



Den europeiska beredskapsunionsstrategin

Försvarsdepartementet

Dokumentbeteckning

JOIN (2025) 130

Celexnummer 52025JC0130

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN om EU:s strategi
för en beredskapsunion

Sammanfattning

Kommissionen och den europeiska utrikestjänsten (EEAS) presenterade den 26 mars 2025 i ett gemensamt meddelande den europeiska beredskapsunionsstrategin. Strategin stakar ut hur EU:s beredskap ska stärkas genom en allriskansats med åtgärder inom alla relevanta politikområden från myndigheter och aktörer i hela samhället. Strategin bygger vidare på Niinistörapporten om stärkt militär och civil beredskap. Mot en fond av ökande säkerhetshot, erfarenheter från covid-19-pandemin och accelererande klimatförändringar konstateras det att Europa måste stärka sin beredskap för att kunna möta och hantera hela spektrumet av hot och risker, inklusive krig. Strategins helhetsansats reflekterar kommissionsordförande von der Leyens ambition att uppnå en horisontell samordning för säkerhetsagendan inom kommissionens olika delar. Strategin bygger på åtgärder inom sju områden: förutseende och framsyn, motståndskraft i grundläggande samhällsfunktioner, befolkningens beredskap, samarbete mellan offentliga och privata aktörer, civil-militär samverkan, krishantering, och slutligen partnerskap utanför EU. Strategin åtföljs av en handlingsplan med totalt 63 åtgärder. Ambitionen är att gå ifrån en reaktiv krisberedskap, till en förutseende, proaktiv beredskap. Betydelsen av befolkningens roll lyfts särskilt fram med flera åtgärder för att stärka medvetenhet och kunskap hos invånarna. Strategin vill bidra till att skapa

en beredskapskultur. Återkommande tema i strategin är att bygga vidare på befintliga strukturer och verktyg, liksom behovet av samordning och komplementaritet med Nato. De flesta förslagen i strategin är kända sedan tidigare och i viss mån även återanvända från andra strategier, i och med strategins tvärsektoriella ansats. Regeringen välkomnar att en beredskapsunionsstrategi har presenterats. Strategin är ett viktigt steg för att Europa ska stärka sin beredskap för att kunna möta och hantera ett brett spektrum av hot och risker, inklusive väpnat angrepp och krig, och klimatförändringens effekter.

Regeringen välkomnar strategins ansats med åtgärder inom relevanta politikområden från myndigheter och aktörer i hela samhället och dess bidrag till skapandet av en beredskapskultur. Ur ett svenskt perspektiv kan strategin anses bidra till ett totalförsvarsperspektiv i arbetet på EU-nivå, vilket regeringen är positiv till. Regeringen anser att EU och Nato har kompletterande och ömsesidigt förstärkande roller och det finns viktiga synergier mellan EU:s och Natos respektive arbete inom civil beredskap och resiliens. Regeringen anser vidare att arbetet med beredskapsunionsstrategin tydligt ska reflektera att åtaganden och samarbete på området ska vara förenliga med åtaganden inom Nato, som för de stater som är medlemmar i alliansen, utgör grunden för deras kollektiva försvar (i linje med artikel 42.7 enligt FEU).

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I mars 2024 fick Finlands tidigare president Sauli Niinistö i uppdrag av Ursula von der Leyen och kommissionen att skriva en rapport om hur EU, i en allt svårare säkerhetspolitisk omgivning, kan stärka sin beredskap för att möta alla typer av hot. Utgångspunkten för rapporten, som presenterades den 30 oktober 2024, är att EU står inför en ny verklighet präglad av ökad risk och stor osäkerhet, i allt från säkerhetspolitik till hotet från statliga aktörer, våldsbejakande extremism och terrorism, och organiserad brottslighet, till klimathot och risk för ännu en global pandemi. Rapporten innehåller över 80 rekommendationer för åtgärder för att stärka EU:s civila och militära beredskap och har inspirerat kommissionen i framtagandet av beredskapsunionsstrategin.

Den 27 juni 2024 antog Europeiska rådet den Strategiska agendan för 2024–2029 som då inkluderade följande prioritering på området beredskap och motståndskraft: stärkt resiliens, beredskap och förmåga till förebyggande och hantering av kriser, för att skydda våra medborgare och samhällen mot olika kriser, inbegripet naturkatastrofer och hälsokriser.

I samband med att von der Leyen blev omvald som Europeiska kommissionens ordförande i juli 2024 presenterade hon sina nya politiska riktlinjer för den kommande kommissionen. Under rubriken *En ny era för EU:s försvar och säkerhet* presenteras bland annat kommande försvarspolitik i EU, inklusive inriktningen för en så kallad beredskapsunion.

Kommissionen och den europeiska utrikestjänsten (EEAS) presenterade den europeiska beredskapsunionsstrategin i ett gemensamt meddelande den 26 mars 2025. Parallellt med denna strategi har kommissionen även presenterat Vitboken om europeisk försvarsberedskap 2030 och EU:s strategi för inre säkerhet.

1.2 Förslagets innehåll

Strategin bygger på åtgärder inom sju områden: Förutseende och framsyn, motståndskraft i grundläggande samhällsfunktioner, befolkningens beredskap, samarbete mellan offentliga och privata aktörer, civil-militär samverkan, krishantering och slutligen partnerskap utanför EU. Strategin åtföljs av en handlingsplan med totalt 63 åtgärder, varav 30 utgör huvudåtgärder där nästintill samtliga ska genomföras 2025–2027.

Förutseende och framsyn

Som ett led i att gå från en reaktiv till en proaktiv ansats betonar strategin återkommande vikten av strategisk framsyn och tidig förvarning. Ett första steg, vilket är grundläggande för en beredskap som ska ta höjd för alla typer av hot och risker, är en gemensam, tvärsektoriell hot- och riskbedömning. En sådan ska tas fram av kommissionen tillsammans med EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (HRVP), med stöd från EU-byråer och presenteras för Europaparlamentet och rådet, när det är relevant.

Kommissionen och HRVP ska också utveckla vad man kallar en krisinstrumentbräda (*crisis dashboard*), som ska sammanföra redan tillgänglig information i befintliga varningssystem för olika sektorer, för att stödja

beslutsfattande. Det föreslås till exempel att det till 2026 ska utvecklas ett europeiskt cybersäkerhetsvarningssystem ("Cybersecurity Alert System") som också nämns i cybersolidaritetsakten. Strategin nämner också planerna för en tjänst för jordobservation ("Earth observation Governmental Service") som ska vara på plats under 2027.

Motståndskraft i grundläggande samhällsfunktioner

Strategin konstaterar att EU:s rättsliga ramverk redan omfattar de flesta grundläggande samhällsfunktioner som behöver upprätthållas, som exempelvis försörjning av livsmedel, dricksvatten, telekommunikation, avfallshantering, och finansiella tjänster. Strategin föreslår att såväl beredskaps- som säkerhetsperspektiv ska tas i beaktande vid framtagandet av nya förslag på rättsakter och program. Det föreslås även att utvärderingar inom ramen för den europeiska terminen kan inkludera strukturella reformer med betydelse för beredskap.

När det gäller minimikrav för beredskap betonar strategin behovet av att fullt ut genomföra CER- och NIS-2-direktiven, men parallellt med detta arbete ska kommissionen tillsammans med medlemsstaterna identifiera om det finns behov av ytterligare lagstiftning för att täcka in fler funktioner eller sektorer. Under 2026 avser kommissionen presentera rekommendationer för minimikrav för beredskap, tillsammans med en mekanism för att bevaka att medlemsstater når upp till kraven. Minimikraven ska vara i linje med unionsmålen för resiliens och komplettera Natos sju grundläggande civila förmågekrav.

Den kommande revideringen av det rättsliga ramverket för civilskyddsmekanismen lyfts i strategin. Strategin aviserar också den kommande lagerhållningsstrategin, som ska sammanföra alla befintliga lagerhållningsstrategier för olika sektorer, till exempel nöd- och katastrofutrustning, medicinsk utrustning, kritiska råvaror och energiutrustning. Lagerhållningsstrategin ska presenteras under 2025, troligen till sommaren. I strategin lyfts också den kommande europeiska klimathandlingsplanen, som bland annat ska baseras på de hot och risker som identifierades i EU:s klimat- och sårbarhetsanalys (EUCRA) 2024 och kommande vattenresiliensstrategi som centrala delar i att skapa motståndskraft i samhällsviktig verksamhet. I bilagan med åtgärder finns under denna rubrik också en notering om att kommissionen under 2027 ska etablera en rymdsköld för att bättre kunna försvara EU och dess medlemsstaters säkerhetsintressen i rymden.

Befolkningens beredskap

Betydelsen av befolkningens roll lyfts särskilt fram med flera åtgärder för att stärka medvetenhet och kunskap hos invånarna. Vikten av att förbättra tidiga varningssystem betonas. I strategin påtalas att ojämlikhet är en riskfaktor och att sårbara grupper som barn och äldre är särskilt utsatta. Strategin efterlyser ett nytt sätt att tänka och vill bidra till en beredskapskultur i hela samhället, också genom psykologisk motståndskraft. Under detta avsnitt föreslår strategin bland annat stärkta system för varningar och kommunikation och ett minimimål om 72 timmars hemberedskap. I linje med kompetensunionen vill kommissionen också inkludera grundläggande kunskap om beredskap i läroplaner. För att främja beredskap och motståndskraft föreslås också en *EU preparedness day*.

Samarbete mellan privata och offentliga aktörer

Strategin konstaterar att en beredskap som inkluderar hela samhället kräver stärkt samarbete mellan privata och offentliga aktörer. Det är i stor utsträckning privata aktörer som förser oss med de produkter och tjänster som behövs för att upprätthålla ett välfungerande samhälle, som t.ex. livsmedel, läkemedel, energi och elektronisk infrastruktur. Strategin konstaterar vidare att privata aktörer i ökande grad utsätts för såväl antagonistiska hot, som risker orsakade av ett förändrat klimat, i allt från torka till översvämningar. Ökande kostnader eller svårigheter för den privata sektorn att försäkra sig mot naturkatastrofer lyfts som ett område där ytterligare åtgärder kan behöva vidtas. Kommissionen kommer undersöka möjliga lösningar för att minska risken att det uppstår ett försäkringsgap till följd av klimat- och miljörisker. För att utveckla samarbetet med den privata sektorn föreslår strategin att etablera en *public-private preparedness task force*, med inspiration från bland annat Industrial Forum och Enterprise Europe Network. Strategin lanserar också särskilda krisprotokoll för privat-offentlig samverkan. För det senare avser kommissionen att se över relevant lagstiftning för att möjliggöra nödvändig flexibilitet, inklusive i regler för upphandling, vid särskilda kriser. Kommissionen kommer också att presentera ett förslag till översyn av ramverket för offentlig upphandling, baserat på lärdomar från tidigare kriser, inklusive covid-19-pandemin.

Civil-militär samverkan

Strategin konstaterar att EU måste förbereda sig för alla typer av storskaliga, tvärsektoriella incidenter och kriser, inklusive ett väpnat angrepp mot en eller flera medlemsstater. Detta kräver stärkt civil-militär samverkan, dels genom att militär förmåga kan användas för att stödja civila myndigheter vid omfattande

kriser, dels genom att civilt stöd kan ges till de väpnade styrkorna för att kunna verka i krigstid. För att stärka den civil-militära samverkan föreslår strategin att utveckla strukturer för civil-militär beredskap för att klargöra roller och ansvarsförhållanden mellan institutioner och medlemsstater.

Strategin vill också främja materiel och tjänster med dubbla användningsområden (*dual-use by design*) och, genom befintliga instrument i kommissionen och Europeiska försvarsbyrån, utveckla och tillgängliggöra tillämpningar med dubbla användningsområden, exempelvis inom infrastruktur, sambandssystem, transportförmåga, lager, medicinska motmedel och energiförsörjning.

Strategin föreslår även att stärka tillämpningen av den gemensamma försvarsklausulen (art. 42.7 FEU) och solidaritetsklausulen (art. 222 FEUF), också i koppling till en eventuell aktivering av artikel 5 i Nordatlantiska fördraget, bland annat genom regelbundna övningar. Strategin understryker generellt behovet av ökad samordning med Nato.

Krishantering

Under åren har flera strukturer och instrument utvecklats inom EU för att stödja medlemsstater inför, under och efter en kris. Strategin konstaterar dock att många av dessa mekanismer är avgränsade till enskilda politikområden, vilket blir en utmaning vid sammanlänkade kriser. För att säkerställa tvärsektoriell samordning föreslår kommissionen att *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) vid DG ECHO ska utvecklas till ett tvärsektoriellt krissamordningsnav för kommissionen. Detta nav ska arbeta tätt tillsammans med EEAS, i synnerhet *Crisis Response Centre* (CRC) och även med rådets mekanism för politisk krishantering, IPCR. Kommissionen vill också stärka de gemensamma förmågorna inom rescEU och i strategin utlovar kommissionen att bibehålla och om möjligt även stärka befintliga förmågor och områden inom rescEU. Kommissionen vill också utvärdera behovet av att utvidga förmågorna till ytterligare områden. Förslaget om rescEU ska komma under 2026.

Samarbete med partners utanför EU

I likhet med Niinistörapporten betonar strategin vikten av att EU bygger beredskap tillsammans med sina partners utanför unionen, i synnerhet kandidatländer och grannländer. Att stärka beredskapen hos partnerländer

beskrivs som ett uttryck för EU:s solidaritet, men också som ett sätt att stärka EU:s egen beredskap och minska risken för att kriser sprider sig till EU.

I ett alltmer instabilt säkerhetspolitiskt landskap, med globala utmaningar som klimatförändring och pandemier, vill strategin också verka för att stärka multilaterala samarbeten, framför allt inom Nato och FN. Som verktyg för att bygga ömsesidig beredskap nämns bland annat *Global Gateway*, *the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* och den kommande nya pakten för Medelhavet. Partnerskap för säkerhet och försvar, frihandelsavtal, partnerskap för ren handel och investeringar, strategiska partnerskap för råvaror och digitala partnerskap lyfts också fram som exempel på hur samarbete med partnerländer kan bidra till att stärka EU:s beredskap.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet har i sitt initiala skede ingen verkan på svenska regler, men givet strategins tvärssektoriella ansats som uttryckligen tar sikte både på strukturella frågor och sektorsspecifik policy så kan förslag med bäring på svenska regler förväntas.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige. Regeringen avser analysera budgetära konsekvenser för åtgärder som aviseras i strategin i samband med att konkreta förslag läggs.

Regeringen noterar att en viktig målsättning för strategin är att främja koordinering och effektivitet. Regeringen noterar också strategins konstaterande att investeringar i beredskap uppvägs av långsiktiga vinster i fråga om motståndskraft, minskade störningar, lägre återhämtningsutgifter och långsiktig konkurrenskraft.

Kommissionens meddelande om en europeisk beredskapsunionsstrategi utgör inte bindande lagstiftning och saknar konsekvensanalys.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att en europeisk beredskapsstrategi har presenterats. Det är viktigt att stärka EU:s arbete med beredskap och krishantering mot bakgrund av det allvarliga säkerhetsläget, klimatförändringarnas effekter och utvecklingen med allt fler parallella, gränsöverskridande och sektorsövergripande kriser. Det är således positivt att en överblickbar och tvärsektoriell strategi tagits fram för beredskapsarbetet på EU-nivå. Regeringen instämmer i kommissionens analys om behovet av en proaktiv ansats. Regeringen instämmer också med de vägledande principerna för det fortsatta arbetet som innefattar allriskperspektivet, och åtgärder inom relevanta politikområden från myndigheter och aktörer i hela samhället.

Erfarenheterna från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina understryker att EU:s beredskap behöver stärkas, med särskilt fokus på olika former av antagonistiska hot och en ansats som utgår från hela samhället. EU har mycket att lära sig av Ukraina och dess erfarenheter av att försvara sig mot Rysslands aggression. Regeringen anser också att EU behöver vara bättre förberett för att hantera och minska klimatrisker framöver.

Regeringen instämmer med strategins breda ansats inom de sju områdena förutseende och framsyn, motståndskraft i grundläggande samhällsfunktioner, befolkningens beredskap, samarbete mellan offentliga och privata aktörer, civil-militärt samarbete, krishantering och samarbete med partnerländer utanför EU.

Regeringen konstaterar att EU:s beredskapsarbete är viktigt i syfte att säkra ett effektivt och sammanhållet EU även i kris och/eller krigstid. Nya initiativ behöver respektera medlemsstaternas ansvar för nationell säkerhet, närhetsprincipen och befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen, samt värna medlemsstaternas förutsättningar till strategisk styrning i händelse av kris.

Regeringen bedömer och ser positivt på att strategin bidrar till ett totalförsvarsperspektiv i arbetet på EU-nivå. Ett förstärkt arbete med beredskap och krishantering inom EU bidrar till utvecklingen av det civila försvaret i Sverige. Regeringen konstaterar också betydelsen av att Sverige aktivt

bidrar till EU-nivån utifrån våra erfarenheter från satsningarna på totalförsvaret. För svenskt vidkommande ska beredskapsstrukturen för Sveriges civila försvar nyttjas för strategins implementering.

Regeringen är positiv till att strategin betonar vikten av privat-offentligt samarbete för stärkt beredskap. I detta understryker regeringen vikten av att privat-offentlig samverkan på EU-nivå så långt som möjligt sker via befintliga nationella strukturer för beredskapsplanering.

Regeringen välkomnar att kommissionen presenterar initiativ som syftar till att förbättra förutsättningarna för effektiv krishantering i frågor med bäring på EU. Att bredda och förstärka Emergency Response Coordination Centre (ERCC):s operativa förmåga att stötta medlemsstaterna, en krisinstrumentbräda som samlar relevant information, samt att existerande rapportering sammanställs till en gemensam tvärsektoriell hot- och riskbedömning, kan bidra till detta. Det är viktigt att dessa initiativ även stärker medlemsstaternas förutsättningar att styra krishantering i rådet, samt att rådets mekanism för krishantering, IPCR stärks i motsvarande mån.

EU och Nato har kompletterande och ömsesidigt förstärkande roller. Regeringen bedömer därför att det finns viktiga synergier mellan EU:s och Natos respektive arbete inom civil beredskap och resiliens som behöver tillvaratas. Regeringen anser vidare att arbetet med beredskapsunionsstrategin tydligt ska reflektera att åtaganden och samarbete på området ska vara förenliga med åtaganden inom Nato, som för de stater som är medlemmar i alliansen, utgör grunden för deras kollektiva försvar (i linje med artikel 42.7 enligt FEU).

Regeringen välkomnar en diskussion om operationaliseringen av artikel 42.7 FEU samt artikel 222 FEUF. Det är viktigt att en sådan diskussion föregås av en grundläggande analys som tar i beaktande Natos artikel 5, tidigare genomfört arbete kring frågan om operationalisering av artikel 222, samt IPCR.

Regeringen välkomnar att strategin lyfter jämställdhetsintegrering samt klimat och miljö inklusive dess kopplingar till säkerhet som centrala perspektiv. Att samhällets aktörer har kunskap om och rådighet över klimatrisker på kort och lång sikt är centralt för att de ska ha beredskap och kunna hantera effekterna av klimatförändringarna. Regeringen betonar vikten av att agera samordnat i

arbetet med krisberedskap, civilt försvar och klimatanpassning så att synergier tillvaratas.

Regeringen välkomnar att strategin lyfter fram betydelsen av att integrera den inre marknaden. Samtidigt hade strategin kunnat prioritera den inre marknaden och EU:s handel med omvärlden i ännu högre grad. En djupgående integration av den inre marknaden bidrar till ökad motståndskraft och förbättrade möjligheter att agera gemensamt vid kriser. Även vikten av WTO, frihandelsavtal (FTAs) och internationell handel för försörjningstryggheten som viktiga verktyg för att skapa motståndskraft och bidra till beredskap kunde ha lyfts fram mer i strategin.

Regeringen kommer att analysera och ta ställning till varje enskilt förslag allteftersom de presenteras. 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.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har haft inledande diskussioner under vilka strategin har 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 beredskapsunionsstrategin 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