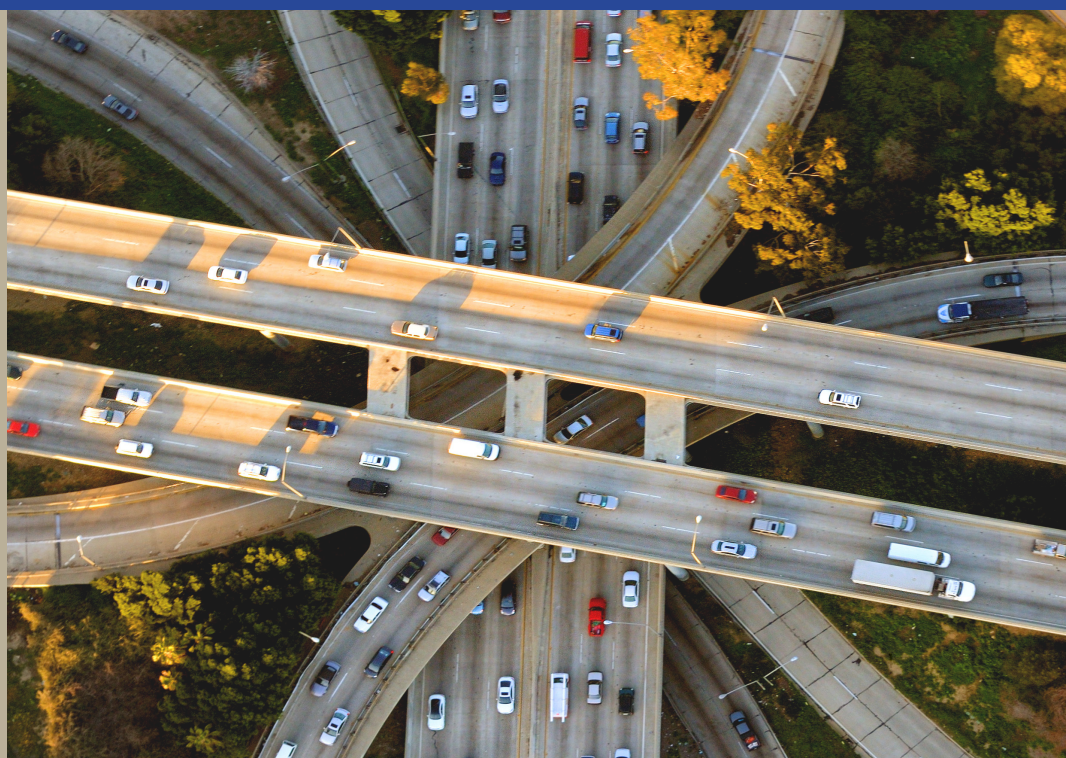




EU – en viktig del av Sveriges försörjningsberedskap

Kartläggning av lagstiftning
och åtgärder för stärkt krisberedskap

2025



Förord

Sverige står inför en ny säkerhetspolitisk verklighet där frågor om försörjningsberedskap blir allt viktigare. Såväl pandemin som Rysslands anfallskrig mot Ukraina har påmint oss om hur tillgången till viktiga varor och tjänster påverkas i kris och krig. Förutsättningarna för försörjningsberedskap skiljer sig på många sätt idag jämfört med under det kalla kriget. Inte minst är det avgörande att förstå vilken roll EU:s inre marknad spelar för Sveriges förmåga att hantera störningar och trygga försörjningen under kris och krig.

Trots den inre marknadens betydelse för svensk ekonomi och försörjning får den ofta en undanskymd roll i aktuella utredningar om vår försörjningsberedskap. Syftet med denna rapport är, mot den bakgrunden, att

- belysa den inre marknadens betydelse för Sveriges försörjningsförmåga
- kartlägga EU-lagstiftning och krismekanismer som syftar till att stärka den inre marknadens beredskap och förebygga att den fria rörligheten begränsas vid allvarliga kriser, höjd beredskap och krig
- lägga grunden för en diskussion om och hur inremarknadsregelverket kan förbättras för att hantera försörjningsstörningar vid allvarliga kriser.

Det är vår förhoppning att denna rapport ska bidra till en bättre översikt över lagstiftning och mekanismer för stärkt försörjningstrygghet på EU-nivå. Den inre marknaden är inte bara viktig som en motor för välbefinnande och tillväxt i fredstid, utan fungerar även som en hörnsten i ett motståndskraftigt och tryggt Sverige i kris och krig.

Rapporten är skriven av Kristina Olofsson och Petter Stålenheim. Per Altenberg, Anna Graneli, Mia Salborn Hodgson och Jasmin Saleh har bidragit med värdefulla synpunkter.

Stockholm, maj 2025



Anders Ahnlid
Generaldirektör
Kommerskollegium

Sammanfattning

Den inre marknaden spelar en avgörande roll för Sveriges försörjningsförmåga vid kris, höjd beredskap och krig. Utrikeshandel, särskilt handeln med andra EU-länder, underlättar snabb anpassning vid störningar och minskar sårbarheten i försörjningskedjorna jämfört med självförsörjning. Trots den inre marknadens betydelse för svensk försörjningsberedskap får den ofta begränsat utrymme i försörjningsrelaterade utredningar och analyser.

EU:s inre marknad erbjuder svenska företag handelsvillkor som är enklare, mer tillförlitliga och mindre kostsamma än vad som gäller i handeln med företag utanför den inre marknaden. De lägre handelskostnaderna som detta innebär kan bidra till att underlätta företagets anpassning under en kris. Under 2024 stod EU:s inre marknad (inklusive Island, Liechtenstein och Norge) för 77 procent av Sveriges varuimport och 64 procent av varuexporten.

Under pandemin och efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina utsattes den inre marknaden och den fria rörligheten för stora påfrestningar som under en period ledde till bland annat hinder för gränsöverskridande transporter och störningar i leveranskedjorna. Även om den inre marknaden har visat på stor motståndskraft har kriserna också lett till att brister i EU:s krisberedskap har blivit tydligare. EU har därför utvecklat lagstiftning och instrument för att stärka förmågan att hantera försörjningsrelaterade kriser och risker i EU. Det är ett arbete som kommer att fortsätta som en följd av kommissionens beredskapsstrategi. Rapporten innehåller en översiktlig kartläggning av sådana lagstiftningar och instrument och de åtgärder de innehåller för att stärka EU:s krisberedskap.

I de avslutande rekommendationerna konstaterar vi bland annat:

- Det är viktigt att svenska myndigheters beredskapsarbete utgår från EU:s lagstiftning och instrument för krisberedskap för att undvika parallella nationella system bredvid det EU-gemensamma.
- Sverige bör vara pådrivande och tillvarata svenska intressen i det pågående EU-arbetet för att utveckla försörjningsberedskapen. Detta kan bidra till att öka förtroendet för den inre marknadens förmåga att bidra till Sveriges försörjningstrygghet.
- Det kan vara värdefullt för svenska myndigheter som är en del av EU:s framväxande system för beredskap och krishantering att dela erfarenheter av de strukturer och verktygslådor som har byggts upp, bland annat för att bidra med insikter relevanta för arbetet med kommissionens beredskapsstrategi.
- Värnandet om en väl fungerande inre marknad bör utgöra en kompass för bedömning av eventuella nationella initiativ som syftar till att främja inhemsk produktion av beredskapsskal.
- Samarbetet med tredje länder om krisberedskap bör stärkas, bland annat kan EU undersöka möjligheterna att göra detta inom ramen för EU:s frihandelsavtal.

Innehåll

Förord	2
Sammanfattning	3
1 Inledning.....	5
2 Den inre marknadens betydelse för vår försörjningsförmåga	7
2.1 Enklare att handla med länder på EU:s inre marknad	7
2.2 Den inre marknaden bidrar till vår försörjningstrygghet.....	9
2.3 Erfarenheter av tidigare kriser	10
3 Översikt över EU-lagstiftning och mekanismer för krishantering.....	13
3.1 Olika faser i krishantering i samband med kris eller krig.....	13
3.2 EU:s krishanteringsinstrument.....	15
4 Avslutande diskussion och rekommendationer	32
4.1 Rekommendationer	34
Referenser	36

I Inledning

Utrikeshandel – i synnerhet handel med andra länder på EU:s inre marknad – har en avgörande betydelse för den svenska försörjningsförmågan vid en allvarlig kris, höjd beredskap och krig. Detta konstaterar försvarsberedningens rapport ”Kraftsamling” (Ds 2023:34), flera offentliga utredningar om beredskap och civilt försvar¹ samt regeringens proposition 2024/25:34 (Totalförsvaret 2025–2030). Det som gör utrikeshandel till en tillgång ur ett försörjningsberedskapsperspektiv är främst att den medger snabbare omställning vid en plötslig ekonomisk chock samt bättre riskspridning än självförsörjning (Kommerskollegium 2020). Det är en av lärdomarna från Covidpandemin. Det är också Ukrainas erfarenhet under Rysslands olagliga anfallskrig.

Trots den inre marknadens betydelse för svensk utrikeshandel och försörjningsberedskap har den fått begränsat utrymme i flera aktuella försörjningsrelaterade utredningar. Exempelvis ”En modell för svensk försörjningsberedskap” (SOU 2023:50) lämnar frågan om försörjning från EU:s inre marknad och tredje land öppen och föreslår att den frågan utreds vidare av Kommerskollegium. Utöver det faktum att utrikeshandel endast behandlas översiktligt görs inte skillnad på om importerade varor kommer från EU:s inre marknad eller från länder utanför (tredje land).

Att handla med andra länder på den inre marknaden är betydligt enklare än att handla med länder utanför tack vare gemensamma regler eller ömsesidigt erkännande samt fri rörlighet på den inre marknaden. Det finns dessutom allt fler EU-regleringar och samarbetsmekanismer som ska stärka den inre marknadens funktionssätt och skapa förtroende för att den ska fungera även vid allvarliga kriser som påverkar försörjningskedjorna. Erfarenheterna från såväl pandemin – när vissa medlemsländer införde tillfälliga begränsningar av den fria rörligheten – som Rysslands anfallskrig mot Ukraina – då höga priser följde för energi, konstgödsel och livsmedel – har gett EU incitament att krissäkra den inre marknaden och utveckla nya krisverktyg.

Mot denna bakgrund är syftet med denna rapport att:

- Belysa den inre marknadens betydelse för Sveriges försörjningsförmåga vid allvarliga kriser, höjd beredskap och krig.
- Ge en övergripande bild av den EU-lagstiftning och de krismekanismer som finns på plats för att stärka den inre marknadens beredskap och förebygga att den fria rörligheten begränsas vid allvarliga kriser, höjd beredskap och krig.
- Lägga grunden för en diskussion om och i så fall hur inremarknadsregelverket för att hantera försörjningsstörningar vid allvarliga kriser kan förbättras eller utvecklas.

Kartläggningen av EU:s regler och mekanismer för krishantering på den inre marknaden utgår från en sammanställning som har gjorts av Europeiska unionens råd (2025a). Sammanställningen har kompletterats med ytterligare lagstiftning och mekanismer (se kapitel 3).

För att strukturera beskrivningen av lagstiftning och mekanismer utgår vi från en modell för krishantering med fyra faser: förebygga, förbereda, reagera och återhämta (OECD 2024a). Vi diskuterar främst åtgärder relevanta för faserna förbereda och reagera. Åtgärder och instrument i grundläggande EU-lagstiftning som är inriktade på att hantera störningar av återkommande karaktär nämns men är inte i fokus i denna rapport. Vi har även valt att inte inkludera regelverk om subventioner och statsstöd

1. Exempelvis Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) och En ny beredskapssektor (SOU 2024:19).

då dessa främst har betydelse för var produktionen inom EU sker och inte för rörligheten på den inre marknaden. Fokus i analysen ligger på varuförsörjning. Tjänster tas främst upp i ljuset av deras betydelse för varuförsörjningen.

I rapporten används begrepp som försörjningsförmåga, försörjningsberedskap och motståndskraft. De definitioner vi har utgått från presenteras i rutan nedan.

Ruta 1. Viktiga begrepp

Försörjningsförmåga: förmågan att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga (SOU 2023:50).

Försörjningsberedskap: den verksamhet som syftar till att i kris och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga (MSB 2022).

Krisberedskap: förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer (MSB 2024).

Motståndskraft: förmågan (i exempelvis en leveranskedja) att efter störningar till följd av en kris återgå till normala förhållanden (OECD 2024a).

Rapporten är upplagd på följande sätt: I kapitel 2 belyser vi kortfattat vad som skiljer handel med länder på den inre marknaden från handel med länder utanför och ger exempel på den inre marknadens betydelse för svensk försörjningsförmåga. I kapitel 3 beskriver vi olika åtgärder som finns i EU-lagstiftning och mekanismer för att stärka beredskapen att hantera försörjningsstörningar i samband med allvarliga kriser. I det avslutande kapitel 4 diskuterar vi vilka slutsatser och lärdomar som kan dras av kartläggningen.

2 Den inre marknadens betydelse för vår försörjningsförmåga

2.1 Enklare att handla med länder på EU:s inre marknad

Sverige har genom medlemskapet i EU tillgång till världens största gemensamma marknad med 23 miljoner företag och 450 miljoner konsumenter (EU-kommissionen 2023a). Handeln inom EU motsvarade 18 procent av den globala varuhandeln under 2023.²

För företag i Sverige är handel inom EU enklare, billigare och mer förutsägbar jämfört med handel med företag i länder utanför unionen. Detta beror dels på att den inre marknaden och EU:s tullunion minskar handelskostnaderna, dels på att handelsvillkoren inom EU är mer tillförlitliga. Tanken är att det ska vara lika enkelt att handla mellan EU:s medlemsländer som inom ett enskilt land. Skillnaden i kostnader och förutsägbarhet mellan handel på EU:s inre marknad och handel med länder utanför tilltar i takt med en eskalerande oro för handelskonflikter och protektionism globalt.

2.1.1 Tullunionen och tullprocedurer

EU:s tullunion innebär att medlemsländerna tillämpar gemensamma tullar mot omvärlden och har avskaffat alla tullar i handeln mellan sig. Dessutom utgör EU ett gemensamt tullområde med en gemensam tullagstiftning, vilket innebär att alla tullprocedurer i handeln mellan EU:s medlemsländer är avskaffade. Varor behöver därför inte anmälas eller tulldeklarerar när de passerar en nationell gräns inom EU. En undersökning från Svenskt Näringsliv visar att 80 procent av företagen anser att frånvaron av tullprocedurer underlättar handeln med andra EU-länder (Svenskt Näringsliv 2024).

EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein ingår inte i EU:s tullunion eller gemensamma tullområde. Det innebär att varuhandeln med dessa länder omfattas av tullprocedurer och i vissa fall tullar. Därför är handeln med Norge inte riktigt lika enkel som handel med exempelvis Finland, vilket kan förvåna många svenska företag. Tullprocedurerna kan därför i viss mån uppfattas som betungande (se vidare ruta 2 om handel med Norge).

2.1.2 Den inre marknaden och fri rörlighet

Utöver tullunionen bidrar den inre marknaden till lägre handelskostnader. EU och EES-länderna bildar en gemensam inre marknad där fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer gäller. Den inre marknadens funktion – att säkerställa den fria rörligheten – främjas dels av att det är förbjudet för medlemsländerna att införa åtgärder som är diskriminerande eller onödigt handelshindrande, dels av EU-gemensamma regler (Kommerskollegium 2022).

På den inre marknaden är reglerna för varor i stor uträkning gemensamma och harmoniserade. När harmoniserade regler saknas gäller som grundregel principen om ömsesidigt erkännande, vilket innebär att produkter som får säljas i ett medlemsland också får säljas i övriga medlemsländer utan ytterligare anpassningar eller provningar.³

Även Island, Norge och Liechtenstein är en del av EU:s inre marknad genom EES-avtalet.

2. Egna beräkningar baserade på statistik från WTO Stats (<https://stats.wto.org/>).

3. Under vissa villkor finns dock möjlighet för EU-länder att stoppa import från andra länder för att skydda grundläggande samhällsintressen, bland annat miljö, hälsa och säkerhet.

Ruta 2. Förutsättningarna för Sveriges handel med Norge

Norge ingår, med vissa undantag, i EU:s inre marknad. Det innebär att den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital till stor del även gäller i Norge. Villkoren för Norges deltagande på den inre marknaden regleras i EES-avtalet.

Mellan Norge och EU gäller fri rörlighet för de flesta varor. Norge tillämpar flertalet av EU:s gemensamma harmoniserade produktregler samt ömsesidigt erkännande av produktkrav som inte är harmoniserade. För de flesta varor, inklusive livsmedel, behövs alltså inte ytterligare godkännanden och testning och inte heller kontroller vid gränsen vid handel med Norge. Det finns dock undantag från den fria rörligheten för varor. Exempelvis ingår inte växtskyddsområdet i EES-avtalet. Det medför att gränskontroll sker mellan Norge och EU för bland annat frukt, grönsaker och trä.

Om Norge vill införa nationella produktregler så måste de anmälas till EU inom ramen för EU:s anmälningsdirektiv 1535/2015 som syftar till att värna den fria rörligheten. Det gäller såväl i normaltid som under en kris. Norge deltar också i flera av EU:s kris-instrument, exempelvis civilskyddsmekanismen och EU:s livsmedelsberedskapsmekanism, EFSCM. Rättsakten om krissituationer och resiliens på den inre marknaden, IMERA, granskas för närvarande av den gemensamma EES-kommittén.

Handeln med Norge skiljer sig dock från handeln med övriga EU-länder på grund av att Norge inte ingår i EU:s tullunion eller gemensamma tullområde. Det medför krav på tullformaliteter. EES-avtalet medför tullfrihet för de flesta varor eller nedsatt tull för många andra, som till exempel för förädlade livsmedel, i handeln med Norge. Viktiga undantag finns dock, framför allt för viss fisk och jordbruksvaror.

När varor omfattas av tullfrihet eller nedsatt tull genom EES-avtalet krävs ett ursprungs-intyg för att importören i EU eller Norge ska kunna dra nytta av förmånen. Alla varor omfattas av tullprocedurer (tullformaliteter) oavsett om de är belagda med tull eller inte. Det innebär vissa kostnader, administration och tidsåtgång i leveranserna jämfört med att handla med andra EU-länder. Tack vare att Norge ingår i EU:s säkerhetszon behöver varor från Norge inte förämnas vid import till EU. Det innebär något enklare tullprocedurer jämfört med import från andra länder utanför EU. Dessutom finns ett tullsamarbete för att förenkla handeln mellan Norge och Sverige. Det har bland annat resulterat i att klarering av export- och importdeklaration i vissa fall kan göras på samma tullstation och kräver endast ett stopp för transporten (Kommerskollegium 2017).

Kommerskollegium (2024a) har analyserat vilka möjligheter det finns att ytterligare förbättra förutsättningarna för den svensk-norska handeln. Detta är relevant inte bara för att underlätta handel utan även för försörjningsberedskapen. Om exempelvis Öresundsbron eller Göteborgs hamn slås ut behöver alternativa transportvägar för varu-försörjningen skapas. Ett uppenbart alternativ är då försörjning via Norge. För handeln med Norge pekar analysen på att det finns en förbättringspotential när det gäller tullprocedurer. Några exempel på våra förslag till förbättringar är:

- Insatser för att göra information om tullprocedurer tydligare och mer tillgänglig för företag.
- Praktiska lösningar för att minska fordonsköerna vid Svinesund, såsom exempelvis utbyggnad av tullplan, fler uppställningsplatser och digital gränspassage vid import till Sverige.
- Förbättrade öppettider på tullkontoren.
- Ändrade krav för trafik tillåtelse så att möjligheterna ökar för mindre näringsidkare att passera obemannade tullkontor.

Under förhöjd beredskap eller krig skulle ytterligare åtgärder kunna övervägas för att kapa ledtider vid import. Utrymmet för att vidta sådana åtgärder måste vara överens-kommet i förväg, dvs. i den förberedande fasen av krishantering.

2.2 Den inre marknaden bidrar till vår försörjningstrygghet

EU:s inre marknad bidrar på flera sätt till Sveriges förmåga att möta kriser och att upprätthålla försörjningen.

2.2.1 Lägre handelskostnader underlättar företagens anpassning

Till följd av att det inte finns några tullar eller tullprocedurer inom EU slipper företag i princip all administration för de handelsprocedurer som krävs vid övrig internationell handel. Det minskar kostnaderna för handel inom EU. Företagen kan också lägga mindre resurser på anpassning av sina produkter vid handel på den inre marknaden jämfört med vid handel med länder utanför EU, vilket ytterligare reducerar handelskostnaderna. En ofta citerad uppgift är att handelskostnaderna för varuhandel i genomsnitt har minskat med 20 procent till följd av den inre marknaden (Copenhagen Economics 2018).⁴ De lägre handelskostnaderna kan bland annat bidra till att underlätta företagens anpassning till störningar i försörjningskedjorna under en kris.

De varor som tullbehandlats vid import från länder utanför EU till ett medlemsland kan därefter cirkulera fritt inom EU. En väl fungerande inre marknad är därför viktig för distributionen av dessa varor inom EU. Den fria rörligheten ger därmed svenska konsumenter och företag bättre tillgång till varor som producerats såväl inom som utanför EU.

2.2.2 Bättre möjlighet att upprätthålla export

Den inre marknaden är central ur ett försörjningsperspektiv inte bara för att den underlättar omställning och sprider risker via importkanalen utan också för att den ger svenska företag möjligheter att exportera och därmed skala upp sin produktion på ett kostnadseffektivt sätt. Under normala förhållande bidrar dessutom både import och export till konkurrenskraften hos svenska företag mer generellt, vilket i sin tur bidrar till att företagen är bättre rustade för att hantera påfrestningar och störningar. Konkurrenskraftiga företag är därför nödvändiga för att skapa motståndskraftiga försörjningskedjor. EU:s inre marknad bidrar också till ett ökat välbefinnande som förbättrar möjligheterna att finansiera totalförsvaret.

Även om importen ofta hamnar i fokus under en kris är det över tid centralt att upprätthålla exporten eftersom den genererar intäkter som kan användas till investeringar och import av nödvändiga varor och tjänster. Sverige har dessutom ett (fördragsmässigt) ansvar att bidra till andra EU- och Nato-länders försörjning.

2.2.3 Sverige alltmer öppet mot omvärlden genom ökad utrikeshandel

Sedan det kalla krigets slut har Sveriges öppenhet mot omvärlden ökat markant. Ett mått på Sveriges öppenhet mot omvärlden är utrikeshandelns andel av BNP. Såväl import som export av varor och tjänster har ökat. 2024 motsvarade den svenska importen 50 procent av BNP och exporten 55 procent vilket kan jämföras med 31 respektive 37 procent vid EU-inträdet 1995.

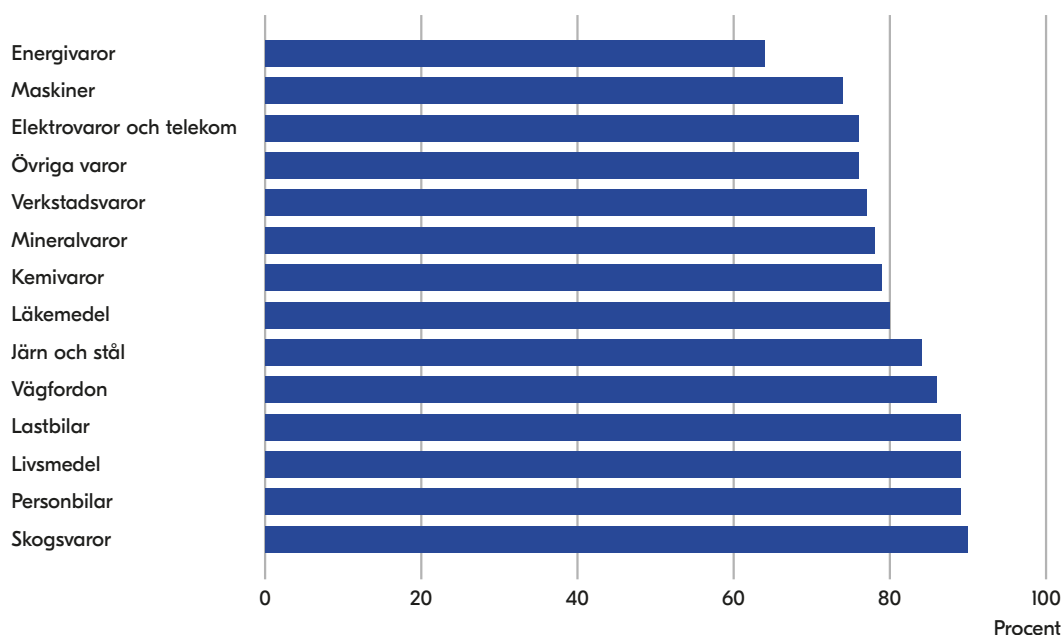
Den största delen av Sveriges utrikeshandel sker med länder på EU:s inre marknad. 2024 utgjorde Sveriges varuimport från EU 67 procent av total svensk varuimport och exporten dit utgjorde 54 procent av varuexporten. Lägger man till handeln med de övriga tre EES-länderna, Island, Liechtenstein och Norge, stod EU:s inre marknad för 77 procent av Sveriges varuimport och 64 procent av varuexporten. Norge spelar en viktig roll för

4. Andra uppskattningar av minskningarna av handelskostnaderna förekommer, t.ex. 13 procent i Jan in 't Veld (2019).

Sverige ur ett försörjningsperspektiv. Under 2024 var Norge mottagare av 10 procent av svensk varuexport och stod för 9,4 procent av svensk varuimport.

Även om den största delen av den svenska importen kommer från den inre marknaden så varierar andelen mellan olika varugrupper. Andelen varierar mellan 64 procent för energivaror och 90 procent för skogsvaror.

Figur 1. Andelen av Sveriges varuimport som kommer från EU:s inre marknad* 2024



* EU27, Island, Liechtenstein och Norge. Källa: SCB.

Statistiken illustrerar den inre marknads avgörande betydelse för Sveriges försörjningsförmåga på aggregerad nivå. För enskilda varugrupper eller varor varierar beroendet av den inre marknaden kraftigt men även om beroendet av tredje land är starkt och koncentrerat för vissa varugrupper fungerar EU och den inre marknaden som en multiplikator av den svenska marknadsmakten. Det är helt enkelt lättare för EU som helhet att tillförsäkra sig leveranser av kritiska produkter i tider av kris än för ett enskilt medlemsland.

2.3 Erfarenheter av tidigare kriser

Den inre marknaden och den fria rörligheten har under de senaste årens kriser utsatts för stora påfrestningar. I början av pandemin drabbades både företag och personer av leveransstörningar, stängda gränser och hinder för gränsöverskridande transporter. (EU-kommissionen 2021b). Dessutom införde flera medlemsländer exportrestriktioner för bland annat personlig skyddsutrustning, vilket förvärrade bristsituationen i andra medlemsländer. Rysslands anfallskrig mot Ukraina ledde till bland annat störningar i EU:s transportsystem, höga energipriser och utmaningar för tullunionen till följd av ökad import av vissa jordbruksvaror från Ukraina (EU-kommissionen 2022, Europeiska unionens råd 2025b). Trots vissa initiala störningar och hinder på den inre marknaden, visar dock erfarenheterna från dessa kriser på den inre marknads motståndskraft (Kommerskollegium 2022).



Det har också framhållits att störningarna under pandemin inte påverkade livsmedelsförsörjningen negativt i EU även om vissa störningar och flaskhalsar uppstod (EU-kommissionen 2021a). Såväl under pandemin som efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina, med de höga priser på energi och konstgödsel som följde, var EU:s leveranskedjor för livsmedel motståndskraftiga (EU-kommissionen 2021d, 2023b).

En viktig faktor bakom denna motståndskraft är regelverket för den inre marknaden som, om det respekteras, förebygger nationella restriktioner som begränsar den fria rörligheten under en kris. En annan viktig faktor är solidaritetsprincipen som är en grundläggande princip för EU-samarbetet. Det institutionaliserade samarbetet i EU innebär att medlemsländerna ska hantera gemensamma problem tillsammans i stället för att agera ensidigt och själviskt. Pandemin visade att EU i en krissituation har en förmåga att på relativt kort tid införa gemensamma, praktiska lösningar (se ruta 3) för att hantera utmaningar mot den fria rörligheten och underlätta handel på den inre marknaden (Kommerskollegium 2022). Motsvarande lösningar skulle ha varit svåra att förhandla fram och genomföra så snabbt med länder utanför den inre marknaden.

Ruta 3. Exempel på åtgärder under pandemin för att värna den fria rörligheten på den inre marknaden



Det standardiserade digitala covidintyget togs fram av EU-kommissionen för att underlätta resande och värna om den fria rörligheten för personer under pandemin. Intyget utfärdades av hälsomyndigheterna i respektive medlemsland och utgjorde ett digitalt bevis på att en person hade vaccinerat sig mot covid-19, gjort ett negativt test eller återhämtat sig från sjukdomen. Även flera länder utanför EU införde EU:s system för digitala covidintyg. Förordningen om EU:s digitala covidintyg ([2021/953](#)) tillämpades mellan 1 juli 2021 och 30 juni 2023 (EU-kommissionen 2023c).



Rekommendationer om gröna körfält (C (2020) 1897 final, COM (2020) 685 final) togs fram av EU-kommissionen för att hantera problem vid gränsövergångar till följd av medlemsländernas olika åtgärder för att minska smittspridningen. Målet med de rekommenderade åtgärderna var att det inte borde ta mer än 15 minuter för godstransportfordon att passera inre landgränser i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T). Som en konsekvens av dessa rekommendationer kunde störningarna i leveranskedjorna begränsas (EU-kommissionen 2022).



I riktlinjerna för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19 (2020/C 102 I/03) preciserade EU-kommissionen kritiska yrkesgrupper som skulle ges fortsatt fri rörlighet under pandemin och det fastställdes att medlemsländerna skulle låta gränsarbetare passera gränserna. För säsongsarbetare uppmanades medlemsländerna att införa särskilda förfaranden så att denna arbetskraft skulle kunna passera gränsen smidigt.



Gemensamma upphandlingar av medicinska förnödenheter, vaccin och läkemedel genomfördes inom ramen för det gemensamma upphandlingsavtalet – *Joint Procurement Agreement*. Upp till 36 länder deltog i upphandlingar på hälsoområdet under pandemin, vilket resulterade i inköp för nästan 13 miljarder euro. EU-kommissionen samordnade upphandlingarna medan de länderna som valde att delta i en specifik upphandling köpte in varorna.

En bredare positiv effekt av de praktiska EU-gemensamma lösningarna är att de kan skapa förtroende för samarbete som en effektiv metod för att hantera kriser på den inre marknaden. Att ett sådant förtroende finns för EU-samarbetet är viktigt för såväl beslutsfattarna som företagens och konsumenternas agerande under en kris. En opinionsundersökning från 2024 visar att EU-medborgarna är medvetna om att EU ägnar sig åt att hantera gränsöverskridande kriser. Undersökningen visar också att 82 procent av EU-medborgarna anser att EU ska arbeta mer med krisberedskap för att hantera framtida kriser (EU-kommissionen 2024a).

Erfarenheterna av störningar under pandemin och efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina har varit en utgångspunkt för flera av de initiativ som tagits för att stärka EU:s krisberedskap. I stället för att delvis förlita sig på ad-hoc mässiga processer och åtgärder vid en kris har alltså institutionella strukturer och ramar tagits fram eller uppdaterats i EU för att stärka förmågan att hantera risker och krissituationer på olika områden. Lagstiftning har också tagits fram för att förhindra nationella åtgärder som inskränker den fria rörligheten på den inre marknaden under en kris.

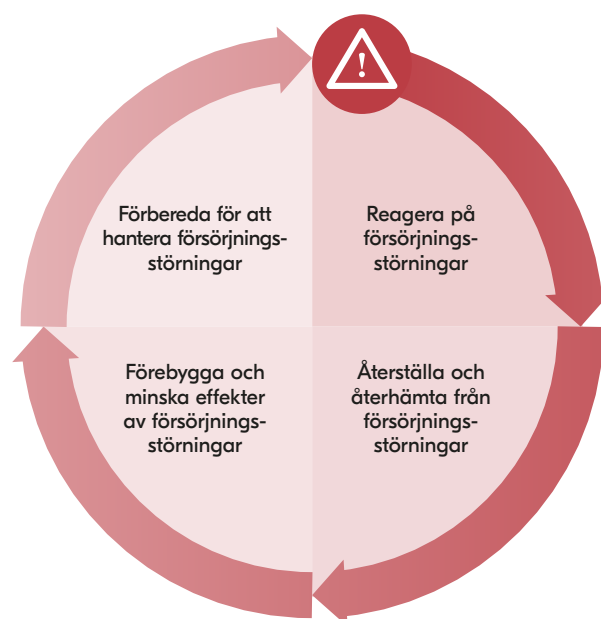
3 Översikt över EU-lagstiftning och mekanismer för krishantering

Enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska samarbetet inom EU beaktas av myndigheter med ansvar för krisberedskap (20§). Som stöd för detta arbete och övrigt planeringsarbete om krisberedskap i svensk statsförvaltning redogör vi i detta avsnitt översiktligt för EU:s lagstiftning, mekanismer och instrument för krishantering.

3.1 Olika faser i krishantering i samband med kris eller krig

I vår beskrivning nedan av EU:s regelverk och mekanismer har vi valt att dela in krishanteringen i fyra faser, till stor del baserat på den modell som OECD använder i sin rapport om motståndskraft och beredskap i leveranskedjorna (OECD 2024a). Den liknar även den modell som EU-kommissionen använder i sitt meddelande om beredskapsplan för att trygga livsmedelsförsörjning under kristider (EU-kommissionen 2021a). Vi kommer primärt att fokusera på åtgärder som används för att förbereda och skapa förmåga för hantering av försörjningsstörningar respektive reagera på störningar. Nedan beskrivs kortfattat de fyra faserna och exempel på åtgärder som kan användas.

Figur 2. Fyra olika faser i krishantering



Källa: (OECD 2024a).

3.1.1 Förebygga och minska effekterna av försörjningsstörningar

Att förebygga att en försörjningsstörning uppstår och minska effekterna av den om den uppstår är funktioner som till stor del är inbyggda i den grundläggande lagstiftningen för den inre marknadens funktion. Exempel på sådana inbyggda funktioner kan vara gemensamma regler och standarder, regler för hur man kan besluta om undantag från dessa utan att hindra det fria flödet inom unionen samt anmälningsförfaranden för nationella åtgärder för att bidra till transparens.

Förutom att regelverket för den inre marknaden i sig ska garantera ett fritt flöde på den inre marknaden så finns i viss lagstiftning även incitament och åtgärder för att diversifiera försörjningen, bygga upp egen försörjning inom unionen och i vissa fall även bygga upp eller samordna strategiska lager.

Även uppförande och underhåll av fysisk infrastruktur som klarar omfördelning av transportvägar kan sägas vara en del av den här fasen. Det gäller hamnar, vägar, järnväg och logistikcentraler, men även utrustning och resurser för att kunna hantera ökad tullhantering vid alternativa gränsövergångar. Även åtgärder för att säkra personalresurser i försörjningskedjan och deras möjlighet att ta sig till jobbet eller utföra sina uppgifter, till exempel i logistikkedjan, hör till den förebyggande fasen.

3.1.2 Förbereda för att hantera försörjningsstörningar

I förberedelsefasen omsätts den kunskap som byggts upp i konkreta åtgärdsplaner för identifierade sårbarheter. Centrala delar i den här fasen går ut på att upprätta, utrusta och träna de samordnings- och beslutsorgan och kommunikationskanaler som måste fungera vid en försörjningskris men även funktioner för att upptäcka försörjningskriser på ett tidigt stadium. Övervakning av produktion, lager, handelsströmmar, logistikkedjor och det allmänna omvärldsläget faller därför in under den här fasen.

Mer handfasta aktiviteter för att säkra försörjningen vid kris och krig kan vara avtal om alternativ produktion, krishandelsavtal samt olika typer av strategisk lagerhållning.

För många av åtgärderna är ett förberedande samarbete och informationsutbyte med näringslivet centralt för att kunna fungera väl vid kris och krig. Med många olika aktörer involverade är det även viktigt med övningar och stresstester av såväl försörjningskedjorna som sådana som av de verktyg som etablerats för att säkerställa fortsatt försörjning vid kris och krig.

3.1.3 Reagera på försörjningsstörningar

I reaktionsfasen sätts det man planerat och byggt upp på prov, dvs. de åtgärder man planerat för, som ska se till att försörjningen upprätthålls på en tillfredsställande nivå, genomförs.

Under en pågående försörjningskris är det centralt att ha korrekt och väl uppdaterad information om utvecklingen för att kunna fatta välgrundade beslut om eventuella åtgärder. Det är därför viktigt att systemen för övervakning är flexibla så att de kan dirigeras om till att följa korttidsindikatorer för utvecklingen.

Eventuella krisråd och arbetsgrupper sammankallas för att kunna fatta beslut om åtgärder som kan mildra effekterna av försörjningskrisen så som tillfälliga godkännanden, undantag, tvångslicenser⁵, finansiering, krigsförsäkring, gemensamma inköp, uttag ur strategiska lager med mer. Det är också viktigt att det finns effektiva verktyg för att informera företag om alternativa produktspecifikationer, tillfälliga godkännanden och undantag.

Vidare finns behov av effektiv risk- och kriskommunikation, exempelvis för att undvika hamstring vid störningar i leveranskedjorna eller öka acceptansen för och efterlevnaden av åtgärder som påverkar individer eller företag.

5. En tvångslicens gör att en regering kan tillåta en tredje part att använda till exempel ett patent utan patenthavarens tillstånd. I en krissituation kan tvångslicenser användas för att ge tillgång till viktiga varor om patenthavarna inte har möjlighet att producera dessa varor i tillräcklig omfattning.

3.1.4 Återställa och återhämta från försörjningsstörningar

Erfarenhetsmässigt kan vi förvänta oss att marknaden själv återställer försörjningsströmmarna efter en kris. Det är därför viktigt att de åtgärder som infördes under krisen avvecklas så att de inte blir permanenta. Detta måste ske i ordnad form och med hänsyn taget till effekterna för och förmågan hos näringslivet.

Andra åtgärder för att återställa försörjningskedjorna till normala förhållanden är återuppbyggnad av transportinfrastruktur och återfyllande av eventuella strategiska lager.

3.2 EU:s krishanteringsinstrument

Under pandemin och efter Rysslands anfallskrig i Ukraina har rörligheten på den inre marknaden utmanats och störningar i transportsektorn och leveranskedjorna uppstått. Även om den inre marknaden visade på motståndskraft under dessa kriser så synliggjordes också brister i krisberedskapen inom EU. Som svar på detta har EU utvecklat lagstiftning, mekanismer och instrument för att bättre hantera försörjningsrelaterade kriser som täcker allt fler politikområden och sektorer. Instrumenten omfattar såväl försörjningen av varor och tjänster som skydd av försörjningsviktig infrastruktur. Redan befintliga instrument har också uppdaterats.

Det gradvis framväxande landskapet av lagstiftning för krishantering inom EU har gett upphov till tre olika kategorier av instrument:

- *breda* instrument och mekanismer för allmän krishantering,
- *horisontella* instrument för den inre marknadens funktion, samt
- *sektorsspecifika eller tematiska* instrument.

Därutöver finns ett stort antal *stödjande funktioner* för insamling och bearbetning av data och information. Vid sidan av krishanteringsinstrument innehåller även EU:s *grundläggande lagstiftning och befintliga politiska ramar* åtgärder som bidrar till EU:s krisberedskap.

Arbetet med att stärka beredskapen och krishanteringsförmågan i EU fortsätter under den nya EU-kommissionen. I slutet av mars 2025 presenterade kommissionen sin beredskapsstrategi som föreslår åtgärder för att EU:s system för krisberedskap ska bli mer proaktivt, flexibelt och samordnas bättre, såväl inom kommissionen som med medlemsländerna och näringslivet. För att främja kontinuerliga förbättringar av EU:s krishanteringsmekanismer ska regelbundna hälsokontroller genomföras. Bland åtgärderna i beredskapsstrategin kan också nämnas att all ny lagstiftning ska utformas med beredskapsperspektivet i åtanke (*preparedness by design*), att behovet av och möjligheterna att införa en beredskapslag på EU-nivå ska utvärderas samt att ett förslag till en EU-gemensam strategi för lagerhållning ska läggas fram (EU-kommissionen 2025).

En viktig utgångspunkt för EU-kommissionens arbete har varit Niinistörapporten som innehåller ett stort antal förslag om vad EU bör göra för att stärka den civila och militära beredskapen i en tid av komplexa hotbilder. När det gäller försörjningsberedskap föreslår rapporten bland annat en starkt privat-offentligt samverkan om krisberedskap, flexibilitet och nödåtgärder i EU:s lagstiftning samt starkt krisberedskap och motståndskraft i särskilt viktig tillverkningsindustri i EU (Niinistö 2024).



3.2.1 Breda instrument för allmän krishantering

Arrangemanget för integrerad politisk krishantering (IPCR)

Europeiska unionens råd samordnar insatser vid kriser av stor omfattning eller politisk betydelse till följd av händelser såväl inom som utanför EU genom arrangemanget för integrerad politisk krishantering, IPCR-mekanismen (Europeiska unionens råd 2024). Mekanismen har sin grund i det arrangemang för samordning vid katastrofer och kriser som EU inrättade 2006 och som genom ett rådsbeslut 2013 utvecklades till IPCR-mekanismen, kodifierad i rådets genomförandebeslut [2018/1993](#).

Mekanismen har tre operativa lägen: övervakning, informationsutbyte och full aktivering. Den kan aktiveras av ordförandeskapet eller genom att ett medlemsland åberopar solidaritetsklausulen i artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. När mekanismen inte är aktiverad pågår övervakning genom frivilligt utbyte av krisrapporter och det finns en kontaktpunkt som är öppen dygnet runt för medlemsländerna. Vidare genomförs en rad förberedande åtgärder för att mekanismen ska fungera väl när den är aktiverad, exempelvis utbildning, övningar samt delning av information om risker och planering.

Aktiveringen har två olika lägen: informationsutbyte respektive full aktivering. När informationsutbyte aktiveras utarbetas analysrapporter (ISAA-rapporter)⁶ för att ge beslutsfattare en tydlig gemensam lägesbild av situationen. En särskild webbplattform används för att utbyta och samla in information. Vid full aktivering av IPCR kallar ordförandeskapet till krismöten där representanter från EU-institutionerna och medlemsländerna deltar. Vid krismötena bereds beslut om samordnade insatser som sedan antas av rådet.

När denna rapport skrivs är IPCR fullt aktiverad för tre kriser: Situationen i mellanöstern, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina samt migrations- och flyktingkrisen

6. The Integrated Situational Awareness and Analysis Report.

(Europeiska unionens råd 2024). Tidigare har IPCR-mekanismen bland annat varit fullt aktiverad för att samordna EU:s krishantering under pandemin.

EU:s civilskyddsmekanism

EU:s civilskyddsmekanism stödjer, samordnar och kompletterar medlemsländernas arbete på civilskyddsområdet. Arbetet inom mekanismen omfattar förebyggande åtgärder, beredskapsåtgärder samt krishanteringsåtgärder för att hjälpa länder inom och utanför EU som har drabbats av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan. Mekanismen inrättades 2001 men har stärkts över tid, senast genom EU:s förordning 2021/836. I kommissionens beredskapsstrategi aviseras en ny översyn för att göra mekanismen mer effektiv (EU-kommissionen 2025). Både EU:s medlemsländer, länder utanför EU och FN-organ kan begära bistånd när den nationella kapaciteten för insatser inte räcker till. Hjälpen kan bland annat bestå av tjänster, specialiserad personal och utrustning som behövs för insatserna samt förnödenheter. Utöver EU:s medlemsländerna deltar även tio länder utanför EU.⁷

Till mekanismen hör ett särskilt operativt centrum för samordning av katastrofberedskap (ERCC) som övervakar och analyserar händelseutvecklingen globalt. Ett av verktygen i denna övervakning är information från satellitkartor. Det är också ERCC som är kontaktpunkt för länder som begär hjälp under en katastrof och som samordnar EU:s och övriga deltagande länders katastrofinsatser. Enligt kommissionens beredskapsstrategi ska ERCC stärkas för att kunna analysera kaskadeffekter⁸ av händelser samt bygga scenarier.

Sedan civilskyddsmekanismen infördes har den aktiverats mer än 700 gånger, bland annat under pandemin, Rysslands anfallskrig mot Ukraina samt i samband med jordbävningar utanför EU och skogsbränder inom EU.

För att katastrofinsatserna ska kunna initieras och genomföras snabbt finns en frivillig resurspool – civilskyddspoolen – som de deltagande länderna bidrar till. Mekanismen har också stärkts genom rescEU, en EU-gemensam kapacitetsreserv som omfattar bland annat beredskapslager, brandsläckningsflygplan, medicinsk utrustning, mobila laboratorier, fältsjukhus och nödbostäder. Detta ska bidra till effektiva insatser även vid extrema och resurskrävande situationer.

Inom ramen för mekanismen bedrivs utöver katastrofinsatser även förebyggande arbete, vilket inkluderar att de deltagande länderna rapporterar in nationella riskbedömningar till EU-kommissionen och system för tidig varning. Som en del i det förberedande arbetet finns bland annat utbildningsprogram för civilskyddsexperter och gränsöverskridande övningar genomförs för olika typer av katastrofer varje år. De deltagande myndigheterna utbyter också bästa praxis om katastrofberedskap.

I Sverige är MSB kontaktpunkt mot civilskyddsmekanismen och ansvarar också för EU-gemensamma resurser inom ramen för krisreserven rescEU, bland annat ett beredskapslager med sjukvårdsmaterial och nödbostäder.

3.2.2 Horisontella instrument för krishantering och den inre marknadens funktion

Rättsakten om krissituationer och resiliens på den inre marknaden, IMERA

IMERA (*Internal Market Emergency and Resilience Act*) är en horisontell lagstiftning som syftar till att skydda den inre marknaden mot störningar och stärka förmågan att

7. Albanien, Bosnien och Hercegovina, Island, Moldavien, Montenegro, Nordmakedonien, Norge, Serbien, Turkiet och Ukraina.

8. Innebär enkelt uttryckt att en händelse i en sektor, system eller geografiskt område kan få svårförutsedda konsekvenser i en annan sektor, system eller geografiskt område.

hantera framtida kriser. Den trädde i kraft den 28 november 2024 och ska tillämpas från slutet av maj 2026. Lagstiftningen (EU-förordning 2024/2747) ska komplettera EU:s befintliga instrument för krishantering och ska inte överlappa sektorspecifika regelverk och mekanismer. Det innebär bland annat att förordningens bestämmelser inte är tillämpliga på halvledare, energiprodukter, finansiella tjänster, försvarsrelaterade produkter och till största delen inte heller på läkemedel, medicintekniska produkter och andra medicinska motåtgärder.

Genom IMERA införs ett ramverk med harmoniserade åtgärder för att förutse, förbereda och reagera på allvarliga störningar på den inre marknaden på områden där det inte finns några andra instrument att luta sig emot. Detta ska ge EU flexibilitet att agera snabbt och införa effektiva åtgärder för att den inre marknaden ska fungera under en kris. Målet är att samordna resurser och skydda kritiska försörjningskedjor på ett sätt som inte fragmenterar den inre marknaden eller hämmar ekonomisk aktivitet. Ramverket ska även skydda och underlätta den fria rörligheten för varor, tjänster och personer när det råder kris och förhindra att det uppstår hinder på den inre marknaden.

Instrumentet har tre olika lägen: beredskapsläge, bevakningsläge och krisläge. Bevakningsläge och krisläge aktiveras av rådet.

Under beredskapsläget sker en övervakning för att tidigt upptäcka hot mot den inre marknads funktion. Kommissionen ska anta en beredskapsram för att det ska vara tydligt hur samarbete, informationsutbyte och kriskommunikation ska gå till i ett bevaknings- eller krisläge. Andra förberedande åtgärder som ska vidtas av kommissionen är att genomföra utbildningar samt att genomföra stresstester på EU-nivå minst vartannat år. Företag ska uppmuntras att ta fram frivilliga krisprotokoll för hantering av kriser.

Om hot har identifierats i beredskapsläget kan rådet aktivera ett bevakningsläge. I bevakningsläget ska rådet fatta beslut om vilka kritiskt viktiga varor och tjänster som är berörda samt vilka bevakningsåtgärder som ska införas. I detta läge ska medlemsländerna övervaka de aktuella leveranskedjorna, bland annat genom att begära in information från aktörerna i de aktuella leveranskedjorna på frivillig basis. Det är sedan kommissionen som lägger fram en rapport om resultaten av övervakningen.

I det tredje läget, när hoten har inträffat eller risken är överhängande att de gör så, kan krislägesfasen aktiveras om vissa kriterier är uppfyllda. Rådet får då anta en förteckning över krisnödvändiga varor och tjänster som kan bli föremål för krishanteringsåtgärder. Exempel på sådana åtgärder är att kommissionen kan begära in information från företag i leveranskedjor för vissa krisnödvändiga varor och tjänster om produktionskapacitet, befintliga lager, förväntad produktion samt eventuella störningar i leveranskedjorna. En annan krisåtgärd är att kommissionen riktar en begäran till företag att prioritera produktion eller försörjning av krisnödvändiga varor. Det är dock frivilligt för företag att godta eller avvisa sådana begäranden. I ett krisläge kan också de särskilda krisförfarandena för krisnödvändiga varor i EU-förordning 2024/2748 och direktiv 2024/2749 aktiveras, vilket innebär att bedömning av överensstämmelser för krisnödvändiga varor kan prioriteras eller att vissa undantag kan beviljas i förfarandena för sådana bedömningar. Vidare kan kommissionen rekommendera medlemsländerna att samordna distributionen av eller vidta åtgärder för att säkra marknadstillgången till krisnödvändiga varor och tjänster. Kommissionen kan också genomföra samordnade upphandlingar av sådana varor.

För medlemsländerna är det i ett krisläge förbjudet, enligt den så kallade svarta listan i IMERA, att införa vissa restriktioner för den fria rörligheten för att förhindra att sådana restriktioner används som svar på en krissituation. För att underlätta den fria rörligheten för krisnödvändiga varor och tjänster och personer i dessa värdekedjor får kommissionen bland annat anta administrativa arrangemang, frivilliga mallar och erbjuda digitala verktyg till medlemsländerna.

Ruta 4. Exempel på åtgärder som kan användas i IMERA:s tre operativa lägen



Beredskapsläge

- Anta en beredskapsram som preciserar hur samarbete, informationsutbyte, kriskommunikation m.m. ska gå till praktiskt i bevaknings- och krislägen
- Stresstester och simuleringar på EU-nivå
- Utveckla digitala verktyg och IT-infrastruktur för säker insamling och utbyte av information
- Frivilliga krisprotokoll för företag
- Frivilliga utbildningsprogram för offentliga och privata aktörer (kommissionen)
- Inrätta plattform för att underlätta frivilliga insatser av företag, civila samhället och arbetsmarknadens parter vid krissituationer
- Inrätta samordningskontor i medlemsländerna och kommissionen
- Informationsutbyte mellan samordningskontor i medlemsländer och i kommissionen (tidig varning, incidenter)
- Utvärdering av åtgärder som genomförts med stöd av IMERA



Bevakningsläge

- Förteckning över kritiskt viktiga varor och tjänster
- Övervakning av leveranskedjorna för kritiskt viktiga varor och tjänster samt den fria rörligheten för personer involverade i produktionen av dessa (medlemsländernas behöriga myndigheter).
- Förteckning över ekonomiska aktörer verksamma i leveranskedjorna för kritiskt viktiga varor och tjänster (medlemsländernas behöriga myndigheter)
- Frivillig informationsinhämtning från företag
- Rapport från kommissionen om de samlade resultaten av informationsinhämtningen
- Gemensam upphandling av kritiskt viktiga varor och tjänster



Krisläge

- Nämnden ger kommissionen råd om införande av nödåtgärder
- Nationella gemensamma kontaktpunkter bistår med information och stöd till medborgare och företag
- Krisåtgärder kan antas för krisnödvändiga varor och tjänster
- Krisförfaranden kan aktiveras för krisnödvändiga varor genom snabbspår för marknadsgodkännande, undantag från produktspecifika regler
- Prioritetsklassade begäranden kan riktas mot företag, men det är frivilligt för dessa att acceptera sådana (om en begäran har godtagits men inte levereras kan böter utgå)
- Begäran om information från företag på frivillig basis
- Solidarisk och samordnad distribution av krisnödvändiga varor och tjänster
- Gemensam upphandling av krisnödvändiga varor och tjänster
- Gemensamma mallar och formulär för att underlätta rörlighet för personer involverade i produktion av krisnödvändiga varor och tjänster (tas fram av kommissionen)
- Förbud mot vissa typer av exportrestriktioner och reserestriktioner inom EU

Organisatoriskt etableras en nämnd bestående av EU-kommissionen och medlemsländerna. Nämnden ska bistå och ge råd till kommissionen i alla tre lägen i instrumentet. I krisläget ska nämnden bland annat analysera insamlad information om krisens effekter samt ge råd om lämpliga åtgärder. Nämnden ska samordna sitt arbete med andra krisrelevanta organ på EU-nivå. Vidare ska samråd ske med företrädare för näringslivet, arbetsmarknadens parter och civilsamhället.

Som en del av strukturen för styrning ska också samordningskontor för informationsutbyte utses i varje medlemsland och i kommissionen. Samordningskontoren ska ansvara för kontakter, samordning och informationsutbyte med andra medlemsländer och kommissionen men också med andra relevanta myndigheter nationellt.⁹ Dessutom ska varje medlemsland driva en nationell gemensam kontaktpunkt för att bistå personer och företag med information och vägledning om nationella åtgärder som under en kris begränsar den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och arbetstagare.

IMERA:s funktion och effektivitet ska regelbundet utvärderas av kommissionen. Om bevakning och krisläge har aktiverats ska de åtgärder som har tillämpats utvärderas i efterhand. Båda typerna av utvärdering kan ligga till grund för lagstiftningsförslag.

3.2.3 Sektorsspecifika och tematiska instrument för krishantering

Under de senaste åren har ett antal sektorsspecifika eller tematiska instrument utvecklats för att stärka EU:s motståndskraft och förmåga att hantera risker och kriser. Även om dessa instrument har ett avgränsat fokus så ska samordning ske med krishanteringen inom andra områden.

EU:s förordning om halvledare

Ett strategiskt viktigt område för EU är produktionen av halvledare som används i en mängd olika varor, exempelvis datorer, smartphones, avancerad elektronik, bilar, flygplan, solpaneler och diagnostikutrustning. Halvledarna har en nyckelroll i den gröna och den digitala omställningen. Det är således viktigt för stora delar av ekonomin med väl fungerande leveranskedjor för halvledare. EU:s förordning om halvledare (förordning 2023/1781) lanserades av kommissionen som ett svar på den brist på halvledare som uppstod under och efter pandemin. Syftet med förordningen är bland annat att stärka EU:s försörjningstrygghet och motståndskraft när det gäller halvledarteknik.

Förordningen om halvledare har som mål att stärka forskning, innovation och teknisk förmåga inom EU:s halvledarsektor. Genom att öka EU:s produktionskapacitet och globala marknadsandelar för halvledare ska EU:s försörjningstrygghet stärkas. En viktig del i arbetet är också att förutse och motverka de negativa effekterna av halvledarbrist för kritiska sektorer. En av förordningens tre pelare – pelare III – är därför inriktad på att stärka samarbetet mellan medlemsländerna och EU-kommissionen om övervakning och krishantering. Samarbetet sker i den europeiska halvledarstyrelsen (ESB) som inrättats genom förordningen om halvledare.

EU-kommissionen och medlemsländerna ansvarar gemensamt för övervakningen av värdekedjan för halvledare. Medlemsländernas behöriga myndigheter ska ta fram och upprätthålla kontaktlistor över relevanta företag och organisationer som omfattas av kommissionens frivilliga informationsinhämtning. Dessutom ska de behöriga myndigheterna identifiera och övervaka centrala marknadsaktörer i värdekedjan och rapportera till kommissionen om händelser som kan störa deras verksamhet.

9. Det är i skrivande stund inte beslutat vilken myndighet som ska vara samordningskontor i Sverige.

Om övervakningen visar att det har uppstått en halvledarbrist med allvarliga negativa effekter i en kritisk sektor¹⁰ kan rådet aktivera en krisfas. När krisfasen är aktiverad har kommissionen tillgång till flera verktyg för att begränsa de negativa effekterna av halvledarbristen. För att få en tydligare bild av bristsituationens omfattning och behovet av åtgärder kan EU-kommissionen genomföra tvingande informationsinsamling från berörda företag. Vidare kan EU-kommissionen lägga tvingande prioritetsklassade ordrar på vissa halvledartillverkare för att säkerställa att leveranser prioriteras till kritiska sektorer. EU-kommissionen har även möjlighet att genomföra upphandlingar på uppdrag av medlemsländer för att tillgodose behovet av halvledare inom kritiska sektorer.

EU:s förordning om kritiska råmaterial

EU:s förordning om kritiska råmaterial (förordning [2024/1252](#)) ska främja EU:s tillgång till kritiska eller strategiska råmaterial, från både primära och sekundära källor.¹¹ Syftet är att minska och diversifiera beroendet av leverantörer utanför EU och därmed känsligheten för omvärldsstörningar. Förordningen har därför sin största funktion inom det förebyggande stadiet av försörjningsberedskapen.

Förordningen innehåller dock även delar som är relevanta för senare delar av försörjningsberedskapsarbetet, exempelvis övervakning av försörjningskedjor, stresstester, samordning av strategiska lager samt krav på riskberedskap hos stora företag som använder strategiska råmaterial för att tillverka vissa produkter.

Förordningen inrättar nämnden för kritiska råmaterial som består av representanter från såväl kommissionen som medlemsländerna. Nämnden har bland annat till uppgift att stödja kommissionen i dess arbete med övervakning, samordning av strategiska lager och att ge råd. Nämndens råd är inte bindande.

Det ligger dock på kommissionens bord att övervaka tillgång och efterfrågan, priser och prisvolatilitet samt risker för försörjning av kritiska råmaterial. Övervakningen ska till viss del baseras på information som medlemsländerna rapporterar in till kommissionen om relevanta projekt för kritiska råmaterial samt centrala marknadsaktörer i värdekedjan för kritiska råmaterial. Resultaten från kommissionens övervakning ska publiceras i resultattavlor för varje enskilt råmaterial.

Kommissionen ska även, tillsammans med nationella myndigheter i medlemsländerna genomföra stresstester av försörjningskedjorna för de enskilda råmaterialen. Dessa stresstester ska genomföras åtminstone vart tredje år.

Medlemsländerna å sin sida åläggs ett inventerings- och rapporteringsansvar. Förutom krav på rapportering till kommissionens övervakning enligt ovan, ska medlemsländerna även rapportera information om potentiella strategiska lager, och om sådana finns huruvida de drivs av myndigheter eller ekonomiska aktörer för medlemsländernas räkning. Informationen bör omfatta nivån på strategiska lager för varje strategiskt råmaterial på aggregerad nivå, prognoser för nivån på strategiska lager samt regler och rutiner för det strategiska lagret. Även om det inte föreligger något krav på att medlemsländer eller företag ska hålla några strategiska lager innan en försörjningsstörning uppstått ska kommissionen med jämna mellanrum ta fram och rekommendera referensnivåer för strategiska lager för varje enskilt kritiskt råmaterial.

10. I förordningen om halvledare identifieras 13 sektorer som kritiska: energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälsa, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden, produktion, bearbetning och distribution av livsmedel, försvar och säkerhet.

11. Med kritiska råmaterial avses i den här förordningen alla strategiska råmaterial liksom alla andra råmaterial av stor betydelse för unionens ekonomi överlag och för vilka det finns en allvarlig risk för försörjningsstörningar. Kommissionen ska vart tredje år göra en översyn av vilka råmaterial som ska betraktas som strategiska och kritiska.



EU:s livsmedelsberedskapsmekanism (EFSCM)

I meddelandet Från jord till bord-strategin åtog sig kommissionen att stärka samordningen av EU:s svar på kriser som kan hota livsmedelssystemet och livsmedelstryggheten (EU-kommissionen 2020). Därför presenterade kommissionen under 2021 en beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen i EU i kristider (EU-kommissionen 2021a). Beredskapsplanen identifierade förbättringsområden i EU och presenterade, baserat på tidigare lärdomar, principer som ska följas under en kris som kan påverka livsmedelsförsörjningen:

- Samarbete mellan det offentliga och det privata.
- Horisontell samordning när en kris i livsmedelssystemet har sitt ursprung i andra sektorer.
- Övervakning av obalanser på marknaderna och vid behov snabba åtgärder inom den gemensamma jordbrukspolitiken respektive fiskeripolitiken.
- Upprätthållande av leveranskedjor och handel.
- Fri rörlighet för gränsarbetare och säsongarbetare i livsmedelssektorn så långt det går.
- Tidig och tydlig kommunikation till intressenter och allmänhet.

Vidare inrättades EU:s livsmedelsberedskapsmekanism – EFSCM¹² – för att tillämpa dessa principer (EU-kommissionen 2024f). Arbetet i EFSCM sker genom en expertgrupp där experter från medlemsländernas behöriga myndigheter deltar. Även experter från ett antal länder utanför EU deltar¹³ liksom från ett 30-tal intresseorganisationer

12. *The European food security crisis preparedness and response mechanism*. Vi har i denna text valt att använda namnet "EU:s livsmedelsberedskapsmekanism" som används av Livsmedelsverket istället för den längre benämningen den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser.

13. Albanien, Andorra, Bosnien-Hercegovina, Färöarna, Island, Kosovo, Liechtenstein, Monaco, Montenegro, Nordmakedonien, Norge, San Marino, Serbien och Schweiz.

(EU-kommissionen 2023b). I Sverige är Livsmedelsverket kontaktpunkt för EFSCM men även Jordbruksverket deltar i expertgruppens arbete.

Expertgruppen har regelbundna möten men kan också sammankallas av kommissionen i krissituationer. En central uppgift för expertgruppen är då att bistå kommissionen med råd och sakkunskap i frågor som gäller EU:s livsmedelsberedskap och insatser vid kris. Mekanismen har tillgång till relativt omfattande verktyg inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (se avsnitt 3.2.5) respektive fiskeripolitiken.

Vidare ska expertgruppen utbyta erfarenheter och god praxis om krishantering samt diskutera nationella beredskapsplaner. Tanken är att det informations- och erfarenhetsutbyte som sker inom expertgruppen ska användas i de nationella myndigheternas beredskapsarbete. I Sverige har bland annat information från expertgruppen om läget för livsmedelsförsörjningen inom EU använts i lägesbilsarbetet samt Livsmedelsverkets privat-offentliga samverkan inom beredskapsarbetet (Livsmedelsverket 2023). Kommissionens analyser av EU-gemensamma beroende av tredje land kan också vara av intresse nationellt eftersom sådana beroenden är svåra att analysera för enskilda medlemsländer.

Andra uppgifter för expertgruppen är att bistå kommissionen vid framtagande av strategiska initiativ om beredskap och krishantering samt att besluta om rekommendationer relevanta för EU:s livsmedelsberedskap och insatser för livsmedelstrygghet. Hittills har olika arbetsgrupper tagit fram rekommendationer om riskkommunikation, diversifiering av livsmedelskällor samt hur risker och sårbarheter kan minskas i leveranskedjorna för livsmedel som har antagits av expertgruppen. Genomförandet av dessa rekommendationer följs upp vid expertgruppens ordinarie möten.

Som stöd för expertgruppens arbete publicerar kommissionen en resultattavla för tillgången av livsmedel och livsmedelstrygghet som innehåller både övervakning och tidig varning. Vidare samlar kommissionen in kompletterande kvalitativa bedömningar om livsmedelstillgång och livsmedelstrygghet från experterna i EFSCM. Dessa kvalitativa bedömningar summeras i *The State of Food Security in the EU* som publiceras två gånger per år.

Kommissionen har också sammankallat s.k. ad-hoc möten för att diskutera frågor av betydelse för livsmedelstillgången och livsmedelstryggheten i EU. Exempel på frågor som har diskuterats i detta format är de höga energipriserna efter Rysslands invasion av Ukraina och konsekvenserna för EU:s jordbrukssektor samt krisen i Röda havet till följd av huthirebellernas attacker av handelsfartyg.

Beredskapsplanen för transportsektorn

EU:s transportsektor och den EU-gemensamma transportpolitiken är viktig för att stödja den fria rörligheten för personer, varor och tjänster samt för försörjningsförmågan. I maj 2022 presenterade EU-kommissionen en beredskapsplan för transportsektorn för att stärka motståndskraften i EU:s transportsystem och förmågan att hantera kriser (EU-kommissionen 2022). I denna plan framhålls ett antal principer för beredskap som ska vara styrande för åtgärder på transportområdet, bland annat:

- Proportionalitet i de fall åtgärder begränsar transporter av varor eller människor.
- Icke-diskriminering, dvs. beredskapsåtgärder får inte medföra otillbörlig diskriminering på grund av varors ursprung och transportarbetares nationalitet. Inte heller får skillnad göras mellan olika transportsätt för varor.
- Samordning av åtgärder i nätverket av nationella kontaktpunkter inom transportsektorn som upprättades genom meddelandet om gröna körfält.
- Öppenhet, kommunikation och dialog med berörda parter i och utanför EU.

- Förenlighet med EU-åtgärder, vilket bland annat innebär att nationella åtgärder ska tas bort om det finns beredskapsåtgärder på EU-nivå.
- Transportsystemets integritet ska värnas genom att åtgärder för att hantera problem omfattar alla transportsätt.

Vidare föreslår kommissionen tio insatsområden i planen, en s.k. verktygslåda för att stärka beredskapen för snabba insatser vid händelser som kan skapa allvarliga störningar i EU:s transportsystem. Vissa insatser var påbörjade redan innan meddelandet presenterades. Nedan beskrivs några av de insatsområden som vi bedömer har störst koppling till försörjningsberedskap.

Ett av insatsområdena är anpassning av EU:s transportlagstiftning till krissituationer. Det finns redan vissa krisbestämmelser i EU:s transportlagstiftning. Ett exempel på detta är EU-förordning 352/2017 om hamntjänster som innehåller bestämmelser om nödatgärder för att allmännyttiga hamntjänster ska kunna tillhandahållas vid störningar. I planen nämns också att transportsektorn under en pågående kris även skulle kunna stödjas genom ekonomiska lättnader i form av t.ex. sänkta avgifter för hamninfrastruktur.

Vidare lyfts säkerställandet av fri rörlighet för varor, tjänster och människor fram som ett viktigt område med erfarenheterna av åtgärderna i kommissionens meddelande om gröna körfält som exempel på redan genomförda åtgärder. IMERA beskrivs som ett ramverk för krishantering inom transportsektorn.

Andra insatsområden i meddelandet är utveckling av kanaler för att dela transportuppgifter och kommunicera på ett säkert och effektivt sätt mellan medlemsländerna och EU-institutioner. Dessutom ska samordningen mellan medlemsländerna och med EU-kommissionen stärkas genom att permanenta nätverket av nationella kontaktpunkter och ge det en bredare roll. Det är i detta nätverk diskussioner ska föras om transportkriser och åtgärder för att hantera dessa.

EU:s hälsounion och Myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser (HERA)

Myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser (Health Emergency Preparedness and Response Authority, HERA) utgör en del av den framväxande europeiska hälsounionen (EU-kommissionen 2021c). Förutom HERA ingår även den europeiska läkemedelsmyndigheten EMA och det europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC). HERA har skapats för att komplettera hälsounionen med en mer beredskaps- och insatsorienterad dimension.

Fokus för HERA är att säkerställa att EU och medlemsländerna kan agera gemensamt vid framtida internationella hälsokriser. Det är alltså beredskap för och hantering av hälsokriser som är centralt och försörjningskriser utgör bara en del av detta arbete. Under beredskapsfasen, dvs. innan en hälsokris har konstaterats har HERA fem uttalade huvuduppgifter varav två har direkt bäring på försörjningstrygghet för medicinska motåtgärder.¹⁴

”Medicinska motåtgärder är produkter som kan användas för att diagnostisera, förebygga, ge skydd mot eller behandla tillstånd i samband med alla typer av allvarliga hälsohot. Exempel är vacciner, antibiotika, medicinsk utrustning, kemiska motgift, behandlingsmetoder, diagnostiska tester och personlig skyddsutrustning, såsom handskar och munskydd.” (EU-kommissionen 2021c)

14. De fem uppgifterna är 1. Hotbedömning och informationsinsamling; 2. Främja avancerad forskning och utveckling avseende medicinska motåtgärder och relaterad teknik; 3. Hantera marknadsutmaningar och marknadsmisslyckanden och främja unionens öppna strategiska oberoende; 4. Trygga försörjningen av strategiska motåtgärder; 5. Förbättra kunskaper och kompetens.

Uppgift 3 innebär att HERA ska kartlägga, övervaka och främja produktionen av medicinska motåtgärder. I samarbete med näringslivet ska kommissionen och HERA identifiera flaskhalsar i produktions- och leveranskedjor av medicinska motåtgärder samt verka för att lösa dessa. Genom nätverket EU FAB för vaccinproduktion har EU upphandlat produktionskapacitet inom EES som kan aktiveras under en kris (EU-kommissionen 2023d).

Uppgift 4 innebär att HERA ska kartlägga och samordna befintliga nationella och EU-gemensamma beredskapslager samt samordna och genomföra gemensam upphandling av medicinska motåtgärder. HERA ska även utveckla en gemensam strategi för strategisk lagring och ska inventera befintliga nationell och EU-gemensam lagringskapacitet för att kunna säkerställa en effektiv geografisk fördelning av lagringskapaciteten och en snabb fördelning av lagrade varor i fall av kris.

Mekanismerna för gemensamma inköp och lagring utgör en central del av HERA. Det finns tre olika möjliga sätt på vilka gemensamma inköp kan genomföras:

1. Kommissionen agerar grossist och köper, lagerhåller och återförsäljer.
2. Gemensamma uppköp där kommissionen agerar på basis av vad de deltagande medlemsländerna kommit överens om.
3. Kommissionen ger medlemsländerna i uppdrag att på nationell basis köpa in och lagerhålla vissa varor.

När man har konstaterat ett hälsokrisläge på EU-nivå och rådet har aktiverat krisramverket övergår HERA till en krisfas och det finns ett antal nödgärder som rådet kan välja att aktivera. De nödgärder som är relevanta ur ett försörjningsperspektiv är:

1. Inrättandet av en exekutiv hälsokrisstyrelse som ska stå för samordning av brådskande krisåtgärder.
2. Aktiv övervakning av krisnödvändiga motåtgärder.
3. Upphandling, inköp och tillverkning av krisnödvändiga medicinska motåtgärder.
4. Aktivering av de EU-FAB-faciliteter för tillgänglig reservkapacitet för produktion av medicinska motåtgärder.
5. Upprättande av en förteckning över krisnödvändiga produktionsanläggningar för medicinska motåtgärder och åtgärder för att säkerställa att anläggningarna ökar sin produktionskapacitet och sina leveranser i EU.
6. Aktivering av krisfinansiering via ESI (Emergency Support Instrument) i EU:s förordning 2016/369.

Under 2024 inrättade HERA Alliansen för kritiska läkemedel, CMA, som samlar företrädare för EU:s medlemsstater, läkemedelsindustrin, hälso- och sjukvårdsorganisationer inklusive apotek och civilsamhället. Denna allians ska bland annat bidra till en stabilare förmåga för tillverkning och gemensamma upphandlingar av läkemedel.

Det finns en internationell dimension där HERA i händelse av kris ska underlätta samarbetet med globala aktörer för att säkerställa tillgänglighet och tillgång till nödvändiga medicinska motåtgärder både för EU och tredje länder. I det här ligger också att HERA ska stödja låg- och medelinkomstländers beredskap och produktionsförmåga.



EU-direktiv om skydd av samhällsviktiga verksamheters motståndskraft (CER-direktivet)

EU har under senare år utvecklat ett regelverk (CER-direktivet; Critical Entities Resilience Directive, [EU 2022/2557](#)) för att stärka motståndskraften och funktionaliteten hos samhällsviktig verksamhet mot bland annat säkerhetshot som naturkatastrofer, terrorism och sabotage. CER-direktivet ersätter det tidigare europeiska kritiska infrastrukturdirektivet (ECI-direktivet) från 2008 och innebär striktare krav på medlemsländer och företag som tillhandahåller samhällsviktig verksamhet. I Sverige pågår ett beredningsarbete för att införliva CER-direktivet i svensk lagstiftning.

Enligt direktivet ska regleringen minst omfatta 11 sektorer, vilket i en svensk kontext omfattar viss samhällsviktig verksamhet i följande sektorer:

- Energiförsörjning
- Finansiella tjänster
- Hälsa, vård och omsorg
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten
- Transport
- Offentlig förvaltning
- Industri
- Forskning

Enligt direktivet ska medlemsländerna identifiera vilka verksamhetsutövare som ska omfattas, utifrån en bedömning av deras betydelse för samhällets funktion och ekonomi. De verksamhetsutövare som identifieras måste genomföra riskanalyser och vidta åtgärder för att säkerställa sin motståndskraft och förmåga att hantera fysiska hot såsom sabotage, naturkatastrofer och andra störningar. Vidare måste de säkerställa att de har planer för krishantering och återhämtning vid incidenter.

Varje medlemsland ska vidare utse en ansvarig myndighet för att övervaka och stödja verksamhetsutövarna och en gemensam kontaktpunkt ska inrättas i varje medlemsland. Medlemsländerna måste även införa regler för tillsyn och sanktioner mot de som inte följer regleringens krav.

Direktiven om säkerhet i nätverk och informationssystem (NIS och NIS2)

För att den inre marknaden ska fungera väl är det viktigt med harmoniserade regler och beredskap på cybersäkerhetsområdet. Även på detta område har regelverk utvecklats i EU under de senaste åren, först genom NIS-direktivet (2016/1148) och därefter genom uppdateringen av detta direktiv, NIS2 (2022/2555).

NIS-direktivet syftar till att säkerställa funktionaliteten hos viss samhällsviktig verksamhet inom EU genom att öka tillförlitligheten i nätverk och informationssystem. Det har överförts till svensk lagstiftning i lagen (2018:1174) och förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Genom NIS-direktivet infördes krav på leverantörer av samhällsviktiga tjänster inom sju sektorer och för vissa digitala tjänster. De berörda leverantörerna ska arbeta systematiskt och riskbaserat för att hantera risker och incidenter i de nätverk och informationssystem de är beroende av för att kunna tillhandahålla tjänsterna. De ska också rapportera incidenter som kan orsaka störningar i leveranserna av sådana tjänster. Kraven omfattar offentliga och privata aktörer.

EU:s regler uppdaterades alltså genom NIS2-direktivet som antogs under 2022. Bakgrunden var bland annat att det fanns brister i de befintliga reglerna, skillnader i tillämpningen av kraven mellan medlemsländerna samt att den snabba digitala omställningen i samhället medfört nya typer av cyberhot som behövde hanteras. Genom NIS2 ska en hög gemensam nivå för informations- och cybersäkerhet uppnås i EU, vilket ska stärka den inre marknads funktion och motståndskraften i samhällsviktig verksamhet. Kraven höjs på verksamhetsutövers arbete med informationssäkerhet och fler kommer att omfattas pga. att NIS2 täcker ytterligare sektorer. Arbete pågår med att införliva NIS2 i svensk lagstiftning.

NIS2 omfattar verksamhetsutövare i 18 högkritiska eller kritiska sektorer, bland andra energi, transporter, bankverksamhet, hälso- och sjukvård, dricksvatten, offentlig förvaltning, avfallshantering, tillverkning, digital infrastruktur, produktion och distribution av livsmedel. Medlemsländerna ska upprätta förteckningar över väsentliga och viktiga verksamhetsutövare. Berörda verksamhetsutövare omfattas av utökade krav på ett systematiskt arbete med informationssäkerhet, motståndskraftiga IT-system samt riskhanteringsåtgärder som omfattar riskanalyser, incidenthantering, driftskontinuitet och praxis för cyberhygien. Ledningen i berörda verksamheter ska vara skyldig att genomgå utbildningar. Vidare skärps kraven på rapportering av incidenter.

Samarbetet mellan medlemsländerna utvecklas i NIS2, bland annat genom fler uppgifter och ett bredare deltagande i samarbetsgruppen för strategiskt samarbete och informationsutbyte. Särskilda nationella enheter för att hantera incidenter, CSIRT-enheter,¹⁵ finns sedan tidigare i alla medlemsländer. Medlemsländerna ska också utse en eller flera cyberkrishanteringsmyndigheter som ska ansvara för hanteringen av storskaliga incidenter eller kriser. Dessutom ska medlemsländerna ta fram nationella planer för hanteringen av storskaliga cybersäkerhetskriser.

15. Computer Security Incident Response Team.

Idag är MSB kontaktpunkt för NIS och MSB föreslås i SOU 2024:18 få en liknande roll för NIS2. MSB driver också den svenska CSIRT-enheten, som går under namnet CERT-SE, och som ska stödja offentlig och privat samhällsviktig verksamhet i arbetet med att hantera och förebygga incidenter på informationssäkerhetsområdet. För varje sektor som omfattas av kraven i NIS/NIS2 ansvarar en eller flera svenska tillsynsmyndigheter för vägledning och tillsyn av både offentlig och privat verksamhet.

Förordningen om digital operativ motståndskraft

På cybersäkerhetsområdet finns också EU:s förordning (2022/2554) för digital operativ motståndskraft (Dora-förordningen) som innehåller sektorsspecifika krav för den finansiella sektorn. Förordningen började tillämpas i januari 2025 och innebär högre gemensamma krav på företag i den finansiella sektorn för att begränsa risker förknippade med informations- och kommunikationstekniktjänster. Detta ska stärka den finansiella sektorns motståndskraft mot digitala störningar och cybersäkerhetsrisker.

Krav ställs på företagens riskhantering, rapportering av incidenter samt testning av den digitala operativa motståndskraften. (Finansdepartementet 2024). Vissa av kraven i Dora-förordningen ska specificeras framöver i tekniska standarder. Att leverantörer av finansiella tjänster har god förmåga att hantera störningar i informations- och kommunikationstekniktjänster är av avgörande betydelse för varuhandeln på den inre marknaden i såväl fredstid som under höjd beredskap.

Finansinspektionen är behörig myndighet för tillämpningen och övervakningen av Dora-förordningen.

3.2.4 Stödjande system för insamling av data, övervakning och analys

EU har en rad olika system för insamling av data och information, övervakning och tidig varning. Sådana system syftar till att generera aktuella och kontinuerliga data som kan användas för övervakning och i underlag för beslutsfattande. Systemen för tidig varning täcker bland annat konflikter, översvämningar, torka, vädervarningar, föroreningar samt biologiska och kemiska hot.

Ett av övervakningssystemen är Copernicus, ett europeiskt program som via främst satelliter men även fältobservationer övervakar jorden och samlar in, sprider och tillhandahåller data om miljö, klimat och säkerhet. Dessa data presenteras genom olika tjänster, bland annat en katastrofinsatsstjänst – *Copernicus Emergency Management Service* – för kartläggning och tidig varning när det gäller till exempel översvämningar, skogsbränder och torka (EU-kommissionen 2024d). Denna tjänst används bland annat i arbetet inom civilskyddsmekanismen. Ett annat exempel är EU:s civila satellitnavigeringssystem Galileo som genererar lokaliseringsrelaterade data. En försörjningsrelaterad tjänst baserad på sådana data är The Galileo Green Lane app som ger transportörer och andra aktörer information i realtid om väntetiden vid gränsövergångar inom det europeiska transportnätet TEN-T.

Det finns flera resultattavlor eller portaler som samlar och presenterar data för olika sektorer eller teman som kan vara relevanta för bland annat beslutsfattare i olika faser i beredskaps- och krishanteringsarbetet. Några exempel finns i ruta 5 nedan. För att samla information från övervaknings- och förvarningssystem för olika sektorer ska en ny resultattavla för kriser – *crisis dashboard* – tas fram enligt kommissionens beredskapsstrategi.

Ruta 5. Exempel på resultattavlor och portaler med data relevant för analys av försörjningsrelaterade frågor



Portalen för jordbruksdata med bland annat information om tillgången till livsmedel och livsmedelstrygghet.

Marknadsdata för jordbruksvaror, bland annat priser, produktion, handel.



Informationssystemet för råmaterial (RMIS) ger information om bland annat olika råvaror och teknologier, exempelvis om EU:s största leverantörer, koncentration i EU:s handel samt global produktion och koncentration i denna.



Observationsorganet för EU-marknaden för fiske och vattenbruk presenterar data om fiskmarknaden i EU, bland annat landningar, produktion i vattenbruket, import, export, beredning inom EU, konsumtion.



Resultattavlan om motståndskraft ska ge en helhetsbild av medlemsländernas motståndskraft i fyra dimensioner (socialt och ekonomiskt, grönt, digitalt och geopolitiskt), bland annat redovisas indikatorer för geopolitisk sårbarhet och kapacitet.



Resultattavlan för försörjningstrygghet för gas innehåller uppgifter om import, lagringsnivåer, transport och förbrukning av gas i EU och medlemsländerna.

EU-kommissionen har också utvecklat olika verktyg för analys av försörjningsrelaterade frågor. Ett exempel SCAN – *Supply Chain Alert Notification* – som kan användas för analys och övervakning av leveranskedjor. Med hjälp av ett antal indikatorer och handelsdata kan verktyget användas för att bedöma beroenden, upptäcka tecken på oro i leveranskedjorna m.m. (Joint Research Center 2023).

3.2.5 Åtgärder och instrument i befintliga politiska ramar

Det finns flera exempel på grundläggande EU-lagstiftning och befintliga politiska ramar som innehåller bestämmelser och verktyg som bidrar till EU:s förmåga att hantera störningar eller kriser. Det kan bland annat vara verktyg i form av möjligheter till undantag i en krissituation, krav på beredskapsplaner eller struktur för samordning vid störningar eller under en kris. Här tar vi upp några exempel på detta.

EU och medlemsländerna ska enligt artikel 39 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt trygga livsmedelsförsörjningen i EU. Policyinstrument som används inom EU för att främja detta mål är bland annat *den gemensamma jordbrukspolitiken* och *den gemensamma marknadsordningen för jordbruksvaror*. Den gemensamma jordbrukspolitiken omfattar exempelvis stöd till krishantering för jordbrukare. I den gemensamma marknadsordningen för jordbruksprodukter (EU-förordning 1308/2013) finns möjlighet till interventionslagring och privat lagring för att hantera marknadsstörningar liksom undantagsåtgärder som kan tillämpas tillfälligt vid bland annat utbrott av smittsamma djursjukdomar, särskilda problem och allvarliga marknadsobalanser. Det finns även en jordbruksreserv (tidigare en krisreserv) som kan användas för att underlätta för EU:s jordbrukare att hantera kriser, bland annat har medel använts för att kompensera jordbrukare i EU som påverkades negativt av konsekvenserna av Rysslands anfallskrig i Ukraina (Jordbruksverket 2023).

Ett annat exempel är EU:s allmänna livsmedelslagstiftning (EU-förordning 178/2002) som är grunden för EU:s regelverk om säkra livsmedel och foder. Genom denna lagstiftning har flera verktyg införts för att förebygga och hantera kriser inom livsmedels- och fodersäkerhet, bland annat EU:s gemensamma varningssystem mellan

medlemsländerna för livsmedel som utgör en risk för människors hälsa eller osäkert foder (RASFF¹⁶) och en allmän plan på EU-nivå för hantering av kriser. Denna plan uppdaterades 2019 genom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/300. Genom planen fastställs praktiska procedurer för beredskap och krishantering. För att den allmänna planen ska kunna tillämpas så ska medlemsländerna enligt EU-förordning 2017/625 upprätta beredskapsplaner för livsmedel och foder. Vidare ska en särskild krisenhet vid behov inrättas på EU-kommissionen och som ska upplösas när risken är under kontroll. Varje medlemsland utser en krissamordnare till detta arbete och i Sveriges fall deltar Livsmedelverket. För att testa systemet hålls regelbundet simuleringsövningar om livsmedels- och foderrelaterade incidenter.

På energiområdet finns sedan länge krav på beredskapslagring av olja (direktiv 2009/119/EG). Varje medlemsland måste säkerställa lager på en viss nivå och dessa lager ska vara placerade inom EU. Vidare finns sedan några år tillbaka EU-lagstiftning om krisberedskap och motståndskraft mot avbrott i gasförsörjningen (förordningarna 2017/1938 och 2022/1369). Denna lagstiftning innebär bland annat krav på medlemsländerna att ta fram krisplaner med åtgärder för olika krisnivåer. Energimyndigheten är behörig myndighet för att säkerställa att åtgärderna genomförs i Sverige.

EU:s anmälningsprocedur för förslag till tekniska regler¹⁷ för varor och informations-samhällets tjänster (direktiv 2015/1535) är också viktig för att stödja den inre marknaden och den fria rörligheten för varor i normaltid såväl som i kris. Anmälningsproceduren syftar till att förebygga att medlemsländerna inför omotiverade handelshinder¹⁸ för varor på den inre marknaden. Genom anmälningarna kan sådana handelshinder upptäckas innan de har fått någon negativ effekt på den inre marknaden. Även EES-länderna Island, Liechtenstein och Norge samt Schweiz och Turkiet anmäler förslag till nationell lagstiftning inom denna procedur. Anmälningsproceduren stödjer dessutom den inre marknadens funktion genom att den ger underlag för att identifiera områden som är i behov av harmoniserade regler på EU-nivå.

Det finns ett liknande remissförfarande inom WTO:s avtal om tekniska handelshinder. EU:s anmälningsprocedur är dock mer långtgående, dels har anmälningsproceduren i EU en bredare definition av tekniska föreskrifter, dels får det större konsekvenser i EU:s procedur om ett anmält förslag blir föremål för invändningar eller om en anmälan inte har gjorts.

Under en kris kan anmälningsproceduren i EU användas för att få fram information om nationella krisåtgärder som har anmälts enligt det brådskande förfarandet.¹⁹ Medlemsländerna har incitament att göra sådana anmälningar även när det handlar om krisrelaterade åtgärder. Detta beror på att tekniska regler som inte har anmälts till EU saknar rättslig verkan och därför inte får tillämpas. Kommerskollegium tillhandahåller information om nationella krisåtgärder till Regeringskansliet.

16. Rapid Alert System for Food and Feed.

17. En teknisk regel är till exempel en regel om hur en vara får se ut eller vad den får innehålla.

18. I direktivet används begreppet handelshinder för det som i internationella sammanhang – bland annat i OECD – numera omfattas av den mer neutrala termen icke-tariffära åtgärder.

19. När det brådskande förfarandet används omfattas inte det anmälda förslaget av någon frysningsperiod, dvs. eventuella kommentarer från kommissionen och medlemsländerna behöver inte inväntas, och förslaget kan antas så fort anmälan till kommissionen genomförts.

Ruta 6. Behov av förbättringar för att stärka EU:s anmälningsprocedur för tekniska regler

För att EU:s anmälningsprocedur för tekniska regler ska vara ett väl fungerande verktyg för att förebygga omotiverade handelshinder för varor krävs att medlemsländerna deltar aktivt i arbetet genom att anmäla och kommentera.

Vi har tidigare konstaterat att det finns behov av förbättringar vad gäller såväl medlemsländernas engagemang i anmälningsproceduren som den information som lämnas i anmälningarna (Kommerskollegium 2023 och 2024b). Exempel på åtgärder för att stärka anmälningsproceduren är att kommissionen för bilaterala dialoger med de medlemsländer som inte anmäler regler i tillräcklig utsträckning, tar fram bättre vägledningsdokument och driver överträdelseärenden. En annan förbättring kan vara krav på att medlemsländerna inkluderar EU-rättslig motivering och konsekvensutredning i anmälningarna.

Att långsiktigt stärka EU:s anmälningsprocedur är viktigt även ur ett försörjningsperspektiv.

Om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i EU är det enligt artikel 122 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt²⁰ tillåtet för rådet att, efter förslag från EU-kommissionen, agera ensamt som EU-lagstiftare. EU-kommissionen använde exempelvis detta handlingsutrymme för att införa åtgärder under 2022 för att minska EU:s beroende av fossila bränslen från Ryssland, diversifiera energiförsörjningen och påskynda omställningen till ren energi (EU-kommissionen 2024e). Att EU-kommissionen har använt sig mer frekvent av artikel 122 har dock väckt kritik, bland annat för att Europaparlamentet därmed också oftare har exkluderats i beslutsprocessen (Altinget 2022, Sieps 2023).

20. "Utan att det påverkar tillämpningen av övriga förfaranden som föreskrivs i fördragen får rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsländerna besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet."

4 Avslutande diskussion och rekommendationer

Den översiktliga kartläggningen i denna rapport visar att EU har dragit lärdom av de kriser som ägt rum och har tagit många steg mot förstärkt beredskap och krishanteringsförmåga under senare år. Ny lagstiftning och instrument har utvecklats för att stärka motståndskraften och förmågan att hantera såväl risker som framtida kriser som kan påverka EU:s försörjningskedjor. Ad-hoc-åtgärder ersätts därmed gradvis av en uppsättning åtgärder som har tagits fram på förhand och är baserad på tidigare erfarenheter. Reglerade översyner i regelverken säkerställer att ny kunskap kan tas tillvara.

Flertalet av instrumenten i kartläggningen omfattar förebyggande och förberedande åtgärder samt en verktygslåda med krisåtgärder. Sådana åtgärder förekommer även i grundläggande EU-lagstiftning. Flera åtgärder återkommer i de lagstiftningar och instrument vi har tittat på. Det gäller exempelvis:

- Förebyggande åtgärder: risk och sårbarhetsanalyser samt nationella riskhanteringsanalyser.
- Förberedande åtgärder: stresstester, utbildning, övervakning av försörjningskedjor, rådgivande grupper på EU-nivå samt utbyte av information och erfarenheter.
- Krisåtgärder: sammankallande av krisgrupp, bevakning av kritiska leveranskedjor, samordnad upphandling och aktivering av krisrelaterade undantag från ordinarie lagstiftning.

En gemensam nämnare är att instrumenten etablerar en institutionell struktur för regelbundet samarbete och, när det behövs, möten i en krisgrupp. Samarbetet omfattar i flera fall EES-länderna och när det gäller vissa instrument, exempelvis EU:s livsmedelsberedskapsmekanism, så deltar vissa tredje länder.

Vi ser ett ökat fokus på den förberedande förmågehöjande fasen av krishantering i EU genom de nya instrumenten. Denna utveckling kommer att förstärkas ytterligare med EU-kommissionens nya beredskapsstrategi.

Figur 3. Exempel på åtgärder i EU:s instrument för risk- och krishantering

Förbereda/skapa förmåga för att hantera försörjningsstörningar	Reagera på försörjningsrisker/störningar
Åtgärder i flera instrument • Utbildningar • Stresstester • Informationsutbyte • Principer som ska följas i en kris • Strategi för kriskommunikation • Övervakning av försörjningskedjor och tidig varning • Utbyte av erfarenheter och god praxis om krishantering mellan medlemsländer • Ta fram och dela nationella beredskapsplaner • Rådgivande grupp till EU-kommissionen • Nationella kontaktpunkter	Åtgärder i flera instrument • Krismöten/krisgrupp aktiveras och ger förslag till beslut • Samordning av krisåtgärder • Bevakning av leveranskedjor för kritiskt viktiga varor och tjänster om hot har identifierats • Krisbestämmelser kan aktiveras som medger undantag från ordinarie regelverk eller snabbspår av olika slag
Åtgärder i vissa instrument • Krav på beredskap och systematiskt riskhanteringsarbete för vissa typer av företag/aktörer (CRMA, NIS/NIS2, CER, Dora) • Frivilliga krisprotokoll för företag (IMERA) • Identifiera flaskhalsar i försörjningskedjorna (HERA) • Övervakning av centrala marknadsaktörer (CRMA, halvledarakten) • Rapportering av incidenter (CER, Dora, IMERA, NIS/NIS2) • Nationella enheter för att hantera incidenter (NIS/NIS2) • Kartlägga och samordna strategiska lager (CRMA, HERA) • EU-gemensamma beredskapslager (civilskyddsmekanismen, HERA) • Främja ökad produktion (CRMA, HERA, halvledarakten)	Åtgärder i vissa instrument • Tvingande informationsinhämtning från företag för att övervaka leveranskedjan (CRMA, halvledarakten), • Frivillig informationsinhämtning (CRMA, IMERA) • Samordnad upphandling av varor (halvledarakten, HERA, IMERA) • Aktivering av upphandlad produktionskapacitet inom EES (HERA) • Prioriterade ordrar för att säkerställa leveranser till kritiska sektorer (halvledarakten), på frivillig basis (IMERA) • Krisfinansiering (HERA/ESI) • Hjälp till katastrofdrabbat land, till exempel personal, utrustning, förnödenheter (civilskyddsmekanismen) • Förbud mot vissa restriktioner för den fria rörligheten (IMERA) • Gemensamma mallar och formulär för att underlätta personrörlighet (IMERA)

Förklaring av förkortningar: CER = direktivet om skydd av samhällsviktiga verksamheters motståndskraft, CRMA = förordningen om kritiska råmaterial, Dora = förordningen om digital operativ motståndskraft, HERA = EU:s myndighet för beredskap och insatser vid hälsokriser, IMERA= krisinstrumentet för den inre marknaden, NIS/NIS2 = direktiven om säkerhet i nätverk och informationssystem.

Företagen har en viktig roll att spela inom ramen för alla instrument. Det skiljer sig dock om samarbetet mellan det offentliga och företagen ska vara frivilligt eller om det finns inslag av tvingande krav. Medan det horisontella instrumentet IMERA endast innehåller frivilliga krav på företag att i vissa situationer lämna information eller att överväga att acceptera prioriterade begäranden om produktion eller försörjning av krisnöd-vändiga varor så finns tvingande krav på företag i exempelvis förordningen om halvledare. Niinistörapporten pekar på behovet av att utveckla EU:s lagstiftning ytterligare för att stärka företagens motståndskraft samt möjligheter att genom flexibilitet i lagstiftningen bidra till att störningar i försörjningskedjorna hanteras.

Med denna kartläggning har vi haft som ambition att ge en översiktlig bild av instrument och mekanismer för krishantering av betydelse för Sveriges och EU:s försörjningstrygghet. Vi kan konstatera att vi möter ett komplext system av lagstiftning, instrument och mekanismer på EU-nivå. Ett positivt initiativ från EU-kommissionens sida i beredskapsstrategin som ska effektivisera arbetet med krishantering och skapa synergier mellan olika mekanismer är därför den kommande digitala plattformen European Crisis Management Platform (ECMP).²¹ Genom denna plattform ska bland annat information och rapportering av incidenter snabbt delas mellan olika sektorer och mekanismer i EU.

Svårigheten att överblicka systemet hänger delvis samman med mängden instrument och lagstiftning som är relevanta för EU:s krishanteringsförmåga. Delvis beror det också på att många instrument har utvecklats under relativt kort tid samt att ansvaret nationellt är fördelat på olika departement och myndigheter. För respektive expertmyndighet som hanterar en sektorslagstiftning framstår systemet möjligen som mindre komplext. För att underlätta analys av nya initiativ för att stärka den försörjningsrelaterade krisberedskapen i EU skulle det dock vara värdefullt om EU-kommissionen kunde tillhandahålla en uppdaterad helhetsbild av det nuvarande systemet för krishantering och de länkar som finns mellan olika instrument. De hälsokontroller som ska genomföras för EU:s krishanteringsmekanismer enligt kommissionens beredskapsstrategi kan eventuellt bidra till en bättre överblick.

En relevant fråga ur ett svenskt beredskapsperspektiv är hur långt in i en kris vi kan förlita oss på EU:s inre marknad och att den kan fortsätta att ha en avgörande roll för vår försörjningsförmåga. Den utveckling som har skett i EU när det gäller krisberedskap och det fortsatta arbetet inom ramen för kommissionens beredskapsstrategi stärker förutsättningarna för att leveranserna ska fungera över tid i en allvarlig kris. Det är därför viktigt att den utveckling som sker i EU på krisberedskapsområdet beaktas i vår egen beredskapsplanering.

4.1 Rekommendationer

Baserat på den redovisade kartläggningen följer här några avslutande rekommendationer:

Utgå ifrån EU:s system för krisberedskap i det nationella beredskapsarbetet

Även om vissa av instrumenten ännu är oprövade är det viktigt att utgå ifrån EU:s lagstiftning och instrument för krisberedskap i nationellt beredskapsarbete. EU:s medlemsländer har genom den framväxande institutionella strukturen för krishantering fått ännu bättre möjligheter att lita på varandra i en kris.

Svenska myndigheter bör därför undvika att bygga upp parallella nationella system bredvid det EU-gemensamma. Det är exempelvis viktigt att eventuella planer på strategiska lager och avtal och samarbeten med näringslivet om produktion och leveranser under kris och krig ligger i linje med det EU gemensamma systemet samt inrapporteras till relevanta EU-myndigheter.

21. Plattformen ska lanseras under 2026.

Vara pådrivande i EU:s arbete med försörjningsberedskap

Svenska myndigheter arbetar idag aktivt för att öka den svenska försörjningsberedskapen, helt i linje med regeringens ambitioner om en ökad svensk beredskap. För att ta tillvara svenska intressen i det europeiska försörjningsberedskapsarbetet är det viktigt att Sverige är pådrivande i processerna. Detta skulle bidra till att öka legitimiteten för de europeiska mekanismerna hos svenska myndigheter och förtroendet för den inre marknadens förmåga att bidra till Sveriges försörjningstrygghet.

Dela erfarenheter av EU:s system för krisberedskap

Många svenska myndigheter är kontaktpunkter eller tillsynsmyndigheter för olika delar av EU:s framväxande system för beredskap samt risk- och krishantering. Det kan därför vara värdefullt att dela erfarenheter om de strukturer som har byggts upp och hur de åtgärder som har använts hittills fungerar. Detta kan eventuellt bidra med insikter som är användbara i arbetet med kommissionens beredskapsstrategi och de åtgärder som föreslås i denna.

Värna om en väl fungerande inre marknad – en kompass för nationella initiativ

En viktig utgångspunkt i det förebyggande arbetet för att stärka EU:s krishanteringsförmåga är värnandet om den inre marknadens funktion så att den kan fungera väl även under störda förhållanden. Det förekommer dock att medlemsländer agerar på ett sätt som riskerar att motverka den inre marknadens funktion. Livsmedelsområdet är ett exempel. EU-kommissionen har tidigare konstaterat att medlemsländers initiativ för att främja konsumtion av inhemska produkter, som inte kan motiveras med ett legitimt syfte och inte är proportionerliga, riskerar att fragmentera den inre marknaden, vilket kan få konsekvenser för utbudet av livsmedel i EU (EU-kommissionen 2021d). Det är alltså viktigt att omsorgen om en väl fungerande inre marknad utgör en kompass för eventuella åtgärder som medlemsländerna vidtar för att främja sin inhemska produktion av beredskapsskäl.

Uppmuntra fler tredje länder att delta eller stärk samarbetet på andra sätt

I vissa av mekanismerna deltar tredje länder utanför EU:s inre marknad, vilket ger möjlighet att bland annat dela information, bästa praxis och rekommendationer med dessa länder samt att eventuellt diskutera samordnade åtgärder. Detta är i linje med OECD:s rekommendation om stärkt internationellt samarbete som ett verktyg för mer motståndskraftiga leveranskedjor (OECD 2024b). Ur ett försörjningsperspektiv kan det vara värdefullt att uppmuntra fler tredjeländer som är integrerade med EU-marknaden att delta i de EU-mekanismer som är öppna för detta. Exempelvis deltar inte Storbritannien i EU:s livsmedelsberedskapsmekanism, EFSCM.

Det kan också vara relevant att undersöka om vissa åtgärder från EU:s instrument för krisberedskap kan föras in i samarbeten inom EU:s frihandelsavtal eller andra typer av avtal med EU som part. Exempel på sådana åtgärder kan vara viss informationsdelning, erfarenhetsutbyte, incidentrapportering, rutiner för samordning vid kriser, övningar och gemensamma principer som ska följas i en kris.

Referenser

- Altinget (2022). *EU kortsluter makten och spottar ut sig nödåtgärder som aldrig förr*. *EU kortsluter makten och spottar ut nödåtgärder som aldrig förr* : Rikspolitik - Altinget.se
- Copenhagen Economics (2018). *Making EU trade in services work for all*. *Making EU trade in services work for all* - Copenhagen Economics
- Försvarsberedningen (2023). *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds 2023:34. *Kraftsamling* - Regeringen.se
- EU-kommissionen (2020). *Meddelanden om från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem*. COM(2020) 381 final. [EUR-Lex - 52020DCo381 - EN - EUR-Lex](#)
- EU-kommissionen (2021a). *Meddelande om beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider*. COM(2021) 689 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:689:FIN>
- EU-kommissionen (2021b). *Meddelande om uppdatering av industristrategin 2020: en starkare inre marknad för EU:s återhämtning*, COM(2021) 350 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DCo350>
- EU-kommissionen (2021c). *Meddelande om Hera, EU:s myndighet för beredskap och insatser vid hälsokriser, nästa steg mot att fullborda den europeiska hälsounionen*. COM (2021) 576 final. [EUR-Lex - 52021DCo576 - EN - EUR-Lex](#)
- EU-kommissionen (2021d). *Commission staff working document accompanying the Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis*. SWD(2021) 317 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat:SWD_2021_0317_FIN
- EU-kommissionen (2022). *Meddelande om beredskapsplan för transportsektorn*. COM(2022) 211 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A211%3AFIN>
- EU-kommissionen (2023a). *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: Inre marknaden 30 år*. COM (2023) 162 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:162:FIN>
- EU-kommissionen (2023b). *Report on the activities of the group of experts on the European food security crisis preparedness and response mechanism (EFCM)*. [REPORT ON THE ACTIVITIES OF THE GROUP OF EXPERTS ON THE EUROPEAN FOOD SECURITY CRISIS PREPAREDNESS AND RESPONSE MECHANISM \(EFSCM\)](#)
- EU-kommissionen (2023c). *EU:s digitala covidintyg*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_sv. Nedladdad 2025-01-20.
- EU-kommissionen (2023d). *Framework contract signed under EU4Health to guarantee a fast response to future health crises*. [Framework contract signed under EU4Health to guarantee a fast response to future health crises - European Commission](#)
- EU-kommissionen (2024a). *Flash Eurobarometer 546. Perceptions of EU crisis management. Survey requested by the European Commission, Secretariat-General and co-ordinated by the European Commission, Directorate-General for Communication*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3220>
- EU-kommissionen (2024b). *Mission Letter from Ursula von der Leyen to Commissioner-designate for Preparedness and Crisis Management*. https://commission.europa.eu/document/faaf33ff-c8c7-49a1-b01d-56681e11a5e6_en

- EU-kommissionen (2024c). *The use of crisis measures adopted pursuant to Article 219 to 222 of the CMO Regulation*. 22.1.2024 COM (2024) 12 final.
- EU-kommissionen (2024d). *Copernicus Emergency Management Service*. <https://emergency.copernicus.eu/> Nedladdad 2025-01-20.
- EU-kommissionen (2024e). *Tidslinje – Energipriserna och försörjningstryggheten* <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/energy-prices-and-security-of-supply/timeline-energy-prices-and-security-of-supply/> Nedladdad 2025-01-20.
- EU-kommissionen (2024f). *Ensuring global food supply and food security*. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/ensuring-global-food-supply-and-food-security_en. Nedladdad 2025-02-03
- EU-kommissionen (2025). *Communication on the European Preparedness Union Strategy*. [EU Preparedness Union Strategy to prevent and react to emerging threats and crises](#)
- Europeiska unionens råd (2024). *Hur rådet samordnar EU:s krishantering*. <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/ipcr-response-to-crises/#inpractice> Nedladdad 2024-11-20.
- Europeiska unionens råd (2025a). *Hur EU bemöter kriser och bygger upp resiliens*. <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/eu-crisis-response-resilience/#mechanisms>.
- Europeiska unionens råd (2025b). *Energy prices and security of supply*. [Energy prices and security of supply - Consilium](#)
- Finansdepartementet (2024). *Digital operativ motståndskraft för finanssektorn*, Fi2024/00073. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2024/01/digital-operativ-motstandskraft-for-finanssektorn/>
- Joint Research Centre (2023). *Applying the SCAN methodology to the Semiconductor Supply Chain*. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133736>
- Jordbruksverket (2023). *Lägesrapport om marknadsläget i jordbrukssektorn den 28 april 2023*. [Lägesrapport om marknadsläget i jordbrukssektorn den 28 april 2023](#)
- Kommerskollegium (2017). *Brexit – alternativ till framtida regelverk för handel med tjänster och tull- och handelsprocedurer mellan EU och Storbritannien*.
- Kommerskollegium (2020). *Improving economic resilience through trade – should we rely on or own supply?* <https://www.kommerskollegium.se/publikationer/rapporter/2020/improving-economic-resilience/>
- Kommerskollegium (2022). *Lessons from the Pandemic – Designing a Single Market crisis management mechanism*. [Lessons from the Pandemic - Designing a Single Market crisis management mechanism \(kommerskollegium.se\)](#)
- Kommerskollegium (2023). *Förslag för att stärka EU:s konkurrenskraft*. <https://www.kommerskollegium.se/om-oss/nyheter/2023/forslag-for-att-starka-eus-konkurrenskraft/>
- Kommerskollegium (2024a). *Hinder i handeln mellan Norge och Sverige*. [Hinder i handeln mellan Norge och Sverige \(kommerskollegium.se\)](#)
- Kommerskollegium (2024b). *Årsrapport 2023. Anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter*. [Årsrapport 2023: Anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter](#)
- Livsmedelsverket (2023). *Regeringsuppdrag 2023. Myndighetsgemensam redovisning av uppdrag inom civilt försvar 2022*. <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/rapporter/2023/myndighetsgemensam-rapportering-av-uppdrag-inom-civilt-forsvar-2022.pdf>
- MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans: slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*. [Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvar i balans: slutredovisning av regeringsuppdrag \(Ju2022/01209/SSK\) \(msb.se\)](#)

- MSB (2024). *Det svenska civila beredskapssystemet* <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/> Nedladdad 2025-02-03
- Niinistö, S. (2024). *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness. Report: Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness* | European Commission
- OECD (2024a). *Promoting resilience and preparedness in supply chains*, OECD Trade Policy Papers, No. 286, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/be692d01-en>.
- OECD (2024b). *Keys to resilient supply chains. Increasing supply chain resilience: OECD policy toolkit. Keys to resilient supply chains: Increasing supply chain resilience: OECD policy toolkit by OECD - Issuu*
- Sieps (2023). *Oklart rättsläge kring EU:s krishantering. perspektiv_oklart_rattslage_kring_eus_krishantering.pdf*
- Svenskt Näringsliv (2024). *Fördelarna med EU-medlemskap för svenska företags handel. Företagspanel. https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/eu/foretagen-enklare-att-bedriva-handel-med-eu-an-med-varlden-utanfo_1219009.html*
- Tillväxtverket (2024). *Halvledarakstens tillämpning i Sverige*. Publikationsnummer 0473, ISBN 978-91-89730-60-1 <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/publikationer/publikationer2024/halvledaraktenstillampningisverige.6483.html>
- Veld, Jan in 't (2019). *Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel*. European Economy Discussion paper 094. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/of868a8c-99d6-4475-a767-0e5c8526fo86_en?filename=dp094_en.pdf

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Vår uppgift är att förbättra möjligheterna för internationell handel med utgångspunkt i öppenhet, klara spelregler och fri rörlighet på EU:s inre marknad.

Målet för vårt arbete är att bidra till en väl fungerande inre marknad, en extern handelspolitik i EU som bygger på frihandel samt ett öppet och starkt multilateralt handelssystem.

Vi förser regeringen med beslutsunderlag, utredningar och yttranden samt deltar i internationella möten och förhandlingar.

Kommerskollegiums Solvitcenter hjälper företag och privatpersoner som stöter på problem med den fria rörligheten. Vi är också värd för flera nätverk med näringslivsorganisationer och myndigheter som syftar till att utveckla förutsättningarna för handeln.

I vår roll som handelsmyndighet ingår dessutom att ge stöd till utvecklingsländer genom handelsrelaterat utvecklingssamarbete. Det sker bland annat genom kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden som bistår exportörer från utvecklingsländer i deras handel med Sverige och EU.

Med våra utredningar och rapporter vill vi öka kunskapen om handelns betydelse för samhällsekonomin och för en global hållbar utveckling.

Kommerskollegium, maj 2025. ISBN: 978-91-89742-61-1



Kommerskollegium
National Board of Trade Sweden

Box 6803, 113 86 Stockholm
Telefon 08 690 48 00
E-post registrator@kommerskollegium.se
www.kommerskollegium.se