EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.3.2024
COM(2024) 130 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om de framsteg som gjorts med genomförandet av artikel 6 i unionens civilskyddsmekanism (beslut nr 1313/2013/EU)

Förebyggande och hantering av katastrofrisker i Europa

1. INLEDNING

Vi lever i ett **nytt landskap när det gäller katastrofriskhantering**. Under de senaste åren har världen upplevt rekordhöga temperaturer och många förödande katastrofer. Den europeiska kontinenten och dess grannländer har drabbats av katastrofala värmeböljor, skogsbränder, torka och översvämningar. På grund av de oväntat snabba **klimatförändringarna** kommer extrema väderhändelser och hoten mot liv och försörjning med stor sannolikhet att öka i framtiden. Dessutom medför den **förvärrade säkerhetssituationen i världen tillsammans med andra hot och chocker**, däribland hälso- och hybridhot, jordbävningar och störningar av kritisk infrastruktur, allt större risker för det europeiska samhället.

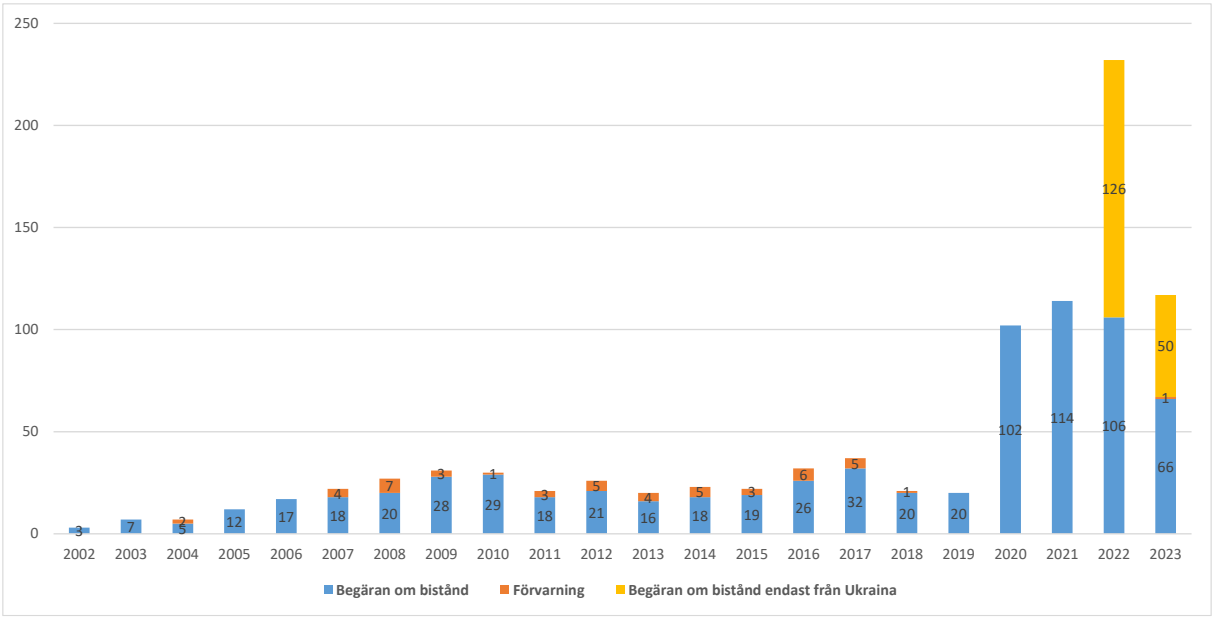
I artikel 196 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fastställs att EU ska främja samarbete mellan medlemsstaterna i syfte att förbättra effektiviteten hos systemen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor. EU:s åtgärder ska därigenom stödja och komplettera åtgärder på nationell nivå för förebyggande, beredskap och insatser. EU inrättade 2001 en europeisk civilskyddsmekanism med fokus på samarbete mellan EU:s medlemsstater om katastrofinsatser. Sedan dess har Europeiska kommissionen samordnat det ömsesidiga biståndet mellan medlemsstaterna. År 2013 antogs beslutet om **unionens civilskyddsmekanism** (civilskyddsmekanismen)[1] för att stärka detta arbete och öka katastrofberedskapen på alla nivåer. När en kris av något slag blir för omfattande för att ett land ska kunna hantera den på egen hand är denna mekanism den operativa ryggraden för Europas gemensamma insatser både inom EU (inbegripet de yttersta randområdena) och utanför EU. Centrumet för samordning av katastrofberedskap (ERCC), med operativ kapacitet 24 timmar om dygnet, har underlättat stora och mycket vitt skilda katastrofinsatser (t.ex. skogsbränder, översvämningar, pandemier, befolkningsförflyttningar), ibland samtidigt.

I kommissionens meddelande *Managing climate risks – protecting people and prosperity*[2] framgår att klimatförändringarna kommer att bli allt allvarligare under de kommande decennierna; den globala medeltemperaturen ligger redan nästan 1,5 °C över förindustriell nivå och Europa värms upp dubbelt så snabbt som jorden i snitt. Behovet av att ytterligare stärka hela katastrofriskhanteringscykeln har aldrig varit mer akut – från riskbedömning och föregripande åtgärder, förebyggande och beredskap, till insatser och återhämtning.

Efterfrågan på bistånd inom ramen för civilskyddsmekanismen har ökat dramatiskt under det senaste decenniet.

[1] Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen, EUT L 347, 20.12.2013, s. 924, (nedan kallat *beslutet*). EU:s 27 medlemsstater ingår tillsammans med ytterligare tio deltagande stater (Island, Montenegro, Nordmakedonien, Norge, Serbien och Turkiet samt Albanien, Bosnien och Hercegovina som anslöt sig 2022 och Republiken Moldavien och Ukraina som anslöt sig 2023) i civilskyddsmekanismen.

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



*Figur 1. Antalet framställningar om bistånd till civilskyddsmekanismen från EU:s medlemsstater och deltagande stater när den nationella insatskapaciteten har överbelastats. *År 2022 lämnade Ukraina in 126 framställningar och under 2023 ytterligare 50 framställningar om bistånd till ERCC, efter att ha aktiverat civilskyddsmekanismen strax innan den ryska invasionen inleddes. Källa: ERCC, januari 2024.*

Under mer än två decennier har denna mekanism också stött och kompletterat medlemsstaternas arbete med katastrofförebyggande åtgärder och katastrofberedskap. Med beaktande av de ökande riskerna och utmaningarna i samband med katastrofhantering är det viktigt att införa en effektiv och enhetlig **katastrofriskhantering**, med vederbörlig tonvikt på **förebyggande**, i enlighet med artikel 6 i beslutet. Genom denna artikel införs en allmän ram för katastrofhantering i syfte att öka skyddet och motståndskraften mot katastrofer och främja en förebyggande kultur som även tar hänsyn till de sannolika effekterna av klimatförändringarna.

Enligt artikel 5.1 g i beslutet ska kommissionen regelbundet rapportera om framstegen med genomförandet av artikel 6. I denna första rapport till Europaparlamentet och rådet presenteras **de framsteg som har gjorts med genomförandet av artikel 6**[3] och den innehåller rekommendationer för en ”framtidssäkrad” katastrofriskhantering. Ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar[4] innehåller mer detaljerad information om genomförandet av artikel 6, men även kommissionens analys av de sammanfattande rapporter om katastrofriskhantering som medlemsstaterna och de deltagande staterna lämnat mellan slutet av 2020 och september 2022.

2. ÅTGÄRDER SOM VIDTAGITS FÖR ATT GENOMFÖRA ARTIKEL 6

Artikel 6 fokuserar på riskhantering, med det övergripande målet att främja en effektiv och konsekvent strategi när det gäller förebyggandet av och beredskap för katastrofer. Artikeln har reviderats två gånger sedan 2013[5]. Detta avsnitt innehåller en översikt över bestämmelserna i

[3] Enligt artikel 5.1 g i beslutet ska kommissionen ”regelbundet, i enlighet med tidsfristerna i artikel 6.1 d, rapportera till Europaparlamentet och rådet om framstegen med genomförandet av artikel 6”.
[4] SWD(2024)130, 12.3.2024.
[5] Ändringsakter: Beslut (EU) 2019/420 (EUT L 77, 20.3.2019, s. 1). Förordning (EU) 2021/836 (EUT L 77, 26.5.2021, s. 1).

artikeln och de åtgärder som kommissionen, medlemsstaterna och de deltagande staterna vidtagit för att genomföra den. Det innehåller även rekommendationer för framtida åtgärder.

Fortsätta att utarbeta effektiva och samstämmiga riskhanteringsmetoder på nationell nivå *(artikel 6.1 a–d, artikel 6.3)*

Enligt artikel 6.1 a–d ska **medlemsstaterna och de deltagande staterna[6] utarbeta riskbedömningar** och **bedömningar av riskhanteringsförmåga** på nationell eller lämplig subnationell nivå. Länderna ska vart tredje år tillhandahålla kommissionen en sammanfattning av relevanta delar av dessa bedömningar. Dessutom krävs att länderna vidareutvecklar den **nationella planeringen för katastrofriskhantering**.

Länderna har lämnat in rapporter om nationella riskbedömningar till kommissionen för rapporteringsperioderna 2015 och 2018. De lämnade även in nationella rapporter om bedömning av riskhanteringsförmågan till kommissionen 2017. Resultaten från de rapporter som lämnades in 2015 och 2018 presenterades i de andra och tredje rapporterna med titeln *Overview of natural and man-made disaster risks the EU may face*[7].

Enligt artikel 6.3 var kommissionen tillsammans med medlemsstaterna och de deltagande staterna skyldig att utarbeta **riktlinjer för att underlätta inlämnandet av de sammanfattande rapporterna** om riskbedömning och bedömning av riskhanteringsförmågan[8]. Enligt artikel 6.1 d ska länderna även rapportera om **gränsöverskridande risker och risker med låg sannolikhet och stora konsekvenser**.

Kommissionen utarbetade tillsammans med länderna **riktlinjer för rapportering om katastrofriskhantering**. Riktlinjerna offentliggjordes 2019[9]. Av de 33 länderna lämnade 32 in rapporter inom den första tidsfristen för rapportering enligt dessa riktlinjer (slutet av 2020)[10]. Slutsatserna från dessa rapporter redovisas i avsnitt 3.

Utvärderingar – stärkande av den nationella riskhanteringsförmågan *(artikel 6.1 e)*

Ramen för inbördes utvärdering utgör ett verktyg för att förbättra det ömsesidiga lärandet mellan länderna när det gäller att bygga upp kapacitet för förebyggande och beredskap. Inbördes utvärderingar är frivilliga och involverar nationella experter från alla medlemsstater och deltagande stater som noggrant granskar nationell praxis i det land som utvärderas.

16 länder har valt att bli föremål för en utvärdering, däribland åtta nuvarande EU-medlemsstater, tre deltagande stater och flera tredjeländer[11]. Kommissionen införde en förstärkt och mer flexibel ram för inbördes utvärdering 2020. Kommissionen utarbetade även en riktad ram för inbördes granskning avseende förebyggande av skogsbränder 2023 som reaktion på de

[6] Enligt artikel 28.1a i beslutet ska de deltagande staterna delta i civilskyddsmekanismens verksamhet i enlighet med de mål, krav, kriterier, förfaranden och tidsfrister som fastställs i beslutet. I denna rapport kallas både EU-medlemsstaterna och de deltagande staterna nedan *länder*, såvida ingenting annat anges, dvs. att de antingen betecknas som EU-medlemsstater eller som deltagande stater.

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

[8] Rapporteringen ska göras i slutet av december 2020 och därefter vart tredje år.

[9] Tillkännagivande från kommissionen *Riktlinjer för rapportering om katastrofriskhantering i enlighet med artikel 6.1 d i beslut nr 1313/2013/EU* (2019/C 428/07), EUT C 428, 20.12.2019, s. 8. I dessa riktlinjer hänvisas bland annat till ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar Risk Assessment and Mapping of guidelines for Disaster Management (ej översatt till svenska) (SEC(2010)1626, 21.12.2010) som ett referensdokument.

[10] Island lämnade inte in någon rapport inom tidsfristen 2020. Albanien, Bosnien och Hercegovina, Republiken Moldavien och Ukraina var ännu inte deltagande stater 2020 och omfattades inte av rapporteringskravet.

[11] BG, CY, EE, FI, MN, MT, PL, PT, RO, RS, TR samt Georgien, Tunisien, Algeriet, Republiken Moldavien och Förenade kungariket (i egenskap av dåvarande EU-medlemsstat).

allvarliga skogsbrandssäsongerna under de senaste åren. Den förstärkta ramen för inbördes utvärdering kompletterar ökningen av insatskapaciteten på EU-nivå genom rescEU. Under 2024 kommer tre riktade inbördes utvärderingar avseende skogsbränder att genomföras i Grekland, Italien och delstaten Brandenburg (Tyskland).

Stärka förståelsen för katastrofer genom att förbättra kunskaperna om katastrofer *(artikel 6.1 f)*

Beslutet ändrades också 2021 för att det skulle föreskrivas i artikel 6.1 f att medlemsstaterna och de deltagande staterna måste förbättra **insamlingen av förlustdata i samband med katastrofer** för att säkerställa evidensbaserat utarbetande av scenarier.

Kommissionen har utvecklat en riskdatacentral[12] för att samla in data om katastrofrisker, inbegripet förlustdata i samband med katastrofer från länder och andra aktörer. Analysen av nationell praxis för insamling av förlustdata i samband med katastrofer som rapporterats i de sammanfattande rapporterna om katastrofriskhantering visar fortfarande på många brister[13].

Mekanismer för att stärka förebyggande och beredskap *(artiklarna 6.2 och 6.4)*

I artikel 6.2 föreskrivs en **särskild samrådsmekanism för att förbättra förebyggande och beredskap** bland medlemsstaterna och deltagande stater som löper risk att drabbas av samma typ av katastrofer.

Denna mekanism för samråd med vissa länder om särskilda risker har hittills inte använts, utan man har i stället valt regelbundna och inkluderande utbyten med samtliga länder om katastrofrisker. Exempel på sådana inkluderande samråd om särskilda risker omfattar möten om de lärdomar som dragits, beredskap inför skogsbrandsäsongerna, utbyten om utveckling av system för tidig varning och möten om katastrofförebyggande med ländernas experter.

I artikel 6.4 fastställs en särskild mekanism för att stärka förebyggande- och beredskapsnivån i medlemsstater som **ofta begär samma typ av bistånd genom civilskyddsmekanismen för samma typ av katastrof (artikel 6.4)**. Vid tre ansökningar om samma typ av stöd för samma typ av katastrof inom tre på varandra följande år måste kommissionen genomföra en noggrann analys av skälen till och omständigheterna vid aktiveringen. På grundval av resultaten av denna analys får kommissionen föreslå utplacering av experter på plats, tillhandahålla rådgivning eller ge rekommendationer. Den får även besluta att sådana åtgärder inte är nödvändiga.

Denna tröskel är utformad för att säkerställa att länderna ökar sitt förebyggande arbete i överensstämmelse med riskintensiteten.

Kommissionen genomför en noggrann analys av skälen till och omständigheterna i samband med de framställningar om bistånd som mottagits mellan 2019 och 2023 för samma typ av katastrof för att bedöma om villkoren i artikel 6.4 för att tillämpa mekanismen är uppfyllda.

Unionsmål för resiliens mot katastrofer *(artikel 6.5)*

Unionsmålen för resiliens mot katastrofer infördes i artikel 6.5 vid 2021 års översyn av beslutet. Det är frågan om icke-bindande mål på strategiska civilskyddsområden för att öka EU:s och dess medlemsstaters och deltagande staters resiliens, och därmed få en gemensam grund för att bättre kunna hantera risken för katastrofer med gränsöverskridande effekter som omfattar flera länder.

[12] ”DRMKC – Risk Data Hub” (europa.eu) (ej översatt till svenska).
[13] Se kapitel 3.

De första unionsmålen för resiliens mot katastrofer utvecklades i samarbete med medlemsstaterna och de deltagande staterna och antogs av kommissionen i februari 2023[14]. De stärker cykeln för förebyggande, beredskap, insatser och återhämtning vid katastrofer, och kommissionen och medlemsstaterna håller på att genomföra dem.

Mot bakgrund av ovanstående läggs följande rekommendationer fram för det fortsatta **genomförandet av artikel 6**:

Kommissionen kommer att göra följande:

- Fortsätta att främja användningen av ramen för inbördes utvärdering som ett verktyg för att länderna ska kunna bedöma sin riskhanteringsförmåga och därigenom säkerställa att deras strategier för förebyggande av och beredskap för katastrofer är effektiva och samstämmiga.
- Noggrant analysera skälen till och omständigheterna vid aktiveringarna för samma typ av katastrof för att bedöma huruvida villkoren för att tillämpa mekanismen i artikel 6.4 är uppfyllda.
- Regelbundet övervaka och analysera orsakerna till och omständigheterna bakom aktiveringar av samma typ av bistånd. Syftet är att stödja medlemsstaterna och de deltagande staterna i deras arbete med att stärka sina förebyggande åtgärder och sin beredskapsnivå.

Kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna och de deltagande staterna göra följande:

- Se över riktlinjerna för rapporteringen när det gäller inlämning av sammanfattande rapporter om katastrofriskhantering så att de omfattar genomförandet av unionsmålen för resiliens mot katastrofer för nästa rapporteringscykel och försöka förenkla och effektivisera rapporteringsprocessen.
- Vidta åtgärder för att se till att unionsmålen för resiliens mot katastrofer uppnås.
- Vidta åtgärder för att förbättra den systematiska insamlingen av förlustdata i samband med katastrofer.

3. SLUTSATSER OM HANTERING OCH FÖREBYGGANDE AV KATASTROFRISKER

Kommissionen har identifierat **viktiga slutsatser** om hantering och förebyggande av katastrofrisker **på grundval av** en analys av de sammanfattande rapporter som medlemsstaterna och de deltagande staterna gjort tillgängliga[15]. I relevanta fall återspeglar de resultaten från tidigare nationella riskbedömningar som länder har lämnat in enligt artikel 6 (2015, 2018)[16].

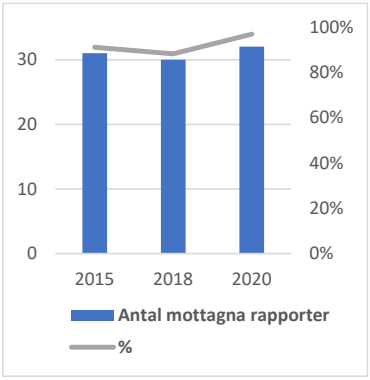
[14] Kommissionens rekommendation om unionsmål för resiliens mot katastrofer, EUT C 56, 15.2.2023, s. 1. Meddelandet *Unionsmål för resiliens mot katastrofer: att samarbeta för att hantera framtida krissituationer*, COM(2023) 61 final, 8.2.2023.

[15] Vid hänvisningar till nationella rapporter och resultat i denna rapport avses rapporter som lämnats in till kommissionen enligt artikel 6.1 d av de 27 EU-medlemsstaterna och de sex länder som var deltagande stater i slutet av december 2020 (Island, Montenegro, Nordmakedonien, Norge, Serbien och Turkiet).

[16] I överensstämmelse med de föregående översikterna över riskrapporterna, SWD(2017) 176 och SWD(2020) 330.

Det stödjande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar[17] innehåller ytterligare uppgifter om slutsatserna i dessa rapporter[18].

Nationella rapporter om katastrofriskhantering ska lämnas in till kommissionen vart tredje år enligt artikel 6.1 d. Sedan 2013 är rapporteringsfrekvensen fortsatt relativt stabil och hög, även om den är ofullständig. Kommissionen tog emot 31 (av 34) rapporter 2015, 30 (av 34) 2018 och 32 (av 33) inom den frist som fastställts för 2020[19].



*Figur 2. Civilskyddsmekanismens **indikator**[20] för övervakning, utvärdering och översyn av tillämpningen av civilskyddsmekanismens lagstiftning, jmf artikel 6, följer de ”framsteg som gjorts med att genomföra ramen för katastrofförebyggande, mätt i antal medlemsstater som har givit kommissionen tillgång till den information som avses i artikel 6.1 d.”*

I följande avsnitt sammanfattas de viktigaste resultaten på grundval av kommissionens analys av svaren på de 24 frågorna om riskbedömning (frågorna 1–8), bedömning av riskhanteringsförmågan (frågorna 9–20) och prioriterade förebyggande åtgärder och beredskapsåtgärder (frågorna 21–24) i riktlinjerna för rapportering.

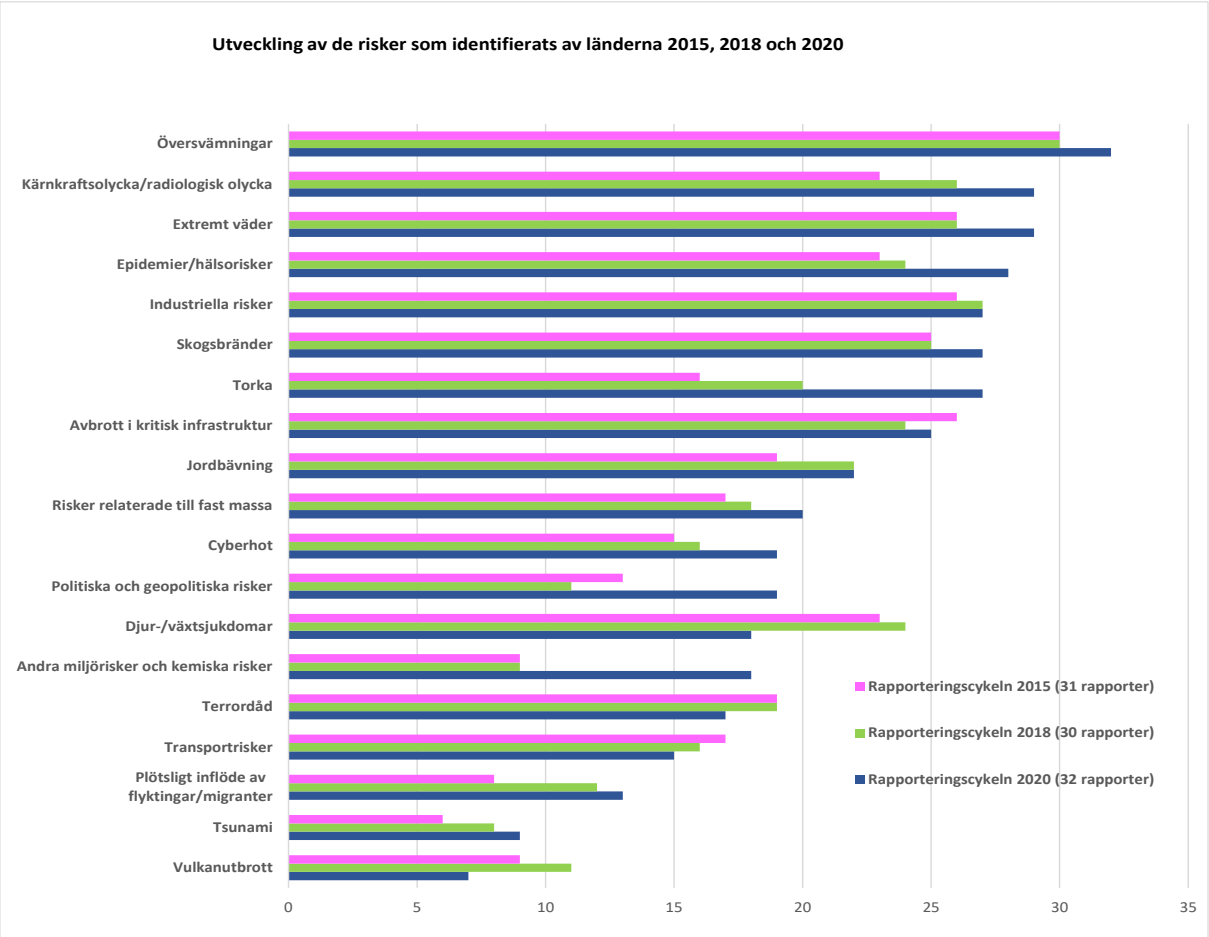
Dessa resultat sammanfattas med avseende på **åtta olika aspekter av katastrofriskhanteringen**, vilka ligger till grund för unionsmålen för resiliens mot katastrofer. På grundval av dessa resultat lägger denna rapport fram rekommendationer för att åtgärda luckor och brister, förbättra katastrofriskhanteringen och främja en förebyggande kultur.

4.1 Förstå och förutse risker

A. Identifiering av centrala katastrofrisker[21]

De centrala risker som oftast har rapporterats sedan 2015 bekräftas. För minst två tredjedelar av medlemsstaterna och de deltagande staterna är de viktigaste natur- och hälsorelaterade riskerna översvämningar, extremt väder, människors hälsa/pandemier, torka och skogsbränder. De vanligaste risker som orsakas av människor eller tekniska risker är nukleära och radiologiska risker, industririsker och störningar av kritisk infrastruktur.

[17] Se ovan.
[18] Vid tidpunkten för offentliggörandet av denna rapport hade rapporteringsfristen för 2023 ännu inte löpt ut och de rapporter som lämnats in har ännu inte analyserats. Resultaten behöver inte nödvändigtvis återspegla den senaste utvecklingen på nationell nivå.
[19] Rapporter lämnades inte in av Montenegro, Nordmakedonien och Turkiet (för 2015), Lettland, Malta, Montenegro, Turkiet (för 2018) och Island (för 2020).
[20] Artikel 3.2 a i beslutet.
[21] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, frågorna 3 och 4.



Figur 3. Antal länder som identifierade att en specifik katastrofrisk var relevant i 2015, 2018 och 2020 års rapporter. Källor: 2015 års rapporter (2017 års översikt), 2018 års rapporter (2020 års översikt), 2020 års rapporter (sammanfattande rapporter om katastrofriskhantering, tredje kvartalet).

Oron för vissa katastrofrisker ökar över hela Europa. Den risk för vilken oron har ökat mest är torka. Dubbelt så många EU-medlemsstater identifierade torka som en relevant risk 2020 jämfört med 2015. Oron har också ökat vad gäller risken för **nukleära och radiologiska olyckor, risker för människors hälsa, cyberhot, tsunamier och befolkningsförflyttningar, risker relaterade till fast massa** (jordskred, laviner, stenras och sättningar), **geopolitiska risker och samhällsrisker, transportrelaterade risker** samt **miljömässiga och kemiska risker**[22].

De flesta länder identifierar numera även mindre sannolika men mycket allvarliga katastrofrisker, tillsammans med framväxande risker. Sedan 2019 ska länderna identifiera **risker med låg sannolikhet och stora konsekvenser.** Vilka sådana risker som rapporteras varierar från land till land. De vanligaste av dessa risker är nukleära/radiologiska risker, industririsker och jordbävningar, på grund av deras potentiellt mycket allvarliga konsekvenser. Två tredjedelar av länderna identifierar även **framväxande risker** (nyligen identifierade hot eller faror, eller kända risker som förväntas öka med tiden). De framväxande risker som oftast rapporteras är extremt väder, översvämningar, skogsbränder, pandemier, politiska och geopolitiska risker, cyberrisker och störningar av kritisk infrastruktur. Uppkomsten av en viss

[22] Se bilaga II till det stödjande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar och rapporten Overview of natural and man-made disaster risks that the EU may face, SWD(2020) 3030, figur 21.

risk kan återspegla en intensifiering av vissa bakomliggande orsaker, till exempel en koppling till klimatförändringar eller ökad sårbarhet. Den kan även återspegla ändrad uppfattning om risker och metoder för riskbedömning. Det är också viktigt att vara uppmärksam på **risker som endast identifierats av ett fåtal länder**. Exempelvis identifierar några länder solstormar, vilka skulle kunna orsaka stora störningar i it-systemen, samt vissa miljömässiga och kemiska risker, såsom nya invasiva arter och förlust av biologisk mångfald.

Endast ett fåtal länder hänvisade till komplexa samband mellan katastrofrisker som är ”naturliga” och sådana som ”orsakas av människor” genom att beakta komplexa, sammansatta och dominoliknande effekter i sin riskbedömning. Nästan alla länder hänvisade till en rad ”naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor”. Många länder beaktade även effekter och dominoeffekter i hela samhället, eftersom de rapporterade risker som omfattar ett stort antal störningar av kritiska tjänster eller försörjningsavbrott, såsom energi, vattenförsörjning och finansiella system. Inte alla länder hänvisar uttryckligen till en analys av sambandet mellan sådana risker, särskilt när det gäller komplexa, sammansatta och dominoliknande effekter.

Länderna fokuserar främst på kortsiktiga risker. Omfattningen av de klimatförändringar och den miljöförstöring som orsakats av människan gör emellertid att det krävs ett tydligare fokus på långsiktiga förändringar i riskbedömningar. Länderna identifierar främst akuta (kortsiktiga) risker såsom översvämningar, skogsbränder och extremt väder, snarare än kroniska (långsiktiga) faror[23]. Till exempel rapporterade endast ett fåtal kuststater ökad sårbarhet för kustsamhällen eller infrastruktur på grund av stigande havsnivåer eller kusterosion, vilket i kombination med mer extrema stormvågor vid kusterna kommer att öka risken för översvämning i kustområdena. De vanligaste klimatrelaterade risker som rapporteras är akuta vattenrelaterade faror (översvämningar, torka, kraftig nederbörd), men även faror kopplade till temperatur (skogsbränder, värmeböljor), vind (stormar) och fast massa (jordskred). När det gäller sekundära effekter från klimatförändringarna rapporterade ungefär hälften av länderna hälsorelaterade risker för människor (t.ex. epidemier och pandemier) och ett fåtal identifierade större hot genom vektorburna sjukdomar på grund av klimatförändringarna. Ungefär en tredjedel hänvisade till olika former av avbrott i leveranskedjorna. Några länder hänvisade till konsekvenser för specifika ekonomiska sektorer som jordbruk, energi, skogsbruk, djurhållning, vatten, fiske, hälso- och sjukvård och transport.

Framtidssäkring av riskbedömningar kräver en mer grundlig analys av underliggande orsaker till katastrofrisken och deras potentiella samspel, men endast ett fåtal länder rapporterade om andra ”dynamiska” riskfaktorer än klimatförändringarna. De viktigaste rapporterade underliggande orsaker som påverkar faror, sårbarhet och riskexponering omfattar klimatförändringarna, vars effekter är väl dokumenterade. Endast ett fåtal länder hänvisade till andra underliggande orsaker såsom urbanisering, demografisk utveckling och miljöförstöring. De rapporterade även globalisering och internationell och geopolitisk utveckling, tillsammans med utvecklingen inom informationsteknik och digitalisering.

B. Nationella metoder och nationell praxis för riskbedömning[24]

Nationella metoder för riskidentifiering och riskbedömning varierar vad gäller deras omfattning. Större samstämmighet och konsekvens skulle underlätta jämförelse av rapporter

[23] Klassificering tillhandahålls i genomförandeakten för rapportering av anpassning av klimatlagstiftningen, EUT L 278, 26.8.2020, s. 1.
[24] Stödjande arbetsdokument från kommissionens avdelningar, frågorna 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 och 18.

mellan länder, samt riskbedömningar på EU-nivå, med utgångspunkt i en stabil uppsättning nationella riskbedömningar.

För att förstå framtiden måste vi ha kännedom om det förflutna. De nationella metoderna för att samla in uppgifter om följderna av tidigare katastrofer är emellertid inte systematiska och mycket ofullständiga. Insamlingen av förlustdata i samband med katastrofer är viktig för att säkerställa evidensbaserad scenarieutveckling och förbättra den kvantitativa riskanalysen. De nationella rapporterna visar emellertid att **insamlingen av förlustdata i samband med katastrofer är mycket fragmenterad och ostrukturerad** i nästan alla länder och endast ett land rapporterade om en enhetlig strategi på nationell nivå. Inget land hänvisar till rapportering av riskdata till kommissionens riskdatacentral[25], vilket förtjänar ytterligare granskning.

Metoderna för riskidentifiering och riskanalys varierar mellan länderna och beroende på typen av risk. Ungefär en tredjedel av länderna rapporterar om analyser av **scenarier som omfattar endast en fara** för riskidentifiering, medan det mindre ofta hänvisas till scenarier som omfattar flera faror. Endast ett fåtal länder tillhandahöll information om vilka kriterier de använde för att **identifiera risker med låg sannolikhet och stora konsekvenser**. Länderna använder även olika system för att **klassificera risker**. Medan riskerna för naturkatastrofer klassificeras på ett tydligare sätt varierar klassificeringen av risker orsakade av människan, tekniska risker och samhällsrisker mycket mer. Endast en handfull länder anger **tidshorisonten** i samband med scenarier. Detta innebär en begränsad förståelse för hur och i vilken utsträckning viktiga faktorer såsom klimatförändringarna tas i beaktande.

Några rapporter innehåller exempel på **utarbetande av scenarier**, och vissa hänvisar till de **scenarier för klimatförändring** som fastställts av FN:s klimatpanel. **Detta görs emellertid inte på ett konsekvent sätt**, vilket kan leda till att riskerna underskattas. Det är viktigt med en förklaring av **osäkerhetsfaktorerna** för att de osäkerheter som föreligger vid riskanalysen ska vara transparenta, till exempel begränsningar när det gäller data och de använda modellerna. Mer än en fjärdedel av länderna anger att de tar hänsyn till osäkerhetsfaktorer. Att tillämpa **försiktighetsprincipen** kan bidra till att verifiera bedömningen av en potentiellt allvarlig katastrofrisk, för vilken sannolikheten inte kan bedömas exakt. Mindre än en fjärdedel av länderna hänvisade dock till sådana överväganden.

De metoder som används för att fastställa risknivån skiljer sig åt. Om det inte går att bedöma en risk med sannolikhetsbaserade och kvantitativa metoder används andra kvalitativa metoder. Ungefär hälften av länderna tillämpade metoder som till viss del var kvantitativa eller kvalitativa för att fastställa graden av påverkan. När det gäller konsekvenserna visar mindre än hälften av länderna att deras bedömningar omfattar konsekvenser för **människor, miljön och ekonomin samt politiska/sociala konsekvenser**. Vissa länder rapporterade emellertid bra exempel på flera typer av konsekvenser, såsom samhällskonsekvenser, finansiella konsekvenser eller effekter på kritisk infrastruktur. Mer än två tredjedelar av länderna visade hur allvarlig varje risk är med hjälp av en **riskmatris[26]**.

Trots att riskbedömningarna måste ses över regelbundet för att fånga upp förändringar i risklandskapet rapporterar inte alla länder om mekanismer för regelbunden översyn. Vissa länder anger att de ser över riskbedömningarna regelbundet, oftast vart tredje år. I andra länder är det specifika katastrofer eller uppdateringar av bedömningar av specifika risker som leder

[25] Riskdatacentralen drivs av kunskapscentrumet för katastrofriskhantering: https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/risk-data-hub..

[26] Riktlinjer för rapportering, femte kvartalet, C 428, 20.12.2019, s. 8.

till översyner[27]. I ytterligare andra länder övervakar man löpande hur rislandskapet utvecklas. I vissa länder fastställs i lag hur ofta översyner av riskbedömningar ska genomföras.

Allmänhetens tillgång till resultaten av riskbedömningar är ojämn. Insyn från allmänheten bidrar till att öka riskmedvetenheten och stimulerar åtgärder för att trygga förmågan att motstå katastrofer. Emellertid gör endast hälften av länderna riskbedömningarna tillgängliga för allmänheten och en fjärdedel tillhandahåller länkar till offentligt tillgängliga kartor över risker. De flesta länder tillhandahöll information om metoder för **kartläggning av risker**. De vanligaste riskkartorna omfattar översvämningar[28], följt av skogsbränder, jordbävningar och nukleära/radiologiska risker. Information om kartor över gränsöverskridande risker tillhandahålls inte.

Det föreligger några bra exempel på deltagande av viktiga berörda parter i processen för att utarbeta riskbedömningar. Ramar för **styrning** av riskbedömning fastställs i de flesta länders nationella lagstiftning. Ledningen utövas för det mesta av ministerier eller organ med ansvar för civilskydd. Berörda parter är ett stort antal myndigheter på nationell och subnationell nivå från olika specialiserade sektorer (såsom kritisk infrastruktur och transport), den akademiska världen, privaträttsliga organ (såsom operatörer av kritisk infrastruktur) och det civila samhället. Riskbedömningsprocessen spelar i sig en viktig roll för att öka riskmedvetenheten hos viktiga samhällsaktörer, men i vissa fall verkar riskbedömningsprocessen för civilskydd som är kopplad till skyldigheterna inom ramen för civilskyddsmekanismen även vara fristående.

Mot bakgrund av ovanstående läggs följande rekommendationer fram när det gäller att **förstå och förutse risker**.

Kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna och de deltagande staterna göra följande:

- Se över arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar från 2010, Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management[29] (ej översatt till svenska), i syfte att vidareutveckla föregripande riskbedömningar på nationell nivå och maximera synergieffekterna med de riskbedömningsprocesser som krävs enligt andra delar av EU-lagstiftningen (t.ex. riskhantering när det gäller kritisk infrastruktur, hälsa, klimat och översvämningar).
- Öka kunskapsutbytet mellan länder och experter om hur riskbedömningsmetoderna kan förbättras ytterligare, bland annat genom kunskapsnätverket.

Medlemsstaterna och de deltagande staterna uppmanas att göra följande:

- Intensifiera utbytet och samarbetet mellan medlemsstater och deltagande stater vad gäller identifiering och förutseende risker, bland annat risker med låg sannolikhet och stora konsekvenser och framväxande risker.
- Stärka förfarandena för katastrofriskbedömning för att bättre förutse och minska effekter från kroniska (långfristiga) risker, t.ex. klimatförändringar och geopolitiska risker, vid sidan av effekter från akuta (kortfristiga) risker.

[27] Enligt direktiv 2007/60/EG ska preliminära bedömningar av översvämningsrisker och riskhanteringsplaner regelbundet ses över. Även förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten ska uppdateras vart sjätte år enligt direktiv 2000/60/EG.

[28] Enligt direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker ska alla medlemsstater göra en kartläggning av översvämningshotade områden och översvämningsrisker (EUT L 288, 6.11.2007, s. 186), men alla medlemsstater har inte angett om det gjorts någon översvämningskartläggning i de sammanfattande rapporterna om katastrofriskhantering.

[29] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar (SEC(2010) 1626, 21.12.2010).

- Maximera synergierna med de riskbedömningsprocesser som krävs enligt EU-lagstiftningen inom andra politikområden (t.ex. kritisk infrastruktur, hälsa, översvämningsrisk och klimatpolitik).
- Förbättra den systematiska insamlingen av data om förluster och skador i samband med tidigare katastrofer för att bättre förstå framtida risker och göra dessa data tillgängliga via riskdatacentralen.

4.2 Förbättra katastrofriskhanteringen

C. Planering för katastrofriskhantering[30]

Tre fjärdedelar av medlemsstaterna och de deltagande staterna rapporterar att de har inrättat omfattande rättsliga ramar för katastrofriskhantering. Ramarna kompletteras ofta med lagstiftning som fastställer regionalt och sektoriellt ansvar. Rapporterna visar att särskilda ramar för katastrofriskhantering (t.ex. lagstiftning om civilskydd) kompletteras med annan lagstiftning, t.ex. sektorsspecifika eller regionala bestämmelser. Strax under hälften av länderna rapporterar även att de har infört icke-bindande åtgärder och strategier som kompletterar de rättsliga ramarna. För de flesta länder omfattar de viktigaste bestämmelserna om civilskydd även bedömningen av riskhanteringsförmågan, inbegripet andra faser i katastrofriskhanteringen.

Katastrofrisker hanteras på nationell nivå i samtliga länder, med varierande medverkan från regionala och lokala myndigheter. De flesta länder rapporterar att de har olika **vertikala samarbetsmekanismer** mellan nationella och regionala nivåer, och **horisontella samordningsmekanismer** som på ett effektivt sätt involverar många olika intressenter i hanteringen av katastrofrisker. Även om ministerier och myndigheter med anknytning till civilskyddet har det främsta ansvaret för att genomföra riskbedömningar, rapporterar endast en tredjedel av länderna att de involverar ett stort antal andra myndigheter som ansvarar för andra politiska områden eller intressenter inom den privata sektorn. En bred sektoriell delaktighet i denna process kan emellertid öka riskmedvetenheten och förbättra processen.

I två tredjedelar av länderna samordnar offentliga myndigheter som är ansvariga för civilskydd processen för riskbedömning, beredskap och insatser. Omkring en tredjedel av länderna rapporterar att myndigheter (t.ex. miljö-, energi-, ekonomi-, hälso-, jordbruks- och skogsbruksministerier) inom andra sektorer och den privata sektorn är aktörer med ansvarar för olika former av förebyggande åtgärder. Exempel på organ inom den privata sektorn som är ansvarar för särskilda former av förebyggande åtgärder är sådana som är ansvariga för riskhanteringen för industriolyckor och kärnsäkerhet.

Drygt en tredjedel av länderna anger att de har någon form av dokument för planeringen av sin riskhantering. Omkring en fjärdedel av länderna nämner någon form av övergripande nationell katastrof- eller säkerhetsstrategi[31]. De flesta rapporterar också om **förebyggande åtgärder och beredskapsåtgärder** för de gränsöverskridande risker och risker med stora konsekvenser men låg sannolikhet som de identifierat, men ingen av länderna angav vilka åtgärder som vidtogs för att hantera de identifierade riskerna med stora konsekvenser men låg

[30] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, frågorna 3, 13, 15, 16, 21 och 22.

[31] Länderna är inte skyldiga att tillhandahålla kommissionen riskhanteringsplaner eller att tillhandahålla sammanfattande information om dem. Någon omfattande bedömning av framstegen vad gäller det ”fortsatta utarbetandet och förbättringen av planeringen för katastrofriskhantering” har därför inte varit möjlig.

sannolikhet. Åtgärderna är främst kopplade till beredskap, t.ex. system för tidig varning, och färre förebyggande åtgärder har rapporterats. Endast ett fåtal länder rapporterade till exempel om förebyggande åtgärder när det gäller markanvändning och fysisk planering i samband med hanteringen av risk för översvämningar, industriella risker, risker för jordbävningar och vulkanutbrott.

Även om de flesta länder rapporterar om vissa förebyggande åtgärder och beredskapsåtgärder är informationen om hur dessa åtgärder prioriterades och när de kommer att genomföras begränsad. Nationella rapporter spelar en grundläggande roll för att tillhandahålla information om riskidentifiering och utgör därmed grunden för beslut om att investera i förebyggande åtgärder. Riskhantering omfattar även prioritering, planering och finansiering av beredskapsåtgärder och förebyggande åtgärder samt fastställande av ansvariga myndigheter. Även om länderna har rapporterat åtgärder för gränsöverskridande risker med låg sannolikhet och stora konsekvenser, rapporterar mycket få tidsfrister för genomförandet av åtgärderna och tillhörande finansieringsarrangemang.

D. Gränsöverskridande riskhantering[32]

Alla medlemsstater och deltagande stater identifierar systematiskt centrala risker med gränsöverskridande karaktär. Detta är avgörande för hanteringen av risker mellan starkt sammankopplade europeiska länder. De vanligaste gränsöverskridande riskerna är nukleära och radiologiska olyckor, översvämningar, skogsbränder och pandemier/epidemier. För första gången ombads länderna att identifiera **förfaranden och åtgärder på gränsöverskridande, interregional och internationell nivå** samt **åtgärder för att hantera gränsöverskridande risker**. Rapporterna ger insikter om riskhanteringsstyrning, bland annat för gränsöverskridande samarbete vid hanteringen av gränsöverskridande risker och risker med gränsöverskridande effekter.

Även om landrapporterna återspeglar prioriteringen vad gäller förfaranden och åtgärder för att hantera de identifierade riskerna verkar det antingen föreligga brister i genomförandet eller i rapporteringen med avseende på dessa förfaranden och åtgärder. De flesta **gränsöverskridande åtgärder** som rapporterats avser nukleära och radiologiska risker, översvämningar, industriolyckor, skogsbränder och infrastrukturstörningar. Omkring 70 % av de länder som identifierar vissa gränsöverskridande risker tillhandahåller även information om åtgärder för att hantera dessa gränsöverskridande risker. Inget land rapporterar åtgärder för att hantera alla gränsöverskridande risker som har identifierats. Vid gränsöverskridande samarbete ligger fokus främst på beredskap och i mindre utsträckning på förebyggande och gränsöverskridande riskbedömningar. De flesta gränsöverskridande åtgärder som rapporteras är ”icke-strukturella”, såsom utbildning och fortbildning, system för tidig varning och information till allmänheten.

Internationella och europeiska ramar rapporteras i stor utsträckning. Vissa länder hänvisar till viktig sektorsspecifik **EU-lagstiftning** som stärker det gränsöverskridande samarbetet för att hantera vissa risker, särskilt när det gäller översvämningar[33], allvarliga industriolyckor[34] och kritisk infrastruktur[35]. Länderna rapporterar också om ett brett spektrum av gränsöverskridande samarbete i **internationella processer eller organisationer** såsom FN:s Sendai-ramverk för katastrofriskreducering (UNDRR), Världshälsoorganisationen (WHO) och Nordatlantiska

[32] Stödjande arbetsdokument från kommissionens avdelningar, frågorna 3, 13, 16, 21 och 22.
[33] EUT L 288, 6.11.2007, s. 186.
[34] Direktiv 2021/18/EU, EUT L 197, 24.7.2012, s. 1.
[35] Direktiv (EU) 2022/2557. EUT L 333, 27.12.2022, s. 164.

fördragsorganisationen (Nato). Sådana hänvisningar görs av omkring en tredjedel av länderna. Endast ett fåtal hänvisar till Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) eller makroregionala ramar eller organisationer (t.ex. för Donau och Östersjön). En tredjedel av länderna noterar att civilskyddsmekanismen i sig förbättrar det gränsöverskridande arbetet. Några exempel på bilaterala samarbetsavtal rapporteras i gränsregioner, till exempel avseende tidiga varningar och anmälningsrisker, samarbete om riskbedömningar och protokoll för beredskap, informationsutbyte om tidiga varningar och efterföljande insatser.

E. Ökad riskmedvetenhet och varningssystem[36]

Alla medlemsstater och deltagande stater rapporterar inte utförligt om riskmedvetenhet, även om det går att minska de negativa konsekvenserna av katastrofer om det finns en beredskap hos befolkningen om hur man ska agera i en nödsituation. Omkring tre fjärdedelar av länderna rapporterar att civilskyddsmyndigheter vidtar vissa åtgärder och att andra viktiga organ ska tillhandahålla **katastrofriskinformation och öka riskmedvetenheten** hos befolkningen, men specifik information är knapp. I informationskampanjer används olika kommunikationsverktyg (TV- och radioreklam, sociala medier, korta animerade filmer, flygblad och broschyrer) och webbsidor som tillhandahåller information om risker. Några bra exempel på utbildningskampanjer har nämnts.

Länderna informerar allmänheten om riskerna i syfte att öka den allmänna riskmedvetenheten, men endast hälften av länderna rapporterar att deras riskbedömningar är tillgängliga för allmänheten. I återkommande kampanjer för att öka riskmedvetenhet behandlas ofta samtliga aspekter när det gäller resiliens och hur man kan skydda sig i samband med risker och nödsituationer, men endast ett fåtal länder delar med sig av uppgifter om dessa kampanjstrategier. Informationskampanjer om översvämningar och skogsbränder är de kampanjer med fokus på specifika risker som nämns mest. En tredjedel av länderna rapporterar att utbildningssystemen utgör viktiga kanaler för att öka riskmedvetenheten.

Att larma och varna befolkningen är nyckeln till nöd- och kriskommunikation, men endast strax över hälften av länderna rapporterar att de använder olika sätt för att varna befolkningen i en nödsituation. Exempel på verktyg som rapporteras är sirener, meddelanden till mobiltelefoner, speciella appar för smarta telefoner och användning av traditionella medier (radio/TV). Möjligheten att tillhandahålla tidig varning och den ledtid som befolkningen och ansvariga myndigheter kan erhålla för att agera beror på den aktuella typen av katastrofrisk. Vissa länder hänvisar till genomförandet av EU-lagstiftning som kräver att varningar kan gå ut till allmänheten via mobiltelefoner senast 2022[37].

Vid hanteringen av risker är det viktigt att behoven hos de mest utsatta grupperna tillgodoses, men få länder rapporterar sådana åtgärder. En handfull länder rapporterar riktlinjer för hur behov hos personer med funktionsnedsättning och andra utsatta grupper kan beaktas i en nödsituation. Ett fåtal länder rapporterar specifika initiativ för riskmedvetenhet för att stödja utsatta grupper.

F. System för tidig varning och insatskapacitet

Tidig identifiering av förestående katastrofer är avgörande för att minska de negativa konsekvenserna. De flesta medlemsstater och deltagande stater rapporterar att de har inrättat system för detta. Dock rapporterar endast omkring hälften av de länder som identifierar vissa

[36] Stödjande arbetsdokument från kommissionens avdelningar, frågorna 8, 17, 19 och 20.
[37] Direktiv (EU) 2018/1972 om en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. EUT L 321, 17.12.2018, s. 36.

risker som relevanta att de har system för tidig varning för dessa risker. System för tidig varning har inrättats för ett stort antal katastrofer, främst naturkatastrofer, där extrema väderförhållanden och översvämningar oftast omfattas, följt av jordbävningar och skogsbränder. När det gäller tekniska risker rapporteras oftast system för tidig varning vid nukleära och radiologiska olyckor, följt av system för tidig varning för cyberrisker, kritiska infrastrukturstörningar och industriolyckor. Det är därför viktigt att bidragande faktorer övervakas i realtid (t.ex. torra vegetationsförhållanden som ökar risken för skogsbränder, markens vattenmättnad för ökad översvämningsrisk, seismisk rörelse, spridning av virusutbrott).

Många länder använder internationella eller europeiska system för tidig varning, särskilt för seismiska risker, nukleär och radiologisk övervakning och övervakning av hälsohot, men endast ett fåtal hänvisar till Copernicustjänsterna. Länderna rapporterar några exempel på riktade gränsöverskridande system för tidig varning med underrättelse om katastrofer. Aktörer i den privata sektorn rapporteras ansvara för övervakning, upptäckt och prognostisering av risker som har samband med deras ekonomiska verksamhet.

Det är viktigt att offentliga och privata aktörer som ansvarar för insatser vid nödsituationer är väl förberedda och väl utrustade. Dock rapporterar endast ett fåtal länder att de har kritisk infrastruktur för räddningsinsatser. För att hantera det föränderliga risklandskapet med allt allvarligare klimatrelaterade risker såsom översvämningar och skogsbränder måste länderna förbättra sin nationella **insatskapacitet**. Ungefär hälften av länderna rapporterar att det finns system för att se till att deras resurser underhålls. Viss begränsad information lämnades om specifika resurser för insatser vid skogsbränder, översvämningsinsatser, CBRN[38] och vid akuta hälsokriser.

Mot bakgrund av ovanstående läggs följande rekommendationer fram för att **förbättra katastrofriskhanteringen**.

Kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna och de deltagande staterna göra följande:

- Öka utbytet av god praxis mellan länder och experter, bland annat inom ramen för kunskapsnätverket, i syfte att förbättra planeringsverktyg och beslutsstrukturer som stöd för effektiv riskhantering[39].
- Ytterligare förbättra EU-övergripande verktyg och tjänster för tidig varning. I förekommande fall öka användningen av verktyg som Copernicus katastrofinsatstjänster och den vetenskapliga nödrapporteringstjänst som tillhandahålls 24 timmar om dygnet av den vetenskapliga och tekniska rådgivningsfaciliteten och som omfattar såväl naturliga som nukleära och radiologiska risker.

Medlemsstaterna och de deltagande staterna uppmanas att göra följande:

- Gynna en strategi som omfattar hela samhället i alla faser i katastrofriskhanteringen och engagera samtliga berörda parter: offentliga institutioner, högskolor och forskningsinstitut, den privata sektorn, det civila samhället och lokalsamhällen[40].

[38] Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen.
[39] I linje med rekommendationerna och uppföljningsåtgärderna från det spanska ordförandeskapets workshop om att stärka styrningen av katastrofriskhantering i Europa den 5–6 juli 2023.
[40] Se ovan.

- Stärka katastrofriskhanteringen, inbegripet åtgärder för att hantera centrala risker med gränsöverskridande effekter och risker kopplade till katastrofer som orsakar eller kan orsaka gränsöverskridande effekter i flera länder.
- Vidareutveckla system för tidig varning för relevanta risker och om möjligt utnyttja de gränsöverskridande system som EU utvecklat, såsom Copernicus europeiska informationssystem för översvämningar, det europeiska informationssystemet för skogsbränder och Europeiska observationsorganet för torka.
- Främja kraftfullare åtgärder på nationell nivå för att ta hänsyn till utsatta människors behov vid hanteraring av risker.

4.3 Integrering av och investeringar i katastrofriskhantering

G. Sektorsövergripande katastrofriskhantering[41]

Bra exempel på hur katastrofriskhantering genomförs inom andra områden än civilskydd och av andra berörda statliga myndigheter och organ har rapporterats. Den sektorsövergripande riskhanteringen behöver emellertid fortfarande förbättras för att samhället som helhet ska bli motståndskraftigt. I de nationella rapporterna tillhandahålls goda exempel på horisontella samordningsmekanismer där nationella styrningsstrukturer involverar organ från olika sektorer under hela cykeln för hantering av katastrofrisker, särskilt offentliga myndigheter, den privata sektorn, lokala myndigheter, det civila samhället, akademiska institutioner och forskningsinstitutioner. Eftersom det förekommer vissa luckor i rapporteringen om horisontell samordning och sektorsövergripande samordning och mycket få övergripande riskhanteringsstrategier har rapporterats kan mer göras för att skapa en tydligare profil för verktyg för katastrofriskhantering, till exempel genom att säkerställa att riskbedömningar är relevanta för andra sektorer.

Även andra EU-strategier bidrar till resiliensen vid katastrofer. Katastrofriskhantering måste regelbundet integrera nya politiska verktyg som utvecklas på EU-nivå, inbegripet de som utvecklats inom ramen för den europeiska gröna given[42]. Vissa länder rapporterar om **andra strategier och annan lagstiftning från EU** som stärker resiliensen mot katastrofer och det gränsöverskridande samarbetet, såsom kritisk infrastruktur, cybersäkerhet, anpassning till klimatförändringarna, hantering av risker för torka och översvämning, industriolyckor och samarbete om kärnsäkerhet. Dessa exempel visar att katastrofriskhanteringen måste vara konsekvent och man måste hitta synergier med politik inom andra områden, särskilt dem som rör klimatförändringar, skydd av kritisk infrastruktur och hållbar finansiering.

Även om katastrofriskerna inte enbart omfattar klimatrelaterade faror och även om klimatanpassningsåtgärder omfattar många områden utöver katastrofriskhantering, är synergierna mellan de båda processerna betydande. Två tredjedelar av länderna rapporterar att planer för anpassning finns tillgängliga på nationell nivå. Exempel på områden som är gemensamma för katastrofriskhantering och klimatanpassningsåtgärder är övervakning, insamling och behandling av information och uppgifter om klimatrelaterade katastrofrisker. För att möjliggöra synergier och undvika att katastrofrisker underskattas är det även viktigt att katastrofriskbedömningar omfattar prognoser och scenarier för klimatförändringar.

[41] Stödjande arbetsdokument från kommissionens avdelningar, frågorna 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 och 16.
[42] Bilagan till rapporteringsriktlinjerna visar EU:s politiska landskap före den europeiska gröna given.

Störningar av kritisk infrastruktur utgör en av de centrala katastrofriskerna, särskilt störningar av energinät, vattentjänster, telekommunikation, transportnät, finansiella strukturer, livsmedelsförsörjning och hälso- och sjukvård. Dessa har stor potential att sprida sig till ytterligare sektorer. Viss kritisk infrastruktur för sjöfart såsom hamnar riskerar att bli mer sårbar till följd av de effekter som klimatförändringarna medför, särskilt stigande havsnivåer. Mer än hälften av länderna rapporterar att de har strategier för att skydda kritisk infrastruktur. En tredjedel av länderna rapporterar att de har vidtagit särskilda åtgärder, t.ex. planering för civilskydd, bedömningar av risk och hot, samarbete mellan myndigheter och operatörer, förfarandemässiga och tekniska aspekter samt riskspecifika åtgärder.

Strategier för hållbar finansiering ger möjligheter till klimatanpassning och riskförebyggande åtgärder. **Försäkringar** mot katastrofer för att stödja återhämtningen efter en katastrof kan också spela en roll för att stimulera förebyggande åtgärder och ”återuppbygga på ett smartare sätt”. Några länder hänvisar i de nationella rapporterna till försäkring som en källa till katastrofriskfinansiering från den privata sektorn. En undersökning av försäkringar mot katastrofer som genomförts bland nationella experter inom området för förebyggande av naturkatastrofer visar att försäkringar täcker många naturkatastrofer i medlemsstaterna. Det finns dock en betydande brist i klimatskyddet på grund av olika hinder, såsom försäkringskostnader, begränsande villkor, tak för ersättning och brist på försäkringar i högriskområden[43].

H. Nationella offentliga och privata finansieringsmekanismer[44]

För investeringar i katastrofriskhantering krävs tillräcklig finansiering. Det krävs stabila nationella offentliga finanser för att tillgodose både insatser mot och återhämtning från ökad klimatrelaterad påverkan och för beredskap, förebyggande åtgärder och klimatanpassningsåtgärder. Exempel på nationella finansieringsmekanismer för katastrofriskhantering tillhandahålls i många rapporter. De omfattar reserver för oförutsedda utgifter eller särskilda katastroffonder (som rapporteras vara tillgängliga i ett fåtal länder) och överföring av finansiella risker för katastrofer med hjälp av privata aktörer, särskilt i form av **försäkringar** mot katastrofer. Mer än hälften av länderna rapporterar om **flexibla budgetbestämmelser** i form av reservbudgetar och beredskapsfonder för nödsituationer. Få länder rapporterade om riktad **finansiering för förebyggande åtgärder** för att möta det växande behovet av investeringar i sådana åtgärder. Syftet är att minska förluster genom ökad resiliens. Länderna rapporterade oftare att det finns budgetmedel för beredskap och katastrofinsatser[45].

Fastän EU-medel finns tillgängliga för katastrofriskhantering, inbegripet för förebyggande, är den rapporterade användningen emellertid begränsad. Även om två tredjedelar av länderna hänvisar till vissa EU-medel är rapporteringen varken enhetlig eller omfattande. Endast omkring en fjärdedel nämnde till exempel användningen av struktur- och sammanhållningsfonderna (2014–2020), även om omkring två tredjedelar av EU:s medlemsstater använde dessa medel till kostnader för katastrofriskhantering[46].

[43] Closing the climate protection gap (ej översatt till svenska), SWD (2021) 123 final, 27.5.2021.
[44] Stödjande arbetsdokument från kommissionens avdelningar, frågorna 8, 17, 19 och 20.
[45] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar Closing the climate protection gap- Scoping policy and data gap (ej översatt till svenska) (SWD(2021) 123 final, 27.5.2021).
[46] 18 medlemsstater har utnyttjat struktur- och sammanhållningsfonderna för katastrofriskhantering (2014–2020).

För varje land är godkännandet av utgifter för katastrofriskhantering inom ramen för de sammanhållningspolitiska fonderna under programperioden 2021–2027 beroende av att rapporter enligt artikel 6 lämnas in (nödvändiga villkor[47]). De sammanfattande rapporterna om katastrofriskhantering som erhållits innehåller uppgifter om de centrala risker som är relevanta för landet, men däremot lämnas mycket begränsad information om finansieringskällor, prioritering och tidsramarna för att genomföra sådana åtgärder. Kommissionen har därför använt sig av ytterligare och kompletterande informationskällor som medlemsstaterna tillhandahållit, såsom anpassningsstrategier och andra nationella planeringsverktyg och strategier, för att bedöma om EU- medlemsstaterna uppfyller dessa villkor för att få tillgång till finansiering från EU:s sammanhållningspolitik.

Mot bakgrund av ovanstående läggs följande rekommendationer fram om **integrering av och investeringar i katastrofriskhantering**.

Kommissionen kommer att göra följande:

- Uppmuntra medlemsstaterna och de deltagande staterna att använda de EU-medel som finns tillgängliga för investeringar i förebyggande åtgärder, beredskap och klimatanpassning på ett mer systematiskt sätt.
- Överväga alternativ för en kraftfullare sektorsövergripande strategi när det gäller att främja arbetet med att inkludera förebyggande av katastrofrisker i viktiga politikområden och fonder.

Medlemsstaterna och de deltagande staterna uppmanas att göra följande:

- Ta hänsyn till behovet av sektorsövergripande strategier för katastrofriskhantering vid vidareutvecklingen av nationella alternativ för katastrofriskfinansiering, även för förebyggande åtgärder.
- Överväga att öka finansieringen för katastrofriskhantering och klimatanpassning under de nuvarande programperioderna.

4. FRAMSTEG MED EU:S RÄTTSLIGA RAM FÖR RESILIENS VID KATASTROFER

EU:s sektorsspecifika lagstiftning och politik inom ett stort antal områden bidrar till att stärka förmågan att motstå katastrofer. Den rättsliga och politiska ramen för hantering av katastrofrisker omfattar inte enbart civilskyddet. Detta angavs redan i bilagan till 2019 års riktlinjer för rapportering om katastrofriskhantering, i vilka hänvisas till strategier från EU som omfattar flera aspekter av katastrofriskhantering. Sedan december 2019 har EU vidareutvecklat sina politiska och rättsliga ramar kopplade till den europeiska gröna given, de åtgärder som vidtagits för att hantera covid-19-pandemin och Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Exempel på nyare utveckling som behöver beaktas ytterligare vid insatserna för att främja förebyggande och beredskap i medlemsstaterna och, i tillämpliga fall, de deltagande staterna är följande:

[47] För att medlemsstaterna ska få tillgång till medel från EU:s sammanhållningspolitiska fonder fastställs i bilaga IV till förordning (EU) 2021/1060 (EUT L 231, 30.6.2021, s. 159) de villkor som är kopplade till EU-medlemsstaternas efterlevnad av EU-lagstiftningen. När det gäller katastrofriskhantering omfattar dessa villkor inlämning av rapporter enligt artikel 6 och tillhandahållande av information om riskidentifiering, prioritering av åtgärder, finansieringsmekanismer och planering.

- **EU:s klimatlag**[48] som innehåller målen för anpassning till klimatförändringarna. EU:s klimatriskbedömning[49], en [kommande] rapport från Europeiska miljöbyrån, bör ligga till grund för framtida klimat- och katastrofriskbedömningar. Uppgifter om allvarliga klimatrelaterade risker och konsekvenser, som länderna inkluderat i de sammanfattande rapporterna om katastrofriskhantering, har bidragit till EU:s klimatriskbedömning.
- **Direktivet om kritiska entiteters motståndskraft**[50] omfattar beredskap, insatser och internationellt samarbete inom flera sektorer som identifierats som sårbara enligt riskbedömningen i artikel 6. Det omfattar även offentliga förvaltningar såsom de som är ansvariga för civilskydd. EU:s medlemsstater är skyldiga att genomföra riskbedömningar med beaktande av riskbedömningar inom ramen för civilskyddsmekanismen. Operatörer av kritiska enheter behöver även utarbeta riskbedömningar samt genomföra förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder. I direktivet[51] om åtgärder för en **hög gemensam cybersäkerhetsnivå** fastställs en **mekanism för hantering av cyberkriser**, helt i överensstämmelse med horisontella och sektorsspecifika mekanismer, inbegripet civilskyddsmekanismen. Enligt direktivet krävs att samordnade säkerhetsriskbedömningar genomförs av kritiska leveranskedjor.
- Genomförandet av **översvämningsdirektivet** och **ramdirektivet för vatten** är viktigt för katastrofriskhanteringen[52]. Vissa delar av EU:s vattenlagstiftning har ändrats eller införts för att hantera aspekter som rör resiliens vid katastrofer, särskilt när det gäller **risker i dricksvattenförsörjningskedjan och tillgång till säkert dricksvatten**[53] och **återanvändning av avloppsvatten** inom jordbrukssektorn för att hantera ökande vattenbrist och torka[54].
- I **EU:s skogsstrategi för 2030**[55] efterlyses mer motståndskraftiga och korrekt förvaltade skogar i brandriskområden. Enligt strategin krävs förvaltning och planering av landskapet, återställande av ekosystem, brandhantering genom bete och kontrollerade bränder samt att integrerad riskhantering i samband med skogsbränder ska innefatta den sakkunskap och de resurser som finns tillgängliga inom alla berörda politikområden.
- Beredskapen inför framtida pandemier och andra hot mot människors hälsa som kräver insatser på unionsnivå har ökat i och med antagandet av den europeiska hälsounionen och inrättandet av **myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser (Hera)**.
- Enligt den **europeiska kodexen för elektronisk kommunikation** ska medlemsstaterna inrätta system för att varna befolkningen via mobiltelefoner senast 2022[56].
- **Taxonomin för hållbara investeringar**[57] kan bidra till att få fram privat finansiering för åtgärder i fråga om ökad medvetenhet om katastrofrisker och anpassningsåtgärder för flera olika ekonomiska verksamheter. I **EU:s strategi för hållbar finansiering**[58] uppmanade man till att öka de finansiella aktörernas kunskaper om klimatriskerna för att öka förståelsen för högriskinvesteringar med tanke på klimatrelaterade risker. Åtgärder för att öka medvetenheten om katastrofrisker kan bidra till sådana kunskaper.

[48] Europeisk klimatlag (europa.eu), EUT L 243, 9.7.2021, s. 1.
[49] https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment/index_html/.
[50] EUT L 333, 27.12.2022, s. 164.
[51] EUT L 333, 27.12.2022, s. 80.
[52] Direktiv 2007/60/EG och 2000/60/EG. Genomföranderapporter – Europeiska kommissionen (europa.eu).
[53] Direktiv (EU) 2020/2184, EUT L 435, 23.12.2020. s.1.
[54] Förordning (EU) 2020/741. EUT L 177, 5.6.2020, s. 32.
[55] COM(2021) 572 final.
[56] EUT L 321, 17.12.2018, s. 36.
[57] Förordning (EU) 2020/852. EUT L 198, 22.6.2020, s. 13.
[58] COM(2021) 390 final.

- **EU-medel** finns tillgängliga för katastrofriskhantering inom ramen för flera EU-instrument, såsom sammanhållningspolitiska fonder, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och faciliteten för återhämtning och resiliens. Mellan 2021 och 2027 uppgår det totala EU-stöd som öronmärkts för katastrofriskhantering och klimatanpassning inom ramen för dessa tre instrument till nästan 26 miljarder euro. Horisont Europa-programmet för forskning och innovation stöder också katastrofriskhantering. EU:s solidaritetsfond täcker dessutom i viss utsträckning skador till följd av katastrofer. Eftersom den ekonomisk skadan till följd av katastrofer i Europa tenderar att öka bör man överväga att stärka fonden ytterligare.
- Medlemsstaterna kan få tillgång till **skräddarsydd teknisk expertis** genom Europeiska kommissionens instrument för tekniskt stöd, som kan hjälpa medlemsstaterna att utforma och genomföra reformer, bland annat när det gäller katastrofriskhantering[59]. Inom ramen för civilskyddsmekanismen stöds också tekniskt bistånd och projekt på nationell nivå och gränsöverskridande projekt som syftar till att stärka katastrofriskhanteringen[60].
- Inom ramen för reformen av den ekonomiska styrningen har kommissionen aktivt samarbetat med berörda parter (medlemsstaternas finansministerier, oberoende finanspolitiska institutioner, icke-statliga organisationer och försäkringsgivare) om hur **de finanspolitiska kostnaderna för klimatförändringarna ska återspeglas i de nationella budgetramarna**. Översynen av de viktigaste begreppen inom katastrofriskfinansiering, dokumentation från medlemsstaterna och de centrala elementen i en strategi för katastrofriskfinansiering för att begränsa de finanspolitiska kostnaderna för klimatrelaterade katastrofer syftar till att öka medvetenheten och främja utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna[61].

Dessa inslag samt den framtida utvecklingen av det föränderliga riskhanteringslandskapet måste även beaktas för en effektiv och sammanhängande sektorsövergripande riskhantering. I halvtidsöversynen av Sendai-ramverket[62] konstaterades att en mängd olika policyområden bidrar till katastrofriskreducering, till exempel riskhantering vid översvämningar och torka inom vattenpolitiken, it-säkerhetspolitik, skogsbrukspolitik och politiken för biologisk mångfald, hälsopolitik, forskning och verktyg för katastrofriskhantering, såsom jordobservationer.

5. VÄGEN MOT ETT EUROPA MED FÖRMÅGA ATT MOTSTÅ KATASTROFER

Katastrofriskhantering gynnar samhället som helhet och spelar en avgörande roll för att bygga motståndskraftiga samhällen. De stora antalet människor som mist livet genom katastrofer under de senaste årens extrema väderhändelser påminner oss om att oavsett hur snabba insatser som görs kommer förebyggande åtgärder att ge de största fördelarna på lång sikt. Om vi vill skydda vårt samhälle, vår natur och vårt kulturarv är det nödvändigt att förebygga och förbereda sig inför nästa katastrof. Civilskyddsinsatser fungerar inte som en isolerad företeelse. Det är mycket viktigt att samarbeta mellan olika sektorer genom hela katastrofriskhanteringscykeln.

Civilskyddsmekanismen inrättades för att skapa en EU-ram för bistånd vid katastrofer när den nationella kapaciteten överväldigas. Under årens lopp har översynen av

[59] Instrumentet för tekniskt stöd (europa.eu).
[60] Prevention and Preparedness Projects in Civil Protection – Europeiska kommissionen (europa.eu).
[61] Disaster Risk Financing: Main Concepts and Evidence from EU Member States (europa.eu), 2021 och Disaster Risk Financing: Limiting the Fiscal Cost of Disasters (europa.eu), (2022).
[62] SWD(2023) 151 final.

civilskyddsmekanismen medfört att denna ram utvidgats till att omfatta mer än katastrofinsatser och ett bredare spektrum av beredskap och förebyggande åtgärder vid katastrofer. I artikel 6 fastställs en ram för riskhantering. Denna rapport visar att även om viktiga framsteg har gjorts finns det fortfarande möjlighet att göra mer på olika nivåer.

I **unionsmålen för resiliens mot katastrofer** som antogs i februari 2023 uppställs höjda krav på insatserna för katastrofförebyggande och riskhantering på EU-nivå och nationell nivå och fastställs en ambitiös gemensam agenda framåt. I överensstämmelse med de åtgärder som fastställs i meddelandet om unionsmålen för resiliens mot katastrofer har man i denna rapport identifierat ett **antal kompletterande åtgärder och rekommendationer** som behövs för att dessa mål ska kunna uppnås i de länder där civilskyddsmekanismen ät tillämplig. Unionsmålen för resiliens mot katastrofer utgör ett konkret bidrag från civilskyddssamhället för att bygga upp vår övergripande motståndskraft mot katastrofer i Europa. Medlemsstaterna och de deltagande staterna uppmanas att vidta åtgärder för att genomföra och göra framsteg med att uppnå dessa mål, även inom ramen för de olika åtgärderna enligt artikel 6.

De skador som orsakas av katastrofer ökar enormt, men den totala förmågan att absorbera och återhämta sig från sådana chocker är begränsad. Det krävs därför fler och bättre förebyggande investeringar i en strategi som omfattar hela EU. Eftersom katastrofrisklandskapet fortsätter att utvecklas och vi står inför konsekvenserna av klimatförändringarna kommer kommissionen outtröttligt att fortsätta arbeta för att ytterligare stärka EU:s motståndskraft mot framtida risker.