



Förordning om EU:s civilskyddsmekanism och unionens stöd till beredskap och insatser vid hälsokriser

Försvarsdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 548

Celexnummer 52025PC0548

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om EU:s civilskyddsmekanism och unionens stöd till beredskap och insatser vid hälsokriser och om upphävande av beslut nr 1313/2013/EU (unionens civilskyddsmekanism).

Sammanfattning

Inom ramen för Europeiska kommissionens förslag till nästa fleråriga budgetram (Multiannual Financial Framework, MFF) presenterades den 16 juli 2025 ett förslag till förordning om EU:s civilskyddsmekanism och unionens stöd till beredskap och insatser vid hälsokriser och om upphävande av det nu gällande beslutet från 2013 om unionens civilskyddsmekanism.

Syftet med förslaget är att stärka samarbetet och samordningen inom civilskydd för att förbättra den övergripande förmågan att förutse, förebygga, ha beredskap för och hantera alla typer av naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor. Den föreslagna integreringen av beredskap och insatser vid hälsokriser (nedan kallad hälsoberedskap) i förordningen syftar till att öka motståndskraften och skyddet mot allvarliga hälsohot.

Kommissionen hänvisar i sitt förslag bland annat till det alltmer utmanande hot- och riskläget, det ökade antalet aktiveringar av civilskyddsmekanismen och behovet av en proaktiv ansats samt en tvärsektoriell överblick.

Kommissionen föreslår bland annat att det inrättas ett krissamordningsnav (Crisis Coordination Hub) för att stärka hanteringen av tvärsektoriella kriser.

Förslaget omfattar även utvidgning av de gemensamma resurserna inom resEU, stärkt civil-militär samverkan, ökat fokus på befolkningens beredskap, introduktionen av en femårig rapporteringscykel samt förenkling av regler för medfinanseringsnivåer för olika typer av insatser inom mekanismen.

Regeringen ser positivt på att civilskyddsmekanismen revideras, då beredskap och krishantering på EU-nivå behöver utvecklas ytterligare för att bättre kunna hantera framtida hot och kriser. Civilskyddsmekanismen är ett viktigt instrument för att EU ska stärka sin beredskap och för förmågan att hantera ett brett spektrum av hot och risker. Regeringen konstaterar också att EU:s civilskyddsarbete är viktigt i syfte att säkra ett effektivt och sammanhållet EU även i kris och ytterst krigstid samt inför hybridattacker som EU:s medlemsstater kontinuerligt utsätts för. Civilskyddsmekanismen bör vidare bidra till ett totalförsvarsperspektiv i arbetet på EU-nivå. Den närmare utformningen av förslaget behöver fortsatt analyseras, bland annat utifrån medlemsstaternas befogenheter, de rättsliga konsekvenserna och de budgetära delarna.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den föreslagna förordningen bygger vidare på Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen (den nu gällande civilskyddsmekanismen) och på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/522 av den 24 mars 2021 om inrättande av ett program för unionens åtgärder på hälsoområdet (programmet EU för hälsa) för perioden 2021–2027 och om upphävande av förordning (EU) nr 282/2014. Samtidigt föreslås att beslutet om civilskyddsmekanismen från 2013 upphävs och ersätts med den nya förordningen.

Genom civilskyddsmekanismen stödjer, samordnar och kompletterar EU de åtgärder som medlemsstaterna vidtar på civilskyddsområdet för att förebygga, ha beredskap för och vidta åtgärder vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor inom eller utanför unionen. Programmet EU för hälsa är EU:s fjärde hälsoprogram och gäller för perioden 2021–2027. Det lanserades

som en reaktion på coronapandemin och syftar till att bygga motståndskraftiga, tillgängliga och hållbara hälso- och sjukvårdssystem i Europa.

EU:s civilskyddssamarbete etablerades 2001. Den nu gällande civilskyddsmekanismen inrättades genom beslut nr 1313/2013/EU. Beslutet har reviderats och ändrats vid flera tillfällen för att stärka civilskyddet och få ett mer effektivt och ändamålsenligt civilskydd. Genom en ändring 2019 inrättades exempelvis rescEU som en gemensam europeisk kapacitetsreserv. I nuläget utvecklas rescEU-resurser främst inom skogsbrand, katastrofmedicin, farliga ämnen (CBRNE), energiförsörjning, transport och logistik samt nödboenden. Inom ramen för rescEU står Sverige i dagsläget värd för skogsbrandsflygplan, ett beredskapslager för sjukvårdsmateriel samt nödbostäder.

Sedan 2001 har EU:s civilskyddsmekanism aktiverats över 770 gånger för att hantera olika nödsituationer, varav 58 gånger under 2024. Antalet aktiveringar under 2020 och 2021 var det högsta i mekanismens historia, 102 gånger respektive 114 gånger, att jämföra med 20 aktiveringar under 2019. Det främsta skälet till den stora ökningen var coronapandemin. Mekanismen har också aktiverats för att hjälpa länder att hantera naturkatastrofer som skogsbränder, översvämningar, havsföroreningar, vulkanutbrott, stormar och andra extrema väderförhållanden. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har föranlett den största insatsen sedan civilskyddsmekanismen inrättades och omfattar bland annat nödhjälp som el-aggregat men även medicinska evakueringar.

Revideringen av civilskyddsmekanismen är en av de åtgärder som kommissionen och den europeiska utrikestjänsten (EEAS) annonserade i den europeiska beredskapsunionsstrategin i mars 2025.

I motiveringen till förslaget till förordning om EU:s civilskyddsmekanism och unionens stöd till beredskap och insatser vid hälsokriser lyfter kommissionen fram bland annat följande. De senaste åren har Europa upplevt flera parallella, tvärsektoriella och långdragna kriser. Hot- och riskbilden har förvärrats och utmaningarna som Europa har att hantera rör såväl säkerhet och hälsa som klimat och miljö. Det kraftigt ökade antalet aktiveringar av civilskyddsmekanismen tyder på att de nationella systemen sannolikt kommer att efterfråga ökat stöd för att hantera katastrofer och kriser. Mekanismen måste därför vara tillräckligt rustad för att kunna agera mer effektivt och ändamålsenligt när det gäller att erbjuda sådant stöd, bland annat genom en

förstärkning av det förebyggande arbetet och beredskapen. Säkerhetsläget i Europa, klimatförändringarna och erfarenheterna från coronapandemin ställer dessutom nya krav på krisberedskapen och har visat på behov av ytterligare insatskapacitet, utöver de nationella förstärkningsresurserna.

Integreringen av beredskap och insatser vid hälsokriser i mekanismen ger enligt kommissionen ytterligare ett skydd för EU:s medborgare, vilket i slutändan stärker motståndskraften och skyddar befolkningen mot allvarliga hälsohot. Hälsokriser kan få långtgående konsekvenser utanför hälso- och sjukvårdssektorn och påverka exempelvis den sociala stabiliteten och kritisk infrastruktur.

Kommissionen har identifierat tre huvudsakliga problem som den vill adressera genom förslaget. För det första att EU:s krishantering i nuläget huvudsakligen är reaktiv snarare än proaktiv. En andra utmaning som kommissionen har identifierat är att EU:s krishanteringsinstrument är fragmenterade och att det saknas ett övergripande helhetsperspektiv. För det tredje är EU:s förmåga att agera solidariskt i kriser begränsad, bland annat på grund av ett alltför svagt engagemang från samhället som helhet (*whole-of-society*) i medlemsstaterna samt brister i finansieringslösningar.

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om EU:s civilskyddsmekanism och unionens stöd till beredskap och insatser vid hälsokriser och om upphävande av beslut nr 1313/2013/EU (unionens civilskyddsmekanism) presenterades den 16 juli 2025.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att stärka samarbetet och samordningen inom civilskydd och på hälsoområdet för att förbättra den övergripande förmågan att förutse, förebygga, ha beredskap för och hantera alla typer av naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor, inklusive tvärsektoriella hot och hälsohot.

Förslaget kan delas in i två huvudsakliga delar, en del om civilskydd och en del om hälsoberedskap.

Delen om civilskydd innefattar bland annat förmågebyggande åtgärder och beredskap samt insatser och EU-stöd till insatser. För att få till stånd ökad tvärsektoriell samordning vid komplexa kriser föreslår kommissionen

inrättandet av ett krissamordningsnav (Crisis Coordination Hub) som ska bygga vidare på och utgå från expertisen och strukturen inom det befintliga Emergency Response Coordination Centre (ERCC). ERCC har i dag i uppgift att bevaka, analysera och värdera information om händelser både inom och utanför EU. ERCC koordinerar också drabbade länders begäran om hjälp samt meddelar vilken hjälp som går att få. För att säkerställa en bred och uppdaterad överblick av hot och risker i unionen föreslår kommissionen vissa förändringar av befintligt arbete med riskbedömning, bland annat en ändrad rapporteringscykel och en gemensam tvärspektoriell hot- och riskbedömning.

Kommissionen föreslår även en förenkling av medfinansieringsnivåerna för Civilskyddspoolen (European Civil Protection Pool) och rescEU samt av de operativa regler som fastställs i beslut nr 1313/2013 om civilskyddsmekanismen och inom ramen för programmet EU för hälsa för att möjliggöra ett mer effektivt och flexibelt genomförande vid snabbt föränderliga kriser. Enligt det nya förslaget ska i princip alla kostnader vid insatser ersättas till 100 procent, med undantag för transportkostnader för spontana bidrag, där ersättningsnivån ska vara 75 procent. Vidare vill kommissionen på ett tydligare sätt öppna för donationer från den privata sektorn inom ramen för civilskyddsmekanismen.

Kommissionen vill också stärka den nationella kapacitetsuppbyggnaden och engagemanget hos berörda parter. Som ett led i detta vill kommissionen bland annat stärka unionens kunskapsnätverk för civilskydd (EU Civil Protection Knowledge Network), för att främja engagemang, erfarenhetsutbyte och ett närmare samarbete med viktiga berörda parter, såsom befolkning, frivilliga, näringsliv och den militära sektorn. I förslaget framhålls att en effektiv beredskap för alla grupper i befolkningen stärker samhällets resiliens genom att säkerställa att alla, oavsett förmåga, har de kunskaper, färdigheter och resurser som krävs för att skydda sig själva och kunna stödja andra mot potentiella risker och hot.

Inom hälsoberedskap föreslås olika åtgärder för att öka unionens kapacitet att upptäcka, övervaka och bekämpa gränsöverskridande hot mot människors hälsa, inbegripet pandemier och icke-smittsamma sjukdomar. Bland annat föreslås att man ökar finansieringen för till exempel övervakning, medicinska lager och upphandling.

Förslaget omfattar en utvidgning av de gemensamma resurserna inom rescEU och fortsatt finansiering av befintliga resurser. I sammanhanget pekas på unionens strategiska autonomi och att inhemska lösningar ska prioriteras. Stärkandet av EU:s materiella beredskap, inklusive rescEU, är också en bärande del i EU:s strategi för beredskapslager från juli 2025.

I förslaget föreslås även reglering av mål, budget för perioden 2028–2034, formerna för unionsfinansiering och reglerna för tillhandahållande av sådan finansiering. Kommissionen föreslår att finansieringen ökas till cirka 10,7 miljarder euro. Kommissionen anger att den med sitt förslag i denna del vill fastställa en mer flexibel och integrerad budgetstruktur som är ändamålsenlig för mekanismens bredare mål och tillämpningsområde för beredskap.

Därutöver finns i förslaget allmänna bestämmelser om bland annat civil-militär samverkan. Enligt förslaget ska kommissionen samarbeta med den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik för att bidra till utvecklingen av åtgärder för att förbättra den civil-militära beredskapen och samordningen av insatser inom unionen. I samråd med medlemsstaterna ska det bland annat utarbetas arrangemang för att klargöra roller och ansvarsområden, fastställa prioriteringar för beredskap och insatser vid katastrofer och kriser inom unionen samt unionsomfattande scenarier som ska ligga till grund för utbildning och övningar.

Enligt förslaget ska den nya förordningen tillämpas från och med den 1 januari 2028.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den närmare utformningen av förslaget behöver fortsatt analyseras, bland annat utifrån de rättsliga konsekvenserna.

Förslaget berör många verksamheter, bland annat sådana som regleras i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Därtill berörs flera myndigheter och anpassningar kan därmed bland annat komma att behöva göras i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen, förordningen (2021:248) med instruktion för

Folkhälsomyndigheten och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Utgifterna för civilskyddsmekanismen och hälsoberedskap för kommande budgetperiod, 2028–2034, föreslås uppgå till 10 675 000 euro i löpande priser. Det saknas för närvarande fullständiga uppgifter om utgifterna för civilskyddsmekanismen och hälsoberedskap i fasta priser. Det är därför svårt att göra direkta jämförelser med perioden 2021–2027.

Kommissionens förslag till civilskyddsmekanism och hälsoberedskap motsvarar cirka 0,5 procent av den föreslagna totala budgetramen inklusive special- och flexibilitetsinstrument för 2028–2034. Förslaget skulle motsvara cirka 523 miljoner kronor i årlig EU-avgift, baserat på en total prognosticerad genomsnittlig svensk EU-avgift för nästa programperiod om cirka 102 800 miljoner kronor per år (se faktagromemoria 2025/26:FPM3).

I kommissionens konsekvensbedömning av förslaget till förordning om EU:s civilskyddsmekanism och unionens stöd till beredskap och insatser vid hälsokriser och upphävande av beslut nr 1313/2013/EU (SWD[2025]545) analyserar kommissionen tre olika alternativ för det fortsatta arbetet på civilskyddsområdet. Mot bakgrund av denna analys menar kommissionen att förslaget ger de bästa förutsättningarna för att stärka samarbetet och till fullo dra fördel av EU:s mervärde. Dessutom menar kommissionen att förslaget, i det alltmer varierade och gränsöverskridande krislandskapet, leder till viktiga vinster. I sammanhanget nämns sociala aspekter, miljöhänsyn samt ekonomi.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

För Sverige är det prioriterat att EU:s nästa fleråriga budgetram stärker Europas säkerhet, motståndskraft och beredskap. MFF måste tydligare än någonsin svara mot de utmaningar som medlemsländerna gemensamt står inför. Regeringens ståndpunkter avseende övergripande principer för den fleråriga budgetramen och dess storlek, inklusive för enskilda fonder och program, behandlas i Fakta-PM 2025/26:FPM3.

Erfarenheterna från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina understryker att EU:s beredskap behöver stärkas, med särskilt fokus på olika former av antagonistiska hot inklusive hybridattacker samt väpnat angrepp och krig. Stärkandet behöver utgå från ett tvärsektoriellt perspektiv och en ansats som utgår från hela samhället. Regeringen anser också att EU behöver vara bättre förberett för att hantera och minska klimatrisker framöver och välkomnar ett starkare fokus på att hantera klimatrelaterade hot och risker, inklusive kopplat till hälsa.

Regeringen anser att civilskyddsmekanismen är ett viktigt instrument för Europas beredskap att kunna förebygga, möta och hantera ett brett spektrum av hot och risker, inklusive effekter av väpnat angrepp och krig, klimatförändringens effekter samt hälsohot.

Regeringen ser positivt på att civilskyddsmekanismen revideras, då beredskap och krishantering på EU-nivån måste utvecklas ytterligare för att bättre kunna hantera hot och kriser som drabbar enskilda, flera eller samtliga medlemsstater. Regeringen instämmer med mekanismens breda ansats som innefattar allriskperspektivet, inklusive hälsohot. Vidare konstaterar regeringen att EU:s civilskyddsarbete är viktigt i syfte att säkra ett effektivt och sammanhållet EU även i kris- och ytterst krigstid. Regeringen välkomnar att kommissionen presenterar initiativ som syftar till att förbättra förutsättningarna för effektiv krishantering i frågor med bäring på EU. Att bredda och förstärka ERCC:s operativa förmåga att stötta medlemsstaterna genom ett centralt krissamordningsnav som samlar relevant information, samt att existerande rapportering sammanställs till en gemensam tvärsektoriell hot- och

riskbedömning, kan bidra till detta. Det är viktigt att dessa initiativ även stärker medlemsstaternas förutsättningar att styra krishanteringen i rådet.

Regeringen ser positivt på att förslaget betonar vikten av att få med myndigheter och aktörer i hela samhället, inklusive personer med särskilda behov av stöd. Beredskap är en angelägenhet för hela samhället och bidrar till att stärka försvarsviljan. Att samtidigt förstå förutsättningarna för och behoven hos exempelvis barn, äldre och personer med funktionsnedsättning är en förutsättning för en god beredskap och förmåga att hantera katastrofer. Samverkan med näringslivet välkomnas också. I detta understryker regeringen vikten av att privat-offentlig samverkan på EU-nivå sker via befintliga nationella strukturer för beredskapsplanering.

Regeringen välkomnar att vikten av civil-militär samverkan framhålls i förslaget. För Sverige är det viktigt att medlemsstaterna och EU vidareutvecklar förmågan att kunna hantera de civila konsekvenserna av krig och säkerställa att insatsresurser är dimensionerade och kan verka även under väpnat angrepp och krig. Mekanismen bör bidra till ett totalförsvarsperspektiv i arbetet på EU-nivån. Regeringen konstaterar också betydelsen av att Sverige aktivt bidrar inom EU utifrån våra erfarenheter från satsningarna på totalförsvaret. Ett förstärkt arbete med beredskap och krishantering inom EU bidrar även till utvecklingen av det civila försvaret i Sverige.

Ett antal länder genomför hybridaktiviteter mot EU:s medlemsstater. Det kan gälla cyberattacker, otillbörlig informationspåverkan och sabotage, inklusive åverkan på strategisk infrastruktur. Ryssland har de senaste åren intensifierat och breddat sina hybrida hot och aktiviteter. Civilskyddsmekanismen skulle kunna fylla en funktion genom att samordna stöd till EU:s medlemsstater som har utsatts för hybridhot och -aktiviteter samt till deras resiliensarbete.

Den närmare utformningen av förslaget i sin helhet behöver fortsatt analyseras.

Åtaganden och samarbete på området ska vara förenliga med åtaganden inom Nato, som för de stater som är medlemmar i alliansen utgör grunden för deras kollektiva försvar (i linje med artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen). Samtidigt har EU och Nato kompletterande och ömsesidigt förstärkande roller och viktiga synergier mellan de båda organisationernas respektive arbete inom civil beredskap och resiliens som behöver tillvaratas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid framtagandet av denna promemoria är förhandlingarna i ett mycket tidigt skede och medlemsstaterna har ännu inte öppet deklarerat sina ståndpunkter.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats. Synpunkter från berörda instanser, bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten, inhämtas i annan ordning.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 168.5, artikel 196 och artikel 322.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, det vill säga Europaparlamentet och rådet fattar beslut gemensamt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen har en stödjande befogenhet på civilskyddsområdet. Medlemsstaterna har huvudansvaret när det gäller katastrofförebyggande, katastrofberedskap och katastrofinsatser. Anledningen till att civilskyddsmekanismen ursprungligen infördes var att större katastrofer kan kräva mer än vad en enskild medlemsstat har kapacitet till. Kärnan i mekanismen utgörs av ett väl samordnat och snabbt tillhandahållet ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna.

Enligt kommissionen innebär förslaget ett proportionerligt svar på ett komplext risklandskap samtidigt som det till fullo respekterar subsidiaritetsprincipen och de nationella befogenheterna. Alla åtgärder som föreslås tillför enligt kommissionen ett mervärde till medlemsstaternas åtgärder, genom att

komplettera de nationella insatserna, förbättra samordningen och effektiviteten och främja en kultur av beredskap och motståndskraft.

Regeringen bedömer att många av de situationer som förslaget avser att reglera är gränsöverskridande och inte kan regleras av medlemsstaterna var för sig. Målen för lagstiftningen får därför anses bättre kunna uppnås på unionsnivå. Regeringen bedömer således att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förslaget bedöms även vara förenligt med proportionalitetsprincipen.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna inleddes den 1 september 2025 i rådsarbetsgruppen Prociv som har ett övergripande ansvar för förhandlingen av förslaget. De delar av förslaget som rör budget, och som kommer att ingå i de horisontella förhandlingarna om MFF, kommer att förhandlas i ad hoc-arbetsgruppen för den fleråriga budgetramen 2028–2034. Förslaget förväntas dessutom diskuteras i ett antal berörda rådsarbetsgrupper, bland annat i ad hoc-arbetsgruppen för beredskap, krishantering och motståndskraft.

4.2 Fackuttryck och termer

-