



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionsmeddelelse om EU-strategi for opbygning af lagre: Styrkelse af EU's materielle kriseberedskab

KOM (2025) 528

Nyt notat.

Notatet oversendes parallelt til Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget.

1. Resumé

Den 9. juli 2025 fremlagde Kommissionen deres meddelelse om en EU-strategi for opbygning af lagre: Styrkelse af EU's materielle kriseberedskab. Strategien skal bidrage til at styrke EU's beredskab ved at øge tilgængeligheden af kritiske ressourcer og sikre fortsat tilgængelighed heraf, også i tilfælde af kriser som strømnedbrud, naturkatastrofer, konflikter og pandemier. Strategien er et af de første store initiativer i EU's beredskabsstrategi, der blev offentliggjort den 26. marts 2025.

Strategien skal ses som det første skridt mod at sikre en øget adgang til kritiske ressourcer under alle forhold, herunder krise og konflikt. Strategien indebærer en kortlægning af eksisterende tilgange og sætter retningen for det videre arbejde gennem inddragelse af interessenter i medlemsstaterne og i den private sektor via et nyt EU-netværk for lagre under ledelse af Kommissionen. Næste skridt indebærer, at Kommissionen evaluerer arbejdet og evt. fremsætter konkrete forslag, målrettet de enkelte sektorer.

Kommissionen lægger op til at drøfte og implementere initiativerne i strategien i samarbejde med medlemsstaterne, EU's Fælles Udenrigstjeneste, Europa-Parlamentet samt øvrige interessenter. Endvidere vil det nye EU-netværk for lagre og den offentlige-private beredskabstaskforce, der lægges op til i EU's beredskabsstrategi, i sit analytiske arbejde vejlede implementeringen af strategien og identificere yderligere behov. I 2026 vil Kommissionen gøre status over implementeringen af strategien.

Regeringen støtter ambitionen i EU-strategien om at øge EU's forsyningssikkerhed i lyset af en ny geopolitisk og sikkerhedspolitisk situation præget af øgede trusler, uforudsigelighed og usikkerhed, som medfører et øget behov for at fremme EU's strategiske autonomi. Regeringen mener dog, at EU's forsyningssikkerhed skal sikres på en måde, der minimerer markedsforvridninger samt være kompatibelt med eksisterende beredskabsplaner og strukturer.

2. Baggrund

Den 9. juli 2025 offentliggjorde Kommissionen en EU-strategi for opbygning af lagre: Styrkelse af EU's materielle kriseberedskab.

Formålet med strategien er at styrke EU's adgang til kritiske ressourcer under alle forhold, herunder forebygge forsyningskriser, styrke modstandsdygtigheden, reducere afhængigheden af enkeltlande eller -regioner, understøtte hurtig krisehåndtering og bidrage til europæiske sikkerhed og strategisk autonomi.

Strategien indebærer en kortlægning af eksisterende tilgange og sætter retningen for det videre arbejde gennem inddragelse af interessenter i medlemsstaterne og i den private sektor via et nyt netværk under ledelse af Kommissionen.

EU-strategien for opbygning af lagre skal herudover ses som led i en deludmøntning af et af de 30 centrale tiltag i EU's beredskabsstrategi ifm. at forebygge og reagere på trusler og kriser under udvikling. Kommissionen fremlagde deres meddelelse parallelt med meddelelsen om en strategi for medicinske

modforanstaltninger ifm. indsatsen mod den næste sundhedstrussel¹² og et nyt forslag til forordning om EU-civilbeskyttelsesmekanismen³ (UCPM), som bl.a. indeholder forslag til modeller for at facilitere og finansiere opbygningen af strategiske lagre.

Næste skridt indebærer, at Kommissionen evaluerer arbejdet, hvorefter der evt. kan fremsættes konkrete forslag, målrettet de enkelte sektorer.

3. Formål og indhold

EU-strategien skitserer, hvordan EU står over for en ny sikkerhedspolitisk situation præget af geopolitiske spændinger, klimaforandringer, miljøudfordringer, hybrid- og cybertrusler samt pandemier som Covid-19-pandemien, hvilket medfører en øget trussel mod EU's adgang til kritiske ressourcer.

EU-strategiens overordnede mål er at øge adgangen til kritiske ressourcer i tilfælde af alle typer af kriser. Der anlægges et bredt perspektiv på lagring, der overordnet bygger på EU-beredskabsstrategiens tre principper om i) en integreret tilgang "(all-hazards)" der omfatter alle former for naturlige og menneskeskabte risici og trusler, ii) en tilgang der omfatter hele forvaltningen ("whole-of-government") samt iii) en tilgang der omfatter hele samfundet ("whole-of-society").

EU-strategien har til hensigt at adressere, at der i EU er en række udfordringer i forhold til forsyningssikkerhed. På den baggrund identificerer EU-strategien syv områder for handling på EU-niveau: 1. Forbedret koordination mellem medlemsstater og EU 2. Analyse og strategisk planlægning 3. Opbygning af strategiske lagre på EU-niveau 4. Sikre robust og interoperabel transport- og logistikinfrastruktur 5. Forbedret civilt-militært samarbejde 6. Fremme af offentlig-privat samarbejde 7. Styrke sammenhængen til EU's udenrigspolitik. Endeligt fremlægges en konklusion samt næste skridt, jf. nedenfor.

I strategien henvises til annex 1, der indeholder et overblik over relevant EU-lovgivning og politiske rammer, samt annex 2, der indeholder en uddybning af eksisterende nødlagre og mulige veje frem.

Centralt i strategien er Kommissionens forslag om at etablere et rådgivende EU-netværk for lagre med medlemsstaterne og deres relevante nationale myndigheder samt offentlige og private samarbejdspartnere, som vil være under ledelse af Kommissionen og vil kunne understøttes med rådgivning af en offentlig-privat beredskabstaskforce.

Endvidere lægger forslaget op til at styrke EU's strategiske lageropbygning gennem rescEU ved at inkludere andre typer af kapaciteter, hvor der konstateres mangler. RescEU er EU's strategiske reserve under civilbeskyttelsesmekanismen. Formålet er at sikre fælleseuropæiske beredskabslagre og kapaciteter, som hurtigt kan stilles til rådighed i tilfælde af alvorlige kriser. Lagrene finansieres af EU, og Danmark har siden 2020 driftet et EU-nødlager med værnemidler som støtte til kriseberørte lande.

1. Forbedret koordination mellem medlemsstaterne og EU

EU-strategien fremhæver, at der er et behov for at styrke den gensidige tillid og forståelse mellem medlemslandene, udvikle værktøjer til sikker informationsdeling, at øge koordinationen, styrke medlemsstaternes tilgange til opbygning af lagre samt undersøge muligheden for, at medlemslandene kan dele informationer om tilgængelige kritiske ressourcer, der på frivillig basis kan overføres til et andet medlemsland i krise.

Følgende initiativer fremhæves:

- Kommissionen vil etablere et rådgivende EU-netværk med deltagelse af medlemslandene, der vil være et forum for drøftelse af best practice samt have en rådgivende rolle og formulere anbefalinger.
- Kommissionen forventer at drøftelserne i netværket vil kunne forbedre interoperabiliteten af nationale lagre og lagerordninger, fremme vidensdeling og samarbejde med medlemslandene i forhold til at etablere tværsektorielle kriterier og procedurer for lagring under hele cyklussen på tværs af EU.

¹ KOM (2025) 130 final

² KOM (2025) 529 final

³ KOM (2025) 548 final

- Kommissionen vil undersøge muligheden for at skabe en platform for sikker deling af data mellem EU og medlemslandene omkring de strategiske lagre.
- Kommissionen vil fremme centraliserede og/eller fælles indkøbsmekanismer på tværs af sektorer.

2. Analyse og strategisk planlægning

EU-strategien lægger op til, at EU's omfattende risiko- og trusselsanalyse blandt andet skal i) facilitere en fælles forståelse for kritiske behov, ii) bringe indsigt i eksisterende risiko- og trusselsvurderinger og systemer til overvågning af forsyningskæder sammen, iii) skærpe bevidstheden om risici forbundet med knapheden af kritiske ressourcer, og vi) bidrage til, at medlemslandene drøfter målsætningen for de strategiske lagre samt minimum-lagerbeholdninger. Endvidere bør medlemslandene og EU sikre, at markedsforvridninger minimeres.

Følgende centralt initiativ fremhæves:

- Kommissionen vil kortlægge sektorspecifikke mekanismer til overvågning af forsyningskæder og inkorporere risici samt sårbarhedsvurderinger af forsyningskæder i EU's risiko og trusselsvurderinger.

3. Udfylde mangler gennem opbygningen af strategiske lagre på EU-niveau

EU-strategien fremhæver, at der er behov for at udvikle EU's strategiske lageropbygning gennem rescEU, da fremtidens komplekse kriser, som tydeliggjort af COVID-19, kan medføre, at medlemslande står i en mangelsituation på samme tid. Kommissionen vil vurdere muligheden for at udvide EU's strategiske lagre til andre typer af kapaciteter, når behovet herfor er identificeret. Denne analyse skal tænkes sammen med øvrige analyser og identificere mangler fra andre sektorer. Der lægges endvidere op til et øget samarbejde mellem den offentlige og private sektor samt innovative løsninger som virtuelle lagre (eksempelvis minimale lagre med købsoptioner) og leverandørbaserede interventioner. Endelig vil Kommissionen sikre en effektiv administration af lagre.

Følgende centrale initiativer fremhæves:

- Kommissionen vil styrke rescEU, så det kommer til at have flere typer af kapaciteter.
- Kommissionen vil sikre genopfyldning af rescEU's lagre efter brug med henblik på at sikre en proaktiv tilgang til udviklingen af rescEU's kapaciteter.
- Kommissionen vil arbejde hen imod at konsolidere eksisterende værktøjer til at kanalisere assistance fra den private sektor ind i rescEU.

Det bemærkes, at udviklingen af rescEU med sit ophæng i EU-civilbeskyttelsesmekanismen indgår i forhandlingerne af Kommissionens forslag til forordning om en ny EU-civilbeskyttelsesmekanisme og EU's støtte til sundhedskriseberedskab og respons, samt ophævelse af afgørelse nr. 1313/2013/EU (EU-civilbeskyttelsesmekanismen).

4. Forbedring af robust og interoperable transport- og logistikinfrastruktur

EU-strategien påpeger, at EU bør i) udarbejde politikker og regulering for fri bevægelighed af varer under kriser, ii) sikre infrastruktur omkring lagring, iii) dele informationer om behov og den geografiske spredning af lagre, og iv) beskytte tilgængeligheden af varer, der er nødvendige for at opretholde modstandsdygtige og kritiske transportenheder. Endelig er det vigtigt med interoperable civile og militære transport- og logistiksystemer, at investeringer i transport har dual-use potentiale (dvs. at de både kan benyttes civilt og militært), at mulige placeringer for civile lagre er koordineret med det igangværende arbejde på EU-niveau vedrørende militær mobilitet, og at enhver risikovurdering med henblik på opbygning af lagre bør identificere og fjerne flaskehalse på strategiske transportruter og knudepunkter.

Følgende centrale initiativer fremhæves:

- Kommissionen vil facilitere koordination mellem netværket af nationale transportkontaktpunkter og EU's netværk for lagring.
- Kommissionen vil sammen med relevante aktører arbejde for at fremme kriseberedskab i overensstemmelse med EU's beredskabsplan for transport.
- Kommissionen og EU's Fælles Udenrigstjeneste vil sammen med medlemslandene arbejde for at samtænke mulige placeringer for lagre med militær mobilitet i EU. De vil også fremme investering i transportinfrastruktur og transportaktiver med dual-use potentiale.

5. Forbedre civilt-militært samarbejde

EU-strategien understreger, at der er behov for et øget civil-militært samarbejde, herunder vedr. medicinske modforanstaltninger. Det fremhæves, at i) det europæiske program for forsvarsindustri (EDIP) indeholder forslag der styrker det civil-militære samarbejde om materielt beredskab, hvor civile produkter kan tilpasses til militær brug, samt potentiale for at ii) øge interoperabiliteten, udskifteligheden og komplementaritet mellem civile og militære aktiver, dual-use materialer og/eller fælles lagre. EU-strategien understreger endvidere behovet for øget samarbejdet og koordinationen mellem civile og militære aktører i forhold til militært beredskab, herunder i forhold til samarbejdet med NATO.

Følgende centrale initiativer fremhæves:

- Kommissionen vil i samarbejde med EU's Fælles Udenrigstjeneste facilitere drøftelser i EU-netværket for lagring med henblik på at dele best practice om civil-militært samarbejde, herunder hvordan civile lagre kan tage hensyn til militære behov.
- Kommissionen vil sammen med EU's Fælles Udenrigstjeneste udvide det eksisterende samarbejde med NATO på stabsniveau, i særdeleshed gennem den strukturerede dialog om resiliens, med henblik på at adressere beredskab når det gælder materiel lagring.

6. Fremme af offentlig-privat samarbejde

EU-strategien lægger op til, at i) den offentlig-private beredskabstaskforce, der forventes at blive etableret under EU's beredskabsstrategi, giver relevant input til EU-netværket, at ii) taskforcen faciliterer en kortlægning af centrale europæiske virksomheder involveret i materielt beredskab og iii) fremme udvekslingen af best practice. Den lægger endvidere op til, at EU faciliterer samarbejde mellem EU, medlemslandene og den private sektor med henblik på at udvikle værktøjer til informationsdeling om kritiske forsyningskæder og lagring.

Endeligt lægges der op til at etablere en EU-model for proaktiv dialog mellem den offentlige og private sektor for at sikre forretningskontinuitet under kriser, at den private sektor involveres i at udvikle en innovativ administration af lagre, og at medlemsstaternes modeller til at motivere den private sektor til at samarbejde om lagring bliver yderligere undersøgt og delt med medlemsstaterne.

Følgende centrale initiativer fremhæves:

- EU-netværket vil kortlægge og identificere best practice ift. at gøre det attraktivt for virksomheder at bidrage til øget resiliens og levering af kritiske ressource.
- Den offentlig-private taskforce vil drøfte kriterier, der skal benyttes i kortlægningen af centrale europæiske virksomheder, der er involveret i at producere kritiske ressourcer, og facilitere at best practice bliver delt

7. Fremme af sammenhængen til EU's udenrigspolitik

EU-strategien fremhæver behovet for, at i) EU styrker sit samarbejde om beredskab når det gælder materiel lagring med omkringliggende lande, ii) EU opbygger partnerskaber med lande og sektorer uden for EU, herunder gennem EU's "Global Gateway" initiativ hvor relevant, iii) EU øger sit samarbejde med internationale organisationer og internationale fora samt iv) EU bruger eksterne økonomiske og samarbejdspolitikker til at støtte relevant transport, logistik og digital infrastruktur. Endeligt fremhæves det, at EU skal øge synergierne mellem EU's interne og eksterne lagerbestræbelser, humanitær bistand og internationale partnerskaber, herunder ReliefEU.

Følgende centrale initiativer fremhæves:

- EU og medlemslandene skal styrke samarbejde med omkringliggende lande, like-mindede partnerlande og internationale organisationer om kriseberedskab.
- Kommissionen vil samarbejde med medlemslandene om tættere koordination af lagre, fælles indkøb og delt opmagasinering i verden i samarbejde og koordination med myndighederne for regionale katastrofeberedskab til at facilitere hurtigt og optimalt humanitær nødhjælp.
- Kommissionen vil øge synergierne mellem EU's interne og eksterne lagerbestræbelser.

8. Konklusion og næste skridt

Kommissionen lægger op til at drøfte og implementere initiativerne i strategien i samarbejde med medlemsstaterne, EU's Fælles Udenrigstjeneste, Europa-Parlamentet samt øvrige interessenter.

Endvidere vil EU's netværk for lagre og den offentlige-private beredskabstaskforce i sit analytiske arbejde rådgive om implementeringen af strategien og identificere yderligere behov. I 2026 vil Kommission gøre status over implementeringen af strategien.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om meddelelsen.

5. Nærhedsprincippet

Ej relevant.

6. Gældende dansk ret

Ej relevant.

7. Konsekvenser

EU-strategien har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser, herunder statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser eller konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

Indholdet i EU-strategien kan dog på sigt ved evt. fremsættelse af konkrete forslag og initiativer få konsekvenser, herunder af statsfinansiell karakter, bl.a. for så vidt angår evt. nationale merudgifter og fælles EU-finansiering. I det omfang, at EU-strategien omsættes til konkrete forslag, vil der blive udarbejdet særskilte vurderinger af de enkelte forslag.

8. Høring

EU-strategien for opbygning af lagre blev den 25. juli 2025 sendt i høring i EU-specialudvalget for samfundssikkerhed og beredskabs brede kreds med frist for afgivelse af høringssvar den 20. august 2025. Der er i alt modtaget tre høringssvar:

Dansk Industri (DI) deler Kommissionens indledende beskrivelse af det stadig mere komplekse risikobillede, som EU aktuelt befinder sig i. DI støtter ønsket om at integrere eksisterende stockpiling indsatser og styrke adgangen til kritisk materiel og ressourcer på tværs af EU, ligesom DI bakker op om et offentligt-privat samarbejde på området. Det er efterspurgt af virksomhederne og vigtigt for at sikre en dækkende, effektiv og omkostningseffektiv indsats, der matcher samfundets, virksomhedernes og borgernes behov i krisesituationer. DI støtter etableringen af en offentlig-privat Preparedness Taskforce, der kan samarbejde med og give input til EU Stockpiling Network, herunder om *best practice* og incitamenter for virksomhedernes medvirken, fx i form af standby-kontrakter. Her anbefaler DI at se mod Finland, der har et veletableret system for standby-kontrakter med virksomheder. Sådanne kontrakter bør udbydes i åben og lige konkurrence, være langsigtede, og sikre afregning til faste priser. Videre foreslår DI, at der koordineres mellem allerede eksisterende fora, som for eksempel den danske regerings Erhvervsforum for Samfundssikkerhed og Beredskab, hvor virksomheder og erhvervsorganisationer er samlet med regeringen for bordenden.

Green Power Denmark støtter Kommissionens forslag til en fælles EU-strategi for strategisk stockpiling og ser det som et vigtigt skridt mod styrket kriseberedskab og forsyningssikkerhed. Vi bakker op om tiltag, der fremmer mere robuste forsyningskæder samt sikrer stabil adgang til kritiske ressourcer. Det er væsentligt, at EU opretholder tilstrækkelige strategiske lagre af energiforsyningskomponenter og har kapacitet til hurtig genopretning ved afbrydelser i energiinfrastrukturen, herunder transmissions- og distributionsnet samt land og undersøiske kabler. Vi hilser det også velkomment, at strategien anerkender og bygger videre på RePowerEU-køreplanen, der sigter mod en koordineret og gradvis udfasning af russisk energi. En sådan samlet tilgang vil styrke EU's samlede modstandskraft og bidrage til stabil energiforsyning under kriser.

TEKNIQ hilser Kommissionens EU Stockpiling Strategy velkommen som et vigtigt bidrag til Europas materielle beredskab. Strategien bør udvikles i tæt dialog med erhvervet, så tekniske installationer og services ikke overses, og danske SMV'er får en tydelig rolle i kommende offentligt-private samarbejder. Det er afgørende, at nye tiltag koordineres med eksisterende EU-regler for at undgå dobbeltregulering, og at fællesindkøb indrettes, så SMV'er kan deltage. Implementeringen må ikke skabe unødige administrative byrder, men bør være enkel og harmoniseret. Samlet set bakker TEKNIQ op om strategien og ser frem til at bidrage til det videre arbejde

9. Generelle forventninger til andre medlemslandes holdninger

Ifm. Kommissionens første præsentationer har der af medlemsstaterne været divergerende holdninger blandt medlemslandene til EU-strategi for opbygning af lagre: Styrkelse af EU's materielle kriseberedskab. Der er blandt nogle medlemslande udvist stor støtte hertil, ud fra nødvendigheden af at øge EU's adgang til kritiske ressourcer i lyset af den sikkerhedspolitiske situation, mens andre medlemslande har forholdt sig mere skeptisk med henvisning til, at forsyningssikkerhed og lagre er en national kompetence.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter ambitionen i EU-strategien om at øge EU's forsyningssikkerhed og bakker op om vigtigheden af beredskabslagre af kritiske varer på EU-niveau i lyset af det mere alvorlige trussels- og sikkerhedsbillede, der kan have en negativ effekt på EU's evne til at understøtte sig selv.

Regeringen mener, at EU's forsyningssikkerhed skal styrkes på en måde, der minimerer markedsforvridninger samt være kompatibel med eksisterende beredskabsplaner og strukturer.

Regeringen bakker op om behovet for øget informationsdeling mellem EU og medlemslandene, omend det er vigtigt for regeringen, at medlemsstaterne ikke forpligtes til at dele klassificerede eller følsomme oplysninger i forbindelsen med den videre udmøntning af strategien.

Regeringen mener, at der i forhold til det klare fokus på videndeling medlemsstaterne imellem i forhold til understøttelse af kritiske behov på tværs af landegrænser bør være en skærpet opmærksomhed på, at oplysninger vedr. nøglekorridorer og mobilitetsmæssige flaskehalse kan være følsomme og nogle endda klassificerede.

Regeringen mener endvidere, at der bør anlægges et bredt perspektiv i arbejdet med fødevarerforsyningssikkerhed, således at behovet for traditionelle tiltag som f.eks. kornlagre afvejes ift. andre relevante tiltag, samt at det er væsentligt, at der er fleksibilitet ift. medlemslandenes tilgang til lagre og monitorering, afhængigt af konkrete behov og systemer i medlemslandene.

Regeringen mener derudover, at det er vigtigt, at lagring af medicinske modforanstaltninger integreres i de nationale sundhedsvæsen for at sikre transparens, og for at lagrene kan aktiveres og anvendes effektivt, både i tilfælde af en krise, men også mhp. at sikre løbende forbrug og omsætning i lagerbeholdning samt omfordeling landene imellem for at undgå, at kritiske lægemidler og medicinsk udstyr udløber på EU-lagre. Det er i forlængelse heraf vigtigt for regeringen, at ansvaret for sundhedsberedskabet, herunder lagring af medicinske modforanstaltninger, først og fremmest er national kompetence og på EU-niveau skal begrænses til områder, hvor lagringen skaber merværdi i sammenligning med national lagring.

Regeringen finder det endvidere positivt, at der i strategien lægges op til at afdække, hvordan civile lagre kan understøtte militære behov. Det anses i den forbindelse for vigtigt, at militærfaglige hensyn indtænkes i det videre arbejde med strategien. Regeringen finder det desuden vigtigt at forsvars- og sikkerhedsområdet først og fremmest er en national kompetence. Derudover bør der i styrkelsen af militær mobilitet i EU på tværs af landegrænser være en særsilt opmærksomhed på ikke at duplikere indsatser i NATO-regi. Endeligt bakker regeringen bakker op om en udvidelse af EU-NATO stabssamarbejde på området.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.