EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.6.2025
COM(2025) 286 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Statusrapport om indsatskapaciteterne i EU-civilbeskyttelsesmekanismen

{SWD(2025) 146 final}

Indholdsfortegnelse

1. Resumé 2

Forkortelser 4

2. Indledning 5

3. Henstillinger vedrørende EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter 5

a. Henstillinger vedrørende Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje 6

i. Afhjælpning af kapacitetsmangler 6

ii. Styrkelse af koordineringen mellem medlemsstaterne/de deltagende stater for aktivt at forfølge kapacitetsmål 6

iii. Forøgelse af tilpasningstilskuddene 8

iv. Tilskyndelse til at tilbyde og indsætte kapaciteter 8

b. Henstillinger vedrørende rescEU 9

i. Kapaciteter til flere formål og anvendelser og specialiseret støtte 9

ii. Proaktiv forstærkning 10

iii. Genopfyldning af beredskabslagre efter indsættelse 11

iv. Midlertidig forhåndsplacering med henblik på effektiv indsættelse 12

v. Øget effektivitet af rescEU-indsættelser 12

vi. Forenkling af medfinansieringssatserne for rescEU 13

vii. Forenkling af indkøb 14

c. Bredere overvejelser i forbindelse med udvikling af indsatskapaciteter 14

i. Resultatbaseret tilgang til kapacitetsudvikling 14

ii. EU-civilbeskyttelsesmekanismens kapaciteter til at supplere de nationale kapaciteter i hele Europa 15

iii. Sårbare grupper 15

iv. Tværsektoriel situationsbevidsthed i ERCC 16

v. Overvejelse af konflikt-/krigsscenarier 16

vi. Partnerskaber i den private sektor 17

vii. Donationscentre 18

viii. Beredskabslagre 18

4. Konklusion 19

1. Resumé

Denne statusrapport om kapaciteter udgør den fremadskuende del af rapporteringsforpligtelsen i henhold til artikel 34, stk. 2, vedrørende EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter som fastsat ved afgørelse nr. 1313/2013/EU. Den skitserer en række henstillinger med henblik på yderligere at øge effektiviteten af EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter. Henstillingerne er baseret på analysen af den nuværende situation for EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter som omhandlet i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om EU-civilbeskyttelsesmekanismens kapacitetsudvikling og oversigt over mangler.

Med EU-strategien for en beredskabsunion bevæger Europa sig i retning af et EU-dækkende beredskab på tværs af alle relevante sektorer og interessenter. Som led i reaktionen på ændringer i risiko- og farebilledet kan EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter yde et konkret og operationelt bidrag til en mere proaktiv, bedre koordineret og opskaleret europæisk krisestyringstilgang.

Anmodninger om bistand rettes ikke kun til EU-civilbeskyttelsesmekanismen i forbindelse med typiske civilbeskyttelseskriser såsom naturbrande, jordskælv og oversvømmelser, men også i stigende grad til mere komplekse nødsituationer, hvor flere farer og sårbarheder ofte interagerer og skaber langvarige kriser. For at kunne blive ved med at støtte medlemsstaterne og de deltagende stater i nødstilfælde skal EU-civilbeskyttelsesmekanismen fortsat udvikle sine interne strukturer og processer samt sit samarbejde med eksterne partnere. De 15 centrale henstillinger, der er skitseret i denne rapport, skal være retningsgivende for udviklingen af EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter med fokus på at udvikle dens evne til at imødegå de nye udfordringer og fremme dens beredskabsindsats.

Henstillinger vedrørende Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje:

i. Arbejde hen imod at lukke de mangler i Den Europæiske Civilbeskyttelsespuljes kapacitet, der er konstateret i denne rapport (f.eks. for bekæmpelse af naturbrande, medicinsk nødkapacitet, forurening af have, kyster og indre vandveje, broer, elproduktion samt transport og logistik).
ii. Styrke koordineringen med og mellem medlemsstaterne/de deltagende stater med henblik på at nå kapacitetsmålene.
iii. Øge finansieringen af tilpasningstilskud.
iv. Tilskynde til registrering i Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje ved at øge finansieringen under indsættelsen.

Henstillinger vedrørende rescEU:

i. Fokusere den fremtidige kapacitetsudvikling primært på kapaciteter til flere formål og anvendelser (f.eks. til ly, elektricitet, telekommunikation, lægebehandling samt transport og logistik) og, hvor det er nødvendigt, supplerende specialiserede støttekapaciteter (f.eks. inden for CBRN-relaterede områder eller specialiseret medicinsk ekspertise i forbindelse med specifikke farer).
ii. Give mulighed for en forudsigelig budgetforhøjelse med henblik på genopfyldning af beredskabslagre efter indsættelse og forfølge en mere proaktiv tilgang til kapacitetsudvikling.

iii. Øge effektiviteten, når rescEU-kapaciteter indsættes, gennem hurtigere beslutninger om indsættelse og muligheder for forhåndsplacering.
iv. Forenkle medfinansieringssatserne for indsættelse af rescEU-kapaciteter og strømline indkøbsprocessen.

Bredere overvejelser i forbindelse med udvikling af indsatskapaciteter:

i. Fortsætte med at anvende resultatbaserede mål for den fremtidige kapacitetsudvikling inden for rammerne af EU-civilbeskyttelsesmekanismen.
ii. Overveje bedre udveksling af oplysninger om tilgængeligheden af specifikke nationale kapaciteter for at øge EU-civilbeskyttelsesmekanismens samlede effektivitet.
iii. Forbedre forståelsen af behovene hos sårbare grupper under nødhjælpsaktioner.
iv. Yderligere styrke ERCC's tværsektorielle situationsbevidsthed.
v. Overveje konflikt-/krigsscenarier i forbindelse med yderligere kapacitetsudvikling.
vi. Udvide partnerskaber i den private sektor, hvor det er relevant, herunder udvikling af donationscentre til en bredere kapacitet under EU-civilbeskyttelsesmekanismen.
vii. Overveje at opbygge et lager af en bredere vifte af beredskabsmateriel.

Samlet set vil EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsats skulle række ud over de traditionelle katastrofeberedskabskapaciteter og støtte sektorens interessenter i at bidrage med deres specifikke ekspertise til beredskabet i overensstemmelse med EU-strategien for en beredskabsunion.

Forkortelser

CBRN – Kemisk, biologisk, radiologisk og nuklear

CEMS – Copernicus-Beredskabsstyringstjenesten

Covid-19 – Coronavirussygdom 2019

DRG – Mål for katastrofemodstandsdygtighed

ECPP – Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje

ERCC – Katastrofeberedskabskoordinationscentret

EU – Den Europæiske Union

GSS – Globalt situationssystem

MEDEVAC – Medicinsk evakuering

FFR – Den flerårige finansielle ramme

MS – Medlemsstater

PV – Personlige værnemidler

PS – Deltagende stater

RfA – Anmodning om bistand

SWD – Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene

UCPM – EU-civilbeskyttelsesmekanismen

2. Indledning

I henhold til artikel 34, stk. 2, i afgørelse nr. 1313/2013/EU om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme skal Kommissionen aflægge rapport om de fremskridt, der er gjort med hensyn til at nå målene for katastrofemodstandsdygtighed, kapacitetsmålene og de mangler, der fortsat består, i Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje ("puljen"), under hensyntagen til oprettelsen af rescEU-kapaciteter. Dette skal også omfatte en oversigt over budget- og omkostningsudviklingen i forbindelse med indsatskapaciteter og en vurdering af behovet for at videreudvikle disse kapaciteter.

Ved hjælp af denne rapport og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene ("arbejdsdokumentet") om EU-civilbeskyttelsesmekanismens kapacitetsudvikling og oversigt over mangler ("Union Civil Protection Mechanism capacity development and gaps overview") fremlægger Kommissionen en analyse af den betydelige udvikling i indsatskapaciteten under EU-civilbeskyttelsesmekanismen fra 2017 til 2024 samt fremadskuende henstillinger om yderligere kapacitetsbehov Målet er at sikre, at EU-civilbeskyttelsesmekanismen fortsat udvikler sig og forbliver en effektiv ressource, som de nationale myndigheder kan trække på i nødsituationer, samtidig med at den i en bredere sammenhæng bidrager til gennemførelsen af EU-strategien for en beredskabsunion.

Det dynamiske risiko- og trusselsbillede, som Europa står over for, kræver allerede, at EU-civilbeskyttelsesmekanismen skal tilpasse de værktøjer, den har til rådighed, til uforudsete omstændigheder og bistå medlemsstaterne og de stater, der deltager i EU-civilbeskyttelsesmekanismen, på måder, der blev anset for utænkelige for blot ti år siden. Inden for den bredere strategiske ramme for en beredskabsunion kan EU-civilbeskyttelsesmekanismen og, specifikt med henblik på denne rapport, de indsatskapaciteter, den har til rådighed, yde et konkret og operationelt bidrag til en mere proaktiv, bedre koordineret og opskaleret europæisk krisestyringstilgang.

Med henblik herpå indeholder denne rapport en række henstillinger til, hvordan der kan gøres yderligere fremskridt med EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter. Henstillingerne er baseret på det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene og analysen deri af det nuværende risiko- og trusselsbillede, aftalte planlægningsantagelser i henhold til de EU-dækkende katastrofescenarier, der er udarbejdet, indhøstede erfaringer fra de seneste indsættelser af EU-civilbeskyttelsesmekanismen og udviklingen i de operationelle indsatskapaciteter i de seneste år.

3. Henstillinger vedrørende EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter

Det første sæt henstillinger i denne rapport vedrører Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje, det andet sæt omhandler indsatskapaciteter under rescEU, og det tredje sæt er bredere henstillinger, der bidrager til at styrke EU-civilbeskyttelsesmekanismens kapacitet til at reagere på katastrofer. Samlet set har disse henstillinger til formål at videreudvikle EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter og bidrage til at styrke EU's kriseberedskabskapacitet. Rapportens konklusioner indeholder et sammendrag af henstillingerne.

a. Henstillinger vedrørende Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje

i. Afhjælpning af kapacitetsmangler

Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje er baseret på to søjler: i) kvalitetssikring gennem en certificeringsordning for at sikre overholdelse af EU-civilbeskyttelsesmekanismens standarder i forbindelse med indsatsoperationer og ii) større forudsigelighed med hensyn til tilgængeligheden af indsatskapaciteter, når EU-civilbeskyttelsesmekanismen aktiveres. Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje består af moduler, andre indsatskapaciteter (herunder nødhjælpsforsyninger) og kategorier af eksperter. De er alle nationale kapaciteter, som medlemsstaterne og de stater, der deltager i EU-civilbeskyttelsesmekanismen, har forpligtet sig til at indsætte i et eller flere år og på frivillig basis i tilfælde af en aktivering af EU-civilbeskyttelsesmekanismen. Som en af de centrale søjler i EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapacitet repræsenterer puljen medlemsstaternes engagement i solidaritet i tilfælde af katastrofer. I gennemsnit udgør **Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje ca. 1/4 af de kapaciteter, der indsættes i forbindelse med aktivering af EU-civilbeskyttelsesmekanismen** (jf. figur 10 i arbejdsdokumentet, s. 32). En stærkere pulje vil sikre, at solidariteten mellem medlemsstaterne/de deltagende stater fortsat styrker EU i krisetider. Nedenstående henstillinger har til formål at fremme en koordineret tilgang til forfølgelsen af de nyligt reviderede kapacitetsmål for Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje ved yderligere at tilskynde medlemsstaterne til at engagere sig i puljen.

En sammenligning af de kapaciteter, der er registreret i Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje, med de nyligt reviderede kapacitetsmål, der er fremlagt i det ledsagende arbejdsdokument (se bilag 1 i arbejdsdokumentet, s. 45), afslører flere mangler. **Kapaciteter til bekæmpelse af skovbrande fra luften** er stadig underrepræsenteret med hensyn til de kapaciteter, der er registreret i puljen, idet der slet ikke er nogen helikopterbaserede moduler. Visse typer af **medicinske kapaciteter** udgør også en udfordring for puljen. Der er særligt brug for mobile biosikkerhedslaboratorier, og det samme gælder specialiserede plejehold, hvor kun én kapacitet er ved at blive certificeret i forhold til de otte kapaciteter, der er fastsat i målet. Selv om to medicinske evakueringskapaciteter (MEDEVAC) er ved at blive certificeret for at opfylde kapacitetsmålene for puljen, udgør MEDEVAC og MEDEVAC for meget smitsomme patienter fortsat en mangel for EU-civilbeskyttelsesmekanismen, da en kombination af eksisterende rescEU-kapaciteter og planlagte kapaciteter under puljen stadig ikke opfylder den MEDEVAC-kapacitet, der er skitseret i det bredere mål for katastrofemodstandsdygtighed 4 "Indsats – styrkelse af EU-mekanismens indsatskapacitet", som fastsætter præstationsmål for EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter (arbejdsdokumentet, s. 26-28).

Med de seneste kapacitetsmål for Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje er der også tilføjet en række kapaciteter til puljen, der hidtil ikke har været repræsenteret. Der bør afsættes flere indsatskapaciteter til puljen for at reagere på **forurening af have, kyster og indre vandveje**. Disse nye mangler er i overensstemmelse med de generelt mere komplekse katastrofer, som EU-civilbeskyttelsesmekanismen forventes at skulle sættes ind over for. De omfatter indsatskapaciteter som f.eks. **broer og elproduktion, og der er et klart behov for logistik- og transportkapaciteter**. Yderligere frivillige tilsagn fra medlemsstaterne/de deltagende stater bør prioritere disse identificerede mangler.

ii. Styrkelse af koordineringen mellem medlemsstaterne/de deltagende stater for aktivt at forfølge kapacitetsmål

Beslutningen om at tilbyde og registrere kapaciteter i Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje er stadig helt op til medlemsstaterne/de deltagende stater at træffe internt. Denne frivillige proces er et fast

element i Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje, som bør opretholdes. Ikke desto mindre vil **en koordineret indsats for at øge dækningen af kapacitetsmål gennem puljens ressourcer styrke EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapacitet**, samtidig med at der gøres mest effektiv brug af medlemsstaternes/de deltagende staters og Kommissionens ressourcer, der er nødvendige for at tilbyde, certificere og registrere en kapacitet i puljen.

Som følge af de ambitiøse nye kapacitetsmål for Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje, der er fastsat i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/704, er det nuværende gennemførelsesniveau for kapacitetsmålene faldet til ca. 15 % fra ca. 31 % af de fastsatte kapacitetsmål. Dette skyldes i vid udstrækning en samlet kvantitativ stigning i puljens konfiguration som skitseret i de nye mål. Det ønskede kapacitetsmål er steget med gennemsnitligt 160 % pr. eksisterende kapacitetskategori. Antallet af forskellige kapacitetstyper, der er anført i målene, er også steget betydeligt, fra 37 til 50 forskellige kapacitetstyper. Denne mangel bør betragtes som midlertidig, mens medlemsstaterne/de deltagende stater tilpasser deres tilbud til målene for Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje, og de udbudte kapaciteter gennemgår certificeringsprocessen.

Koordinering mellem og med medlemsstaterne/de deltagende stater i forfølgelsen af disse mål kan give betydelige fordele, fordi de bliver i stand til at træffe mere informerede beslutninger om, hvilke kapaciteter der skal prioriteres i deres tilbud til puljen. Regionale drøftelser om planlagte tilbud til puljen kan give mulighed for omkostningsdeling gennem **udvikling af multinationale moduler og fremme af en mere afbalanceret geografisk fordeling på tværs af EU-civilbeskyttelsesmekanismen** af relevante kapacitetstyper afhængigt af den lokale/regionale risikoprofil.

Kommissionen kan også aktivt støtte en mere koordineret forfølgelse af kapacitetsmålene for EU-civilbeskyttelsesmekanismen gennem en række forskellige foranstaltninger, f.eks. ved at tilskynde til registrering af de nødvendige kapacitetstyper og anvende eksisterende fora til at fremme koordinering mellem medlemsstaterne/de deltagende stater. Kommissionen kan tilrettelægge drøftelser i eksisterende fora såsom Kommissionens ekspertgruppe om kapaciteter og andre tekniske sammenhænge samt Civilbeskyttelsesudvalget med henblik på at **fremme udvekslinger om planlagte tilbud til puljen**. Disse drøftelser kan struktureres enten efter kapacitetskategori eller efter risiko. De kan baseres på eksisterende politiske mål såsom Unionens mål nr. 4 for katastrofemodstandsdygtighed, "Indsats – styrkelse af EU-mekanismens indsatskapacitet", som definerer kritiske kapacitetskategorier, og de katastrofescenarier, der er udviklet, og som giver værdifuld kapacitetsrelateret indsigt (en oversigt over den nuværende dækning af mål nr. 4 findes i arbejdsdokumentet, afsnit 3.b, side 23).

Drøftelser på regionalt plan om mulige registreringer i Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje vil også gøre det muligt for de nationale myndigheder at tilstræbe en fornuftig geografisk fordeling af puljens kapaciteter, samtidig med at de kan afdække muligheder for at danne multinationale moduler, der fordeler byrden ved at opretholde kapaciteten blandt flere interessenter. At kickstarte og fremme drøftelserne vil være en billig måde, hvorpå Kommissionen kan støtte en mere koordineret tilgang til at nå de kapacitetsmål, der er fastsat i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/704[1].

[1] **Kommissionens henstilling af 8. februar 2023 om Unionens mål for katastrofemodstandsdygtighed 2023/C 56/01**
C/2023/400

Koordinering vedrørende registreringer i Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje vil også bidrage til at bestemme grænserne for denne tilgang. Mål, der ikke kan dækkes gennem puljen på trods af koordinering mellem medlemsstaterne og de offentlige myndigheder, kan adresseres direkte ved hjælp af rescEU eller andre instrumenter såsom samarbejde med den private sektor eller tredjelande.

iii. Forøgelse af tilpasningstilskuddene

En **styrket ordning for tilpasningstilskud for Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje** kunne bidrage til at nå de uopfyldte kapacitetsmål.

Medlemsstater/deltagende stater, der tilbyder national kapacitet til puljen, er berettiget til at ansøge om tilpasningstilskud under puljen til finansiel støtte til reparationer og opgraderinger, der forbedrer beredskabet og effektiviteten af den kapacitet, der tilbydes i forbindelse med indsættelse af EU-civilbeskyttelsesmekanismen. Siden de blev indført, er der i gennemsnit blevet tildelt 4-5 mio. EUR i tilpasningstilskud om året. Selv om de nationale myndigheder fortsat er ansvarlige for omkostningerne ved at etablere og vedligeholde den nationale kapacitet, som de registrerer i puljen, sikrer EU, at registrerede kapaciteter effektivt kan indsættes og operere i internationale sammenhænge.

De nuværende evalueringskriterier for tildeling af tilpasningstilskud under Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje tager hensyn til, om et forslag til **tilpasningstilskud har til formål at nå et uopfyldt kapacitetsmål for EU-civilbeskyttelsesmekanismen**. Hvis der lægges større vægt på dette kriterium under evalueringsprocessen, vil det give de medlemsstater, der ansøger om tilpasningstilskud, et incitament til at prioritere uopfyldte kapacitetsmål i deres tilbud til Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje.

En **budgetforhøjelse til tilpasningstilskudsprogrammet** vil gøre det muligt for Kommissionen fortsat at støtte medlemsstater/deltagende stater, der stiller national kapacitet til rådighed for indsættelse af EU-civilbeskyttelsesmekanismen.

iv. Tilskyndelse til at tilbyde og indsætte kapaciteter

I tilfælde af aktivering af EU-civilbeskyttelsesmekanismen er indsatte kapaciteter fra Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje berettiget til en medfinansieringssats på 75 % til støtteberettigede omkostninger i forbindelse med transport og drift af kapaciteten. Selv om denne medfinansieringssats er fordelagtig i forhold til ikkeregistrerede kapaciteter, som kun får en medfinansieringssats på 75 % til transport af kapaciteten (og ikke driftsomkostningerne) under indsættelsen af EU-civilbeskyttelsesmekanismen, kan puljens medfinansieringssatser tilpasses for yderligere at tilskynde til registrering af kapaciteter. **Forøgelse af finansieringen til transport og drift af Den Europæiske Civilbeskyttelsespuljes kapaciteter op til 100 %** vil tilskynde medlemsstaterne/de deltagende stater til, at tilbyde yderligere kapaciteter til puljen, fordi det fjerner usikkerhed vedrørende omkostningerne ved fremtidig indsættelse af deres forpligtede kapaciteter gennem EU-civilbeskyttelsesmekanismen. Denne tilpasning af samfinansieringsbetingelserne vil tilskynde til fremtidige tilbud og indsættelser og motivere medlemsstaterne til at stille mere af deres nationale kapaciteter til rådighed for puljen og indsætte dem.

b. Henstillinger vedrørende rescEU

RescEU er den anden søjle i EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapacitet. Den har hurtigt etableret sig som et operationelt aktiv med 231 indsættelser mellem 2019 og 2024 (jf. figur 18 i

arbejdsdokumentet, s. 40). Den ydede livreddende støtte i en lang række katastrofescenarier, fra anvendelse af beredskabslagre i forbindelse med Ruslands angrebskrig mod Ukraine til jordskælvet i Tyrkiet og Syrien i 2023 og covid-19 samt regelmæssig indsættelse af kapaciteter fra luften ved skovbrande i de europæiske sæsoner for naturbrande.

i. Kapaciteter til flere formål og anvendelser og specialiseret støtte

Som analyseret i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (side 8-15) kan det forventes, at der vil være behov for rescEU i forbindelse med flere og flere nødsituationer i fremtiden. Selv om det måske ikke er realistisk at etablere rescEU-kapaciteter i de mængder, der er fastsat i de katastrofescenarier, der er udviklet under EU-civilbeskyttelsesmekanismen, kan denne scenarieanalyse kombineret med operationelle erfaringer fra nylige aktiveringer af EU-civilbeskyttelsesmekanismen tjene som rettesnor for en **tostrenget strategi for den fremtidige udvikling af rescEU** specifikt med henblik på at supplere registrerede kapaciteter i Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje.

Under hensyntagen til den strategiske betydning af kapaciteter, der er skræddersyet til specifikke nødsituationer, **bør der for det første lægges vægt på kapaciteter til flere formål og flere anvendelser**, der kan yde støtte i en lang række forskellige scenarier. Hvor det er muligt, vil kapaciteter, der kan udlånes og returneres til andre nødsituationer, være en foretrukken løsning. Kapaciteter, der sikrer de berørte befolkningsgrupper væsentlige tjenester, der er afbrudt på grund af en nødsituation, giver konsekvent en højere grad af operationel alsidighed, da de fokuserer på at opfylde et relativt fast sæt behov for den berørte befolkning snarere end kapaciteter rettet mod en bestemt fare. Oversvømmelser, konfliktscenarier, skovbrande, jordskælv, store befolkningsfordrivelser og andre nødsituationer resulterer alle i, at et stort antal mennesker har brug for **ly, energi, telekommunikation og passende lægebehandling** samt **transportrelaterede kapaciteter** til transport af disse varer eller af de berørte personer selv. Det skaber værdi at investere kraftigt i indsatskapaciteter på EU-plan, der opfylder disse behov.

Store nødsituationer såsom et større jordskælv kan hurtigt udtømme de nationale kapaciteter og tømme de relevante beredskabslagre. Erfaringer med mindre nødsituationer såsom oversvømmelser viser også, at markederne i de omkringliggende områder hurtigt kan blive udtømt, hvilket komplicerer leveringen af de nødvendige varer til den berørte befolkning. En velplaceret strategisk reserve af stærkt tiltrængte kapaciteter på kontinentalt plan kan bidrage til at udnytte Europas størrelse i forbindelse med katastrofer på nationalt plan og gøre det muligt for medlemsstaterne/de deltagende stater at bruge flere af deres ressourcer på at udvikle kapaciteter, der er målrettet deres særlige risikoprofil.

Disse foranstaltninger sikrer, at en større del af den berørte befolkning hurtigt modtager bistand, og frigør koordineringskapacitet i en nødsituation. Frigjort koordineringskapacitet på EU- og medlemsstatsniveau kunne i højere grad anvendes til at indsætte specialkapaciteter, der er specifikke for den pågældende type nødsituation, og som kan være vanskeligere at identificere og indsætte inden for de nationale systemer.

For det andet viser de scenarier, der er udviklet inden for rammerne af EU-civilbeskyttelsesmekanismen, også et behov for **samtidig at identificere og udvikle centrale specialiserede kapaciteter**, som ikke er omkostningseffektive at udvikle i de krævede mængder på nationalt plan. Kapaciteter til bekæmpelse af skovbrande fra luften og CBRN-relateret kapacitetsudvikling er de bedste eksempler på vellykkede foranstaltninger, der er blevet gennemført med denne tilgang i de seneste år i tæt koordinering mellem

medlemsstaterne/de deltagende stater og Kommissionen. Den potentielle fremtidige udvikling af sådanne kapaciteter vil skulle baseres på denne tætte koordinering. Initiativet til opbygning af scenarier for EU-civilbeskyttelsesmekanismen giver forskellige indikationer af potentielle fremtidige behov i yderligere **CBRN-relaterede områder** eller for **specialiseret lægefaglig ekspertise** for specifikke farer, herunder behandling af krigssår og/eller katastrofer med mange tilskadekomne.

ii. Proaktiv forstærkning

EU-civilbeskyttelsesmekanismen har investeret en betydelig del af sit budget (3,2 mia. EUR i 2019-2024) i at udvikle kapaciteter, som medlemsstaterne/de deltagende stater og Kommissionen anså for at være tilstrækkeligt kritiske til at berettige en styrkelse på EU-plan ud over de enkelte medlemsstaters beredskab. I lyset af udviklingen i risiko- og farelandskabet bør disse **investeringer i rescEU fortsætte og styrkes**, hvor det er muligt, for at EU-civilbeskyttelsesmekanismen kan støtte medlemsstaterne/de deltagende stater i omfattende nødsituationer, som ikke kan håndteres med de nationale kapaciteter i fremtiden.

De nuværende tilskud til oprettelse og vedligeholdelse af rescEU-kapaciteter udløber i 2027, når den nuværende flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027 udløber. Hvis der ikke stilles midler til rådighed til at opretholde de eksisterende rescEU-kapaciteter, vil de etablerede kapaciteter udløbe eller blive indstillet, og de betydelige investeringer, der er foretaget i udviklingen, vil gå tabt. Dette omfatter strategiske beredskabslagre til ly, nødstrømsproduktion og CBRN og medicinsk udstyr samt den kapacitet til brandslukning fra luften, der er blevet stillet til rådighed hvert år siden 2019.

Luftfartøjer til bekæmpelse af skovbrande, der stilles til rådighed under omstillingen af rescEU-kapaciteten, er særligt afhængige af forudsigelig finansiering, da disse luftfartøjer stilles til rådighed hvert år i naturbrandsæsonen, indtil den permanente flåde af rescEU-brandslukningsluftfartøjer bliver til rådighed.

Kapaciteterne i den nuværende sammensætning er blevet etableret på en i vid udstrækning reaktiv måde til igangværende eller overhængende nødsituationer i en eller flere medlemsstater/deltagende stater. De er derfor for det meste blevet taget i brug enten straks, på tidspunktet for deres etablering, eller inden for en periode på et år derefter. EU-civilbeskyttelsesmekanismens kapacitet til hurtigt at vedtage gennemførelsesretsakter, yde tilskud og derefter indkøbe materiel og udstyr til medlemsstaterne med henblik på at etablere rescEU-kapaciteter viser systemets fleksibilitet. Selv om fleksibilitet er afgørende for et velfungerende katastrofehåndteringssystem, skal en reaktiv tilgang suppleres af bedre fremsynethed og et proaktivt beredskab for at imødegå udfordringerne i Europas nye risiko- og trusselsbillede.

Selv om EU-civilbeskyttelsesmekanismen og dens interessenter forstod behovet for indsatskapaciteter på EU-plan ud over dem, der leveres af nationale systemer, blev der først opnået konsensus om begrebet strategiske indsatskapaciteter på EU-plan efter de tragiske skovbrande i Portugal i 2017 og skovbrandsæsonen 2018, der påvirkede Nordeuropa. For så vidt angår yderligere kapaciteter såsom lagre af lægemidler/CBRN og husly blev mønsteret gentaget to gange, idet der blev stillet yderligere midler fra EU-genopretningsinstrumentet til rådighed under covid-19-pandemien i 2020, og da der igen udbrød krig i Europa i 2022, for at gøre det muligt at vedtage retsakter reaktivt, hvilket banede vejen for at udvikle rescEU-kapaciteter til at dække presserende behov. Denne tilgang er dyr og mindre effektiv, da den

kræver, at materialer og ekspertise indkøbes under tidspres eller i en periode med stor global efterspørgsel, som det var tilfældet under covid-19-pandemien.

En proaktiv styrkelse af rescEU som en reserve af indsatskapacitet på EU-plan er direkte i overensstemmelse med central foranstaltning 26 i EU-strategien for en beredskabsunion, som opfordrer til at styrke de eksisterende rescEU-kapaciteter kombineret med identifikation af yderligere centrale kapaciteter til mulig udvikling på EU-plan. For effektivt at styrke rescEU-kapaciteterne bør udviklingen ske på en måde, der supplerer udviklingen af andre initiativer såsom Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje, og som udnytter de respektive fordele for den mest effektive anvendelse af ressourcerne.

De udfordringer, der ligger forude med hensyn til klimaændringer og geopolitisk udvikling, kræver, at de erfaringer, der er gjort med oprettelsen af rescEU, anvendes i forbindelse med EU-civilbeskyttelsesmekanismen. For at leve op til sit potentiale som en strategisk indsatskapacitet **skal rescEU udvikles, inden nødsituationerne opstår**. Som fremhævet i det ledsagende arbejdsdokument har EU-civilbeskyttelsesmekanismen gennem resultaterne af initiativet til opbygning af scenarier i samråd med medlemsstaterne givet et informeret overblik over de kapaciteter, der er nødvendige for at reagere på de 16 mest presserende farer, der er analyseret.

iii. Genopfyldning af beredskabslagre efter indsættelse

En betydelig del af rescEU-beredskabslagrene er allerede blevet indsat i forbindelse med covid-19, jordskælvet i Tyrkiet i 2023 og Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Selv om den store efterspørgsel understreger betydningen af rescEU-kapaciteter på EU-plan, mindsker manglen på finansiering og strømlinede mekanismer til genopfyldning af udtømte beredskabslagre den fremtidige pålidelighed af lageropbygningen under rescEU.

I lyset af at beredskabslagrene er blevet anvendt i stor udstrækning, som illustreret i arbejdsdokumentet (side 39-41), har flere af de centrale lagre, der er oprettet som reaktion på behov som følge af covid-19 eller Ruslands angrebskrig mod Ukraine, ikke tilstrækkelig finansiering til at genoprette dem til deres fulde operationelle værdi. Det samlede antal generatorer, der stadig er til rådighed under "kapaciteter til nødforsyning af energi" i rescEU, viser, at der pr. februar 2025 nu er 2 564 generatorer på lager ud af de i alt 5 630, der oprindeligt blev indkøbt. På trods af det betydelige antal rescEU-generatorer, der stadig er til rådighed, viser yderligere analyser, at 98 % af disse har lille kapacitet og kun kan levere elektricitet til enkelte husholdninger. Der er i øjeblikket ikke noget lager af mellemstore generatorer, der er i stand til at levere tilstrækkelig energi til kritisk infrastruktur såsom hospitaler. Indtil der stilles yderligere midler til rådighed, og generatorlagrene genopfyldes, er det praktisk talt umuligt at indsætte rescEU-energikapacitet til støtte for relevant infrastruktur.

Der er lignende udfordringer for beredskabslagrene af midlertidigt ly under rescEU. Den kapacitet, der i øjeblikket er til rådighed, og den kapacitet, der stadig er ved at blive indkøbt, kan huse 9 000 personer, hvilket er mindre end den nødvendige minimumskapacitet af ly, der er fastsat i initiativet til opbygning af scenarier.

Selv om det er blevet anerkendt, at det er vigtigt at have strategiske beredskabslagre af kritiske produkter klar til at støtte medlemsstaterne/de deltagende stater i omfattende nødsituationer, påvirker budgetbegrænsninger tilgængeligheden af disse lagre. På grund af tidligere indsættelser vil

nødstrømsaggregater og midlertidige ly på lager være til begrænset gavn for en medlemsstat/deltagende stat med behov for bistand i den næste store nødsituation.

Hvis beredskabslagre og rescEU-kapaciteter mere generelt forventes at yde hurtig nødhjælp, når der anmodes herom, bør det **operationelle beredskab genoprettes hurtigt efter deres indsættelse**. Dette omfatter den budgetmæssige forpligtelse til regelmæssigt at udskifte beskadiget udstyr og genopfylde udtømte beredskabslagre. Dette vil styrke rescEU's strategiske rolle som en søjle i EU-civilbeskyttelsesmekanismens beredskab og undgå risikoen for reaktive ad hoc-køb på EU-plan.

iv. Midlertidig forhåndsplacering med henblik på effektiv indsættelse

Medlemsstaterne kan anmode om bistand i form af midlertidig forhåndsplacering af indsatskapaciteter. Denne mulighed er så meget desto vigtigere i betragtning af de udfordringer, som er forbundet med det dynamiske risiko- og trusselslandskab, som Europa står over for. Øget fleksibilitet med hensyn til forhåndsplacering af indsatskapaciteter vil styrke EU-civilbeskyttelsesmekanismens beredskab.

Selv om det måske ikke altid er muligt præcist at forudsige, hvornår kapaciteter skal indsættes, på grund af den iboende uforudsigelige karakter af de nødsituationer, de er etableret til, er der kapaciteter, for hvilke en mere fleksibel anvendelse af **ordninger for forhåndsindsættelse kan øge aktivernes effektivitet betydeligt**.

Skovbrande giver bl.a. en særlig mulighed for at kombinere kapaciteter og kompetencer fra EU-civilbeskyttelsesmekanismen til gavn for medlemsstaterne/de deltagende stater, inden der indtræffer en katastrofe. EU-civilbeskyttelsesmekanismen har beredskabskapaciteten til at støtte en medlemsstat/deltagende stat, der kæmper mod skovbrande, og den krævede situationsbevidsthed og analytiske kapacitet til at forudsige, hvilke regioner i Europa der har størst risiko for regelmæssigt at opleve skovbrande. Når det er nødvendigt, kan medlemsstaterne/de deltagende stater gennem EU-civilbeskyttelsesmekanismen tilstræbe en mere proaktiv anvendelse af midlertidig forhåndsplacering for at forbedre effektiviteten af indsættelsen af kapaciteter. Forud for indsættelsen af kapaciteter vil der ske en tæt koordinering med de relevante civilbeskyttelsesmyndigheder og på grundlag af en anmodning om bistand. Dette kan også tage hensyn til proportionaliteten af de dermed forbundne driftsomkostninger.

v. Øget effektivitet af rescEU-indsættelser

rescEU blev etableret med henblik på at bistå en berørt medlemsstat/deltagende stat, når de nationale kapaciteter ikke er i stand til at yde tilstrækkelig eller effektiv bistand. Det vigtigste princip er, at den primære mekanisme for tiltag under EU-civilbeskyttelsesmekanismen fortsat er det nationale udtryk for solidaritet. rescEU yder bistand, hvis de samlede eksisterende kapaciteter på nationalt plan og de kapaciteter, som medlemsstaterne på forhånd har afsat til Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje, ikke er i stand til at sikre en effektiv indsats.

I praksis betyder dette, at tilgængeligheden af medlemsstaternes/de deltagende staters nationale kapaciteter til at reagere på en anmodning om bistand skal fastlægges, inden de tilgængelige rescEU-kapaciteter tages i betragtning. Dette kan føre til unødvendige forsinkelser i ydelsen af bistand til de berørte befolkningsgrupper. I kølvandet på stormen Éowyn i januar 2025 blev ca. 710 000 husstande ramt af strømafbrydelser, og over 133 000 bygninger i landet var stadig ramt af strømafbrydelser fem dage efter stormen. Selv om Danmark og Luxembourg var i stand til at imødekomme anmodningen om bistand med fem generatorer, fandt den endelige mobilisering af disponible generatorer fra rescEU-

beredskabslagre for at dække behovene først sted, efter at medlemsstaten/de deltagende stater havde meddelt, at de ikke havde nationale kapaciteter til at imødekomme Irlands anmodning.

For at opnå en mere effektiv EU-civilbeskyttelsesmekanisme bør ERCC derfor kunne **vælge den hurtigst tilgængelige og mest effektive indsatskapacitet**. Forenkling af processerne sparer tid, navnlig for de kapacitetstyper, der sættes ind ved katastrofer, der udvikler sig hurtigt, såsom CBRN-scenarier eller naturbrande.

vi. Forenkling af medfinansieringssatserne for rescEU

Ved indsættelse af rescEU skelnes der i de nuværende medfinansieringssatser mellem transportomkostninger og driftsomkostninger, idet 100 % af transportomkostningerne kan dækkes med EU-finansiering, og 75 % af driftsomkostningerne ved kapaciteter til brandslukning fra luften er berettiget til rescEU. De resterende 25 % af driftsomkostningerne til indsættelse af kapaciteter til bekæmpelse af skovbrande fra luften i EU skal dækkes af værtsmedlemsstaten eller den anmodende medlemsstat/deltagende stat. I to tilfælde er op til 100 % af driftsomkostningerne berettiget til EU-finansiering. Disse omfatter omkostningerne til kapaciteter, der er oprettet for at imødegå "risici med lav sandsynlighed og store konsekvenser", og tilfælde, hvor rescEU indsættes uden for EU.

I praksis gør differentiering af medfinansieringssatserne efter nødsituationens art de administrative procedurer bag en nødsituation unødigt komplekse i forhold til de krævede omkostninger. En gennemgang af rescEU-tilskuddene viser, at udgifterne til ansættelse af rescEU-kapacitet til bekæmpelse af skovbrande fra luften i brandsæsonen 2024 ligger i størrelsesordenen 1-1,5 mio. EUR, og tilskuddene til etablering af en egentlig tilsvarende rescEU-kapacitet anslås til 100 mio. EUR. Omkostningerne ved at indsætte og drive kapacitet til bekæmpelse af skovbrande fra luften i brandsæsonen 2024 kan anslås til 400 000 EUR pr. uge. Anvendelse af de respektive medfinansieringssatser for transport og drift betyder, at værtsmedlemsstaten eller det anmodende land i gennemsnit selv skal afholde 64 000 EUR (16 %) til indsættelse. Hovedparten af omkostningerne ved at stille en kapacitet til rådighed på EU-plan ligger i den indledende levering af kapaciteten og ikke i driften heraf.

I praksis påvirker de forskellige finansieringssatser for driftsomkostninger ikke beslutningen om at aktivere EU-civilbeskyttelsesmekanismen og rescEU. I forbindelse med en igangværende nødsituation, hvor der er en risiko for, at de nationale kapaciteter ikke vil være tilstrækkelige, er der fokus på hurtigt at begrænse konsekvenserne af faren ved at aktivere de tilgængelige ressourcer, uanset finansieringssatserne. Sammenlignet med de indledende omkostninger ved at etablere en kapacitet og de samlede omkostninger ved at indsætte kapaciteten i en nødsituation er den ikkemedfinansierede del af driftsomkostningerne marginal og tjener ikke noget praktisk formål.

Konsolidering af de støtteberettigede finansieringssatser for transport og drift af rescEU-kapaciteter til 100 % og fjernelse af forskellige regler for kapaciteter til risici med lav sandsynlighed og store konsekvenser vil forenkle den administrative byrde for alle parter, der er involveret i nødsituationen, og strømline den støtte, som EU-civilbeskyttelsesmekanismen yder til medlemsstaterne/de deltagende stater.

vii. Forenkling af indkøb

Artikel 12, stk. 3b, i afgørelse nr. 1313[2] giver Kommissionen mulighed for om nødvendigt at erhverve, leje, lease eller på anden vis indgå kontrakt om kapaciteter, men det kræver, at der vedtages en tilsvarende gennemførelsesretsakt for at fastlægge den kapacitet og mængde, der skal indkøbes. Selv om det er muligt at vedtage en gennemførelsesretsakt efter en hasteprocedure, kan dette administrative skridt forsinke indkøbsprocessen betydeligt med flere uger, hvilket kan have operationelle konsekvenser.

Under omfattende nødsituationer såsom Ruslands angrebskrig mod Ukraine eller covid-19-pandemien giver EU-civilbeskyttelsesmekanismen medlemsstaterne/de deltagende stater mulighed for at kombinere deres behov for indkøb af kritisk kapacitet i større partier, der kan købes hurtigere, end de enkelte medlemsstater/deltagende stater ville være i stand til at gøre alene. Dette tjener til at beskytte medlemsstaterne/de deltagende stater mod globale mangler og dynamiske prisudsving ved at kombinere deres købekraft og undgå konkurrence mellem medlemsstaterne/de deltagende stater. Manglen på store generatorer og personlige værnemidler i de indledende faser af Ruslands krig mod Ukraine og covid-19-pandemien viser, hvor dynamisk det globale marked kan være under omfattende nødsituationer. Fjernelse af kravet om en gennemførelsesretsakt i forbindelse med direkte indkøb vil sætte Kommissionen i stand til at handle hurtigt for at sikre den nødvendige kapacitet, inden den globale efterspørgsel overstiger udbuddet, eller priserne stiger dramatisk. **En forenkling af proceduren for direkte indkøb vil gøre det muligt at udnytte EU-civilbeskyttelsesmekanismens fulde potentiale.**

Kommissionen kan også gøre brug af de bredere muligheder for fælles indkøb i henhold til artikel 168, stk. 3, i den reviderede EU-finansforordning[3], der blev vedtaget i september 2024. I henhold til den nye forordning kan Kommissionen støtte flere medlemsstater ved at fungere som indkøbscentral for medlemsstater, der ønsker at indkøbe lignende udstyr, hvorved stordriftsfordele udnyttes til at opnå bedre prisfastsættelse for medlemsstaterne, samtidig med at indkøb af kompatibelt udstyr støttes.

c. Bredere overvejelser i forbindelse med udvikling af indsatskapaciteter

Selv om ovennævnte henstillinger er specifikke for enten kapaciteter fra Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje eller rescEU, går disse henstillinger på tværs af indsatskapacitetsinstrumenter og har til formål at fremme udviklingen af EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapaciteter ud fra et systemisk perspektiv. Dette omfatter fokus på ændringer, der er relevante for både rescEU og Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje, samt en tættere forbindelse til interessenter, der i øjeblikket befinder sig i periferien af EU-civilbeskyttelsesmekanismens aktiviteter eller længere væk.

i. Resultatbaseret tilgang til kapacitetsudvikling

Efterhånden som de kapacitetsinstrumenter, der er til rådighed til indsættelse under EU-civilbeskyttelsesmekanismen, er blevet udvidet, er EU-civilbeskyttelsesmekanismen begyndt at måle sine fremskridt med hensyn til at opfylde kapacitetsbehovene ved hjælp af resultatbaserede mål. Selv om de kapacitetsbaserede mål for Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje fortsat er et relevant redskab til at forme puljens konfiguration, blev der med målene for katastrofemodstandsdygtighed under mål nr. 4 ("Indsats – styrkelse af EU-mekanismens indsatskapacitet") indført præstationsmål, der omfatter alle indsættelsesmulighederne under mekanismen. Dette giver et bredere overblik over EU-

[2] Afgørelse – 2013/1313 – DA – EUR-Lex.
[3] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2024/2509 af 23. september 2024 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (omarbejdning).

civilbeskyttelsesmekanismens overordnede beredskabsniveau på centrale områder. En tilgang, der måler kapacitetsudviklingsfremskridt ved hjælp af resultatindikatorer, bør fortsættes og udvides. Fremtidige bestræbelser på at dække kapacitetsmangler bør fokusere på den kombinerede virkning af alle EU-civilbeskyttelsesmekanismens instrumenter, herunder Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje, rescEU, det private marked og om nødvendigt direkte udbud på et givet beredskabsområde. Løbende overvågning og **analyse af EU-civilbeskyttelsesmekanismens kapacitet som helhed** og sammenligning med den kontekst, som EU-civilbeskyttelsesmekanismen opererer i, vil sikre, at den udnytter den mest hensigtsmæssige indsatskapacitet til effektivt at støtte medlemsstaterne/de deltagende stater i nødsituationer.

ii. EU-civilbeskyttelsesmekanismens kapaciteter til at supplere de nationale kapaciteter i hele Europa

De kapaciteter og mangler, der drøftes i denne rapport, er begrænset til kapaciteter under Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje og rescEU. Der findes ingen EU-oversigt over andre eksisterende nationale kapaciteter i medlemsstaterne og de deltagende stater. Manglen på et overblik over de nationale kapaciteter i EU er uløseligt forbundet med, at dette er et område, hvor EU kun har en understøttende kompetence. Omfattende nødsituationer såsom covid-19-pandemien har vist, at **i særlige tilfælde kan en oversigt over specifikke nationale kapaciteter spille en væsentlig rolle i at øge EU-civilbeskyttelsesmekanismens samlede effektivitet** (f.eks. til senge til intensiv behandling eller brandsårsafdelinger). Samtidig med at de nationale myndigheders primære rolle i katastrofehåndteringen respekteres, kan EU-civilbeskyttelsesmekanismens evne til hurtigt at støtte medlemsstaterne/de deltagende stater, når det er nødvendigt, styrkes med øget udveksling af oplysninger om tilgængeligheden af centrale nationale kapaciteter, herunder beredskabslagre. Bevidsthed om centrale beredskabslagre i hele EU er særlig vigtig for gennemførelsen af en EU-dækkende strategi for opbygning af beredskabslagre som fastsat i central foranstaltning nr. 9 i afsnit 2 – Vitale samfundsfunktioners modstandsdygtighed – i EU-strategien for en beredskabsunion. Selv om udvekslingen af oplysninger kan begrænses til specifikke situationer, vil metoder og processer til denne datadeling, der er udarbejdet på forhånd, betyde, at EU-civilbeskyttelsesmekanismen hurtigt kan opskalere datadelingen, når det er nødvendigt, og reagere i overensstemmelse hermed.

iii. Sårbare grupper

Målene for katastrofemodstandsdygtighed, understøttet af en af de vigtigste horisontale henstillinger fra initiativet til opbygning af scenarier under EU-civilbeskyttelsesmekanismen, understreger behovet for en inklusiv tilgang til civilbeskyttelse, der sikrer, at ingen lades i stikken i en nødsituation. Kapaciteter, der leverer tjenester til berørte befolkningsgrupper, skal systematisk overveje, hvordan sårbare befolkningsgruppers behov, f.eks. bestemte aldersgrupper eller personer med handicap, vil blive opfyldt. Kapaciteter, der anvendes i forbindelse med en aktivering af EU-civilbeskyttelsesmekanismen, træder pr. definition til i en omfattende nødsituation, der berører et stort antal mennesker, herunder personer med særlige behov. Opfyldelsen af disse behov bør fortsat tages i betragtning i forbindelse med udviklingen af indsatskapaciteter, herunder i deres operative standardprocedurer og i forbindelse med uddannelse og øvelser, på en passende måde. EU-civilbeskyttelsesmekanismen har en forpligtelse til og arbejder for **at tage hensyn til sårbare gruppers behov i forbindelse med beredskabsoperationer** og sikre, at kapaciteterne er tilpasset de forskellige behov hos de berørte befolkningsgrupper, herunder personer med handicap.

iv. Tværsektoriel situationsbevidsthed i ERCC

EU-civilbeskyttelsesmekanismen råder over en bred vifte af værktøjer til situationsbevidsthed med henblik på at overvåge og foregribe den globale udvikling og generere informationsprodukter til sine interessenter i nødsituationer. Senest er der oprettet et globalt situationssystem (GSS), som samler flere informationskilder i et interaktivt GIS-baseret dashboard. Kombineret med Copernicus-Beredskabsstyringstjenesten (CEMS) og dens farespecifikke overvågningsplatforme, som kan overvåge f.eks. oversvømmelser, naturbrande og tørke, anvender ERCC allerede en betydelig mængde information. Disse kapaciteter giver nyttige ressourcer til EU-civilbeskyttelsesmekanismens interessenter og bidrager til dens operationelle effektivitet.

Sektorspecifik overvågning finder sted på EU-plan eller nationalt plan for kritiske tjenester såsom energi og transport, men der er **i øjeblikket ingen fælles situationsbevidsthed, der kombinerer flere sektorspecifikke oversigter med farer i realtid for at hjælpe med at vurdere potentielle virkninger på europæisk plan**. Nyheden om en større infrastrukturrelateret forstyrrelse når kun ERCC gennem civilbeskyttelsesmyndighederne i det berørte land eller gennem offentlige medierapporter. ERCC bør på grundlag af styrket planlægning og mere omfattende analyser og situationsbevidsthed fortsætte og yderligere opskalere støtten til medlemsstaterne i forbindelse med håndteringen af de tværsektorielle konsekvenser af kriser. Dette vil være til direkte støtte for central foranstaltning 3 – Styrkelse af ERCC – og central foranstaltning 25 – Oprettelse af et krisekoordineringsknudepunkt. Et første skridt i retning af en mere integreret tilgang vil være at indarbejde ikkeklassificerede, ajourførte data fra de nationale civilbeskyttelsesmyndigheder i GSS. Denne integration vil være til gensidig gavn for både ERCC og de nationale civilbeskyttelsesmyndigheder og give EU-civilbeskyttelsesmekanismen et fælles situationsbillede på europæisk plan. Som følge heraf vil et styrket ERCC systematisk blive tilsluttet eksisterende sektorovervågningssystemer for at øge dets situationsbevidsthed, samtidig med at det kan give oplysninger om potentielle forstyrrelser i kritiske tjenester til medlemsstaterne/de deltagende stater.

v. Overvejelse af konflikt-/krigsscenarier

Det primære formål med EU-civilbeskyttelsesmekanismen har været at afbøde virkningerne af naturlige eller utilsigtede farer for befolkningen og miljøet. Risiko- og trusselsbilledet er imidlertid blevet grundlæggende ændret af Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Selv om hyppigheden af traditionelle aktiveringer af EU-civilbeskyttelsesmekanismen forventes at fortsætte på grund af de stigende virkninger af klimaændringerne som drøftet i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, er der også behov for, at EU-civilbeskyttelsesmekanismen videreudvikler sin rolle med hensyn til at beskytte borgerne i Europa i konflikt- og forsvarsscenarier.

Der er behov for at styrke den civile og militære koordinering, **ud over koordinering af særskilte aktiviteter i en nødsituation og i retning af en holistisk tilgang, der etablerer omfattende civil-militære beredskabsordninger som fastsat i central foranstaltning 22 under afsnittet om civil-militært samarbejde i EU-strategien for en beredskabsunion**. Scenarieinitiativet understregede betydningen af at udvikle dette forhold og tackle de resterende koordineringsudfordringer for at sikre, at forskellige dele af de offentlige myndigheder arbejder på at holde befolkningen ude af fare, navnlig i konfliktscenarier.

Overvejelsen af konflikt- og krigsscenarier for at fremme en tættere civil-militær koordinering inden for krisestyring kan tjene som udgangspunkt for en bredere udvikling af standarder for dobbelt anvendelse inden for teknologier og give et investeringsafkast for begge sektorer, hvor det er muligt.

EU-civilbeskyttelsesmekanismen bør systematisk trække på erfaringerne fra Ruslands angrebskrig mod Ukraine, herunder gennem EU-civilbeskyttelsesmekanismens erfaringsproces. Den kan støtte forberedende foranstaltninger inden for nationale katastrofehåndteringssystemer med henblik på potentielle lignende fremtidige scenarier. Dette omfatter de erfaringer, som de ukrainske katastrofehåndterings- og civilbeskyttelsesmyndigheder har gjort med hensyn til, hvordan man bedst forbereder et nationalt system og EU-civilbeskyttelsesmekanismen på et konfliktscenario.

Eksisterende indsatskapaciteter og deres **indsættelsesmuligheder skal tages op til fornyet overvejelse** og gennemgås for at bestemme deres potentielle bidrag **til at støtte civilbefolkningen under konflikter eller krig**. Kapaciteter, der er afhængige af militært personale eller udstyr, kan være nødt til at håndtere indsættelsesrestriktioner eller centrale kapacitetselementer, der ikke er tilgængelige. Mange kapaciteter, der har til formål at støtte berørte personer (f.eks. eftersøgning og redning, ly, nødstrøm, logistik og bekæmpelse af naturbrande), vil fortsat spille en vigtig rolle med deres kompetencer og muligvis drage fordel af yderligere uddannelse i konfliktbevidsthed eller personligt beskyttelsesudstyr eller andet supplerende udstyr, der er relevant for det pågældende konfliktscenario. **EU's kriserespons- og beredskabsøvelser** samt scenariebaserede udvekslinger er afgørende for at styrke EU-civilbeskyttelsesmekanismens kapacitet i en konflikt- eller krigssituation.

vi. Partnerskaber i den private sektor

Som en af samfundets vigtigste interessentgrupper bør den private sektor betragtes som en stærk potentiel partner for EU-civilbeskyttelsesmekanismen og EU's beredskab i bredere forstand. Den vedtagne EU-strategi for en beredskabsunion understreger behovet for at inddrage private interessenter i beredskabet på tværs af alle relevante sektorer. For EU-civilbeskyttelsesmekanismen og civilbeskyttelsesforanstaltninger i særdeleshed blev relevansen af denne sektor allerede anerkendt i mål for katastrofemodstandsdygtighed nr. 5 "Sikring – Sikring af et solidt civilbeskyttelsessystem", som opfordrer til **fremme af partnerskaber med interessenter i den private sektor på EU-plan og nationalt plan**. Enheder, der tilhører den private sektor, er inde over aktiviteterne i forbindelse med statslig katastrofehåndtering i alle faser af katastrofehåndteringscyklussen.

De mange forskellige interessenter, der tilhører "den private sektor", udmønter sig i et næsten uendeligt antal gensidigt fordelagtige forbindelser på operationelt og strategisk plan. Udforskningen og udviklingen af disse forbindelser til et permanent element i beredskabet på EU-plan kræver mere end ad hoc-løsninger, der udvikles i en nødsituation. Flere initiativer, der kan undersøges for at udvide grænsefladen mellem offentlig katastrofehåndtering og den private sektor, omfatter:

- **Formalisering og udvidelse af de muligheder, der ligger i private donationscentre, der er beliggende i og forvaltes af medlemsstaterne, som vil foretage kvalitetskontrol af donationerne**, som en kapacitet under EU-civilbeskyttelsesmekanismen til at kanalisere privat doneret bistand til myndighederne i et berørt land, der er udviklet til at omfatte donationsaftaler for foruddefinerede varer og mængder, hvilket reducerer reaktionstiden og foregriber det administrative arbejde forud for en faktisk donation i en nødsituation.
- **Udvikling af nødordninger med relevante industrielle partnere** i forbindelse med omfattende nødsituationer såsom pandemier eller konfliktscenarier, men også i tilfælde af atypiske behov, såsom anmodninger om anvendelse af gravemaskiner, containere eller dumpere, til støtte for central foranstaltning 19 i afsnit 4 – Udvikling af offentlig-private nødprotokoller.

- **Øget gensidig udveksling af oplysninger om farer og risici mellem institutioner, den akademiske verden og private virksomheder**, herunder forsikringssektoren, for at støtte analyser inden for katastrofehåndtering og øge civilbefolkningens og den private sektors risikobevidsthed i overensstemmelse med central foranstaltning 21 i afsnit 4 – Oprettelse af et europæisk ekspertisecenter for forskningssikkerhed.
- **Bedre adgang til tekniske eksperter** fra den private sektor til at støtte beredskabs- og indsatsinitiativer, herunder EU-civilbeskyttelsesmekanismens uddannelses- og øvelsesprogram.

Den øgede integration af interessenter fra den private sektor i katastrofehåndteringsaktiviteter betyder ikke, at staten spiller en mindre rolle. Formålet med at arbejde tættere sammen med den private sektor er at undgå, at der etableres parallelle beredskabs- og indsatsaktiviteter, og at udnytte alle tilgængelige ressourcer til at samarbejde om at forebygge katastrofer og afbøde deres konsekvenser, når de opstår.

vii. Donationscentre

Donationscentre, der gør det muligt at kanalisere privat bistand eller bistand i naturalier fra tredjelande til en berørt befolkning via EU-civilbeskyttelsesmekanismen, **har vist sig at være effektive med hensyn til at øge EU-civilbeskyttelsesmekanismens merværdi**, samtidig med at de ekstra omkostninger holdes på et minimum, og der ydes administrativ bistand til myndighederne i modtagerlandet. Mellem begyndelsen af krigen mod Ukraine og april 2025 var EU-civilbeskyttelsesmekanismen i stand til at kanalisere næsten 15 mio. EUR i varer fra private virksomheder og tredjelande til Ukraine og den region, der er berørt af krigen. Dette blev opnået ved at inddrage Belgien og Polen som værtslande for centrene og tilskud til driften af knudepunkterne på i alt 3,5 mio. EUR.

For bedre at udnytte EU-civilbeskyttelsesmekanismens logistik og administrative operationer og procedurer samt potentialet i eksterne donationer i fremtiden, bør hindringerne for den nuværende tilgang med centre fjernes, hvilket øger den operationelle fleksibilitet. Ved at etablere centre inden for rammerne af rescEU skal de etablerede centre i øjeblikket være tematisk knyttet til eksisterende rescEU-kapaciteter. Med hensyn til indsatsen i Ukraine begrænser dette de produkter, der kanaliseres gennem centrene, til kapaciteter, der er defineret under rescEU, selv om de ukrainske myndigheders meget bredere behov er kendt. De etablerede sektorspecifikke centre repræsenterer vellykkede pilotprojekter. **Udvikling af initiativet med donationscentre til en bredere kapacitet, der etablerer generiske centre, vil gøre det muligt for EU-civilbeskyttelsesmekanismen bedre at opfylde et berørt lands behov**, samtidig med at der åbnes op for nye måder at samarbejde med den private sektor og ligesindede partnere på i fremtidige nødsituationer.

Det er vigtigt, at medlemsstater/de deltagende stater, hvor centrene er beliggende og bliver forvaltet, foretager kvalitetskontrol af donationer og forvalter deres levering samt foretager kvalitetskontrol af donationer og dermed sikrer statsligt tilsyn med donationer, hvilket er en hjørnesten i EU-civilbeskyttelsesmekanismen.

viii. Beredskabslagre

Opbygning af beredskabslagre sikrer øjeblikkelig adgang til kritiske varer i tilfælde af en nødsituation. Denne tilgang kan være særlig gavnlig for produkter, der er genstand for en stigende global efterspørgsel, som det er tilfældet for personlige værnemidler og behandling under en global pandemi. Det samme kan være tilfældet for større varer med lange leveringstider og et begrænset udvalg af leverandører, såsom store generatorer. Siden oprettelsen har rescEU-beredskabslagre været til gavn for medlemsstaterne/de

deltagende stater i en række forskellige sammenhænge og har leveret væsentlige produkter i mængder, der overstiger, hvad der typisk er til rådighed på nationalt plan.

De nuværende rescEU-beredskabslagres alsidighed understreger yderligere deres værdi i en usikker fremtid, hvor tidligere aktiveringer viser, at selv et begrænset udvalg af lagerkategorier kan bidrage til indsatsoperationer i forbindelse med naturkatastrofer, epidemier og konfliktscenarier.

De nuværende rescEU-beredskabslagre er begrænset til vigtige produkter til medicinske og CBRN-relaterede indsatser, nødkapaciteter til elproduktion og ly, og **det bør overvejes at udvide dem til at omfatte andre elementer, der kan hjælpe katastrofehåndteringsaktører/-myndigheder med at yde øjeblikkelig nødhjælp i nødsituationer**. Ideelt set bør opbygning af beredskabslagre fokusere på ikkeletfordærvelige genstande, der kan udlånes og bruges i forskellige nødsituationer.

EU-civilbeskyttelsesmekanismens beredskabslageropbygning udgør krisestyringssektorens bidrag til EU's bredere strategi for opbygning af beredskabslagre, der i øjeblikket er ved at blive udviklet med henblik på vedtagelse i juni 2025.

4. Konklusion

EU-civilbeskyttelsesmekanismen repræsenterer indsatskapaciteten på EU-plan i Europas katastrofehåndteringssektor. Siden oprettelsen er dens indsatskapaciteter vokset og blevet tilpasset behovene i de medlemsstater/deltagende stater, den har til formål at støtte. Denne fortsatte udvikling kræver, at Kommissionen og de nationale civilbeskyttelsesmyndigheder forpligter sig til en EU-civilbeskyttelsesmekanisme, der er baseret på solidaritet mellem de deltagende lande.

Konsekvenserne af det dynamiske risiko- og trusselsbillede, der er beskrevet i forskellige risikooversigter og EU-civilbeskyttelsesmekanismens initiativ til opbygning af scenarier, bekræfter en tendens, der allerede opleves under EU-civilbeskyttelsesmekanismens aktiveringer. Ud over de enkeltstående fareaktiveringer med korte reaktionstider, som civilbeskyttelsesmyndighederne traditionelt har beskæftiget sig med, skal EU-civilbeskyttelsesmekanismen yde støtte i mere komplekse nødsituationer. Konstellationer af farer og sårbarheder resulterer i langvarige nødsituationer, der er betydeligt mere komplekse og ofte har vidtrækkende virkninger.

Ved at kombinere en forståelse af de udfordringer, der ligger forude for EU-civilbeskyttelsesmekanismen, og en analyse af de eksisterende indsatskapaciteter, der er til rådighed for mekanismen, indeholder dette dokument en række henstillinger, der har til formål at videreudvikle EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapacitet.

De 15 henstillinger i denne rapport er grupperet i henstillinger vedrørende Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje og rescEU som de to søjler i EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsatskapacitet, idet en tredje kategori omfatter henstillinger, der ikke er direkte knyttet til en kapacitetstype, men i stedet støtter udviklingen af indsatskapacitet i bredere forstand.

Henstillinger vedrørende Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje:

i. Arbejde hen imod at lukke de mangler i Den Europæiske Civilbeskyttelsespuljes kapacitet, der er konstateret i denne rapport (f.eks. for bekæmpelse af naturbrande, medicinsk nødkapacitet, forurening af have, kyster og indre vandveje, broer, elproduktion samt transport og logistik).
ii. Styrke koordineringen med og mellem medlemsstaterne/de deltagende stater med henblik på at nå kapacitetsmålene.
iii. Øge finansieringen af tilpasningstilskud.
iv. Tilskynde til registrering i Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje ved at øge finansieringen under indsættelsen.

Henstillinger vedrørende rescEU:

i. Fokusere den fremtidige kapacitetsudvikling primært på kapaciteter til flere formål og anvendelser (f.eks. til ly, elektricitet, telekommunikation, lægebehandling samt transport og logistik) og, hvor det er nødvendigt, supplerende specialiserede støttekapaciteter (f.eks. inden for CBRN-relaterede områder eller specialiseret medicinsk ekspertise i forbindelse med specifikke farer).
ii. Give mulighed for en forudsigelig budgetforhøjelse med henblik på genopfyldning af beredskabslagre efter indsættelse og forfølge en mere proaktiv tilgang til kapacitetsudvikling.
iii. Øge effektiviteten, når rescEU-kapaciteter indsættes, gennem hurtigere beslutninger om indsættelse og muligheder for forhåndsplacering.
iv. Forenkle medfinansieringssatserne for indsættelse af rescEU-kapaciteter og strømline indkøbsprocessen.

Bredere overvejelser i forbindelse med udvikling af indsatskapaciteter:

i. Fortsætte med at anvende resultatbaserede mål for den fremtidige kapacitetsudvikling inden for rammerne af EU-civilbeskyttelsesmekanismen.
ii. Overveje bedre udveksling af oplysninger om tilgængeligheden af specifikke nationale kapaciteter for at øge EU-civilbeskyttelsesmekanismens samlede effektivitet.
iii. Forbedre forståelsen af behovene hos sårbare grupper under nødhjælpsaktioner.
iv. Yderligere styrke ERCC's tværsektorielle situationsbevidsthed.
v. Overveje konflikt-/krigsscenarier i forbindelse med yderligere kapacitetsudvikling.
vi. Udvide partnerskaber i den private sektor, hvor det er relevant, herunder udvikling af donationscentre til en bredere kapacitet under EU-civilbeskyttelsesmekanismen.
vii. Overveje at opbygge et lager af en bredere vifte af beredskabsmateriel.

Ud over disse henstillinger kan EU-civilbeskyttelsesmekanismen, efterhånden som beredskabet bevæger sig fra udelukkende at være katastrofehåndteringsaktørernes/-myndighedernes ansvar til at blive **et tværgående samfundsspørgsmål**, understøtte denne udvikling i retning af en tilgang, der omfatter hele samfundet, ved at bidrage med sin ekspertise om beredskab til sektorer, der først lige er begyndt at beskæftige sig med emnet. For at håndtere den stigende kompleksitet af de udfordringer, der ligger forude, skal EU-civilbeskyttelsesmekanismens indsats række ud over de traditionelle katastrofeberedskabskapaciteter i overensstemmelse med målene i EU-strategien for en beredskabsunion.