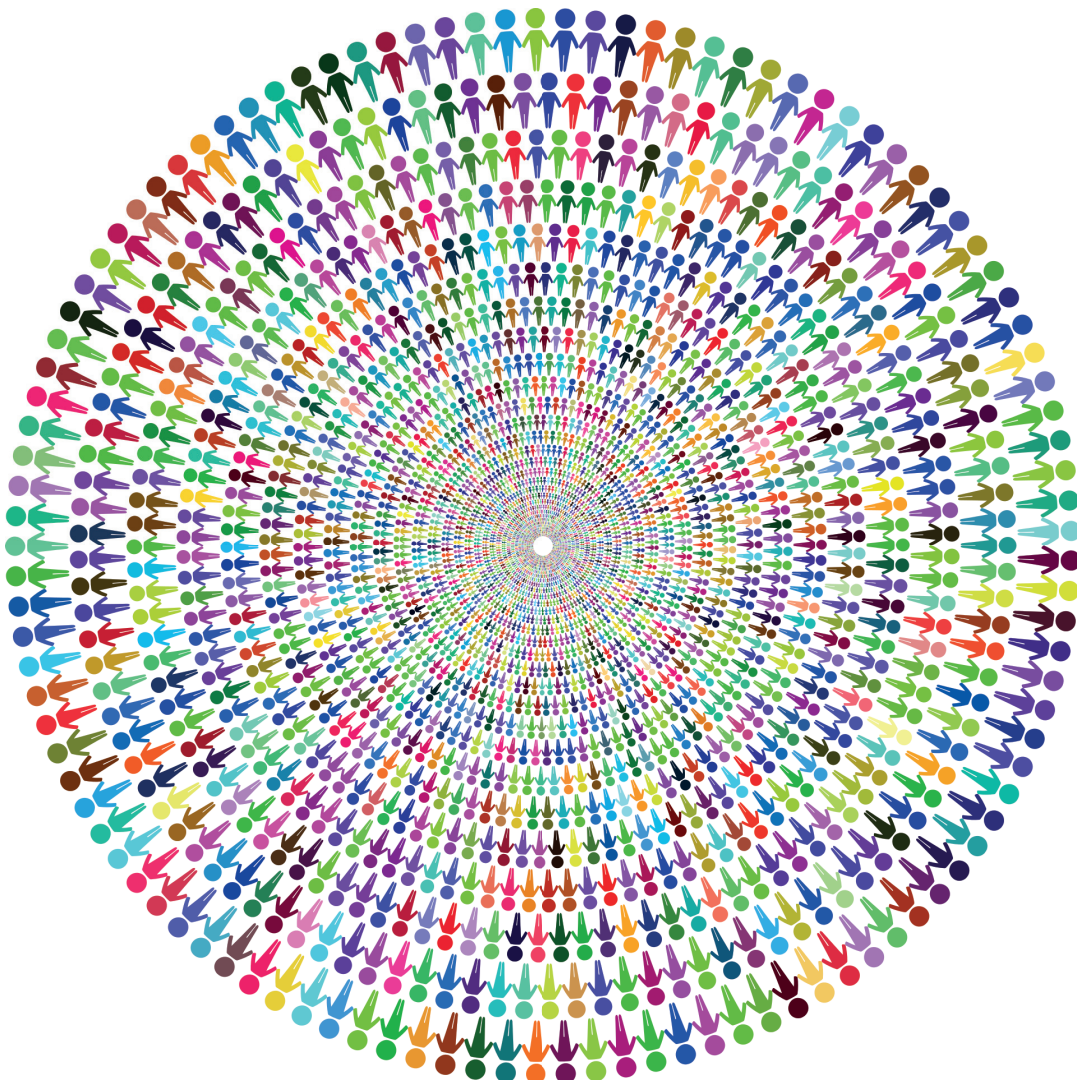


Internationella avtal och samarbeten med relevans för civilt försvar

CAMILLA ERIKSSON, PÄR ERIKSSON OCH
JOHANNA WAHRENBERG



Camilla Eriksson, Pär Eriksson
och Johanna Wahrenberg

Internationella avtal och samarbeten med relevans för civilt försvar

Titel	Internationella avtal och samarbeten med relevans för civilt försvar
Title	International agreements and collaborations of relevance to civil defence
Rapportnr	FOI-R--4650--SE
Månad	December
Utgivningsår	2018
Antal sidor	68
ISSN	1650-1942
Kund	Justitiedepartementet
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
FoT-område	Ej FoT
Projektnr	A181086
Godkänd av	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys
Exportkontroll	Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen.

Bild: Cooperation, Pixabay CC0 Creatice Commons.

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bland annat innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

Sammanfattning

Planeringen av ett nytt civilt försvar påbörjades 2016 efter beslut om en ny försvarspolitisk inriktning för åren 2016-2020, som också anger att det civila försvaret ska vila på krisberedskapsorganisationen. I syfte att utgöra ett underlag för det fortsatta arbetet med att utveckla det civila försvaret behov kartläggs och analyseras i denna rapport internationella avtal och samarbeten som idag används inom krisberedskapen. I arbetet har tre sektorer som är viktiga för det civila försvarets valts ut för fördjupade analyser: hälso- och sjukvårdssektorn, energisektorn samt livsmedelssektorn.

Undersökningen baseras på en litteraturstudie, en intervjustudie med experter från de olika sektorerna samt analys av de viktigaste avtalen och dokumentationen kring dessa. De internationella avtal och samarbeten som har identifierats klassificeras efter vilken typ av samarbete de syftar till: övergripande ramavtal, kunskapshöjande, reglerande samt att ge eller ta emot konkret assistans. Avtalens giltighet och trovärdighet diskuteras utifrån begreppen vilja och förmåga att uppfylla avtal, vilket ses som avgörande för huruvida de kommer att vara användbara eller inte.

Undersökningen visar att det finns få internationella avtal och samarbeten inom de undersökta sektorerna idag som uttalat hanterar höjd beredskap. Även internationella avtal och samarbeten som uttalat gäller vid mer omfattande kriser eller ett gråzonsscenario är relativt få. I det vardagliga arbetet har informella nätverk ofta stor betydelse för att hantera mindre kriser eller bristsituationer. De avtal som finns har ofta så kallade *force majeure*-klausuler som gör att de inte är giltiga vid gråzon eller höjd beredskap. Det innebär att en översyn av leveranssäkerhet och av samarbetet över gränserna är nödvändig för att utveckla förmågan inom det civila försvaret. I rapporten föreslås därför att en sådan översyn görs inom sektorerna.

Nyckelord: internationella avtal, internationella samarbeten, krishantering, civilt försvar

Summary

Swedish civil defence planning was re-established in 2016, following a new Defence Act for the period 2016-2020. The Defence Act states that the new civil defence should be built upon the existing crisis management organisation. The purpose of this report is to generate insights regarding the role of international agreements and collaborations in crisis management today, and their use in the reinstatement of civil defence planning. In the present study, three sectors of importance to civil defence were chosen to be studied in more detail; the health, energy and food sectors.

The investigation is based on a combination of a literature study, an interview study carried out with experts within the selected sectors and lastly, document analysis of the most relevant agreements and collaborations. The latter have been categorised after what type of cooperation they focus on: framework agreements, knowledge exchange/information sharing agreements, regulative agreements and agreements concerning practical assistance. These agreements validity and credibility are discussed using the concepts capability and political will, which determines whether they will be effective or not.

The report shows that there are few international agreements and collaborations within the investigated sectors today that explicitly are valid in war scenarios. International agreements and collaborations that explicitly extends to scenarios of larger crises are also relatively uncommon. In everyday work, informal networks are often important to handle smaller crises or shortages of supply. Further, existing agreements often include a *force majeure* clause making them invalid during strained conditions. This means that a revision of security of supply and cross border collaboration is necessary and in need of further investigation to develop capacity within civil defence.

Keywords: International agreements, international collaborations, crisis management, civil defence

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Introduktion.....	7
1.2	Syfte och frågeställningar.....	8
1.3	Vilka tidigare översikter finns?	8
1.4	Metod.....	9
1.5	Material.....	10
2	Hur kan internationella avtal och samarbeten kategoriseras och förstås?	13
2.1	Hur och varför ingås internationella avtal och samarbeten?	13
2.2	Kategorisering av avtal och samarbeten.....	14
2.3	Begreppen vilja och förmåga	15
3	Övergripande internationella avtal och samarbeten	17
3.1	Solidaritetsdeklarationer.....	17
3.2	Övergripande internationella avtal och samarbeten	20
3.3	Nordiska avtal och samarbeten.....	25
3.4	Sammanfattande analys.....	27
4	Avtal och samarbeten inom utvalda sektorer	31
4.1	Viktiga avtal inom respektive sektor	31
4.2	Hur viktiga är internationella avtal och samarbeten för respektive sektor?	39
4.3	Hur bör internationella avtal och samarbeten utvecklas inom civilt försvar?	41
4.4	Sammanfattande analys.....	45
5	Slutsatser	49
5.1	När är avtal och samarbeten relevanta för det civila försvaret?	49

5.2	Hur bör avtal och samarbeten utvecklas inom civilt försvar?.....	52
5.3	Hur ser vägen framåt ut?	53
Referenser		55
Bilagor		59
Bilaga 1: Avtal inom sjukvårdssektorn.....		59
Bilaga 2: Avtal inom energisektorn.....		64
Bilaga 3: Avtal inom livsmedelssektorn		67
Bilaga 4: Gråzonsscenario		68

1 Inledning

1.1 Introduktion

Det fria varuflödet inom EU bör utgöra grunden för försörjningsberedskapen. Internationell samverkan för att förebygga störningar i handelsutbytet är av stor vikt, liksom utveckling av metoder för att minska konsekvenser av störningar som kan inträffa (prop. 2001/02:10, sid. 172).

I propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2001/02:10) lades direktiven fast för den slutgiltiga avvecklingen av det civila försvar som hade byggts upp under efterkrigstiden. När beslutet togs var Sverige medlem i EU sedan några år tillbaka, det kalla kriget var sedan länge över och det militära såväl som det civila försvarets nedprioritering och nedmontering hade påbörjats. Krisberedskap skulle ersätta civilt försvar eftersom risken för ett krig ansågs vara så liten att det inte längre behövde utgöra en utgångspunkt för beredskapen. De framtida hoten, det vill säga från den horisont som anades 2001, sågs istället komma från exempelvis miljöförändringar, naturolyckor, IT-angrepp och terrordåd.

Denna inriktning för beredskapsarbetet inom den civila sektorn bibehölls fram till och med den försvarspolitiska inriktningen 2016-2020 (Prop. 2014/15:109) vilken anger att planeringen för det civila försvaret ska återupptas. I inriktningsbeslutet anges att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapens organisation och arbetssätt så långt det är möjligt (Prop. 2014/15:109, sid. 105).

Denna rapport redovisar uppdraget ”internationella avtal och samarbeten” som definierats inom ramen för projektet Samhällets beredskap för kris och krig (SABEK) i Regeringskansliets inriktning till Totalförsvarets forskningsinstitut FOI, avseende Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA). Utgångspunkter för arbetet har varit Regeringskansliets behov av en kartläggning av vilka internationella avtal och samarbeten som finns idag inom krisberedskapsarbetet samt en analys av vilken potentiell relevans de kan ha för den återupptagna planeringen av det civila försvaret.

Internationella samarbeten och avtal med potentiell betydelse avseende krisberedskap och civilt försvar kan ligga på olika nivåer. Det kan vara överenskommelser inom ramen för multinationella organ som Nato, EU, Nordiska rådet och FN. Det kan också vara avtal med en eller flera stater, utan något internationellt organ inblandat. På en lägre regional eller lokal nivå kan det vara avtal mellan gränsnära offentliga organ som kommuner eller landsting. Även överenskommelser vilka inte har en tydlig hänvisning till krisberedskap kan i praktiken användas inom krisberedskapsarbetet och därmed ha potential att användas inom det civila försvaret. Överenskommelser som används redan i vardagen, till exempel inom vårdsektorn, kan få än högre vikt vid kris.

En avgörande fråga för det civila försvaret är det stora beroendet som finns av näringslivet, inte minst inom olika kritiska försörjningskedjor. Den kommersiella sektorn inrymmer ett stort antal avtal som blir relevanta för krisberedskapen, exempelvis avtal som innehåller regler om leveranssäkerhet av produkter eller om prioritering av leveranser vid avbrott i transportsystemet.

1.2 Syfte och frågeställningar

Denna studie syftar till att undersöka i vilken mån befintliga internationella avtal och samarbeten med andra länder, för fredstida ändamål och inom krisberedskapen, kan utgöra en grund för återuppbyggnaden av ett civilt försvar i Sverige. Detta görs genom en kartläggning och kategorisering av befintliga avtal och samarbeten med andra länder inom några sektorer tillsammans med en analys av om och i så fall hur dessa avtal kan utvecklas och användas vid gråzonsscenarioer och vid höjd beredskap.

Följande frågeställningar vägleder arbetet:

- Vilka typer av internationella avtal och samarbeten finns på nationell nivå som har bäring på krisberedskap och civilt försvar?
- Hur kan dessa avtal fungera under kris respektive höjd beredskap i dagsläget och hur skulle de kunna utvecklas för att svara mot behov i det civila försvaret?

Eftersom mängden av samarbeten gör det praktiskt omöjligt att göra en totalundersökning, avgränsas arbetet till sektorerna *energiförsörjning*, *livsmedelsförsörjning* samt *hälso- och sjukvård* samt till avtal och samarbeten ingångna på nationell nivå. Dessa har valts ut för att de tillsammans spänner över en stor bredd kritiska samhällsfunktioner, myndigheter och ansvariga departement samt inkluderas i såväl MSB:s som Natos prioriterade områden för det civila försvaret.

Även med denna avgränsning är det viktigt att påpeka att rapportens syfte inte är att ge en fullständig bild av dessa tre sektors internationella avtal och samarbeten. Beskrivningen av sektorerna är istället en grund för en vidare diskussion om internationella avtals och samarbetens potentiella roll och betydelse.

1.3 Vilka tidigare översikter finns?

Det saknas såväl en aktuell sammanställning som en analys av existerande internationella överenskommelser som berör krisberedskapsområdet, särskilt vad avser perspektivet höjd beredskap. I dåvarande Krisberedskapsmyndighetens (KBM) rapport *Svensk krisberedskap i internationellt samarbete* (KBM 2005)

analyseras mervärdet av internationellt samarbete inom krisberedskapsområdet, utvecklingen av internationellt samarbete, konkreta samarbeten inom ramen för operativ förmåga samt KBM:s egen verksamhet och roll avseende internationellt samarbete. Rapporten ger en god exposé, men även om perspektiv fortfarande kan vara relevanta är många förhållanden förändrade sedan 2005 och rapporten är i stort föråldrad.

I en forskningsrapport från 2015, *Nordic Cooperation on Civil Security: The 'Haga' Process 2009-2014* (Bailes & Sandö 2015), presenterar författarna Alyson Bailes och Carolina Sandö utvecklingen av det nordiska samarbetet inom ramen för det så kallade Hagasamarbetet. Den behandlar inte det konkreta internationella samarbetet inom krisberedskap, men ger en ingående och god bild av Hagasamarbetets framväxt och betydelse. Studien placerar också Hagasamarbetet såväl i en politisk kontext som i kontexten av andra internationella samarbeten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) sammanställde 2014, utifrån ett uppdrag om Hagasamarbetet rapporten *Förbättrade möjligheter för stöd inom Norden* (MSB 2014). Fokus för rapporten är att redovisa hur förutsättningarna för stöd mellan de nordiska staterna vid kriser och allvarliga händelser i fredstid skulle kunna utvecklas. I förslagen ingick bland annat förberedande planering (exempelvis samverkan om risk- och förmågebedömningar) och koordinering (exempelvis samarbete om lägesbilder samt logistik och kommunikationer). I en bilaga till MSB:s rapport redovisas även ett antal nordiska samarbetsprojekt, vilka i stor utsträckning bedöms vara aktuella även 2018.

1.4 Metod

En kombination av metoder har använts för att besvara studiens frågeställningar. Inledningsvis gjordes en litteraturoversikt över större internationella avtal och samarbeten som Sverige initierat eller deltar i inom ramen för krisberedskap. Intervjuer genomfördes med relevanta experter på myndigheterna inom respektive sektor i syfte att generera en översiktlig bild av vilka avtal och samarbeten som är prioriterade att göra en fördjupad analys av. Representanter från bransch- och intresseorganisationer intervjuades för bakgrundsinformation samt för att i viss mån täcka upp kommersiella aktörers perspektiv. Efter intervjuerna analyserades dokumentation av prioriterade avtal och samarbeten som framkommit under intervjuerna.

Under intervjuerna användes ett scenario som utgångspunkt för diskussioner kring vilka avtal och samarbeten som kan aktualiseras. Det valda scenariot var *Typpfall 5: utdragen och eskalerande gråzonsproblematik* som beskrivits i Daniel Jonssons (2018) hotbildsunderlag för utvecklingen av civilt försvar. Med gråzon avses i detta sammanhang en diffus situation där en kombination av öppna och

dolda påverkansoperationer omöjliggör tydliga gränsdragningar mellan fred och krig. Det beskrivna scenariot utspelar sig i fredstid där samhället under flera månaders tid belastas av en serie svårförklarliga olyckor, spridning av desinformation, fysiska sabotage, dataintrång och andra upprepade infrastrukturella störningar. Detta leder till överbelastning av samhällsfunktioner som polis, räddningstjänst och beslutsfattare samt kontinuitetsavbrott och störningar i hälso- och sjukvården, energisystemen och livsmedelsförsörjningen.

Scenariot användes i första hand av metodologiska skäl för att underlätta för intervjupersonerna att resonera kring hur de/myndigheten/organisationen skulle agera, vilka avtal och samarbeten som finns idag som kan bli aktuella att använda vid gråzon eller höjd beredskap samt vilken typ av avtal och samarbeten de anser bör finnas för att klara av en sådan situation. En enkel illustration över gråzonsscenariot sammanställdes och användes som underlag för diskussion vid intervjuerna, se bilaga 4.

1.5 Material

Det huvudsakliga materialet som redovisas i rapporten består av litteraturundersökningen, intervjuundersökningen samt den dokumentation av avtal och samarbeten som diskuterats under intervjuerna.

Intervjuundersökningen utgör det primära materialet i undersökningen. Det är genom intervjuundersökningen som en inventering och prioritering av internationella avtal och samarbeten har kunnat göras. Intervjuundersökningen har fokuserats på de sektorer som belyses inom projektet: hälso- och sjukvårdssektorn, energisektorn samt livsmedelssektorn. För varje sektor har ansvariga myndigheter kontaktats samt de främsta bransch- och intresseorganisationerna, se tabell 1. Utöver de myndigheter och organisationer där intervjuer genomförts har även Jordbruksverket, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska Kraftnät, Energimarknadsinspektionen och Energiföretagen kontaktats men det har av olika skäl inte varit möjligt att genomföra intervjuer

Tabell 1: Intervjuade aktörer

Sektor	Myndigheter	Bransch- och intresseorganisationer
Hälso- och sjukvård	Socialstyrelsen Läkemedelsverket Folkhälsomyndigheten	Läkemedelsföreningen Sveriges kommuner och landsting, SKL
Energi	Energimyndigheten	Svenska petroleum och biodrivmedelsinstitutet, SPBI
Livsmedel	Livsmedelsverket Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)	Livsmedelsföretagen Lantmännen

med dessa. I viss utsträckning har dock dokument även från de myndigheterna och organisationerna inkluderats i litteraturundersökningen och inventeringen av viktiga avtal och samarbeten som redovisas i bilagorna 1-3.

Valet av intervjupersoner har i flera fall, särskilt på myndigheterna, varit omgärdat av ett antal avvägningar som måste göras med tanke på projektets fokus på avtal och samarbeten som används idag för krisberedskapsändamål och som skulle kunna vara relevanta för det civila försvaret. Eftersom sådana avtal och samarbeten inte nödvändigtvis är uttalat skrivna för att användas inom krisberedskapen utan kan vara bredare avtal om samarbete inom de olika sektorerna, hade flera nyckelfunktioner kunnat vara relevanta att intervjua var för sig eller samlat vid de olika myndigheterna. De tänkbara kategorier som diskuterats inom projektgruppen är experter vid krisberedskapsenheter, jurister som ansvarar för ingångna avtal samt tjänstemän ansvariga för att samordna eller leda arbetet inom internationella samarbeten. Vi har emellertid valt att i första hand låta myndigheterna själva avgöra vilken eller vilka personer som är mest relevanta att intervjua efter en presentation av projektets syfte. I flera fall har flera nyckelfunktioner samt flera experter deltagit på intervjuerna, se tabell 2. I samtliga fall har ett intervjutillfälle genomförts vid varje myndighet vilket innebär att vid de myndigheter där flera experter intervjuats har varit

Tabell 2: Nyckelfunktioner samt antal experter som intervjuats vid myndigheter

Organisation	Nyckelfunktion	Antal
Socialstyrelsen (SoS)	Krisberedskap, Internationell samordnare	3
Läkemedelsverket (SLV)	Jurist/ internationell samordnare	1
Folkhälso-myndigheten (FoHM)	Krisberedskap	4
Energi-myndigheten (EM)	Krisberedskap	1
Livsmedelsverket (SLV)	Krisberedskap	1
Statens veterinär-medicinska anstalt (SVA)	Krisberedskap	1
Sveriges kommuner och landsting (SKL)	Krisberedskap	2

gruppintervjuer. Vid bransch- och intresseorganisationerna har den person som av organisationen bedömts som ansvarig för frågor som rör krisberedskap och civilt försvar intervjuats, i samtliga fall rör det sig om en intervjuperson.

Det valda tillvägagångssättet har ett antal för- och nackdelar. Valet att utforma projektet i huvudsak som en intervjuundersökning medför att den komplexa frågan att inventera vilka internationella avtal och samarbeten som kan ha relevans för det civila försvaret i hög grad har avgjorts av de experter som intervjuats vid myndigheterna och organisationerna. Jämfört med att enbart göra en litteratur- och dokumentanalys har intervjustudien flera fördelar: den har kunnat påvisa hur arbetet fungerar vid kriser idag, vilka internationella avtal och samarbeten som anses användbara och prioriterade av aktörerna själva samt vilka avtal och samarbeten som efterfrågas respektive är under arbete

men ännu inte har formaliserats. Till nackdelarna hör att det är svårt att bedöma om samtliga internationella avtal och samarbeten av relevans för det civila försvaret har identifierats under intervjuerna, särskilt vad gäller om det finns avtal och samarbeten som är ingångna, giltiga och har potential att användas vid höjd beredskap men i dagsläget inte är kända för de intervjuade på grund av att totalförsvarsplaneringen varit vilande i många år. Detta hade dock med största sannolikhet varit svårt att avgöra även vid en mer omfattande eftersökning och dokumentanalys av ingångna internationella avtal och samarbeten i öppna källor.

Vad gäller urvalet av nyckelfunktioner att intervjua kan påpekas att en bredare bild hade kunnat genereras genom att intervjua fler nyckelfunktioner vid alla myndigheter, då experter inom olika nyckelfunktioner har kännedom om olika aspekter av myndighetens internationella samarbete.

2 Hur kan internationella avtal och samarbeten kategoriseras och förstås?

I detta kapitel presenteras en övergripande kategorisering av avtal samt de analytiska begrepp som används senare i rapporten för att kategorisera och diskutera internationella avtals trovärdighet. Kapitlet inleds med en diskussion om internationella avtals och samarbetens funktion, med fokus på grunder för hur och varför internationella avtal ingås. Därefter följer en kategorisering av avtal och samarbeten efter deras syfte. Kapitlet avslutas med att introducera begreppen vilja och förmåga som analytiska verktyg för att bättre förstå avtals och samarbetens trovärdighet.

2.1 Hur och varför ingås internationella avtal och samarbeten?

I Sverige är det regeringen, eller myndigheter med regeringens bemyndigande, som ingår avtal med andra stater. Lokala och regionala avtal kan ingås på aktuell nivå, så länge dessa inte har utrikes- eller säkerhetspolitiska implikationer. Kommersiella avtal ingås fritt av kommersiella aktörer inom ramen för gällande lagar och regelverk. I denna rapport ligger fokus på sådana avtal som har ingåtts på nationell nivå med offentliga aktörer i andra stater, men även avtal mellan olika staters aktörer på regional nivå och kommersiella avtal diskuteras.

Internationella avtal och samarbeten kan ha olika principiell karaktär och syfte. De kan också innebära olika grad av ömsesidigt beroende. De kan påbjudas reciprok resursförstärkning, det vill säga att två eller fler stater lovar varandra att om en extrem situation uppstår i ett land så ska de andra bidra med nödvändiga resurser för att klara av krishanteringen. Detta minskar behovet av överkapacitet hos de samarbetande länderna, men ställer många gånger också, för att fungera i praktiken, krav på samövning och utveckling av gemensamma regelverk. Detta gäller särskilt om stödet ska utföras inom det behövande landets gränser och inom ramen för dess krishanteringsstrukturer och lagstiftning. Handlar det däremot om stöd som ges inom det stödjande landets gränser (exempelvis sjukvårdsplatser) kan behovet av samövning och gemensamma regelverk vara mindre.

Ett avtal kan också omfatta kompletterande resurser, det vill säga en arbetsdelning mellan stater. Detta innebär behov av en högre grad av integration av förmågor, då ingen av de stater som ingår i avtalet eller samarbetet ensamt kommer att ha samtliga nödvändiga resurser. Resurser kan även vara samägda.

Här ställs stora krav på samövning och gemensamma regelverk, då en och samma resurs ska kunna användas inom flera olika kontexter.

I detta fall handlar det ofta om system där det inte på ett självklart vis går att urskilja var det ena börjar och det andra slutar. Det kan antingen vara ett stort sammanhållet system, eller två system vilka är så beroende av varandra att det ena inte fungerar utan det andra, till exempel för att de har kompletterande funktioner. I båda dessa fall är det ömsesidiga beroendet fullständigt. Ett exempel kan vara den nordiska elmarknaden.

Avtal kan också ingås för att säkra försörjningskedjor som går genom flera länder. En försörjningskedja kan vara fysisk (en elledning eller pipeline) men också funktionell (till exempel en transportkedja eller livsmedelsförsörjningskedja). I överenskommelser rörande försörjningskedjor handlar det snarare om att de samarbetande staterna ska se sina respektive roller i det globala flödet av varor och tjänster. I överenskommelsen kan då ingå att i vissa situationer ta beslut som kortsiktigt kan missgynna det egna landet för att säkra situationen i ett annat land.

2.2 Kategorisering av avtal och samarbeten

Ett sätt att kategorisera samarbeten är genom att utgå från deras syfte. KBM (2005) diskuterar tre olika huvudtyper av internationella samarbeten baserade på vad de syftar till. Det är kunskapshöjande respektive reglerande samarbeten, samt samarbeten som syftar till att ge eller få konkret assistans. Dessa olika typer är inte ömsesidigt uteslutande. Exempelvis är reglerande avtal i sig en förutsättning för konkret assistans, vidare kan ett och samma samarbete rymma mer än en typ. Dessa tre bakomliggande syften att ingå avtal eller samarbete kan även generera övergripande ramavtal, vilka utgör en grund och ett ramverk för fortsatt fördjupat samarbete. Ofta pekar dessa enbart ut områden för samarbete, snarare än vad som ska uppnås, och ger ett mandat för det vidare arbetet. Ett exempel på detta är Hagasamarbetet.

Kunskapshöjande samarbeten kan syfta till att skapa en ökad kunskap om varandra och varandras system och procedurer mellan aktörer, om förutsättningar och hinder för samarbete, samt om hot, risker och sårbarheter. Det kan ske i form av såväl informationsutbyten, forskning och övning. Det nordiska hälsoberedskapsavtalet anges som ett exempel av KBM (2005).

Reglerande avtal och samarbeten, vilka många gånger är en förutsättning för konkret assistans, syftar till att skapa förutsättningar för samarbete. Det kan handla om reglering av hur samarbete ska ske (såsom förutsättningar, former och ersättningsnivåer) men också om förutsättningsskapande regleringar (exempelvis harmonisering av teknologi, terminologi, normer och regelverk, utbildnings- och kompetenskrav). Ett exempel är det nordiska avtalet om det sammankopplade

nordiska elsystemet, men även till exempel EU:s reglering av oljereserver om 90 dagars förbrukning. Dessa berörs närmare i avsnitt 4.1.2.

Samarbeten om konkret assistans vid händelser innebär att parterna avtalsmässigt förbinder sig att samarbeta. De kan vara av olika karaktär, beroende på område. Från övergripande avsiktsförklaringar inom ramen för vilka myndigheter eller andra aktörer får utveckla samarbetet, till avtal vilka i sig anger vilket samarbete som ska ske när. Exempel på detta kan vara samarbete avseende räddningstjänst i gränstrakter men även EU:s civilskyddsmekanism.

Till ovanstående grupper av samarbeten och avtal kan även läggas vissa överenskommelser av mellan- eller överstatlig karaktär, inklusive medlemskap i multinationella organ, vilka kan vara legalt bindande för Sverige. Det mest genomgripande är EU-medlemskapet, men även till exempel medlemskapet i världshälsoorganisationen WHO inrymmer denna typ av förpliktelser.

2.3 Begreppen vilja och förmåga

För att ett (internationellt) avtal ska vara trovärdigt krävs såväl *vilja* som *förmåga* att uppfylla överenskommelsen. För internationella avtal, som diskuteras i denna rapport, kan vilja i många fall översättas med *politisk vilja*.

Den politiska viljan kan i sin tur antas bero på en mängd olika faktorer. En är den inrikespolitiska situationen, där medlemsstaters skiftande politiska vilja att uppfylla EU:s överenskommelser avseende hanteringen av migranter är ett exempel. En annan faktor är graden av gemenskap mellan avtalets parter, där till exempel den nära relationen avseende språk, värderingar och politik i den nordiska kretsen är ett exempel på när sådan gemenskap kan öka ett avtals trovärdighet.

En ytterligare faktor är om det finns en konkret och direkt egennytta av att avtalet uppfylls. Här kan avtal som bygger på någon form av ömsesidigt beroende vara ett exempel. Slutligen kan det finnas en mer indirekt form av egennytta, om avtalets uppfyllnad bidrar till att uppnå ett högre mål, som ger en effekt först på längre sikt. Avtal om långsiktiga klimatåtgärder och internationella överenskommelser avseende mänskliga rättigheter kan vara exempel på detta.

För de fall kommersiella aktörer är involverade i avtalen kan vilja även kopplas till potentiella faktorer som ekonomisk vinst, ekonomisk risk och positiva och negativa effekter för varumärket.

Förmåga är ett vitt begrepp som innefattar förmåga att agera, fatta beslut, leda, samt tillgång till resurser som personal, material, rörlighet och så vidare. Detta måste dessutom finnas hos såväl stödjande som mottagande part. Ett avtal är alltså mer trovärdigt om förmåga och resurser kan uppvisas redan innan de behöver användas. Förmåga kan improviseras, men det är i många fall negativt

för ett avtals trovärdighet. Ett undantag är om den stödjande parten bedöms ha så omfattande förmåga att det inte finns någon anledning att tvivla på dennes möjlighet att uppfylla avtalet. I slutändan är uppfyllande av avtalet ändå avhängigt av den politiska viljan.

Om ett formaliserat avtal i sig inte utgör någon garanti för att avtalets innehåll ska uppfyllas, så gäller även motsatsen: frånvaron av ett formellt avtal innebär inte att hjälp inte kommer att ges. Det kan vara svårare, politiskt och praktiskt, men är inte omöjligt. Finns en tydlig politisk vilja så kan de förmågor som finns nyttjas.

Tabell 3. Vilja och förmåga i relation till avtal

	Vilja och förmåga	Vilja utan förmåga	Förmåga utan vilja
Avtal finns	Ja	Nej, bara om förmåga kan improviseras	Nej, bara om avtalet är tillräckligt tvingande
Avtal finns inte	Ja	Nej, bara om förmåga kan improviseras	Nej

Diskussionen ovan sammanfattas i tabell 3. Finns vilja och förmåga kan stöd ges oavsett om ett avtal finns eller inte. Om det finns vilja, men förmåga saknas kan stöd enbart ges om förmåga kan improviseras. Finns förmåga, men ingen vilja, kommer med stor sannolikhet inget stöd att ges. Den politiska

viljan kan påverkas av förmågan, och vice versa. Finns det god förmåga kan det i sig öka viljan. Finns det politisk vilja så kan det i sig bidra till förmågeutveckling.

Hur starkt det ömsesidiga beroendet är mellan olika nationella system kan också påverka såväl förmåga som politisk vilja. En hög grad av integration innebär att det finns förmåga samtidigt som inte minst egenintresset bör öka den politiska viljan. En låg grad av integration innebär å andra sidan risk för lägre förmåga och öppnar för lägre politisk vilja då inget egenintresse finns av stödet.

3 Övergripande internationella avtal och samarbeten

I detta kapitel presenteras en kartläggning av internationella avtal och samarbeten med relevans för krisberedskap och civilt försvar ingångna på nationell nivå, baserad på en litteraturundersökning. Fokus ligger på den mest övergripande nivån, i form av olika solidaritetsdeklarationer och de överordnade överenskommelserna i olika multinationella och bilaterala organ och samarbeten. Kapitlet avslutas med en sammanfattande analys baserat på författarnas tolkning av avtalens och samarbetenas implikationer för civilt försvar i relation till begreppen vilja och förmåga som introducerats i kapitel 2.

3.1 Solidaritetsdeklarationer

Det finns flera skäl till varför solidaritetsdeklarationer förtjänar att beskrivas under en egen rubrik snarare än under den respektive organisatoriska kontext som de är utformade inom. För det första finns det åtminstone tre olika solidaritetsdeklarationer vilka berör Sverige: Solidaritetsklausulen i EU:s fördrag (artikel 222), den solidaritetsdeklaration som de nordiska utrikesministrarna kom överens om 2011 samt den av Sverige unilateralt och i olika officiella sammanhang uttalade solidaritetsdeklarationen. Även om dessa tre har formulerats i olika kontexter, med delvis olika ordalydelser, så hyser de även ett starkt släktskap i formuleringar såväl som i räckvidd.

För det andra har dessa deklarationer olika tyngd, där EU:s är tvingande medan de två övriga snarast är att betrakta som uttalanden om en utrikes- och säkerhetspolitisk viljeyttring/ambitionsnivå. De har därtill olika grad av formalisering, där en är inskriven i ett fördrag, en är överenskommelser på ministernivå mellan fem stater och en är ett svenskt, unilateralt uttalande om synen på Sveriges relation till omgivande länder i situationer av kris eller krig. Dessa skillnader i formalisering belyses lättast genom att deklarationerna diskuteras i ett sammanhang.

Även om två av tre solidaritetsdeklarationer utgör målsättningar/ambitioner snarare än överenskommelser har samtliga potentiella implikationer för svensk säkerhet vid kriser och/eller krig. Därmed utgör de ett slags övergripande ramverk inte bara för mer konkreta avtal och samarbeten inom olika sektorer utan även för hur dessa avtal och samarbeten ska uttolkas och implementeras.

3.1.1 EU:s solidaritetsklausul

EU:s solidaritetsklausul, artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, infördes i EU:s grunddokument genom unionens stats- och

regeringscheferns undertecknande av Lissabonfördraget år 2007. Den har en relativt långtgående skrivning som tydligt anger att EU:s medlemsstater ska stötta varandra i situationer av kris som detta utdrag visar (Lissabonfördraget 2007/C306/100):

1. Unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att

a) - förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier,

- skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack,

- bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack,

b) bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor.

2. Om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor, ska de andra medlemsstaterna lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstatens politiska myndigheter. Medlemsstaterna ska i detta syfte samordna sina åtgärder inom rådet.

Enligt EU:s solidaritetsklausul ska således övriga medlemsstater bistå en medlemsstat som utsatts för terrorattack eller drabbats av naturkatastrof eller katastrof orsakad av människor. Även om solidaritetsklausulen inte i direkt mening berör militärt försvar, utesluts inte att den kan få försvarsmässiga konsekvenser men i sådana fall ska den för försvarsfrågor särskilda beslutsordningen användas.

EU:s solidaritetsklausul kan vidare läggas bredvid artikel 42.7¹ i avsnittet om bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik i EU-fördraget:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Även om såväl alliansfria medlemsstater som Nato-medlemmar tilldelas brasklappar i denna paragraf, är formuleringen relativt långtgående². Beträktas de

¹ Artikel 42.7 har bara återopats en gång, av Frankrike efter terrordåden i Paris 2015. Ungefär hälften av EU:s medlemsstater erbjöd stöd, allt från operativt stöd i form av insatser med attackflyg till upplåtande av flygfält för franskt flyg. Sverige erbjöd bland annat utökning av insatserna i Mali och Irak, stöd till Frankrike med transportflyg samt försäljning av militär materiel till Frankrike.

² Att jämföra med Natos artikel fem som anger att varje alliansmedlem som svar på en aggression ska vidta "such action as it deems necessary", det vill säga i högre grad upp till var stat att själv bestämma vilka åtgärder de anser rimliga och nödvändiga. Skillnaden mellan Nato och EU är dock

båda paragraferna som en helhet blir detta än tydligare, liksom att fördragsförfattarna betraktar övergången mellan kris, terror och krig som sömlös och att de är fenomen som ska hanteras som en helhet.

EU:s fördrag är formellt bindande för medlemsstaterna, men det kan likväl finnas utrymme för politiska tolkningar i en konkret situation.

3.1.2 Den nordiska solidaritetsförklaringen

Den nordiska solidaritetsförklaringen deklarerades på det nordiska utrikesministermötet i Helsingfors, april 2011, och kan ses som en naturlig följd av den så kallade Stoltenbergrapporten från 2009 som rekommenderade införandet av en sådan (Stoltenberg 2009). Den nordiska solidaritetsförklaringen uttrycker att om ett nordiskt land drabbas av en potentiell fara ska de andra länderna, om så efterfrågas, bistå med relevanta resurser (Regjeringen 2011). I deklarationen pekas på faror som naturkatastrofer, människoskapade katastrofer samt IT- och terrorangrepp. Det handlar således inte om militära hot, utan om samma slags hot som EU:s solidaritetsförklaring täcker.

Den nordiska solidaritetsförklaringen är ett gemensamt uttalande av de nordiska utrikesministrarna, å sina respektive regeringars vägnar. Det är att betrakta som en bekräftelse av de nordiska ländernas solidaritet utifrån gemensamma säkerhetsintressen, och inte som ett formaliserat avtal. Därmed är det snarare det politiska trycket i en specifik framtida krissituation än de exakta formuleringarna i deklarationen som kommer att avgöra vilket stöd som ges i en specifik situation.

3.1.3 Den unilaterala svenska solidaritetsförklaringen

I Försvarsberedningens rapporter från 2007 och 2008 föreslogs en svensk solidaritetsförklaring, delvis som en konsekvens av den europeiska (Försvarsberedningen 2007, sid 11):

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.

Till skillnad från EU:s solidaritetsklausul och den nordiska solidaritetsdeklarationen, men i likhet med EU-fördragets artikel 42.7, inkluderar den unilaterala svenska även explicit de militära hoten. I 2009 års inriktningsproposition *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140) får deklarationen ytterligare officiell status, med tillägg om att Sverige därför måste ha förmåga att ge och ta emot stöd. Detta har sedan upprepats i efterföljande

att medan Nato har planer och strukturer för att hantera en sådan situation, så saknas detta i dagsläget i stort inom EU.

försvarspropositioner och utrikesdeklarationer. Det går således en linje från Försvarsberedningens arbete i mitten och slutet av 00-talet fram till den serie av bilaterala avtal på det militära området som har tecknats under de senaste åren med länder i Europa samt USA om försvarssamarbete, och det av riksdagen antagna avtalet med Nato om värdlandsstöd (UFöU, 2016).³

Den unilaterala solidaritetsförklaringen utgör i sig endast ett löfte från svensk sida till länderna i närområdet. Den saknar förpliktelser för dessa länder gentemot Sverige och det är därmed tveksamt vilken praktisk betydelse denna deklaration skulle ha i händelse av en konkret krisituation i Sverige. Ett antagande är att denna deklaration i större utsträckning handlar om att positionera Sverige och visa att alliansfriheten inte nödvändigtvis utesluter ett aktivt engagemang i en kris eller konflikt i närområdet. Den kan också ses som ett sätt att utsträcka svensk solidaritet till länder utanför EU och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, GSFP.

3.2 Övergripande internationella avtal och samarbeten

Övergripande internationella avtal och samarbeten, såväl multilaterala som bilaterala, kan ha implikationer för krisberedskap och civilt försvar. Det gäller också medlemskap i multinationella organ i sig. I detta avsnitt berörs de övergripande samarbeten som bedöms som mest relevanta för denna rapports perspektiv, nämligen FN, EU, Nato, den nordiska kontexten samt den bilaterala. Sektorsspecifika avtal inom dessa samarbeten behandlas däremot i kommande, sektorsspecifika avsnitt.

3.2.1 Förenta nationerna

FN-stadgan utgör en för Sverige och FN:s övriga medlemsstater formellt bindande överenskommelse. Inom ramen för stadgan ges möjlighet för FN att, genom Säkerhetsrådet, vidta långtgående åtgärder för att säkra internationell fred och säkerhet. I realiteten har detta visat sig mycket komplicerat, och det system för kollektiv säkerhet som FN från början var tänkt att kunna utgöra har aldrig riktigt realiserats. Tvärtom har FN i många konflikter varit blockerat och i praktiken haft mycket begränsad möjlighet att ingripa.

Emellertid innebär FN-stadgans artikel 51 om rätt till självförsvar, även kollektivt sådant, en folkrättslig möjlighet för en stat att stödja en annan stat som utsätts för ett militärt angrepp. Detta stöd kan vara politiskt, men även inrymma konkret civilt och militärt stöd såsom förnödenhetsförsörjning, sjukvård,

³ Bilaterala avsiktsförklaringar och avtal om samarbete på det militära området finns bland annat med Finland, Danmark, USA, Storbritannien, Tyskland och Polen (Peter Hultqvist, 2018).

ekonomiskt stöd eller aktivt stöd med militära enheter. Såväl EU- som Nato-fördraget hänvisar också till artikel 51 i de delar som handlar om ömsesidigt militärt försvar.

FN inrymmer ett antal organisationer som kan få betydelse i kris och krig, såsom Världshälsoorganisationen (WHO), Livsmedels- och jordbruksorganisationen (FAO), Världslivsmedelsprogrammet (WFP), FN:s barnfond UNICEF och FN:s flyktingorgan (UNHCR). Medan FAO arbetar långsiktigt med hälso- och livsmedelsfrågor, är WHO, WFP, UNICEF och UNHCR i högre utsträckning även inriktade på akut krishantering. Det är möjligt att dessa organisationer i en situation av kris eller krig i Sverige skulle kunna ge stöd, men detta skulle i så fall troligen fokuseras på stöd till civilbefolkningen. Möjligen skulle sådant stöd kunna avlasta delar av det civila försvarets uppgift att värna civilbefolkningen. Med undantag för WHO kommer dock dessa organisationer inte att beröras vidare i rapporten.

3.2.2 Europeiska unionen

EU utgör en politisk, ekonomisk och utrikespolitisk gemenskap, ytterst manifesterad i unionens fördrag men även i en omfattande mängd lagar och bestämmelser. Inom de flesta områdena fungerar EU överstatligt, det vill säga förslagsrätten ligger hos kommissionen och beslutsrätten delas mellan EU-parlamentet (enkel majoritet) och Ministerrådet (kvalificerad majoritet). I vissa delar fungerar EU dock i högre grad mellanstatligt, där beslut i praktiken fattas av Ministerrådet eller Europeiska rådet, ofta med krav på enhällighet. Detta gäller särskilt inom försvar och krisberedskap.

Centralt i EU-samarbetet är principen om den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och medborgare. I artikel 26.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt sägs att ”Den inre marknaden ska omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördragen”. I praktiken kan en mycket stor andel av EU:s regelverk härröras till behov som utgår från just dessa rörligheter. Ska varor transporteras fritt inom EU behövs det gemensamma regler för exempelvis godkännande, transporter och innehåll. Likaså krävs gemensamma regler för import, men även för sådana aspekter som kan vara konkurrenspåverkande, som till exempel krav på lager.

Sverige är tydligt med vilken betydelse landet lägger i EU-medlemskapet. I utrikesdeklarationen för 2018 betonade Sveriges utrikesminister bland annat att Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik bygger på sammanhållningen i EU, att EU utgör Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena och att EU bidrar till fred, trygghet och tillväxt (Regeringen 2018). När det gäller säkerhets- och försvarspolitiken tillhör Sverige emellertid de länder som inte vill se en

långtgående utveckling mot gemensamt försvar inom unionen utan istället betonas samarbetet med Nato och bilaterala avtal.

Betydelsen av EU:s solidaritetsklausul har diskuterats ovan. Men lika intressant ur denna rapports perspektiv är de övergripande regler kring handel som återfinns i fördraget. Till exempel säger artikel 35 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att:

Kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Det skulle innebära att ett medlemsland inte kan stoppa export av en vara till ett annat medlemsland, till exempel av skäl att den behövs bättre i det producerande landet. Det är överordnat att den inre marknaden fungerar även om den efterföljande artikeln innehåller vissa undantag, som *hänsyn till allmän säkerhet*.

Av Sveriges export går 59 procent till andra EU-länder och av importen kommer drygt 72 procent från andra EU-länder. Om också Efta-landet Norge läggs in i ekvationen ökar siffrorna till 69 respektive 80 procent (SCB 2018, sid. 12). Den aggregerade bilden säger mycket lite om hur förhållandena ser ut för enskilda varugrupper, men indikerar att om importen från övriga EU fortsätter att fungera även i en kris eller vid höjd beredskap så kommer tillgången i Sverige på många varor att vara relativt god inom många områden.

Skrivningarna i EU:s fördrag är emellertid ytterst politik, särskilt i kris eller vid höjd beredskap. Det betyder inte att formuleringarna är oviktiga, både som målbild och som medel för att styra utvecklingen, men i praktiken saknas garantier för att de skulle fungera även i ett kritiskt läge. Olika medlemsstaters hantering av delar av EU:s budgetramverk under de senaste decennierna utgör ett exempel på detta.⁴

Mer intressant än skrivningarna i sig kan därför vara hur integrerad den europeiska marknaden är. Svårigheterna i Brexit-förhandlingarna visar hur ett medlemsland är nästintill ouppslösigt bundet till unionen, genom såväl den inre fria marknaden som gemensamma avtal med omvärlden. Men även unionen och dess resterande medlemsstater riskerar att drabbas. Export till Storbritannien kan försvåras, samtidigt som viktiga aspekter som läkemedelsgodkännande, vilket diskuteras i kapitel 4.2.2, blir mer komplicerade.

Ytterst kommer upprätthållandet av handeln mellan övriga EU och Sverige vid en situation av kris eller höjd beredskap, på liknande vis som diskuterades i avsnittet om solidaritetsdeklarationerna, att bestå av såväl en politisk som en praktisk komponent. Den politiska delen utgörs av viljan att se till att handeln med Sverige upprätthålls, så långt som det är möjligt. Viljan kan utgå från solidaritet, och en önskan att värna EU-samarbetet, men kan också ha rent

⁴ Ett exempel är Frankrike som under en lång följd av år hade ett budgetunderskott över EU:s gräns på 3 % årligen, och som fortfarande har en statsskuld långt över EU:s gräns om 60 % av BNP.

ekonomiska bevekelsegrunder i en situation av högt ömsesidigt beroende. Andra länder vill handla med Sverige för att få avsättning för sina varor och tjänster, eller för att garantera sig själv tillgång till varor och tjänster från Sverige.

Den praktiska komponenten utgörs av förmågan att bedriva handel även i störda förhållanden. Detta handlar om produktionskapacitet, transportförmåga men även till exempel ekonomiska garantier, eventuellt snarare mellan stater snarare än mellan privata aktörer.

Såväl den politiska som den praktiska komponenten måste byggas upp i förväg. Integrationsprojektet EU kan i sig ses som en byggsten för att skapa bågge komponenter.

Inom EU finns också en mekanism för civilskydd, som utgör ett exempel på ett samarbete om konkret hjälp. Mekanismen, som ingår i direktoratet för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsinsatser (DG ECHO), har ett *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) som ständigt följer läget inom och utanför EU. På begäran av ett land, inom eller utanför EU, som drabbats av kris kan EU på kort varsel från medlemsstaterna kanalisera konkreta krishanteringsresurser, som till exempel resurser för att bekämpa skogsbränder eller hantera svåra översvämningar, men även grupper av krishanteringsexperter som kan genomföra analyser och utvärderingar till stöd för det drabbade landet. Inom ramen för mekanismen finns det pooler dit medlemsstaterna kan erbjuda resurser. Samarbetet inom civilskyddsmekanismen är inte tvingande utan varje medlemsstat avgör själv med vilka resurser det deltar i en specifik kris. Detta kan ses som ett motsatsförhållande till solidaritetsklausulens tvingande språk, men det ska då noteras att den sistnämnda påkallar samarbete direkt mellan medlemsstaterna, medan civilskyddsmekanismen är ett mellanstatligt arrangemang inom ramen för EU.

3.2.3 Nato

Sverige ingår i Natos program Partnerskap för fred (PFF) som bildades i mitten av nittiotalet. PFF är ett samarbete mellan Nato (och dess medlemsstater) och icke-medlemmar framförallt i det euro-atlantiska området. Fokus låg inledningsvis på områden som demokratisk kontroll av stridskrafter, transparens samt ökad förmåga att bidra till fredsfrämjande insatser. En annan aspekt av PFF var och är möjligheten att få delta i olika organ för utveckling och planering, ytterligare en annan är att delta i övningsverksamhet.

För många partnerstater blev PFF också ett slags förrum till fullvärdigt Nato-medlemskap. Sedan 2014 har Sverige dessutom, tillsammans med fyra andra länder⁵, en särskild status genom det så kallade *Enhanced Opportunities*

⁵ Australien, Finland, Georgien och Jordanien.

Programme (EOP) för stater som anses ha särskilt god förmåga att samarbeta med Nato och som bidrar till Natos insatser. Att ingå i EOP innebär bland annat att Sverige kan ta en större roll i planeringen av insatser.

Då Sverige står utanför Natos kollektiva försvar saknas garantier för stöd i en situation av höjd beredskap eller krig. Samarbetet inom PFF omfattas inte av några ömsesidiga försvarsförpliktelser. Som sista punkt i PFF-avtalet anges endast att Nato vid ett direkt hot mot någon partnerstats territorium, politiska oberoende eller säkerhet erbjuder konsultationer med denna.

Inom ramen för Nato kan däremot civilt stöd ges, till både medlemsstater och partnerstater, vid framförallt naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor. Insatser koordineras av den särskilda krissamordningscentralen EADRCC (*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination*). EADRCC fungerar som en sluss för förfrågningar och erbjudanden om hjälp.

Sverige deltar genom sitt medlemskap i PFF också i flera av de strukturer som bär upp Natos kollektiva försvar. Sverige tar till exempel del av Natos civila beredskapsarbete genom att ingå i Natos högsta organ för civila beredskapsfrågor, CEPC (*Civil Emergency Planning Committee*) och dess planeringsgrupper.

Natos civila beredskap utgår från tre kritiska funktioner (*continuity of government, continuity of essential services to the population, civil support to military operations*). Dessa har brutits ner i sju krav på grundläggande förmågor (Nato 2018):

- Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner
- Resilient energiförsörjning
- Effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser
- Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning
- Hantering av masskadeutfall
- Resilienta civila kommunikationssystem
- Resilienta transportsystem

Justitiedepartementet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) representerar Sverige i CEPC. CEPC har i sin tur fyra planeringsgrupper: civilskydd; transportfrågor; hälsa, jordbruks- och livsmedelsfrågor samt industriella resurser och kommunikation. MSB representerar Sverige i planeringsgruppen för civilskydd; Transportstyrelsen, Trafikverket och MSB i planeringsgruppen för transporter; Socialstyrelsen, Jordbruksverket och Livsmedelsverket i planeringsgruppen för hälso-, jordbruks- och livsmedelsfrågor; MSB, med stöd av Energimyndigheten, i planeringsgruppen för industriella resurser och kommunikation (Regeringen 2017).

Exakt vilka aspekter av dessa gruppers arbete som Sverige deltar i framgår inte av de dokument som har studerats. I raminstruktionen understryks emellertid tre områden som är särskilt viktiga för Sverige:

- Utveckling av civilt försvar som del av totalförsvaret;
- Civil beredskapsplanering i relation till det svenska värdlandsstödsavtalet till Nato;
- Ett utvecklat samarbete i utformningen och genomförandet av övningar.

Inom det första området vill den svenska regeringen, enligt raminstruktionen, ta tillvara den erfarenhet som har byggts upp inom Nato, medan regeringen inom det andra området fokuserar på att bygga upp en förmåga att genom det civila samhället stödja resurser från Nato. Vad avser den sista punkten, övningar, ligger fokus på att delta i planering och utformning när det kan stärka förmågan inom totalförsvaret och krisberedskapen.

3.3 Nordiska avtal och samarbeten

3.3.1 Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet

Det formaliserade nordiska samarbetet finns på parlamentarisk nivå (Nordiska rådet), regeringsnivå (Nordiska ministerrådet) samt bilateralt. Dessutom samarbetar myndigheter med varandra över de nordiska statsgränserna. Samarbetet berör en mängd olika områden, såsom ekonomi, transporter, kultur, hälsa eller miljö.

För Sverige, Danmark och Finland utgör det nordiska samarbetet en grund för arbetet i EU, medan det för Norge och Island som är associerade till EU via EES utgör ytterligare en väg till indirekt insyn i EU. Emellertid har det nordiska samarbetet ett värde i sig, både i att gå längre i vissa frågor som till exempel utvecklingen av ett nordiskt samarbetsprogram för klimat och miljö, och i att lyfta frågor som är särskilt viktiga i den nordiska och skandinaviska kontexten, som till exempel digitalisering i den nordiskt-baltiska regionen. Det sistnämnda är också ett exempel på när det nordiska samarbetet blir en brygga till ett bredare samarbete, i detta fall det så kallade nordiskt-baltiska samarbetet (NB8).

Det nordiska samarbetet inbegriper också krisberedskap. Som övergripande ramverk finns Hagasamarbetet, vilket utgör en grund för fortsatt utveckling av samverkan i en nordisk kontext, och mer konkreta överenskommelser som till exempel avtalet om nordisk hälsoberedskap. Den första Hagadeklarationen som undertecknades 2009 öppnade för samarbete om räddningstjänst, övningar och utbildning, CBRN (kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära stridsmedel), kriskommunikation, användande av frivilliga, samt forskning och utveckling. Samarbetet ledde emellertid fram till relativt få konkreta resultat. (Bailes & Sandö, 2014, sid. 28)

I ett försök att driva på utvecklingen av samarbetet beslutades 2013 om Haga II, som syftade till att ge en mer sammanhållen samverkan än de tämligen splittrade teman som ingått i Haga I. Haga II innebar att två tvärtematiska studier genomfördes. För det första en samverkansanalys som skulle identifiera prioriteringar och utvecklingsområden och för det andra en analys av förutsättningar och hinder för intra-nordiskt värdlandsstöd (Bailes & Sandö, 2014, sid. 30).

På den övergripande nivån är arbetet inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet förutsättningsskapande. Inom ramen för dessa förutsättningar bedrivs därefter mer konkreta processer, inom och utanför Rådets och Ministerrådets ramar.

3.3.2 Det nordiska försvarssamarbetet (Nordefco)

Ett annat ben för det nordiska samarbetet är Nordic Defence Cooperation (Nordefco), som är ett nordiskt försvarssamarbete mellan Sverige, Norge, Finland, Island och Danmark. Med ursprung i samarbete kring militära internationella insatser och försvarsindustri, ligger tyngdpunkten för samarbetet på militära frågor. I vilken mån frågor rörande till exempel försörjningsberedskap har diskuterats i Nordefco är dock inte känt. Emellertid finns i den övergripande inriktningen för Nordefco flera punkter som öppnar upp för diskussioner även kring försörjningsfrågor och civilt försvar (Nordefco 2009), bland annat:

- Skapa en övergripande, förbättrad och långsiktig grund för försvarsfrågor.
- Identifiera, diskutera och sträva efter en gemensam förståelse för försvarsrelaterade frågor av gemensamt intresse.

3.3.3 Bilateralt

Parallellt med Hagasamarbetet har verkligheten även drivit på andra processer för fördjupat bilateralt samarbete på det civila försvarsområdet.

Försvarsberedningen föreslår i sin rapport från december 2017, *Motståndskraft*, bland annat att Sverige tillsammans med Norge respektive Finland ska identifiera ett antal sektorer inom det civila försvaret för gemensam planering, med fokus på försörjnings- och leveranssäkerhet. Försvarsberedningen menar vidare att Natos sju grundläggande civila förmågor ska användas som utgångspunkt för en utökning av samarbetet med Finland och Norge.

Sverige och Finland har sedan 2014 en process för ett fördjupat försvarssamarbete vilket bland annat omfattar operativ planering och förberedelser för gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier (Försvarsministeriet odaterad). En aktuell översikt av det nordiska

militära samarbetets potential för att öka operativ förmåga ges av Engvall m.fl. (2018).

Sverige och Norge diskuterar att återaktivera det krishandelsavtal som tecknades under det kalla krigets dagar. I en artikel från 2018, byggd på en intervju med den svenske och den norske försvarsministern, så sägs avtalet beröra bland annat områden som underhåll av viktig infrastruktur, livsmedelsförsörjning, läkemedelsförsörjning, transporter och transportvägar samt sjukvård (Aftonbladet 24/1 2018). Avtalet är belagt med sekretess. Det som har kunnat utläsas i öppna källor är att det ska utgå från den normala handeln i fredstid och äga rum på kommersiell basis mellan i första hand köparna och säljarna. Inom ramen för avtalet slöts kommersiella avtal mellan exportörer och importörer av kritiska produkter. På nationell nivå utlovas att inte vidta några åtgärder som försvårar fullgörandet av dessa avtal. (SOU 1989:107).

Sverige har även tecknat samförståndsavtal inom försvarsområdet med en rad andra länder, som USA, Storbritannien, Tyskland och Polen. Av vad som har kunnat utläsas verkar dessa emellertid vara fokuserade på militära aspekter som inte studeras här.

3.4 Sammanfattande analys

Sverige ingår i en komplex väv av övergripande internationella samarbeten och avtal. Minst lika viktigt som ett avtals text är den politiska viljan och den konkreta förmågan att ge och ta emot stöd.

Vissa av de studerade samarbetena och avtalen har som sitt huvudsakliga syfte att deklarera alternativt skapa politisk *vilja*. Solidaritetsdeklarationerna är kanske det främsta exemplet, där förmåga överhuvudtaget inte nämns. Politiskt kan solidaritetsdeklarationer utgöra viljeyttringar, mot såväl en inrikes som utrikes publik, och indirekt kan de ses som förutsättningsskapande för att åstadkomma politisk vilja att ge stöd till Sverige i en specifik situation. Inrikespolitiskt kan solidaritetsdeklarationerna tjäna som underliggande motivering för politiska beslut. Det kan handla om förberedelser som till exempel skrivningarna i den svenska försvarspropositionen om att solidaritetsförklaringen ställer krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot stöd (prop. 2014/15:109, sid. 48). Det kan också handla om att i specifika situationer inrikespolitiskt kunna motivera beslut om att ge eller ta emot stöd utifrån tidigare ställningstagandena i solidaritetsdeklarationer.

Utrikespolitiskt kan solidaritetsdeklarationerna fungera som en bekräftelse av gemenskap mellan stater. EU:s klausul är betydligt hårdare formulerad än de båda övriga, särskilt om den lyfts fram tillsammans med artikel 42.7 om stöd, även militärt, vid ett militärt angrepp. Av solidaritetsdeklarationerna är det dock bara den unilaterala svenska som explicit inbegriper även militärt stöd.

Deklarationernas styrka ligger i att de kan utgöra en grund för politiska beslut, och i viss mån för mellanstatligt politiskt tryck, i en kris. Den svenska solidaritetsförklaringen är emellertid unilateral, vilket innebär att politiskt tryck med denna som bas möjligen kan riktas från omvärlden mot Sverige men knappast tvärtom. Den kan dock ses som ett utskott av den europeiska, och en nedbrytning till den nordiska kontexten.

Utöver vilja krävs som tidigare konstaterats även *förmåga* att ge stöd i kris och vid höjd beredskap eller krig, ställer krav på förberedda strukturer och procedurer. Inom ramen för EU:s mekanism för civilskydd (*Civil Protection Mechanism*), vilken i princip omfattar samma slags händelser som EU:s solidaritetsklausul⁶, har sådana strukturer och procedurer utvecklats för stödinsatser inom och utom unionen. Likaså är det troligt att de nordiska länderna har förmåga att stödja varandra i alla fall vid en allvarlig kris utifrån det samarbete och den värdegemenskap som redan finns i vardagen. En deklaration kan vidare vara ett första steg mot att bygga förmåga. Att politiska viljedeklarationer saknar hänvisning till förmågor betyder således inte att det saknas konkret förmåga.

I vissa fall kan strukturer och procedurer som finns för fredstida förhållanden utgöra en grund för förmåga till insatser vid höjd beredskap eller krig. Det kan till exempel gälla regelverk för handel. Även här kan solidaritetsdeklarationer vara förutsättningsskapande, i det att de ger möjlighet att driva processer nationellt, men även i internationella sammanhang, som syftar till att utveckla eller vidareutveckla nödvändiga strukturer och procedurer.

EU:s solidaritetsförklaring fokuserar, liksom den nordiska, på katastrofer och terrordåd. Samtidigt innebär kopplingen till artikel 42.7 om den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik att det finns en försvarsdimension. Här har emellertid unionens medlemsstater under lång tid varit splittrade, och hittills har endast begränsad europeisk förmåga tillskapats avseende militärt och civilt försvar. Nu pågår förnyade försök att driva på utvecklingen, genom bland annat det så kallade permanenta, strukturerade försvarssamarbetet (PESCO), den koordinerade försvarsöversynen (CARD) och den europeiska försvarsfonden (EDF).⁷ Det ska dock noteras att i praktiken är majoriteten av EU:s medlemsstater också medlemmar i Nato, varför det i stor utsträckning är samma resurser som diskuteras i båda organisationerna.

⁶ Det vill säga naturkatastrofer, katastrofer orsakade av människan samt terrorism, men inte krig.

⁷ *Permanent Structured Cooperation* (Pesco) syftar till att de medlemsstater som deltar förbinder sig vissa åtaganden, t.ex. vad gäller investeringar i försvarsmateriel och harmonisering av förmågor, samt att man deltar i ett antal projekt för att utveckla den samlade försvarsförmågan. *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) syftar till en ökad transparens mellan medlemsstaternas försvarsplanering och *European Defence Fund* (EDF) som syftar till att stödja försvarsforskning och gemensam utveckling av materiel (Hagström Frisell & Sundberg, 2018).

När det gäller FN-stadgan och dess inslag av kollektiv säkerhet, så saknas inte bara förmåga hos världsorganisationen, utan i praktiken också vilja. Även om artikel 51 om rätten till självförsvar används som grund till exempel i Nato-fördraget, så har FN:s säkerhetsråd oftast varit för splittrat för annat än fredsfrämjande insatser. Undantagen är några insatser där våld har godkänts, men utförts av enskilda medlemsstater, som till exempel i fallet Irak 1991. FN saknar i stort egna ledningsstrukturer med förmåga att leda komplexa militära insatser. FN har däremot lett och genomfört ett stort antal fredsfrämjande insatser och katastrofinsatser.

Sammanfattningsvis är politiska deklarationer som solidaritetsförklaringarna i sig relativt svaga instrument, men saknar inte betydelse för stöd vid kris och krig, då särskilt som instrument för att bygga politisk vilja. De kan vidare utgöra ramverk, eller politisk motiverande berättelse, för såväl planering och uppbyggnad av strukturer för stöd som för genomförandet av konkreta insatser. För Natos medlemsstater kan såväl vilja som förmåga antas gälla, även om bådadera i olika sammanhang ibland har ifrågasatts i debatten. Nato skiljer sig från såväl FN som EU genom att ha ledningsstrukturer anpassade för högnivåoperationer, vilka är bemannade och övade. Natos medlemmar har också ställt stridskrafter till Alliansens förfogande, och dessa har ofta övat tillsammans. För insatser till stöd för länder som samarbetar med Nato inom ramen för PFF är det mer oklart om och när Natos medlemsstater skulle ha politisk vilja till insatser, särskilt i andra sammanhang än inom ramen för Natos civila krishantering.

De samarbeten och avtal som har diskuterats i detta kapitel utgör enbart en delmängd, med tonvikt på sådana som explicit berör kris och/eller krig. Utöver ovanstående finns en mängd andra samarbeten och avtal som skulle kunna vara tänkbara att analysera, såsom frihandelsreglerna under Världshandelsorganisationen (WTO), internationella regimer för olika typer av transporter (ICAO för flygtransporter, IMO för sjötransporter), Europeiska ekonomiska samarbetsområdet EES, mer informella forum för säkerhets- och försvarspolitiska frågor som den så kallade *Norra gruppen*⁸, etc. Trots ett smalt urval har de ovan diskuterade övergripande samarbetena och avtalen potentiellt en bred och betydande roll vid kris eller krig.

⁸ Norra gruppen omfattar de nordiska och baltiska länderna samt Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland. Den träffas såväl på försvarsministernivå som på olika tjänstemannanivåer.

4 Avtal och samarbeten inom utvalda sektorer

I detta kapitel skiftas fokus från de övergripande avtalen till specifika internationella avtal och samarbeten som direkt och indirekt kan få betydelse för arbetet i kris, gråzon eller höjd beredskap inom de tre utvalda sektorerna hälso- och sjukvård, energi och livsmedel. Detta kapitel baseras på de internationella avtal och samarbeten som lyfts fram som viktiga i intervjuundersökningen och gör alltså inte anspråk på att vara en fullständig inventering av vilka internationella avtal och samarbeten som de facto finns. Delkapitlet fokuserar i sin helhet på intervjumaterialet, utsagor kopplas dock inte till specifika personer för att skydda intervjupersonernas integritet samt öka rapportens läsbarhet. Tabeller över avtal och samarbeten i respektive sektor som diskuterats under intervjuerna finns i bilagorna 1-3. Kapitlet avslutas med en sammanfattande analys av vad som framkommit i intervjustudien i relation till internationella avtals och samarbetens potential att vara användbara inom arbetet med att återuppbygga det civila försvaret.

4.1 Viktiga avtal inom respektive sektor

4.1.1 Hälso- och sjukvårdssektorn

Under det kalla kriget var hälso- och sjukvården en viktig del av totalförsvaret. Det medförde att det fanns en omfattande planering för hur hälso- och sjukvård och läkemedelsförsörjning skulle fungera vid höjd beredskap. Denna planering angav exempelvis vilka vårdprinciper som skulle gälla under krig jämfört med fred, vilka organisatoriska förändringar som behövde göras samt hur masskadeutfall till följd av olika stridsmedel skulle hanteras (Socialstyrelsen 1986). För läkemedelsförsörjningen fanns en plan för hur de mest kritiska läkemedlen skulle kunna tillverkas i Sverige för inhemska behov (Westemar 1982, sid. 37).

Hälso- och sjukvårdssektorn är idag beroende av ett stort antal kommersiella avtal för den dagliga driften av såväl sjukhus och andra vårdinrättningar som laboratorier. De läkemedel, den sjukvårdsmateriel och den sjukvårdsutrustning som används, tillverkas och levereras av privata aktörer vilka upphandlas genom ett stort antal avtal. I princip genomförs upphandlingen av sådana varor och tjänster av huvudmannen för vården, det vill säga landstingen. Landstingen är indelade i tio upphandlingsområden, utan sådan *nationell* samordning som exempelvis finns i Danmark och Norge. Det gör att det i Sverige till exempel saknas överblick över vilka läkemedel som finns i landstingen. Det finns idag inte heller någon planering för alternativa försörjningskedjor vid kris eller krig.

I huvudsak är ansvaret för hälso- och sjukvården en nationell kompetens medan exempelvis godkännandeprocédurer för nya läkemedel regleras helt av EU. De flesta samarbeten som finns inom EU är därför av frivillig karaktär.

De samverkansorgan som är viktigast för den dagliga driften av hälso- och sjukvården är de mellan landsting och de mellan landsting och nationella myndigheter. Det är i undantagsfall samverkan ligger på mellanstatlig nivå. Sådana undantag kan röra viss högspecialiserad vård, eller vård där enskilda länder inte har tillräckliga resurser för att klara stora utfall av skadade eller sjuka. Ett exempel är samarbete avseende brännskadevård med Finland, Norge och Danmark där länderna kan få möjlighet att nyttja varandras vårdplatser. Det har också funnits samarbete på frivillig basis om kapacitet för så kallad konstgjord lunga (ECMO), där länder i Europa hjälpt varandra. Dessa samarbeten har dock inga garantier. Under den svåra influensasäsongen 2012-2013 stängde Storbritannien sin gräns för vuxna ECMO-patienter (Dagens medicin 23/5 2013).

Därutöver finns det samarbeten mellan landsting i Sverige och motsvarande nivå i Norge, Finland respektive Danmark. I gränsnära landsting förekommer att ledningarna (sjukhusdirektör och motsvarande) från olika vårdinrättningar deltar i samverkansgrupper med motsvarande funktioner från grannländerna. De träffas då regelbundet för att diskutera olika frågor, inklusive frågor som relaterar till krisberedskap. I gränsområden är den dagliga verksamheten i vissa fall beroende av nära samarbete. Ett belysande exempel är att vårdcentraler i svenska respektive finska delen av Tornedalen under trettio år haft växelvis jour för hela Tornedalens befolkning, ett gränsöverskridande samarbete som dock avslutades för några år sedan på grund av förändrad organisation i Finland.

Den generella bilden från intervjuundersökningen ger två slutsatser: 1) Det finns en ökad medvetenhet om att brister kan uppstå exempelvis vad avser läkemedel och att det i stort saknas planer och system för att hantera detta. 2) Det finns få formella avtal med andra länder inom hälso- och sjukvårdsområdet som är utformade med explicit syfte att användas vid större samhällsstörning eller höjd beredskap.

Ett antal avtal och samarbeten inom sektorn har emellertid identifierats vid intervjuerna och en lista över dessa finns i bilaga 1. I det följande ges en överblick av de viktigaste avtalen och samarbetena inom sjukvårdsområdet samt delområdena smittskydd respektive läkemedel.

Det övergripande avtalet inom den nordiska kretsen på *hälso- och sjukvårdsområdet* är det nordiska hälsoberedskapsavtalet från juni 2002. Det syftar till att bättre hantera ”kriser och katastrofer, som till exempel naturkatastrofer och händelser (olyckor och terrorhandlingar) med bland annat radioaktiv strålning, biologiska och kemiska ämnen”. Enligt avtalet åtar de nordiska länderna sig att vid uppmaning ge varandra assistans så långt det är möjligt, informera om åtgärder som får påverkan på övriga länder, främja

samarbete, erbjuda möjligheter till erfarenhetsutbyte och samarbete, verka för utvidgat samarbete inom beredskapen mot hälsohot samt informera varandra om relevanta förändringar i ländernas beredskapsförfordningar.

Det nordiska beredskapsavtalet är att betrakta som ett ramavtal som möjliggör vidare samarbete. Sådant samarbete har bland annat konkretiserats i den så kallade Nordiska hälsoberedskapsgruppen, eller Svalbardgruppen som den döpts till efter platsen där den hade sitt första möte. Syftet med gruppen är att förbättra samarbetet och dela information rörande beredskap och hantering av kriser. Gruppen träffas två till tre gånger per år. Även om fokus är på informationsutbyte, så sägs de personliga kontakter som skapats vid tillfällen ha underlättat konkret assistans. Ett exempel är när askmolnet från Eyjafjallajökull 2010 omöjliggjorde helikoptertransporter. Sjukhus i Finland lades då i beredskap för att ta emot organdonatorer från Norge (Rapeli & Haikala 2014).

Inom *smittskyddsområdet* finns ett större inslag av internationella avtal och samarbeten än inom sjukvården i stort. Det viktigaste internationella avtalet vad avser transnationella hälsohot är det internationella hälsoreglementet (IHR), som administreras av världshälsoorganisationen WHO. IHR är legalt bindande för de 194 stater, inklusive Sverige, som är anslutna och innebär skyldighet att rapportera händelser som kan utgöra hälsohot på en internationell nivå, men även att varje land ska ha en viss grundförmåga att hantera sådana hot. WHO tar fram internationella hälsoriktlinjer vilka Sverige som medlemsstat är skyldig att följa. WHO har även möjlighet att koordinera, finansiera och/eller genomföra insatser i hälsokriser och har byggt upp en organisation med *Emergency Medical Teams* och andra resurser.

Inom EU är en etablerad kanal att larma om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa *Early Warning and Response System of the European Union* (EWRS), för vilken Folkhälsomyndigheten är Sveriges fokuspunkt. Insatser kan därefter, om behov finns, koordineras av EU:s Hälso- och säkerhetskommitté och assistans kan även vid särskilt svåra situationer begäras via unionens Civilskyddsmekanism. Även EU bygger, inom ramen för civilskyddsmekanismen, upp en organisation med *Emergency Medical Teams* som ska kunna användas inom och utom EU, och potentiellt även inom ramen för WHO:s insatser.

Sverige har vidare laboratorieresurser som efterfrågas av nordiska grannländer, däremot är det mindre vanligt att Sverige efterfrågar stöd från andra länder. Stödet Sverige ger till andra länder är i stort avtalsreglerat även om assistans kan ges även till länder vilka saknar bilateralt avtal med Sverige. De intervjuade betraktar dock i stort smittskyddsarbetet som en nationell fråga där det bör finnas och finns nationell kapacitet. De samverkansgrupper som har störst betydelse för det dagliga arbetet är de nationella som inkluderar de nationella myndigheterna inom smittskyddsområdet: Folkhälsomyndigheten (FOHM), Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA), Statens Livsmedelsverk (SLV) och

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Här finns två centrala samarbetsavtal. Det första är samverkansprojektet RUB, Resurslaboratorium för beredskapsdiagnostik⁹, som syftar till kunskapshöjande verksamhet inom molekylärbiologisk diagnostik. Det andra är Forum för beredskapsdiagnostik, ett tioårigt samarbete mellan FOHM, SVA, SLV och FOI som sedan ett par år tillbaka syftar till samverkan inom mikrobiologisk beredskapsdiagnostik vid höjd beredskap. På det nordiska planet finns ett mer informellt samarbete inom *Nordic Biopreparedness Forum*, NBF som syftar till samarbete inom kring beredskapsdiagnostik.

Smittspridning är dock till sin natur gränsöverskridande vilket gör internationellt samarbete nödvändigt. Enligt intervjuerna finns det samarbete mellan svenska säkerhetslaboratorier och säkerhetslaboratorier i andra europeiska länder men det är oftast inte avtalsbundet utan bygger på goda kontakter och projektbaserade samarbeten. Denna typ av informellt samarbete fungerar väl i vardags men det är oklart om och hur det skulle fungera i kris, gråzon eller vid höjd beredskap.

Inom *läkemedelsområdet* är merparten av alla internationella avtal kommersiella avtal med läkemedelsbolag. Även inom detta område är det framförallt nationell samverkan och samarbete som lyfts fram under intervjuerna som mest avgörande för krisberedskapen och det civila försvaret, särskilt forumet Socialstyrelsens nätverk för läkemedelsberedskapsfrågor (SNÄL) där Läkemedelsverket, Försvarsmakten, FOHM, SVA, SLV, MSB, SJV och landstingsrepresentanter utsedda av Sveriges kommuner och landsting (SKL) ingår. Nätverket syftar till att vara ett diskussionsforum, samt till samarbete kring omvärldsbevakning och lägesrapportering inom läkemedelsrelaterade frågor vid allvarliga händelser eller höjd beredskap.

Det internationella samarbetet inom läkemedelsområdet sker primärt inom EU, särskilt vad gäller vaccin mot sjukdomar som kan orsaka pandemier samt antibiotika mot följsjukdomar som kan uppstå i samband med pandemi. Ett annat exempel på EU-samarbete är att när det uppstår bristsituationer av läkemedel i Europa så kan viss samordning och diskussion ske i EU:s läkemedelskommittéer.

Antalet och graden av samarbeten mellan länder inom EU har ökat de senaste åren när det gäller läkemedel. Exempelvis finns Läkemedelsverket representerade i ca 120 grupper och kommittéer i EU. På EU-nivå har en process mot en gemensam upphandling av läkemedel påbörjats och ett utkast till avtal har utarbetats. Tjugofyra medlemsstater har hittills skrivit på men det är ännu oklart om och i vilken omfattning Sverige kommer att delta. Därutöver görs gemensamma medicinska rekommendationer, hälsoekonomiska överväganden samt så kallad *horizon scanning*, det vill säga omvärldsanalys/framtidsspaning

⁹ RUB initierades 2004 mellan SVA och SLV, finansierat av MSB (Knutsson m.fl. 2009, sid. 47).

inom läkemedelsområdet avseende nya terapier. Det finns en ökad medvetenhet om bristande försörjningsförmåga, inte minst vad gäller vacciner på EU-nivå – en fråga som aktualiserats på grund av de senaste årens hot om pandemi orsakat av exempelvis fågelinfluensavirus och Ebola.

FOHM har upphandlat tillgång till pandemivaccin från två tillverkare för att säkerställa beredskapen för befolkningens behov av vaccin vid utbrott, det så kallade pandemivaccinavtalet. Det finns även viss lagring av antivirala läkemedel i Folkhälsomyndighetens försorg. Även när det gäller antibiotika finns det avtal om omsättningslager med läkemedelsföretagen, mot ersättning för kapitalbindningskostnader. Dessa lager hanteras av läkemedelsgrossisterna. Antibiotikalagren är utvalda och dimensionerade för utbrott av pandemi, inte för att hantera masskadeutfall eller stora samhällsstörningar men skulle potentiellt sett kunna ha en mindre roll vid sådana händelser. De är inte avsedda för att hantera vardagliga bristsituationer.

På nordisk nivå finns det nordiska vaccinberedskapssamarbetet (*Nordic Vaccin Preparedness*) som fokuserar på sällanvända antidoter, immunglobuliner och vaccin¹⁰. Önskemål har framförts till Svalbardgruppen av Nordic Vaccin Preparedness om att inordna dessa frågor under Svalbardgruppen. Dock har inga beslut om detta fattats. Inom samarbetet förbereds idag hur det praktiskt ska gå till att leverera läkemedel till varandra inom Norden vid brist.

4.1.2 Energisektorn

Energisektorn består av flera olika delsektorer. I denna rapport berörs framförallt fossila drivmedel och el vilka har bedömts vara de för närvarande mest centrala. Utvecklingen av biodrivmedel, och övergången från drivmedel till el, innebär dock att många förhållanden kan komma att förändras i grunden de närmaste fem till tio åren.

Energisektorn är i huvudsak kommersiellt driven av privata aktörer och det finns få internationella avtal och samarbeten inom krisberedskapsarbetet (se bilaga 3 för en lista över de avtal som diskuterats vid intervjuerna). Ett antal myndigheter reglerar verksamheten inom el- och drivmedelsområdet, bland annat Energimyndigheten, Svenska Kraftnät och Energimarknadsinspektionen. Energimyndigheten är förvaltningsmyndighet från tillförsel till användning av energi, bland annat med ansvar för försörjningstryggheten. Inom elsektorn hanterar Svenska kraftnät den omedelbara effektbalansen, medan Energimarknadsinspektionen ansvarar för det längre tidsperspektivet.

Det viktigaste internationella samarbetet inom energiområdet utgörs av International Energy Agency, IEA, som utformar det internationella

¹⁰ Sverige deltar i arbetet men har ännu inte skrivit på avtalet.

energiprogrammet, IEP. Samarbetet kom till 1974 som en följd av oljekrisen 1973/74 med syfte att stabilisera marknaderna och Sverige anslöt sig tidigt till programmet (Westemar 1982, sid. 39).

När det gäller drivmedel så var det ökande beroendet av importerad fossil energi en viktig fråga för totalförsvaret under kalla kriget. Råolja och oljeprodukter beredskapslagrades för att klara en lång avspärrningsperiod. Beredskapslagringen av olja för totalförsvarets behov upphörde i början av 2000-talet som en följd av ett nytt säkerhetspolitiskt läge (prop. 2001/02:10, sid. 179). En mer begränsad lagring, för att hantera svängningar i marknadens utbud, i form av omsättningslager som ska motsvara 90 dagars konsumtion ersatte då de tidigare omfattande beredskapslagren i bergtrum. Idag styrs denna lagring av EU-lagstiftning (prop. 2001/02:10, sid. 176; Energimyndigheten, 2016, sid. 5).

Sverige har egen raffinaderikapacitet, och exporterar raffinerade petroleumprodukter¹¹ (SPBI, 2018, sid. 19). Samtidigt importeras nästan all råolja som används i raffinaderierna. Import och raffinering genomförs på kommersiella villkor, till exempel genom avtal av olika längd med råoljeexportörer samt handel på en internationell spotmarknad.

Även distribution och försäljning av drivmedel vilar idag på kommersiell grund och det saknas avtal som reglerar hur distributionen av drivmedel ska fungera vid ett gråzonsscenario eller vid höjd beredskap. Drivmedelsstationerna ägs av drivmedelsbolag som har avtal med transportföretag för distribution av drivmedel till stationerna. De senaste decennierna har branschen strukturrationaliserats. Antalet stationer minskar (SPBI, 2018, 18) och tankbilar körs idag i princip dygnet runt medan det för några decennier sedan var vanligt med enskift. Det innebär ur ett beredskapsperspektiv att reservkapaciteten i distributionen minskat.

Innan planeringen för det civila försvaret lades ner kring millennieskiftet fanns avtal mellan Energimyndigheten och branschen om att ha förmåga att distribuera drivmedel från depå. Energimyndigheten finansierade även reservkraftaggregat för att säkerställa driften vid depåer.

När det gäller produktion av elektricitet så hade Sverige år 2016 en elproduktion om drygt 152 TWh, vilket på årsbasis överstiger konsumtionen om drygt 130 TWh. Med undantag för kortare perioder av hög förbrukning och/eller låg produktion är Sverige således självförsörjande. Vattenkraft och kärnkraft står för ungefär 40 procent vardera av den totala produktionen (SCB, 2017, sid. 7;50).

Den el som produceras i Sverige ingår emellertid i större system på nordisk och europeisk nivå. EU har successivt strävat efter en högre grad av integration på den europeiska elmarknaden, bland annat genom att sammanknyta olika

¹¹ Det betyder inte att Sverige är självförsörjande av alla raffinerade oljeprodukter, utan det varierar från typ till typ.

marknader. På nordisk nivå finns elbörsen Nord Pool vilken handlar med el för Sverige, Norge, Finland, Estland, Lettland och Litauen. Från 2018 ingår även Irland i handeln. Det svenska eldistributionssystemet är sammankopplat med de nordiska länderna och Baltikum men även med Tyskland och Polen via kablar.

Elhandeln måste fungera så att effekthalans upprätthålls, det vill säga i varje enskilt ögonblick måste det produceras lika mycket elektricitet som används i systemet. Plötsliga frånfall i produktion kan leda till att delar av elnätet kollapsar. Nationellt finns balanserande reservproduktionskapacitet, och en lagstiftning (Styrel) som reglerar processen för att identifiera prioriterade verksamheter när det råder effektbrist (Näringsdepartementet, 2011).

Mellan de nordiska länderna finns det ett avtal som reglerar vilka variationer som är tillåtna i elsystemet, vilka reservkapaciteter som ska finnas i olika delar av systemet samt hur ansvaret för att upprätthålla balans fördelas. Om brist ändå uppstår är det reglerat hur det ska hanteras (ENTSOE, 2012).

Det finns också ett samarbete mellan nordiska stamnätsägarna och de nordiska ländernas energimyndigheter avseende beredskapsfrågor, Nordiskt beredskapsforum eller NordBer. Detta inrymmer bland annat frågor om informationsutbyte och gemensam beredskapsplanering, inklusive för reparationsresurser.

Drivmedels- och elförsörjningen vilar båda i huvudsak på kommersiell grund. Elsystemet är emellertid hårdare reglerat. Detta kan ha flera skäl, utöver historiska orsaker, som behovet att upprätthålla effekthalans och svårigheten att åstadkomma handel och konkurrens i ett system som elförsörjningen med komplex infrastruktur i såväl produktion som distribution. Även drivmedelsförsörjningen är reglerad, framförallt genom kravet på 90-dagarslager. I båda fallen utgör EU en viktig del av grunden för regleringen.

4.1.3 Livsmedelssektorn

Livsmedelssektorn består av ett stort antal privata, kommersiellt drivna aktörer inom hela kedjan från produktion och distribution till försäljning av livsmedel. Den offentliga regleringen sker främst vad avser *livsmedelssäkerhet*, det vill säga kontroll av att produktionen, hanteringen och konsumtionen av livsmedel för att säkerställa att den sker på ett sätt som utesluter eller minimerar hälsorisker för människor. Ansvarig myndighet för arbetet med livsmedelssäkerhet är i Sverige Statens Livsmedelsverk, SLV. Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA ansvarar för kontroll av djur som hålls för livsmedelsproduktion fram till och med slakteriet eller mejeriet där produkterna övergår i SLV:s kontroll.

Under det kalla kriget var även *livsmedelsförsörjning* – det vill säga försörjningstrygghet av livsmedel i en tillräcklig volym och med adekvat näringsinnehåll för att mätta befolkningens behov av föda – reglerad som en del

av det nationella ekonomiska försvaret. Ansvariga myndigheter var Statens jordbruksnämnd och Lantbruksstyrelsen som uppgick i Statens jordbruksverk när det bildades 1991 samt SLV (Westemar 1982). Självförsörjningsmål och beredskapslager avskaffades under 1990-talet, som en konsekvens av avregleringen av det svenska jordbruket respektive det kalla krigets slut och EU-medlemskapet (Prop. 2001/02:10, 172).

Sedan 2010 har SLV ansvar för att samordna planeringen av distributionen av livsmedel under kortvariga kriser. Utöver detta finns ingen myndighet som har ett särskilt ansvar för livsmedelsförsörjningen vare sig i sin helhet eller någon del av den. Eftersom svensk krisberedskap vilar på ansvarsprincipen, det vill säga att en myndighet som ansvarar för något i normala fall även gör det i kris eller vid höjd beredskap, utgör livsmedelsförsörjningen en lucka i krisberedskap och civilt försvar där det saknas ansvarig aktör. Det är ännu oklart om och i så fall hur detta kommer att förändras av regeringen i och med den återupptagna totalförsvarsplaneringen.

Utvecklingen de senaste decennierna inom livsmedelssektorn reflekterar i stort näringslivets generella utveckling. Produktion, distribution och försäljning av livsmedel har storleksrationaliserats vilket fått till följd att antalet produktionsplatser och aktörer har koncentrerats. Andelen importerade livsmedel i relation till den totala konsumtionen har ökat, särskilt sedan EU-inträdet 1995 då livsmedel konkurrensutsattes på EU:s inre marknad.

Även analys- och laboratorieverksamheten inom livsmedelssäkerhet har strukturrationaliserats de senaste decennierna. Dels har centralisering genomförts till ett fåtal laboratorier vid nationella myndigheter, dels har kontrollverksamheten i stor utsträckning övergått från att utföras av myndigheter till att ingå i företags egenkontrollprogram. Detta har minskat det statliga inflytandet över sektorns förmåga vid ett gråzonsscenario eller vid höjd beredskap.

En generell slutsats från intervjuerna med experter inom livsmedelssektorn är att det inom viktiga områden saknas statlig styrning av sektorn och att ansvarsfördelningen är oklar vid kris, gråzon och höjd beredskap. I flera intervjuer pekas på potentialen i att omfördela användningen av resurser, till exempel att styra om veteproduktion från Absolut Vodka (40 procent av Skånes veteproduktion) till produkter av större värde vid höjd beredskap. Ett annat exempel är att en stor andel av spannmålsproduktionen används som djurfoder och kan göra bättre nytta om den används i livsmedelsindustrin. Dessa exempel synliggör att resurser kan fördelas på ett annat sätt i ett gråzonsscenario eller vid höjd beredskap jämfört med på en normalt fungerande marknad. Flera av de intervjuade efterfrågar dock klarhet i frågor som av vem, och hur, prioriteringar bör och kan göras vid höjd beredskap. Detta gäller särskilt distribution och fördelning av de livsmedel och råvaror som finns tillgängliga vid en given tidpunkt.

Antalet internationella avtal och samarbeten med betydelse för krisberedskap och höjd beredskap är få inom livsmedelssektorn. En lista över de avtal som diskuterats vid intervjuerna finns i bilaga 3. Ett övergripande samarbete som förtjänar att lyftas fram utifrån intervjuerna är det utbyte inom livsmedelssäkerhetsområdet som finns inom EU, särskilt mellan SLV och Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, Efsa. Efsa kan bland annat bistå med utredningsförmåga exempelvis vid smittspårning och riskvärdering.

Vidare finns det inom livsmedelsförsörjning ett nordiskt kunskapsutbyte där olika myndigheter och aktörer inom livsmedelssektorn deltar i återkommande möten med fokus på livsmedelsförsörjning under kris och vid höjd beredskap. Från intervjumaterialet är det tydligt att det finns ett stort behov av gemensam planering av livsmedelsförsörjning inom Norden men i dagsläget finns inga konkreta samarbetsformer för att bistå med åtgärder för att säkra livsmedelsförsörjningen under kris eller vid höjd beredskap. Någon sådan planering finns inte heller nationellt, däremot finns en samverkansgrupp som leds av SLV för myndigheter och branschorganisationer inom livsmedelssektorn som i dagsläget syftar till kunskapsutbyte och att medvetandegöra olika aktörer om vikten av beredskapsplanering.

4.2 Hur viktiga är internationella avtal och samarbeten för respektive sektor?

4.2.1 Informella och formella avtal – när är avtal viktiga?

En generell bild ur intervjustudien avseende hälso- och sjukvårdssektorn är att informella samarbeten och nätverk där kan spela en minst lika viktig roll som formella avtal och samarbeten. Personkännedom och vilja att stödja varandra blir det centrala. I intervjuerna avseende energi- respektive livsmedelsområdet har det framkommit färre exempel på detta. Elsektorn har behov av formella regleringar och avtal för att kunna samverka över gränser men detta har hittills varit fokuserat på kontinuitetsplanering snarare än krisberedskap och höjd beredskap. Livsmedelssektorn tycks i stort helt sakna denna typ av diskussioner. Det är därför motiverat att fokusera särskilt på relationen mellan formella och informella samarbeten inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Inom hälso- och sjukvårdssektorn genomförs samarbeten med andra länder på vardaglig basis, för att utbyta kunskap samt för att ge och ta emot konkret assistans vid händelser som påminner om de som kan inträffa vid kris, gråzon eller höjd beredskap. Många av dessa samarbeten sker utan att vara formaliserade i avtal. Det betyder inte att avtal saknar betydelse i detta slags samarbete. I intervjuerna har det framkommit att avtal är en förutsättning för att använda sjukvårdspersonal och sjukvårdsutrustning i annat land.

Flera intervjupersoner lyfter fram att redan ingångna avtal och tydliga regelverk underlättar insatser. Det finns också situationer där det informella samarbetet fungerar väl men inte följer formella riktlinjer. Ett exempel är ambulanssjukvården som i gränsområden försvåras av att det saknas avtal för hur försäkringsfrågor ska lösas när svenska patienter förs till sjukhus i Norge eller Finland eller när norska eller finska ambulanser hämtar patienter i Sverige. Sådana ambulanstransporter sker rutinmässigt men skapar ibland friktioner med nationella regelverk vilket synliggör behovet av bilaterala avtal.

Behovet av avtal är också tydligt inom läkemedelsområdet. Exempelvis när läkemedelsbolag måste prioritera vart de ska leverera läkemedel vid bristsituationer blir avtalens detaljutformning viktiga. Särskilt utfästade av straffavgifter eller andra åtgärder av nationella läkemedelsmyndigheter sägs i en intervju ha betydelse för hur läkemedelsbolagen agerar och prioriterar i en bristsituation och bör därför tas i beaktande vid utformning av avtal.

Hälso- och sjukvårdssektorn tycks präglad av en stor samarbetsvilja och de medicinska avvägningarna har i regel större tyngd än juridiska resonemang för viljan att bistå vid exempelvis behov av behandling, transport eller materiel. Ett exempel på det är att de nordiska länderna har bistått varandra i att evakuerat nordiska medborgare vid katastrofer i tredje land. Intervjupersonerna har dock inte kunnat bedöma om den hjälpen getts som ett resultat av ingångna avtal som nordiska hälsoberedskapsavtalet eller om det är resultatet av informella nätverk mellan ansvariga personer.

4.2.2 Konsekvenser av Brexit som exempel på avtals betydelse

Ett illustrativt exempel på betydelsen av avtal är de potentiella konsekvenserna av Brexit för Storbritanniens såväl som EU:s läkemedelsförsörjning. Storbritannien är en stor producent av läkemedel och förhandlingar pågår nu kring hur läkemedel i Storbritannien ska kunna fortsätta säljas inom EU efter Brexit. För de läkemedel som tillverkas i Storbritannien måste ett antal legala krav föras över till verksamheter inom EU för att kunna fortsätta säljas inom EU. När det kan göras beror på förhandlingarna, om inget resultat har uppnåtts den 30 mars 2019 så slutar de avtal som finns inom EU att gälla i Storbritannien och vice versa.

Det finns en oro inom både EU och Storbritannien för konsekvenserna om förhandlingarna inte når fram till ett avtal om Brexit. I så fall kommer endast läkemedel godkända nationellt i Storbritannien att kunna säljas på den inhemska marknaden, vilket föranlett den brittiska regeringen att uppmåna grossister att etablera sex veckors försörjningslager för att klara en så kallad hård Brexit där inga överenskommelser har uppnåtts. Läkemedelsbrist riskerar alltså att följa av en hård Brexit såväl på den brittiska marknaden som på den inre marknaden i

EU. Detta är en fråga som ännu inte fått sin lösning vid tidpunkten för skrivandet av rapporten.

4.3 Hur bör internationella avtal och samarbeten utvecklas inom civilt försvar?

4.3.1 Utmaningar och utvecklingsbehov

I detta delkapitel redovisas några principiella utmaningar och utvecklingsbehov för internationella avtal och samarbeten i den fortsatta planeringen av ett civilt försvar som har identifierats under intervjuundersökningen. I flera fall kan resonemang som förts gällande utmaningar inom en viss sektor överföras även till andra sektorer, i andra fall är problemen mer särpräglade och knutna till en viss sektor.

En avgörande fråga när det gäller avtalens utformning inom alla sektorer, vilket gäller särskilt men inte enbart privata aktörer, är att det ofta ingår klausuler som ger leverantören möjlighet att bryta avtalet, så kallad *force majeure*. Ett exempel på att myndigheterna är medvetna om att *force majeure* kan ställa till problem är att Folkhälsomyndigheten inom sitt mandat att förebygga och bekämpa pandemier har säkerställt att pandemi inte omfattas av *force majeure* i de kommersiella avtal som finns för försörjning av influensavaccin vid pandemier.

Det betyder dock inte att avtalen efter denna revision är giltiga under situationer som kan vara aktuella vid gråzonscenarier eller vid höjd beredskap. Liksom fallet i många andra avtal så är tillverkarna av vaccin internationella företag, och företagen har avtal med många länder vilket innebär att Sverige i många fall inte är prioriterat framför andra som har skrivit liknande avtal.

Intervjupersonerna har i regel saknat detaljkunskap om hur *force majeure* är utformade i de avtal som upprättats inom respektive myndighets ansvarsområde men flera konstaterar att det är troligt att en stor del av de avtal som är avsedda för samarbete i vardagen inte är tillförlitliga vid gråzon och i synnerhet inte vid höjd beredskap. Det går alltså inte att förlita sig på att ingångna avtal har någon bäring för planeringen av civilt försvar utan samtliga avtal måste i så fall ses över och skrivas om eller kompletteras med avtal som uttryckligen gäller även vid allvarliga samhällsstörningar. Ett förslag som lagts fram av en intervjuperson inom livsmedelssektorn är att skapa en ny typ av leveransavtal som gäller i allvarliga bristsituationer och vid höjd beredskap. Sådana skulle kunna ingås med privata aktörer för att användas då befintliga leveransavtals *force majeure*-klausuler träder i kraft, det vill säga en slags inverterade *force majeure*-avtal. I första hand ses sådana avtal som lämpliga att upprätta med grossister och/eller stora aktörer som Arla eller Lantmännen. Detta bör vara en intressant modell även för försörjningssäkerheten inom läkemedel.

Internationellt samarbete har inom samtliga sektorer pekats ut av flera intervjupersoner som en avgörande framgångsfaktor vid planeringen av ett nytt civilt försvar. Sverige ses sällan som en naturligt avgränsad marknad för försörjningskedjorna för vare sig läkemedel, livsmedel eller drivmedel eftersom marknaden för dessa varor är internationell. Resonemanget gäller dock även för sjukvården. Vid intervjuerna har behovet av delade resurser förts fram. Ett exempel är ambulanshelikopterflyg där Skandinavien tillsammans med Finland ses som ett mer funktionellt sammanhängande område som skulle kunna samarbeta och ha ett ömsesidigt beroende av varandra för att optimera användningen av resurserna. Även om det är vanligt förekommande att ambulanshelikopterflyg används över gränserna i gränsområdena till Norge, Finland och Danmark och det i vissa fall även är avtalsreglerat, så finns ingen övergripande samverkansstruktur på plats för att underlätta detta. Ett mer reglerat och formaliserat samarbete skulle underlätta insatser vid kris, gråzon och höjd beredskap.

Vidare finns exempel på att Sverige, för att säkra försörjningskedjorna, är beroende av andra länders resurser. Detta kan ställa krav på att få inflytande över andra länders beredskapsarbete. Ett exempel på detta är elsektorn där den gemensamma nordiska elmarknaden Nord Pool har sitt huvudsäte i Oslo. Det är därför oklart hur eller om svenska myndigheter kan kravställa att elmarknaden fungerar vid höjd beredskap. Det kan vara önskvärt att ha statlig styrning av produktionen för att säkra tillgången vid gråzon eller höjd beredskap. Produktionsreglering kan med fördel göras gemensamt eftersom exempelvis beslut kring vattenmagasinen i Sverige påverkas av magasinerna i Norge och av kärnkraften i Finland.

Inom flera områden har satsningar på utbildning, kunskapsöverföring och tvärsektoriella samverkansstrukturer med deltagare från både svenska och utländska aktörer efterfrågats. Ett konkret exempel från en intervju är att Tullverket kan ha utbildningsbehov inom biologiska ämnen och smittskydd för att identifiera potentiella smittämnen. Ett annat är att det anses finnas behov av samverkansstrukturer som överbryggar sektorerna brott-försvar och hälsa-livsmedel över gränserna för att förhindra och hantera exempelvis medveten smittspridning som del av terrorhandling eller biologisk krigsföring.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet så innehåller det nordiska hälsoberedskapsavtalet en rad komponenter som potentiellt kan vara av stor betydelse för planeringen av det civila försvaret. De intervjuade myndigheterna och organisationerna presenterar dock ingen enhetlig bild av detta avtal. Synsätten går i sär när det gäller huruvida det nordiska hälsoberedskapsavtalet är välfungerande eller inte och i vilken utsträckning det skulle vara användbart för att ge och ta emot stöd i en gråzon eller vid höjd beredskap. Det har under vissa intervjuer lyfts fram som den viktigaste samarbetsformen och en grund för vidareutveckling av det civila försvaret. I andra intervjuer har avtalet kritiserats

för att vara tandlöst och betraktats mer som ett forum för kunskapsutbyte på ledningsnivå utan att vara konkret användbart vid en allvarlig samhällsstörning. En mer ensidig bild ur intervjuerna är att Svalbardgruppen har potential att kunna leda ett arbete med att skapa riktlinjer för nordisk samordning samt för vilka förmågor och åtgärder som behövs för att skapa en fungerande krisberedskap.

En förutsättning för utveckling av internationellt samarbete som har identifierats under intervjuerna är att det krävs en vidareutveckling av arbetet inom informationssäkerhet för att kunna dela information med aktörer i andra länder. Frågor som rör rikets säkerhet måste kunna hanteras på ett betryggande sätt och det behöver tydliggöras med vilka och hur information bör och kan delas.

Som nämnts i inledningen av denna studie utgjorde EU-inträdet ett av motiven till att den nationella planeringen av ett civilt försvar upphörde under mitten av 1990-talet. Under flera intervjuer har frågan om Sverige kan förlita sig på hjälp från EU vid olika typer av försörjningskriser diskuterats. Den samlade bilden av dessa diskussioner ger att även om EU-medlemskapet och samarbetet mellan EU-länder på olika sätt kan stärka beredskapen i Sverige så finns en farhåga att EU-medlemskapet inger en falsk trygghet. Detta är särskilt tydligt inom livsmedelssektorn där flera intervjupersoner anser att det är viktigt att återskapa en nationell förmåga och beredskap eftersom det inte går att lita på att EU:s medlemsstater kan garantera Sveriges livsmedelstillgång vid ett snabbt förlopp.

Ett annat exempel är att det tidigare statliga ansvaret för brister i läkemedelsförsörjningen inte ersatts av ett motsvarande ansvar på EU-nivå efter EU-inträdet. Läkemedelsförsörjningen i Sverige likväl som i EU avgörs av privata aktörers förmåga att leverera läkemedel. Om brist uppstår har Läkemedelsverket begränsade verktyg i form av att skapa incitament och förutsättningar för de kommersiella aktörerna för att på så vis säkerställa att kritiska läkemedel levereras. En sådan åtgärd skulle kunna vara att bevilja licens för att sälja preparat i Sverige som ännu inte godkänts, förutsatt att läkemedlet godkänts av någon aktör vars kliniska tester kan godkännas i Sverige i enlighet med EU:s regelverk. En tydligare reglering på nationell nivå eller på EU-nivån kring försörjningstrygghet och distribution av kritiska läkemedel ses därför som en prioriterad åtgärd.

4.3.2 Nationella förutsättningar för internationella samarbeten

Trots att intervjuerna fokuserade på frågor kring internationellt samarbete och internationella avtal har svaren och diskussionerna i stor omfattning kommit att snarare röra behov, styrmedel och förslag på åtgärder avseende det nationella civila försvaret. Detta kan förklaras av att flera av de intervjuade framförde synpunkten att ett koncept för det nationella civila försvaret måste vara på plats innan fokus kan läggas på samordning med andra länder. I stort har vi valt att inte inkludera resonemang som uteslutande rör uppbyggnaden av ett nationellt

civilt försvar i rapporten då det faller utanför rapportens fokus. Frågor om hur det nationella civila försvaret bör fungera hänger emellertid samman med hur internationellt samarbete och avtal med andra länder kan utformas. Några av de viktigaste synpunkterna, problembeskrivningarna och åtgärdsförslagen som framkommit under intervjuerna som också relaterar till återuppbyggnaden av ett nationellt civilt försvar presenteras därför i detta avsnitt.

Vid flera intervjuer har det uttryckts behov av samordning inom sektorerna samt mellan sektorerna inom Sverige för att möjliggöra effektiva internationella samarbeten. Detta uttrycks ofta i relation till att ökad nationell styrning efterfrågas i allmänhet inom planeringen av civilt försvar. En intervjuperson formulerade det så att det behövs ett utpekat sektorsansvar för att samordna verksamheten inom sektorerna, samtidigt som det behövs en nationell myndighet som anger en prioriteringsordning mellan sektorerna vid begränsade resurser eller driftstörningar. De myndigheter som nämns som de som bör ha denna roll är MSB och länsstyrelserna. Styrel har nämnts i flera intervjuer som ett gott exempel på hur en prioriteringsordning kan se ut. Ett sådant prioriterings- och planeringsarbete kan samtidigt driva utvecklingen av de internationella avtal och samarbeten som krävs med andra stater, men också med marknaden. Statlig styrning anses särskilt viktigt inom energi- och livsmedelssektorn eftersom de idag består av kommersiella aktörer som ofta förhindras att samarbeta på grund av konkurrenslagstiftningen. Det är därför inte självklart att privata aktörer kan samarbeta kring fördelning av resurser.

Inom sjukvårdsområdet ses avsaknaden av nationell upphandling av läkemedel som en svaghet i det svenska systemet. Kommentus upphandlingscentral, ett underbolag till SKL, skapades i syfte att fungera som en nationell upphandlingsfunktion för alla landsting. I praktiken har det inte fungerat på detta vis, utan enbart fyra-fem landsting deltar i regel i samordnade upphandlingar via Kommentus. En fungerande nationell upphandling skulle kunna göra läkemedelsförsörjningen mer överblickbar inom landstingen och utgöra en motpart för andra länders upphandlingsorgan vid samarbete över gränserna inom läkemedelsförsörjningen.

I en av intervjuerna avseende hälso- och sjukvårdssektorn framkom synpunkten att innan internationella samarbeten och avtal utvecklas för att lösa ut de utmaningar som följer av gråzonssituationer och vid höjd beredskap måste nationell samordning och internationella samarbeten som krävs för att lösa ut vardagliga kris- och bristsituationer fungera tillfredställande. Det krävs därför först tydliga riktlinjer för hur vardagens utmaningar ska hanteras inom hälso- och sjukvården vad gäller samordning och avtal som tryggar drift- och försörjningssäkerhet. Ett fungerande samarbete såväl nationellt som internationellt i vardagen skulle därefter kunna utgöra en starkare grund för att sedan dimensionera dessa för gråzonssituationer och höjd beredskap, menar intervjupersonen.

4.4 Sammanfattande analys

Två av tre studerade sektorer, energi och livsmedel, vilar i huvudsak på kommersiell grund. Det betyder att de flesta led från råvaruproduktion och förädling till distribution och försäljning i stort sker på marknadsmässiga villkor i en internationell kontext. Internationella avtal finns, men dessa är i de allra flesta fall normala kommersiella avtal och bara i undantagsfall avtal och samarbeten mellan stater eller inom multinationella organ.

Hälso- och sjukvården skiljer ut sig genom att i högre grad verka i en offentligt styrd kontext. Tillgången till produkten, hälso- och sjukvård, är hårt reglerad. Det finns vissa icke-kommersiella avtal och samarbeten vilka medger samarbete om vård över gränser. Samtidigt är även hälso- och sjukvårdssektorn beroende av kommersiella avtal för läkemedel, sjukvårdsmaterial och sjukvårdsutrustning. Inom läkemedelsförsörjningen finns nationell reglering av hur och av vem läkemedel får försälas. Det kan noteras att det i intervjuer har framkommit att försörjningsfrågor diskuteras i olika internationella kommittéer och grupper, inklusive hanteringen av akuta situationer, men att denna inte är formaliserad eller regelstyrd.

För samtliga delsektorer finns regleringar som syftar till säkerhet för miljö och individ, ofta med ursprung i EU. Likaså har elförsörjningens olika led regleringar som bland annat syftar till att säkerställa en fungerande marknad samt att tillse den tekniska funktionen av systemet. Även dessa har sitt ursprung i EU eller i mellanstatliga överenskommelser.

Ytterligare en skillnad mellan sektorerna är i graden av integration mellan de delar av systemet som finns i Sverige och de delar som finns i andra länder. Elsektorn i Norden är i hög utsträckning integrerad med ett stort ömsesidigt beroende. Hälso- och sjukvården, med undantag för viss gränsnära vård, är istället mer att betrakta som i huvudsak självständiga system med relativt lite av internationella kopplingar till varandra, men däremot med starka beroenden till internationella försörjningskedjor för läkemedel, sjukvårdsmaterial och utrustning. Vissa bryggor har skapats, till exempel avseende högspecialiserad och gränsnära vård, vilket kan innebära svårigheter vid kris och höjd beredskap om dessa inte längre fungerar.

Livsmedel, drivmedel och läkemedel är exempel på klassiska försörjningskedjor. Produktionen i Sverige är visserligen beroende av nationella och internationella insatsvaror liksom av att få avsättning för färdiga produkter på en internationell marknad. Samtidigt är beroendet mer enkelriktat än förhållandet i elsektorn eftersom producenter lika gärna kan sälja till andra länder än till Sverige. Ju

högre grad av integration, såsom är fallet i elsektorn, desto högre krav finns på avtal och regleringar, men också ett ökat intresse för alla parter att hålla verksamheten fungerande. Resonemangen, baserade på författarnas analys, sammanfattas i tabell 4.

Majoriteten av de avtal som har diskuterats under intervjuerna har haft inriktning mot fredstida verksamhet. Ett mindre antal har även berört kris (exempelvis pandemivaccinavtalet) men ingen av de intervjuade har lyft avtal som de ser har explicit tillämpning vid höjd beredskap. Det är inte detsamma som att de avtal som finns saknar betydelse. En generell slutsats utifrån intervjuerna är dock att få tycks ha reflekterat över ingångna avtals giltighet vid kris, gråzon och höjd beredskap. Detta kan förklaras av att planeringen för höjd beredskap varit vilande under många år. Flera intervjuade bedömer dock att den stora majoriteten av de kommersiella avtalen skulle riskera att falla redan vid ett gråzonsscenario.

De olika solidaritetsdeklarationerna, inklusive EU:s solidaritetsklausul, är inte något som de intervjuade uppfattar som vägledande för arbetet med internationella samarbeten och avtal. Med förbehåll för att en intervjustudie gjord med en annan typ av informanter med större ansvar för EU-samarbetet än för krisberedskapsarbetet på de undersökta myndigheterna hade genererat en annan bild av detta, så har detta dock varit informanternas erfarenheter även av deras deltagande i EU:s olika kommittéer. Det kan noteras att det i intervjuer har framkommit att försörjningsfrågor diskuteras i olika internationella kommittéer och grupper, inklusive hanteringen av akuta situationer, men att detta inte är formaliserat i avtal. Likaså omfattas elförsörjningens olika led av regleringar som bland annat syftar till att säkerställa en fungerande marknad samt att tillse den

Tabell 4. Grad av reglering samt grad av internationell integration

	Hälso- och sjukvård	Läkemedel	Ei	Drivmedel	Livsmedel
Produktsäkerhet	Hårt reglerad	Hårt reglerad	Reglerad	Hårt reglerad	Reglerad
Kommersiell grund?	Nej (beroende av kommersiell upphandling)	Ja helt	Ja till största del	Ja helt	Ja helt
Systemens integration med system i andra länder	Låg (dock gränsnära och högspecialist)	Låg	Hög (gemensam nordisk elmarknad)	Medel	Låg
Internationella avtal avseende tillgång i Sverige	I viss utsträckning (gränsavtal)	I viss utsträckning (vaccin)	Ja (EU och Nord Pool)	Nej	Nej
Tillgång (vem har tillgång och hur har man tillgång)	Hårt reglerat	Hårt reglerat	Reglerat end. avseende effektbalans och –brist	Reglerat end. avseende 90-dagars lager	Ej reglerat

tekniska funktionen av systemet. Även dessa har sitt ursprung i EU eller i andra internationella överenskommelser.

Flera av de intervjuade har betonat värdet av internationella avtal och samarbeten för krisberedskapen samt i utvecklingen av ett civilt försvar. Detta gäller särskilt för att hantera kriser och försörjningskedjor som till sin natur är gränsöverskridande. För samtliga sektorer har EU en viktig roll i att reglera verksamheten men också som en arena för formella och informella samarbeten. Även betydelsen av det nordiska samarbetet betonas särskilt. I många sammanhang har dock framförts att svåra situationer och kriser idag kan lösas genom informella kontakter och professionella nätverk. Betydelsen av dessa bör inte underskattas, men det har pekats på flera områden där en formalisering kan vara nödvändig för att klargöra samarbetet i en konkret situation ska gå till.

Ur intervjuerna har framkommit att det finns en rad utmaningar med att använda internationella avtal och samarbeten vid kris och höjd beredskap. Det krävs exempelvis samordning inom Sverige för att tillse att det finns *en* svensk part i förhandlingar och avtal. Nationell samordning avseende krisberedskap och civilt försvar, inom och mellan sektorer, ses även som en förutsättning för internationellt samarbete. Ytterligare en utmaning är frågan om informationssäkerhet vid internationellt samarbete. Slutligen kan noteras att internationella samarbeten och avtal också kan innebära behov av ett potentiellt inflytande över andra staters krisberedskapsarbete.

5 Slutsatser

I detta avslutande kapitel ges författarnas övergripande analys och diskussion i relation till rapportens huvudsakliga frågeställningar. I det första delkapitlet förs ett resonemang som svarar mot frågeställningen: *Vilka typer av internationella avtal och samarbeten finns på nationell nivå som har bäring på krisberedskap och civilt försvar?* Det andra delkapitlet diskuterar frågeställningen: *Hur kan dessa avtal fungera under kris respektive höjd beredskap i dagsläget och hur skulle de kunna utvecklas för att svara mot behov i det civila försvaret?* Kapitlet avslutas med författarnas sammanvägda rekommendationer för det fortsatta arbetet inom återuppbyggnaden av det civila försvaret baserade på vad som framkommit i litteraturundersökningen och intervjuundersökningen.

5.1 När är avtal och samarbeten relevanta för det civila försvaret?

De sektorer som har studerats inom detta projekt är alla, om än i olika grad, beroende av internationella avtal och samarbeten. I normalläget, utan kris eller höjd beredskap, bygger verksamheterna på ett multinationellt flöde av varor och tjänster. Internationella avtal och samarbeten, såväl mellanstatliga som kommersiella, är i normalläget ofta rationella och kostnadseffektiva lösningar. Genom sådana samarbeten kan priser hållas låga på varor och tjänster genom att de utvecklas och produceras i de stater som har bäst förutsättningar samtidigt som överkapacitet undviks. Import och export är på många sätt en grund för vårt välstånd.

Beroendet av kommersiella avtal är störst inom försörjningskedjorna för livsmedel, drivmedel och läkemedel då dessa består av ett stort antal privata aktörer som agerar på en global marknad. Även el handlas på en marknad, men denna är av bland annat infrastrukturella skäl avgränsad geografiskt, även om denna avgränsning genom EU-direktiv och olika samarbeten har förändrats och blivit mindre tydlig. Inom hälso- och sjukvården sker gränsöverskridande samarbeten i vardagen, särskilt i landsting som gränsar till Danmark, Norge och Finland. Hälso- och sjukvårdssektorn är samtidigt den mest autonoma av de sektorer som har studerats i denna rapport i meningen att den i stort inte är ömsesidigt beroende av sjukvårdssektorn i andra länder för sin dagliga funktion. Däremot är den svårt beroende av läkemedel, sjukvårdsmaterial och sjukvårdsutrustning upphandlad från en global marknad.

Det finns ett stort antal internationella avtal och samarbeten inom de studerade sektorerna. De flesta är kommersiella avtal, upprättade på kommersiell grund. Relativt få samarbeten och avtal har ingåtts på den nationella nivån i de studerade sektorerna, även om det finns exempel på såväl övergripande ramavtal,

kunskapsbyggande avtal, reglerande avtal som avtal om konkret assistans vilka har ingåtts med andra stater.

De identifierade avtalen kan, utifrån vilken relevans de har vid kris och krig, delas in i tre kategorier: De som saknar relevans vid kris eller krig, de som explicit anger en roll vid kris och/eller krig samt de som inte anger en sådan roll men ändå kan antas ha betydelse.

De flesta internationella avtal och samarbeten som har diskuterats i denna rapport har sin huvudsakliga relevans i normalsituationer, det vill säga situationer där det inte råder kris eller höjd beredskap. I några fall, som exempelvis solidaritetsdeklarationerna, pandemivaccinavtalet och det nordiska hälsoberedskapsavtalet, finns ett tydligt krisberedskapsperspektiv. Det är inte säkert att dessa fungerar i *alla* kriser, men de bör åtminstone vara tillämpliga i den specifika kris de är skrivna för, som till exempel en pandemi. Övriga avtal har ofta som nämnts ovan force majeure-klausuler, vilket gör att de slutar att gälla vid vissa typer av kriser eller höjd beredskap. I ytterligare färre fall, som exempelvis krishandelsavtal, Natos värdlandsavtal och den unilaterala svenska solidaritetsdeklarationen, så inryms även en dimension avseende höjd beredskap och krig.

Avtal och samarbeten som syftar till att hantera normalsituationer kan emellertid även ha betydelse även för funktionaliteten i kris och krig. Detta ställer i så fall krav på tillägg till avtalen, särskilt om det handlar om avtal utan vilka verksamheten inte fungerar. Alternativt kan det krävas reservförfaranden. Det är således inte självklart att avtal som är rationella i normalsituationen är användbara, eller ens positiva, i kris och vid höjd beredskap. För avtal och samarbeten där det ingår olika former av force majeure-klausuler är risken stor att avtalet innebär att i normalsituationen sätta sig i beroenden som i kris eller vid höjd beredskap inte kommer att mötas upp.

Fokus under intervjuerna har inte legat på befintliga avtals trovärdighet, det vill säga viljan och förmågan att uppfylla dem. Detta är emellertid en viktig del i ett avtals användbarhet. Det kan konstateras att det i intervjuerna har givits uttryck för att många idag existerande avtal inte kommer att hålla vid en situation av höjd beredskap, och i vissa fall kanske inte ens vid en svår kris med internationell konkurrens om bristande resurser. En långtgående specialisering i fred, genom avtal som bygger på arbetsdelning, innebär att dessa resurser riskerar att inte finnas nationellt tillgängliga i allvarigare situationer. I en kris är det ofta *förmågan till leverans* som blir avgörande, huruvida det finns villiga transportresurser, produktionskapacitet etcetera. Vid höjd beredskap tillkommer även en tydlig politisk dimension.

Informella samarbeten kan många gånger vara lika viktiga som formella avtal och samarbeten. Samtidigt finns det exempel på när avtal krävs för att skapa tydliga ansvarsförhållanden, lösa upp skillnader i procedurer och regelverk

mellan stater och för att tillse stabilitet i systemet. Generellt kan sägas att en hög grad av integration, som till exempel det nordiska elnätet, ökar kraven på regelverk, medan autonoma system, som hälso- och sjukvården, i högre grad kan vila på informell basis. Samtidigt kräver hälso- och sjukvård som ska bedrivas på varandras territorium tydlig reglering av ansvarsförhållanden och vårdens bedrivande.

Ett första steg mot ett internationellt samarbete avseende kris eller vid situationer av höjd beredskap utgörs av övergripande ramavtal, som medger utveckling av konkret samarbete av olika slag, och kunskapshöjande avtal om till exempel informationsutbyte. Även om dessa kan verka tandlösa, tycks de ofta utgöra en förutsättning för att bygga upp såväl formella som informella strukturer och nätverk på vilka samarbetet kan vila.

Idag utgör EU:s medlemsstater Sveriges viktigaste handelspartners. Inom unionen har det byggts upp en politisk vilja att stödja varandra, bland annat manifesterat i solidaritetsklausulen. Det finns vidare ett omfattande ekonomiskt och politiskt beroende utifrån de fyra fria rörligheterna. Den väv av direktiv och regelverk som existerar inom unionen är således en central del av internationella samarbeten och avtal för de flesta sektorer, och blir därmed också en viktig grundpelare även i kris och vid höjd beredskap.

I det nordiska samarbetet finns det en än tydligare värdegemenskap, samtidigt som handeln är intensiv och i praktiken gränslös. I studien har dock för de studerade sektorema relativt få avtal identifierats med direkt implikation för krisberedskap och vid höjd beredskap på nordisk nivå respektive på bilateral nivå med nordiska grannländer. Det har dock framkommit exempel på regionala samarbeten, särskilt inom sjukvården, samt nationella samarbeten, till exempel inom elförsörjningen. Därutöver finns övergripande avtal som Hagadeklarationerna och Nordiska hälsoberedskapsavtalet. Samtidigt har de informella relationerna inom Norden, ibland baserade på formella mötesstrukturer, lyfts fram som viktiga. De samtal som förs nu med Norge om krishandelsavtal kan vara ett sätt att etablera mer formella strukturer även för kris och höjd beredskap inom en kontext där det kan finnas stark politisk vilja, liksom många gånger god förmåga, till ömsesidigt stöd.

Dessa exempel på olika principiella typer av internationella samarbeten inom krisberedskapsområdet kan samtliga inrymma en skala av olika krav på regelverk och samövning, på integration av resurser och på statlig samordning och kontroll. Kraven på dem och deras funktion i en situation av höjd beredskap (före, under och efter) kan också se olika ut.

Att det finns trovärdiga internationella avtal och samarbeten innebär sammanfattningsvis inte att Sverige kan avstå från, eller minimera, egen nationell förmåga inom olika områden. Tvärtom kommer kris och ofred med stor sannolikhet att ställa omfattande krav på samhällets förmåga att, även när

leveranser faller bort, kunna säkra åtminstone de grundläggande resurserna som krävs för landets försvar, civilbefolkningens värnande och samhällets funktionalitet. Därutöver kan existerande avtal också innebära begränsningar för svensk planering för höjd beredskap och civilt försvar, till exempel om de innebär att svenska resurser även ska finnas tillgängliga för andra staters behov och därför inte är fritt disponibla.

5.2 Hur bör avtal och samarbeten utvecklas inom civilt försvar?

Denna studie visar att det finns internationella avtal och samarbeten inom de studerade sektorerna, men att de flesta av dessa idag inte har någon explicit roll vid kris och i höjd beredskap. Vissa av dem kan dock ha en potentiell sådan roll.

Hot, såväl som kriser och krishantering, är idag i ökande grad gränsöverskridande samtidigt som försörjningen av varor och tjänster är global. Det finns därför behov av internationella samarbeten och avtal som fungerar även vid kris och höjd beredskap. Hur dessa behov ser ut varierar från sektor till sektor, liksom om huruvida det främst handlar om kommersiella avtal eller om avtal som ingås mellan stater eller inom ramen för sammanslutningar av stater.

Beroende på vilka avtal som behövs kan det finnas behov av att antingen utveckla existerande avtals trovärdighet, ge existerande avtal en ytterligare dimension avseende krisberedskap och höjd beredskap och/eller formulera nya avtal. Särskilt viktigt blir hantering av eventuella villkor avseende force majeure.

EU-samarbetet är en grundpelare i svensk handel med omvärlden, och den enskilt absolut viktigaste åtgärden för att skapa robusthet i tillgång till varor och tjänster torde därför vara att tillse att den väv som EU-samarbetet utgör är så tät att den politiska viljan att bistå blir självklar. Därutöver kan konkreta åtgärder, som till exempel förberedelser för förmågan till leveranser även i störda förhållanden, utgöra viktiga steg för att säkra den konkreta förmågan. Detsamma gäller på nordisk nivå.

Även i EU-samarbetet behöver varje medlemsstat emellertid kunna säkra sin tillgång avseende de mest kritiska varorna och tjänsterna under en lämplig period till dess att leveranser och handel kan påbörjas i störd miljö. Det gäller särskilt varor och tjänster där det inte går att fullt ut lita på omvärldens politiska vilja och/eller konkreta förmåga till fortsatta leveranser till Sverige. Det krävs då lösningar som kan innefatta olika typer av lager (såsom beredskapslager, omsättningslager samt krav på lager hos individ och företag), inhemsk produktionsförmåga (eller förmåga till omställning av annan produktionsförmåga) eller tillgång till alternativa produkter.

Båda delar – EU-samarbetet och den egna nationella förmågan – kräver förberedelser. Ju mer som kan uppnås i form av integrerade marknader som ger hög politisk vilja att fortsätta leveranser, tillsammans med konkret förmåga i form av produktionskapacitet och leveransvägar, desto lägre blir kraven på egen förmåga. När en vara från Frankrike har lika säker leverans även i kris och krig som en vara från Skåne är behovet av lager och andra åtgärder betydligt lägre i scenarier som inte inbegriper fullskaligt krig i hela Europa.

Därutöver innebär samarbeten på en internationell nivå ett antal specifika krav. Ett av de mest grundläggande är att det behöver finnas en nationell samordning att bygga det internationella samarbetet på. Därutöver behöver frågor hanteras som är svåra redan i en nationell kontext, som till exempel sekretess och informationssäkerhet när privata aktörer är involverade.

5.3 Hur ser vägen framåt ut?

Flera intervjuade myndigheter och organisationer har påbörjat ett långsiktigt arbete med att planera för civilt försvar. Intervjuerna påvisar vidare att det pågår utvecklingsarbete även vad avser internationella avtal och samarbeten. Därmed, vilket i grunden är positivt, kan situationen se annorlunda ut inom en relativt snar framtid.

Samtidigt innebär utveckling också ett ökat behov av gemensamma grepp. Inom vilka områden ska Sverige förlita sig på internationella samarbeten? På grundval av vilka kriterier ska dessa väljas ut? Hur ska de utformas? Vilka krav ställs på svensk förmåga? Vilka risker innebär en sådan utveckling?

Det finns således behov av en bredare överblick, som sträcker sig över fler sektorer än vad som ryms i denna studie. Ett första steg vore därför att genomföra en mer fullständig inventering av existerande och planerade internationella avtal med potentiell betydelse för krishantering och civilt försvar. Detta skulle till exempel kunna genomföras genom uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter, uppdrag till de olika samverkansområdena eller som aspekter i sektorsvis beredskapsplanering.

En sådan inventering bör även omfatta avtal vilka inte explicit nämner kris och höjd beredskap, men som kan ha betydelse i sådana situationer. Likaså bör internationella avtal och beroenden i flera led inventeras. En kommersiell underleverantörs internationella avtal och samarbeten kan till exempel vara lika intressanta som de beroenden som huvudleverantören av varan eller tjänsten har.

En sådan utökad inventering kan sedan ligga till grund för en analys av hur olika kategorier av internationella avtal och samarbeten behöver utformas. I detta kan ingå att avgöra hur vilja och förmågan att uppfylla avtalen även i störda förhållanden kan säkras.

EU:s stora betydelse för tillgången till varor och tjänster i Sverige kan kräva en särskild analys, till del byggd på den ovan föreslagna inventeringen. För varje sektor och delsektor behöver en rad frågor beröras, som exempelvis graden av integration och ömsesidigt beroende, trovärdigheten i form av vilja och förmåga till leveranser även i störda förhållanden samt hur dessa aspekter kan påverkas. Om den väv av samarbeten som Sverige har med EU:s medlemsstater och med de nordiska grannländerna kan säkras även i störda förhållanden så innebär det ett stort steg mot ökad svensk robusthet. Sådan utveckling kommer emellertid även att ställa omvända krav på svensk trovärdighet i form av vilja och förmåga till leveranser till andra länder i samma störda förhållanden.

Referenser

Aftonbladet 24/1 2018. Efter Rysslands aggression – krishandelsavtal dammas av. Författad av Pär Karlsson.

<https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/xR4qpG/efter-rysslands-aggression--krishandelsavtal-dammas-av>. Hämtad 9/10 2018.

Bailes Alyson J. K. & Carolina Sandö 2014. Nordic cooperation on civil security: The ‘Haga’ process 2009-2014. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI.

Dagens Medicin 23/5 2013. Sjuka tvingades ur Ecmo-maskinen. Författad av Sara Rörbecker. <https://www.dagensmedicin.se/artiklar/2013/05/23/sjuka-tvingades-ur-ecmo-maskinen/>. Hämtad 2018-11-20.

Energimyndigheten 2016. Handledning för beredskapslagring av olja. ET 2016:09.

Energinet 2006. Avtal om driften av det sammankopplade nordiska kraftsystemet (Systemdriftavtal). Tillgänglig på Internet:

https://docstore.entsoe.eu/Documents/Publications/SOC/Nordic/System_Operation_Agreement_Swedish_official_signed_version.pdf.

Engvall Johan, Eva Hagström Frisell, Madelene Lindström 2018. Nordiskt operativt försvarssamarbete: Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter. FOI Rapport 4628. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI.

Försvarsberedningen 2007. Säkerhet i samverkan. DS 2007:46. Stockholm:

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet. Tillgänglig på Internet:

<https://www.regeringen.se/49bb64/contentassets/a4f990ca682b4badb1781124cef5240b/sakerhet-i-samverkan-ds-200746>

Försvarsberedningen 2017. Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025. Stockholm: Regeringskansliet, Försvarsdepartementet. Tillgänglig på Internet:

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/ds-201766/>

Försvarsministeriet odaterad. Försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige.

https://www.defmin.fi/Sverige_Finland. Hämtad 19/11 2018.

Hagström Frisell, Eva & Sundberg, Anna 2018 Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige. FOI Memo 6397. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI.

Hultqvist, P. 2018 *Tal av Peter Hultqvist på Folk och Försvars Rikskonferens 2018*, hämtat 2018-12-06 från <https://www.regeringen.se/tal/2018/01/tal-av-peter-hultqvist-pa-folk-och-forsvars-rikskonferens-2018/>.

Jonsson K. Daniel 2018. Typfall 5: Ut dragen och eskalerande gråzonsproblematik. Komplettering av hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar. FOI Memo 6338. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

KBM 2005. Svensk krisberedskap i internationellt samarbete. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

Knutsson Richard, Sara Frosth, Sara Ehre, Anna Lindberg, Annelie Sundin, Sara Garbom, Catarina Nilsson & Cecilia Dahlberg 2009. Hot och risker i livsmedelskedjan: Resurslaboratorium för beredskapsdiagnostik. *Livsmedel i fokus* nr 1.

MSB 2014. Förbättrade möjligheter för stöd inom Norden: Samordnad utveckling av praktiska förutsättningar för stöd mellan de nordiska länderna vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. MSB 2014-4934. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

Nato 2018. Civil preparedness. Strategic Areas.
https://www.nato.int/cps/em/natohq/topics_49158.htm?selectedLocale=en.
Hämtad 19/11 2018.

Nordefco 2009: Memorandum of understanding between the Ministry of defence of the Kingdom of Denmark and the Ministry of defence of the Republic of Finland and the Ministry for foreign affairs of Iceland and the Ministry of defence of the Kingdom of Norway and the Government of the Kingdom of Sweden on Nordic defence cooperation. Tillgänglig på Internet:
<http://www.nordefco.org/Files/nordefco-mou.pdf>

Näringsdepartementet 2011. Förordning 2011:931 om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare. Stockholm: Regeringskansliet.

Prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig på Internet:
<https://www.regeringen.se/49bb68/contentassets/cb067245a37f4875bbe215911fd552bf/fortsatt-fornyelse-av-totalforsvaret>

Prop. 2008/09:140. Ett användbart försvar. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig på Internet:
<https://www.regeringen.se/contentassets/1236f9bd880b495f8a9dd94ce1cb71de/ett-anvandbart-forsvar-prop-200809140>

Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Stockholm: Regeringen. Tillgänglig på Internet:
<https://www.regeringen.se/49c857/contentassets/266e64ec3a254a6087ebe9e413806819/proposition-201415109-forsvarspolitik-inriktning--sveriges-forsvar-2016-2020>

Rapeli Merja & Olli Haikala 2014. Den nordiska beredskaps- och samarbetsmodellen. *Finska Läkaresällskapets Handlingar* 174(1).

Regeringen 2017. Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF. Ju2017/05646/SSK. Stockholm: Regeringskansliet.

Tillgänglig på Internet:

<https://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Internationellt/Raminstruktion-2017.pdf>

Regeringen 2018. Regeringens deklaration vid 2018 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 14 februari 2018. Utrikesminister Margot Wallström.

<https://www.regeringen.se/49170e/contentassets/bf6301faf78d475ca01a8f432e0bfb15/utrikesdeklarationen-2018-svenska>. Hämtad 19/11 2018.

Regjeringen 2011. Den nordiske solidaritetserklæringen. Oslo: Regjeringen.

Tillgänglig på Internet:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordisk-samarbeid/den_nordiske_solidaritetserklaeringen.pdf

SCB 2017. El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen 2016, Definitiva uppgifter.

Statistiska Meddelanden EN 11 SM 1701. Örebro: Statistiska centralbyrån.

SCB 2018. Utrikeshandel, export och import av varor januari–december 2017, i löpande priser. Statistiska Meddelanden HA 22 SM 1801. Örebro: Statistiska centralbyrån.

Socialstyrelsen 1986. Sluten kroppssjukvård i krig. Socialstyrelsen redovisar 1986:3. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 1989:107. Svensk Utrikeshandel: Betänkande av utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen. Stockholm: Utrikesdepartementet. Tillgänglig på

Internet:

<https://lagen.nu/sou/1989:107?attachment=index.pdf&repo=soukb&dir=download>

SPBI 2018. Branschfakta 2018. https://spbi.se/wp-content/uploads/2018/11/SPBI_branschfakta_2018-uppdat-181015.pdf

Hämtad 2018-11-21.

Stoltenberg Thorvald 2009. Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk:

Forslag overlevert de nordiske utenriksministere på ekstraordinært nordisk utenriksministermøte. Oslo 9 februari 2009. Tillgänglig på Internet:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordiskrapport.pdf>

UFöU 2016. *Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet betänkande*

2015/16:UFöU4 Samförståndsavtal om vädlandssöd. Stockholm: Riksdagen.

Westemar Berthold 1982. Ekonomiskt försvar i omvandling. Stockholm:

Centralförbundet folk och försvar.

Bilagor

Bilaga 1: Avtal inom sjukvårdssektorn

Namn	Partners	Typ	Allmän inriktning
Internationella hälsoregle- mentet (IHR) 2005 →	Medlems- länder inom WHO. FOHM har ansvaret att samordna bered- skapen och är utsedd till nationell kontaktpunkt sen 2015.	Konkret assistans Regle- rande	Det internationella hälsoreglementet är ett legalt bin- dande ramverk för medlemsländerna inom WHO. Syf- tet är att förebygga, förhindra och hantera gränsöver- skridande hälsohot. IHR bygger på ett nationellt och internationellt samarbete för att så tidigt som möjligt upptäcka och begränsa spridningen av smittsamma sjukdomar och ämnen som kan utgöra ett internation- ellt hot mot människors hälsa, både inom Sverige och över gränserna till andra länder. IHR omfattar samtliga allvarliga hälsohot, inklusive CBRN, oavsett om dessa sprids avsiktligt eller oavsiktligt. IHR är en del av det svenska krishanteringssystemet och en rad myndig- heter har ansvar för att förebygga och hantera händel- ser med farliga ämnen inom respektive sektor. De hot som faller inom ramen för IHR sträcker sig över samt- liga dessa områden. Den aktör som normalt har ansva- ret för ett område har det både under en nationell kris och under en IHR-relaterad händelse. (www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/krisberedskap/ihr-internationella-halsoreglementet)
Nordiska hälsobered- skapsavtalet/ Svalbardgrup- pen 2002 →	Danmark, Finland, Norge, Sverige, Färöarna, Grönland, Åland	Kunskaps- höjande	Syftet med avtalet är att skapa en grund för samarbete mellan de nordiska länderna för att förbereda och ut- veckla hälso- och sjukvård vid hantering av kriser och katastrofer, inklusive naturkatastrofer och incidenter kopplade till radioaktiv strålning samt biologiska och kemiska agens. Länderna åtar sig att: på begäran bistå varandra i den utsträckning de kan göra det, informera varandra om de åtgärder de planerar att initiera som kan ha betydelse för de övriga nordiska länderna, främja samarbetet i nationella lagar och förordningar, främja utbyte av erfarenheter och samarbete om kom- petensutveckling, hålla varandra informerade om för- ändringar i landets beredskapsplaner.
Global Health Security Agenda (GHSa) 2014 →	Ett växande partnerskap med över 64 nationer, in- ternationella organisat- ioner, icke- statliga aktö- rer	Kunskaps- höjande	Samarbetet hjälper till att bygga ländernas kapacitet att kunna skapa en trygg och säker värld mot infekti- ons- sjukdomar och höja den globala hälsosäkerheten som en nationell och global prioritet. GHSa driver ett multi- lateralt och multisektoralt tillvägagångssätt för att stärka både den globala kapaciteten och nationernas kapacitet att förebygga, upptäcka och reagera på infektionssjukdomar hos människor och djur. (ghsagenda.org/about)

Medical Emergency Corps 2016 →	Deltagande länder i European Emergency Response Capacity	Konkret assistans	Öka tillgången på läkare och medicinsk utrustning för nödsituationer samt möjliggöra bättre planering och förberedelser. Är en del av European Emergency Response Capacity. Norge, Tyskland, Belgien, Spanien, Estland, Tjeckien, Nederländerna, Finland, Sverige och Italien deltar. (ec.europa.eu/echo/what-we-do/civil-protection/european-medical-corps_en)
European Medical Teams (EMT) 2010→	Medlems- länder i WHO	Konkret assistans Kunskaps- höjande	EMT-initiativet hjälper organisationer och medlemsstater att bygga upp kapaciteten och stärka hälso- och sjukvårdssystemen genom att samordna utplaceringen av kvalitetssäkrade medicinska team i nödsituationer. Initiativet innebär att mycket fokus läggs på att nå fram till platser där hjälpen behövs på kortast möjliga tid. EMT är grupper av vårdpersonal (läkare, sjuksköterskor, paramedicinska etc.) som behandlar patienter som drabbats av en nödsituation eller katastrof. De kommer från regeringar, välgörenhetsorganisationer (icke-statliga organisationer), militärer och internationella organisationer. Visionen är att bevara hälsa och rädda liv med uppdrag att minska förlusten av liv och förebygga funktionshinder vid plötsliga katastrofer genom snabb implementering och samordning av EMT. (teams-project.eu ; who.int/hac/techguidance/preparedness/emergency_medical_teams/en)
EU 1082 2013 →	EU:s med- lemsstater, Europeiska kommis- sionen	Kunskaps- höjande Konkret assistans	Syftet är att stödja samarbete och samordning mellan medlemsstaterna för bättre förebyggande och kontroll av spridning av allvarliga sjukdomar hos människor över medlemsstaternas gränser. Syftet är också att bekämpa andra allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa för att bidra till en hög nivå på skyddet för folkhälsan i unionen. (ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/decision_serious_crossborder_threats_22102013_sv.pdf)
EU:s civila krislager 2018 →	EU:s medlems- länder	Konkret assistans	Det nya EU-lagret kommer bland annat innehålla fordon, säkerhetsutrustning, IT-utrustning, satellittelefoner, sjukvårdsutrustning, läkemedel och hjälmar och har kapacitet att inom 30 dagar förse 200 personer med nödvändig utrustning för att starta upp en ny insats. Avtalet innebär också att MSB får uppdraget att utveckla ett IT-system för hantering av materiel och transporter till, från och mellan olika EU-insatser och ge möjlighet att samla statistik som kan delas med medlemsstaterna. Planer finns även på att utveckla moduler för HR, inköp och ekonomi. Lagret kommer placeras i Kristinehamn. (msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/MSB-och-EU-har-skrivit-under-avtalet-om-EUs-civila-krislager/)

EU:s hälso- och säkerhetskommitté	Två relevanta projekt:		
Stöd för hälso-säkerhet, beredskapsplanering och kris-hantering i EU, EU:s anslutnings-länder och grannländer	Direktstöd till WHO. EU:s medlemsstater Anslutnings-länder och grannländer.	Projekt Kunskaps-höjande.	Europeiska kommissionen och WHO:s regionala kontor för Europa har samarbetat kring ett gemensamt projekt för att utveckla verktyg som ska göra det möjligt för EU och dess grannländer att systematiskt utvärdera kapaciteten för deras hälsovårdssystem. Detta för att kunna vidta åtgärder vid kris- och nödsituationer. Vid projektets utvecklades en uppsättning verktyg för att kunna utvärdera kapaciteten för hälsovårdssystem vad gäller krishantering samt en relaterad utvärderingsform. Verktygen testades i sju länder och tillhandahåller praktisk vägledning för utvärdering och utveckling av planer. Detta ska öka beredskapen vid nödsituationer. (euro.who.int/en/publications/abstracts/strengthening-health-system-emergency-preparedness-toolkit-for-assessing-health-system-capacity-for-crisis-management-part-1-user-manual-2012)
Kvalitets-säkringsövningar och nätverkande för upptäckt av mycket smittsamma patogener (QUANDHIP)	21 länder däribland Sverige ingår.	Projekt Kunskaps-höjande	Genom att bygga på kunskapen från två EU-finansierade nätverk (EUP4Lab och EQaDeba) förstärker QUANDHIP den EU-omfattande kapaciteten för att identifiera mycket smittsamma patogena bakterier och virus. Genom projektet inrättas ett permanent nätverk av sakkunniga diagnoslaboratorier i över 20 länder. Nätverket utbyter diagnostikpraxis, organiserar kvalitetssäkringsövningar och utbildning för specialister, samt utvecklar operativa förfaranden. På så sätt ska det öka kapaciteten och säkerställa samordnade insatser vid gränsöverskridande utbrott av mycket smittsamma patogener. (emerge.rki.eu/Emerge/EN/Content/Quandhip/quandhip_node.html)
Emergency Response Coordination Centre (ERCC) 2014 →	Medlemsländer i EU samt Island, Makedonien, Montenegro, Norge, Serbien och Turkiet.	Kunskaps-höjande Konkret assistans	Verkar inom Europeiska kommissionens avdelning för civilskydd och humanitärt bistånd. Samordnar snabbare svar för katastrofer både inom och utanför Europa. Har kapacitet att hantera flera nödsituationer i olika tidszoner samtidigt. Samlar och analyserar information i realtid om katastrofer, övervakar risker, planerar för utplacering av experter, team och utrustning. Kontaktmyndighet i Sverige är MSB. (ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en)
EU:s patient-rörlighetsdirektiv 2008 →	EU:s medlemsstater	Konkret assistans	Syftar i första hand till att utveckla den inre marknaden genom att skapa ett tydligare rättsläge för patienters rätt till ersättning för planerad vård i andra EU-länder. (riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/fakta-pm-om-eu-forslag/patientrorlighetsdirektivet_GV06FPM134)

Europeiska Läkemedelsmyndigheten (EMA) 1995 →	EU:s medlemsländer	Reglerande	EMA:s huvuduppgift är att godkänna och övervaka läkemedel i EU. Läkemedelsföretagen ansöker hos EU-kommissionen om ett godkännande för försäljning. Om tillståndet beviljas kan de sälja sitt läkemedel i alla EU- och EES-länder. EMA har ett nära samarbete med EU-ländernas tillsynsmyndigheter och kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet i det europeiska tillsynsnätverket för läkemedel. Man har även kontakter med patienter, vårdpersonal och universitet. (europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ema_sv)
International Council of Harmonisation of Technical Requirements for Pharmaceuticals for Human Use (ICH)	Medlemsländer i EU. Oklart om det är alla är bara några.	Kunskaps-höjande Reglerande	Samlar myndigheter och läkemedelsindustrin för att diskutera vetenskapliga och tekniska aspekter av läkemedelsregistrering. ICH:s uppgift är att uppnå större harmonisering över hela världen för att säkerställa att läkemedel som är säkra, effektiva och högkvalitativa är utvecklade och registrerade på det mest resurseffektiva sättet. (ich.org/about/mission.html)
International Coalition of Medicines Regulatory Agencies (ICMRA)		Kunskaps-höjande	Är en frivillig, strategiskt samordnande grupp av tillsynsmyndigheter som arbetar tillsammans för att hantera nuvarande och kommande medicinska och säkerhetsrelaterade utmaningar, ge vägledning för områden och aktiviteter som är gemensamma för tillsynsmyndigheternas uppdrag, identifiera områden för potentiella synergier samt där det är möjligt, utnyttja befintliga beslutsfattare och resurser. ICMRA tillhandahåller stöd för förbättrad kommunikation, informationsdelning, krishantering och adressering av lagstiftningsfrågor. (icmra.info/drupal/en/aboutus)
Heads of Medicine Agencies (HMA)		Reglerande	Är ett nätverk för nationella läkemedelsmyndigheter som ansvarar för reglering av läkemedel inom EES. HMA samarbetar med European Medicines Agency (EMA) och Europeiska kommissionen. HMA:s huvudsakliga uppgifter är att bland annat ta upp viktiga strategiska problem för nätverket, till exempel utbyte av information och IT-utveckling, fokuserar på utveckling, samordning och konsistens i det europeiska läkemedelsreglerande systemet och säkerställer effektiv användning av resurser. (hma.eu)

Avtal om gränssamverkan inom prehospital akutsjukvård 2011 →	Norrbottens läns landsting, Helse Nord RHF, Lapin och Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt och Oulu/ Uleåborgs universitetssjukhus.	Konkret assistans	Samarbete över gränserna i syfte att förebygga och bistå varandra med assistans vid exempelvis olyckshändelser. Syftet är därför att förbättra tillgängligheten av prehospitabla akutsjukvårdsresurser för befolkningen och besökare i gränsområdena. De resurser som anges i detta avtal är bemannade vägambulanser och ambulanshelikoptrar samt övriga resurser inom prehospital akutsjukvård. Avtalet omfattar både stora olyckor, där de befintliga resurserna inte räcker till, och livshotande sjukdomstillstånd hos en enskild medborgare, där en resurs på den andra sidan nationsgränsen bedöms ha kortare insatstid. De deltagande aktörerna kan välja att försena eller neka deltagande i insatser om de nationella resurserna är upptagna.
Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM) 2011 →	Ägs av MSB som har avtal med SAS och VLL (Västerbottens läns landsting).	Konkret assistans	Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM) är en resurs som kan användas vid större olyckor, katastrofer eller terroristattacker för att transportera sjuka och skadade. SNAM kan användas både nationellt och internationellt när samhällets ordinarie resurser inte räcker till. Ingår sen 2016 i European Emergency Response Capacity (EU:s frivilliga resurspool). Om insatsen är möjlig, önskvärd och om det finns finansiering kan MSB efter samråd med Socialstyrelsen besluta att genomföra insatser inom detta avtal. (msb.se/snam)
Samverkansavtal mellan Sverige och Norge gällande ambulanshelikoptersjukvård 2014 →	Landsting i gränsområden på norska och svenska sidan	Konkret assistans	Syftet med avtalet är att säkra en hög kvalitet på den akutmedicinska beredskapen i gränsområdet mellan Norge och Sverige. Det är avtalsparternas intention att utnyttja existerande ambulanshelikopter- och sjukhusresurser utan att hindras av nationsgränsen. Avtalet följer de hälsopolitiska intentionerna från Nordisk Hälsoberedskapsavtal 2002. Avtalet omfattar händelser där användning av annat lands ambulanshelikopter ger väsentligt snabbare hjälp än användning av egna resurser. Kan användas bland annat för stora olyckor, katastrofer eller händelser som hotar samhällets säkerhet eller infrastruktur, då grannlandets ambulanshelikopter innebär ett viktigt bidrag i hjälparbetet. Avtalet är inte tvingande, vilket innebär att parterna kan neka att ge assistans. (Västra Götalandsregionen "Handlingar till mötet i Vänersborg med regionstyrelsen för Västra Götalandsregionen", 25 mars 2014, tillgänglig online: https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/1b81727a-c173-41c0-9ea3-57a528ba5a60/Handlingar%20RS%20140325,%2023-38.pdf?a=false&guest=true)

Bilaga 2: Avtal inom energisektorn

Namn	Partners	Typ	Allmän inriktning
Nordic Energy Regulators (NordREG)	Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige	Reglerande	Ett samarbete som under flera år har ägnats åt att utveckla den nordiska elmarknaden. NordREG har under senare år fokuserat på att lägga fram rekommendationer så att en nordisk detaljhandel ska kunna uppnås. En gemensam nordisk detaljhandel med en leverantörcentrerad marknadsmodell medför fördelar som effektivitetsvinster, ökad kundvänlighet och mer konkurrens på den nordiska marknaden. Projektet för en gemensam nordisk detaljhandel är på frivillig basis, därför behöver den ett starkt politiskt stöd. Nordiska ministerrådet och Energi-marknadsgruppen (EMG) tillhandahåller projektkoordinator för projektet. (ei.se/Documents/Projekt/Nordisk slutkundsmarknad/NordREG/_Work_Program_2014.pdf)
The North Seas Countries Offshore Grid Initiative (NSCOGI) 2010 →	Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Sverige, Storbritannien	Kunskaps-höjande	Regionalt samarbete mellan 10 länder för att underlätta den samordnade utvecklingen av ett elnät i Nordsjöområdet. Det syftar till att maximera effektiv och ekonomisk användning av förnybara energiresurser samt infrastrukturinvesteringar. Samarbetet formades genom ett samförståndsavtal 2010 och stöds av energiministerierna, tillsynsmyndigheter och överföringssystemoperatörer i de deltagande länderna och Europeiska kommissionen. Sedan 2016 har samarbetet integrerats i den nya <i>Political Declaration on energy cooperation between the North Seas Countries</i> . Samarbetet syftar även till att stärka energisamarbetet mellan länderna, förbättra förutsättningarna för utvecklingen av vindkraft till havs, säkerställa en hållbar, säker och prisvärd energiförsörjning i området. (msp-platform.eu/practices/north-seas-countries-offshore-grid-initiative-nscogi)
IEP-avtalet (beredskaps-lager) 1975 →	29 länder	Reglerande Konkret assistans	International Energy Agency (IEA) är ett internationellt energiorgan inrättat för att genomföra IEP-avtalet. Avtalet är en överenskommelse mellan 29 länder om ett gemensamt energiprogram. Avtalet kräver bland annat att varje medlemsland lagrar motsvarande 90 dagars nettoimport. Oljelagrens storlek för försörjningskriser bestäms en gång per år av Energimyndigheten som fastställer vem som är lagringsskyldig samt hur omfattande den enskilda lagringen ska vara. Uppbyggnad av nationella oljelager i medlemsländerna och ett system för att fördela tillförseln av olja på ett rättvist sätt mellan medlemsländerna i bristsituationer samt upprätta ett gemensamt informationssystem. (energimyndigheten.se/trygg-energiforsorjning/olje--och-drivmedelsberedskap/beredskapslagring-av-olja ; riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-

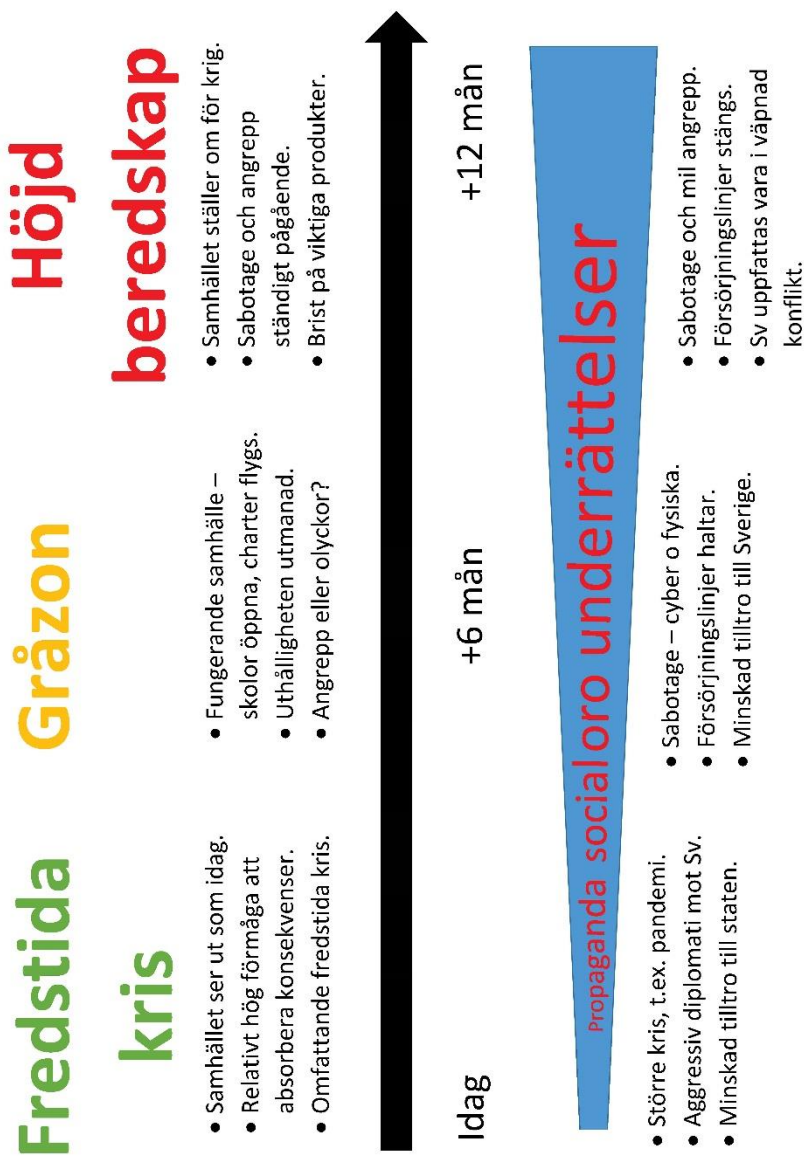
			forfattningssamling/forordning-2012873-om-beredskapslagring-av-olja_sfs-2012-873)
Förslag på samarbete inom elkrisberedskap	Medlemsländer i EU	Kunskaps-höjande Konkret assistans	Förslag på samarbete initierat 2016. Officiellt namn: Proposal for a Regulation of the Europeans Parliament of the Council on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC I förordningen fastställs regler för samarbete mellan medlemsstaterna för att förhindra och förbereda hanteringen av olika elkriser genom solidaritet och öppenhet med beaktande av de krav som finns på en konkurrenskraftig inre elmarknad.
Nordiskt beredskapsforum (NordBER) – Letter of Intent 2010 →	Sverige, Norge, Finland, Danmark, Island	Kunskaps-höjande	Har identifierat att det finns ett behov av samarbete för beredskapen inom energisektorn mellan de nordiska energi- och energisäkerhetsmyndigheterna samt TSOs (transmission system operators). På grundval av detta har de myndigheter och bolag som deltar kommit överens om att genomföra ett utökat, målorienterat och konkret samarbete för beredskap för den nordiska energisektorn. Inom NordBER sker utbyte av information och erfarenheter mellan parterna om frågor relevanta för energisektorns beredskapsplanering. Beredskapsplaneringen måste också genomföras för den övergripande nordiska energisektorn som ett tillägg till det nationella nödarbetet. Samarbetet har som mål att ge en god förståelse mellan parterna om ländernas beredskapsplanering och krishantering; främja effektiv kommunikation mellan parterna i en krissituation genom att skapa ett kontaktnät och bättre samordning; skapa förutsättningar för samordning av gemensamma projekt som är relevanta för energisektorns beredskapsplanering och krishantering; bidra till att producera och sprida relevant information och därigenom bidra till ökat samarbete mellan de berörda parterna. Parterna kommer att sträva efter att delta så mycket som möjligt i samarbetet och att uppnå de beskrivna målen. Varje part kommer också agera inom ramen för sin egen nationella kompetens och är inte skyldig att acceptera ytterligare åtaganden som NordBER beslutar om.
Överenskomelse om samarbete mellan energitillsynsmyndigheter 2013 →	ACER och ESMA	Reglerande Kunskaps-höjande	Officiellt namn: Memorandum of Understanding concerning the consultation and cooperation regarding their regulatory responsibilities in relation to EU wholesale energy markets. Samarbete mellan ACER (byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter) och ESMA (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten). Syftet är att skapa en allmän ram för samråd och samarbete mellan ACER och ESMA för att underlätta fullgörandet av deras regleringsansvar.

Överenskom- melse mellan nordiska och baltiska myn- digheter och Nord Pool 2014 →	Nordic and Baltic national regulatory Authorities (NRAs), Nord Pool Spot (NPS)	Reg- lerande	Officiellt namn: Multilateral Memorandum of Understanding between the Nordic and Baltic National Regulatory Authorities (NRAs) and Nord Pool Spot (NPS) concerning cooperation and coordination of market monitoring, information sharing and investigation/ enforcement under Regulation (EU) No. 1227/2011 of the European Parliament and of the Council on wholesale energy market integrity and transparency (REMIT). Syftet är att främja en effektiv och samordnad övervakning av energimarknaden som avses i REMIT och ACER-vägledningen. NRA:s och NPS ska bland annat samarbeta för att övervaka energimarknaden. Ett stort antal punkter beskrivs i dokumentet om vad samarbetet går ut på.
The Agency for the Cooperation of Energy Regulators 2016 →	Medlems- stater i EU	Kunskaps- höjande	Officiellt namn: Memorandum of Understanding between the Agency for the Cooperation of Energy Regulators and the Competent Authorities pursuant to Article 8(1) of Regulation (EU) No 347/2013 Syftet med detta samförståndsavtal är att upprätta ett ramverk inom vilket the Agency for the Cooperation of Energy Regulators och de berörda myndigheterna kan utbyta information för att förbättra effektiviteten i uppfyllandet av deras skyldigheter.
Europaparle- mentets och rådets förord- ning (EU) nr 944/2010 av den 20 oktober 2010 om åtgärder för att trygga naturgas- försörjningen och om upp- hävande av rådets direktiv 2004/67/EG 2010 →	Medlems- stater i EU (Myndig- heter och naturgasfö- retag)	Regle- rande	Förordningen syftar till att visa gaskunderna att alla nödvändiga åtgärder vidtas för att säkerställa en kontinuerlig gasförsörjning, särskilt i samband med svåra klimatförändringar och i händelse av avbrott. Syftet är även att trygga gasförsörjningen genom att en väl och kontinuerligt fungerande inre marknad för naturgas säkerställs, genom att det blir möjligt att vidta extraordinära åtgärder när marknaden inte längre kan leverera den nödvändiga försörjningen av gas och genom tydligt fastställt och fördelat ansvar mellan naturgasföretag, medlemsstaterna och unionen avseende både förebyggande åtgärder och åtgärder till följd av faktiska avbrott i försörjningen. För att stärka solidariteten mellan medlemsstaterna i händelse av en kris på unionsnivå, och framför allt för att hjälpa medlemsstater med mindre gynnade geografiska eller geologiska villkor, bör medlemsstaterna ta fram solidaritetsåtgärder och krisplaner bör upprättas.

Bilaga 3: Avtal inom livsmedelssektorn

Namn	Partners	Typ	Allmän inriktning
European Food Safety Authority (EFSA) 2002 →	EU:s medlemsstater, EU:s institutioner	Kunskaps-höjande	Ger oberoende vetenskapliga råd om livsmedelskriser. EFSA ansvarar för livsmedels- och fodersäkerhet, nutrition, djurs hälsa och välbefinnande, växtskydd. EFSA ska inhämta vetenskapliga data och sakkunskap, ge oberoende och aktuella vetenskapliga råd om livsmedelssäkerhet, samarbeta med EU-länder, internationella organ och andra parter. (europa.eu/european-union/about-eu/agencies/efsa_sv)
Nordic Biopreparedness Forum 2015 →	Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige	Kunskaps-höjande	Målet var att etablera ett samarbete mellan myndigheter och institut som ansvarar för folkhälsa, veterinärmedicin, livsmedelssäkerhet samt försvarsforskning och försvarsmedicin. Alla dessa parter har intresse i att kunna utföra analyser av olika provtyper vid förekomst av allvarlig smitta eller vid misstanke om kontaminering med högpatogeta biologiska agens. I fokus ligger den laborativa förmågan, kapaciteten och beredskapen för att kunna genomföra analyser för att påvisa mikroorganismer som orsakar allvarlig sjukdom och som måste hanteras på säkerhetslaboratorium. Föreslagna framtida aktiviteter: utbyte av referensmaterial, personalutbyte, gemensam metodutveckling. (msb.se/RibData/Filer/pdf/28214.pdf)
Material Transfer Agreement – ISP	Medlemsstater i EU.	Konkret assistans	Avtal som används för att förvärva olika slags forskningsmaterial inom bland annat veterinärmedicin och ibland även data som utvecklats av ideell, statlig och privat industri. Ofta är dessa material en nödvändig del av ett forskningsprojekt och är endast tillgängliga från en enda källa. (isp.se/pda/export-och-overforing/eu-generella-exporttillstand/)

Bilaga 4: Gråzonsscenario



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se