COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 12.3.2024
COM(2024) 130 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre os progressos realizados na execução do artigo 6.º do Mecanismo de Proteção Civil da União (Decisão n.º 1313/2013/UE)

Prevenção e gestão dos riscos de catástrofe na Europa

1. INTRODUÇÃO

Vivemos num **novo panorama de gestão dos riscos de catástrofe**. Nos últimos anos, o mundo registou temperaturas recorde e assistiu a muitas catástrofes devastadoras. O continente europeu e a sua vizinhança foram atingidos por vagas de calor, incêndios florestais, secas e inundações catastróficos. Com a evolução inesperadamente rápida das **alterações climáticas**, é muito provável que os fenómenos meteorológicos extremos e as ameaças à vida e aos meios de subsistência aumentem no futuro. Além disso, o **agravamento da situação da segurança a nível mundial e a convergência de outras ameaças e choques**, incluindo ameaças sanitárias e híbridas, sismos e perturbações nas infraestruturas críticas, representam riscos crescentes para a sociedade europeia.

O artigo 196.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que a União Europeia (UE) deve incentivar a cooperação entre os Estados-Membros a fim de reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção das catástrofes naturais ou de origem humana e de proteção contra as mesmas. A ação da UE deve, por conseguinte, apoiar e complementar as ações a nível nacional em matéria de prevenção, preparação e resposta. Em 2001, a UE criou um mecanismo comunitário de proteção civil centrado na cooperação entre os Estados-Membros da UE em matéria de resposta a catástrofes e, desde então, a Comissão Europeia tem coordenado o apoio mútuo entre os Estados-Membros. Em 2013, foi adotada a decisão relativa ao **Mecanismo de Proteção Civil da União** (MPCU)[1] para consolidar este trabalho e reforçar a preparação para situações de emergência a todos os níveis. Quando as capacidades de um país não são suficientes para dar resposta numa situação de crise de qualquer tipo, este mecanismo proporciona a estrutura operacional que possibilita a resposta coletiva da Europa, tanto dentro da UE (incluindo as regiões ultraperiféricas), como fora do seu território. O Centro de Coordenação de Resposta de Emergência (CCRE), que funciona ininterruptamente, tem facilitado operações de resposta de emergência de grande dimensão e muito diversificadas (por exemplo, incêndios florestais, inundações, pandemias, deslocações de populações), por vezes em simultâneo.

De acordo com a Comunicação da Comissão sobre a gestão dos riscos climáticos[2], estes continuarão a aumentar nas próximas décadas, a temperatura média mundial situa-se já quase 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais e a Europa está a aquecer a um ritmo duas vezes mais rápido do que o resto do planeta. A necessidade de reforçar ainda mais todo o ciclo de gestão dos riscos de catástrofe nunca foi tão urgente, desde a avaliação dos riscos e as ações de antecipação, passando pela prevenção e preparação, até à resposta e recuperação.

A procura de assistência ao abrigo do MPCU aumentou drasticamente na última década.

[1] Decisão n.º 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia e subsequentes alterações (JO L 347 de 20.12.2013, p. 924), a seguir designada por «Decisão MPCU». Os 27 Estados-Membros e 10 Estados participantes integram o MPCU (Islândia, Macedónia do Norte, Montenegro, Noruega, Sérvia e Turquia; a Albânia e a Bósnia-Herzegovina aderiram em 2022; a República da Moldávia e a Ucrânia aderiram em 2023).
[2] COM(2024) 91 final de 12.3.2024.

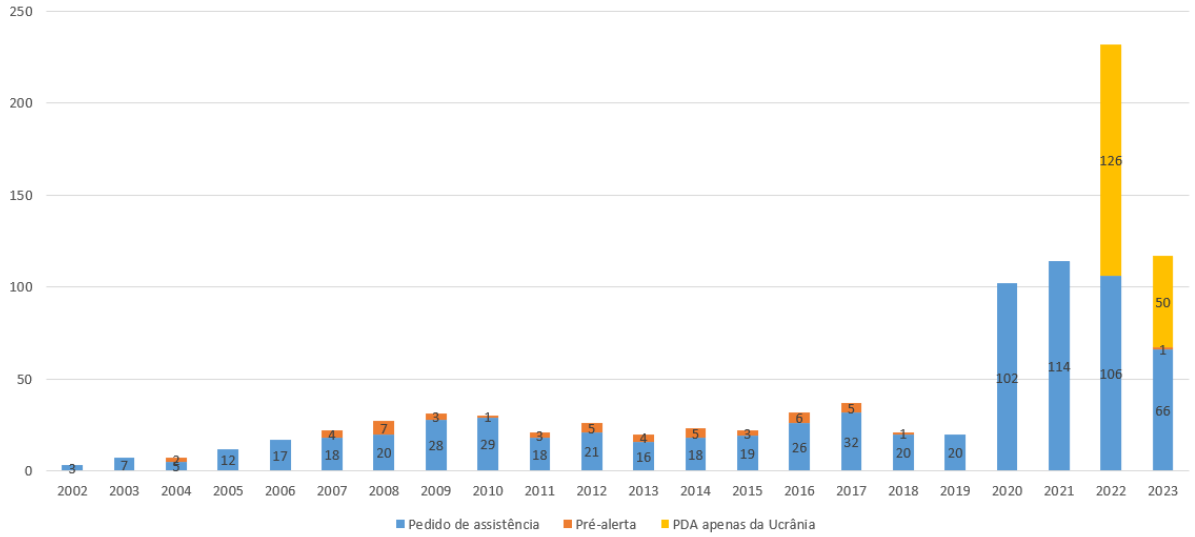


*Figura 1. Número de pedidos de assistência (PDA) apresentados ao MPCU por Estados-Membros da UE e Estados participantes quando as capacidades nacionais de resposta atingiram o seu limite. * Em 2022, a Ucrânia apresentou 126 pedidos e, em 2023, mais 50 pedidos de assistência ao CCRE, após ter ativado o MPCU pouco antes do início da invasão russa. Fonte: CCRE, janeiro de 2024.*

Durante mais de duas décadas, este mecanismo também apoiou e complementou os esforços dos Estados-Membros em matéria de prevenção e preparação para catástrofes. Tendo em conta os riscos crescentes e os desafios em matéria de gestão de catástrofes, é fundamental pôr em prática uma **gestão eficaz e coerente dos riscos de catástrofe**, com a devida ênfase na **prevenção**, tal como estabelecido no artigo 6.º da Decisão MPCU. Este artigo introduz um quadro geral para a prevenção de catástrofes, com o objetivo de alcançar um nível mais elevado de proteção e resiliência contra catástrofes e de promover uma cultura de prevenção que tenha igualmente em conta os impactos prováveis das alterações climáticas.

Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea g), da Decisão MPCU, a Comissão deve apresentar regularmente relatórios sobre a execução do artigo 6.º. Este primeiro relatório dirigido ao Parlamento Europeu e ao Conselho apresenta os **progressos realizados na execução do artigo 6.º**[3] e inclui recomendações para uma gestão dos riscos de catástrofe «preparada para o futuro». O de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório[4] fornece informações mais pormenorizadas sobre a execução do artigo 6.º e a análise pela Comissão dos relatórios de síntese sobre a gestão dos riscos de catástrofe apresentados pelos Estados-Membros e pelos Estados participantes entre o final de 2020 e setembro de 2022.

2. MEDIDAS TOMADAS PARA A EXECUÇÃO DO ARTIGO 6.º

O artigo 6.º centra-se na gestão dos riscos, com o objetivo geral de promover uma abordagem eficaz e coerente da prevenção de catástrofes e da preparação para as mesmas. O artigo foi revisto duas vezes desde 2013[5]. A presente secção apresenta uma visão geral das disposições

[3]Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea g), da Decisão MPCU, a Comissão deve apresentar «regularmente relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução do artigo 6.º, nos prazos fixados no n.º 1, alínea d), do referido artigo».
[4] SWD(2024) 130 de 12.3.2024.
[5] Atos modificativos: Decisão (UE) 2019/420 (JO L 77 de 20.3.2019, p. 1); Regulamento (UE) 2021/836 (JO L 185 de 26.5.2021, p. 1).

do artigo e das medidas tomadas pela Comissão, pelos Estados-Membros e pelos Estados participantes para lhe dar cumprimento. Além disso, formula recomendações para ações futuras.

Continuar a desenvolver práticas eficazes e coerentes de gestão dos riscos a nível nacional *[artigo 6.º, n.º 1, alíneas a) a d), e artigo 6.º, n.º 3]*

O artigo 6.º, n.º 1, alíneas a) a d), estabelece que **os Estados-Membros e os Estados participantes[6] devem realizar avaliações de risco** e **avaliações da capacidade de gestão do risco** a nível nacional ou ao nível subnacional adequado. Os países devem fornecer à Comissão, de três em três anos, uma síntese dos elementos relevantes dessas avaliações. Exige-se também que os países continuem a **elaborar os planos de gestão dos riscos de catástrofe a nível nacional**.

Os países partilharam com a Comissão os relatórios sobre as avaliações nacionais de risco relativos aos períodos de referência de 2015 e 2018. Apresentaram igualmente à Comissão, em 2017, relatórios nacionais sobre a avaliação da capacidade de gestão do risco. As conclusões dos relatórios apresentados em 2015 e 2018 foram apresentadas nos segundo e terceiro relatórios intitulados «Síntese dos riscos de catástrofe naturais e de origem humana na UE»[7].

Nos termos do artigo 6.º, n.º 3, a Comissão, juntamente com os Estados-Membros e os Estados participantes, devia elaborar **orientações para facilitar a apresentação dos relatórios de síntese** sobre a avaliação dos riscos e a avaliação da capacidade de gestão dos riscos[8]. O artigo 6.º, n.º 1, alínea d), exige igualmente que os países comuniquem os **riscos com impactos transfronteiriços e os riscos com pouca probabilidade de ocorrência, mas grande impacto**.

A Comissão, juntamente com os países, elaborou **orientações para a comunicação de informações sobre a gestão dos riscos de catástrofe**. As orientações foram publicadas em 2019[9]. Dos 33 países, 32 apresentaram relatórios relativos ao primeiro prazo de apresentação de relatórios ao abrigo destas orientações (final de 2020)[10]. As conclusões destes relatórios são apresentadas na secção 3.

Avaliações pelos pares — reforço da capacidade nacional de gestão dos riscos *[artigo 6.º, n.º 1, alínea e)]*

O **quadro de avaliação pelos pares** é um instrumento destinado a reforçar a aprendizagem mútua entre países, a fim de criar capacidades de prevenção e preparação. As avaliações pelos pares são voluntárias e envolvem peritos nacionais de todos os Estados-Membros e Estados participantes, que analisam cuidadosamente as práticas nacionais do país avaliado.

---

[6] Nos termos do artigo 28.º, n.º 1-A, da Decisão MPCU, os Estados participantes participam nas atividades do Mecanismo da União, em conformidade com os objetivos, requisitos, critérios, procedimentos e prazos previstos na decisão. Para efeitos do presente relatório, tanto os Estados-Membros da UE como os Estados participantes são a seguir designados por «países», salvo outra indicação, ou seja, como Estados-Membros da UE ou como Estados participantes.

[7] SWD(2017) 176 de 23 de maio de 2017; SWD(2020) 330 de 30 de novembro de 2020.

[8] Os relatórios devem ser apresentados até ao final de dezembro de 2020 e, posteriormente, de três em três anos.

[9] Comunicação da Comissão – Orientações para a comunicação de informações sobre a gestão do risco de catástrofe, artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Decisão n.º 1313/2013/UE (2019/C 428/07). JO C 428 de 20.12.2019, p. 8. Estas orientações remetem, entre outros, para um documento de trabalho dos serviços da Comissão [SEC(2010) 1626 de 21 de dezembro de 2010] intitulado «Orientações para a avaliação e cartografia de riscos com vista à gestão de catástrofes» como documento de referência.

[10] A Islândia não apresentou o relatório até ao prazo de 2020. A Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a República da Moldávia e a Ucrânia ainda não eram Estados participantes em 2020, não estando sujeitos à obrigação de apresentação de relatórios.

Dezasseis países optaram por ser objeto de avaliação pelos pares, incluindo oito Estados-Membros da UE, três Estados participantes e vários países terceiros[11]. Em 2020, a Comissão introduziu um quadro reforçado e mais flexível de avaliação pelos pares. Em 2023, a Comissão elaborou igualmente um quadro específico de avaliação pelos pares em matéria de prevenção de incêndios florestais, em resposta às graves épocas de incêndios florestais dos últimos anos. O quadro reforçado de avaliação pelos pares complementa o aumento das capacidades de resposta a nível da UE por meio do rescEU. Em 2024, serão realizadas três avaliações específicas pelos pares em matéria de incêndios florestais na Grécia, em Itália e no Estado Federado do Brandeburgo (Alemanha).

Reforçar a compreensão das catástrofes por meio de um melhor conhecimento dos acontecimentos de catástrofe *[artigo 6.º, n.º 1, alínea f)]*

A Decisão MPCU foi também alterada em 2021, a fim de indicar, no artigo 6.º, n.º 1, alínea f), que os Estados-Membros e os Estados participantes devem melhorar a **recolha de dados relativos a perdas causadas por catástrofes**, com o objetivo de assegurar a elaboração de cenários baseados em dados concretos.

A Comissão criou uma plataforma de dados sobre riscos (Risk Data Hub)[12] para recolher dados sobre os riscos de catástrofe, incluindo dados relativos a perdas resultantes de catástrofes, provenientes de países e de outros intervenientes. A análise das práticas nacionais em matéria de recolha de dados relativos a perdas resultantes de catástrofes comunicadas nos relatórios de síntese sobre a gestão dos riscos de catástrofe é ainda muito lacunar[13].

Mecanismos para reforçar a prevenção e a preparação *(artigo 6.º, n.ºs 2 e 4)*

O artigo 6.º, n.º 2, prevê um **mecanismo de consulta específico para melhorar a prevenção e a preparação** entre os Estados-Membros e os Estados participantes propensos a catástrofes de tipos semelhantes.

Até à data, este mecanismo de consulta de alguns países sobre riscos específicos não foi utilizado, tendo sido dada preferência a intercâmbios periódicos e inclusivos com todos os países sobre os riscos de catástrofe. Exemplos dessas consultas inclusivas sobre riscos específicos incluem reuniões sobre os ensinamentos retirados, preparação para as épocas de incêndios florestais, intercâmbios sobre o desenvolvimento de sistemas de alerta precoce e reuniões sobre prevenção de catástrofes com peritos dos países.

O artigo 6.º, n.º 4, estabelece um mecanismo específico para reforçar o nível de prevenção e preparação dos Estados-Membros que **solicitam frequentemente o mesmo tipo de assistência ao MPCU para o mesmo tipo de catástrofe**. No caso de ocorrerem três pedidos do mesmo tipo de assistência para o mesmo tipo de catástrofe em três anos consecutivos, a Comissão deve proceder a uma análise cuidadosa das razões e das circunstâncias das ativações. Com base nas conclusões desta análise, a Comissão pode propor o destacamento de peritos para o terreno, prestar aconselhamento ou formular recomendações. Pode igualmente decidir que tais medidas não são necessárias.

Este limiar destina-se a assegurar que os países intensificam os seus esforços de prevenção em função da intensidade do risco.

[11] BG, CY, EE, FI, MN, MT, PL, PT, RO, RS, TR, bem como a Geórgia, a Tunísia, a Argélia e a República da Moldávia e o Reino Unido (na altura, como Estado-Membro da UE).
[12] Plataforma Risk Data Hub do Centro de Conhecimento da Gestão dos Riscos de Catástrofe (europa.eu).
[13] Ver a secção 3.

A Comissão está a proceder a uma análise cuidadosa das razões e das circunstâncias dos pedidos de assistência recebidos entre 2019 e 2023 para o mesmo tipo de catástrofe, a fim de avaliar se estão reunidas as condições para aplicar o mecanismo previsto no artigo 6.º, n.º 4.

Objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes *(artigo 6.º, n.º 5)*

Os objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes foram incluídos no artigo 6.º, n.º 5, aquando da revisão de 2021 da Decisão MPCU. Trata-se de objetivos não vinculativos em domínios de proteção civil que são estratégicos para aumentar a resiliência da UE e dos seus Estados-Membros e dos Estados participantes, a fim de proporcionar uma base de referência comum para uma melhor gestão do risco de catástrofes com impactos transfronteiras em diversos países.

Os primeiros objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes foram desenvolvidos em cooperação com os Estados-Membros e os Estados participantes e adotados pela Comissão em fevereiro de 2023[14]. Reforçam o ciclo prevenção-preparação-resposta em caso de catástrofes, estando em curso a sua consecução pela Comissão e pelos Estados-Membros.

Tendo em conta o que precede, formulam-se as seguintes recomendações para reforçar a **execução do artigo 6.º**:

A Comissão irá:

- continuar a promover a adoção do quadro de avaliação pelos pares como instrumento que permite aos países avaliar a sua capacidade de gestão dos riscos, a fim de garantir que as suas abordagens em matéria de prevenção e preparação para catástrofes são eficazes e coerentes,
- analisar cuidadosamente as razões e as circunstâncias subjacentes às ativações para o mesmo tipo de catástrofe, a fim de avaliar se estão reunidas as condições para aplicar o mecanismo previsto no artigo 6.º, n.º 4,
- acompanhar e analisar periodicamente as razões e as circunstâncias das ativações para o mesmo tipo de perigo, com o objetivo de ajudar os Estados-Membros e os Estados participantes a reforçar o seu nível de prevenção e preparação.

A Comissão, juntamente com os Estados-Membros e os Estados participantes, deve:

- rever as orientações para a apresentação de relatórios de síntese sobre a gestão dos riscos de catástrofe, a fim de incluir a execução dos objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes no próximo ciclo de apresentação de relatórios, e procurar formas de simplificar e racionalizar o processo de comunicação de informações,
- tomar medidas para assegurar o cumprimento dos objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes,
- tomar medidas para melhorar a recolha sistemática de dados relativos às perdas resultantes de catástrofes.

[14] Recomendação que estabelece os objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes (JO C 56 de 15.2.2023, p. 1). Comunicação — Objetivos da União Europeia em matéria de resiliência a catástrofes: agir em conjunto para fazer face a futuras situações de emergência [COM(2023) 61 final de 8 de fevereiro de 2023].

3. PRINCIPAIS CONCLUSÕES EM MATÉRIA DE GESTÃO E PREVENÇÃO DOS RISCOS DE CATÁSTROFE

A Comissão identificou as **principais conclusões em** matéria de gestão e prevenção dos riscos de catástrofe **com base na** análise dos relatórios de síntese dos Estados-Membros e dos Estados participantes que lhe foram disponibilizados[15]. Sempre que pertinente, refletem as conclusões de avaliações nacionais de risco anteriores apresentadas pelos países nos termos do artigo 6.º (em 2015 e 2018)[16]. O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório[17] inclui mais pormenores sobre as conclusões destes relatórios[18].

Os **relatórios nacionais sobre a gestão dos riscos de catástrofe** devem ser apresentados à Comissão de três em três anos, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea d). A taxa de comunicação de informações desde 2013 permanece relativamente estável e elevada, ainda que incompleta. A Comissão recebeu 31 (de 34) relatórios em 2015, 30 (de 34) em 2018 e 32 (de 33) para o prazo de 2020[19].

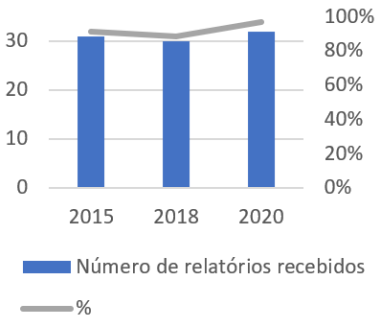


*Figura 2. O **indicador** do MPCU[20] para acompanhar, avaliar e analisar a aplicação da legislação relativa ao MPCU diz respeito ao artigo 6.º, possibilitando o acompanhamento dos «progressos realizados na execução do quadro de prevenção de catástrofes, medidos em função do número de Estados-Membros que tenham apresentado à Comissão as informações a que se refere o artigo 6.º, n.º 1, alínea d)».*

As secções seguintes sintetizam as principais conclusões com base na análise pela Comissão das respostas às 24 questões constantes das orientações para a comunicação de informações, sobre a avaliação dos riscos (questões 1-8), a avaliação da capacidade de gestão de riscos (questões 9-20) e as medidas prioritárias de preparação e prevenção (questões 21-24).

Estas conclusões são sintetizadas de acordo com **oito componentes da gestão dos riscos de catástrofe** que presidem aos objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes. Com base nestas conclusões, o presente relatório apresenta recomendações para colmatar lacunas e deficiências, melhorar a gestão dos riscos de catástrofe e promover uma cultura de prevenção.

4.1 Compreender e antecipar os riscos

A. Identificação dos principais riscos de catástrofe[21]

Confirmam-se os principais riscos que suscitam preocupação mais frequentemente comunicados desde 2015. Para pelo menos dois terços dos Estados-Membros e dos Estados

[15] As referências do presente relatório aos relatórios e às conclusões nacionais remetem para os relatórios apresentados à Comissão nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), pelos 27 Estados-Membros da UE e pelos seis países que eram Estados participantes no final de dezembro de 2020 (Islândia, Macedónia do Norte, Montenegro, Noruega, Sérvia e Turquia).

[16] Tal como estabelecido nos relatórios anteriores sobre a síntese dos relatórios de risco [SWD(2017) 176]; [SWD(2020) 330 final].

[17] Ver *supra*.

[18] À data de publicação do presente relatório, a comunicação de informações relativa ao prazo de 2023 ainda estava em curso e os relatórios apresentados ainda não tinham sido analisados. As conclusões podem não refletir a evolução recente a nível nacional.

[19] A Macedónia do Norte, o Montenegro e a Turquia (prazo de 2015), a Letónia, Malta, o Montenegro e a Turquia (prazo de 2018) e a Islândia (prazo de 2020) não apresentaram relatórios.

[20] Artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Decisão MPCU.

[21] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, questões Q3 e Q4.

participantes, os principais riscos naturais e relacionados com a saúde humana são as inundações, as condições meteorológicas extremas, a saúde humana/pandemias, as secas e os incêndios florestais. Os riscos tecnológicos ou induzidos pelo ser humano mais comuns são os riscos nucleares e radiológicos, os riscos industriais e as perturbações das infraestruturas críticas.

Evolução dos riscos identificados pelos países em 2015, 2018 e 2020

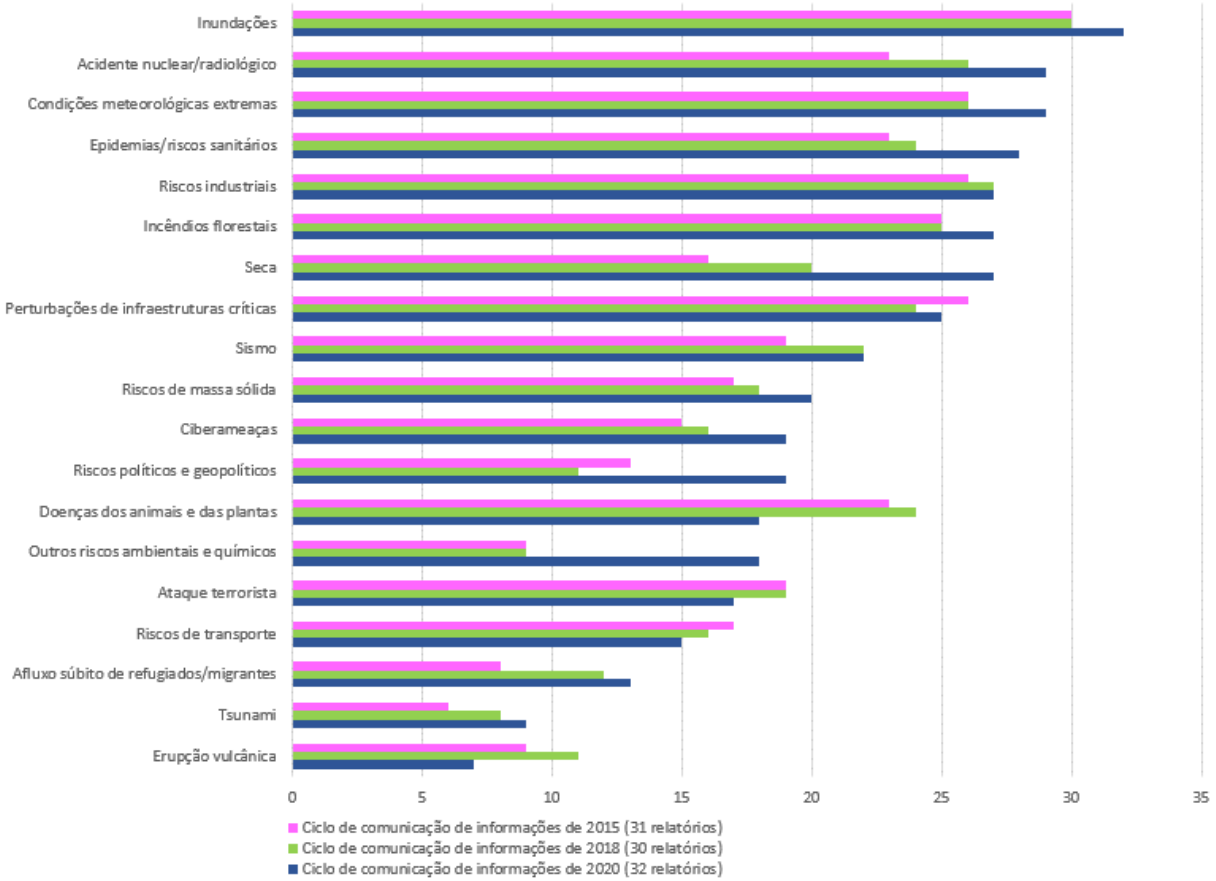


Figura 3. Número de países que identificaram um risco específico de catástrofe como pertinente nos relatórios de 2015, 2018 e 2020. Fontes: Relatórios de 2015 (Síntese de 2017), relatórios de 2018 (Síntese de 2020), relatórios de 2020 (relatórios de síntese da gestão dos riscos de catástrofe, Q3).

A preocupação com determinados riscos de catástrofe está a aumentar em toda a Europa. A seca é o risco relativamente ao qual a preocupação mais aumentou. Em 2020, o número de Estados-Membros da UE que identificaram as secas como um risco pertinente foi o dobro do registado em 2015. A preocupação com o risco de **acidentes nucleares e radiológicos, os riscos relacionados com a saúde humana, as ciberameaças, os *tsunamis*** e os **movimentos migratórios, os riscos associados a massas sólidas** (deslizamentos de terras, avalanches, quedas de rochas e aluimentos), **os riscos geopolíticos e societais**, **os riscos relacionados com os transportes** e **os riscos ambientais e químicos**[22] também aumentou.

[22] Ver o anexo II do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório e o relatório intitulado «Síntese dos riscos de catástrofe naturais e de origem humana na UE», SWD(2020) 330, figura 21.

Atualmente, a maioria dos países identifica igualmente os riscos de catástrofes menos prováveis, mas muito graves, a par dos riscos emergentes. Desde 2019, os países têm de identificar os **riscos com baixa probabilidade de ocorrência, mas de elevado impacto (BPEI)**. Os riscos com BPEI comunicados variam de país para país. Os mais frequentemente identificados são os riscos nucleares/radiológicos, os riscos industriais e os sismos, devido aos seus impactos potencialmente muito graves. Dois terços dos países identificam também **riscos emergentes** (ameaças ou perigos recentemente identificados ou riscos conhecidos que se prevê venham a aumentar com o tempo). Os riscos emergentes mais frequentemente comunicados são as condições meteorológicas extremas, as inundações, os incêndios florestais, as pandemias, os riscos políticos e geopolíticos, os riscos de cibersegurança e as perturbações das infraestruturas críticas. A emergência de um determinado risco pode refletir a intensificação de determinados fatores, por exemplo relacionados com as alterações climáticas ou com o aumento das vulnerabilidades. Pode também refletir a alteração da perceção dos riscos e das abordagens de avaliação dos riscos. É igualmente importante estar atento aos **riscos identificados apenas por alguns países**. Por exemplo, alguns países identificam as tempestades solares, que podem causar perturbações importantes nos sistemas informáticos, bem como determinados riscos ambientais e químicos, como novas espécies invasoras e perda de biodiversidade.

Apenas alguns países abordaram as interações complexas entre os riscos de catástrofes «naturais» e «de origem humana», tendo em conta efeitos complexos, compostos e em cascata na sua avaliação dos riscos. Quase todos os países abordaram uma série de catástrofes «naturais ou de origem humana». Muitos países também reconhecem os impactos e os efeitos em cascata em toda a sociedade, na medida em que comunicaram riscos que incluem um elevado número de perturbações nos serviços críticos ou perturbações do aprovisionamento em domínios como a energia, o abastecimento de água e os sistemas financeiros. Nem todos os países se referem explicitamente a uma análise das interações desses riscos, nomeadamente em termos de efeitos complexos, compostos e em cascata.

Os países centram-se principalmente nos riscos a curto prazo. Contudo, a extensão e a magnitude das alterações climáticas e da degradação ambiental de origem humana exigem um maior enfoque nas alterações a longo prazo nas avaliações de risco. Os países identificam principalmente riscos agudos (a curto prazo), como inundações, incêndios florestais e condições meteorológicas extremas, e não riscos crónicos (a longo prazo)[23]. Por exemplo, apenas alguns Estados costeiros comunicaram uma maior vulnerabilidade das comunidades ou infraestruturas costeiras devido à subida do nível do mar ou à erosão costeira, o que, em combinação com tempestades costeiras mais extremas, aumentará o risco de inundações costeiras. Os perigos agudos relacionados com a água (inundações, secas, precipitação intensa) são geralmente comunicados como riscos relacionados com o clima, assim como os perigos relacionados com a temperatura (incêndios florestais, vagas de calor), o vento (tempestades) e as massas sólidas (deslizamentos de terras). Relativamente aos efeitos secundários das alterações climáticas, cerca de metade dos países comunicaram riscos relacionados com a saúde humana (por exemplo, epidemias e pandemias) e alguns identificaram ameaças acrescidas de doenças transmitidas por vetores devido às alterações climáticas. Cerca de um terço referiu-se a diferentes formas de perturbações da cadeia de abastecimento. Alguns países referiram os impactos em setores económicos específicos, como a agricultura, a energia, a silvicultura, a pecuária, a água, as pescas, os cuidados de saúde e os transportes.

A preparação das avaliações de risco para o futuro exige uma análise mais aprofundada dos fatores subjacentes aos riscos de catástrofe e das suas potenciais interações, mas apenas

[23] Classificação prevista no regulamento de execução para a comunicação de informações sobre a legislação em matéria de clima relativa à adaptação (JO L 278 de 26.8.2020, p. 1).

alguns países comunicaram outros fatores de risco «dinâmicos» para além das alterações climáticas. Os principais fatores comunicados que contribuíram para influenciar os perigos, a vulnerabilidade e a exposição aos riscos incluem as alterações climáticas cujos impactos estão bem documentados. Apenas alguns países referiram outros fatores, como a urbanização, a evolução demográfica e a degradação ambiental. A globalização e a evolução internacional e geopolítica foram também referidas, a par da evolução das tecnologias da informação e da digitalização.

B. Metodologias e práticas nacionais de avaliação dos riscos[24]

As metodologias nacionais de identificação e avaliação dos riscos variam em termos de abrangência. Uma maior coerência e consistência facilitaria a comparação dos relatórios entre países e das avaliações de risco a nível europeu, com base num conjunto sólido de avaliações de risco nacionais.

Para compreender o futuro, é necessário conhecer o passado. No entanto, as práticas nacionais de recolha de dados sobre as consequências de catástrofes ocorridas no passado não são sistemáticas e são muito incompletas. A recolha de dados relativos às perdas resultantes de catástrofes é essencial para assegurar a elaboração de cenários baseados em dados concretos e para melhorar a análise quantitativa dos riscos. No entanto, os relatórios nacionais revelam que a **recolha de dados relativos às perdas resultantes de catástrofes é altamente fragmentada e não estruturada** em quase todos os países, havendo apenas um país a comunicar uma abordagem coerente a nível nacional. Nenhum país refere a comunicação de dados de risco à plataforma de dados sobre riscos (Risk Data Hub)[25] da Comissão Europeia, o que merece um exame mais aprofundado.

As metodologias de identificação e análise dos riscos variam consoante os países e o tipo de risco. Cerca de um terço dos países comunica a análise de **cenários de perigo único** para a identificação dos riscos, sendo os cenários de perigo múltiplo mencionados com menor frequência. Apenas alguns países apresentaram informações sobre os critérios que utilizaram para **identificar riscos com baixa probabilidade de ocorrência, mas de elevado impacto**. Os países também utilizam sistemas diferentes para **classificar os riscos**. Os riscos de catástrofes decorrentes de perigos naturais são classificados de forma mais clara, a classificação dos riscos de origem humana, tecnológicos e societais varia em maior medida. Apenas um pequeno número de países refere o **horizonte temporal** dos cenários, o que limita a compreensão de como e em que medida estão a ser tidos em conta fatores importantes, como as alterações climáticas.

Alguns relatórios fornecem exemplos de **elaboração de cenários** e outros fazem referência aos **cenários relacionados com as alterações climáticas** identificados pelo Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas. No entanto, este processo **não é feito de forma sistemática**, o que pode conduzir a uma subestimação dos riscos. Explicar as **incertezas** é importante em termos de transparência sobre as incertezas associadas à análise de risco, por exemplo no que respeita às limitações dos dados e aos modelos utilizados. Pouco mais de um quarto dos países referem que têm em conta as incertezas. A aplicação do **princípio da precaução** pode ajudar a justificar a avaliação de um risco de catástrofe potencialmente grave,

[24] Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, questões 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 e 18.

[25] Centro de Conhecimento da Gestão dos Riscos de Catástrofe: https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/risk-data-hub.

cuja probabilidade não pode ser avaliada com exatidão, mas menos de um quarto dos países fez referência a tais considerações.

As metodologias utilizadas para determinar o nível de risco variam. Quando um risco não pode ser avaliado com meios probabilísticos e quantitativos, são utilizadas outras abordagens qualitativas. Cerca de metade dos países aplicaram abordagens semiquantitativas ou qualitativas para determinar o nível dos impactos. Quando os impactos são considerados, menos de metade dos países mostram que abrangem **impactos humanos, económicos, ambientais e políticos/societais**. Contudo, alguns países comunicaram bons exemplos de um leque mais vasto de impactos, tais como impactos societais, financeiros ou nas infraestruturas críticas. Mais de dois terços dos países apresentaram a importância de cada risco utilizando uma **matriz de risco**[26].

Nem todos os países comunicam a existência de mecanismos de revisão periódica, embora seja necessário proceder a revisões periódicas das avaliações de risco para captar a evolução do panorama dos riscos. Alguns países declaram que reveem as avaliações de risco periodicamente, na maioria dos casos, de três em três anos. Em alguns países, as revisões são desencadeadas por catástrofes específicas ou por atualizações de avaliações específicas dos riscos[27], enquanto outros monitorizam continuamente a evolução do panorama de risco. Em alguns países, a frequência das revisões das avaliações de risco é estabelecida por lei.

A disponibilização pública dos resultados das avaliações de risco é heterogénea. A transparência pública contribui para aumentar a sensibilização para os riscos e estimula a ação para garantir a resiliência às catástrofes. No entanto, apenas metade dos países disponibilizam as avaliações de risco ao público e um quarto disponibiliza ligações para mapas de risco acessíveis ao público. A maioria dos países apresentou informações sobre as práticas de **cartografia dos riscos**. Os mapas de risco mais frequentemente comunicados abrangem as inundações[28], seguindo-se os incêndios florestais, os sismos e os riscos nucleares/radiológicos. Não foram apresentadas informações sobre os mapas dos riscos com impacto transfronteiriço.

Existem alguns bons exemplos de participação das principais partes interessadas no processo de elaboração de avaliações de risco. Os quadros de **governação** para a avaliação dos riscos estão estabelecidos na legislação nacional da maioria dos países. Estão, na maior parte dos casos, sob a alçada de ministérios ou organismos responsáveis pela proteção civil. As partes interessadas incluem um elevado número de autoridades a nível nacional e infranacional de vários setores especializados (como as infraestruturas críticas e os transportes), do meio académico, de entidades do setor privado (como os operadores de infraestruturas críticas) e da sociedade civil. O processo de avaliação dos riscos desempenha um papel fundamental no aumento da sensibilização para os riscos por parte dos principais intervenientes da sociedade. No entanto, em alguns casos, o processo de avaliação dos riscos da proteção civil associado às obrigações do MPCU também parece funcionar isoladamente.

Tendo em conta o que precede, apresentam-se de seguida as recomendações em matéria de **compreensão e antecipação dos riscos**.

[26] Orientações para a comunicação de informações, Q5 (JO C 428 de 20.12.2019, p. 8).

[27] A Diretiva 2007/60/CE exige avaliações preliminares periódicas dos riscos de inundações e dos planos de gestão dos riscos de inundações; do mesmo modo, os planos de gestão das bacias hidrográficas devem ser atualizados a cada seis anos, em conformidade com a Diretiva 2000/60/CE.

[28] Embora a Diretiva 2007/60/CE relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundações (JO L 288 de 6.11.2007, p. 27) exija a elaboração de cartas de zonas inundáveis e de cartas de riscos de inundações por parte de todos os Estados-Membros da UE, nem todos indicaram a disponibilidade de cartografia de inundações nos relatórios de síntese da gestão dos riscos de catástrofe.

A Comissão, juntamente com os Estados-Membros e os Estados participantes, deve:

- rever o documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2010 intitulado «Orientações para a avaliação e cartografia de riscos com vista à gestão de catástrofes»[29], com o objetivo de continuar a desenvolver a avaliação antecipada dos riscos a nível nacional e maximizar as sinergias com os processos de avaliação dos riscos exigidos por outros domínios do direito da UE (por exemplo, infraestruturas críticas, saúde, clima e gestão dos riscos de inundações),
- aumentar o intercâmbio de conhecimentos entre países e peritos sobre a forma de continuar a melhorar as práticas de avaliação dos riscos, nomeadamente através da Rede de Conhecimentos.

Os Estados-Membros e os Estados participantes são convidados a:

- intensificar os intercâmbios e a cooperação entre os Estados-Membros e os Estados participantes em matéria de identificação e antecipação dos riscos, nomeadamente no que respeita aos riscos emergentes e aos riscos com baixa probabilidade de ocorrência, mas de elevado impacto,
- reforçar os procedimentos de avaliação dos riscos de catástrofe para melhor antecipar e atenuar o impacto dos riscos crónicos (a longo prazo), por exemplo, as alterações climáticas e os riscos geopolíticos, juntamente com o impacto dos riscos agudos (a curto prazo),
- maximizar as sinergias com os processos de avaliação dos riscos exigidos pela legislação da UE noutros domínios de intervenção (por exemplo, infraestruturas críticas, saúde, riscos de inundações, políticas climáticas),
- melhorar a recolha sistemática de dados sobre perdas e danos resultantes de catástrofes ocorridas no passado, a fim de melhorar a compreensão dos riscos futuros, e disponibilizar esses dados através da plataforma de dados sobre riscos (Risk Data Hub).

4.2 Melhorar a governação dos riscos de catástrofe

C. Planeamento da gestão dos riscos de catástrofe[30]

Três quartos dos Estados-Membros e dos Estados participantes declaram dispor de quadros jurídicos abrangentes para a gestão dos riscos de catástrofe. Os quadros são frequentemente complementados por legislação que estabelece responsabilidades subnacionais e setoriais. Os relatórios mostram que os quadros específicos para a gestão dos riscos de catástrofe (por exemplo, atos legislativos em matéria de proteção civil) são complementados por outras leis, como legislação setorial ou subnacional. Pouco menos de metade dos países também referem a adoção de medidas e políticas não vinculativas para complementar os quadros jurídicos. Na maioria dos países, os principais atos legislativos em matéria de proteção civil abrangem igualmente a avaliação da capacidade de gestão de riscos, incluindo outras fases de gestão dos riscos de catástrofe.

Os riscos de catástrofe são geridos a nível nacional em todos os países, com o envolvimento dos órgãos de poder local e regional em graus variáveis. A maioria dos países referem ter diferentes mecanismos de **cooperação vertical** entre os níveis nacional e subnacional, bem

[29] Documento de trabalho dos serviços da Comissão [SEC(2010) 1626 de 21 de dezembro de 2010].
[30] Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, questões Q3, Q13, Q15, Q16, Q21 e Q22.

como mecanismos de **coordenação horizontal** que incluem de forma eficaz uma grande variedade de partes interessadas na gestão dos riscos de catástrofe. Embora os ministérios e as autoridades relacionados com a proteção civil sejam os principais responsáveis pela realização de avaliações de risco, apenas um terço dos países indica que inclui um elevado número de outras autoridades responsáveis por outras políticas ou partes interessadas do setor privado. Contudo, uma ampla participação setorial neste processo pode aumentar a sensibilização para os riscos e melhorar o processo.

Em dois terços dos países, as autoridades públicas responsáveis pela proteção civil coordenam o processo de avaliação, preparação e resposta aos riscos. Cerca de um terço dos países refere que outras autoridades setoriais (como os ministérios do ambiente, da energia, da economia, da saúde, da agricultura e da silvicultura) e o setor privado são intervenientes responsáveis por diferentes formas de prevenção. Os organismos responsáveis pela gestão dos riscos de acidentes industriais e pela segurança nuclear são alguns exemplos de organismos do setor privado responsáveis por formas específicas de prevenção.

Mais de um terço dos países declaram dispor de algum tipo de documento de planeamento da gestão dos riscos. Cerca de um quarto dos países referem alguma forma de estratégia nacional abrangente em matéria de catástrofes ou de segurança[31]. A maioria também comunicou **medidas de prevenção e preparação** para os riscos transfronteiriços e com baixa probabilidade de ocorrência, mas de elevado impacto (BPEI) que identificaram, mas nenhum deles apresentou medidas para fazer face a todos os riscos de BPEI que tinham identificado. As medidas incidem principalmente na preparação, por exemplo, sistemas de alerta precoce, havendo uma menor comunicação de medidas de prevenção. Por exemplo, apenas alguns países comunicaram medidas de prevenção relacionadas com o uso do solo e o ordenamento do território para gerir os riscos de inundações, os riscos industriais e os riscos sísmicos e vulcânicos.

Apesar de a maioria dos países comunicar algumas medidas de prevenção e preparação, há poucas informações sobre a forma como essas medidas foram priorizadas e quando serão executadas. Os relatórios nacionais desempenham um papel fundamental na apresentação de informações sobre a identificação dos riscos, constituindo assim a base para as decisões de investimento na prevenção. A gestão dos riscos implica igualmente a definição de prioridades, o planeamento e o financiamento de medidas de preparação e prevenção, bem como a identificação das autoridades responsáveis. Embora os países comuniquem medidas relativas a riscos transfronteiriços e riscos com baixa probabilidade de ocorrência, mas de elevado impacto, muito poucos indicam os prazos para a execução das medidas e as respetivas modalidades de financiamento.

D. Gestão dos riscos com impacto transfronteiriço[32]

Todos os Estados-Membros e Estados participantes identificam sistematicamente os principais riscos de natureza transfronteiriça, o que é essencial para a gestão dos riscos em países europeus altamente interligados. Os riscos com impacto transfronteiriço mais frequentemente identificados são os acidentes nucleares e radiológicos, as inundações, os

[31] Os países não são obrigados a disponibilizar planos de gestão dos riscos à Comissão, nem a apresentar informações resumidas sobre os mesmos. Por conseguinte, não foi possível proceder a uma avaliação exaustiva dos progressos realizados em matéria de *desenvolvimento e aperfeiçoamento do planeamento da gestão dos riscos de catástrofe*.

[32] Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, questões 3, 13, 16, 21 e 22.

incêndios florestais e as pandemias/epidemias. Pela primeira vez, os países foram convidados a identificar **procedimentos e medidas a nível transfronteiriço, inter-regional e internacional**, bem como **medidas para fazer face aos riscos com impacto transfronteiriço**. Os relatórios fornecem informações sobre a governação da gestão dos riscos, incluindo a cooperação transfronteiriça para gerir os riscos com impactos transfronteiriços e os riscos com impactos transnacionais.

Embora os relatórios por país reflitam a definição de prioridades em matéria de procedimentos e medidas de gestão dos riscos identificados, parecem existir lacunas na aplicação ou na comunicação de informações relativas a esses procedimentos e medidas. A maioria das **medidas transfronteiriças** comunicadas diz respeito a riscos nucleares e radiológicos, inundações, acidentes industriais, incêndios florestais e perturbações das infraestruturas. Cerca de 70 % dos países que identificam determinados riscos com impacto transfronteiriço apresentam igualmente informações sobre as medidas de gestão desses riscos com impacto transfronteiriço. Nenhum país comunicou medidas para gerir todos os riscos com impacto transfronteiriço que identificou. A cooperação transfronteiriça centra-se principalmente na preparação e, em menor medida, na prevenção e na avaliação dos riscos com impacto transfronteiriço. A maioria das medidas comunicadas para os riscos com impacto transfronteiriço são «não estruturais», como a formação e a educação, os sistemas de alerta precoce e a sensibilização do público.

Os quadros internacionais e europeus são amplamente referidos. Alguns países referem **legislação setorial importante da UE** que reforça a cooperação transfronteiriça para gerir alguns riscos, nomeadamente no caso de inundações[33], acidentes industriais graves[34] e infraestruturas críticas[35]. Os países também dão conta de uma vasta gama de instrumentos de cooperação transfronteiriça em **processos ou organizações internacionais**, como o Quadro de Sendai para a Redução dos Riscos de Catástrofe, o Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Catástrofes (UNDRR), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), referidos por cerca de um terço dos países. Apenas alguns referem a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) ou estruturas ou organizações macrorregionais (por exemplo, Danúbio e mar Báltico). Um terço dos países observa que o próprio MPCU reforça o trabalho transfronteiriço. São comunicados alguns exemplos de acordos de cooperação bilateral em regiões fronteiriças, por exemplo, sobre alertas precoces e notificação de riscos, cooperação em matéria de avaliações de risco e protocolos de preparação, intercâmbio de informações sobre alertas precoces e resposta subsequente.

E. Sensibilização para os riscos e sistemas de alerta[36]

Nem todos os Estados-Membros e Estados participantes apresentam informações detalhadas sobre a sensibilização para os riscos, apesar de as consequências adversas das catástrofes poderem ser reduzidas através da preparação da população para agir em caso de emergência. Cerca de três quartos dos países referem algumas atividades realizadas pelas autoridades de proteção civil e outros organismos fundamentais para fornecer **informações sobre o risco de catástrofes e aumentar a sensibilização da população para os riscos**, mas as informações específicas são escassas. As campanhas de sensibilização utilizam diferentes instrumentos de comunicação (publicidade na televisão e na rádio, redes sociais, pequenos filmes de animação,

[33] JO L 288 de 6.11.2007, p. 27.
[34] Diretiva 2012/18/UE (JO L 197 de 24.7.2012, p. 1).
[35] Diretiva (UE) 2022/2557. JO L 333 de 27.12.2022, p. 164.
[36] Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, questões 8, 17, 19 e 20.

folhetos e brochuras) e páginas Web que prestam informações sobre os riscos. Existem alguns bons exemplos de campanhas educativas.

Os países informam o público sobre os riscos com o fito de aumentar a sensibilização geral para os riscos, mas apenas metade dos países referem que as suas avaliações de risco estão disponíveis ao público. As campanhas recorrentes de sensibilização sobre os riscos abordam frequentemente todos os aspetos da resiliência e da autoproteção relacionados com os riscos e as emergências, mas apenas alguns países dão pormenorizadas sobre estas estratégias de campanha. As campanhas de sensibilização sobre as inundações e os incêndios florestais são as campanhas sobre riscos específicos mais referidas. Um terço dos países refere que os sistemas educativos são canais importantes de sensibilização para os riscos.

Alertar a população é fundamental para a comunicação de emergências e de crises, mas somente pouco mais de metade dos países indicam recorrer a vários meios para alertar a população em caso de emergência. As sirenes, as mensagens de telemóvel, as aplicações especiais para telemóveis inteligentes e a utilização de meios de comunicação tradicionais (rádio/televisão) são alguns exemplos de ferramentas referidas. O âmbito do alerta precoce e o tempo que pode ser dado à população e às autoridades responsáveis para agir dependem do tipo de risco de catástrofe. Alguns países referem a aplicação da legislação da UE que exige a instituição, até 2022, de alertas ao público por telemóvel[37].

É essencial atender às necessidades dos grupos mais vulneráveis na gestão dos riscos, mas poucos países comunicam tais atividades. Alguns países referem orientações sobre a forma de ter em conta as necessidades das pessoas com deficiência e de outros grupos vulneráveis em caso de emergência. Os países que comunicaram iniciativas específicas de sensibilização para os riscos destinadas a apoiar os grupos vulneráveis são ainda em menor número.

F. Sistemas de alerta precoce e capacidades de resposta

A identificação precoce de catástrofes iminentes é crucial para reduzir as consequências adversas. A maioria dos Estados-Membros e dos Estados participantes declaram dispor de sistemas de alerta. No entanto, apenas cerca de metade dos países que identificam determinados riscos como pertinentes referem dispor de sistemas de alerta precoce para esses riscos. Existem sistemas de alerta precoce para vários tipos de catástrofes, principalmente as relacionadas com riscos naturais, sendo as condições meteorológicas extremas e as inundações as mais frequentemente abrangidas, seguindo-se os sismos e os incêndios florestais. No que respeita aos riscos tecnológicos, os sistemas de alerta precoce para acidentes nucleares e radiológicos são os mais frequentemente comunicados, seguindo-se os sistemas de alerta precoce para riscos de cibersegurança, as perturbações das infraestruturas críticas e os acidentes industriais. Por conseguinte, é importante criar uma monitorização em tempo real dos fatores que contribuem para o risco (como a vegetação seca que aumenta o risco de incêndios florestais, a saturação do solo que aumenta o risco de inundações, os movimentos sísmicos e a propagação de surtos virais).

Muitos países utilizam sistemas de alerta precoce internacionais ou europeus, nomeadamente em matéria de risco sísmico, a monitorização nuclear e radiológica e a monitorização das ameaças para a saúde pública, mas apenas alguns fazem referência aos serviços Copernicus. Os países indicam alguns exemplos de sistemas de alerta precoce transfronteiriços específicos com notificação de catástrofes. Referem ainda que os

[37] Diretiva (UE) 2018/1972 que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (JO L 321 de 17.12.2018, p. 36).

intervenientes do setor privado são responsáveis pela monitorização, deteção e previsão dos riscos relacionados com as suas atividades económicas.

É essencial dispor de intervenientes públicos e privados bem preparados e equipados para responder a situações de emergência. No entanto, apenas alguns países prestam informações sobre a existência de infraestruturas críticas para a resposta a emergências. Para gerir o panorama de riscos em evolução com a intensificação dos perigos climáticos, como as inundações e os incêndios florestais, os países precisam de melhorar a sua **capacidade de resposta** nacional. Cerca de metade dos países referem a existência de sistemas para garantir a manutenção adequada dos ativos. Foram fornecidas algumas informações sobre as capacidades específicas de resposta a incêndios florestais, a inundações, a ameaças QBRN[38] e a emergências na área da saúde.

Tendo em conta o que precede, apresentam-se de seguida recomendações sobre a **melhoria da governação dos riscos de catástrofe**.

A Comissão, juntamente com os Estados-Membros e os Estados participantes, deve:

- continuar a desenvolver a partilha de boas práticas entre países e peritos, nomeadamente no âmbito da Rede de Conhecimentos, com o objetivo de melhorar os instrumentos de planeamento e as estruturas de tomada de decisão para apoiar uma governação eficaz dos riscos[39],
- continuar a melhorar os instrumentos e serviços pan-europeus de alerta precoce. Caso seja pertinente, aumentar a utilização de instrumentos como o Serviço de Gestão de Emergências do Copernicus e o serviço de comunicação científica de emergências, que funciona ininterruptamente, prestado pelo Mecanismo de Aconselhamento Científico e Técnico, abrangendo os perigos naturais, nucleares e radiológicos.

Os Estados-Membros e os Estados participantes são convidados a:

- promover uma abordagem de toda a sociedade em todas as fases do processo de gestão dos riscos de catástrofe, com a participação de todas as partes interessadas: instituições públicas, organismos académicos e de investigação, setor privado, sociedade civil e comunidades[40],
- reforçar a gestão dos riscos de catástrofe, incluindo ações para gerir os principais riscos com impactos transfronteiriços e os riscos relacionados com catástrofes que causem ou sejam suscetíveis de causar efeitos transnacionais em diversos países,
- continuar a desenvolver sistemas de alerta precoce para os riscos pertinentes e, sempre que possível, recorrer aos sistemas transnacionais desenvolvidos pela UE, como o Sistema Europeu de Sensibilização para Cheias do Copernicus, o Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais e o Observatório Europeu de Secas,
- promover ações mais fortes a nível nacional para atender às necessidades das pessoas vulneráveis na gestão dos riscos.

[38] Química, biológica, radiológica e nuclear.

[39] Em consonância com as recomendações e ações de acompanhamento do seminário sobre proteção civil da Presidência espanhola intitulado «Reforçar a governação para a gestão dos riscos de catástrofe na Europa», realizado em 5 e 6 de julho de 2023.

[40] Ver *supra*.

4.3 Integração e investimento na gestão dos riscos de catástrofe

G. Gestão transetorial dos riscos de catástrofe[41]

Foram comunicados bons exemplos de como a gestão dos riscos de catástrofe é efetuada no âmbito de outras políticas que não a proteção civil e por outros departamentos e organismos governamentais competentes. Contudo, são ainda necessárias melhorias na gestão transetorial dos riscos para alcançar a resiliência de toda a sociedade. Os relatórios nacionais mostram bons exemplos de mecanismos de coordenação horizontal, em que as estruturas de governação nacionais envolvem organismos de diferentes setores ao longo do ciclo de gestão dos riscos de catástrofe, nomeadamente as autoridades públicas, o setor privado, as autoridades locais, a sociedade civil e as instituições académicas e de investigação. Verificando-se algumas lacunas na comunicação de informações sobre a coordenação horizontal e a coordenação transetorial e tendo sido indicadas muito poucas estratégias globais de gestão dos riscos, é possível fazer mais para aumentar a visibilidade dos instrumentos de gestão dos riscos de catástrofe, por exemplo assegurando que as avaliações de risco são pertinentes para outros setores.

Outras políticas da UE também contribuem para a resiliência a catástrofes. A gestão dos riscos de catástrofe deve integrar periodicamente novos instrumentos políticos elaborados a nível da UE, incluindo os desenvolvidos no âmbito do Pacto Ecológico Europeu[42]. Alguns países dão conta de **outras políticas e legislação da UE** que reforçam a resiliência às catástrofes e a cooperação transfronteiriça, como as infraestruturas críticas, a cibersegurança, a adaptação às alterações climáticas, a gestão dos riscos de seca e de inundações, os acidentes industriais e a cooperação em matéria de segurança nuclear. Estes exemplos mostram que a gestão dos riscos de catástrofe deve ser coerente e encontrar sinergias com outras políticas, nomeadamente as políticas em matéria de alterações climáticas, proteção das infraestruturas críticas e financiamento sustentável.

Embora os riscos de catástrofes ultrapassem os perigos relacionados com o clima e as medidas de adaptação às alterações climáticas abranjam muitos domínios para além da gestão dos riscos de catástrofe, as sinergias entre os dois processos são substanciais. Dois terços dos países referem que os planos de adaptação estão disponíveis a nível nacional. A monitorização, a recolha e o tratamento de informações e dados sobre os riscos de catástrofe relacionados com o clima são exemplos de domínios comuns à gestão dos riscos de catástrofe e às medidas de adaptação às alterações climáticas. Para permitir sinergias e evitar a subestimação dos riscos de catástrofe, é igualmente essencial que as avaliações dos riscos de catástrofes incluam projeções e cenários em matéria de alterações climáticas.

As perturbações das infraestruturas críticas figuram fortemente entre os principais riscos de catástrofe, nomeadamente a perturbação das redes de energia, dos serviços de abastecimento de água, das telecomunicações, das redes de transportes, das estruturas financeiras, do abastecimento alimentar e dos cuidados de saúde. Estes setores têm um elevado potencial de propagação a outros setores. Algumas infraestruturas marítimas críticas, como os portos, podem tornar-se mais vulneráveis com os impactos das alterações climáticas, nomeadamente a subida do nível do mar. Pouco mais de metade dos países referem ter políticas em vigor para proteger as infraestruturas críticas. Um terço dos países referem ter adotado medidas específicas, como

[41] Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, questões 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 e 16.

[42] O anexo das orientações para a comunicação de informações mostra o panorama político pré-Pacto Ecológico Europeu da UE.

o planeamento da proteção civil, a avaliação e análise de riscos e ameaças, a cooperação entre autoridades e operadores, os aspetos processuais e técnicos e as medidas específicas para cada risco.

As políticas de financiamento sustentável proporcionam oportunidades para a adaptação às alterações climáticas e medidas de prevenção dos riscos. Os **seguros** contra catástrofes que apoiam a recuperação de uma catástrofe podem também desempenhar um papel no incentivo à prevenção e na «reconstrução mais inteligente». Nos relatórios nacionais, alguns países mencionam os seguros como uma fonte de financiamento do risco de catástrofes do setor privado. Um inquérito sobre seguros contra catástrofes realizado junto de peritos nacionais em prevenção de catástrofes mostra que os seguros cobrem muitas catástrofes de riscos naturais em todos os Estados-Membros. No entanto, existe uma lacuna considerável em matéria de proteção do clima devido a vários obstáculos, como o custo dos seguros, as limitações de cobertura, os limites máximos de indemnização e a falta de seguros disponíveis em zonas de alto risco[43].

H. Mecanismos nacionais de financiamento público e privado[44]

Os investimentos na gestão dos riscos de catástrofe requerem um financiamento adequado. São necessárias finanças públicas nacionais sólidas para responder e recuperar dos crescentes impactos relacionados com o clima e para as medidas de preparação, prevenção e adaptação às alterações climáticas. Em muitos relatórios, são apresentados exemplos de mecanismos nacionais de financiamento do risco de catástrofes, incluindo reservas para imprevistos ou fundos específicos para catástrofes (que se indica estarem disponíveis em alguns países) e a transferência do risco financeiro de catástrofes com a ajuda de intervenientes privados, nomeadamente sob a forma de **seguros** contra catástrofes. Pouco mais de metade dos países referem a existência de **disposições de flexibilidade orçamental**, sob a forma de orçamentos de reserva e de fundos de contingência para fazer face a situações de emergência. Poucos países comunicaram a existência de **financiamento específico para a prevenção**, a fim de satisfazer a necessidade crescente de investimento na prevenção para reduzir as perdas através do reforço da resiliência. Mais frequentemente, os países informaram que existem orçamentos disponíveis para a preparação para emergências e a resposta às mesmas[45].

Apesar de existir financiamento da UE disponível para a gestão dos riscos de catástrofe, incluindo a prevenção, a utilização é reduzida. Embora dois terços dos países tenham mencionado alguns fundos da UE, as informações comunicadas não são coerentes nem exaustivas. Por exemplo, apenas cerca de um quarto mencionou a utilização dos fundos estruturais e da política de coesão (2014-2020), apesar de cerca de dois terços dos Estados-Membros da UE terem utilizado estes fundos para despesas de gestão dos riscos de catástrofe[46].

Para cada país, a aprovação das despesas de gestão dos riscos de catástrofe no âmbito dos fundos da política de coesão no período de programação de 2021-2027 está condicionada à apresentação dos relatórios previstos no artigo 6.º (condições habilitadoras[47]). Os relatórios

[43] *Closing the climate protection gap – Scoping policy and data gaps* [SWD(2021) 123 final de 27.5.2021].
[44] Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, questões 8, 17, 19 e 20.
[45] *Closing the climate protection gap – Scoping policy and data gaps* [SWD(2021) 123 final de 27.5.2021].
[46] Dos atuais Estados-Membros da UE, 18 recorreram aos fundos estruturais e da política de coesão para a gestão dos riscos de catástrofe (2014-2020).
[47] A fim de permitir o acesso dos Estados-Membros aos fundos da política de coesão da UE, o Regulamento (UE) 2021/1060, anexo IV (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159) estabelece as condições associadas ao cumprimento do

de síntese sobre a gestão dos riscos de catástrofe recebidos incluem os principais riscos pertinentes para o país, mas apenas foram fornecidas informações muito limitadas sobre as fontes de financiamento, a definição de prioridades e o calendário para a aplicação dessas medidas. Por conseguinte, a Comissão recorreu a fontes de informação adicionais e complementares apresentadas pelos Estados-Membros, tais como estratégias de adaptação e outros instrumentos e estratégias nacionais de planeamento, para avaliar o cumprimento, pelos Estados-Membros da UE, destas condições de acesso ao financiamento da política de coesão da UE.

Tendo em conta o que precede, são apresentadas de seguida recomendações em matéria de **integração e investimento na gestão dos riscos de catástrofe**.

A Comissão irá:

- incentivar os Estados-Membros e os Estados participantes a utilizarem de forma mais sistemática os fundos da UE disponíveis para investimento na prevenção, preparação e adaptação às alterações climáticas,
- estudar opções para uma abordagem transetorial mais forte para incentivar a prevenção do risco de catástrofes nas principais políticas e fundos.

Os Estados-Membros e os Estados participantes são convidados a:

- ter em conta a necessidade de estratégias transetoriais de gestão dos riscos de catástrofe para continuar a desenvolver opções nacionais de financiamento dos riscos de catástrofes, também para a prevenção,
- ponderar a possibilidade de aumentar o financiamento da gestão dos riscos de catástrofe e da adaptação às alterações climáticas nos atuais períodos de programação.

4. PROGRESSOS DO QUADRO JURÍDICO DA UE EM MATÉRIA DE RESILIÊNCIA A CATÁSTROFES

Existe uma vasta gama de legislação e políticas setoriais da UE que contribui para reforçar a resiliência às catástrofes. O quadro jurídico e político para a gestão dos riscos de catástrofe vai além da proteção civil. Este facto já foi mencionado no anexo das Orientações para a comunicação de informações sobre a gestão do risco de catástrofe, de 2019, que se referem às políticas da UE que abrangem múltiplos aspetos da gestão dos riscos de catástrofe. Desde dezembro de 2019, a UE continuou a desenvolver o seu quadro político e jurídico, associado ao Pacto Ecológico Europeu, às medidas tomadas para combater a pandemia de COVID-19 e à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. Os exemplos de desenvolvimentos mais recentes que merecem ser tidos em conta nos esforços para reforçar a prevenção e a preparação nos Estados-Membros e, se for caso disso, nos Estados participantes, incluem os seguintes:

- a **Lei Europeia em matéria de Clima**[48], que inclui os objetivos de adaptação às alterações climáticas. A avaliação dos riscos climáticos da UE (EUCRA)[49], um futuro relatório da Agência Europeia do Ambiente, deverá servir de base a futuras avaliações

direito da UE pelos seus Estados-Membros. No que respeita à gestão dos riscos de catástrofe, estas condições incluem a apresentação de relatórios nos termos do artigo 6.º e a apresentação de informações sobre a identificação dos riscos, a definição das prioridades das medidas, os mecanismos de financiamento e o planeamento.

[48] Lei Europeia em matéria de Clima (europa.eu) (JO L 243 de 9.7.2021, p. 1.)

[49] https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment/index_html/.

dos riscos climáticos e de catástrofes. As informações sobre os principais perigos e impactos climáticos comunicadas pelos países nos relatórios de síntese sobre a gestão do risco de catástrofes contribuíram para a EUCRA,

- a **Diretiva relativa à resiliência das entidades críticas**[50] que abrange a preparação, a resposta e a cooperação internacional num leque mais vasto de setores identificados como vulneráveis de acordo com a avaliação dos riscos prevista no artigo 6.º. Refere-se igualmente às administrações públicas, nomeadamente as responsáveis pela proteção civil. Os Estados-Membros da UE necessitam de realizar avaliações de risco considerando as avaliações de risco do MPCU. Os operadores de entidades críticas também têm de desenvolver avaliações de risco e aplicar medidas de prevenção e proteção. A Diretiva relativa a medidas destinadas a garantir um **elevado nível comum de cibersegurança**[51] estabelece um **mecanismo de gestão de cibercrises** em plena consonância com os mecanismos horizontais e setoriais, incluindo o MPCU. A diretiva exige a realização de avaliações coordenadas dos riscos de segurança das cadeias de abastecimento críticas,
- a aplicação da **Diretiva Inundações** e da **Diretiva-Quadro da Água** é importante para a gestão dos riscos de catástrofe[52]. Algumas leis da UE no domínio da água foram alteradas ou introduzidas para abordar os aspetos relacionados com a resiliência a catástrofes, nomeadamente os **riscos na cadeia de abastecimento de água potável e o acesso a água potável segura**[53] e a **reutilização de águas residuais** para o setor agrícola, a fim de fazer face à crescente escassez de água e às secas[54],
- a **Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030**[55] apela a florestas mais resilientes e adequadamente geridas nas zonas de risco de incêndio. Insta à gestão e planeamento da paisagem, à recuperação dos ecossistemas, à gestão dos combustíveis através do pastoreio e de incêndios controlados, bem como a que a gestão integrada dos riscos de incêndios florestais envolva os conhecimentos especializados e os recursos disponíveis em todos os domínios de intervenção pertinentes,
- a adoção da União Europeia da Saúde e a criação da **Autoridade de Preparação e Resposta a Emergências Sanitárias (HERA)** permitiram melhorar a preparação para futuras pandemias e outras ameaças para a saúde pública que requerem atenção a nível da União,
- o **Código Europeu das Comunicações Eletrónicas** obrigou os Estados-Membros a criar, até 2022, sistemas de alerta público para avisar a população através de telemóveis[56],
- a **taxonomia dos investimentos sustentáveis**[57] pode ajudar a atrair financiamento privado para a sensibilização para o risco de catástrofes e para as medidas de adaptação em múltiplas atividades económicas. A **estratégia de financiamento sustentável da UE**[58] apelou à necessidade de aumentar os níveis de literacia em matéria de riscos climáticos por parte dos intervenientes financeiros, a fim de melhorar a compreensão dos investimentos de alto risco tendo em conta os riscos relacionados com o clima. As

[50] JO L 333 de 27.12.2022, p. 164.
[51] JO L 333 de 27.12.2022, p. 80.
[52] Diretivas 2007/60/CE e 2000/60/CE. Relatórios de execução – Comissão Europeia (europa.eu).
[53] Diretiva (UE) 2020/2184 (JO L 435 de 23.12.2020, p. 1).
[54] Regulamento (UE) 2020/741 (JO L 177 de 5.6.2020, p. 32).
[55] COM(2021) 572 final.
[56] JO L 321 de 17.12.2018, p. 36.
[57] Regulamento (UE) 2020/852 (JO L 198 de 22.6.2020, p. 13).
[58] COM(2021) 390 final.

atividades de sensibilização para o risco de catástrofes podem contribuir para essa literacia,

- está disponível **financiamento da UE** para a gestão dos riscos de catástrofe ao abrigo de vários instrumentos da UE, como os fundos da política de coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Entre 2021 e 2027, o montante total do apoio da UE destinado à gestão do risco de catástrofes e à adaptação às alterações climáticas ao abrigo destes três instrumentos ascende a quase 26 mil milhões de EUR. O programa Horizonte Europa para a investigação e a inovação também apoia a gestão dos riscos de catástrofe. Além disso, o Fundo de Solidariedade da UE cobre, em certa medida, os prejuízos causados por catástrofes. Deve ser ponderada a possibilidade de um maior reforço do fundo, tendo em conta a tendência para o aumento dos prejuízos económicos sofridos em resultado de catástrofes na Europa,
- os Estados-Membros dispõem de **conhecimentos técnicos específicos** através do instrumento de assistência técnica (IAT) da Comissão Europeia, que podem ajudar os Estados-Membros a conceber e executar reformas, nomeadamente no domínio da gestão dos riscos de catástrofe[59]. No âmbito do MPCU, são igualmente apoiados projetos e assistência técnica a nível nacional e projetos transfronteiriços destinados a reforçar a gestão dos riscos de catástrofe[60],
- no contexto da reforma da governação económica, a Comissão tem colaborado ativamente com as partes interessadas (Ministérios das Finanças dos Estados-Membros, instituições orçamentais independentes, organizações não governamentais e seguradoras) sobre a forma de **refletir o custo orçamental das alterações climáticas nos quadros orçamentais nacionais**. A análise dos principais conceitos de financiamento dos riscos de catástrofe, os dados dos Estados-Membros e os elementos-chave de uma estratégia de financiamento dos riscos de catástrofe para limitar o custo orçamental das catástrofes relacionadas com o clima visam sensibilizar e promover o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros[61].

Uma gestão dos riscos transetorial eficaz e coerente deve ter em conta estes desenvolvimentos, bem como os desenvolvimentos futuros no panorama político da gestão dos riscos em evolução. A revisão intercalar do quadro de Sendai[62] assinalou a profusão de políticas que contribuem para a redução dos riscos de catástrofe, tais como a gestão dos riscos de inundações e secas na política da água, a política de cibersegurança, as políticas florestais e de biodiversidade, as políticas de saúde, a investigação e os instrumentos de gestão dos riscos de catástrofe, como as observações da Terra.

5. O CAMINHO A SEGUIR PARA UMA EUROPA RESILIENTE ÀS CATÁSTROFES

A gestão dos riscos de catástrofe beneficia a sociedade no seu conjunto e desempenha um papel fundamental na construção de sociedades resilientes. As numerosas vidas ceifadas pelas catástrofes provocadas pelos fenómenos meteorológicos extremos dos últimos anos recordam-nos que, por mais rápida que seja a resposta, a prevenção proporcionará maiores benefícios a longo prazo. A prevenção e a preparação para as próximas catástrofes são essenciais para

[59] Instrumento de assistência técnica (IAT) (europa.eu).
[60] Projetos de prevenção e preparação no domínio da proteção civil — Comissão Europeia (europa.eu).
[61] *Disaster Risk Financing: Main Concepts and Evidence from EU Member States* (europa.eu), 2021 e *Disaster Risk Financing: Limiting the Fiscal Cost of Disasters* (europa.eu), 2022.
[62] SWD(2023) 151 final.

proteger a sociedade, a natureza e o património cultural. A proteção civil não pode trabalhar isoladamente; é essencial o trabalho conjunto intersetorial ao longo do ciclo de gestão dos riscos de catástrofe.

O MPCU foi estabelecido com o objetivo de criar um quadro da UE para a assistência na resposta a catástrofes quando as capacidades nacionais atingem o seu limite. Ao longo dos anos, as revisões da Decisão MPCU alargaram este quadro para ir além da resposta a catástrofes e abranger o espetro mais vasto da preparação e prevenção de catástrofes. O artigo 6.º estabelece um quadro para a gestão dos riscos. O presente relatório mostra que, embora se tenham registado progressos consideráveis, ainda há margem para desenvolver mais esforços a diferentes níveis.

Os **objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes**, adotados em fevereiro de 2023, reforçam a importância das ações de prevenção de catástrofes e da gestão dos riscos a nível nacional e da UE e estabelecem uma agenda comum ambiciosa para o futuro. Em consonância com as ações definidas na comunicação relativa aos objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes, o presente relatório identificou **uma série de ações e recomendações complementares** que são necessárias para alcançar estes objetivos nos países abrangidos pelo MPCU. Os objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes constituem um contributo concreto da comunidade de proteção civil para reforçar a resiliência global às catástrofes na Europa. Os Estados-Membros e os Estados participantes são convidados a tomar medidas para implementar e progredir na consecução destes objetivos, nomeadamente no contexto das várias atividades previstas no artigo 6.º.

Os danos causados por acontecimentos catastróficos estão a aumentar consideravelmente, mas a nossa capacidade global para absorver e recuperar de tais choques é limitada. Por conseguinte, é necessário investir mais e melhor na prevenção, numa abordagem comum à escala da UE. Uma vez que o panorama do risco de catástrofes continua a evoluir e que enfrentamos as consequências das alterações climáticas, a Comissão continuará a trabalhar incansavelmente para reforçar a resiliência da UE face a riscos futuros.