EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.3.2024
COM(2024) 130 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om fremskridtene med gennemførelsen af artikel 6 i afgørelsen om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme (afgørelse nr. 1313/2013/EU)

Forebyggelse og styring af katastroferisici i Europa

1. INDLEDNING

Den **situation, vi i dag skal håndtere katastroferisici i**, ser helt anderledes ud i dag. I de seneste år har verden oplevet rekordhøje temperaturer og mange frygtelige katastrofer. Det europæiske kontinent og dets nabolande er blevet ramt af katastrofale hedebølger, naturbrande, tørke og oversvømmelser. Med **klimaændringer**, der udvikler sig uventet hurtigt, er der stor sandsynlighed for, at ekstreme vejrforhold og trusler mod liv og levebrød vil forekomme oftere i fremtiden. Desuden udgør den **forværrede globale sikkerhedssituation sammen med andre trusler og chok**, herunder sundhedsmæssige og hybride trusler, jordskælv og forstyrrelser af kritisk infrastruktur, stadig større risici for det europæiske samfund.

I henhold til artikel 196 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal EU fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne for at gøre ordningerne til forebyggelse af og beskyttelse mod naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer mere effektive. EU's foranstaltninger skal derved støtte og supplere foranstaltninger på nationalt plan inden for forebyggelse, beredskab og indsats. I 2001 oprettede EU en EU-civilbeskyttelsesordning med fokus på samarbejde mellem EU's medlemsstater om katastrofeberedskab. Siden da har Europa-Kommissionen koordineret den gensidige støtte mellem medlemsstaterne. I 2013 blev afgørelsen om en **EU-civilbeskyttelsesmekanisme**[1] vedtaget for at konsolidere dette arbejde og øge beredskabet i nødsituationer på alle niveauer. Når en krise af enhver art overvælder et enkelt lands kapacitet, udgør denne mekanisme den operationelle rygrad for Europas kollektive indsats både inden for EU (herunder regionerne i den yderste periferi) og uden for EU. Katastrofeberedskabskoordinationscentret (ERCC), der er åbent døgnet rundt, har hjulpet med store og meget forskellige katastrofeindsatser (f.eks. naturbrande, oversvømmelser, pandemier, befolkningsfordrivelse) og undertiden flere på samme tid.

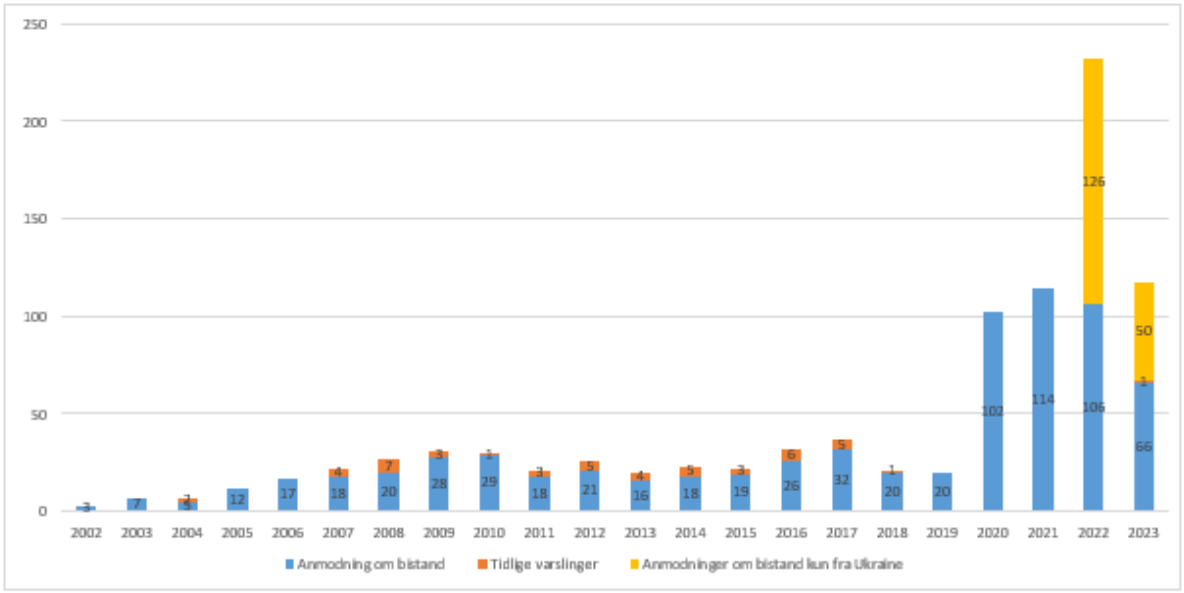
Som fastlagt i Kommissionens meddelelse "Managing climate risks — protecting people and prosperity"[2] (forvaltning af klimarisici — beskyttelse af personer og velstand) vil klimarisiciene blive større i de kommende årtier. De globale gennemsnitlige temperaturer er allerede tæt på 1,5 °C over niveauet før den industrielle revolution, og Europa opvarmes dobbelt så hurtigt som resten af verden. Behovet for at styrke alle katastroferisikostyringens stadier har aldrig været mere presserende — fra risikovurdering og foregribende foranstaltninger til forebyggelse og beredskab samt indsats- og genopretning.

Efterspørgslen efter bistand i henhold til EU-civilbeskyttelsesmekanismen er steget dramatisk i løbet af det seneste årti.

---

[1] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 1313/2013/EU af 17.12.2013 om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme som ændret (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 924), i det følgende benævnt "afgørelsen om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme". De 27 medlemsstater og 10 deltagende stater deltager i EU-civilbeskyttelsesmekanismen (Island, Montenegro, Nordmakedonien, Norge, Serbien og Tyrkiet. Albanien og Bosnien-Hercegovina sluttede sig til i 2022. Republikken Moldova og Ukraine sluttede sig til i 2023).

[2] COM(2024) 91 final af 12.3.2024.



*Figur 1. Antal anmodninger om bistand til EU-civilbeskyttelsesmekanismen for hver EU-medlemsstat og deltagerland, når de nationale beredskabskapaciteter er blevet overbebyrdet. *I 2022 indgav Ukraine 126 anmodninger og i 2023 yderligere 50 anmodninger om bistand til ERCC efter at have aktiveret EU-civilbeskyttelsesmekanismen kort før begyndelsen af den russiske invasion. Kilde: ERCC, januar 2024.*

I over to årtier har denne mekanisme endvidere støttet og suppleret medlemsstaternes arbejde vedrørende katastrofeforebyggelse og -beredskab. I betragtning af de stigende risici og udfordringer i forbindelse med katastrofehåndtering er det afgørende at indføre en effektiv og sammenhængende **katastroferisikostyring**, hvor der lægges behørig vægt på **forebyggelse,** jf. artikel 6 i afgørelsen om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme. Denne artikel indfører en generel ramme for katastrofeforebyggelse med henblik på at opnå et højere niveau af beskyttelse mod og modstandsdygtighed over for katastrofer og fremme en forebyggelseskultur, der også tager hensyn til klimaændringernes sandsynlige virkninger.

I henhold til artikel 5, stk. 1, litra g), i afgørelsen om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme skal Kommissionen regelmæssigt aflægge rapport om fremskridtene med gennemførelsen af artikel 6. Denne første rapport til Europa-Parlamentet og Rådet præsenterer **de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af artikel 6**[3], og indeholder henstillinger til en "fremtidssikret" katastroferisikostyring. Et ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene[4] indeholder mere detaljerede oplysninger om gennemførelsen af artikel 6 og Kommissionens analyse af de sammenfattende rapporter om katastroferisikostyring, som medlemsstaterne og de deltagende stater fremlagde mellem udgangen af 2020 og september 2022.

[3] I henhold til artikel 5, stk. 1, litra g), i afgørelsen om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme skal Kommissionen "*regelmæssigt og i overensstemmelse med fristerne i artikel 6, stk. 1, litra d), aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om de fremskridt, der er gjort med hensyn til gennemførelsen af artikel 6*".

[4] SWD(2024) 130 af 12.3.2024.

2. FORANSTALTNINGER, DER ER TRUFFET FOR AT GENNEMFØRE ARTIKEL 6

Artikel 6 fokuserer på risikostyring med det overordnede mål at fremme en effektiv og sammenhængende tilgang til katastrofeforebyggelse og -beredskab. Den er blevet revideret to gange siden 2013[5]. Dette afsnit giver et overblik over bestemmelserne i artiklen og over de foranstaltninger, som Kommissionen, medlemsstaterne og de deltagende stater har truffet for at gennemføre den. Det indeholder også henstillinger til fremtidige tiltag.

Videreudvikling af effektiv og sammenhængende risikostyringspraksis på nationalt plan *(artikel 6, stk. 1, litra a)-d), og artikel 6, stk. 3)*

I henhold til artikel 6, stk. 1, litra a-d), skal **medlemsstaterne og de deltagende stater[6] udarbejde risikovurderinger** og **vurderinger af risikostyringskapaciteten** på nationalt eller relevant subnationalt plan. Landene skal hvert tredje år stille en sammenfatning af de relevante elementer i disse vurderinger til rådighed for Kommissionen. Det kræves også, at landene videreudvikler deres **nationale planlægning af katastroferisikostyring.**

Landene udvekslede rapporter om nationale risikovurderinger med Kommissionen for rapporteringsperioderne 2015 og 2018. De forelagde også nationale rapporter om vurdering af risikostyringskapaciteten for Kommissionen i 2017. Resultaterne af de rapporter, der blev indsendt i 2015 og 2018, blev præsenteret i den 2. og 3. rapport med titlen "Overview of natural and man-made disaster risks the EU may face" (oversigt over risici forbundet med natur- og menneskeskabte katastrofer, som EU kan blive udsat for)[7].

I henhold til artikel 6, stk. 3, skulle Kommissionen sammen med medlemsstaterne og de deltagende stater udarbejde **retningslinjer for at lette forelæggelsen af de sammenfattende rapporter** om risikovurdering og vurdering af risikostyringskapacitet[8]. I henhold til artikel 6, stk. 1, litra d), skal landene også indberette **grænseoverskridende risici og risici med lav sandsynlighed og store konsekvenser.**

Kommissionen har sammen med landene udarbejdet **retningslinjer for rapportering om katastroferisikostyring.** Retningslinjerne blev offentliggjort i 2019[9]. 32 af de 33 lande indsendte rapporter inden for den første rapporteringsfrist i henhold til disse retningslinjer (slutningen af 2020)[10]. Resultaterne af disse rapporter er beskrevet i afsnit 3.

Peerevalueringer — styrkelse af den nationale risikostyringskapacitet *(artikel 6, stk. 1, litra e))*

---

5 Ændringsretsakter: afgørelse (EU) 2019/420 (EUT L 77 af 20.3.2019, s. 1), forordning (EU) 2021/836 (EUT L 77 af 26.5.2021, s. 1).

6 I henhold til artikel 28, stk. 1, litra a), i afgørelsen om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme skal de deltagende stater deltage i EU-mekanismens aktiviteter i overensstemmelse med de mål, krav, kriterier, procedurer og frister, der er fastsat i afgørelsen. Både EU-medlemsstater og deltagende stater benævnes i denne rapport "lande", medmindre andet er angivet, dvs. enten som EU-medlemsstater eller som deltagende stater.

7 SWD(2017) 176 af 23.5.2017, SWD(2020) 330 af 30.11.2020.

8 Rapporteringen skal finde sted inden udgangen af december 2020 og derefter hvert tredje år.

9 Meddelelse fra Kommissionen om retningslinjer for rapportering om katastroferisikostyring, artikel 6, stk. 1, litra d), i afgørelse nr. 1313/2013/EU (2019/C 428/07). EUT C 428 af 20.12.2019, s. 8. Disse retningslinjer henviser bl.a. til et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SEC(2010) 1626 af 21.12.2010) med titlen "Risk Assessment and Mapping of guidelines for Disaster Management" (retningslinjer for risikovurdering og -kortlægning til katastrofehåndtering) som referencedokument.

10 Island indsendte ikke en rapport inden for fristen i 2020. Albanien, Bosnien-Hercegovina, Republikken Moldova og Ukraine var endnu ikke deltagende stater i 2020 og var ikke underlagt rapporteringskravet.

Rammen for peerevaluering er et redskab til at styrke gensidig læring mellem landene med henblik på at opbygge forebyggelses- og beredskabskapacitet. Peerevalueringer er frivillige og involverer nationale eksperter fra alle medlemsstater og deltagende stater, som nøje gennemgår den nationale praksis i det land, som peerevalueres.

16 lande har valgt at blive underkastet peerevalueringer, herunder otte nuværende EU-medlemsstater, tre deltagende stater og flere tredjelande[11]. Kommissionen indførte en styrket og mere fleksibel ramme for peerevalueringer i 2020. Kommissionen udarbejdede også en målrettet ramme for peerevalueringer til forebyggelse af naturbrande i 2023 som reaktion på de seneste års alvorlige perioder med naturbrande. Den styrkede ramme for peerevalueringer supplerer forøgelsen af beredskabskapaciteten på EU-plan gennem rescEU. I 2024 vil der blive gennemført tre målrettede peerevalueringer af naturbrande i Grækenland, Italien og delstaten Brandenburg (Tyskland).

Bedre forståelse af katastrofer ved at forbedre kendskabet til katastrofer *(artikel 6, stk. 1, litra f))*

Afgørelsen om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme blev også ændret i 2021 for i artikel 6, stk. 1, litra f), at angive, at medlemsstaterne og de deltagende stater skal forbedre **indsamlingen af data om tab som følge af katastrofer** for at sikre, at opstilling af scenarier sker på et evidensbaseret grundlag.

Kommissionen har udviklet et risikodataknudepunkt (Risk Data Hub)[12] til indsamling af data om katastroferisici, herunder data om tab som følge af katastrofer fra lande og andre aktører. Analysen af national praksis for indsamling af data om tab som følge af katastrofer, der er indberettet i de sammenfattende rapporter om katastroferisikostyring, viser stadig mange mangler[13].

Mekanismer til styrkelse af forebyggelse og beredskab *(artikel 6, stk. 2 og 4)*

Artikel 6, stk. 2, indeholder bestemmelser om en **særlig høringsmekanisme til at forbedre forebyggelse og beredskab** blandt medlemsstater og deltagende stater, der er udsat for lignende typer katastrofer.

Denne mekanisme til høring af nogle lande om specifikke risici er indtil videre ikke blevet anvendt. Man har i stedet gjort brug af regelmæssige og inklusive udvekslinger med alle lande om katastroferisici. Eksempler på sådanne inklusive høringer om specifikke risici omfatter møder om indhøstede erfaringer, beredskab i alvorlige perioder med naturbrande, udvekslinger om udviklingen af systemer for tidlig varsling og møder om katastrofeforebyggelse med landenes eksperter.

I artikel 6, stk. 4, fastsættes en særlig mekanisme til styrkelse af forebyggelses- og beredskabsniveauet i de medlemsstater, der **ofte anmoder om samme type bistand fra EU-civilbeskyttelsesmekanismen til samme type katastrofe (artikel 6, stk. 4)**. I tilfælde af tre anmodninger om samme type bistand til samme type katastrofe inden for tre på hinanden følgende år skal Kommissionen foretage en omhyggelig analyse af årsagerne til og omstændighederne ved aktiveringerne. På grundlag af resultaterne af denne analyse kan

[11] BG, CY, EE, FI, MN, MT, PL, PT, RO, RS, TR samt Georgien, Tunesien, Algeriet, Republikken Moldova og Det Forenede Kongerige (som var en EU-medlemsstat på daværende tidspunkt).

[12] DRMKC Risk Data Hub (europa.eu).

[13] Jf. kapitel 3.

Kommissionen foreslå, at der indsættes eksperter på stedet, yde rådgivning eller fremsætte anbefalinger. Den kan også beslutte, at sådanne foranstaltninger ikke er nødvendige.

Denne tærskel skal sikre, at landene intensiverer deres forebyggelsesarbejde i overensstemmelse med risikointensiteten.

Kommissionen er i færd med at foretage en omhyggelig analyse af årsagerne til og omstændighederne ved anmodninger om bistand modtaget mellem 2019 og 2023 for samme type katastrofe for at vurdere, om betingelserne for at anvende mekanismen i artikel 6, stk. 4, er opfyldt.

Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed *(artikel 6, stk. 5)*

Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed blev medtaget i artikel 6, stk. 5, i 2021-revisionen af afgørelsen om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme. Disse mål er ikkebindende målsætninger på civilbeskyttelsesområder, der er strategiske for at øge EU's og dets medlemsstaters og deltagende staters modstandsdygtighed med henblik på at skabe et fælles udgangspunkt for bedre håndtering af risikoen for katastrofer med grænseoverskridende virkninger, der påvirker flere lande.

Unionens første mål for katastrofemodstandsdygtighed blev udviklet i samarbejde med medlemsstaterne og de deltagende stater og vedtaget af Kommissionen i februar 2023[14]. De styrker cyklussen med katastrofeforebyggelse, beredskab, indsats og genopretning, og Kommissionen og medlemsstaterne er i gang med at gennemføre dem.

I lyset af ovennævnte udvikling fremsættes følgende henstillinger med henblik på den videre **gennemførelse af artikel 6**:

Kommissionen vil:

- fortsat fremme anvendelsen af rammen for peerevalueringer som et redskab, der gør det muligt for landene at vurdere deres risikostyringskapacitet for at sikre, at deres tilgange til katastrofeforebyggelse og -beredskab er effektive og sammenhængende
- nøje analysere årsagerne til og omstændighederne bag aktivering af samme type katastrofe for at vurdere, om betingelserne for at anvende mekanismen i artikel 6, stk. 4, er opfyldt
- regelmæssigt overvåge og analysere årsagerne til og omstændighederne bag aktiveringer for samme type fare med henblik på at støtte medlemsstaterne og de deltagende stater i at styrke deres forebyggelses- og beredskabsniveau.

Kommissionen bør sammen med medlemsstaterne og de deltagende stater:

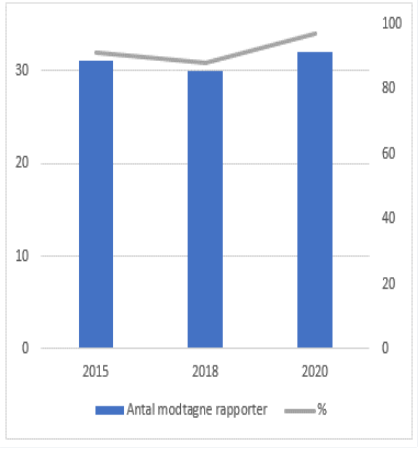
- revidere retningslinjerne for rapportering ved indsendelse af sammenfattende rapporter om katastroferisikostyring med henblik på at medtage gennemførelsen af Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed i den næste rapporteringscyklus og finde metoder, der kan forenkle og strømline rapporteringsprocessen
- træffe foranstaltninger til at sikre, at Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed nås
- træffe foranstaltninger til at forbedre den systematiske indsamling af data om tab som følge af katastrofer.

[14] Henstilling om Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed (EUT C 56 af 15.2.2023, s. 1). Meddelelse om Den Europæiske Unions mål for katastrofemodstandsdygtighed: sammen om at håndtere fremtidige nødsituationer (COM(2023) 61 final af 8.2.2023).

3. DE VIGTIGSTE RESULTATER VEDRØRENDE KATASTROFERISIKOSTYRING OG -FOREBYGGELSE

Kommissionen har udpeget de **vigtigste resultater vedrørende** katastroferisikostyring og -forebyggelse **på grundlag af** en analyse af medlemsstaternes og de deltagende staters sammenfattende rapporter, der er stillet til rådighed for Kommissionen[15]. Hvor det er relevant, afspejler de resultaterne af tidligere nationale risikovurderinger, som landene har indsendt i henhold til artikel 6 (i 2015 og 2018)[16]. Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene[17] indeholder yderligere oplysninger om resultaterne af disse rapporter[18].

Nationale rapporter om katastroferisikostyring skal forelægges Kommissionen hvert tredje år i henhold til artikel 6, stk. 1, litra d). Indberetningsfrekvensen har siden 2013 været forholdsvis stabil og høj, om end ufuldstændig. Kommissionen modtog 31 (ud af 34) rapporter inden for fristen i 2015, 30 (ud af 34) inden for fristen i 2018 og 32 (ud af 33) inden for fristen i 2020[19].



*Figur 2. EU-civilbeskyttelsesmekanismens **indikator**[20] til overvågning, evaluering og vurdering af anvendelsen af lovgivningen vedrørende EU-civilbeskyttelsesmekanismen, jf. artikel 6, følger "fremskridt med at gennemføre katastrofeforebyggelsesrammen målt ved antallet af medlemsstater, der har stillet oplysningerne, jf. artikel 6, stk. 1, litra d), til rådighed for Kommissionen".*

I de følgende afsnit sammenfattes de vigtigste resultater baseret på Kommissionens analyse af svarene på de 24 spørgsmål om risikovurdering (spørgsmål 1-8), vurdering af risikostyringskapacitet (spørgsmål 9-20) og prioriterede beredskabs- og forebyggelsesforanstaltninger (spørgsmål 21-24) i retningslinjerne for rapportering.

Disse resultater er sammenfattet i **otte forskellige komponenter af katastroferisikostyringen,** som understøtter Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed. På grundlag af disse resultater fremsættes der i denne rapport henstillinger med henblik på at afhjælpe huller og mangler, forbedre katastroferisikostyringen og fremme en forebyggelseskultur.

4.1 Forståelse og foregribelse af risici

A. Kortlægning af centrale katastroferisici[21]

De hyppigst rapporterede centrale risici siden 2015, der giver anledning til bekymring, er bekræftet. For mindst to tredjedele af medlemsstaterne og de deltagende stater er de vigtigste

---

15 Når der henvises til nationale rapporter og resultater i denne rapport, henvises der til rapporter, som i henhold til artikel 6, stk. 1, litra d), blev forelagt Kommissionen af de 27 EU-medlemsstater og de 6 deltagende stater ved udgangen af december 2020 (Island, Montenegro, Nordmakedonien, Norge, Serbien og Tyrkiet).

16 Som beskrevet i de tidligere oversigter over risikorapporter (SWD(2017) 176), (SWD(2020) 330).

17 Se ovenfor.

18 På tidspunktet for offentliggørelsen af denne rapport var rapporteringen i forbindelse med fristen i 2023 stadig i gang, og de indsendte rapporter er endnu ikke blevet analyseret. Resultaterne afspejler ikke nødvendigvis den seneste udvikling på nationalt plan.

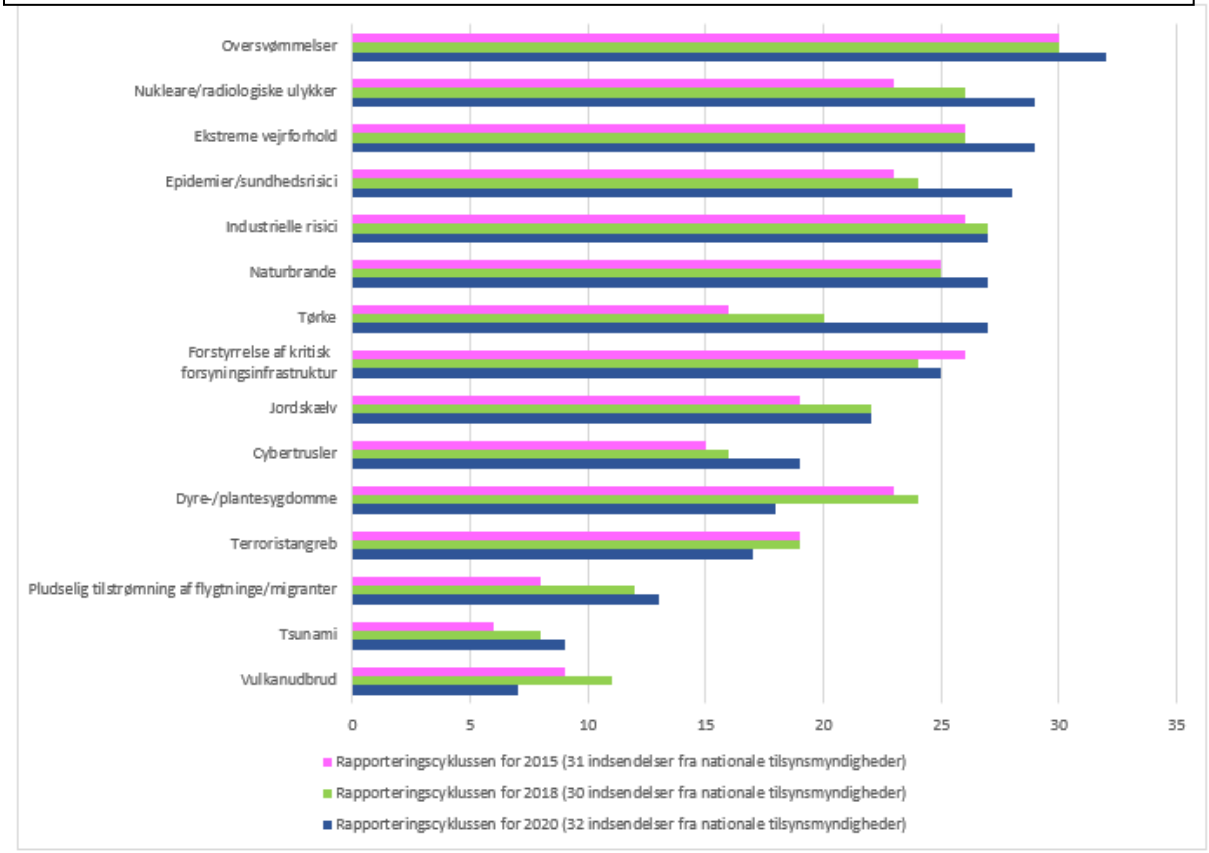
19 Der blev ikke indsendt rapporter af Montenegro, Nordmakedonien og Tyrkiet (inden for fristen i 2015), Letland, Malta, Montenegro, Tyrkiet (inden for fristen i 2018) og Island (inden for fristen i 2020).

20 Artikel 3, stk. 2, litra a), i afgørelsen om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme.

21 Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, spørgsmål 3 og 4.

natur- og sundhedsrelaterede risici oversvømmelser, ekstreme vejrforhold, menneskers sundhed/pandemier, tørke og naturbrande. De mest almindelige menneskeskabte eller teknologiske risici er nukleare og radiologiske risici, industrielle risici og forstyrrelser af kritisk infrastruktur.

Udviklingen i de risici, som landene udpegede i 2015, 2018 og 2020



Figur 3. Antal lande, der udpegede en specifik katastroferisiko som relevant i rapporter fra 2015, 2018 og 2020. Kilder: rapporter fra 2015 (oversigt for 2017), rapporter fra 2018 (oversigt for 2020) og rapporter fra 2020 (sammenfattende rapporter om katastroferisikostyring, tredje kvartal).

Der er stigende bekymring i hele Europa over visse katastroferisici. Tørke er den risiko, der giver anledning til størst bekymring. Dobbelt så mange EU-medlemsstater udpegede tørke som en relevant risiko i 2020 end i 2015. Der er også opstået bekymring over risikoen for **nukleare og radiologiske ulykker, risici mod menneskers sundhed, cybertrusler, tsunamier**, **befolkningsbevægelser, risici knyttet til fast masse** (jordskred, laviner, klippefald og jordnedsynkning), **geopolitiske og samfundsmæssige risici, transportrelaterede risici** samt **miljømæssige og kemiske risici**[22].

De fleste lande udpegede nu også mindre sandsynlige, men meget alvorlige katastroferisici, sammen med nye risici. Siden 2019 har landene skullet kortlægge **risici med lav sandsynlighed og store konsekvenser.** De indberettede risici med lav sandsynlighed og store konsekvenser varierer fra land til land. De hyppigst identificerede risici med lav sandsynlighed og store konsekvenser er nukleare/radiologiske risici, industrielle risici og jordskælv på grund

[22] Se bilag II til det ledsagende arbejdsdokument og rapporten "Overview of natural and man-made disaster risks that the European Union may face" (overblik over naturlige og menneskeskabte katastrofer, som EU kan stå over for), SWD(2020) 3030, figur 21.

af deres potentielt meget alvorlige konsekvenser. To tredjedele af landene udpegede også **nye risici** (nyligt kortlagte trusler eller farer eller kendte risici, der forventes at blive større med tiden). De hyppigst rapporterede nye risici er ekstreme vejrforhold, oversvømmelser, naturbrande, pandemier, politiske og geopolitiske risici, cyberrisici og forstyrrelser af kritisk infrastruktur. Fremkomsten af en bestemt risiko kan afspejle intensiveringen af visse faktorer, f.eks. i forbindelse med klimaændringer eller øgede sårbarheder. Det kan også afspejle ændrede risikoopfattelser og risikovurderingsmetoder. Det er også vigtigt at være opmærksom på **de risici, som kun nogle få lande har udpeget**. Nogle få lande udpegede f.eks. solstorme, som kan forårsage store forstyrrelser blandt IT-systemer, samt visse miljømæssige og kemiske risici såsom nye invasive arter og tab af biodiversitet.

Kun få lande nævnte komplekse interaktioner mellem "naturlige" og "menneskeskabte" katastroferisici ved at tage hensyn til komplekse virkninger som følge af en kombination af faktorer samt kaskadevirkninger i deres risikovurdering. Næsten alle lande nævnte en række naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer. Mange lande anerkendte også virkninger og kaskadevirkninger for hele samfundet, idet de rapporterede om risici, der omfatter en bred vifte af afbrudte kritiske tjenester eller forsyningsafbrydelser, såsom energi, vandforsyning og finansielle systemer. Ikke alle lande henviste udtrykkeligt til en analyse af samspillet mellem sådanne risici, navnlig med hensyn til komplekse virkninger som følge af en kombination af faktorer samt kaskadevirkninger.

Landene fokuserede hovedsagelig på kortsigtede risici. Omfanget af menneskeskabte klimaændringer og miljøforringelser kræver imidlertid, at risikovurderinger har et skarpere fokus på langsigtede ændringer. Landene udpegede primært akutte (kortsigtede) risici såsom oversvømmelser, naturbrande og ekstreme vejrforhold snarere end kroniske (langsigtede) farer[23]. F.eks. rapporterede kun få kyststater om øget sårbarhed i kystsamfund eller infrastruktur som følge af stigende vandstand i havene eller kysterosion, hvilket kombineret med mere ekstreme stormfloder ved kysterne vil øge risikoen for kystoversvømmelser. Vandrelaterede akutte farer (oversvømmelser, tørke, kraftig nedbør) rapporteres oftest som klimarelaterede risici, men det gør farer relateret til temperatur (naturbrande, hedebølger), vind (storme) og fast masse (jordskred) også. Omkring halvdelen af landene rapporterede, at klimaændringernes sekundære virkninger indebar sundhedsrelaterede risici for mennesker (f.eks. epidemier og pandemier), og nogle få påpegede, at vektorbårne sygdomme udgjorde en større trussel som følge af klimaændringer. Omkring en tredjedel henviste til forskellige former for forstyrrelser i forsyningskæden. Nogle få lande henviste til virkningerne på specifikke økonomiske sektorer såsom landbrug, energi, skovbrug, husdyrbrug, vand, fiskeri, sundhedspleje og transport.

Fremtidssikring af risikovurderinger kræver en grundigere analyse af de underliggende faktorer bag katastroferisikoen og deres potentielle samspil, men kun nogle få lande rapporterede om andre "dynamiske" risikofaktorer end klimaændringer. Klimaændringer, for hvilke virkningerne er veldokumenterede, blev rapporteret som en af de vigtigste faktorer, der påvirker farer, sårbarheder og eksponering for risici. Kun få lande henviste til andre faktorer såsom urbanisering, demografisk udvikling og miljøforringelse. De rapporterede også om globaliseringen og den internationale og geopolitiske udvikling sammen med udviklingen inden for informationsteknologi og digitalisering.

[23] Klassificeringen af disse er anført i gennemførelsesretsakten for rapportering om tilpasninger i forbindelse med klimalovgivning. EUT L 278 af 26.8.2020, s. 1.

B. Nationale risikovurderingsmetoder og -praksis[24]

De nationale risikoidentifikations- og vurderingsmetoder varierer med hensyn til, hvor omfattende de er. Større sammenhæng og konsekvens vil gøre det lettere at sammenligne rapporter på tværs af landene og risikovurderinger på europæisk plan på grundlag af et solidt sæt nationale risikovurderinger.

For at forstå fremtiden er vi nødt til at kende fortiden. De nationale praksisser for indsamling af data om konsekvenserne af tidligere katastrofer er imidlertid ikke systematiske og er meget ufuldstændige. Indsamling af data om tab som følge af katastrofer er afgørende for at sikre opstilling af scenarier på et evidensbaseret grundlag og forbedre den kvantitative risikoanalyse. De nationale rapporter viser imidlertid, at **indsamlingen af data om tab som følge af katastrofer er meget fragmenteret og ustruktureret** i næsten alle lande, og der er kun ét land, som rapporterede om en sammenhængende tilgang på nationalt plan. Ingen af landene henviste til indberetning af risikodata til Europa-Kommissionens Risk Data Hub (risikodataknudepunkt)[25], hvilket bør undersøges yderligere.

Metoderne til risikoidentifikation og risikoanalyse varierer fra land til land og efter risikotype. Omkring en tredjedel af landene rapporterede om analyser af **enkelte farescenarier** med henblik på risikoidentifikation, og scenarier med flere farer blev nævnt mindre hyppigt. Kun få lande fremlagde oplysninger om de kriterier, de anvendte til at **udpege risici med lav sandsynlighed og store konsekvenser**. Landene anvender også forskellige systemer til **klassificering af risici**. Selv om naturkatastroferisici klassificeres på en tydeligere måde, varierer kategoriseringen af menneskeskabte, teknologiske og samfundsmæssige risici i større omfang. Kun en håndfuld lande nævnte **tidshorisonten** for scenarier. Dette begrænser forståelsen af, hvordan og i hvilket omfang vigtige faktorer såsom klimaændringer tages i betragtning.

Nogle rapporter indeholder eksempler på **opstilling af scenarier**, og nogle henviste til de **klimaændringsscenarier**, som Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer har udpeget. Dette **foregår imidlertid ikke konsekvent**, hvilket kan føre til en undervurdering af risiciene. Det er vigtigt at forklare **usikkerheder**, så de usikkerheder, der er forbundet med risikoanalysen, f.eks. med hensyn til dataenes og de anvendte modellers begrænsninger, er gennemsigtige. Lidt over en fjerdedel af landene nævnte, at de tager højde for usikkerheder**.** Anvendelsen af **forsigtighedsprincippet** kan bidrage til at begrunde vurderingen af en potentielt alvorlig katastroferisiko, for hvilken sandsynligheden ikke kan vurderes nøjagtigt. Mindre end en fjerdedel af landene henviste dog til sådanne overvejelser.

De metoder, der anvendes til at bestemme risikoniveauet, er forskellige. Når en risiko ikke kan vurderes med sandsynlighedsbaserede og kvantitative metoder, anvendes der andre kvalitative tilgange. Omkring halvdelen af landene anvendte semikvantitative eller kvalitative tilgange til at bestemme omfanget af virkningerne. Når virkningerne tages i betragtning, indberettede mindre end halvdelen af landene, at de dækker **menneskelige, økonomiske, miljømæssige og politiske/samfundsmæssige virkninger**. Nogle lande rapporterede dog gode eksempler på en bredere vifte af virkninger såsom samfundsmæssige eller finansielle virkninger eller indvirkninger på kritisk infrastruktur. Mere end to tredjedele af landene præsenterede betydningen af hver risiko ved hjælp af en **risikomatrice[26]**.

---

[24] Ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, spørgsmål 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 og 18.

[25] Videnscenter for katastroferisikostyring: Risk Data Hub: https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/risk-data-hub.

[26] Retningslinjer for rapportering om katastroferisikostyring, spørgsmål 5 (EUT C 428 af 20.12.2019, s. 8 ff.).

Det er ikke alle lande, der rapporterede om regelmæssige revisionsmekanismer, selv om der er behov for regelmæssige revisioner af risikovurderingerne for at tage højde for ændringer i risikolandskabet. Nogle lande angav, at de reviderer risikovurderinger regelmæssigt og typisk hvert tredje år. I nogle lande giver specifikke katastrofer eller ajourføringer af risikospecifikke vurderinger anledning til revisioner[27]. Andre lande overvåger løbende risikolandskabets udvikling. I nogle lande er der fastsat regelmæssige revisioner af risikovurderinger ved lov.

Den offentlige tilgængelighed af resultaterne af risikovurderingerne er mangelfuld. Offentlig gennemsigtighed bidrager til at øge bevidstheden om risici og stimulerer indsatsen for at sikre modstandsdygtighed over for katastrofer. Kun halvdelen af landene stiller imidlertid risikovurderingerne til rådighed for offentligheden, og en fjerdedel angiver links til offentligt tilgængelige risikokort. De fleste lande indberettede oplysninger om **risikokortlægningspraksis**. De hyppigst rapporterede risikokort dækker oversvømmelser[28] efterfulgt af naturbrande, jordskælv og nukleare/radiologiske risici. Der gives ikke oplysninger om kort over grænseoverskridende risici.

Der er nogle gode eksempler på inddragelse af centrale interessenter i udarbejdelsen af risikovurderinger. I de fleste lande er der fastlagt rammer for **forvaltning** af risikovurderinger i den nationale lovgivning. De ledes oftest af ministerier eller myndigheder med ansvar for civilbeskyttelse. Interessenterne omfatter en bred vifte af myndigheder på nationalt og subnationalt plan fra forskellige specialiserede sektorer (såsom kritisk infrastruktur og transport), den akademiske verden, organer i den private sektor (såsom operatører af kritisk infrastruktur) og civilsamfundet. Selve risikovurderingsprocessen spiller en central rolle med hensyn til at øge de centrale samfundsaktørers risikobevidsthed, men i nogle tilfælde ser det også ud til, at risikovurderingsprocessen for civilbeskyttelse, som er forbundet med EU-civilbeskyttelsesmekanismens forpligtelser, fungerer isoleret.

I lyset af ovenstående fremsættes følgende henstillinger vedrørende **forståelse og foregribelse af risici**.

Kommissionen bør sammen med medlemsstaterne og de deltagende stater:

- revidere arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene fra 2010 med titlen "Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management"[29] (retningslinjer for risikovurdering og -kortlægning til katastrofehåndtering) med henblik på at videreudvikle foregribende risikovurdering på nationalt plan og maksimere synergierne med de risikovurderingsprocesser, der kræves i henhold til andre dele af EU-lovgivningen (f.eks. i forbindelse med kritisk infrastruktur, sundhed, klima og oversvømmelsesrisikostyring)
- øge udvekslingen af viden mellem lande og eksperter om, hvordan man yderligere kan forbedre risikovurderingspraksis, herunder gennem videnetværket.

[27] I direktiv 2007/60/EF er regelmæssig revision af foreløbige vurderinger af oversvømmelsesrisici og risikostyringsplaner for oversvømmelser fastsat som et krav. Ligeledes skal vandområdeplaner ajourføres hvert sjette år i henhold til direktiv 2000/60/EF.

[28] Selv om der i henhold til direktiv 2007/60/EF om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser (EUT L 288 af 6.11.2007, s. 27) kræves kortlægning af faren for oversvømmelse og kortlægning af risikoen for oversvømmelser for alle EU-medlemsstater, er det ikke alle, der har rapporteret om tilgængeligheden af kortlægning af oversvømmelser i de sammenfattende rapporter om katastroferisikostyring.

[29] Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SEC(2010) 1626 af 21.12.2010).

Medlemsstaterne og de deltagende stater opfordres til at:

- intensivere udvekslinger og samarbejde mellem medlemsstater og deltagende stater om identifikation og foregribelse af risici, herunder risici med lav sandsynlighed og store konsekvenser og nye risici
- styrke procedurerne for katastroferisikovurdering for bedre at foregribe og afbøde virkningerne af kroniske (langsigtede) risici, f.eks. klimaændringer og geopolitiske risici, sammen med virkningen af akutte (kortsigtede) risici
- maksimere synergierne med de risikovurderingsprocesser, der kræves som følge af EU-lovgivningen på andre politikområder (f.eks. kritisk infrastruktur, sundhed, oversvømmelsesrisici, klimapolitik)
- forbedre den systematiske indsamling af data om tab og skader som følge af tidligere katastrofer for at forbedre forståelsen af fremtidige risici og gøre disse data tilgængelige via Risk Data Hub.

4.2 Forbedring af forvaltningen af katastroferisici

C. Planlægning af katastroferisikostyring[30]

Tre fjerdedele af medlemsstaterne og de deltagende stater rapporterede, at de har indført omfattende retlige rammer for katastroferisikostyring. Rammerne suppleres ofte af lovgivning, der fastsætter subnationale og sektorspecifikke ansvarsområder. Rapporterne viser, at specifikke rammer for katastroferisikostyring (f.eks. civilbeskyttelsesretsakter) suppleres af anden lovgivning såsom sektorspecifik eller subnational lovgivning. Lidt under halvdelen af landene rapporterede også, at de har bløde lovgivningsforanstaltninger og -politikker som supplement til de retlige rammer. For de fleste landes vedkommende omfatter de vigtigste civilbeskyttelsesretsakter også vurderingen af risikostyringskapaciteten, herunder andre faser for katastroferisikostyring.

Katastroferisici håndteres på nationalt plan i alle lande med inddragelse af regionale og lokale myndigheder i varierende grad. De fleste lande rapporterede, at de har forskellige **vertikale samarbejdsmekanismer** mellem nationale og subnationale niveauer og **horisontale koordineringsmekanismer**, der effektivt inddrager en bred vifte af interessenter i katastroferisikostyringen. Selv om ministerier og myndigheder med relation til civilbeskyttelse har det primære ansvar for at foretage risikovurderinger, er det kun hvert tredje land, der rapporterede, at det inddrager en lang række andre myndigheder med ansvar for andre politiske områder eller interessenter fra den private sektor. Inddragelse af et bredt udvalg af sektorer i denne proces kan imidlertid øge bevidstheden om risici og forbedre processen.

I to tredjedele af landene koordinerer offentlige myndigheder med ansvar for civilbeskyttelse risikovurderings-, beredskabs- og indsatsprocessen. Omkring en tredjedel af landene rapporterede, at andre sektormyndigheder og den private sektor er aktører med ansvar for forskellige former for forebyggelse (f.eks. ministerierne for miljø, energi, økonomi, sundhed, landbrug og skovbrug). Eksempler på organer i den private sektor, der er ansvarlige for specifikke former for forebyggelse, er dem, der er ansvarlige for risikostyring i forbindelse med industriulykker og nuklear sikkerhed.

[30] Ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, spørgsmål 3, 13, 15, 16, 21 og 22.

Over en tredjedel af landene oplyste, at de har en eller anden form for planlægningsdokument for risikostyring. Omkring en fjerdedel af landene nævnte en eller anden form for omfattende national katastrofe- eller sikkerhedsstrategi[31]. De fleste rapporterede også om **forebyggelses- og beredskabsforanstaltninger** for de grænseoverskridende risici og risiciene med lav sandsynlighed og store konsekvenser, som de har udpeget, men ingen havde truffet foranstaltninger til at håndtere alle de risici med lav sandsynlighed og store konsekvenser, de havde udpeget. Foranstaltningerne vedrører primært beredskab, f.eks. systemer for tidlig varsling, og der rapporteres om færre forebyggende foranstaltninger. For eksempel indberettede kun nogle få lande forebyggende foranstaltninger vedrørende arealanvendelse og fysisk planlægning i forbindelse med håndtering af risici for oversvømmelser, industrielle risici, risici for jordskælv og vulkanske risici.

Mens de fleste lande rapporterede om visse forebyggelses- og beredskabsforanstaltninger, gives der begrænsede oplysninger om, hvordan disse foranstaltninger blev prioriteret, og hvornår de vil blive gennemført. Nationale rapporter spiller en afgørende rolle med hensyn til at tilvejebringe oplysninger om risikoidentifikation og danner dermed grundlaget for beslutninger om at investere i forebyggelse. Risikostyring indebærer også prioritering, planlægning og finansiering af beredskabs- og forebyggelsesforanstaltninger og identifikation af de ledende myndigheder. Selv om landene rapporterede om foranstaltninger vedrørende grænseoverskridende risici og risici med lav sandsynlighed og store konsekvenser, rapporterede meget få om tidsplanen for gennemførelsen af foranstaltningerne og de tilhørende finansieringsordninger.

D. Grænseoverskridende risikostyring[32]

Alle medlemsstater og deltagende stater udpegede systematisk centrale risici af grænseoverskridende karakter. Dette er afgørende for at styre risici på tværs af stærkt sammenkoblede europæiske lande. De hyppigst udpegede grænseoverskridende risici er nukleare risici og risici vedrørende radiologiske ulykker, oversvømmelser, naturbrande og pandemier/epidemier. For første gang blev landene bedt om at udpege **procedurer og foranstaltninger på grænseoverskridende, interregionalt og internationalt plan** samt **foranstaltninger til håndtering af grænseoverskridende risici**. Rapporterne giver indsigt i forvaltningen af risikostyringsstyringen, herunder om grænseoverskridende samarbejde til håndtering af grænseoverskridende risici og risici med grænseoverskridende virkninger.

Selv om landerapporterne afspejler en prioritering af procedurer og foranstaltninger til håndtering af de udpegede risici, synes der enten at være gennemførelses- eller rapporteringsmangler i forbindelse med disse procedurer og foranstaltninger. De fleste **grænseoverskridende foranstaltninger** vedrører nukleare og radiologiske risici, oversvømmelser, industriulykker, naturbrande og infrastrukturforstyrrelser. Omkring 70 % af de lande, der udpegede visse grænseoverskridende risici, giver også oplysninger om foranstaltninger til styring af disse grænseoverskridende risici. Ingen lande har berettet om foranstaltninger til håndtering af alle de grænseoverskridende risici, som de har udpeget. Grænseoverskridende samarbejde fokuserer hovedsagelig på beredskab og i mindre grad på forebyggelse og grænseoverskridende risikovurderinger. De fleste grænseoverskridende

---

31 Landene er ikke forpligtet til at stille risikostyringsplaner til rådighed for Kommissionen eller give kortfattede oplysninger om dem. Det har derfor ikke været muligt at foretage en omfattende vurdering af fremskridtene med *videreudvikling og forbedring af planlægningen af katastroferisikostyring*.

32 Ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, spørgsmål 3, 13, 16, 21 og 22.

foranstaltninger er "ikke-strukturelle", f.eks. uddannelse, systemer for tidlig varsling og bevidstgørelse af offentligheden.

Der rapporteres i vid udstrækning om internationale og europæiske rammer. Nogle lande henviste til vigtig sektorspecifik **EU-lovgivning**, der styrker det grænseoverskridende samarbejde for at håndtere visse risici, navnlig i forbindelse med oversvømmelser[33], større industriulykker[34] og kritisk infrastruktur[35]. Landene rapporterede også om en bred vifte af grænseoverskridende samarbejde inden for **internationale processer eller organisationer** såsom De Forenede Nationers Sendairamme for katastrofeforebyggelse, Verdenssundhedsorganisationen (WHO) og Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO), som ca. hvert tredje land henviste til. Kun få henviste til Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) eller til makroregionale rammer eller organisationer (f.eks. Donau og Østersøen). Hvert tredje land bemærker, at EU-civilbeskyttelsesmekanismen selv styrker det grænseoverskridende arbejde. Der rapporteres om nogle få eksempler på bilaterale samarbejdsaftaler i grænseregioner, f.eks. om tidlig varsling og indberetning af risici, om risikovurderinger og protokoller for beredskab samt om udveksling af oplysninger om tidlige varslinger og efterfølgende reaktioner.

E. Bevidstgørelse om og varslingssystemer for risici[36]

Det er ikke alle medlemsstater og deltagende stater, der rapporterede grundigt om bevidstgørelsesaktiviteter om risici, selv om de negative konsekvenser af katastrofer kan reduceres ved, at befolkningen er forberedt på, hvordan man skal handle i tilfælde af en nødsituation. Omkring tre fjerdedele af landene rapporterede om aktiviteter, der udføres af civilbeskyttelsesmyndigheder og andre centrale organer for **at oplyse om katastroferisici og øge befolkningens risikobevidsthed**, men der er kun få specifikke oplysninger. Opsøgende kampagner anvender forskellige kommunikationsværktøjer (TV- og radioreklamer, sociale medier, korte animerede film, foldere og brochurer) og websider med oplysninger om risici. Der er nogle gode eksempler på oplysningskampagner.

Landene informerer offentligheden om risiciene for at øge den generelle risikobevidsthed, men kun halvdelen af landene rapporterede, at deres risikovurderinger er offentligt tilgængelige. Tilbagevendende risikobevidstgørelseskampagner omhandler ofte alle aspekter af modstandsdygtighed og selvbeskyttelse i forbindelse med risici og nødsituationer, men kun få lande deler detaljer om disse kampagnestrategier. Oplysningskampagner om oversvømmelser og skovbrande er de mest nævnte kampagner om specifikke risici. Hvert tredje land oplyste, at uddannelsessystemerne er vigtige kanaler til at øge bevidstheden om risici.

Alarmering og varsling af befolkningen er afgørende i forbindelse med nød- og krisekommunikationen, men lidt over halvdelen af landene rapporterede, at de anvender en række forskellige metoder til at advare befolkningen i tilfælde af en nødsituation. Eksempler på midler er sirener, mobiltelefonbeskeder, særlige smartphoneapps og brug af traditionelle medier (radio/TV). Muligheden for levering af tidlig varsling og den tid, som befolkningen og de ansvarlige myndigheder har til at handle i, afhænger af katastroferisikoens type. Nogle lande

33 EUT L 288 af 6.11.2007, s. 186.
34 Direktiv 2012/18/EU (EUT L 197 af 24.7.2012, s. 1).
35 Direktiv (EU) 2022/2557 (EUT L 333 af 27.12.2022, s. 164).
36 Ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, spørgsmål 8, 17, 19 og 20.

henviste til gennemførelsen af EU-lovgivning, der kræver offentlige advarsler via mobiltelefoner, senest i 2022[37].

Det er vigtigt at opfylde behovene hos de mest sårbare grupper ved forvaltning af risici, men kun få lande rapporterede om sådanne aktiviteter. En håndfuld lande rapporterede om retningslinjer for, hvordan der kan tages hensyn til behovene hos personer med handicap og andre sårbare grupper i tilfælde af en nødsituation. Nogle få lande rapporterede om specifikke initiativer til oplysning om risici, der er rettet mod sårbare grupper.

F. Systemer for tidlig varsling og beredskabskapacitet

Tidlig identifikation af truende katastrofer er afgørende for at mindske de negative konsekvenser. De fleste medlemsstater og deltagende stater rapporterede, at de har indført systemer til dette formål. Men kun omkring halvdelen af de lande, der udpegede visse risici som relevante, rapporterede, at de har indført tidlige varslingssystemer for disse risici. Der findes tidlige varslingssystemer for en lang række katastrofer, primært naturkatastrofer, og disse systemer omfatter oftest ekstreme vejrforhold og oversvømmelser og næsten lige så ofte jordskælv og naturbrande. Med hensyn til teknologiske risici er tidlige varslingssystemer i forbindelse med nukleare og radiologiske ulykker de hyppigst rapporterede, efterfulgt af systemer til tidlig varsling af cyberrisici, forstyrrelser af kritisk infrastruktur og industriulykker. Det er derfor vigtigt at indføre realtidsovervågning af medvirkende faktorer (f.eks. tørre vegetationsforhold (skovbrande), mætning af jorden (oversvømmelse), seismiske bevægelser og spredning af virusudbrud).

Mange lande anvender internationale eller europæiske systemer for tidlig varsling, navnlig vedrørende seismiske risici, nuklear og radiologisk overvågning og overvågning af sundhedstrusler, men kun nogle få henviste til Copernicus-tjenester. Landene rapporterede om nogle eksempler på målrettede grænseoverskridende systemer for tidlig varsling, hvor der blev underrettet om katastrofer. Det rapporteres, at aktører i den private sektor selv er ansvarlige for at overvåge, opdage og forudsige risici i forbindelse med deres økonomiske aktiviteter.

Det er vigtigt, at de offentlige og private aktører, der har til opgave at reagere på nødsituationer, er velforberedte og veludrustede. Der er imidlertid kun få lande, der rapporterede om, at den kritiske infrastruktur til katastrofeberedskab er på plads. For at håndtere det skiftende risikolandskab med intensiverede klimarelaterede farer såsom oversvømmelser og naturbrande er landene nødt til at forbedre deres nationale **reaktionskapacitet**. Omkring halvdelen af landene rapporterede om systemer, der skal sikre, at deres aktiver vedligeholdes på passende vis. Der blev givet begrænsede oplysninger om specifikke kapaciteter til at reagere på naturbrande, oversvømmelsesberedskab, CBRN[38] og beredskab i sundhedsmæssige nødsituationer.

I lyset af ovenstående fremsættes følgende henstillinger om **forbedring af styringen af katastroferisici**.

[37] Direktiv (EU) 2018/1972 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (EECC**)**. EUT L 321 af 17.12.2018, s. 36.

[38] Kemisk, biologisk, radiologisk og nuklear.

Kommissionen bør sammen med medlemsstaterne og de deltagende stater:

- videreudvikle udvekslingen af god praksis mellem lande og eksperter, herunder inden for rammerne af videnNetværket, med det formål at forbedre planlægningsværktøjer og beslutningsstrukturer til støtte for effektiv risikostyring[39]
- yderligere forbedre paneuropæiske værktøjer og tjenester til tidlig varsling. Hvor det er relevant, øge anvendelsen af værktøjer såsom "Copernicus-Beredskabsstyringstjenesten" og den videnskabelige beredskabsrapporteringstjeneste, som er åbent døgnet rundt alle ugens dage og stilles til rådighed af den videnskabelige og tekniske rådgivningsfacilitet, og som omfatter naturbetingede, nukleare og radiologiske farer.

Medlemsstaterne og de deltagende stater opfordres til at:

- fremme en tilgang, der omfatter hele samfundet i alle faser af processen for katastroferisikostyring, med inddragelse af alle interessenter: offentlige institutioner, akademiske organer, forskningsorganer, den private sektor, civilsamfundet og lokalsamfundene[40]
- styrke katastroferisikostyringen, herunder foranstaltninger til håndtering af centrale risici med grænseoverskridende virkninger og risici knyttet til katastrofer, der har eller kan have grænseoverskridende virkninger i flere lande
- videreudvikle systemer for tidlig varsling af relevante risici og, hvor det er muligt, udnytte de grænseoverskridende systemer, der er udviklet af EU, såsom Copernicus' europæiske oversvømmelsesvarslingssystem, det europæiske informationssystem for skovbrande og Det Europæiske Tørkeobservatorium
- fremme stærkere tiltag på nationalt plan, der tager hensyn til sårbare gruppers behov i forbindelse med risikostyring.

4.3 Integration af og investering i katastroferisikostyring

G. Tværsektoriel katastroferisikostyring[41]

Der er rapporteret gode eksempler på, hvordan katastroferisikostyring udføres under andre politikområder end civilbeskyttelse og af andre relevante ministerier og organer. Der er dog stadig behov for forbedringer i risikostyringen på tværs af sektorer for at opnå modstandsdygtighed i hele samfundet. Nationale rapporter giver gode eksempler på horisontale koordineringsmekanismer, hvor nationale forvaltningsstrukturer inddrager organer fra forskellige sektorer i alle katastroferisikostyringens forskellige stadier, navnlig offentlige myndigheder, den private sektor, lokale myndigheder, civilsamfundet, akademiske institutioner og forskningsinstitutioner. Med nogle mangler i rapporteringen om horisontal og tværsektoriel koordinering og med meget få rapporter om omfattende risikostyringsstrategier kan der gøres mere for at øge profilen af værktøjer til katastroferisikostyring, f.eks. ved at sikre at risikovurderinger er relevante for andre sektorer.

---

39 I overensstemmelse med henstillingerne og de opfølgende foranstaltninger fra det spanske formandskabs civilbeskyttelsesworkshop om "styrkelse af forvaltningen af katastroferisikostyring i Europa" den 5.-6. juli 2023.

40 Se ovenfor.

41 Ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, spørgsmål 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 og 16.

Andre EU-politikker bidrager også til modstandsdygtighed over for katastrofer. Katastroferisikostyring skal regelmæssigt integrere nye politiske værktøjer, der er udviklet på EU-plan, herunder dem, der er udviklet under den europæiske grønne pagt[42]. Nogle lande rapporterede om **andre EU-politikker og -love**, der øger modstandsdygtigheden over for katastrofer og forbedrer det grænseoverskridende samarbejde, og som f.eks. omhandler kritisk infrastruktur, cybersikkerhed, tilpasning til klimaændringer, tørke- og oversvømmelsesrisikostyring, industriulykker og samarbejde om nuklear sikkerhed. Disse eksempler viser, at katastroferisikostyringen skal være sammenhængende og finde synergier med andre politikker, navnlig politikker for klimaændringer, beskyttelse af kritisk infrastruktur og bæredygtig finansiering.

Selv om katastroferisici omfatter mere end klimarelaterede farer, og klimatilpasningsforanstaltninger dækker mange områder ud over katastroferisikostyring, er synergierne mellem de to processer betydelige. To tredjedele af landene oplyste, at der foreligger tilpasningsplaner på nationalt niveau. Som eksempler på områder, der er fælles for foranstaltninger til katastroferisikostyring og klimatilpasning, kan nævnes: overvågning, indsamling og behandling af oplysninger og data om klimarelaterede katastroferisici. For at muliggøre synergier og undgå undervurdering af katastroferisici er det også vigtigt, at katastroferisikovurderinger omfatter klimaændringsprognoser og -scenarier.

Forstyrrelser af kritisk infrastruktur fremhæves som en af de vigtigste katastroferisici, navnlig afbrydelse af energinet, vandforsyning, telekommunikation, transportnet, finansielle strukturer, fødevareforsyning og sundhedspleje. Disse har et stort potentiale for at have kaskadevirkninger i andre sektorer. Visse kritiske maritime infrastrukturer såsom havne kan risikere at blive mere sårbare som følge af klimaændringer, navnlig stigende vandstand i havene. Lidt over halvdelen af landene rapporterede, at de har indført politik til beskyttelse af kritisk infrastruktur. En tredjedel af landene oplyste, at de har indført specifikke foranstaltninger såsom planlægning af civilbeskyttelse, risiko- og trusselsvurderinger og -analyser, samarbejde mellem myndigheder og operatører, proceduremæssige og tekniske aspekter og risikospecifikke foranstaltninger.

***Bæredygtige finansieringspolitikker skaber muligheder for klimatilpasning og risikoforebyggelsesforanstaltninger*.** **Katastrofeforsikringer**, der støtter genopretningen efter en katastrofe, kan også spille en rolle med hensyn til at tilskynde til forebyggelse og mere intelligent genopbygning. Nogle få lande nævnte i de nationale rapporter, at forsikring kan være en kilde til finansiering af katastroferisici i den private sektor. En undersøgelse af katastrofeforsikring, der er gennemført blandt nationale katastrofeforebyggelseseksperter, viser, at forsikringer dækker mange naturkatastrofer i medlemsstaterne. Ikke desto mindre er der et betydeligt hul i klimabeskyttelsen på grund af forskellige hindringer såsom forsikringsomkostninger, begrænsende betingelser, lofter for erstatning og manglende tilgængelighed af forsikringer i højrisikoområder[43].

---

42 Bilaget til retningslinjerne for rapportering viser EU's politiske landskab forud for den europæiske grønne pagt.

43 Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "Closing the climate protection gap — Scoping policy and data gaps" (SWD(2021) 123 final af 27.5.2021).

H. Nationale offentlige og private finansieringsmekanismer[44]

Investeringer i katastroferisikostyring kræver tilstrækkelig finansiering. Robuste nationale offentlige finanser er nødt til at tage højde for både reaktionen på og genopretningen efter de i stigende grad mere omfattende klimarelaterede virkninger og for beredskabs-, forebyggelses- og klimatilpasningsforanstaltninger. Mange rapporter indeholder eksempler på nationale mekanismer til finansiering af katastroferisici. Disse omfatter reserver til uforudsete udgifter eller specifikke katastrofefonde (der rapporteres at være til rådighed i nogle få lande) og overførsel af den finansielle risiko som følge af katastrofer med hjælp fra private aktører, navnlig i form af **katastrofeforsikring.** Lidt over halvdelen af landene rapporterede om **fleksible budgetbestemmelser** i form af reservebudgetter og midler til uforudsete udgifter i forbindelse med nødsituationer. Kun få lande rapporterede om øremærkede **midler til forebyggelse**. Disse midler imødekommer det voksende behov for investeringer i forebyggelse og mindsker dermed tab gennem øget modstandsdygtighed. Landene rapporterede oftere om, at der er budgetmidler til rådighed til beredskab og katastrofeberedskab[45].

Selv om der er EU-midler til rådighed til katastroferisikostyring, herunder til forebyggelse, er den rapporterede anvendelse af disse imidlertid begrænset. Selv om to tredjedele af landene nævnte nogle EU-midler, er rapporteringen herom hverken sammenhængende eller omfattende. F.eks. nævnte kun ca. en fjerdedel anvendelsen af struktur- og samhørighedsfondene (2014-2020), selv om omkring to tredjedele af EU's medlemsstater anvendte disse midler i forbindelse med udgifter til katastroferisikostyring[46].

For hvert land er godkendelsen af udgifter til katastroferisikostyring under samhørighedspolitikkens fonde i programmeringsperioden 2021-2027 betinget af, at der forelægges artikel 6-rapporter (grundforudsætninger[47]). De modtagne sammenfattende rapporter om katastroferisikostyring omfatter de vigtigste risici, der er relevante for landet, men der blev kun givet meget begrænsede oplysninger om finansieringskilder, prioriteringer og tidsrammen til gennemførelsen af sådanne foranstaltninger. Kommissionen har derfor trukket på yderligere og supplerende informationskilder, som medlemsstaterne har indgivet, såsom tilpasningsstrategier og andre nationale planlægningsværktøjer og -strategier, med henblik på at vurdere, om EU-medlemsstaterne overholder de nævnte forudsætninger for at få adgang til midler under EU's samhørighedspolitik.

I lyset af ovenstående fremsættes følgende henstillinger om **integration af og investering i katastroferisikostyring**.

---

44 Ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, spørgsmål 8, 17, 19 og 20

45 Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "Closing the climate protection gap — Scoping policy and data gaps" (SWD(2021) 123 final af 27.5.2021).

46 18 nuværende EU-medlemsstater gjorde brug af midler fra struktur- og samhørighedsfondene i forbindelse med katastroferisikostyring (2014-2020).

47 For at give medlemsstaterne adgang til midlerne under EU's samhørighedspolitik fastsætter forordning (EU) 2021/1060, bilag IV (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159) de betingelser, som EU-medlemsstaterne skal overholde for at overholde EU-retten. For katastroferisikostyring omfatter disse betingelser forelæggelse af artikel 6-rapporter og indgivelse af oplysninger om risikoidentifikation, prioritering af foranstaltninger, finansieringsmekanismer og planlægning.

Kommissionen vil:

- tilskynde medlemsstaterne og de deltagende stater til at gøre mere systematisk brug af de EU-midler, der er til rådighed til investeringer i forebyggelse, beredskab og klimatilpasning
- overveje mulighederne for en stærkere tværsektoriel tilgang for at tilskynde til, at forebyggelse af katastroferisici indarbejdes i centrale politikker og fonde.

Medlemsstaterne og de deltagende stater opfordres til at:

- tage hensyn til behovet for strategier for tværsektoriel katastroferisikostyring for yderligere at udvikle de nationale finansieringsmuligheder i forbindelse med katastroferisici, herunder også med henblik på forebyggelse
- overveje at øge finansieringen til katastroferisikostyring og tilpasning til klimaændringer i de nuværende programmeringsperioder.

4. FREMSKRIDT MED EU'S RETLIGE RAMMER FOR MODSTANDSDYGTIGHED OVER FOR KATASTROFER

En bred vifte af EU's sektorspecifikke lovgivning og politikker bidrager til at styrke modstandsdygtigheden over for katastrofer. De retlige og politiske rammer for håndtering af katastroferisici rækker ud over civilbeskyttelse. Dette blev allerede nævnt i bilaget til 2019-retningslinjerne for rapportering om katastroferisikostyring, som henviser til de EU-politikker, der dækker flere aspekter af katastroferisikostyring. Siden december 2019 har EU videreudviklet sine politikker og retlige rammer i forbindelse med den europæiske grønne pagt samt de foranstaltninger, der er truffet for at tackle covid-19-pandemien og Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Det følgende er eksempler på nye udviklinger, hvis bestræbelser på at fremme forebyggelse og beredskab i medlemsstaterne og, hvor det er relevant, de deltagende stater fortjener yderligere overvejelser:

- **EU's klimalov**[48], som omfatter målene om tilpasning til klimaændringer. Den europæiske klimarisikovurdering (EUCRA)[49], en [kommende] rapport fra Det Europæiske Miljøagentur, bør danne grundlag for fremtidige klima- og katastroferisikovurderinger. Oplysninger om centrale klimarelaterede farer og virkninger, som landene har indberettet i de sammenfattende rapporter om katastroferisikostyring, har bidraget til EUCRA.
- **Direktivet om kritiske enheders modstandsdygtighed**[50] omfatter beredskab, indsats og internationalt samarbejde inden for en bredere vifte af sektorer, der blev identificeret som sårbare i henhold til risikovurderingen i artikel 6. Det omfatter også offentlige forvaltninger som dem, der er ansvarlige for civilbeskyttelse. EU's medlemsstater skal foretage risikovurderinger under hensyntagen til EU-civilbeskyttelsesmekanismen. Operatører af kritiske enheder skal også udarbejde risikovurderinger og gennemføre forebyggelses- og beskyttelsesforanstaltninger. I direktivet[51] om foranstaltninger til sikring af et **højt fælles cybersikkerhedsniveau** fastlægges en **mekanisme til**

48 Den europæiske klimalov (europa.eu) (EUT L 243 af 9.7.2021, s. 1).
49 https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment/index_html/
50 EUT L 333 af 27.12.2022, s. 164.
51 EUT L 333 af 27.12.2022, s. 80.

cyberkrisestyring i fuld overensstemmelse med horisontale og sektorspecifikke mekanismer, herunder EU-civilbeskyttelsesmekanismen. Det kræves i direktivet, at der foretages koordinerede sikkerhedsrisikovurderinger af kritiske forsyningskæder.

- Gennemførelsen af **oversvømmelsesdirektivet** og **vandrammedirektivet** er vigtig for katastroferisikostyringen[52]. Nogle af EU's vandlove er blevet ændret eller indført for at håndtere aspekter af modstandsdygtighed over for katastrofer, navnlig **risici knyttet til drikkevandsforsyningskæden, adgang til sikkert drikkevand**[53] og **genbrug af spildevand** i landbrugssektoren, for at imødegå den stigende vandknaphed og tørke[54].
- I **EU-skovstrategien for 2030**[55] opfordres der til mere modstandsdygtige skove, som forvaltes korrekt i brandrisikoområderne. Derudover opfordres der til landskabsforvaltning og -planlægning, genopretning af økosystemer samt brændstofforvaltning gennem græsning og kontrollerede brande, og at integreret forvaltning af risikoen for skovbrande skal omfatte den ekspertise og de ressourcer, der er til rådighed på alle relevante politikområder.
- Beredskabet for fremtidige pandemier og andre sundhedstrusler, som kræver opmærksomhed på EU-niveau, er vokset med vedtagelsen af sundhedsunionen og etableringen af **Myndigheden for Kriseberedskab og -indsats på Sundhedsområdet (HERA).**
- I henhold til den **europæiske kodeks for elektronisk kommunikation** skulle medlemsstaterne oprette offentlige varslingssystemer til at advare befolkningen via mobiltelefoner senest i 2022[56].
- **Taksonomien for bæredygtige investeringer**[57] kan bidrage til at tiltrække privat finansiering til foranstaltninger vedrørende bevidstgørelse om katastroferisici og tilpasningsforanstaltninger for en lang række økonomiske aktiviteter. I **EU's strategi for bæredygtig finansiering**[58] opfordres der til at øge de finansielle aktørers viden om klimarisici for at øge forståelsen af højrisikoinvesteringer på denne baggrund. Oplysningsaktiviteter vedrørende katastroferisici kan bidrage til en sådan viden.
- Der er **EU-midler** til rådighed til katastroferisikostyring under flere EU-instrumenter såsom fondene under samhørighedspolitikken, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og genopretnings- og resiliensfaciliteten. Fra 2021 til 2027 beløber den samlede EU-støtte, der er øremærket til katastroferisikostyring og tilpasning til klimaændringer under disse tre instrumenter, sig til næsten 26 mia. EUR. Horisont Europa-programmet for forskning og innovation støtter også katastroferisikostyring. EU's Solidaritetsfond dækker desuden til en vis grad skader som følge af katastrofer. Da der er en tendens til øget økonomisk skade som følge af katastrofer i Europa, bør det overvejes at styrke fonden yderligere.
- Medlemsstaterne har adgang til **skræddersyet teknisk ekspertise** gennem Europa-Kommissionens instrument for teknisk støtte (TSI), og det kan hjælpe medlemsstaterne med at udforme og gennemføre reformer, herunder inden for katastroferisikostyring[59]. Inden for rammerne af EU-civilbeskyttelsesmekanismen støttes desuden teknisk

---

52 Direktiv 2007/60/EF og 2000/60/EF. Gennemførelsesrapporter — Europa-Kommissionen (europa.eu).
53 Direktiv (EU) 2020/2184 (EUT L 435 af 23.12.2020, s. 1).
54 Forordning (EU) 2020/741 (EUT L 177 af 5.6.2020, s. 32).
55 COM(2021) 572
56 EUT L 321 af 17.12.2018, s. 36.
57 Forordning (EU) 2020/852 (EUT L 198 af 22.6.2020, s. 13).
58 COM(2021) 390 final.
59 Instrumentet for teknisk støtte (TSI) (europa.eu).

bistand, projekter på nationalt plan og grænseoverskridende projekter, der har til formål at styrke katastroferisikostyringen[60].

- I forbindelse med reformen af den økonomiske styring har Kommissionen aktivt samarbejdet med interessenter (medlemsstaternes finansministerier, uafhængige finanspolitiske institutioner, ikkestatslige organisationer og forsikringsselskaber) om, hvordan de **finanspolitiske omkostninger til klimaændringer kan afspejles i de nationale budgetrammer**. Revisionen af hovedbegreberne i finansiering af katastroferisici, dokumentation fra medlemsstaterne og de centrale elementer i en strategi for finansiering af katastroferisici med henblik på at begrænse de finanspolitiske omkostninger ved klimarelaterede katastrofer har til formål at øge bevidstheden og fremme udvekslingen af bedste praksis blandt medlemsstaterne[61].

Effektiv og sammenhængende tværsektoriel risikostyring skal tage hensyn til disse og fremtidige udviklinger i det skiftende politiske landskab for risikostyring. I midtvejsevalueringen af Sendairammen[62] blev det bemærket, at en lang række politikker bidrager til katastroferisikobegrænsning såsom risikostyringen vedrørende oversvømmelser og tørke inden for vandpolitik, cybersikkerhedspolitik, skovbrugs- og biodiversitetspolitik, sundhedspolitik, forskning og værktøjer til katastroferisikostyring såsom jordobservation.

5. VEJEN FREM MOD ET KATASTROFEMODSTANDSDYGTIGT EUROPA

Katastroferisikostyring gavner samfundet som helhed og spiller en central rolle i opbygningen af modstandsdygtige samfund. De mange mennesker, der er omkommet som følge af katastrofer forårsaget af de seneste års ekstreme vejrforhold, minder os om, at forebyggelse, uanset hvor hurtig indsatsen er, vil give de største fordele på lang sigt. Det er afgørende at forebygge og forberede os på den næste katastrofe, hvis vi ønsker at beskytte vores samfund, natur og kulturarv. Civilbeskyttelse kan ikke fungere isoleret. Det er vigtigt at samarbejde på tværs af sektorer i alle katastroferisikostyringens forskellige stadier.

EU-civilbeskyttelsesmekanismen blev oprettet for at skabe en EU-ramme for at yde bistand ved katastrofer, når den nationale kapacitet bliver overbebyrdet. I årenes løb har revisionen af EU-civilbeskyttelsesmekanismen udvidet denne ramme til at gå videre end katastrofeindsatser, og den omfatter nu et bredere spektrum af katastrofeberedskab og -forebyggelse. Ved artikel 6 fastlægges en ramme for risikostyring. Denne rapport viser, at selv om der er gjort betydelige fremskridt, er der stadig mange niveauer, hvor der kan gøres mere.

Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed, der blev vedtaget i februar 2023, øger indsatsen for katastrofeforebyggelse og risikostyring på EU-plan og nationalt plan og fastsætter en ambitiøs fælles dagsorden for fremtiden. I overensstemmelse med foranstaltningerne i meddelelsen om Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed har denne rapport identificeret en **række supplerende foranstaltninger og henstillinger**, der er nødvendige for at nå disse mål i de lande, som er omfattet af EU-civilbeskyttelsesmekanismen. Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed er et konkret bidrag fra civilbeskyttelsessamfundet til at opbygge vores overordnede modstandsdygtighed over for katastrofer i Europa. Medlemsstaterne og de deltagende stater opfordres til at træffe foranstaltninger til at

60 Prevention and Preparedness Projects in Civil Protection — Europa-Kommissionen (europa.eu).

61 Disaster Risk Financing: Main Concepts and Evidence from EU Member States (europa.eu), 2021 og Disaster Risk Financing: Limiting the Fiscal Cost of Disasters (europa.eu) (2022).

62 SWD(2023) 151 final.

gennemføre og gøre fremskridt med hensyn til at opnå disse mål, herunder i forbindelse med de forskellige aktiviteter angivet i artikel 6.

Katastrofale hændelser har større og større skadefølger, men vores samlede kapacitet til at absorbere og komme på fode igen efter sådanne chok er begrænset. Der er derfor behov for flere og bedre forebyggende investeringer i en "samlet EU-tilgang". I takt med at katastroferisikolandskabet fortsætter med at udvikle sig, og vi skal håndtere konsekvenserne af klimaændringer, vil Kommissionen fortsat arbejde ihærdigt på yderligere at styrke EU's modstandsdygtighed over for fremtidige risici.