof, synergie mezi oběma procesy jsou značné. Dvě třetiny zemí uvádějí, že plány na přizpůsobení se klimatu jsou k dispozici na celostátní úrovni. Příkladem oblastí společných pro zvládání rizik katastrof a opatření pro přizpůsobení se klimatu je monitorování, shromažďování a zpracování informací a údajů o rizicích katastrof souvisejících s klimatem. Aby bylo možné dosáhnout synergií a zabránit podcenění rizik katastrof, je rovněž nezbytné, aby posouzení rizik katastrof zahrnovalo prognózy a scénáře změny klimatu.

Narušení kritické infrastruktury je významnou součástí klíčových rizik katastrof, zejména narušení energetických sítí, vodohospodářských služeb, telekomunikací, dopravních sítí, finančních struktur, dodávek potravin a zdravotní péče. Ty mají vysoký potenciál kaskádového šíření do dalších odvětví. Některá kritická námořní infrastruktura, jako jsou přístavy, se může stát zranitelnější v souvislosti s dopady změny klimatu, zejména se zvyšováním hladiny moří. Jen o málo více než polovina zemí uvádí, že má zavedeny politiky na ochranu kritické infrastruktury. Třetina zemí uvádí, že zavedla konkrétní opatření, jako je plánování civilní ochrany, posouzení a analýza rizik a hrozeb, spolupráce mezi orgány a provozovateli, procesní a technické aspekty a opatření specifická pro jednotlivá rizika.

Politiky udržitelného financování poskytují příležitosti pro opatření na přizpůsobení se klimatu a předcházení rizikům. **Pojištění** proti katastrofám, které podporuje obnovu po katastrofě, může také hrát roli v motivaci k prevenci a „chytřejší obnově“. Několik zemí uvádí ve vnitrostátních zprávách pojištění jako zdroj financování rizik katastrof ze soukromého sektoru. Z průzkumu o pojištění proti katastrofám provedeného mezi vnitrostátními odborníky na prevenci katastrof vyplývá, že pojištění se vztahuje na mnoho katastrof způsobených přírodními riziky ve všech členských státech. Přesto existuje značná mezera v ochraně klimatu, která je způsobena různými překážkami, jako jsou náklady na pojištění, omezující podmínky, stropy na odškodnění a nedostatek pojištění dostupného ve vysoce rizikových oblastech[43].

[42] Příloha k pokynům k podávání zpráv ukazuje politické prostředí EU před Zelenou dohodou pro Evropu.
[43] Nedostatky v oblasti ochrany proti dopadům změny klimatu SWD(2021)123 final ze dne 27.5.2021.

H. Vnitrostátní veřejné a soukromé finanční mechanismy[44]

Investice do zvládání rizik katastrof vyžadují odpovídající financování. Je zapotřebí robustních veřejných financí, aby bylo možné reagovat na rostoucí dopady změn klimatu a zotavit se z nich, a také na opatření v oblasti připravenosti, prevence a přizpůsobení se klimatu. Příklady vnitrostátních mechanismů financování rizik katastrof jsou uvedeny v mnoha zprávách. Patří k nim rezervy pro nepředvídatelné události nebo zvláštní fondy pro případ katastrof (jsou hlášeny k dispozici v několika zemích) a přenos finančního rizika katastrof s pomocí soukromých subjektů, zejména ve formě **pojištění** proti katastrofám. Jen o něco více než polovina zemí uvádí **flexibilní rozpočtové rezervy** ve formě rezervních rozpočtů a pohotovostních fondů pro případ mimořádných událostí. Jen málo zemí informovalo o účelovém **financování prevence**, které by odpovídalo rostoucí potřebě investic do prevence s cílem snížit ztráty prostřednictvím posílení odolnosti. Země častěji uváděly, že mají k dispozici rozpočty na připravenost a reakci na mimořádné události[45].

Přestože jsou k dispozici finanční prostředky EU na zvládání rizik katastrof, včetně prevence, jejich vykazované využití je omezené. Přestože dvě třetiny zemí uvedly některé fondy EU, není podávání zpráv ani soudržné, ani komplexní. Například pouze přibližně čtvrtina z nich uvedla využití prostředků ze strukturálních fondů a fondů politiky soudržnosti (2014–2020), ačkoli přibližně dvě třetiny členských států EU využily tyto prostředky na výdaje na zvládání rizik katastrof[46].

Pro každou zemi je schválení výdajů na zvládání rizik katastrof v rámci fondů politiky soudržnosti v programovém období 2021–2027 podmíněno předložením zpráv podle článku 6 (umožňující podmínky[47]). Obdržené souhrnné zprávy o zvládání rizik katastrof obsahují klíčová rizika relevantní pro danou zemi, ale byly poskytnuty pouze velmi omezené informace o zdrojích financování, stanovení priorit a časovém rámci pro provedení těchto opatření. Komise proto využila další a doplňkové zdroje informací předložené členskými státy, jako jsou strategie přizpůsobení a další vnitrostátní plánovací nástroje a strategie, aby mohla posoudit, zda členské státy EU splňují tyto podmínky pro přístup k financování v rámci politiky soudržnosti EU.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti jsou předkládána následující doporučení týkající se **začleňování zvládání rizik katastrof a investice do něj**.

Komise:

- povzbudí členské státy a zúčastněné státy, aby systematičtěji využívaly finanční prostředky EU, které jsou k dispozici na investice do prevence, připravenosti a přizpůsobení se klimatu,
- zváží možnosti silnějšího meziodvětvového přístupu k podněcování prevence rizik katastrof v klíčových politikách a fondech.

Členské státy a zúčastněné státy se vyzývají, aby:

[44] Podpůrný pracovní dokument útvarů, otázky 8, 17, 19 a 20

[45] SWD(2021)123 final ze dne 27.5.2021 „Closing the climate protection gap- Scoping policy and data gap“ (Odstranění nedostatků v ochraně klimatu – stanovení rozsahu politiky a nedostatku údajů).

[46] 18 současných členských států EU využilo strukturální fondy a fondy politiky soudržnosti na zvládání rizik katastrof (2014–2020).

[47] Aby mohly členské státy získat přístup k fondům politiky soudržnosti EU, stanoví nařízení (EU) 2021/1060, příloha IV (Úř. věst. L 231, 30.6.2021, s. 159) podmínky spojené s dodržováním práva EU členskými státy. V případě zvládání rizik katastrof tyto podmínky zahrnují předkládání zpráv podle článku 6 a poskytování informací o identifikaci rizik, stanovení priorit opatření, mechanismech financování a plánování.

- zohlednily potřebu meziodvětvových strategií zvládání rizik katastrof, aby bylo možné dále rozvíjet vnitrostátní možnosti financování rizik katastrof, a to i v oblasti prevence,
- zvážily navýšení finančních prostředků na zvládání rizik katastrof a přizpůsobení se změně klimatu v současných programových obdobích.

4. POKROK V OBLASTI PRÁVNÍHO RÁMCE EU PRO ODOLNOST VŮČI KATASTROFÁM

K posílení odolnosti vůči katastrofám přispívá celá řada odvětvových právních předpisů a politik EU. Právní a politický rámec pro zvládání rizik katastrof přesahuje rámec civilní ochrany. Tato skutečnost již byla zmíněna v příloze pokynů k podávání zpráv o zvládání rizik katastrof na rok 2019, které odkazují na politiky EU, jež se týkají více aspektů zvládání rizik katastrof. Od prosince 2019 EU dále rozvíjí svůj politický a právní rámec, který souvisí se Zelenou dohodou pro Evropu, opatřeními přijatými k řešení pandemie COVID-19 a ruskou válečnou agresí proti Ukrajině. Mezi příklady novějších událostí, které si zaslouží další pozornost v rámci úsilí o posílení prevence a připravenosti v členských státech a případně v účastnických státech, patří:

- **právní rámec EU pro klima**[48], který zahrnuje cíle týkající se přizpůsobení se změně klimatu. Posouzení rizik souvisejících se změnou klimatu v EU (EUCRA)[49], [připravovaná] zpráva Evropské agentury pro životní prostředí, by měla sloužit jako podklad pro budoucí posouzení klimatických rizik a rizik katastrof. K posouzení rizik souvisejících se změnou klimatu přispěly informace o klíčových nebezpečích a dopadech souvisejících s klimatem, které země uvedly v souhrnných zprávách o zvládání rizik katastrof,
- **směrnice o odolnosti kritických subjektů**[50] zahrnuje připravenost, odezvu a mezinárodní spolupráci v širším spektru odvětví, která byla podle posouzení rizik podle článku 6 označena za zranitelná. Zahrnuje také orgány veřejné správy, například orgány odpovědné za civilní ochranu. Členské státy EU musí provádět posouzení rizik s ohledem na posouzení rizik mechanismu UCPM. Provozovatelé kritických subjektů musí rovněž vypracovat posouzení rizik a zavést preventivní a ochranná opatření. Směrnice[51] o opatřeních k zajištění **vysoké společné úrovně kybernetické bezpečnosti** zřizuje **mechanismus pro řešení kybernetických krizí** v plném souladu s horizontálními a odvětvovými mechanismy, včetně mechanismu UCPM. Směrnice vyžaduje provádění koordinovaného posouzení bezpečnostních rizik kritických dodavatelských řetězců,
- provádění **rámcové směrnice o povodních** a **rámcové směrnice o vodě** je důležité pro zvládání rizik katastrof[52]. Některé právní předpisy EU týkající se vody byly pozměněny nebo zavedeny s cílem řešit aspekty odolnosti vůči katastrofám, zejména **rizika v řetězci dodávek pitné vody a přístup k nezávadné pitné vodě**[53] a **opětovné**

[48] Evropský právní rámec pro klima (europa.eu) Úř. věst. L 243, 9.7.2021, s. 1.
[49] https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment/index_html/
[50] Úř. věst. L 333, 27.12.2022, s. 164.
[51] Úř. věst. L 333, 27.12.2022, s. 80.
[52] Směrnice 2007/60/ES a 2000/60/ES. Zprávy o provádění – Evropská komise (europa.eu)
[53] Směrnice (EU) 2020/2184 (Úř. věst. L 435, 23.12.2020, s. 1).

využívání odpadních vod pro odvětví zemědělství s cílem řešit rostoucí nedostatek vody a sucha[54],

- **Lesní strategie EU do roku 2030**[55] vyzývá k větší odolnosti lesů a jejich řádnému obhospodařování v oblastech ohrožených požáry. Vyzývá k řízení a plánování krajiny, obnově ekosystémů, hospodaření s palivem prostřednictvím pastvy a řízených požárů a k tomu, aby integrované zvládání rizika přírodních požárů zahrnovalo odborné znalosti a zdroje dostupné ve všech příslušných oblastech politiky,
- připravenost na budoucí pandemie a další zdravotní hrozby, které vyžadují pozornost na úrovni Unie, se s přijetím evropské zdravotní unie a zřízením **Úřadu EU pro připravenost a reakci na mimořádné situace v oblasti zdraví (HERA)** zvýšila,
- **evropský kodex pro elektronické komunikace** požadoval, aby členské státy do roku 2022 zavedly systémy veřejné výstrahy pro obyvatelstvo prostřednictvím mobilních telefonů[56],
- **taxonomie pro udržitelné investice**[57] může pomoci přilákat soukromé finance na zvyšování informovanosti o rizicích katastrof a adaptační opatření pro širokou škálu hospodářských činností. **Strategie EU pro udržitelné financování**[58] vyzývá k potřebě zvýšit úroveň gramotnosti finančních subjektů v oblasti klimatických rizik, aby se zlepšilo porozumění vysoce rizikovým investicím s ohledem na rizika související s klimatem. K této gramotnosti mohou přispět činnosti zvyšující informovanost o riziku katastrof,
- **finanční prostředky EU** jsou k dispozici na zvládání rizik katastrof v rámci několika nástrojů EU, jako jsou fondy politiky soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Nástroj pro oživení a odolnost. V letech 2021 až 2027 dosáhne celková částka podpory EU určená na zvládání rizik katastrof a přizpůsobení se změně klimatu v rámci těchto tří nástrojů téměř 26 miliard EUR. Program Horizont Evropa pro výzkum a inovace rovněž podporuje zvládání rizik katastrof. Škody způsobené katastrofami jsou navíc do určité míry hrazeny z Fondu solidarity EU. Vzhledem k trendu nárůstu hospodářských škod způsobených katastrofami v Evropě je třeba zvážit další posílení fondu,
- prostřednictvím Nástroje pro technickou podporu Evropské komise jsou členským státům k dispozici **na míru šité technické znalosti**, které jim mohou pomoci při navrhování a provádění reforem, včetně reforem v oblasti zvládání rizik katastrof[59]. V rámci mechanismu UCPM je podporována také technická pomoc a projekty na vnitrostátní úrovni a přeshraniční projekty zaměřené na posílení zvládání rizik katastrof[60],
- v souvislosti s reformou správy ekonomických záležitostí Komise aktivně spolupracovala se zúčastněnými stranami (ministerstvy financí členských států, nezávislými daňovými institucemi, nevládními organizacemi a pojišťovnami) na tom, jak **zohlednit fiskální náklady na následky změny klimatu ve vnitrostátních rozpočtových rámcích**. Cílem přehledu hlavních koncepcí financování rizik katastrof, důkazů z členských států a klíčových prvků strategie financování rizik katastrof, které

[54] Nařízení (EU) 2020/741, (Úř. věst. L 177, 5.6.2020, s. 32).
[55] COM(2021)572.
[56] Úř. věst. L 321, 17.12.2018, s. 36.
[57] Nařízení (EU) 2020/852, Úř. věst. L 198, 22.6.2020, s. 13.
[58] COM(2021)390 final.
[59] Nástroj pro technickou podporu (europa.eu)
[60] Projekty prevence a připravenosti v oblasti civilní ochrany – Evropská komise (europa.eu)

mají omezit fiskální náklady na katastrofy související s klimatem, je zvýšit informovanost a podpořit výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy[61].

Účinné a soudržné meziodvětvové zvládání rizik musí zohlednit tyto a budoucí změny v měnícím se prostředí politiky zvládání rizik. V přezkumu sendajského rámce v polovině období[62] bylo uvedeno, že ke snižování rizika katastrof přispívá řada politik, jako je zvládání rizika povodní a sucha v rámci vodohospodářské politiky, politika kybernetické bezpečnosti, lesnická politika a politika v oblasti biologické rozmanitosti, zdravotní politika, výzkum a nástroje pro zvládání rizik katastrof, jako je pozorování Země.

5. CESTA K EVROPĚ ODOLNÉ VŮČI KATASTROFÁM

Zvládání rizik katastrof je prospěšné pro celou společnost a hraje klíčovou roli při budování odolné společnosti. Četné oběti na životech, které si vyžádaly katastrofy způsobené extrémními povětrnostními jevy v posledních letech, nám připomínají, že bez ohledu na to, jak rychlá je reakce, největší přínos z dlouhodobého hlediska přináší prevence. Chceme-li chránit naši společnost, přírodu a kulturní dědictví, je nezbytné předcházet dalším katastrofám a připravit se na ně. Civilní ochrana nemůže fungovat izolovaně; je nezbytné spolupracovat napříč odvětvími v rámci celého cyklu zvládání rizik katastrof.

Mechanismus UCPM byl zřízen s cílem vytvořit rámec EU pro pomoc při katastrofách, kdy jsou vnitrostátní kapacity přetížené. V průběhu let byl tento rámec při revizí mechanismu UCPM rozšířen tak, aby přesahoval rámec reakce na katastrofy a zahrnoval širší spektrum připravenosti na katastrofy a jejich prevence. Článek 6 stanoví rámec pro zvládání rizik. Tato zpráva ukazuje, že ačkoli bylo dosaženo značného pokroku, stále existuje prostor pro další práci na různých úrovních.

Cíle Unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám, které byly přijaty v únoru 2023, zvyšují nároky na opatření v oblasti prevence katastrof a zvládání rizik na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni a stanovují ambiciózní společný program do budoucna. V souladu s opatřeními stanovenými ve sdělení o cílech Unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám tato zpráva určila **řadu doplňujících opatření a doporučení,** která jsou potřebná k dosažení těchto cílů v zemích UCPM. Cíle Unie v oblasti odolnosti vůči katastrofám jsou konkrétním příspěvkem komunity civilní ochrany ke zvýšení celkové odolnosti vůči katastrofám v Evropě. Členské státy a zúčastněné státy se vyzývají, aby přijaly opatření k provádění těchto cílů a k dosažení pokroku v jejich plnění, a to i v rámci různých činností podle článku 6.

Škody způsobené katastrofickými událostmi enormně narůstají, ale naše celková schopnost absorbovat takovéto otřesy a zotavit se z nich je omezená. Proto je třeba více a lépe investovat do prevence v rámci „celounijního přístupu“. Vzhledem k tomu, že se situace v oblasti rizik katastrof neustále vyvíjí a my čelíme důsledkům změny klimatu, bude Komise i nadále neúnavně pracovat na dalším posilování odolnosti EU vůči budoucím rizikům.

[61] Financování rizik katastrof: hlavní koncepty a důkazy z členských států EU (europa.eu), 2021 a Financování rizik katastrof: omezení fiskálních nákladů na katastrofy (europa.eu), (2022)
[62] SWD(2023) 151 final.