



Bruxelles, den 8.2.2023
COM(2023) 61 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Den Europæiske Unions mål for katastrofemodstandsdygtighed: sammen om at
håndtere fremtidige nødsituationer**

I. Den Europæiske Union i et risikolandskab under forandring: at forberede sig på det ukendte

EU står over for flere, samtidige udfordringer og trusler, hvoraf nogle ville have været betragtet som værende "utænkelige" indtil for ganske nylig. EU skal foregribe disse udfordringer og være bedre forberedt. Ruslands **angrebskrig mod Ukraine** har rystet kontinentet og viser nødvendigheden af, at vi styrker det civile katastrofeberedskab over for flere trusler, både menneske- og naturskabte, inden for rammerne af den i stigende grad ustadige globale sikkerhed. Nukleare risici, afbrydelser af energi-, transport- og fødevarerforsyningen, afbrudt lægebehandling, ødelæggelse af sundhedsinfrastruktur og masseflugt inden for Europa fremhæver vigtigheden af at opretholde de væsentlige tjenester, som vores samfund bygger på.

Samtidig med der raser en krig ved vores østlige grænse, fortsætter EU med at håndtere konsekvenserne af **covid-19-pandemien**. Pandemier var blandt de vigtigste risici, som flere europæiske lande identificerede i de nationale risikovurderinger, inden covid-19 brød ud. Dog havde risikoafdækningen endnu ikke resulteret i specifik beredskabsplanlægning og katastrofeforebyggelsesbestrebelse, som bedre kunne have beskyttet vores borgere. På grundlag af disse erfaringer styrkede Unionen sin ramme for sundhedssikkerhed, navnlig gennem EU's sundhedsunion.

Samtidig med vi håndterer disse kriser, fremstår den alvorlige indvirkning af **klimaforandringerne** til stadighed mere klar i vores dagligdag og forværrer yderligere Europas sårbarhed over for kriser¹. Temperaturerne i Europa er steget mere end det dobbelte af gennemsnittet på verdensplan i de seneste 30 år, og det er den højeste stigning blandt alle verdens kontinenter². Denne opvarmningstendens har alvorlige konsekvenser. I 2022 påvirkede **tørke** næsten to tredjedele af EU's område³, hvilket reducerede flodgennemstrømninger, vandreservoirer og grundvandet med konsekvenser for sundhed, energi, vandforsyning, transport og landbrugsproduktionen. **Hedebølger** udgør en alvorlig risiko for livet og folkesundheden. Gentagne, langvarige tørkeperioder øger det geografiske omfang, hyppigheden og intensiteten af **naturbrande** i hele EU. Brandsæsonen i 2022 var den anden værste i EU med en stigning på 250 % i forhold til det gennemsnitlige afbrændte areal i de seneste 15 år⁴. De ødelæggende **oversvømmelser**, der ramte flere europæiske lande i juli 2021, er også en klar påmindelse om, at ekstreme vejrhændelser koster menneskeliv, ødelægger hjem og forårsager betydelige økonomiske tab. **Miljøforringelse** forårsaget af forurening, skovrydning og andre menneskelige aktiviteter øger økosystemernes sårbarhed og forstærker virkningerne af klimaforandringer. Over halvdelen af EU's medlemsstater anser **jordskælv** for at være en hovedrisiko. Ekstremt vejr forværrer Europas allerede infrastrukturs seismiske sårbarhed, herunder transportinfrastrukturen, hospitaler, brandstationer, energiproduktionsfaciliteter og energidistributionsfaciliteter.

I kølvandet på en katastrofe er **civilbeskyttelse**⁵ en livline for berørte befolkninger. Gennem EU-civilbeskyttelsesmekanismen ("EU-mekanismen")⁶ har EU optrappet sit

¹ Rapporten "The State of the Climate in Europe" fra Den Meteorologiske Verdensorganisation fra 2022.

² Det Europæiske Miljøagentur, "Global and European temperatures", 2022, <https://www.eea.europa.eu/ims/global-and-european-temperatures>.

³ JRC, *Drought in Europe August 2022*, https://edo.jrc.ec.europa.eu/documents/news/GDO-EDODroughtNews202208_Europe.pdf.

⁴ Siden satellitbaseret registrering af brande på EU-niveau begyndte i 2006.

⁵ Civilbeskyttelse består af katastrofebistand, der ydes under ledelse af offentlige myndigheder som led i forberedelsen af eller umiddelbart efter en katastrofe i Europa eller på verdensplan.

katastrofeberedskab på alle niveauer. Når en krise overvælder et enkelt lands kapacitet, udgør EU-mekanismen den operationelle rygrad for Europas kollektive indsats både inden for Unionen (herunder EU's fjernområder) og uden for Unionen. I 2020 og 2022 blev EU-mekanismen aktiveret over 320⁷ gange, herunder over 100 gange af medlemsstaterne. Dette er fem gange mere end de seneste ti års gennemsnit.

I forbindelse med Ruslands angrebskrig mod Ukraine er der gennem EU-mekanismen ydet livreddende bistand med den største og mest komplekse EU-civilbeskyttelsesindsats siden dens oprettelse. Den har leveret mere end 80 000 tons naturaliebistand til Ukraine og dens nabolande til en værdi af ca. 500 mio. EUR.



Levering af rescEU-kraftværker til Ukraine
© Departamentul pentru Situații de Urgență, 2022

I starten af covid-19-pandemien blev der gennem EU-mekanismen oprettet det første strategiske rescEU⁸-beredskabslager af medicinske modforanstaltninger, hvilket bidrog til at redde tusinder af menneskeliv i hele Europa. Den lettede hjemtransporten for over 100 000 EU-borgere, der var strandet i udlandet under pandemien, og distribution af 40 mio. vaccinedoser til 49 lande verden over i overensstemmelse med EU's vaccinestrategi.

Via EU-mekanismen blev der kanaliseret kollektiv europæisk solidaritet, som muliggjorde en stærk indsats over for massive naturbrande i sommeren 2022: Fly og helikoptere blev brugt til 38 EU-brandslukningsoperationer i tillæg til de næsten 400 brandfolk og 100 køretøjer, der blev indsat under EU-flag for at redde liv og forhindre europæiske skove i at brænde.

⁶ De 27 medlemsstater og otte tredjelande (Albanien, Bosnien og Hercegovina, Island, Montenegro, Nordmakedonien, Norge, Serbien and Tyrkiet) deltager i EU-civilbeskyttelsesmekanismen. I 2022 anmodede Ukraine og Moldova formelt om at blive deltagende stater i EU-mekanismen.

⁷ Selv om aktiveringen fra Ukraine i 2022 i forbindelse med krigen kun blev talt én gang, omfatter dette mere end 120 ajourførte anmodninger om bistand.

⁸ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *rescEU Factsheet*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en.

I over to årtier har EU-mekanismen endvidere støttet og suppleret medlemsstaternes indsats med henblik på katastroforebyggelse og -beredskab. I lyset af udviklingen i risikolandskabet skal denne indsats forstærkes. Effektiv forebyggelse og beredskab skal tage udgangspunkt i fremadskuende scenarier, som rækker ud over civilbeskyttelsesordningen, på tværs af forskellige samfundsøkonomiske sektorer, herunder vores kulturarv. Komplexiteten af og den indbyrdes afhængighed mellem de risici, som EU står over for, viser vigtigheden af at afdække kritiske sektoreres sårbarheder, at foregribe farer og trusler og forstærke den kollektive indsats for **bedre at forebygge og forberede sig på katastrofer**.

II. Fem mål for katastrofemodstandsdygtighed til styrkelse af EU's overordnede modstandsdygtighed

Konvergens mellem flere, samtidige risici, som breder sig på tværs af nationale grænser, kræver en **holdningsændring på alle niveauer**. Den nationale katastroferisikoafdækning og -planlægning når hurtigt sine grænser, når trusler, sårbarheder og indbyrdes afhængighed er grænseoverskridende og omfatter hele Europa. Selv om sektorspecifikke foranstaltninger anerkendes, er det nødvendigt, at forebyggelse og beredskab tilpasses i overensstemmelse hermed og bliver multisektoriel, flerstrengt og paneuropæisk.

EU og medlemsstaterne har derfor som krævet i den retlige ramme om oprettelsen af EU-civilbeskyttelsesmekanismen⁹ i fællesskab identificeret fem **mål for katastrofemodstandsdygtighed**, som tager fat på de områder, hvor behovet for at styrke Europas modstandsdygtighed over for katastrofer og kriser er størst. Sådanne mål er et fælles udgangspunkt for at understøtte forebyggelses- og beredskabsindsatsen i tilfælde af katastrofer, som kan have virkninger for flere lande på tværs af grænserne. De er fastsat i Kommissionens **henstilling**¹⁰, som ledsager denne meddelelse. Målene fastsætter hver især med konkrete målsætninger en fælles dagsorden for at styrke EU's kollektive evne til at modstå virkningerne af fremtidige katastrofer og beskytte borgerne, levebrød og miljøet.

De fem mål er følgende:

1. *Foregribelse* — forbedring af risikovurdering, foregribelse og planlægning af katastroferisikostyring
2. *Beredskab* — styrkelse af befolkningens bevidsthed om risici og beredskab
3. *Varsling* — styrkelse af tidlig varsling
4. *Indsats* — styrkelse af indsatskapaciteten hos EU's civilbeskyttelsesmekanisme
5. *Sikring* — sikring af en robust civilbeskyttelsesordning.

⁹ Artikel 6, stk. 5, i afgørelse nr. 1313/2013/EU.

¹⁰ Kommissionens henstilling om europæiske mål for katastrofemodstandsdygtighed, C(2023)400.

Figur 1: Målene styrker katastrofeforløbet forebyggelse-beredskab-indsats



Målene for katastrofemodstandsdygtighed styrker EU's indsats for at gøre modstandsdygtighed til et nyt kompas for EU's politikker¹¹. **Kommissionens dagsorden for strategisk fremsynethed** og målene for katastrofemodstandsdygtighed deler et fælles formål, nemlig at modstandsdygtighed er et centralt element for politikudformning. Begge ser på fremtiden for at træffe velbegrandede nutidige beslutninger med støtte i forskning, scenarier,

¹¹ Kommissionen har udviklet resultattavlerne om modstandsdygtighed for at danne en holistisk vurdering af modstandsdygtighed i EU og medlemsstaterne. Indikatorerne på resultattavlerne omfatter fire dimensioner: social og økonomisk, grøn, digital og geopolitisk. https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_da.

tendensanalyser og andre redskaber for at øge Europas modstandsdygtighed. Målene for katastrofemodstandsdygtighed vil derfor støtte gennemførelsen af Kommissionens dagsorden for strategisk fremsynethed ved at omsætte en fremsynet krisestyringstilgang til konkrete tiltag. Selv om medlemsstaterne har det primære ansvar, er det nødvendigt at alle lag i beslutningsprocessen og i samfundet involveres for at støtte tiltag vedrørende modstandsdygtighed.

Samfundets modstandsdygtighed afhænger af en række aktørers samarbejde med civilbeskyttelse. I nogle tilfælde, såsom terrorisme, krig og andre forsætlige trusler, ligger mandatet for forebyggelses- og beredskabsforanstaltninger i de enkelte medlemsstaters bredere krisestyringssystem. Dette omfatter sikkerhedsstyrkerne og militæret. Selv om målene for katastrofemodstandsdygtighed fortsat er specifikke for civilbeskyttelse, supplerer og udnytter de EU's værktøjskasse til modstandsdygtighed på flere områder.

Væsentlige tjenester som f.eks. energi, vand, sundhedsydelser, transport¹² og telekommunikation er afgørende for at sikre menneskers velfærd samt for selve katastrofeberedskabet. Disse tjenester skal være operationelle under og efter en katastrofe. Derfor bør civilbeskyttelsesmyndighederne arbejde tæt sammen med bestræbelserne på at styrke modstandsdygtigheden for enheder, der driver **kritisk infrastruktur** med henblik på at levere væsentlige tjenester¹³. Beredskabsbestræbelserne skal endvidere tage hensyn til den stigende forekomst af **cyberangreb**, herunder nødsituationer hvor cyberangreb forstyrrer væsentlige tjenester.

Beredskabet for fremtidige pandemier og andre **sundhedstrusler**, som kræver opmærksomhed på EU-niveau, er vokset med vedtagelsen af sundhedsunionen og etableringen af EU-Myndigheden for Kriseberedskab og -indsats på Sundhedsområdet (HERA). Målene for katastrofemodstandsdygtighed vil bidrage til at styrke identifikationen af alvorlige grænseoverskridende **sundhedstrusler**. Dette omfatter foranstaltninger til forbedring af overvågning og tidlig varsling samt opbygning af lagre af medicinske modforanstaltninger¹⁴.

I tilfælde af handelsrestriktioner eller andre kriser, der påvirker **den fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser og personer** — eksempelvis covid-19-pandemien — omfatter det foreslåede nødinstrument for det indre marked (SMEI)¹⁵ et specifikt fokus på katastrofemodstandsdygtighed. Det nye instrument vil sikre fri strøm og tilgængelighed af kriserelevante varer og tjenesteydelser under en nødsituation, der påvirker det indre marked, og dermed også støtte civilbeskyttelsesarbejdere.

¹² Kommissionen har for at styrke EU's transportsektors modstandsdygtighed i krisetider vedtaget en meddelelse om en beredskabsplan for transport (COM(2022) 211 final). Se også handlingsplanen for militær mobilitet 2.0: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/action-plan-military-mobility-20_en.

¹³ I overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2022/2557 af 14. december 2022 om kritiske enheders modstandsdygtighed og om ophævelse af Rådets direktiv 2008/114/EF (EUT L 333 af 27.12.2022, s. 164), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2022/2555 af 14. december 2022 om foranstaltninger til sikring af et højt fælles cybersikkerhedsniveau i hele Unionen, om ændring af forordning (EU) nr. 910/2014 og direktiv (EU) 2018/1972, om ophævelse af direktiv 2016/1148 (EUT L 333 af 27.12.2022, s. 80) og Rådets henstilling om en koordineret tilgang fra Unionens side til styrkelse af kritisk infrastrukturens modstandsdygtighed (EUT C 20 af 20.1.2023, s. 1).

¹⁴ Se https://health.ec.europa.eu/publications/state-health-preparedness-report_en, (europa.eu) for en oversigt over EU's beredskab for sundhedskriser.

¹⁵ COM(2022) 459 final, COM(2022) 461 final og COM(2022) 462 final.

Investering i modstandsdygtighed baner vejen for sociale, økonomiske og miljømæssige fordele, som opvejer omkostningerne, uanset om og hvornår en katastrofe indtræffer. Når investeringer integrerer "**intelligent**" forebyggelse, er investeringsafkastet højest. Sådanne funktioner omfatter f.eks. systemer til tidlig varsling af flere farer eller naturbaserede løsninger (grønne tage, damme, vådområder) til forebyggelse af varmeøer, skovbrande og oversvømmelser. F.eks. redder tidlige varslingsystemer for ekstrem varme menneskeliv i Europa, og det giver bevisligt mere end 130 EUR i afkast for hver euro, der investeres¹⁶. Stærkere synergier mellem klima-, miljø- og civilbeskyttelsessamfundene kan bidrage til bedre forebyggelse og indebære fordele for både befolkningen og planeten. Målene for katastrofemodstandsdygtighed vil fremme sådanne synergier og bidrage til **Den Grønne Pacts** målsætninger, navnlig om klimatilpasning og beskyttelse og genopretning af biodiversitet.

For at fremme investeringer, som støtter modstandsdygtighed, bør medlemsstaterne udnytte den brede støtte, der er tilgængelig med EU-finansiering som f.eks.: genopretnings- og resiliensfaciliteten, samhørighedspolitikens midler, landbrugsfonden for udvikling af landdistrikterne, Life-programmet, instrumentet for teknisk støtte og EU-missionen om tilpasning til klimaændringer. Der er teknisk bistand tilgængelig fra EU-mekanismen til at udforme "intelligente" forebyggelsesinvesteringer, som vil medvirke til at beskytte borgere mod katastrofer, fremme tilpasning til klimaændringerne, undgå miljømæssig forringelse og fremme den grønne omstilling. Private borgere og virksomheder i EU er udsat for tab som følge af klimarelaterede katastrofer. Dialogen om modstandsdygtighed¹⁷ over for klimaændringer identificerer måder, f.eks. gennem forsikring, til at dække klimarelaterede risici. Desuden bidrager EU's klassificeringssystem for bæredygtige investeringer (EU-klassificeringssystemet) til at kanalisere private investeringer over i økonomiske aktiviteter, der bidrager til tilpasning til klimaændringer, og vil omfatte kriterier for beredskabstjenesternes katastroferisikostyring.

Katastrofemodstandsdygtighed afhænger også af **krisestyring**. EU har medvirket til at sikre, at tværsektorielle og grænseoverskridende virkninger fra covid-19, Ruslands angrebskrig mod Ukraine og andre omfattende kriser og nødsituationer håndteres. Katastrofeberedskabskoordinationscentret (ERCC) har udviklet sig til EU's operationelle krisestyringsknudepunkt. Det arbejder nu med øget foregribende og analytisk kapacitet, koordinering mellem sektorer og sammenkobling af efterspørgslen med reaktion fra medlemsstater, tredjelande og aktører i den private sektor. Det samarbejder desuden med den integrerede politiske kriserespons (IPCR) i Rådet og, når det står over for sikkerhedskriser og konsulære kriser uden for EU, også med EU-Udenrigstjenestens kriseresponscenter. For at håndtere morgendagens kriser vil ERCC yderligere styrke sin rolle som et centralt knudepunkt i et netværk, der forbinder alle krisestyringsaktører, der respekterer eksisterende kompetencer, og i overensstemmelse med anbefalingerne fra "Scientific Opinion on Crisis Management"¹⁸.

¹⁶ Verdensbanken, "*Economics for Disaster Prevention and Preparedness. Investeringer i katastroferisikostyring i Europa Makes Economic Sense*", 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/06/04/economics-for-disaster-prevention-and-preparedness-in-europe>.

¹⁷ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-climate-change/climate-resilience-dialogue_en.

¹⁸ Videnskabelig rådgivningsmekanisme, gruppen af ledende videnskabelige rådgivere, strategisk krisestyring i EU: forbedring af EU's kriseforebyggelse, -beredskab, -indsats og -modstandsdygtighed, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/517560>.

Katastrofer kan kræve vedtagelse af ekstraordinære beredskabsforanstaltninger. Disse er et legitimt instrument, men skal være begrundede, tidsbegrænsede og forholdsmæssige. De skal have et solidt retsgrundlag og give mulighed for kontrolforanstaltninger for at beskytte retssamfundet.



Katastrofeberedskabskoordinationscenteret, Bruxelles

© Den Europæiske Union, 2018.

III. Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed



Mål 1: *Foregribelse* — forbedring af risikovurdering, foregribelse og planlægning af katastroferisikostyring

Gode beslutninger træffes på basis af pålidelige og rettidige oplysninger. De nuværende forebyggelses- og beredskabsforanstaltninger under EU-mekanismen skal være baseret på europæiske antagelser, der anvendes til at prioritere kapacitet og investeringer på både det nationale niveau og på EU-niveau. Det drejer sig navnlig om katastrofer og kriser af tværsektoriel og grænseoverskridende karakter, hvilket bliver mere og mere almindeligt. Både Unionen og medlemsstaterne skal holde sig løbende underrettet om nye og fremspirende trusler og forbedre forståelsen for deres potentielle konsekvenser. En regional tilgang kan supplere foregribelse af risiciene på nationalt niveau og på EU-niveau samt deres eventuelle grænseoverskridende konsekvenser. For at omdanne vurderingen af fremtidige risici til oplysninger, der kan udløse en tidlig indsats, er det Kommissionens hensigt at forbedre den europæiske evne til **scenarieudvikling, risikovurderingen, den foregribende kapacitet og planlægningen af risikostyring** med henblik på at udvikle **forebyggende foranstaltninger**.

Flagskib: Europæiske katastrofescenarier

Inden udgangen af 2023 forventer Kommissionen at færdiggøre udviklingen af centrale grænseoverskridende, tværsektorielle scenarier, der omfatter de i figur 2 angivne 16 væsentligste farer og mulige kaskadevirkninger, som Europa er udsat for. Et sådant initiativ har til formål at forbedre Europas kollektive evne til at foregribe fremtidige kriser, prioritere forebyggelsesforanstaltninger og tilpasse planlægningen af risikostyring i overensstemmelse hermed.

Da virkningerne af omfattende katastrofer breder sig udover nationale grænser, bør medlemsstaterne bidrage fuldt ud til at sikre, at den nationale scenarieplanlægning indgår i europæiske katastrofescenarier og er bestemmende for efterfølgende katastrofeberedskab. Efter 2023 vil scenarierne eventuelt blive ajourført og udvidet efter en løbende dialog med medlemsstaterne.

Figur 2: De 16 farer, som katastrofescenarierne vil blive udviklet på grundlag af

Jordskælv	Oversvømmelse	Hedebølge/kuldebølge	Kraftig storm
Sundhedstrusler, herunder pandemier	Tsunami	Vulkanudbrud	Naturbrand
Blackout og energiforbrud	Følger af en væbnet konflikt	Følger af en cyberhændelse	Følger af et terrorangreb
Industriel nødsituation	Havforurening	Nuklear nødsituation	Befolkningsfordrivelse i nødsituationer



Mål 2: *Beredskab* — styrkelse af befolkningens bevidsthed om risici og beredskab

Når en katastrofe rammer, har personer i de berørte områder brug for at vide, hvordan de skal reagere for at beskytte egne liv og aktiver samt lokalbefolkningens liv og aktiver. Da katastrofeindsatsen i første omgang altid er lokal, skal passende viden om katastrofeforebyggelse, -beredskab og -indsats nå ud til alle segmenter af befolkningen.

I dag er det, skønt risiciene for og virkningerne af katastrofer kan være store, omkring 60 % af EU's befolkning, der er bekendt med risiciene i deres region (denne procentsats varierer

meget i de enkelte medlemsstater)¹⁹. Alle samfundsmedlemmer, herunder personer med specifikke sårbarheder, bør deltage aktivt i beredskabs- og forebyggelsesindsatsen, bistå myndighederne med at kortlægge risici og supplere videnskabelig viden med deres praktiske erfaringer fra de områder, hvor de bor. Det er en afgørende forudsætning for at gøre alle borgere til aktive aktører i et modstandsdygtigt samfund at sikre, at ingen lades i stikken i forbindelse med fremme af bevidsthed om risici og katastroforebyggelsesforanstaltninger.

For at gøre EU-borgerne risikobevidste og forberede dem vil Kommissionen støtte medlemsstaterne i at øge den **samlede risikobevidsthed**, forbedre **offentlig adgang til oplysninger om katastroferisiko i et tilgængeligt format**²⁰, øge **vedtagelsen af risikoforebyggelses- og beredskabsforanstaltninger** og fremme **risikoforebyggelseskulturen** blandt EU's befolkning.

Flagskib: "preparEU", et paneuropæisk oplysningsprogram om katastrofemodstandsdygtighed

Det kan redde menneskeliv at kende de væsentligste risici og de foranstaltninger, der skal træffes i forbindelse med de katastrofer, som kan opstå i områder, som mennesker bor i eller rejser til. Medlemsstaterne bør med støtte fra Kommissionen indlede en offentlig kommunikationsindsats for at bringe katastroforebyggelse og bevidsthed om beredskab ind i EU-borgernes hverdag, fremme borgerdeltagelse og initiativer baseret på frivillighed vedrørende katastroforebyggelse og -beredskab, hvilket Europa-Parlamentet har opfordret til²¹.

De redskaber, der skal udvikles, kunne omfatte:

- **"katastroferisikoikoner" og -billeder** til skoler, offentlige steder (herunder transportknudepunkter) og turisthotspots, som kommunikerer sikker og modstandsdygtig adfærd, og som er letforståelige på tværs af alle medlemsstater, sprog, kulturer og handicaps.
- et **"europæisk risikoatlas"** for at gøre EU-borgere bevidste om deres væsentligste risici baseret på velfunderet videnskabelig dokumentation²² ryddet for falske nyheder og desinformation.
- en **"katastrofeberedskabsmåned"**, hvor aktiviteter på EU-niveau er forbundet med lignende initiativer fra medlemsstaterne for at bevidstgøre mennesker om modstandsdygtighed på husstands niveau og i hverdagsbeslutninger og fremme risikobevidsthedsadfærd samt katastrofeberedskabstjeklister og -øvelser.

Kommissionen og medlemsstaterne bør udnytte potentialet fra kunstig intelligens, nye teknologier, brugervenlige applikationer og udvidet virkelighed til at støtte oplysning, beredskab og uddannelse.

¹⁹ Den Europæiske Union, *Special Eurobarometer 511b: EU Civil Protection*, 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2264>.

²⁰ Medlemsstaterne skal for deres del tilvejebringe tilgængelige oplysninger om katastroferisiko i overensstemmelse med Unionens forpligtelser i henhold til FN's konvention om handicappedes rettigheder. Rådets afgørelse af 26. november 2009 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder (EUT L 23 af 27.1.2010, s. 35).

²¹ Europa-Parlamentets beslutning af 15. september 2022 om konsekvenserne af tørke, brand og andre ekstreme vejrphænomener: en øget EU-indsats for at bekæmpe klimaændringer (2022/2829[RSP]).

²² Herunder fra bl.a. det kommende "tørkerisikoatlas", som offentliggøres i 2023 af European Drought Observatory for Resilience and Adaptation (EDORA).



Mål 3: Varsling — styrkelse af tidlig varsling

Nylige katastrofer har vist, at det fortsat er en udfordring at varsle lokalbefolkninger rettidigt. Det er af afgørende betydning, at der oprettes en effektiv institutionel struktur, der sikrer rettidig udsendelse af advarsler på nationalt, regionalt og lokalt plan. Kommissionen har til hensigt at støtte medlemsstaterne i at afdække og håndtere dårlige forbindelser i deres nationale systemer for tidlig varsling. En hurtig overgang til såkaldt "virkningsbaseret prognostisering", en form for vejrprognosemeddelelse, som viser den potentielle virkning af en alvorlig vejrhændelse, vil også hjælpe folk i farezonen med at gøre en hurtigere indsats.

Medlemsstaterne bør, når de udarbejder advarsler, tage hensyn til de særlige behov hos personer i sårbare situationer, til handicappede og børn. Advarslerne bør være tilgængelige, klare og anvendelige og i videst mulige omfang gives på flere sprog for at sikre, at de når alle segmenter af befolkningen, herunder turister, personer med sæsonbestemt ophold og migranter. Endelig fremhæver komplekse grænseoverskridende katastrofer behovet for et bredspektret system for tidlig varsling på EU-niveau. Kommissionen har til hensigt sammen med medlemsstaterne at undersøge, hvordan nationale tidlige varslinger kan blive mere tilgængelige for alle unionsborgere, herunder rejsende, turister og samfundene i grænseområderne, på tværs af Unionens område.

For at fremme systemer til tidlig varsling i EU har Kommissionen til hensigt at forbedre **kapaciteten med hensyn til forudsigelse, opdagelse og overvågning** og fremme **offentlige varslingsystemer**.

Flagskib: Sammenkobling af global tidlig varsling med en lokal indsats i Europa

ERCC har udviklet en række automatiske europæiske og globale systemer for tidlig varsling og opdagelse, hvorigennem det overvåger hændelser i og uden for Unionens område. For at omsætte advarsler og alarmer fra disse systemer til brugerrettede oplysninger med henblik på katastrofeberedskab støtter EU-mekanismen europæiske videnskabelige partnerskaber²³, der døgnet rundt foretager hurtige konsekvensanalyser for konstaterede og prognosticerede hændelser.

For bedre at støtte medlemsstaterne i en hurtig fortolkning af varslinger om lokale hændelser vil ERCC udvide en sådan tidlig varsling og analytisk kapacitet til et specifikt program til nationale myndigheder, der tilbyder en proaktiv og tidlig analysetjeneste, der kan aktiveres ved behov. ERCC vil endvidere udvikle en "resultattavle", der omfatter flere færemomenter, og som leverer europæisk situationskendskab til kriseledere. Interoperationalitet med andre sektorspecifikke systemer og civile/militære myndigheder vil blive fremmet for at øge ERCC's situationskendskab og brug af værktøjer²⁴.

²³ Herunder European Natural Hazard Scientific Partnership. Se: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/early-warning-and-information-systems_en.

²⁴ Et eksempel herpå inden for det maritime område er den fælles ramme for informationsudveksling (CISE), som i øjeblikket er under udvikling.

For at en tidlig varslings, der omfatter hele Europa, kan have en reel effekt, opfordres medlemsstaterne til at gennemgå leddene i den tidlige varslings og sikre, at vigtige oplysninger når de katastrofetruede områder på det rette tidspunkt, så der kan reddes menneskeliv og aktiver. Selv om medlemsstaterne er ansvarlige for de nationale tidlige varslings, kan målrettet teknisk støtte stilles til rådighed under EU-mekanismen for at bidrage til at afdække mangler i landenes systemer for tidlig varslings og opbygge kapacitet til styrkelse af formidlingen af advarsler til det lokale niveau.



Mål 4: *Indsats* — styrkelse af indsatskapaciteten hos EU's civilbeskyttelsesmekanisme

I en krisesituation skal medlemsstaternes beredskabstjenester være parate til at imødekomme befolkningens behov. Når et lands kapacitet overvældes, kan EU's beredskabsaktiver og -hold gribe ind for at afhjælpe kritiske mangler og forhindre en yderligere forværring af situationen. Nødsituationer bliver stadig mere almindelige, mere komplekse og mere omfattende. Dette betyder til gengæld, at Kommissionen bliver nødt til oftere at mobilisere EU-kapaciteter fra rescEU's beredskabslager. Dette mål for katastrofemodstandsdygtighed fastsætter derfor konkrete mål for at styrke EU's evne til at reagere på en anmodning om bistand i henhold til EU-mekanismen og bistå medlemsstaterne i at reagere på fremtidige nødsituationer. EU's indsatskapacitetsbehov vil blive evalueret regelmæssigt gennem rapporter om "kapacitetsmangler".

Arten og antallet af indsatskapaciteter vil bygge på dokumentation og scenerier hentet fra Mål 1 — *Foregribelse*, som vil give EU mulighed for at definere de kollektive mindstebehov til indsatskapaciteten. Med mål 4 — *Indsats* defineres det første sæt konkrete, kvalitative og kvantitative præstationsmål for kapaciteter, herunder transport- og logistikkapaciteter, under EU-mekanismen til at reagere på katastrofer og kriser, der involverer oversvømmelser, eftersøgnings- og redningsoperationer, naturbrande, behov i forbindelse med sundhedsmæssige nødsituationer samt radiologiske og nukleare hændelser. Medlemsstaterne opfordres for deres del til at tilvejebringe ajourførte oplysninger vedrørende deres nationale beredskabsplaner, der bør omfatte særlige bestemmelser vedrørende indsatsen over for identificerede risici, som omfatter hele Europa. Med dette mål for katastrofemodstandsdygtighed fastsættes konkrete mål for at sikre Europas evne til at reagere på en anmodning om bistand i henhold til EU-mekanismen i følgende nødsituationer: **naturbrande, oversvømmelser, eftersøgning og redning, kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare (CBRN) hændelser samt sundhedstruende hændelser.**

Flagskib: Opgradering af det strategiske rescEU-beredskabslager

rescEU er blevet en hjørnesten i EU's indsats over for omfattende nødsituationer, der overvælder medlemsstater og deres direkte naboer. Europas skovbrande, covid-19-pandemien og virkningerne af Ruslands angrebskrig mod Ukraine har igangsat den hurtige udvikling og mobilisering af rescEU-katastrofekapaciteter inden for brandbekæmpelse fra luften, medicinsk hjælp, husly, energiforsyning og modforanstaltninger mod CBRN-nødsituationer. Dagens kriser viser, hvor vigtigt det er at styrke denne strategiske reserve, herunder gennem EU-politikker, der behandler det bredere spørgsmål om EU's åbne strategiske autonomi for vigtige forsyninger, der anvendes i nødsituationer, for at sikre EU's og dets borgeres

sikkerhed. Kommissionen har derfor gennem EU-mekanismen til hensigt at opbygge rescEU-beredskabslageret sammen med medlemsstaterne og regelmæssigt at gennemgå den samlede kapacitet på det europæiske niveau. F.eks. har konsekvenserne af Ruslands angrebskrig mod Ukraine og andre kriser vist, at et strategisk beredskabslager med medicinsk kapacitet er afgørende ikke kun som reaktion på en pandemi.

I forlængelse af kommissionsformandens tale om Unionens tilstand 2022²⁵ har Kommissionen til hensigt inden 2023 at fordoble rescEU's flåde til brandbekæmpelse fra luften med op til 3 helikoptere og 12 lette fly yderligere for at afhjælpe den identificerede mangel. Sammen med øgede forebyggelsesforanstaltninger og forhåndsplacering af brandfolk bør denne kapacitetsforøgelse bidrage til at håndtere den næste skovbrandsæson i Europa, herunder i Unionens centrale og nordlige områder, som nu oftere rammes af store naturbrande. Naturbrandindsatskapaciteterne forventes at stige betydeligt med indkøbet af 9 helikoptere mellem 2023-26 og 12 fly fra 2026 inden for rammerne af rescEU's permanente flåde. Selv om rescEU skaber et større sikkerhedsnet, skal medlemsstaterne også fortsætte med på det nationale plan at investere i deres indsatskapaciteter, i uddannet personale og i forebyggende foranstaltninger vedrørende naturbrande.



Mål 5: Sikring — sikring af en robust civilbeskyttelsesordning

Civilbeskyttelsesmyndighederne skal være operationelle under og efter en katastrofe, når samfundet har størst brug for dem. Formålet med dette mål er at sikre, at ERCC og civilbeskyttelsesmyndighedernes nødhjælpscentre i medlemsstaterne til enhver tid forbliver operationelle. De foranstaltninger, som skal træffes, omfatter periodisk revision af beredskabsplaner og -procedurer og den systematiske identificering og udnyttelse af høstede erfaringer i kølvandet på katastrofer.

I det nuværende risikolandskab kan civilbeskyttelsesmyndighederne ikke arbejde isoleret. Kommissionen og medlemsstaterne øger deres samarbejde på tværs af grænserne og med flere interessenter inden for krisestyring, herunder operatører af væsentlige tjenester. For at sikre beredskabsplanerne for nødhjælpscentre i medlemsstaterne og på EU-plan har Kommissionen til hensigt at forbedre **planer og procedurer**, tværsektoriel og grænseoverskridende **koordinering, kommunikations- og informationsstyring** og udnyttelse af **høstede erfaringer**.

Flagskib: Stresstest af nødhjælpscentre i Europa

En paneuropæisk "pilotstresstest" af katastrofeberedskabet for civilbeskyttelse vil kontrollere nødhjælpscentrenes beredskabsplaner i et simuleret blackoutscenarie, der kan påvirke flere af Europas underregioner samtidigt. En sådan simulering bør være i overensstemmelse med de igangværende stresstest af kritisk infrastruktur på EU-plan. Alle medlemsstater bør forpligte sig til at deltage i stresstesten af katastrofeberedskabet for civilbeskyttelse og sikre opfølgning på dens anbefalinger. Dette pilotprojekt, som planlægges i løbet af 2023, vil give resultater og erfaringer til brug for fremtidige udgaver.

²⁵ Europa-Kommissionen, *Kommissionsformand Ursula von der Leyens tale om Unionens tilstand 2022*, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/speech_22_5493.

IV. Mål for katastrofemodstandsdygtighed inden for rammerne af global modstandsdygtighed

Katastrofer stopper ikke ved EU's grænser. Det kræver endvidere brede partnerskaber med beslutningstagere og interessenter på det globale niveau at opnå katastrofemodstandsdygtighed. Et styrket samarbejde om modstandsdygtighed med centrale partnere, nabolande og andre tredjelande er derfor afgørende. Modstandsdygtigheden af enheder, der driver kritisk infrastruktur, samt evnen til at imødegå hybride trusler og cyberangreb, herunder ved fremme af synergier med **NATO's syv basiskrav for civilt beredskab**²⁶, vil hjælpe med at bevare europæiske kerneværdier. Målene for katastrofemodstandsdygtighed supplerer endvidere EU's forpligtelser i henhold til det **strategiske kompas for sikkerhed og forsvar**²⁷ og forbedrer det civil-militære samarbejde til støtte for den civile katastrofeberedskabsindsats.

Regionalt samarbejde kan fremme målene for katastrofemodstandsdygtighed som "**EU-modellen**" for grænseoverskridende risikostyring, katastrofeberedskab og kollektiv indsats i andre dele af verdenen. Med udvidelsen af medlemskabet af EU-mekanismen i det vestlige Balkan og nabolandene bør målene for katastrofemodstandsdygtighed blive et udgangspunkt til at styre og fremme politisk dialog om katastroferisikostyring og klimatilpasning. Udvidelse af systemer for tidlig varsling globalt²⁸ og fremme af finansieringsstrategier for katastroferisiko sammen med finansiel og teknisk støtte til styrkelse af civilbeskyttelsessystemer i partnerlande vil øge modstandsdygtigheden uden for EU.

Målene for katastrofemodstandsdygtighed kan også styrke EU's rolle som en **pålidelig og ansvarlig global aktør**. De vil bidrage til prioriteterne og målene i Sendairammen for katastrofebygning 2015-2030. Generalforsamlingens møde på højt niveau i New York den 18.-19. maj 2023 om midtvejsrevisionen af Sendairammen vil være en lejlighed til at fremlægge målene og fremme dem på globalt niveau. De vil endvidere bidrage til opfyldelsen af verdensmålene for bæredygtig udvikling og gennemførelsen af Parisaftalen.

V. En dynamisk tilgang — konklusioner og næste skridt

Katastroferisikolandskabet vil fortsætte med at udvikle sig, da dets komponenter formes af menneskelige aktiviteter, globale tendenser og forskelligartede påvirkninger. **Målene for katastrofemodstandsdygtighed skal derfor også forblive dynamiske, underkastes et periodisk fitnessstjek og udvikle sig over tid.** Disse mål har endvidere brug for medlemsstaternes betydelige vedvarende engagement for at sikre, at de giver de nødvendige investeringer til styrket katastrofebygning og -beredskab. Det er derfor afgørende, at Kommissionen og medlemsstaterne sammen regelmæssigt gennemgår målene for katastrofemodstandsdygtighed og vurderer de fremskridt, der er gjort.

I 2023 skal arbejdet med at gennemføre henstillingerne begynde på såvel EU-plan som på nationalt plan. Dette omfatter, at der tages konkrete skridt til at gennemføre de foreslåede flagskibe, men også at målene for katastrofemodstandsdygtighed formidles med inddragelse

²⁶ Roepke, W-D., Thankey, H., *Resilience, the first line of defence*, NATO Review, 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.

²⁷ Et strategisk kompas for sikkerhed og forsvar — For en Europæisk Union, der beskytter sine borgere, værdier og interesser og bidrager til international fred og sikkerhed, der er vedtaget af Rådet (almindelige anliggender) den 21. marts 2022 (7371/22).

²⁸ I overensstemmelse med målene i FN's generalsekretærs initiativ "Early Warnings for All".

af centrale interessenter i medlemsstaterne, og at der opbygges effektive forbindelser med EU's initiativer og globale initiativer om modstandsdygtighed.

I løbet af 2024 vil den dokumentation, som indhentes via de nye katastrofescenarier og retningslinjerne fra den kommende europæiske klimarisikovurdering²⁹, blive afspejlet i en henstilling om mål for katastrofemodstandsdygtighed. Der bør lanceres **en omfattende peerreviewøvelse, der gennemgår gennemførelsen af målene for katastrofemodstandsdygtighed** på landeniveau. Endelig vil fremskridtene i gennemførelsen af målene også blive vurderet under det næste civilbeskyttelsesforum i 2024.

Kommissionen har i forbindelse med sin bredere indsats for at styrke modstandsdygtigheden til hensigt at støtte kapacitetsopbygning og udveksling af god praksis på områder, der er omfattet af målene for katastrofemodstandsdygtighed blandt medlemsstaterne, herunder gennem peerreview, finansiel og teknisk bistand og med støtte af europæiske og globale partnere. EU-Vidensnetværket om Civilbeskyttelse³⁰ vil etablere en kvikskranke for praktikere, forskere og civilsamfundets aktører, for at de kan skabe kontakt, videndele og sammen engagere sig i målene for katastrofemodstandsdygtighed.

²⁹ https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment.

³⁰ Den Europæiske Union, *EU-Vidensnetværket om Civilbeskyttelse*, <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/>.