



EU:s strategi för beredskapslager

Försvarsdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 528

Celexnummer 52025DC0528

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA
OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITÉN
EU:s strategi för beredskapslager: stärka EU:s materiella krisberedskap

Sammanfattning

Den 9 juli presenterade kommissionen en strategi för beredskapslager för att stärka EU:s materiella beredskap. Strategin utgår från ett allriskperspektiv och tar ett helhetsgrepp som syftar till att säkerställa tillgång till varor som är nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Åtgärderna som föreslås omfattar inte några förslag till nya rättsakter. Strategins bärande element är i stället etablerandet av ett EU-lagerhållningsnätverk. Nätverket föreslås vara ett forum för att utbyta information mellan medlemsstater och kommissionen och ska kunna vara rådgivande till kommissionen i frågor om beredskapslagring. Den tvärsektoriella strategin kopplas till en lång rad befintliga initiativ som exempelvis rättsakten om krissituationer och resiliens på den inre marknaden (IMERA). Det tas också initiativ på områden som livsmedel, försvar och rymd, energi, transport, telekommunikation, miljö och klimat, hälso- och sjukvård, befolkningsskydd, tull, humanitärt bistånd och handel. Strategin betonar särskilt samverkan med privat sektor och civil-militär samordning. I en globaliserad värld med sammanlänkade värde- och försörjningskedjor framhåller strategin att EU:s yttre relationer har en viktig plats och för att stärka EU:s strategiska autonomi vill kommissionen utveckla partnerskap inom sektorer som energi, hälsa, vatten, försvar och råmaterial.

Baserat på en analys vill kommissionen fylla luckor i EU:s strategiska gemensamma lagerhållning, bl.a. genom att utvidga lagerhållning inom rescEU.

Regeringen välkomnar strategin för beredskapslager. Strategin utgör en viktig del i det pågående arbete som nu sker i Europa för att stärka motståndskraften och beredskapen att bemöta hot och risker, inklusive väpnat angrepp och krig, samt klimatförändringens effekter. En viktig aspekt av detta breda arbete är att säkerställa tillgången på nödvändiga varor för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Ur ett svenskt perspektiv kan strategin bidra till att stödja de insatser som nu vidtas nationellt för att bygga en robust försörjningsberedskap. Regeringen är positiv till att strategin lyfter behovet av samverkan med privat sektor och civil-militär samordning som är i linje med inriktningen att stärka totalförsvaret.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade EU:s strategi för beredskapslager i ett meddelande den 9 juli 2025

Strategin är ett svar på erfarenheterna från covid-19-pandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Covid-19-pandemin blottade EU:s sårbarhet i fråga om tillgång till kritiska resurser som medicinska produkter, energi, livsmedel och råmaterial. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har belyst den strategiska betydelsen av tillförlitlig tillgång till energi, kritisk teknik och infrastruktur.

Beredskapsunionsstrategin förespråkar en övergång från reaktiv till proaktiv krishantering. EU:s strategi för beredskapslager är en av de huvudåtgärder som aviserades i den europeiska beredskapsunionsstrategin som presenterades i mars 2025.

1.2 Förslagets innehåll

Strategin för beredskapslager är ett prioriterat initiativ i genomförandet av den europeiska beredskapsunionsstrategin och syftar till att stärka unionens

materiella beredskap i bred bemärkelse. Med hänvisning till en integrerad inre marknad med sammanlänkade värde- och försörjningskedjor och mot bakgrund av ökande hot och risker, ser kommissionen behov av åtgärder på EU-nivå för att säkerställa tillgång till varor som är nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Strategin utgår från en ansats att omfatta risker längs hela hotskalan, från naturkatastrofer, effekter av ett förändrat klimat och pandemier till hybridangrepp och krig. Den tillämpar en helhetsansats, spänner över ett stort antal sektorer och täcker också hela lagerhållningscykeln, från prognoser och övervakning av försörjningskedjor, till hantering av lager och distribuerings.

Åtgärderna omfattar inte några förslag till nya rättsakter. Strategins bärande element är i stället etablerandet av ett EU lagerhållningsnätverk. Nätverket ska vara ett forum för diskussioner och ha en rådgivande funktion till kommissionen. Utöver att diskutera goda erfarenheter för lagerhållning ser kommissionen också framför sig att nätverket ska ge rekommendationer för volymer för lagerhållning och samordning av minimikrav. Kommissionen vill också stärka samordning mellan detta nätverk och Network of National Transport Contact Points.

Strategin är tvärssektoriell och tänkt att komplettera andra EU-initiativ, som strategin för medicinska motåtgärder, rättsakten om krissituationer och resiliens på den inre marknaden (IMERA), förordningen om kritiska råmaterial, given för en ren industri, mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser (EFSCM), strategin för vattenresiliens och kabelsäkerhetshandlingsplanen. För att skapa överblick avser kommissionen genomföra en kartläggning över befintliga mekanismer och andra funktioner för övervakning av och riskbedömningar för försörjningskedjor. I en bilaga till strategin finns en förteckning över relevanta rättsakter och policyramverk som ska inkluderas i denna kartläggning och som inkluderar en stor mängd områden, till exempel jordbruk och fiske, försvar och rymd, energi, transport, telekommunikation, miljö och klimat, hälso- och sjukvård, befolkningsskydd, tull, humanitärt bistånd och handel.

Samarbete med privat sektor betonas i strategin och kommissionen ska bland annat se över existerande verktyg för att kanalisera frivilliga donationer från näringslivet vid kriser. Strategin framhåller också behovet av civil-militär samverkan och pekar till exempel på militärens beroende av civila strukturer,

inklusive av privat sektor. Kommissionen föreslår en diskussion om hur militära behov och krav ska kunna beaktas i civil lagerhållning. Kommissionen vill också se interoperabilitet mellan civila och militära transport- och logistiksystem, liksom att investeringar i infrastruktur ska främja användning för både civila och militära ändamål. Därtill vill kommissionen, tillsammans med medlemsstater och den europeiska utrikestjänsten (EEAS), sträva efter att lager planeras och placeras i linje med planer för militär rörlighet. Vidare ska också samarbetet mellan EU och Nato inom materiell beredskap och lagerhållning stärkas.

Enligt strategin bör lagerhållning och andra åtgärder för att stärka materiell beredskap utformas så att eventuella marknadsstörande effekter minimeras. För att undvika inbördes konkurrens mellan medlemsstater för inköp av vissa varor och upptrissning av priser, kommer kommissionen att främja mekanismer för centraliserad och/eller gemensam upphandling av krisrelevanta varor. I linje med vad som tidigare har aviserats i beredskapsunionsstrategin ska kommissionen också se över ramverket för offentlig upphandling.

I en globaliserad och sammanlänkad värld har även EU:s yttre relationer och samarbeten med partner en nyckelroll för materiell beredskap. Kommissionen vill stärka samarbeten med grannländer, likasinnade partner och internationella organisationer och ser potential för att använda medel från NDICI (the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument) och instrumentet för stöd inför anslutningen III för att stärka ömsesidig beredskap. Kommissionen vill också öka synergier och samordning mellan unionens inre och yttre lagerhållning och humanitärt bistånd inom reliefEU. För att stärka EU:s strategiska autonomi vill kommissionen utveckla partnerskap inom sektorer som energi, hälsa, vatten, försvar och råmaterial. Kommissionen ser även potential för att använda bl.a. frihandelsavtal och partnerskap för ren handel och investeringar som verktyg, liksom att stärka infrastruktur för transport och telekom genom investeringar inom Global Gateway och Europeiska investeringsbanken.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet har i sitt initiala skede ingen verkan på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Strategin konstaterar att materiell beredskap kräver investeringar, men menar att dessa kostnader återbetalar sig i längden genom färre avbrott och störningar, lägre kostnader för återhämtning, stärkt långsiktig konkurrenskraft och inte minst genom att rädda människors liv och möjlighet till försörjning. Särskilt kostnadsdrivande är strategins ambition att utöka EU:s gemensamma strategiska lagerhållning och utvidga den strategiska lagerhållningen och förmågor som finns inom rescEU.

Kommissionens meddelande har ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige. Utgångspunkten är att de kostnader som förslagen kan medföra för berörda myndigheter ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Regeringens ståndpunkt är att i det fall strategin för med sig ökade kostnader som belastar EU:s innevarande långtidsbudget ska dessa finansieras genom omprioriteringar av medel inom och mellan befintliga ramar och program.

Regeringen anser vidare att det är viktigt att åtgärder som följer av strategin genomförs på ett kostnadseffektivt sätt som drar nytta av existerande strukturer och insatser.

Kommissionens meddelande om en europeisk strategi för beredskapslager utgör inte bindande lagstiftning och saknar konsekvensanalys.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar ansatsen i den europeiska strategin för beredskapslager men behöver analysera förslaget vidare. Utifrån det rådande allvarliga säkerhetspolitiska läget, behov av att kunna hantera klimatförändringarnas effekter och utvecklingen av allt fler parallella, gränsöverskridande och sektorsövergripande hot och kriser, behöver EU en robust beredskap och krishanteringsförmåga. Regeringen har i totalförsvarspropositionen (Totalförsvaret 2025–2030, prop. 2024/2025:34) konstaterat att det vid krig eller krigsfara är viktigt med en uthållighet i produktions- och flödeskedjor, att

näringslivet har förmåga att ställa om sin produktion och att det finns lagerhållna nödvändiga varor inklusive insatsvaror.

Regeringen anser att en fungerande inre marknad och öppen handel med omvärlden utgör grunden för motståndskraft (resiliens). Regeringen välkomnar därför att kommissionen betonar vikten av att åtgärder utformas så att eventuella marknadssnedvridande effekter minimeras. Det bör också bevakas att åtgärder inte kommer i konflikt med WTO:s regelverk (exempelvis GATT, GATS, WTO:s subventionsavtal och avtal om offentlig upphandling). Ur ett inre marknadsperspektiv ser regeringen att struktur och funktioner för detta redan finns och mer är på väg att inrättas (inte minst IMERA).

Regeringen stödjer strategins ansats att förbättra samordningen medlemsstaterna sinsemellan, samt mellan medlemsstaterna och EU, och ställer sig positiv till inrättandet av ett EU-nätverk för beredskapslagring för att möjliggöra informationsutbyte. Den föreslagna strategin kan komplettera och stärka det nu pågående arbetet i Sverige med att bygga en robustare försörjningsberedskap genom att identifiera behov av åtgärder på EU-nivå för att säkerställa tillgång till varor som är nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Regeringen betonar vikten av att säkerhetsaspekter särskilt beaktas i arbetet med ett effektivare informationsutbyte, samt att utveckling bör ske inom ramen för redan etablerade sektorsspecifika system i syfte att undvika överrapportering, minska administrationen, samt att även nationell säkerhet beaktas vid hantering av datainsamling.

Regeringen ser positivt på att kommissionen avser genomföra en kartläggning över befintliga mekanismer och andra funktioner för övervakning av och riskbedömningar för försörjningskedjor. Denna kartläggning bör även innefatta identifiering av områden där undantag från EU-rätt kan behövas för att upprätthålla nödvändiga försörjningskedjor vid kriser. Detta kan ge bättre förutsättningar för att skapa en helhetsbild av vilka åtgärder som kan vara aktuella för att säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor. Vidare är det viktigt att undvika överlappning av nyligen genomförda och existerande processer samt relevanta forum.

Regeringen välkomnar strategins ansats att nyttja den befintliga strukturen inom rescEU för att stärka insatskapaciteten på EU-nivå.

Regeringen välkomnar att strategin betonar vikten av offentlig-privat samverkan, behovet av civil-militär samverkan, liksom att strategin framhåller militärens beroende av civila strukturer samt av privat sektor. Dessa perspektiv ligger i linje med det svenska totalförsvarskonceptet och är viktiga för det fortsatta arbetet på EU-nivå.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har haft inledande diskussioner under vilka ambitionen att stärka EU:s materiella beredskap välkomnats på ett övergripande plan.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Meddelandet avses inte remitteras.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den europeiska strategin för beredskapslager väntas diskuteras i ett antal berörda rådsarbetsgrupper, med ett övergripande ansvar hos Ad-hoc arbetsgruppen för beredskap, krishantering och motståndskraft.

4.2 Fackuttryck och termer

Allriskperspektiv:

Med uttrycket avses att samtliga risker oavsett orsak ska beaktas vid tillämpningen av strategin.