EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.6.2025
COM(2025) 286 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Kapacitetslägesrapport om insatskapacitet inom unionens civilskyddsmekanism

{SWD(2025) 146 final}

Innehåll

1. Sammanfattning 2

Förkortningar 4

2. Inledning 5

3. Rekommendationer om civilskyddsmekanismens insatskapacitet 5

a. Rekommendationer för Europeiska civilskyddspoolen (ECPP) 5

i. Åtgärda kapacitetsbrister 5

ii. Stärka samordningen mellan medlemsstater/deltagande stater för att aktivt sträva efter att uppnå kapacitetsmålen 6

iii. Förstärkning av anpassningsbidrag 7

iv. Incitament för ECPP-erbjudanden och ECPP-insatser 8

b. Rekommendationer för rescEU 8

i. Multifunktionell kapacitet för flera användningsområden och specialiserat stöd 8

ii. Proaktiv förstärkning 10

iii. Påfyllning av beredskapslager efter insatser 11

iv. Tillfällig förhandsutplacering för effektivare insättande 12

v. Förbättra rescEU-insatsernas effektivitet 12

vi. Förenkling av medfinansieringsnivåerna för rescEU 13

vii. Förenklad upphandling 13

c. Bredare överväganden för utvecklingen av insatskapacitet 14

i. Prestationsbaserat tillvägagångssätt för kapacitetsutveckling 14

ii. Civilskyddsmekanismens förmåga att komplettera nationell kapacitet 15

iii. Utsatta grupper 15

iv. Sektorsövergripande situationsmedvetenhet inom ERCC 15

v. Beaktande av konflikt- och krigsscenarier 16

vi. Partnerskap med den privata sektorn 17

vii. Donationshubbar 18

viii. Beredskapslagring 18

4. Slutsats 19

1. Sammanfattning

Denna kapacitetslägesrapport utgör den framåtblickande delen av den rapporteringsskyldighet enligt artikel 34.2 om insatskapaciteten i unionens civilskyddsmekanism (*civilskyddsmekanismen*) som fastställts genom beslut nr 1313/2013/EU. Den innehåller ett antal rekommendationer för att ytterligare effektivisera civilskyddsmekanismens insatskapacitet. Rekommendationerna grundar sig på den analys av det aktuella läget för civilskyddsmekanismens insatskapacitet som finns i det åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Union Civil Protection Mechanism capacity development and gaps overview* (inte översatt till svenska).

Genom EU:s strategi för en beredskapsunion strävar EU mot en unionsomfattande beredskap i alla sektorer och bland alla intressenter. Som del av hanteringen av det förändrade risk- och hotlandskapet kan civilskyddsmekanismens insatskapacitet ge ett konkret och operativt bidrag till en mer proaktiv, bättre samordnad och mer omfattande krishanteringsstrategi.

Begäranden om bistånd riktas till civilskyddsmekanismen inte enbart vid typiska nödsituationer för civilskyddsinsatser, såsom skogsbränder, jordbävningar och översvämningar, utan i allt högre utsträckning även för bistånd i mer komplexa nödsituationer där flera olika risker och sårbarheter ofta samverkar och skapar långvariga kriser. För att kunna upprätthålla förmågan att vid behov stödja medlemsstater och deltagande stater måste civilskyddsmekanismens interna strukturer och förfaranden fortsätta att utvecklas, liksom samarbetet med externa partner. De 15 huvudrekommendationerna i denna rapport syftar till att ge vägledning för utvecklingen av civilskyddsmekanismens insatskapacitet och fokuserar på utvecklingen av mekanismens möjligheter att hantera framväxande utmaningar och på att främja dess beredskapsinsatser.

Rekommendationer för Europeiska civilskyddspoolen (ECPP):

i. Arbeta med att åtgärda de kapacitetsbrister i ECPP som identifieras i denna rapport (t.ex. på områdena släckning av skogsbränder, akutsjukvårdskapacitet, föroreningsincidenter till havs, längs kuster och i inlandsvatten, elproduktion samt transport och logistik).
ii. Stärk samordningen med och mellan medlemsstater/deltagande stater i arbetet med att uppnå kapacitetsmålen.
iii. Förstärk finansieringen av anpassningsbidrag.
iv. Uppmuntra ECPP-registreringar genom att öka finansieringen under insatser.

Rekommendationer för rescEU:

i. Inrikta framtida kapacitetsutveckling främst på multifunktionell kapacitet för flera användningsområden (t.ex. för nödboende, el, telekommunikation, medicinsk vård samt transport och logistik) och, vid behov, kompletterande specialiserad stödkapacitet (t.ex. inom CBRN-relaterade områden eller specialiserad medicinsk expertis för särskilda risker).
ii. Möjliggör en förutsägbar budgetförstärkning för påfyllning av beredskapslager efter insatser för att eftersträva en mer proaktiv strategi.

iii. Gör rescEU-insatserna effektivare genom snabbare beslut om insättande och möjligheter till förhandsutplacering.
iv. Förenkla medfinansieringsnivåerna för insättande av rescEU-kapacitet och rationalisera förfarandet för upphandlingar.

Bredare överväganden för utvecklingen av insatskapacitet:

i. Eftersträva användning av prestationsbaserade mål för civilskyddsmekanismens framtida kapacitetsutveckling.
ii. Överväg förbättrat informationsutbyte om tillgången till specifika nationella kapaciteter för att öka civilskyddsmekanismens övergripande effektivitet.
iii. Förbättra förståelsen av utsatta gruppers behov under insatser i nödsituationer.
iv. Förbättra den sektorsövergripande situationsmedvetenhet inom ERCC.
v. Beakta konflikt- och krigsscenarier vid ytterligare kapacitetsutveckling.
vi. Utöka partnerskapen med den privata sektorn där så är lämpligt, inbegripet utveckling av donationshubbar till en bredare kapacitet inom civilskyddsmekanismen.
vii. Överväg beredskapslagring av en bredare uppsättning artiklar för insatser i nödsituationer.

Civilskyddsmekanismens insatser kommer på det hela taget att behöva omfatta mer än traditionell insatskapacitet och stödja intressenter i olika sektorer så att de kan bidra till beredskapen med sin specifika expertis, i enlighet med EU:s strategi för en beredskapsunion.

Förkortningar

CBRN – kemisk, biologisk, radiologisk och nukleär

covid-19 – coronavirussjukdomen covid-19

ECPP – Europeiska civilskyddspoolen

ERCC – Centrumet för samordning av katastrofberedskap

EU – Europeiska unionen

GSS - Global Situation System

civilskyddsmekanismen – Europeiska unionens civilskyddsmekanism

2. Inledning

Enligt artikel 34.2 i beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen ska kommissionen rapportera om vilka framsteg som gjorts med uppnåendet av unionsmålen för resiliens vid katastrofer, kapacitetsmålen och de brister som finns kvar i Europeiska civilskyddspoolen (ECPP), med beaktande av inrättandet av rescEU-kapacitet. Detta ska också omfatta en genomgång av budget- och kostnadsutvecklingen i fråga om insatskapacitet och en bedömning av behovet av ytterligare kapacitetsutveckling på EU-nivå.

Genom denna rapport och det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar med titeln *Union Civil Protection Mechanism capacity development and gaps overview* (inte översatt till svenska) tillhandahåller kommissionen en analys av den viktigaste utvecklingen inom civilskyddsmekanismen från och med 2017 till och med 2024 samt framåtblickande rekommendationer om ytterligare kapacitetsbehov. Syftet är att se till att civilskyddsmekanismen fortsätter att utvecklas och förblir en effektiv resurs som nationella myndigheter kan förlita sig på i nödsituationer, och att den i ett bredare sammanhang bidrar till genomförandet av EU:s strategi för en beredskapsunion.

Det dynamiska risk- och hotlandskap som Europa befinner sig i tvingar redan civilskyddsmekanismen att anpassa de verktyg som står till dess förfogande till oförutsedda omständigheter för att bistå medlemsstaterna och de deltagande staterna på sätt som ansågs otänkbara för bara ett årtionde sedan. Inom ramen för en beredskapsunion kan civilskyddsmekanismen och, mot bakgrund av det särskilda syftet med denna rapport, den insatskapacitet som står till dess förfogande, ge ett konkret och operativt bidrag till en mer proaktiv, bättre samordnad och mer omfattande krishanteringsstrategi.

Rapporten innehåller därför ett antal rekommendationer för att göra ytterligare framsteg med civilskyddsmekanismens insatskapacitet. Rekommendationerna bygger på det bifogade arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar och dess analys av det nuvarande risk- och hotlandskapet, på överenskomna planeringsantaganden enligt de unionsomfattande katastrofscenarier som utarbetats, på lärdomar som dragits från den senaste tidens insatser inom civilskyddsmekanismen samt på de senare årens utveckling av den operativa insatskapaciteten.

3. Rekommendationer om civilskyddsmekanismens insatskapacitet

Den första uppsättningen rekommendationer i denna rapport avser ECPP, den andra uppsättningen behandlar insatskapaciteten inom rescEU och den tredje uppsättningen rör bredare rekommendationer som bidrar till att stärka civilskyddsmekanismens kapacitet att ingripa vid katastrofer. Sammantaget syftar dessa rekommendationer till att vidareutveckla civilskyddsmekanismens insatskapacitet, vilket bidrar till att stärka EU:s krishanteringsförmåga. I rapportens slutsatser finns en sammanfattning av rekommendationerna.

a. Rekommendationer för Europeiska civilskyddspoolen (ECPP)

i. Åtgärda kapacitetsbrister

ECPP bygger på två pelare: i) kvalitetssäkring, genom ett certifieringssystem, för att säkerställa att civilskyddsmekanismens standarder uppfylls vid insatser, och ii) bättre förutsägbarhet i fråga om tillgänglig insatskapacitet när civilskyddsmekanismen aktiveras. ECPP utgörs av moduler, annan insatskapacitet (däribland stödartiklar) och olika kategorier av experter. Dessa utgörs samtliga av

nationell kapacitet som medlemsstater och deltagande stater frivilligt ställer till förfogande för ett eller flera år och som kan sättas in vid en aktivering av civilskyddsmekanismen. ECPP är en av de centrala pelarna i civilskyddsmekanismens insatskapacitet och representerar medlemsstaternas solidaritetsåtagande i händelse av katastrofer. I genomsnitt **står ECPP för ungefär en fjärdedel av den kapacitet som sätts in vid aktivering av civilskyddsmekanismen** (se figur 10 på sidan 32 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar). En förstärkning av ECPP skulle säkerställa att solidaritet mellan medlemsstater/deltagande stater förblir en källa till styrka för EU i kristider. Rekommendationerna nedan är avsedda att främja ett samordnat tillvägagångssätt för att uppnå de nyligen reviderade kapacitetsmålen för ECPP genom att ge ytterligare incitament för medlemsstaterna att ställa kapacitet till ECPP:s förfogande.

En jämförelse mellan den kapacitet som registrerats i ECPP och de nyligen reviderade kapacitetsmålen presenteras i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar (se bilaga 1, sidan 45). **Kapacitet för bekämpning av skogsbränder från luften** är fortfarande underrepresenterad i den registrerade ECPP-kapaciteten, och helikopterbaserade moduler saknas helt. Vissa typer av **sjukvårdskapacitet** är också en utmaning för ECPP. Det finns framför allt ett behov av mobila laboratorier för biosäkerhet, liksom av specialiserade sjukvårdsteam, där endast en kapacitet håller på att genomgå certifiering jämfört med de åtta kapaciteter som anges i målet. Även om två kapaciteter för medicinsk evakuering håller på att genomgå certifiering för att uppfylla ECPP:s kapacitetsmål finns det fortfarande en ihållande brist inom civilskyddsmekanismen när det gäller medicinsk evakuering och medicinsk evakuering av patienter med mycket smittsamma sjukdomar, eftersom befintlig rescEU-kapacitet och planerad ECPP-kapacitet sammantaget inte uppfyller den kapacitet för medicinsk evakuering som anges i det bredare unionsmål 4 för resiliens vid katastrofer, ”Agera – förbättra civilskyddsmekanismens insatskapacitet”, som fastställer prestationsmål för civilskyddsmekanismens insatskapacitet (arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, sidorna 26–28).

I de senaste kapacitetsmålen för ECPP har även ett antal saknade kapaciteter lagts till för ECPP. Ytterligare insatskapacitet bör ställas till ECPP:s förfogande för hantering av **föroreningsincidenter till havs, längs kuster och i inlandsvatten**. Dessa nya luckor är linje med de i allmänhet mer komplexa katastrofer som civilskyddsmekanismen förväntas hantera. De omfattar insatskapacitet såsom **broar och elproduktion, och det finns ett uppenbart behov av logistik- och transportkapacitet**. Dessa identifierade luckor bör prioriteras i ytterligare frivilliga åtaganden från medlemsstater/deltagande stater.

ii. Stärka samordningen mellan medlemsstater/deltagande stater för att aktivt sträva efter att uppnå kapacitetsmålen

Beslutet att erbjuda och registrera kapacitet i ECPP fattas fortfarande helt och hållet internt av medlemsstaten/den deltagande staten. Detta frivilliga förfarande är ett väsentligt inslag i ECPP och bör bibehållas. **Samordnade insatser för att förbättra uppfyllandet av kapacitetsmålen genom ECPP-resurser skulle dock stärka civilskyddsmekanismens insatskapacitet** och samtidigt innebära att medlemsstaternas/de deltagande staternas och kommissionens resurser som krävs för att erbjuda, certifiera och registrera kapacitet i ECPP utnyttjas så effektivt som möjligt.

Som en följd av de nya ambitiösa kapacitetsmål för ECPP som fastställs i kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/704 har den nuvarande uppfyllandenivån för kapacitetsmålen sjunkit från cirka 31 % till cirka 15 % av de angivna kapacitetsmålen. Detta beror till stor del på en övergripande kvantitativ ökning av ECPP:s sammansättning i enlighet med de nya målen. De eftersträvade

kapacitetsmålen har ökat med i genomsnitt 160 % för varje befintlig kapacitetskategori. Antalet olika kapacitetstyper som anges i målen har också ökat betydligt, från 37 till 50 olika kapacitetstyper. Detta gap bör betraktas som tillfälligt under den tidsperiod då medlemsstater/deltagande stater anpassar sina erbjudanden till ECPP-målen och de erbjudna kapaciteterna genomgår certifieringsförfarandet.

Samordning mellan och med medlemsstater/deltagande stater i arbetet med att uppnå dessa mål kan medföra betydande fördelar genom att medlemsstater/deltagande stater får möjlighet att fatta mer välgrundade beslut om vilka kapaciteter de bör prioritera att erbjuda ECPP. Regionala diskussioner om planerade ECPP-erbjudanden kan skapa möjligheter att dela kostnader genom **utveckling av multinationella moduler och främja en mer balanserad geografisk spridning inom det område som omfattas av civilskyddsmekanismen** för relevanta kapacitetstyper beroende på den lokala/regionala riskprofilen.

Kommissionen kan också aktivt stödja ett mer koordinerat arbete med att uppnå civilskyddsmekanismens kapacitetsmål genom en rad olika åtgärder, till exempel genom att ge incitament för registrering av de kapacitetstyper som behövs och utnyttja befintliga forum för att främja samordning mellan medlemsstater/deltagande stater. Kommissionen skulle kunna organisera diskussioner i befintliga forum såsom kommissionens expertgrupp för kapaciteter och i andra tekniska sammanhang, och även i civilskyddskommittén, för att **främja informationsutbyte om de ECPP-erbjudanden som planeras**. Sådana diskussioner kan arrangeras antingen per kapacitetskategori eller per risk. De kan baseras på befintliga politiska mål såsom unionsmål 4 för resiliens vid katastrofer, ”Agera – förbättra civilskyddsmekanismens insatskapacitet”, som fastställer kritiska kapacitetskategorier, och på de katastrofscenarier som utarbetats och ger värdefulla kapacitetsrelaterade insikter (en översikt över omfattningen av nuvarande unionsmål 4 för resiliens vid katastrofer finns i avsnitt 3 b på sidan 23 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar).

Diskussioner på regional nivå om möjliga ECPP-registreringar skulle också göra det möjligt för nationella myndigheter att eftersträva en rimlig geografisk fördelning av ECPP-kapacitet och samtidigt identifiera möjligheter att utveckla multinationella moduler som fördelar bördan av att upprätthålla kapaciteten på flera berörda aktörer. Att snabbt få i gång och främja diskussionerna skulle vara ett billigt sätt för kommissionen att stödja ett mer samordnat tillvägagångssätt för att uppnå de kapacitetsmål som anges i kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/704[1].

Samordning av ECPP-registreringar skulle också bidra till att identifiera ECPP-strategins begränsningar. Mål som inte kan uppnås genom ECPP trots samordning från medlemsstaternas/de deltagande staternas sida skulle kunna åtgärdas direkt med hjälp av rescEU eller andra instrument, såsom samarbete med den privata sektorn eller tredjeländer.

iii. Förstärkning av anpassningsbidrag

Ett **förstärkt system för anpassningsbidrag för ECPP** skulle kunna bidra till att icke uppfyllda kapacitetsmål uppnås.

[1] **Kommissionens rekommendation av den 8 februari 2023 om unionsmål för resiliens mot katastrofer 2023/C 56/01**
C/2023/400

Medlemsstater/deltagande stater som erbjuder kapacitet till ECPP är berättigade till anpassningsbidrag för ECPP som ger ekonomiskt stöd för reparationer och uppgraderingar som förbättrar den erbjudna kapacitetens beredskap och användbarhet under civilskyddsmekanismens insatser. Sedan anpassningsbidragen infördes har i genomsnitt 4–5 miljoner euro per år beviljats i anpassningsbidrag. Även om de nationella myndigheterna fortfarande ansvarar för att inrätta och upprätthålla den nationella kapacitet som de registrerar i ECPP säkerställer kommissionen att den registrerade kapaciteten kan sättas in och verka i internationella sammanhang.

I de nuvarande utvärderingskriterierna för att bevilja anpassningsbidrag för ECPP beaktas huruvida ett föreslaget **anpassningsbidrag bidrar till att ett icke uppfyllt kapacitetsmål för civilskyddsmekanismen uppnås**. Om detta kriterium betonas ytterligare i utvärderingsförfarandet skulle det ge de medlemsstater som ansöker om anpassningsbidrag incitament att prioritera icke uppfyllda kapacitetsmål i sina erbjudanden för ECPP.

En **förstärkning av budgeten för programmet för anpassningsbidrag** skulle ge kommissionen möjlighet att fortsätta stödja de medlemsstater/deltagande stater som ställer nationell kapacitet till förfogande för civilskyddsmekanismens insatser.

iv. Incitament för ECPP-erbjudanden och ECPP-insatser

Vid aktivering av civilskyddsmekanismen berättigar den ECPP-kapacitet som sätts in till en medfinansiering på 75 % av de stödberättigande kostnaderna för transport och drift av kapaciteten. Även om denna medfinansieringsnivå är fördelaktig jämfört med icke registrerad kapacitet, som bara är berättigad till en medfinansiering på 75 % för transport av kapaciteten (och inte för driftskostnaderna) under en insats inom civilskyddsmekanismen, skulle medfinansieringsnivåerna inom ECPP kunna anpassas för att ge ytterligare incitament för registrering av kapaciteter. **En ökning av finansieringen för transport och drift av ECPP-kapacitet till upp till 100 %** skulle stärka medlemsstaternas/de deltagande staternas stöd för att erbjuda ECPP ytterligare kapacitet genom att undanröja osäkerheten om kostnaderna för framtida insättning av den kapacitet som ställs till förfogande inom ramen för civilskyddsmekanismen. En sådan anpassning av villkoren för medfinansiering skulle gynna framtida ECPP-erbjudanden och ECPP-insatser genom att motivera medlemsstaterna att göra mer av sin nationella kapacitet tillgänglig för ECPP och att sätta in den.

b. Rekommendationer för rescEU

RescEU är den andra pelaren i civilskyddsmekanismens insatskapacitet. RescEU har snabbt blivit en etablerad operativ resurs och har genomfört 231 insatser mellan 2019 och 2024 (se figur 18 på sidan 40 i arbetsdokument från kommissionens avdelningar). RescEU har tillhandahållit livräddande stöd i en rad olika katastrofscenarier, från frigörande av beredskapslager i samband med Rysslands anfallskrig mot Ukraina till jordbävningen i Turkiet och Syrien 2023 och covid-19-pandemin, och har regelbundet satt in kapacitet för luftburen skogsbrandsbekämpning under Europas skogsbrandssäsonger.

i. Multifunktionell kapacitet för flera användningsområden och specialiserat stöd

Såsom anges i analysen i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar (sidan 8–15) kan rescEU i framtiden förväntas behöva tas i anspråk för ett ökat antal nödsituationer och för fler typer av nödsituationer. Även om det kanske inte är realistiskt att försöka inrätta rescEU-kapacitet i den kvantitet som anges i de katastrofscenarier som utarbetats inom ramen för civilskyddsmekanismen kan

denna scenarioanalys tillsammans med de operativa erfarenheterna från senare tids aktiveringar av civilskyddsmekanismen fungera som en vägledning för en **tvådelad strategi för framtida rescEU-utveckling** med en särskild inriktning på att komplettera registrerad ECPP-kapacitet.

För det första **bör multifunktionell kapacitet för flera användningsområden som kan ge stöd i en mängd olika scenarier uppmärksammas**, samtidigt som den strategiska betydelsen av kapacitet som är särskilt anpassad för specifika nödsituationer beaktas. Där så är möjligt är kapacitet som kan lånas ut och sedan återlämnas för att sättas in i andra nödsituationer att föredra. Kapacitet som ger drabbade befolkningsgrupper tillgång till samhällsviktiga tjänster som drabbats av störningar på grund av nödsituationer erbjuder genomgående en större operativ flexibilitet, eftersom de är inriktade på att tillgodose en relativt fast uppsättning behov hos den drabbade befolkningsgruppen jämfört med kapacitet som är inriktad på en viss risk. Översvämningar, konfliktscenarier, skogsbränder, jordbävningar, storskaliga befolkningsförflyttningar och andra nödsituationer innebär i samtliga fall att personer behöver **nödboende, energi, telekommunikationer och lämplig medicinsk vård**, och även att det behövs **transportrelaterad kapacitet** för att förflytta sådan utrustning eller den drabbade befolkningen. Omfattande investeringar i insatskapacitet på EU-nivå som tillgodoser dessa behov ger ett garanterat värde.

Storskaliga nödsituationer, såsom en större jordbävning, kan snabbt uttömma den nationella kapaciteten och göra slut på relevanta beredskapslager. Erfarenheterna från mindre omfattande nödsituationer såsom översvämningar visar också att marknadsutbudet i omgivande områden snabbt uttöms, vilket gör det svårt att tillhandahålla den drabbade befolkningsgruppen de artiklar den behöver. En väl utplacerad strategisk reserv av allmänt efterfrågad kapacitet på kontinental nivå kan bidra till ett utnyttjande av Europas storlek för hantering av katastrofer på nationell nivå och ge medlemsstater/deltagande stater möjlighet att rikta mer av sina resurser på att utveckla kapacitet som är specifik för deras särskilda riskprofiler.

Sådana åtgärder säkerställer att en större andel av den drabbade befolkningen snabbt får hjälp och frigör samordningskapacitet vid en nödsituation. Samordningskapacitet som frigörs på EU- och medlemsstatsnivå skulle på ett bättre sätt kunna inriktas på insättande av specialistkapacitet som är specifik för typen av nödsituation och som kan vara svårare att identifiera och sätta in inom ramen för nationella system.

För det andra visar de scenarier som utarbetats inom ramen för civilskyddsmekanismen på ett behov av att **samtidigt identifiera och utveckla viktig specialiserad kapacitet** som det inte är kostnadseffektivt att utveckla på nationell nivå i den kvantitet som behövs. Utvecklingen av kapacitet för luftburen skogsbrandsbekämpning och CBRN-relaterad kapacitet är de främsta exemplen på en framgångsrik tillämpning av denna strategi under senare år, med nära samordning mellan medlemsstater/deltagande stater och kommissionen. Denna nära samordning kommer att fortsätta att utnyttjas vid potentiell framtida utveckling av sådan kapacitet. Civilskyddsmekanismens initiativ för utarbetande av scenarier ger olika indikationer på potentiella framtida behov inom **CBRN-relaterade områden** och inom **specialiserad medicinsk expertis** för särskilda risker, bland annat behandling av krigsskador och/eller masskadehändelser.

ii. Proaktiv förstärkning

Civilskyddsmekanismen har investerat en betydande del av sin budget (3,2 miljarder euro 2019–2024) i att utveckla kapacitet som medlemsstaterna/de deltagande staterna och kommissionen ansåg vara tillräckligt kritiska för att motivera en förstärkning utöver beredskapen hos de enskilda medlemsstaterna. Mot bakgrund av det föränderliga risk- och hotlandskapet bör sådana **investeringar i rescEU fortsätta och förstärkas** där så är möjligt för att civilskyddsmekanismen i framtiden ska kunna stödja medlemsstater/deltagande stater i storskaliga nödsituationer som är alltför omfattande för den nationella kapaciteten.

Nuvarande bidrag för att inrätta och upprätthålla rescEU-kapacitet upphör 2027, när innevarande fleråriga budgetram för perioden 2021–2027 löper ut. Om finansiering för att upprätthålla den befintliga rescEU-kapaciteten inte görs tillgänglig kommer den kapacitet som inrättats att upphöra eller avvecklas och de betydande investeringar som gjorts i utvecklingen av den att gå förlorade. Detta inbegriper strategiska beredskapslager för nödbostäder, nödkraftsproduktion, CBRN-utrustning och medicinska artiklar, liksom den kapacitet för luftburen brandbekämpning som ställts till förfogande varje år sedan 2019.

Luftfartyg för skogsbrandsbekämpning som ställs till förfogande för rescEU-kapaciteten under rescEU:s övergångsfas är särskilt beroende av förutsägbar finansiering, eftersom dessa luftfartyg ställs till förfogande på årsbasis inför skogsbrandssäsongen till dess att en permanent flygflotta för brandbekämpning blir tillgänglig inom rescEU.

Den nuvarande kapaciteten har i hög grad inrättats på ett reaktivt sätt för att hantera pågående eller förestående nödsituationer i en eller flera medlemsstater/deltagande stater. Den har därför främst utnyttjats antingen omedelbart, vid tidpunkten för inrättandet, eller inom ett år därefter. Förmågan att inom ramen för civilskyddsmekanismen snabbt anta genomförandeakter, bevilja bidrag och sedan upphandla material och utrustning så att medlemsstaterna kan inrätta rescEU-kapacitet visar på systemets anpassningsförmåga. Anpassningsförmåga är avgörande för ett fungerande katastrofhanteringssystem, men en reaktiv strategi behöver kompletteras med ett bättre framåtblickande och en kultur av proaktiv beredskap för att möta utmaningarna i Europas nya risk- och hotlandskap.

Även om civilskyddsmekanismen och dess berörda aktörer insåg behovet av insatskapacitet på EU-nivå som omfattar mer än vad som kan tillhandahållas genom nationella system, nåddes ett samförstånd om konceptet med strategisk insatskapacitet på EU-nivå först efter det att de tragiska skogsbränderna i Portugal under skogsbrandssäsongen 2017 och 2018 påverkade norra Europa. När det gäller ytterligare kapacitet såsom beredskapslager av medicinsk utrustning/CBRN-utrustning och nödbostäder upprepades detta mönster vid två tillfällen, då ytterligare finansiering från Europeiska unionens återhämtningsinstrument gjordes tillgänglig under covid-19-pandemin 2020 samt efter det att Europa 2022 åter drabbades av krig för att göra det möjligt att anta rättsakter reaktivt så att rescEU-kapacitet kan utvecklas för att täcka akuta behov. Detta tillvägagångssätt är kostsamt och mindre effektivt, eftersom det innebär att material och expertis måste upphandlas under tidspress eller under en period med stor global efterfrågan, vilket var fallet under covid-19-pandemin.

Att proaktivt stärka rescEU som en insatskapacitetsreserv på EU-nivå ligger direkt i linje med nyckelåtgärd 26 i EU:s strategi för en beredskapsunion, som pekar på behovet av att stärka befintlig rescEU-kapacitet i kombination med identifiering av ytterligare viktig kapacitet som potentiellt behöver

utvecklas på EU-nivå. För att effektivt stärka rescEU-kapaciteten bör dess utveckling komplettera utvecklingen inom andra initiativ såsom ECPP, för att dra nytta av de respektive fördelarna så att resurserna utnyttjas så effektivt som möjligt.

För de utmaningar som väntar när det gäller klimatförändringarna och den geopolitiska utvecklingen krävs att civilskyddsmekanismen drar lärdom av erfarenheterna från inrättandet av rescEU. För att uppnå sin potential som en strategisk insatskapacitet **måste utvecklingen av rescEU ske innan nödsituationerna uppstår**. Såsom framhålls i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar har civilskyddsmekanismen genom resultatet av initiativet för utarbetande av scenarier i samråd med medlemsstaterna gett en väl underbyggd översikt över vilka kapaciteter som krävs för att hantera de 16 mest akuta risker som analyserats.

iii. Påfyllning av beredskapslager efter insatser

En stor del av rescEU-beredskapslagren har redan använts i samband med covid-19-pandemin, jordbävningen i Turkiet 2023 och Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Samtidigt som den stora efterfrågan understryker vikten av rescEU-kapacitet på EU-nivå minskas rescEU-beredskapslagrens tillförlitlighet i framtiden på grund av bristande finansiering och avsaknad av smidiga mekanismer för att fylla på förbrukade beredskapslager.

På grund av det höga utnyttjandet av beredskapslager som framgår av arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar (sidorna 39–41) finns inte tillräcklig finansiering för att återställa det fulla operativa värdet för flera av de viktiga beredskapslager som skapades för att tillgodose behoven till följd av covid-19-pandemin och Rysslands anfallskrig mot Ukraina. När det gäller det totala antalet generatorer som finns tillgängliga i enlighet med de ”resurser för nödförsörjning på energiområdet” som fastställts för rescEU fanns i februari 2025 fortfarande 2 564 generatorer i lager av de 5 630 som ursprungligen upphandlades. Även om ett stort antal generatorer fortfarande finns tillgängliga inom rescEU visar en djupare analys att 98 % av dessa har låg kapacitet och bara kan försörja enskilda hushåll med el. Det finns för närvarande inga medelstora generatorer i lager som kan tillhandahålla tillräcklig energi för kritisk infrastruktur såsom sjukhus. Innan ytterligare finansiering har tillhandahållits och lagren av generatorer har fyllts på är det praktiskt taget omöjligt att sätta in energikapacitet från rescEU för att stödja relevant infrastruktur.

Liknande utmaningar finns när det gäller beredskapslager av resurser för tillfälligt boende. Den kapacitet som för närvarande finns tillgänglig och den som fortfarande är under upphandling kan hysa 9 000 personer, vilket är en storleksordning lägre än den lägsta kapacitet för nödboende som anges som nödvändig enligt initiativet för utarbetande av scenarier.

Trots ett erkännande av vikten av att hålla strategiska lager av kritiska artiklar i beredskap för att stödja medlemsstater/deltagande stater vid storskaliga nödsituationer påverkar budgetbegränsningar tillgången till sådana lager. På grund av tidigare insatser innebär statusen för lagren av nödkraftsgeneratorer och nödbostäder att de skulle vara av begränsad nytta för en medlemsstat/deltagande stat som begär bistånd vid nästa stora nödsituation.

Om lagren, och rescEU-kapaciteten mer generellt, ska förväntas kunna tas i anspråk för att ge snabbt stöd måste deras **operativa beredskap snabbt återställas efter insatser**. Detta inbegriper ett budgetåtagande för att regelbundet återställa skadad utrustning och fylla på förbrukade lager. Detta

skulle stärka rescEU:s strategiska roll som en pelare i civilskyddsmekanismens beredskap och göra att risken för reaktiva inköp på ad hoc-basis på EU-nivå undviks.

iv. Tillfällig förhandsutplacering för effektivare insättande

Medlemsstater kan begära bistånd i form av tillfällig förhandsutplacering av insatskapacitet. Denna möjlighet är desto viktigare mot bakgrund av de utmaningar som det dynamiska risk- och hotlandskapet innebär för Europa. Ökad flexibilitet när det gäller förhandsutplacering av insatskapacitet skulle stärka civilskyddsmekanismens beredskapsinsatser.

Även om det kanske inte alltid är möjligt att exakt förutse hur kapacitet behöver sättas in eftersom de nödsituationer som den inrättats för till sin natur är oförutsägbara, finns det kapacitet för vilken en smidigare användning av **förhandsutplacering avsevärt kan öka resursernas effektivitet**.

Bland annat skogsbränder innebär en särskild möjlighet att innan en katastrof inträffar kombinera civilskyddsmekanismens kapacitet och förmågor på ett sätt som gagnar medlemsstaterna/de deltagande staterna. Civilskyddsmekanismen har insatskapacitet för att stödja medlemsstater/deltagande stater som bekämpar skogsbränder, och övervaknings- och analyskapacitet för att förutse vilka regioner i Europa som mest sannolikt kommer att drabbas av återkommande skogsbränder. Vid behov skulle medlemsstaterna/de deltagande staterna genom civilskyddsmekanismen kunna sträva mot en mer proaktiv användning av tillfällig förhandsutplacering för att göra insättandet av kapacitet mer effektivt. Förhandsutplacering av kapacitet bör göras i nära samordning med relevanta civilskyddsmyndigheter och efter en begäran om bistånd. I detta sammanhang skulle även hänsyn kunna tas till de aktuella driftskostnadernas proportionalitet.

v. Förbättra rescEU-insatsernas effektivitet

RescEU utformades för att bistå en drabbad medlemsstat/deltagande stat när den nationella kapaciteten inte kan ge tillräckligt eller effektivt stöd. Den huvudprincip som tillämpas är att den främsta mekanismen för åtgärder inom ramen för civilskyddsmekanismen fortfarande är solidaritet på nationell nivå. RescEU tillhandahåller bistånd när den totala kapaciteten på nationell nivå och den kapacitet som medlemsstaterna på förhand ställt till ECPP:s förfogande inte kan säkerställa en effektiv insats.

Detta innebär i praktiken att det först måste fastställas vilken nationell kapacitet hos medlemsstaterna/de deltagande staterna som finns att tillgå för att tillgodose en begäran om bistånd innan tillgänglig rescEU-kapacitet övervägs. Detta kan leda till onödiga förseningar av hjälpen till drabbade befolkningsgrupper. I efterdyningarna av stormen Éowyn i januari 2025 drabbades uppskattningsvis 710 000 hushåll av strömavbrott, och 133 000 fastigheter i landet var fortfarande drabbade av strömavbrott fem dagar efter stormen. Danmark och Luxemburg kunde tillmötesgå begäran om bistånd med fem generatorer, men den slutliga mobiliseringen av generatorer som fanns tillgängliga i rescEU-beredskapslagren för att tillgodose behoven skedde inte förrän efter det att medlemsstaterna/de deltagande staterna hade förklarat att de inte kunde avvara tillräcklig nationell kapacitet för att tillgodose Irlands begäran om bistånd.

För att uppnå en effektivare civilskyddsmekanism bör ERCC därför kunna **välja den snabbast tillgängliga och effektivaste insatskapaciteten**. Förenkling av förfaranden sparar tid, särskilt när det gäller kapacitetstyper som sätts in vid katastrofer som utvecklar sig snabbt, såsom CBRN-scenarier eller skogsbränder.

vi. Förenkling av medfinansieringsnivåerna för rescEU

I de nuvarande medfinansieringsnivåerna för rescEU-insatser görs en åtskillnad mellan transportkostnader och driftskostnader, där 100 % av transportkostnaderna kan täckas genom EU-finansiering och 75 % av driftskostnaderna för luftburen släckningskapacitet som omfattas av rescEU. Återstående 25 % av driftskostnaderna för insättning av kapacitet för luftburen skogsbrandsbekämpning inom EU ska täckas av den medlemsstat/deltagande stat som hyser kapaciteten eller den medlemsstat/deltagande stat som begär bistånd. I två fall är upp till 100 % av driftskostnaderna berättigade till EU-finansiering. Dessa inbegriper kostnader för kapacitet som inrättats för insatser vid ”risker med låg sannolikhet och stora konsekvenser” (*Lo–Hi*) och fall då rescEU-insatser görs utanför EU.

I praktiken gör åtskillnaden mellan medfinansieringsnivåerna efter typen av nödsituation de administrativa förfarandena för en nödsituation onödigt komplicerade i förhållande till de aktuella kostnaderna. En granskning av rescEU-bidragen visar att kostnaden för att hyra in en rescEU-kapacitet för luftburen skogsbrandsbekämpning för brandsäsongen 2024 ligger på 1–1,5 miljoner euro, medan bidragen för att inrätta en lämplig motsvarande rescEU-kapacitet uppskattas till 100 miljoner euro. Kostnaden för att sätta in och driva en kapacitet för luftburen skogsbrandsbekämpning under brandsäsongen 2024 kan uppskattas till 400 000 euro per vecka den är i drift. Vid en tillämpning av respektive medfinansieringsnivå för transport och drift innebär detta en genomsnittlig insatskostnad på 64 000 euro (16 %) som det land som hyser kapaciteten eller det land som begär bistånd måste täcka. Merparten av kostnaden för att göra kapacitet tillgänglig på EU-nivå ligger i det inledande tillhandahållandet av kapaciteten och inte i driften av den.

I praktiken påverkar de olika finansieringsnivåerna för driftskostnader inte beslutet om att aktivera civilskyddsmekanismen och rescEU. I samband med en pågående nödsituation som hotar att bli alltför omfattande för den nationella kapaciteten ligger fokus på att snabbt begränsa riskens konsekvenser genom att aktivera tillgängliga resurser oavsett finansieringsnivå. Jämfört med den initiala kostnaden för att inrätta en kapacitet och den totala kostnaden för att sätta in kapaciteten i en nödsituation är den icke medfinansierade delen av driftskostnaderna marginell och saknar praktisk betydelse.

Genom att **införa samma stödberättigande finansieringsnivå på 100 % för transport och drift av rescEU-kapaciteter** och ta bort avvikande regler för Lo–Hi-kapacitet skulle den administrativa bördan för alla parter som är involverade i nödsituationen förenklas och det stöd som civilskyddsmekanismen tillhandahåller medlemsstater/deltagande stater bli mer enhetligt.

vii. Förenklad upphandling

Enligt artikel 12.3b i beslut nr 1313/2013/EU[2] har kommissionen möjlighet att direkt förvärva, hyra, leasa eller på annat sätt anlita kapacitet om så behövs, men en motsvarande genomförandeakt måste antas där det fastställs vilken kapacitet och kvantitet som ska upphandlas. Även om en genomförandeakt kan antas i enlighet med ett skyndsamt förfarande kan detta administrativa steg potentiellt innebära en avsevärd försening av upphandlingen med flera veckor, med operativa konsekvenser.

I storskaliga nödsituationer, såsom Rysslands anfallskrig mot Ukraina eller covid-19-pandemin, ger civilskyddsmekanismen medlemsstater/deltagande stater möjlighet att samordna sina upphandlingsbehov av kritisk kapacitet i större kontrakt som kan upphandlas snabbare än vad enskilda

[2] Beslut – 2013/1313 – SV – EUR-Lex.

medlemsstater/deltagande stater skulle kunna göra på egen hand. Detta skyddar medlemsstater/deltagande stater från globala bristsituationer och dynamiska prisfluktuationer genom att köparmakten kombineras och konkurrens mellan medlemsstater/deltagande stater undviks. Bristen på stora generatorer och personlig skyddsutrustning under de inledande skedena av Rysslands krig mot Ukraina och covid-19-pandemin visar på den globala marknadens dynamiska karaktär i storskaliga nödsituationer. Om kravet på en genomförandeakt vid direkt upphandling togs bort skulle kommissionen ges möjlighet att agera snabbt för att säkra den kapacitet som behövs innan den globala efterfrågan överstiger tillgången eller priserna ökar dramatiskt. **En förenkling av förfarandet för direkt upphandling skulle göra det möjligt att utnyttja den fulla potentialen i detta verktyg inom civilskyddsmekanismen**.

Kommissionen skulle också kunna utnyttja de bredare möjligheter till gemensam upphandling som ges i artikel 168.3 i EU:s reviderade budgetförordning som antogs i september 2024[3]. I enlighet med den nya förordningen skulle kommissionen kunna stödja flera medlemsstater genom att agera som en inköpscentral för medlemsstater som vill upphandla liknande utrustning, och därigenom utnyttja stordriftsfördelar för att erhålla bättre priser för medlemsstaterna och stödja upphandling av kompatibel utrustning.

c. Bredare överväganden för utvecklingen av insatskapacitet

Även om rekommendationerna ovan anges specifikt för antingen ECPP-kapacitet eller rescEU-kapacitet berör de alla instrument för insatskapacitet och syftar till att främja utvecklingen av civilskyddsmekanismens insatskapacitet ur ett systemperspektiv. Detta inbegriper ett fokus på förändringar som är relevanta för både rescEU och ECPP samt en närmare koppling till intressenter som för närvarande befinner sig i utkanten av eller utanför civilskyddsmekanismens verksamhet.

i. Prestationsbaserat tillvägagångssätt för kapacitetsutveckling

I takt med att de kapacitetsinstrument som finns att tillgå för insatser inom civilskyddsmekanismen har utökats har civilskyddsmekanismen börjat mäta de framsteg som gjorts med att tillgodose kapacitetsbehoven genom prestationsbaserade mål. Även om kapacitetsbaserade mål för ECPP fortfarande är ett relevant verktyg för att utforma ECPP:s sammansättning infördes inom ramen för unionsmål 4 för resiliens vid katastrofer (”Agera – förbättra civilskyddsmekanismens insatskapacitet”) prestationsmål som omfattar alla insatsmöjligheter inom mekanismen. Detta ger en mer heltäckande översikt över civilskyddsmekanismens beredskapsnivå på viktiga områden. Tillvägagångssättet med att mäta framstegen i kapacitetsutvecklingen genom prestandaindikatorer bör fortsätta och utökas. Framtida ansträngningar för att åtgärda kapacitetsbrister bör inriktas på den sammantagna effekten av alla instrument inom civilskyddsmekanismen, inbegripet ECPP, rescEU, den privata marknaden och, vid behov, direkt upphandling inom ett visst beredskapsområde. Genom en kontinuerlig övervakning och **analys av kapaciteten hos civilskyddsmekanismen som helhet** och jämförelse med det sammanhang som mekanismen befinner sig i säkerställs att den lämpligaste insatskapaciteten inom mekanismen utnyttjas för att på ett effektivt sätt stödja medlemsstater/deltagande stater i nödsituationer.

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget (omarbetning).

ii. Civilskyddsmekanismens förmåga att komplettera nationell kapacitet

Den kapacitet och de brister som behandlas i denna rapport rör enbart kapacitet inom ramen för ECPP och rescEU. Det finns ingen EU-översikt över annan befintlig nationell kapacitet i medlemsstaterna och de deltagande staterna. Att en EU-övergripande översikt över nationell kapacitet saknas är naturligt för ett område där EU bara har en stödjande befogenhet. Storskaliga nödsituationer såsom covid-19-pandemin har visat att **en översikt över specifika nationella kapaciteter i vissa fall kan spela en viktig roll för civilskyddsmekanismens övergripande effektivitet** (t.ex. när det gäller intensivvårdsplatser och tillgång till brännskadeavdelningar). Samtidigt som de nationella myndigheternas primära roll i katastrofhanteringen respekteras skulle civilskyddsmekanismens möjligheter att vid behov snabbt stödja medlemsstater/deltagande stater kunna förbättras genom ett ökat informationsutbyte om tillgången till nationell kapacitet, inklusive beredskapslager. En EU-omfattande kunskap om viktiga beredskapslager är särskilt viktig för genomförandet av en EU-omfattande strategi för beredskapslager i enlighet med nyckelåtgärd 9 i avsnitt 2, ”Resiliens hos centrala samhällsfunktioner”, i EU:s strategi för en beredskapsunion. Informationsutbytet skulle kunna vara begränsat till särskilda omständigheter, men om metoderna och förfarandena för ett sådant utbyte av uppgifter utarbetas i förväg skulle civilskyddsmekanismen snabbt kunna utöka uppgiftsutbytet vid behov och agera i enlighet därmed.

iii. Utsatta grupper

Med stöd i en av de viktigaste övergripande rekommendationerna från civilskyddsmekanismens initiativ för utarbetande av scenarier framhålls i unionsmålen för resiliens vid katastrofer behovet av en inkluderande strategi för civilskydd som ser till att ingen lämnas utanför i en nödsituation. När det gäller kapaciteten att tillhandahålla tjänster för den drabbade befolkningen måste det på ett systematiskt sätt övervägas hur behoven hos utsatta befolkningsgrupper, såsom vissa åldersgrupper eller personer med funktionsnedsättning, kommer att tillgodoses. Kapacitet som sätts in samband med en aktivering av civilskyddsmekanismen agerar per definition i en storskalig nödsituation som påverkar ett stort antal människor, däribland personer med särskilda behov. Att sådana behov tillgodoses bör även fortsättningsvis beaktas på lämpligt sätt vid utvecklingen av insatskapacitet, bland annat i insatskapacitetens operativa förfaranden och i utbildning och övningar. Civilskyddsmekanismen har en skyldighet och har åtagit sig att **beakta behoven hos utsatta grupper under insatser i nödsituationer** och att se till att kapaciteten är anpassad för att tillgodose de olika behoven hos drabbade befolkningsgrupper, däribland personer med funktionsnedsättning.

iv. Sektorsövergripande situationsmedvetenhet inom ERCC

Civilskyddsmekanismen har en rad olika verktyg för situationsmedvetenhet till sitt förfogande för att övervaka och förutse utvecklingen på global nivå och generera informationsprodukter för sina intressenter i nödsituationer. Nyligen inrättades systemet för global lägesbedömning (Global Situation System, GSS), som sammanställer information från flera källor i en interaktiv GIS-baserad instrumentpanel. Detta i kombination med Copernicus katastrofhanteringstjänst och dess riskspecifika övervakningsplattformar, som till exempel kan övervaka översvämningar, skogsbränder och torka, ger redan i dag ERCC möjlighet att utnyttja en stor mängd information. Civilskyddsmekanismens intressenter får genom denna kapacitet tillgång till användbara resurser som bidrar till en effektiv operativ verksamhet.

Sektorsspecifik övervakning sker på både EU-nivå och nationell nivå i fråga om kritiska tjänster såsom energi och transporter, med det finns **för närvarande ingen gemensam lägesbild där översikter över**

flera sektorer i realtid kombineras med risker för att underlätta en bedömning av potentiella konsekvenser på europeisk nivå. ERCC får bara kännedom om en större infrastrukturrelaterad störning via civilskyddsmyndigheterna i det land som drabbats eller via rapporter i offentliga medier. ERCC bör fortsätta med och utöka stödet till medlemsstaternas hantering av de sektorsövergripande konsekvenserna av olika kriser, baserat på förstärkt planering och mer omfattande analyser och situationsmedvetenhet. Detta skulle direkt stödja nyckelåtgärd 3, ”Stärka Centrumet för samordning av katastrofberedskap (ERCC)”, och nyckelåtgärd 25, ”Inrätta en krissamordningshubb för EU”, i EU:s strategi för en beredskapsunion. Ett första steg mot en mer integrerad strategi skulle vara att integrera aktuella, icke-säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter från de nationella civilskyddsmyndigheterna i GSS. En sådan integrering skulle gynna såväl ERCC som de nationella civilskyddsmyndigheterna och ge civilskyddsmekanismen tillgång till en gemensam lägesbild på europeisk nivå. På så sätt skulle ett förstärkt ERCC på ett systematiskt sätt få direkt tillgång till befintliga sektorsövervakningssystem som förbättrar dess situationsmedvetenhet, samtidigt som medlemsstater/deltagande stater kan ges information om potentiella störningar i kritiska tjänster.

v. Beaktande av konflikt- och krigsscenarier

Det primära syftet med civilskyddsmekanismen har varit att begränsa konsekvenserna av naturkatastrofer eller olyckshändelser för människor och miljön. Risk- och hotbilden har dock förändrats i grunden genom Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Den traditionella aktiveringen av civilskyddsmekanismen förväntas fortsätta på samma nivå på grund av klimatförändringarnas tilltagande effekter, men civilskyddsmekanismens roll behöver också vidareutvecklas för att skydda Europas invånare i konflikt- och försvarsrelaterade scenarier.

Den civila och militära samordningen behöver stärkas på ett sätt som går **utöver samordningen av separata verksamheter i en nödsituation och i riktning mot ett helhetsperspektiv genom inrättande av omfattande civil-militära beredskapsarrangemang i enlighet med nyckelåtgärd 22 i avsnittet ”Civil-militärt samarbete” i EU:s strategi för en beredskapsunion**. I scenarioinitiativet framhölls betydelsen av att utveckla denna relation och ta itu med återstående utmaningar, så att olika delar av den offentliga förvaltningen arbetar för att befolkningen inte ska drabbas, särskilt i konfliktscenarier.

Beaktande av konflikt- och krigsscenarier för att främja en närmare civil-militär samordning inom krishantering kan fungera som en utgångspunkt för en bredare utveckling av standarder för dubbla användningsområden för teknik, vilket ger en avkastning på investeringarna för båda sektorerna där detta är genomförbart.

Civilskyddsmekanismen bör på ett systematiskt sätt dra lärdom av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, bland annat genom civilskyddsmekanismens förfarande för erfarenhetsåterföring. Den skulle kunna stödja förberedelser i nationella katastrofhanteringssystem inför potentiella framtida liknande scenarier. Detta inbegriper lärdomar som dragits av ukrainska katastrofhanterings- och civilskyddsmyndigheter om hur nationella system och civilskyddsmekanismen på bästa sätt kan förberedas för ett konfliktscenario.

Befintliga insatskapaciteter och **möjligheterna för insättande behöver ses över** och omprövas för att fastställa hur de potentiellt kan bidra till **att stödja civilbefolkningen under konflikter eller krig**. För kapacitet som är beroende av militär personal eller utrustning kan det uppstå svårigheter med begränsningar för insättandet eller med att viktiga delar av kapaciteten inte är tillgängliga. Många kapaciteter som syftar till att stödja drabbade personer (sök och räddning, nödboende, nödkraft, logistik

och släckning av skogsbränder) kommer fortsatt att spela en viktig roll för respektive förmåga och kan eventuellt ges ytterligare utbildning i konfliktmedevetenhet, personlig skyddsutrustning eller annan kompletterande utrustning som är relevant för det särskilda konfliktscenariot. **Krishanterings- och krisberedskapsövningar på EU-nivå** och scenariobaserade utbyten är avgörande för att stärka civilskyddsmekanismens kapacitet i konflikt- eller krigssituationer.

vi. Partnerskap med den privata sektorn

Den privata sektorn är en av samhällets viktigaste intressentgrupper och bör därför betraktas som en stark potentiell partner för civilskyddsmekanismen och för EU:s beredskap mer generellt. I den EU-strategi för en beredskapsunion som antagits framhålls behovet av att privata intressenter inkluderas i beredskapen inom alla relevanta sektorer. För civilskyddsmekanismen och civilskyddsåtgärder i synnerhet har denna sektors betydelse redan bekräftats genom unionsmål 5 för resiliens vid katastrofer, ”Säkra – säkerställa ett robust civilskyddssystem”, som pekar på behovet av att **främja partnerskap med aktörer från den privata sektorn på EU-nivå och nationell nivå**. Enheter från den privata sektorn interagerar med den offentliga krishanteringsverksamheten under alla faser av katastrofhanteringscykeln.

Det breda spektrum av intressenter som ingår i ”den privata sektorn” innebär ett nästan oändligt antal ömsesidigt fördelaktiga relationer på operativ och strategisk nivå. Att analysera dessa relationer och utveckla dem till ett permanent inslag i den EU-omfattande beredskapen kan inte överlåtas åt ad hoc-lösningar som utarbetas i en nödsituation. Initiativ som skulle kunna undersökas för att bredda samverkan mellan offentlig krishantering och den privata sektorn kan bland annat vara att

- **formalisera och utöka möjligheterna att utnyttja de privata donationshubbar som drivs och förvaltas av medlemsstater och som genomför kvalitetskontroller av donerade artiklar** som en kapacitet inom civilskyddsmekanismen för att förmedla privat donerat stöd till myndigheterna i ett drabbat land, och som utvecklas till att omfatta donationsöverenskommelser om i förväg fastställda varor och kvantiteter för att minska reaktionstiden och föregripa det administrativa arbete som görs innan en faktisk donation sker i en nödsituation,
- **utveckla nödsituationsarrangemang med relevanta partner inom industrin** för storskaliga nödsituationer såsom pandemier eller konfliktscenarier, men även för icke typiska behov såsom användning av grävmaskiner, containrar eller tipplastbilar, för att stödja nyckelåtgärd 19 i avsnitt 4 i EU:s strategi för en beredskapsunion, ”Utveckla offentlig-privata protokoll för nödsituationer”,
- **öka det ömsesidiga informationsutbytet om hot och risker mellan institutioner, den akademiska världen och privata företag**, däribland försäkringssektorn, för att stödja analys inom krishantering och öka riskmedvetenheten hos civilbefolkningen och i den privata sektorn i enlighet med nyckelåtgärd 21 i avsnitt 4 i EU:s strategi för en beredskapsunion, ”Inrätta ett europeiskt expertcentrum för forskningssäkerhet”,
- **förbättra tillgången till tekniska experter** från den privata sektorn för att stödja beredskaps- och insatsinitiativ, däribland civilskyddsmekanismens utbildnings- och övningsprogram.

En ökad integrering av intressenter från den privata sektorn i krishanteringsverksamheten innebär inte en minskad roll för myndigheterna. Syftet med ett närmare samarbete med den privata sektorn är att undvika att det inrättas parallella beredskaps- och insatsverksamheter och att utnyttja alla möjligheter till samarbete för att förebygga katastrofer och begränsa deras konsekvenser när de inträffar.

vii. Donationshubbar

Donationshubbar som möjliggör förmedling av bistånd in natura från den privata sektorn eller tredjeländer till en drabbad befolkningsgrupp via civilskyddsmekanismen har **visat sig vara ett effektivt sätt att öka civilskyddsmekanismens mervärde**, samtidigt som merkostnaderna hålls nere och myndigheterna i det mottagande landet ges administrativt stöd. Från inledningen av kriget mot Ukraina och fram till april 2025 kunde civilskyddsmekanismen förmedla varor till ett värde av nästan 15 miljoner euro från privata företag och tredjeländer till Ukraina och den region som drabbats av kriget. Detta uppnåddes genom Belgiens och Polens deltagande som värdländer för donationshubbar och bidrag för att driva hubbarna på totalt 3,5 miljoner euro.

För att i framtiden bättre kunna utnyttja civilskyddsmekanismens logistik och administrativa och operativa kanaler och de externa donationernas potential bör hinder för den nuvarande hubbstrategin undanröjas och den operativa flexibiliteten ökas. Eftersom hubbarna skapas inom ramen för rescEU måste de hubbar som inrättas för närvarande ha en tematisk koppling till befintlig rescEU-kapacitet. För insatserna för Ukraina begränsar detta de artiklar som förmedlas via hubbarna till kapacitet som fastställts inom ramen för rescEU, trots kunskapen om att de ukrainska myndigheterna har mycket bredare behov. Inrättandet av sektorspecifika hubbar har varit framgångsrika pilotprojekt. **En utveckling av hubbinitiativet till en bredare kapacitet för att inrätta generella hubbar skulle göra det möjligt för civilskyddsmekanismen att bättre tillgodose behoven i ett drabbat land** och även öppna för nya sätt att samarbeta med den privata sektorn och likasinnade partner i framtida nödsituationer.

Det är viktigt att de medlemsstater/deltagande stater som hyser och förvaltar hubbarna utför kvalitetskontroller av donationer och hanterar leveransen av dem, och därmed säkerställer statlig tillsyn över donationer, vilket är en av civilskyddsmekanismens hörnstenar.

viii. Beredskapslagring

Genom beredskapslagring säkerställs omedelbar tillgång till kritiska varor i händelse av en nödsituation. En sådan strategi kan vara särskilt fördelaktig när det gäller artiklar för vilka den globala efterfrågan snabbt ökar kraftigt, såsom personlig skyddsutrustning och behandlingsmetoder under en global pandemi. Detsamma kan gälla för större artiklar med långa ledtider och ett begränsat antal leverantörer, såsom stora generatorer. Sedan rescEU-beredskapslagren inrättades har de gagnat medlemsstaterna/de deltagande staterna i en rad olika sammanhang genom att ge tillgång till väsentliga artiklar i kvantiteter som överstiger vad som vanligtvis finns att tillgå på nationell nivå.

De nuvarande rescEU-beredskapslagrens mångsidighet understryker ytterligare värdet av dem inför en osäker framtid, och tidigare aktiveringar har visat att även ett begränsat antal lagerkategorier kan bidra till insatser vid naturkatastrofer, epidemier och konfliktscenarier.

De nuvarande rescEU-beredskapslagren är begränsade till väsentliga artiklar för sjukvårds- och CBRN-insatser, elproduktion i nödsituationer och kapacitet för nödboende, och **en utökning av dem till att omfatta artiklar som kan hjälpa katastrofhanteringsaktörer/katastrofhanteringsmyndigheter att ge omedelbart stöd i nödsituationer bör övervägas**. Beredskapslagringen bör helst inriktas på hållbara artiklar som kan lånas ut och användas i olika nödsituationer.

Civilskyddsmekanismens beredskapslagringsinsatser utgör krishanteringssektorns bidrag till EU:s bredare strategi för beredskapslager som för närvarande håller på att utarbetas för att antas i juni 2025.

4. Slutsats

Civilskyddsmekanismen utgör insatskapaciteten på EU-nivå inom Europas katastrofhanteringssektor. Sedan den inrättades har dess insatskapacitet utökats och anpassats till behoven hos de medlemsstater/deltagande stater som den är tänkt att stödja. Denna kontinuerliga utveckling kräver ett engagemang från kommissionens och de nationella civilskyddsmyndigheternas sida för en civilskyddsmekanism som bygger på solidaritet mellan de deltagande länderna.

De konsekvenser av den dynamiska risk- och hotbilden som beskrivs i olika risköversikter och i civilskyddsmekanismens initiativ för utarbetande av scenarier bekräftar en trend som redan noterats i samband med aktiveringar av civilskyddsmekanismen. Utöver den snabba aktivering för hantering av enskilda risker som civilskyddsmyndigheter traditionellt fokuserat på måste civilskyddsmekanismen även kunna tillhandahålla stöd i mer komplexa nödsituationer. Samverkan mellan olika risker och sårbarheter skapar långvariga nödsituationer som är betydligt mer komplexa och som ofta har långtgående effekter.

Mot bakgrund av en förståelse av de utmaningar som civilskyddsmekanismen står inför i kombination med en analys av den befintliga insatskapacitet som mekanismen har tillgång till ges i detta dokument en rad rekommendationer som syftar till att ytterligare utveckla civilskyddsmekanismens insatskapacitet.

De 15 rekommendationerna i denna rapport är grupperade i ECPP- respektive rescEU-specifika rekommendationer, eftersom dessa är de två pelarna i civilskyddsmekanismens insatskapacitet, samt i en tredje kategori med rekommendationer som inte är direkt knutna till någon viss kapacitetstyp utan snarare stöder utvecklingen av insatskapacitet i en vidare bemärkelse.

Rekommendationer för Europeiska civilskyddspoolen (ECPP):

i. Arbeta med att åtgärda de kapacitetsbrister i ECPP som identifieras i denna rapport (t.ex. på områdena släckning av skogsbränder, akutsjukvårdskapacitet, föroreningsincidenter till havs, längs kuster och i inlandsvatten, elproduktion samt transport och logistik).
ii. Stärk samordningen med och mellan medlemsstater/deltagande stater i arbetet med att uppnå kapacitetsmålen.
iii. Förstärk finansieringen av anpassningsbidrag.
iv. Uppmuntra ECPP-registreringar genom att öka finansieringen under insatser.

Rekommendationer för rescEU:

i. Inrikta framtida kapacitetsutveckling främst på multifunktionell kapacitet för flera användningsområden (t.ex. för nödboende, el, telekommunikation, medicinsk vård samt transport och logistik) och, vid behov, kompletterande specialiserad stödkapacitet (t.ex. inom CBRN-relaterade områden eller specialiserad medicinsk expertis för särskilda risker).
ii. Möjliggör en förutsägbar budgetförstärkning för påfyllning av beredskapslager efter insatser för att eftersträva en mer proaktiv strategi.
iii. Gör rescEU-insatserna effektivare genom snabbare beslut om insättande och möjligheter till förhandsutplacering.
iv. Förenkla medfinansieringsnivåerna för insättande av rescEU-kapacitet och rationalisera förfarandet för upphandlingar.

Bredare överväganden för utvecklingen av insatskapacitet:

i. Eftersträva användning av prestationsbaserade mål för civilskyddsmekanismens framtida kapacitetsutveckling.
ii. Överväg förbättrat informationsutbyte om tillgången till specifika nationella kapaciteter för att öka civilskyddsmekanismens övergripande effektivitet.
iii. Förbättra förståelsen av utsatta gruppers behov under insatser i nödsituationer.
iv. Förbättra den sektorsövergripande situationsmedvetenhet inom ERCC.
v. Beakta konflikt- och krigsscenarier vid ytterligare kapacitetsutveckling.
vi. Utöka partnerskapen med den privata sektorn där så är lämpligt, inbegripet utveckling av donationshubbar till en bredare kapacitet inom civilskyddsmekanismen.
vii. Överväg beredskapslagring av en bredare uppsättning artiklar för insatser i nödsituationer.

Utöver dessa rekommendationer kan civilskyddsmekanismen, i takt med att beredskap utvecklas från att enbart ha varit ett ansvarsområde för katastrofhanteringsaktörer/katastrofhanteringsmyndigheter till **en samhällsövergripande fråga**, stödja denna utveckling mot en strategi som inbegriper hela samhället genom att bidra med sina expertkunskaper inom beredskap till sektorer som först nyligen har börjat arbeta med denna fråga. För att klara av de alltmer komplexa utmaningar som väntar kommer civilskyddsmekanismens insatser att behöva omfatta mer än traditionell insatskapacitet vid nödsituationer, i enlighet med målen i EU:s strategi för en beredskapsunion.