



Nato och svensk civil beredskap

Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning

Daniel K Jonsson, Ester Veibäck

Daniel K Jonsson, Ester Veibäck

Nato och svensk civil beredskap

Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline
Requirements och svensk energiförsörjning

Titel	Nato och svensk civil beredskap– Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning
Title	NATO and Swedish Civil Preparedness
Rapportnr/Report no	FOI-R--4937--SE
Månad/Month	Mars
Utgivningsår/Year	2020
Antal sidor/Pages	86
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Energimyndigheten
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr/Project no	E13654
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Omslagsbild: Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg och Sveriges försvarsminister Peter Hultqvist, 7 september 2017. Foto: Arno Mikkor / EU2017EE Estonian Presidency (Creative Commons, CC BY 2.0)

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. 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.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Sverige är en aktiv deltagare i Natos civila krisberedskapsarbete *Civil Emergency Planning* (CEP), där Natos baskrav, *NATO Baseline Requirements* (NBR), har utvecklats. Detta berör bl.a. energiförsörjningen.

NBR syftar till att förbättra Nato-medlemmarnas och partnerskapsländernas förmågor som bidrar till ökad samhällelig resiliens. Detta bidrar bl.a. till att etablera avskräckning och trösklar mot angrepp samt möjliggör värdlandsstöd.

Rapporten belyser Natos civila krisberedskapsarbete och bidrar med insikter om hur arbetet med NBR kopplar till motsvarande befintliga nationella processer i Sverige, i synnerhet de som berör trygg energiförsörjning. Vidare diskuteras praktiska, strategiska och politiska mervärden och potentiella problem, som kan följa av användandet av NBR inom krisberedskapen och totalförsvaret. Avslutningsvis föreslås en metodik som kan användas av enskilda civila myndigheter för att skapa ett förhållningssätt till NBR.

Nyckelord: Nato, Nato och Sverige, Natos civila krisberedskapsarbete, Natos baskrav, resiliens, avskräckning, trösklar, värdlandsstöd, civilt försvar, totalförsvaret, energi, energiförsörjning, försörjningstrygghet, energikrishantering

Summary

Sweden is an active partner in NATO Civil Emergency Planning (CEP), also including the development of NATO Baseline Requirements (NBR). Among other aspects, NBR includes resilient energy supplies.

The purpose of NBR is to improve member and partner states' capabilities for increased national resilience. Apart from making host nation support possible, resilience also has a deterring effect on potential aggressors.

In the report, NATO Civil Emergency Planning, is briefly described, as well as how the work with NBR relates to corresponding national processes in Sweden, in particular those related to energy security. Moreover, practical, strategical and political benefits and potential problems following the use of NBR in Swedish crisis preparedness and total defence are discussed. Finally, a proposed methodology for Swedish authorities on how to relate to NBR is presented.

Keywords: NATO, NATO and Sweden, NATO Civil Emergency Planning (CEP), NATO Baseline Requirements, resilience, deterrence, host nation support, civil defence, total defence, energy, energy supply, energy security, energy crisis management

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
2	Bakgrund	9
2.1	Sverige och Nato – en komplex men nära relation	9
2.2	Natos väg mot resiliens	15
3	Natos baskrav (NBR) i korthet.....	18
4	Reflektioner kring NBR:s utveckling och hur Sverige kan beröras	23
5	NBR:s grundläggande syften	29
5.1	Skapa resiliens	29
5.2	Etablera avskräckning och trösklar	31
5.3	Möjliggöra värdlandsstöd.....	38
6	Trygg energiförsörjning i Sverige i relation till NBR/energi.....	48
6.1	NBR och energi	48
6.2	Svensk energipolitik kopplat till trygg energiförsörjning	50
6.3	Krisberedskap och civilt försvar i Sverige i korthet	52
6.4	Energikrishantering och policyutvärdering kopplat till EU och IEA	55
6.5	Jämförelse mellan NBR och andra styrprocesser.....	57
7	Potentiella nyttor och problem med NBR	64
7.1	Direkt och indirekt nytta	64
7.2	Potentiella problem	68
8	Metodik för att skapa förhållningssätt till NBR	72
9	Avslutning: behov av kunskapsutveckling.....	76
	Referenser.....	78

1 Inledning

En grundpelare i svensk säkerhets- och försvarspolitik är att Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra. Det handlar om EU, de nordiska länderna, vissa utpekade bilaterala relationer (Finland och USA) och inte minst Nato. På det civila beredskapsområdet är Sverige aktivt i Natos civila krisberedskapsarbete *Civil Emergency Planning* (CEP), där Natos baskrav, *NATO Baseline Requirements* (NBR), som är indelade i sju områden, för samhällelig resiliens har utvecklats.

NBR kan närmast beskrivas som en pågående sammanhållen utvecklingsprocess snarare än ett ramverk med ett fastställt innehåll. NBR berör en rad samhällsfunktioner och -sektorer, varav en är energiförsörjningen. Denna rapport är skriven på uppdrag av Energimyndigheten med syfte att belysa Natos civila krisberedskapsarbete och bidra till kunskapsutveckling avseende hur arbetet med NBR kopplar till motsvarande befintliga nationella processer, i synnerhet på energiområdet. Detta inte minst för att NBR under de senaste åren har fått en allt större roll i den pågående totalförsvarsutvecklingen och inte minst i planeringen för civilt försvar.

Sverige har av Nato fått ta del av en NBR-enkät rörande frågor som utvärderar resiliensen bland allierade och partners. Ett svar på enkäten bereddes av departementen inom Regeringskansliet och skickades till Nato i juni 2019. En enkät med frågor rörande resiliensen skickades den 5 augusti 2019 till ett antal partnerländer, däribland Sverige. Ansvariga departement har tagit denna enkät till sina respektive berörda myndigheter och det svenska svaret kommer att ingå i den rapport om *State of Civil Preparedness* som kommer att redovisas vid försvarsministrarnas (allierade och partners) möte i juni 2020.

Målet med föreliggande rapport är att det ska underlätta för enskilda myndigheter att skapa sig ett aktivt och medvetet förhållningssätt till NBR och därmed utnyttja dess potential till ökad nationell resiliens. Därmed blir det också enklare att i framtiden fullgöra avrapporteringar av ovan nämnt slag – inte bara i termer av relevanta och korrekta svar, utan även med fördjupad förståelse för vad NBR syftar till och varför vissa frågor ställs men inte minst också förbättrade förmågor. För det är ju trots allt det som är det väsentliga, att använda NBR som vägledning och 'benchmarking' för ökad samhällelig resiliens.

Förutom tillgänglig litteratur och policydokument baseras rapportens underlag på en kontinuerlig arbetsdialog med Energimyndigheten samt på intervjuer med representanter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap med relevant kunskap inom området.

I kapitel 2 ges en bakgrund i termer av utvecklingen av relationen mellan Sverige och Nato, huvudsakligen utifrån ett historiskt perspektiv, liksom motsvarande utveckling för arbetet med civil beredskap inom Nato.

Kapitel 3 beskriver NBR, men endast översiktligt på grund av vissa sekretessförhållanden.

Kapitel 4 innehåller reflektioner över NBR:s framtida utveckling och hur Sverige kan komma att påverkas.

I kapitel 5 tar vi ett steg tillbaka och diskuterar NBR:s grundläggande syften i termer av att skapa resiliens, att etablera avskräckning och trösklar, samt att möjliggöra värdlandsstöd.

I kapitel 6 relateras NBR till arbetet med trygg energiförsörjning i Sverige, i synnerhet avseende ett antal styr- eller uppföljningsmekanismer. Här analyseras på vilket sätt dessa styrmekanismer, samt den rapportering som ska ske kopplat till dem, ligger i linje med, förstärker eller möjligen går på tvärs mot NBR.

Kapitel 7 utgör rapportens diskussion i form av potentiella nyttor och problem förknippade med NBR. Denna diskussion omfattar både allmänna och sektorsneutrala frågeställningar och vissa mer energispecifika aspekter.

I kapitel 8 föreslås en metodik för att skapa ett förhållningssätt till NBR. Metodiken är tänkt att användas av myndigheter som "hjälp till självhjälp".

I kapitel 9 avslutas rapporten med några exempel på behov av framtida kunskapsutveckling avseende NBR, resiliens och värdlandsstöd.

2 Bakgrund

I detta kapitel ges en bakgrund till Sveriges relation med Nato samt hur resiliens blev en del av Natos begreppsapparat. Avsnittet 2.1 *Sverige och Nato – en komplex men nära relation*, är en allmänt hållen historisk beskrivning från och med slutet av det kalla kriget, med tyngdpunkt på samspelet på de politiska och militära arenorna medan avsnittet 2.2 *Natos väg mot resiliens*, kortfattat belyser Natos civila krisberedskapsarbete, främst under de senaste tre decennierna.

2.1 Sverige och Nato – en komplex men nära relation

Sverige är inte medlem i den Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) men har, och har haft, ett speciellt och nära men ändå omväxlande förhållande. Under 1900-talets kalla krig var Sverige otvetydigt en del av den västliga gemenskapen men framhöll samtidigt sin neutralitet.¹ I allt väsentligt var målet inte svensk neutralitet i sig, utan att bevara freden för svensk del, det vill säga att hålla Sverige utanför krig i allmänhet och stormaktskonflikter i synnerhet. Oavsett så handlade Sveriges säkerhetspolitiska hållning under efterkrigstiden varken om en självklar och kontinuerlig neutralitet eller om en konsekvent neutralitet.²

I backspegeln kan neutraliteten i mångt och mycket ses som en nationell konstruktion och i vissa avseenden till och med som innehållande ett anslag av mytbildning.³ Sveriges neutralitet var aldrig fastslagen i några internationella traktat och Sverige gjorde såväl gradvis som fläckvis tydliga avsteg från den så kallade neutraliteten. Ett problem med neutraliteten som begrepp var att Sverige egentligen inte var neutralt i fred, eftersom det var en hållning som avsåg agerande i händelse av krig, men den salufördes politiskt som en sådan fredstida hållning till den svenska allmänheten.⁴ Inte långt efter Berlinmurens fall blev det dessutom allmänt känt att Sverige hade haft ett nära men varierande samarbete

¹ Om svensk neutralitet, se t.ex. Ove Bring 2008. *Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia*. Atlantis; Wilhelm Agrell 1994. *Alliansfri – tills vidare – Ett svenskt säkerhetsdilemma*. Natur och Kultur; Bo Hugemark 1986a. *Försvar för neutralitet – Några perspektiv på utvecklingen sedan 1945*, i Hugemark (red.), *Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitisk 1809-1985*. Norstedts

² Niklas H. Rossbach 2019, kapitel 1 i Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson, *Civilt försvar i gråzon*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4769--SE

³ Se t.ex. Max Liljefors och Ulf Zander 2005. *Der Zweite Weltkrieg und die Schwedische Utopie*, i Monika Flacke (red.), *Mythen der Nationen. 1945 – Arena der Erinnerungen*. Deutschen Historischen Museums, s. 567-592

⁴ Olof Kronvall och Magnus Petersson 2012. *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945-1991*. Santérus Academic Press Sweden, s. 121-123

med västmakterna under kalla kriget.⁵ Snarare än ett hemligt samarbete med Nato, som institution betraktad, utgjordes det primärt av bilaterala samarbeten med de nordiska Nato-grannländerna Norge och Danmark samt med nära allierade vänner såsom Storbritannien och USA. Detta gav Sverige sammantaget inofficiell status som Natos ”17:e medlem”.⁶

Sverige med i Partnerskap för fred

Det första svenska officiella närmandet till Nato kom 1994 när Sverige, samtidigt som Finland, upptogs i Nato-initiativet Partnerskap för fred (*Partnership for Peace*), PFF. Inför EU-medlemskapet 1995 övergav Sverige officiellt terminologin *policy of neutrality* till förmån för *non-alignment*, dvs. militärt alliansfri, och regeringen sade sig dessutom inte vilja lägga hinder i vägen för att EU gick vidare i utvecklingen av en gemensam försvarspolitik, vilket Wilhelm Agrell har kallat ”en fullständig omläggning av hela den svenska säkerhetspolitiken”.⁷ Sverige utverkade heller inte något undantag avseende den ökade integrationen på det försvars- och utrikespolitiska området inom ramen för den europeiska gemenskapen.⁸

Sveriges deltagande i PFF konkretiserades under den senare delen av 1990-talet dels genom att Sverige intensifierade arbetet med att övergå till Nato-standarder för ökad militär interoperabilitet, dels genom svenskt deltagande i Nato-ledda insatser med start på Balkan. Sedan dess har Sverige bidragit i de flesta större Nato-operationer, exempelvis ISAF (*International Security Assistance Force*) i Afghanistan.

De svenska insatserna och det svenska engagemanget har varit internationellt uppskattat och bidragit till epitet som ”semi-allied”⁹, ”allied partner”¹⁰ och ”functional member”¹¹.

⁵ Se t.ex. Robert Dalsjö 2006. *Life-Line Lost. The Rise and fall of 'Neutral' Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West*. Santérus; Mikael Holmström 2011. *Den dolda alliansen*. Atlantis

⁶ Ann-Sofie Dahl 2018. *Det svenska militära västsamarbetet. Från "sjuttonde medlemslandet" till NATOs bästa partner*, i Björn Badersten, Jakob Gustavsson, Maria Strömvik (red.), *Det gränslösa samtalet*. Vänbok till Magnus Jerneck. Statsvetenskaplig tidskrift

⁷ Wilhelm Agrell 1994. *Alliansfri – tills vidare – Ett svenskt säkerhetsdilemma*. Natur och Kultur, s. 30

⁸ Detta svenska vägval utvecklas i Hanna Ojanen, Gunilla Herolf, Rutger Lindahl 2000. *Non-alignment and European Security Policy – Ambiguity at Work*. The Finnish Institute of International Affairs och Bonn: Institut für Europäische Politik, s. 176-180

⁹ Johan Engvall, Eva Hagström Frisell och Madeleine Lindström 2018. *Nordiskt operativt försvarssamarbete. Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4628--SE

¹⁰ Magnus Petersson 2017. *The Allied Partner: Sweden and NATO through the Realist-Idealist Lens*, i Andrew Coffrey (ed.), *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership*. Palgrave Macmillan

¹¹ Ann-Sofie Dahl 2019a. *Sweden: A "Functional Member" of NATO?* Royal Danish Defence College. Brief September 2019

Svensk solidaritet

Den utdragna skilsmässan från neutraliteten bekräftades genom undertecknandet (2007), ratificeringen (2008) och ikraftträdandet (2009) av Lissabonfördraget som inte minst stärkte den EU-gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken:

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. Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.¹²

Solidaritetsförklaringen gäller alla medlemsländer i EU, även om skrivningen i den andra meningen brukar anses ge alliansfria stater viss rätt att avstå från principen. Den sista meningen brukar anses ge Natos principer företräde, bland annat att bara i undantagsfall och begränsat stötta icke-medlemsländer.¹³

Sverige manifesterade Lissabonfördraget genom att utfärda en alldeles egen solidaritetsförklaring där man avskriver sig möjligheten att avstå från ovan nämnd princip (andra meningen i citatet ovan), med ett samtidigt förväntansfullt medskick om att de andra EU-länderna som också är Nato-medlemmar inte bara i undantagsfall och begränsat ska stötta Sverige:

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. Sverige bör därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.¹⁴

Solidaritetsförklaringen är intressant eftersom den är en specifik svensk utfästelse, vid sidan av EU:s, och på så sätt understryker att det som torgfördes som den traditionella neutraliteten, i ett kalla krigshänseende, verkligen härmed var övergiven även utifrån ett rent nationellt perspektiv.¹⁵ Men trots att det kalla kriget sedan länge är över och Sverige inte bara har blivit EU-medlem och underkastat sig solidaritetskrav utan även har utfärdat en egen solidaritetsförklaring i linje med ”att bygga säkerhet tillsammans med andra”¹⁶, så lever ändå neutraliteten på något vis kvar i det allmänna medvetandet, men

¹² Europeiska unionens officiella tidning 2007. *Lissabonfördraget. Om ändring av fördraget om Europeiska Unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen (2007/C 306/01)*, artikel 42.7

¹³ Försvarsdepartementet 2013. *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet*. Rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete. Fö 2013:B

¹⁴ Regeringen 2009. *Ett användbart försvar*. Prop. 2008/09:140, s. 9. Solidaritetsförklaringen återfinns även i Regeringen 2015a. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Prop. 2014/15:109, s. 8

¹⁵ Se Niklas H. Rossbach 2019, kapitel 1 i Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson, *Civilt försvar i gråzon*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4769--SE

¹⁶ Försvarsberedningen 2017. *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. Försvarsdepartementet, Ds 2017:66, s. 25

även i mer initierade sammanhang. Som Niklas Roszbach uttrycker det så ”hemsöker ’neutraliteten’ ibland debatter om säkerhetspolitik i allmänhet, och medlemskap i Nato i synnerhet”¹⁷.

Sverige närmar sig Nato

Det gradvisa närmandet till Nato såväl politiskt som på myndighetsnivå har fortgått under 2000-talet. Försvarmaktens deltagande i Nato-ledda *Operation Unified Protector* i Libyen 2011, samt deltagande i Natos *Crisis Management Exercise* samma år, gav Sverige ytterligare ett smeknamn i Nato-kretsar: ”partner number one”.¹⁸ Även svenska civila myndigheter manades av regeringen till ökad Nato-samverkan avseende det civila krisberedskapsarbetet inom ramen för PFF¹⁹ (vilket beskrivs och diskuteras mer fördjupat i avsnitt 2.2 och kap. 4).

Åren innan 2014 var distinktionen mellan partners och allierade mest en formalitet utifrån ett Nato-perspektiv, men i och med den ryska aggressionen gentemot Ukraina förändrades Natos fokus snabbt från internationella insatser, långt borta någonstans, till medlemsexklusiv kollektiv säkerhet baserad på Nato-fördragets Artikel 5.²⁰ Helt plötsligt började det spela roll om man var medlem eller inte och svenskarna möttes i vissa fall av stängda dörrar.²¹ Men i och med de ökade spänningarna i Östersjöregionen stod det ganska snart klart för Nato-högkvarteret att behovet av samarbete med dess två nordiska partners måste intensifieras snarare än begränsas. Redan i september 2014 lanserades samarbetsformatet *Enhanced Opportunities Partnership* (EOP), som förutom Sverige och Finland också erbjöds Australien, Jordanien och Georgien. EOP etablerades och utökades med bland annat delning av underrättelser och lägesbild samt ytterligare förbättrad militär interoperabilitet.²² Samarbetet är individualiserat och skräddarsytt utifrån respektive EOP-lands behov och EOP betraktas som Natos ”gold card”.²³

¹⁷ Niklas H. Roszbach 2019, kapitel 1 i Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Roszbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson, *Civilt försvar i gråzon*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4769--SE, s. 7. Roszbach ger bl.a. följande exempel i debatten: Anders Björnsson (red.) 2015. *Försvaret Främst – En antologi om hur Sverige kan och bör försvara sig*. Celanders förlag; Anders Björnsson och Sven Hirdman (red.) 2014. *Bevara Alliansfriheten – Nej till Nato-medlemskap! – en antologi om Sveriges säkerhetspolitik*. Celanders förlag

¹⁸ Ann-Sofie Dahl 2012. *Partner number one or NATO ally twenty-nine? Sweden and NATO post-Libya*. NATO Defense College, Research Paper No. 82

¹⁹ Regeringens raminstruktioner 2011 (Fö2011/315/SSK) och 2013 (Fö2013/2298/SSK). Rådande raminstruktion är Regeringen 2017a. *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*. Ju2017/05646/SSK

²⁰ Nato 1949. *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C. 4 april 1948

²¹ Ann-Sofie Dahl 2019b. *NATO. Historien om en försvarsallians i förändring*. Historiska Media

²² Pauli Järvenpää 2016. *Strengthening NATO's Partnerships: The Enhanced Opportunities Program*. International Centre for Defence and Security, Estonia

²³ Ann-Sofie Dahl 2019a. *Sweden: A "Functional Member" of NATO?* Royal Danish Defence College. Brief September 2019

2014 var också året då Sverige undertecknade det så kallade värdlandsstödsavtalet med Nato som sedermera antogs av riksdagen 2016. Försvarsdepartementet konstaterar i samband med antagandet av värdlandsstödsavtalet att:

Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Nato är den enda organisationen som har en utvecklad förmåga för ledning och genomförande av krävande militära insatser.²⁴

Aspekter kring värdlandsstöd, liksom värdlandsstödsavtalet, diskuteras vidare i avsnitt 5.3.

År 2017 förlängdes EOP till 2021 men för Sveriges del var det långt ifrån självklart. Den svenska tveågsenheten inför FN:s kärnvapenförbudsavtal mötte stark kritik från såväl Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg som nyckelallierade och kylde tillfälligt ner relationen mellan Sverige och Nato.²⁵ Samtidigt blossade en tämligen polariserad inhemsk debatt upp i Sverige. Sverige röstade först för kärnvapenförbudet i FN 2017. Frågan bordlades sedan i en utredning som i januari 2019 rekommenderade att Sverige *inte* borde skriva på avtalet,²⁶ vilket bekräftades av regeringen sommaren 2019.²⁷

Vid sidan av den svenska politiska välviljan gentemot Nato, bred svensk representation i olika delar av Nato-systemet samt svenskt deltagande i Nato-insatser manifesteras det svenska Nato-samarbetet idag inte minst genom en mycket frekvent övningsverksamhet. Detta har på senare tid intensifierats exempelvis via övningarna *Trident Juncture 2018*, *Arctic Challenge 19* och *BALTOPS 19*. Ann-Sofie Dahl hävdar att det framför allt är de påtagliga svenska bidragen till Nato-ledda övningar som har inneburit att Sverige betraktas som en ”functional member”.²⁸

²⁴ Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. Ds 2015:39, s. 28-29

²⁵ Se t.ex. Ann-Sofie Dahl 2019a. *Sweden: A "Functional Member" of NATO?* Royal Danish Defence College. Brief September 2019

²⁶ Utrikesdepartementet 2019a. *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*. www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/01/utredning-av-konsekvenserna-av-ett-svenskt-tilltrade-till-konventionen-om-forbud-mot-karnvapen/ [2019-12-02]. Noterbart är polariseringen bland tillfrågade remissinstanser där många sådana antingen starkt förordade att Sverige inte borde tillträda konventionen respektive att Sverige verkligen borde tillträda konventionen. Se remissvar: Utrikesdepartementet 2019b. *Remiss av utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*. www.regeringen.se/remisser/2019/02/remiss-utredning-av-konsekvenserna-av-ett-svenskt-tilltrade-till-konventionen-om-forbud-mot-karnvapen/ [2019-12-02]

²⁷ Utrikesdepartementet 2019c. *Regeringens fortsatta arbete för kärnvapennedrustning*. 12 juli 2019, www.regeringen.se/artiklar/2019/07/regeringens-fortsatta-arbete-for-karnvapennedrustning/ [2019-12-02]

²⁸ Ann-Sofie Dahl 2019a. *Sweden: A "Functional Member" of NATO?* Royal Danish Defence College. Brief September 2019, s. 6

Sammanfattningsvis: Sverige står nära men är inte med

Sammanfattningsvis har Sverige mer än ett nära samarbete med Nato men omfattas inte av säkerhetsgarantierna i Natos Artikel 5. Sverige tillhör ett av de mest aktiva länderna i olika Nato-sammanhang och närvarar regelbundet vid det Nordatlantiska rådet, som är försvarsalliansens högsta politiska organ, men har ingen röst i själva beslutsfattandet. Sverige och Finland utgör för Nato viktiga strategiska partner, inte minst som delar av Natos konfliktavhållande och avskräckande roll i Östersjöområdet. Samtidigt är Sveriges militära förmåga och möjlighet att bidra till gemensam säkerhet begränsad och Sverige lever inte upp till Nato-ambitionen om försvarsutgifter på två procent av BNP.

Sverige kan idag anses förlita sig på ett antal samverkande säkerhetsdoktriner. Det handlar om Lissabonfördragets solidaritetsförklaring och gemensamma försvarsklausul²⁹, den ensidiga svenska solidaritetsförklaringen³⁰, samt den så kallade Hultqvistdoktrinen.

Hultqvistdoktrinen brukar tolkas som ett uttryck hur att bilaterala allianser ska ersätta det som förloras genom (Nato-)alliansfriheten, för att Sverige ska kunna leva upp till devisen att säkerhet ska byggas tillsammans med andra. I detta sammanhang lyfts ofta samarbetet med USA fram:

Regeringen har den uppfattningen att den transatlantiska länken är avgörande för Europas säkerhet och bör stärkas. Sveriges bilaterala samarbete med USA är viktigt och bör fördjupas. Det handlar om interoperabilitet, övning och utbildning, materielsamarbete, forskning och internationella operationer.³¹

Detta med just det ”bilaterala” är centralt för att förstå den nuvarande svenska politiska hållningen. Det kan därför vara stor (politisk) skillnad om samverkan sker med Nato som institution betraktad, eller om samverkan sker med enskilda eller flera av Nato-länderna.

Det finns inget som idag tyder på att den svenska säkerhetspolitiska hållningen gentemot Nato, vad gäller samverkan och medlemskap, är på väg att förändras. Den svenska tvehågsenheten förefaller kvarstå.³² Möjligen kan behov som uppstår i de civila delarna av den svenska återupptagna totalförsvarsplaneringen vara en aspekt som kan komma att påverka den fortsatta relationen mellan Sverige och Nato.

²⁹ Europeiska unionens officiella tidning 2007. *Lissabonfördraget. Om ändring av fördraget om Europeiska Unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen (2007/C 306/01)*, artikel 42.7

³⁰ Regeringen 2009. *Ett användbart försvar*. Prop. 2008/09:140, s. 9. Solidaritetsförklaringen återfinns även i Regeringen 2015a. *Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Prop. 2014/15:109, s. 8

³¹ Peter Hultqvist 2015. *Sveriges militära samarbete med USA måste fördjupas*. DN Debatt 2015-08-31

³² En fördjupad analys av Sverige som fast i ett utrikes- och säkerhetspolitiskt ingenmansland görs av Robert Dalsjö 2017a. *Trapped in the Twilight Zone. Sweden between Neutrality and NATO*. The Finnish Institute of International Affairs. FIIA Working paper 94, April 2017

2.2 Natos väg mot resiliens

De senaste decennierna har Sveriges krishanteringssystem internationaliserats, främst inom ramen för FN, EU och nordiskt samarbete liksom inom Nato-partnerskapet.³³ Sverige har deltagit i Natos civila krisberedskapsarbete (*Civil Emergency Planning*, CEP) sedan partnerskapet 1994. CEP kan betraktas som den för partnerländer mest öppna och inkluderande delen av Natos verksamhet.

Utvecklingen av Natos civila krisberedskapsarbete under de senaste decennierna kan grovt sett beskrivas som två parallella spår som sedan 2014 har närmat sig varandra.

Det ena spåret är Natos försvarsplanering som inkluderar civila resurser, vilket är besläktat med, men har en något snävare innebörd jämfört med, den svenska totalförsvarsplaneringen. Huvudsaklig uppbärare för det spåret är Nato som institution betraktad. Sedan början av 1950-talet har Nato såväl påtalat behovet av som aktivt stöttat den civila beredskapen bland de allierade baserat på Artikel 3 i Nato-fördraget, som stipulerar att medlemmarna ska:

[...] maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.³⁴

Under större delen av kalla kriget var Natos civila försvarsplanering både välorganiserad och välfinansierad men minskade avsevärt i omfattning under 1990-talet.³⁵

Det andra spåret, som ursprungligen är en spinn-off från den civila försvarsplaneringen, handlar om en i tydligare bemärkelse *civil* kris- och katastrofhanteringsplanering med syfte att lindra konsekvenser av inträffade händelser. Här kan de enskilda allierade staterna och partnerskapsländerna sägas vara sina egna huvudmän eftersom den civila krisberedskapen huvudsakligen ska vara en nationell angelägenhet. Samtidigt har Nato, som institution, underlättat möjligheten till operativt samarbete exempelvis genom inrättandet av EADRCC (*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*) som en del av Natos internationella stab. EADRCC etablerades 1998 med främsta syfte att koordinera hjälpinsatser i allierade och partnerskapsländer, exempelvis sök- och räddningsstyrkor, NBC³⁶-expertis samt hälso- och sjukvårdsresurser. Transport- och evakueringsfrågor fick också en uttalad stor betydelse.³⁷ Inte minst efter

³³ Se t.ex. Helén Jarlsvik 2003. *Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--0899--SE; Anders Norén 2014. *Civil krisberedskap genom Nato*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4037--SE; Camilla Eriksson, Pär Eriksson och Johanna Wahrenberg 2018. *Internationella avtal och samarbeten med relevans för civilt försvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4650--SE

³⁴ Nato 1949. *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C. 4 april 1948

³⁵ Wolf-Diether Roepke, Hasit Thankey 2019. *Resilience: the first line of defence*. NATO Review 27 februari 2019

³⁶ Nukleära, biologiska och kemiska ämnen

³⁷ Nato 2001. *NATO's role in Disaster Assistance*. Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre

terrorangreppen mot USA den 11 september 2001 fick detta spår inom utvecklingen av Natos civila krisberedskap ett uppsving.³⁸ Åtgärder mot terrorism blev överhuvudtaget en mer högprioriterad fråga för Nato än tidigare.³⁹

Formellt sett utgår Nato CEP från de fem uppgifterna;⁴⁰

- civilt stöd till alliansens insatser under Artikel 5
- stöd till insatser som inte genomförs under Artikel 5
- stöd till nationer i samband med kriser
- stöd till nationer avseende att skydda befolkningen från effekterna av massförstörelsevapen
- samarbete med partnerländer inför och under katastrofer.

Nato CEP har till uppgift att samla in, analysera och sprida information om nationell planering för att möjliggöra en effektiv användning av civila resurser i samband med kriser, liksom att skapa förutsättningar för allierade och partnerländer att stödja varandra vid kris och konflikt.

Under såväl slutet av 1990-talet som under 2000-talets första decennium utgjordes Natos civila beredskapsarbete till stor del av civilt understöd till militära konflikthanteringsinsatser i tredje land, exempelvis på västra Balkan⁴¹ samt i Afghanistan och i Irak, vilket också har berört partnerländer som Sverige.⁴² Detta har också inneburit en tämligen tydlig geografisk uppdelning mellan de två tidigare nämnda utvecklingsspåren, civil krishantering respektive civil försvarsplanering. Den förstnämnda handlade främst om planering av åtgärder på allierades och partnerländers territorium. Under de år då internationella insatser var i fokus var samarbete kring det sistnämnda något som planerades för att genomföras utanför Nato-ländernas territorium. Sedan den ryska aggressionen mot Ukraina 2014, när Nato vänder hem och återtar fokus på medlemskollektiv säkerhet, har utvecklingsspåren än mer närmat sig varandra. Detta inte minst för att kunna hantera hotet från hybridkrigföring, cyberangrepp m.m.

³⁸ Se t.ex. Nato 2003. *CEP Action Plan for the improvement of civil preparedness against possible attacks against the civilian population with chemical, biological or radiological agents: implementation report*. EAPC/SCEPC/D2003/6

³⁹ Nato 2002. *Partnership Action Plan against Terrorism*. Prag 21-22 november 2002

⁴⁰ Anders Norén 2014. *Civil krisberedskap genom Nato*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4037--SE

⁴¹ Nato 1999. *Assessment of EADRCC activities and procedures during the Kosovo crisis*. Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre; Nato 2001. *NATO's role in Disaster Assistance*. Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre

⁴² Helén Jarlsvik 2003. *Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--0899--SE

Att resiliensbegreppet dyker upp när de två utvecklingsspåren närmar sig varandra är fullt logiskt. Snävt tolkat handlar Artikel 3 om robusthet att stå emot angrepp medan resiliens brukar förstås bredare och även omfatta hantering av effekter och återställd funktionalitet (resiliensbegreppet diskuteras vidare i avsnitt 5.1).

På rådsmötet i Warszawa 2016 åtog sig ledarna för Nato-länderna att förbättra medlemsländernas nationella resiliens genom att sträva efter att uppnå baskrav för civil beredskap inom sju olika områden (som diskuteras mer fördjupat i kapitel 3).⁴³ Åtagandet motiverades i första hand av den försämrade säkerhetssituationen i allmänhet, inte minst på grund av det ryska agerandet i Ukraina liksom den Islamiska statens framfart i Mellanöstern. Man uppmärksammar en förändrad ”strategic environment” där inte minst användandet av maktmedel som riktas mot civilbefolkning och samhällsfunktioner, i termer av exempelvis hybridkrigföring, har blivit allt vanligare samt att militära operationer underlättas när de genomförs i ett i övrigt fungerande samhälle. Detta har medfört slutsatsen att det civila samhällets resiliens, i sammanhanget liktydigt med Natos baskrav, är ”the first line of defence”.⁴⁴

⁴³ Nato 2016a. *Commitment to enhance resilience*. Issued by the heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016

⁴⁴ Wolf-Diether Roepke, Hasit Thankey 2019. *Resilience: the first line of defence*. NATO Review 27 februari 2019

3 Natos baskrav (NBR) i korthet

Beskrivningarna i den inledande delen av detta kapitel baseras på underlag avseende Natos baskrav, *Nato Baseline Requirements* (NBR), som har tillhandahållits av Nato. Framtagandet av baskraven har främst gjorts inom de olika civila planeringsgrupperna (se avsnitt nedan) under Natos *Civil Emergency Planning Committee* (CEPC). Baskraven är under ständig utveckling och olika versioner fastställs och godkänns av CEPC. Den i skrivande stund senaste versionen är från augusti 2019⁴⁵, vilken ersätter 2018 års version⁴⁶, vilken är en operationalisering av tidigare riktlinjer (*guidelines*)⁴⁷. Dokumenten har av Nato delgivits samtliga 28 medlemsländers, liksom utvalda partnerländers, regeringar och berörda myndigheter. Förutom till Sverige och Finland spreds den senaste NBR-dokumentationen från 2019 till partnerskapsländerna Georgien, Israel, Jordanien, Nordmakedonien, Schweiz och Ukraina.

Dessa dokument förknippas med sekretess. Att vi ändå använder dokumenten som referenser i denna rapport behöver därför kommenteras och motiveras:

Dokumentet är klassade som *Nato Unclassified* vilket innebär, för att vi ska följa Sveriges säkerhetsskyddsavtal med Nato, att dokumenten är under sekretess enligt Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), 15 kap. 1a § Internationellt samarbete. Lagen anger att ”sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ [...] om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs”.

FOI och andra rådfrågade myndigheter bedömer att vi i begränsad omfattning kan relatera till dessa för vår rapport centrala underlag utan att skada Sveriges relation med Nato. Vi väljer att göra det med försiktighet via tämligen svepande beskrivningar och utan att använda oss av direkta citat eller detaljangivelser.

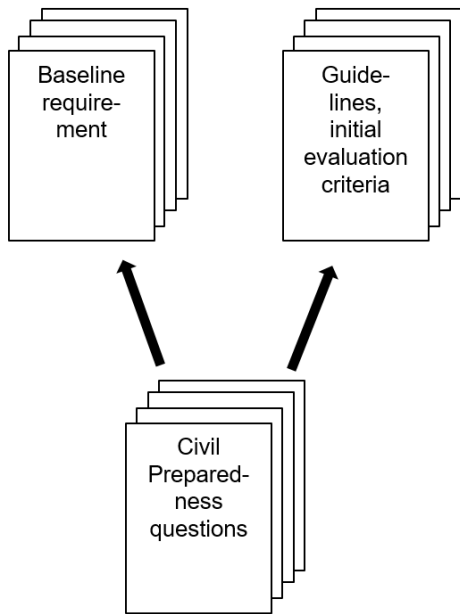
För svenska myndighetsrepresentanter som inte aktivt har deltagit i Nato CEP-arbete, men arbetat med NBR-avrapporteringen till regeringen, är det kanske inte självklart hur ovan nämnda dokument hänger ihop. Baskrav (*baseline requirements*) – målen som medlemsstaterna förväntas uppnå – och riktlinjer (*guidelines*) – hur man kan åstadkomma dessa – är olika saker men ändå nära besläktade. Riktlinjerna är inte obligatoriska att följa, men syftar till att stödja

⁴⁵ Nato 2019. *Release of the 2019 Civil Preparedness Questions of the Defence Planning Capability Survey to Selected Partners*. Civil Emergency Planning Committee (CEPC), Notice AC/98-N(2019)0026 (INV) (Nato Unclassified)

⁴⁶ Nato 2018. *Release of Civil Preparedness Questions in the 2017 Defence Planning Capability Survey to Selected Partners*. Civil Emergency Planning Committee (CEPC), Notice AC/98-N(2018)0009 (Nato Unclassified)

⁴⁷ Exempelvis Nato 2016b. *Factsheet on Baseline Requirements for National Resilience and Resilience Guidelines*. Civil Emergency Planning Committee (CEPC), Notice AC/98(IP)N(2016)0002 (Nato Unclassified)

länderna i sina självskattningar av förmåga. Frågorna (*civil preparedness questions*) omfattar både baskrav och riktlinjer (se Figur 1).



Figur 1: Natos baskrav, riktlinjer och uppföljningsfrågor är nära sammanflätade men ändå olika.

De sju baskravsområdena

De till antalet sju områdena med olika baskrav beskrivs visserligen som centrala men bör ändå ses som en del i den helhetsbedömning som görs av Nato- och partnerländernas civila beredskap och resiliens. Den dokumentation som Nato släpper till partnerskapsländerna framhåller också övergripande krishanteringsaspekter avseende exempelvis sektorsövergripande beroenden, övergripande ansvarsförhållanden avseende centrala myndigheter och nationella strategier.

Den allmänna frågedelen berör också på olika sätt aspekter som resurser till civil beredskap, involvering av privata aktörer, civil-militär samverkan och säker kommunikation.

De sju baskraven är följande:

1. Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner,⁴⁸

handlar grovt sett om att kontinuerligt kunna leda landet, vilket ställer krav på fungerande kommunikationer och beslutsvägar. Detta är ett krav som inte exklusivt handlar om svårigheter vid ett konventionellt militärt angrepp utan även vid hybridangrepp med inslag av informationskrigföring. Utan fungerande beslutsfattande och ledning kan befolkningens förtroende för regering och myndigheter undermineras, vilket kan försvåra militära operationer. I Sverige, som utövar delegerad ledning, handlar kravet inte bara om regering och centrala myndigheter utan berör även exempelvis samtliga bevakningsansvariga myndigheter och länsstyrelser.

2. Effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser,⁴⁹

berör främst lokala och regionala befolkningsrörelser inom landet, det vill säga internflyktingar, men också flyktingströmmar över nationsgränser. Massrörelser kan lokalt utarma befintliga resurser och förnödenheter, skapa social oro och ordningsstörningar, försvåra militära operationer samt blockera transporter. Detta krav berör såväl transporter och logistik som inkvartering och skydd.

3. Hantering av stora masskadeutfall,⁵⁰

har som dimensionsgrund konventionellt väpnat angrepp, CBRN⁵¹-krigföring och stora terrorangrepp. Förutom det uppenbara, att ha vårdkapacitet att kunna ta hand om många skadade, är detta en fråga om försörjningstrygghet avseende läkemedel och sjukvårdsmateriel.

4. Resilient energiförsörjning,⁵²

betonar energiförsörjningens grundläggande funktion för samhällets resiliens. Baskravet om resilient energiförsörjning diskuteras vidare i avsnitt 6.1.

5. Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning,⁵³

berör bristsituationer, avbrott i distribution och kontaminering av mat och vatten. Kravet är kopplat till andra krav, eftersom problem kan leda till exempelvis masskadeutfall, flyktingströmmar och minskat förtroende för regering och myndigheter.

⁴⁸ Assured continuity of government and critical governmental services

⁴⁹ Ability to effectively deal with uncontrolled movement of people

⁵⁰ Ability to deal with mass casualties

⁵¹ Kemisk, biologisk, radiologisk och nukleär

⁵² Resilient energy supplies

⁵³ Resilient food and water resources

6. **Resilienta civila kommunikationssystem,**⁵⁴

utgör, liksom energiförsörjningen, en möjliggörare för resiliens inom en rad sektorer. Kravet berör bland annat möjligheten till effektiv civil-militär samverkan och att kunna nå ut med information till befolkningen i en krissituation.

7. **Resilienta transportsystem,**⁵⁵

är ett tämligen detaljerat kravområde med fokus på militär logistik och möjligheter till transitering av och utgruppering av Nato-styrkor i olika konfliktsituationer.

Arbets- och planeringsgrupperna under Nato CEPC

De hittills fyra arbets- och planeringsgrupperna inom Nato CEPC är de som föreslagit formuleringar till respektive baskrav. Nato har under 2019 fattat beslut om att ändra i strukturen för planeringsgrupperna enligt följande:

- Civil Protection Group, med ansvar för säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner (1), samt effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser (2)
- Joint Health Group, med ansvar för hantering av stora masskadeutfall (3)
- Energy Planning Group, med ansvar för resilient energiförsörjning (4)
- Food and Agriculture Planning Group, med ansvar för resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning (5)
- Civil Communications Planning Group, med ansvar för resilienta civila kommunikationssystem (6)
- Transport Group (med tre undergrupper), med ansvar för resilienta transportsystem (7).

Regeringens raminstruktion från 2017⁵⁶ anger vilka myndigheter som ska delta i planeringsgrupperna och vilka som ska vara behjälpliga på olika sätt. Den nya kommittéstrukturen innebär sannolikt inga större förändringar i det avseendet, även om en uppdaterad raminstruktion kan förväntas.

⁵⁴ Resilient civil communication systems

⁵⁵ Resilient civil transport systems

⁵⁶ Regeringen 2017a. *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*. Ju2017/05646/SSK

De myndigheter som i dagsläget berörs direkt eller indirekt (baserat på raminstruktion från 2017) är:

- **Energi:** Energimyndigheten, Affärsverket Svenska kraftnät och Strålsäkerhetsmyndigheten.
- **Livsmedel:** Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt.
- **Hälso- och sjukvård:** Socialstyrelsen.
- **Transporter:** Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket.
- **Befolkningsrörelser:** Kustbevakningen, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.⁵⁷
- **Kommunikationssystem:** Post- och telestyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- **Politiskt beslutsfattande, centrala ledningsfunktioner:** Regeringskansliet.
- **Övriga utpekade stödmyndigheter:** Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan.

⁵⁷ Vi noterar att Migrationsverket inte är utpekade i raminstruktionen från 2017

4 Reflektioner kring NBR:s utveckling och hur Sverige kan beröras

NBR är som tidigare har beskrivits inte något helt nytt utan är frukten av integreringen av de olika utvecklingsspåren för civil beredskap, och då i synnerhet de allierades försvarsplanering. I dagens försämrade säkerhetsläge förefaller det logiskt att knyta de civila delarna av Nato närmare försvarsplaneringsprocessen, särskilt den militära logistikplaneringen. Ett av de praktiska huvudmotiven med NBR kan därmed sägas vara att strömlinjeforma försvarsplaneringen. De mer bakomliggande syftena med NBR kan dock sägas vara att genom förbättrad samhällelig resiliens etablera trösklar för angrepp liksom avskräckande mekanismer samt att möjliggöra värdlandsstöd. Dessa NBR:s grundläggande syften utvecklas i rapportens kapitel 5.

Det finns även andra syften eller åtminstone andra utifrån Natos perspektiv positiva sidoeffekter med NBR. Resiliens är högst relevant även för framtida kriser och Nato vill vara mer allmängiltigt relevant gentemot såväl EU som enskilda europeiska stater och inte endast förknippas med den yttersta försvarsgarantin.

I sin enklaste tolkning kan NBR ses som olika ingångsvärden för skydd av samhällsviktig verksamhet eller, ännu mer förenklat, en checklista inklusive verktyg för uppföljning. Det vill säga, man vill kunna identifiera strategiska förmågor, var brister finns och var insatser krävs. Men samtidigt bör NBR ses som en långsiktig process under kontinuerlig utveckling som behöver förfinas och anpassas utifrån dels de olika staternas förutsättningar och behov, dels hur hotbilderna förändras.

Även om NBR varken är en *quick fix* eller en helt färdigutvecklad verktygslåda så är det ändå ett sammanhållet koncept jämfört med EU-ländernas olika processer för krishanteringsplanering och krisberedskapsutveckling. Nato gör sig därmed mer relevant gentemot såväl EU som enskilda EU-länder och under senare tid har EU-Nato-samarbetet förätats då EU har varit representerade och haft föredragningar inom planeringskommittéer och liknande. Samarbetet har från såväl Natos som EU:s sida framhållits som viktigt.⁵⁸

Dessutom kan man anta att NBR underlättar förberedelser och förståelse för en av Natos stora knäckfrågor just nu – om Artikel 5 är tillämplig för en hybrid- eller gråzonssituation. Jämfört med den militära försvarsplanläggningen utgör NBR en mer generell och rymlig verktygslåda, som visserligen behöver fyllas

⁵⁸ Intervjuer med experter och tjänstemän på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

med fler förfinade verktyg. Det finns exempelvis en del som tyder på att framtida omarbetningar av det detaljerade innehållet i NBR kommer att kompletteras med betydligt fler aspekter kopplade till cyberproblematiken.⁵⁹ I detta sammanhang bidrar NBR till att tydligare koppla Natos Artikel 3 till Artikel 5.⁶⁰

Inom Nato är arbetet kring NBR i det närmaste en kontinuerlig process med regelbundna avstämningar. Under 2020 förväntas avstämningsrapporten *State of civil preparedness* med såväl helhetsbedömningar som nationella bedömningar som sedan utgör ett underlag för förbättringar.

Det har ännu inte fastslagits något strukturerat sätt att ta in NBR i Natos försvarsplanering men strukturförändringarna i arbets- och planeringsgrupperna (se föregående kapitel) samt nästa *State of civil preparedness report* kan antas utgöra en utgångspunkt för en sådan process. Detta kräver i praktiken en viss omorganisation inom Natos institutioner som innebär att de civila och de militära planeringsgrupperna knyts närmare varandra⁶¹ (vilket skulle kunna innebära komplikationer för Sverige, se nedan).

Om NBR huvudsakligen betraktas som krav för de allierade – där svaren på frågorna kopplade till NBR ska ses som indikationer på områden där mer insatser krävs – så kan man se partnerländernas svar som ett underlag för samarbetsområden inom ramen för partnerskapet. Ambitionsnivån för Sverige är därmed inte självklar och därför bör nyttan med engagemanget analyseras på såväl politisk nivå som hos enskilda myndigheter, även om insatserna anses ligga i linje med regeringens raminstruktion. Vidare bör det etableras en insikt om att den svenska tvehågsenheten inför Nato gör att Nato inte bjuder in svenska representanter i alla sammanhang. Med andra ord är det inte bara Sveriges inställning till Nato det handlar om utan även Natos inställning till Sverige.

Svenska politiska styrsignaler för deltagande i Nato-sammanhang

Sverige deltar frivilligt och kan välja att delta stötvis även om deltagande just nu sker kontinuerligt inom ramen för CEP och dess kommittéstruktur med svensk myndighetsrepresentation. Raminstruktionen från regeringen är också tydlig avseende den inriktningen, se exempel:⁶²

Sverige ska eftersträva en djupare politisk dialog med Nato kring säkerheten i vårt närområde och kring aktuella säkerhetsutmaningar i världen. Regeringen framhåller även att en fortsatt utvecklad dialog med Nato om det svenska försvarets reform, försvarsmaktsplanering och krisberedskap är prioriterat. [s. 1]

⁵⁹ Intervjuer med experter och tjänstemän på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁶⁰ Nato 1949. *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C. 4 april 1948

⁶¹ Intervjuer med experter och tjänstemän på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁶² Regeringen 2017a. *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*. Ju2017/05646/SSK

De möjligheter som ett differentierat partnerskap erbjuder för att bidra till insyn och inflytande, stärkt politisk dialog, bättre operativ effekt, kostnadseffektivitet och ökad interoperabilitet bör utnyttjas i full utsträckning. [s. 3]

Sverige ska eftersträva ökad svensk närvaro i relevanta Natostrukturer, bl.a. genom sekonderingar och andra former av tidsbegränsad tjänstgöring, liksom bidrag till de civila expertpoolerna. [s. 3]

Samtidigt förmedlar regeringsförklaringens övergripande politiska linje en något justerad styrsignal:

Sveriges säkerhetspolitiska linje ligger fast. Stabiliteten och säkerheten i norra Europa gynnas av vår militära alliansfrihet.⁶³

Regeringen fastslår visserligen i raminstruktionen att:

Sveriges samarbete med Nato sker på den militära alliansfrihetens grund.⁶⁴

Men bara för att man sätter detta på pränt så innebär det ju inte att medborgare och myndighetsrepresentanter inte kan uppfatta vissa dubbla signaler. Det innebär inte heller att halvpolitiska avvägningar i konkreta samarbetsforum blir enklare att göra för svenska myndighetsrepresentanter. Det är inte oproblematiskt att tjänstemän måste fundera över hur långt man kan gå inom ramen för ”att bygga säkerhet tillsammans med andra”⁶⁵ och samtidigt bejaka vår ”alliansfrihet”. Med tanke på det förväntade närmandet mellan Natos försvarsplanering och civila krisberedskapsarbete är det inte orimligt att fråga sig om en alliansfri stat verkligen kan delta i en allians försvarsplanering.

Sverige deltar, som sagt, på frivillig basis och NBR är visserligen inte heller styrande ens för de allierade. Den civila beredskapen är formellt sett fortfarande en nationell angelägenhet. NBR uttrycks i vissa sammanhang som *guidelines* men Nato kan, som sagt, inte ställa dessa som krav gentemot medlemsstaterna även om man som allierad dock förväntas följa dessa.⁶⁶ Detta är logiskt eftersom det inte bara handlar om den enskilda statens beredskap att hantera svåra påfrestningar utan också om möjligheten att stödja varandra och agera gemensamt i en konfliktsituation i enlighet med Natos Artikel 5.

Här finns en uppenbar koppling till det så kallade tvåprocentsmålet, dvs. den uttalade ambitionen att som enskild Nato-medlem lägga minst två procent av BNP på försvarsutgifter för att dels skapa gynnsamma förutsättningar för gemensam försvarsförmåga, dels se till att bördefördelningen blir någorlunda rättvis. Om dessa militära resurser sedan inte kan komma i bruk eftersom det civila samhällets stöd inte fungerar så är det ju en i någon mening bortkastad

⁶³ Regeringen 2019. *Regeringsförklaringen 10 september 2019*, s. 1

⁶⁴ Regeringen 2017a. *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*. Ju2017/05646/SSK, s. 1

⁶⁵ Regeringen 2015a. *Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Prop. 2014/15:109, s. 8

⁶⁶ Intervjuer med experter och tjänstemän på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

investering. Precis som tvåprocentmålet inte nås av ett antal Natomedlemmar kanske inte alla stater gör precis allt de kan för att möta kraven i NBR – men ambitionen är uttalad och grupstrycket är etablerat.

Mervärde för svenskt deltagande

Som icke-medlem kan svenskt deltagande i NBR-arbetet i viss mån ses som en handelsvara. Sveriges krisberedskap är högt ansedd och svenska inspel i Natos civila krisberedskapsarbete stärker det ömsesidiga förtroendet. Sverige är verkligen en partner som uppfattas som någon som har mycket att ge:

NATO engages several partners in its efforts to enhance resilience, as one element of cooperation that contributes to stability and security for the Alliance. Finland and Sweden, for example, have helped shape this area of NATO's work by actively sharing their national best practices with Allies.⁶⁷

Egennyttan i att delta för Sverige kan ses som att få ta del av, och i viss mån få vara med att utforma, en verktygslåda för krisberedskap och civilt försvar som inte enbart beror av de egna nationella resurserna. Här är också frågan om interoperabilitet central vad avser nyttan för Sverige. Militär-militär-samverkan, som främst berör Försvarsmakten, är ett etablerat område. Civil-militär samverkan, det vill säga i sammanhanget samverkan mellan svenska (civila eller militära) resurser och utländska (militära eller civila) resurser kräver också interoperabilitet i termer av standarder etc., liksom det gör för civil-civil-samverkan.

Interoperabilitet kan betraktas som en generell ”bra att ha-grej” men nyttan bör nog analyseras i ett betydligt mer specifikt sammanhang. Om interoperabilitets- och resiliensaspekterna vävs samman i just NBR så kan man på goda grunder hävda att NBR är förutsättningen för att Sverige ska kunna få militärt (och civilt) stöd i en konflikt- eller krigssituation, som förutsätter svenskt värdlandsstöd. Utifrån det perspektivet kan NBR ses som inte bara en kaka som Sverige kan plocka utvalda russin ur för att stärka den svenska krisberedskapen och det civila försvaret, utan snarare en central länk i Sveriges livlina i konflikt och krig. I det sammanhanget är det ännu en gång viktigt att påminna om att den svenska politiska tvehågsenheten inför Nato gör att det är rimligt att anta att Nato ständigt överväger nyttan med svenskt deltagande i olika Nato-aktiviteter, snarare än att det är självklart att vi alltid ska få vara med i alla sammanhang.

Totalförsvarsplaneringens närmande mot NBR

Den svenska totalförsvarsplaneringens närmande mot NBR har under senare år varit uppenbar. Detta har skett stegvis men är egentligen ingen självklarhet. Överhuvudtaget har internationaliseringen av den svenska krisberedskapen haft

⁶⁷ Wolf-Diether Roepke, Hasit Thankey 2019. *Resilience: the first line of defence*. NATO Review 27 februari 2019, s. 4

helt andra drivkrafter och motiv än det som ligger till grund för totalförsvaret, vilket visas av följande citat från 2003:

[...] att politik- och verksamhetsområdesindelningen [för krisberedskapen] skulle behöva anpassas till den internationella utvecklingen bör vägas mot behovet av att inte blanda samman totalförsvarsverksamhet – som har en tydlig folklig förankring och som dessutom motiverar särskilda befogenheter och fullmaktslagar – med annan verksamhet.⁶⁸

Ovanstående syn har dock förändrats, på grund av dels en förändrad syn på vad det svenska totalförsvaret egentligen är, dels den fortsatta internationaliseringen av svenskt försvar och krisberedskap, dels det försämrade säkerhetsläget. I en FOI-rapport från november 2014, som baseras på intervjuer med olika myndighets- och regeringskanslirepresentanter, framhålls bl.a. att det inom Natos krisberedskapsarbete finns en outnyttjad möjlighet att omsätta arbetet för att stärka Sveriges civila försvar. Detta sägs i synnerhet gälla de delar som rör hur samhället kan stödja försvarsansträngningarna och hur krigets effekter på samhället kan begränsas.⁶⁹

Regeringen fastslår också, några år senare, att samarbetet

[...] innebär för Sverige en möjlighet att utbyta erfarenheter och kunskap med Nato kring uppbyggnaden av totalförsvaret och totalförvarsplanering.

Vad gäller den svenska totalförvarsplaneringens närmande mot NBR så finns det tydliga synergier mellan NBR och de av MSB tidigare utpekade ”sju prioriterade områden”.⁷⁰ Det som formellt tydliggjorde NBR:s roll i totalförvarsutvecklingen var när MSB 2019 utkom med planeringsinriktningen för det civila försvaret⁷¹ och samtidigt bilade NBR-riktlinjerna⁷² (med benämningen ”Sju civila förmågor”).

Samgången mellan NBR och den svenska återupptagna totalförvarsplaneringen är dock inte självklar. Vi har alltså att göra med två tämligen unga processer (från 2016 respektive 2015) med intensivt utvecklingstryck, stora kunskaps- och investeringsbehov och en hotbild som i många avseenden måste betraktas som ett rörligt mål. Det är inte självklart att veta var detta landar. För tydlighets skull bör det också noteras att det inte handlar om en integrering av två processer utan om att det är upp till Sverige att åtminstone i viss mån anpassa sin planering, möjliggöra interoperabilitet etc. enligt Nato-standarder.

⁶⁸ Helén Jarlsvik 2003. *Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--0899--SE, s. 68

⁶⁹ Anders Norén 2014. *Civil krisberedskap genom Nato*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4037--SE

⁷⁰ Se t.ex. MSB 2018. *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB1221

⁷¹ MSB 2019. *Planeringsinriktning för det civila försvaret*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Dnr. 2019-0036 (missiv, själva planeringsinriktningen utgörs av en hemlig bilaga).

⁷² Nato 2016b. *Factsheet on Baseline Requirements for National Resilience and Resilience Guidelines*. Civil Emergency Planning Committee (CEPC), Notice AC/98(IP)N(2016)0002 (Nato Unclassified)

När Natos civila och militära planeringsgrupper knyts närmare varandra kan det innebära problem för Sverige. Den militära planeringen är av förklarliga skäl en i högre grad medlemsexklusiv verksamhet. Därmed kan Natos omorganisation, i syfte att såväl öka resiliensen för de enskilda medlemsländerna som att stärka Natos kollektiva försvarsförmåga, göra att vissa dörrar stängs för icke-medlemmar som exempelvis Sverige. Detta kan medföra att den sammantagna nyttan med svenskt deltagande i de sammanhang som trots allt förblir öppna för partners avtar. Denna möjliga problematik utvecklas i rapportens avslutning. Vidare kan det i Sverige uppfattas som politiskt känsligt att delta i Natos försvarsplanering, vilket kan leda till en viss svensk självbegränsning även om vi skulle bjudas in med öppna armar.

Det brukar sägas att djävulen sitter i detaljerna men även om de mindre mervärdena och problemen förknippade med NBR kan vara nog så viktiga för enskilda tjänstemän, myndigheter och departement så kan det finnas en poäng att värdera dessa i ett större sammanhang. Vi menar att ökad insikt i den civila beredskapens grundläggande syften, avseende såväl nationell som kollektiv säkerhet, kan underlätta sådana avdömningar. Vad är det *egentligen* NBR syftar till?

5 NBR:s grundläggande syften

Detta kapitel handlar om Natos baskravs (NBR) egentliga *raison d'être*, det vill säga grundläggande syften. NBR syftar till att skapa resiliens. Resiliensen har ett egenvärde för att skapa samhällelig robusthet, tålighet och återhämtningsförmåga under svåra påfrestningar även om inte dessa uppstår på grund av antagonistiska handlingar. Resiliens är därmed en egenskap att eftersträva även för en fredstida kontext.

Utifrån ett konfliktperspektiv medför resiliensen ett antal effekter och förutsättningar i termer av avskräckning, trösklar och värdlandsstöd. Avskräckning utifrån ett civilt perspektiv kan förstås som en konfliktavhållande mekanism där den presumptive angriparen ska förstå att det tack vare god resiliens inte är lönt att försöka angripa därför att risken är stor att dess mål inte kommer att uppnås, alternativt att det kommer att kosta för mycket. Det beslätade begreppet trösklar kan förstås som att den samhälleliga resiliensen gör att angrepp under viss nivå inte biter på försvararen, alternativt fungerar som en larmklocka.

Värdlandsstöd, det vill säga möjligheten och förmågan att ta emot och härbärgera hjälp utifrån, kan också ses som en typ av avskräckning eller tröskel. Värdlandsstöd kräver oavsett omständigheter en viss samhällsfunktionalitet som i sin tur kräver en viss resiliens.

Dessa grundläggande syften med NBR diskuteras i detta kapitel genom att fördjupningar och resonemang kring följande rubriker:

- Skapa resiliens.
- Etablera avskräckning och trösklar.
- Möjliggöra värdlandsstöd.

5.1 Skapa resiliens

Resiliens är ett begrepp som används i flera olika sammanhang och får därmed flera olika innebörder. Inom exempelvis ekologisk forskning kan det handla ekosystems förmåga att stå emot liksom att anpassas till miljöförändringar. En snäv förståelse av resiliens kan göras synonym med robusthet. Det finns ett uppenbart släktskap men om robusthet förstås som att stå emot något – dvs. att inte gå sönder eller att fortsätta att fungera – så omfattar resiliensbegreppet ytterligare dynamik. Ett resilient system/funktion bör vara robust men det finns inget som säger att ett robust system/funktion är resilient, om förmågan till återhämtning saknas. Medan robusthet speglar exempelvis infrastruktur som fungerar väl även under en störning innefattar resiliens dessutom en tillräcklig förmåga att hantera negativa effekter när infrastrukturen inte fungerar så

bra och har en förmåga att se till att systemet återhämtar sig och anpassas till de nya förutsättningarna.⁷³

Ett av syftena med NBR är som tidigare har berörts att fungera som stöd för att utvärdera resiliens inom de utpekade områdena. Även om de sju kravområdena som NBR täcker in är framtagna primärt utifrån en försvarskontext så är de så pass samhällsövergripande att det kan vara svårt att särskilja detta koncept från förberedande arbete inom det som vi i Sverige associerar med krisberedskapen och arbete med civil samhällsresiliens.

Vad bidrar då ökad civil samhällelig resiliens till utifrån ett Nato-perspektiv? Förutom att upprätthålla nationell ledning och styrning samt säkerställa kontinuiteten i leveransen av samhällsviktiga tjänster (t.ex. energiförsörjning) ska också möjligheten att stödja militära styrkor med civila förmågor och tjänster upprätthållas. Det innebär att nationen, ensam eller tillsammans med allierade eller partners, kan bibehålla förmågan att verka militärt – med andra ord att använda militära medel och eventuellt militärt våld som en del av en kollektiv försvarsansträngning.⁷⁴

Den ökade resiliensen, dvs. det civila samhällets förmåga att stå emot och absorbera ett angrepp, har dock också flera indirekta dimensioner.

För det första, ett samhälle som kan stå emot högre nivåer av angrepp gör det dyrare och svårare att de facto påverka detta samhälle. Om det handlar om aktiviteter i den s.k. gråzonen⁷⁵ kanske också upptäcktsrisken ökar vid angrepp mot ett resilient samhälle, vilket kan fungera konfliktavhållande.

För det andra är det inte orimligt att utgå från att ett angrepps allvarlighet inte enbart bedöms utifrån de faktiska aktiviteter som en antagonist utför. Även effekterna och skadorna av dessa aktiviteter spelar sannolikt roll, inte minst för att angreppet synliggörs. Ett resilient samhälle kan därför ha en högre tröskel för när man anser sig vara under angrepp medan det för ett land med svag resiliens kan ligga närmare till hands att åberopa Natos Artikel 5 om kollektiva militära försvarsåtgärder, vilket skulle kunna eskalera en konflikt. Detta ska dock inte förstås som att förbättrad civil resiliens ökar antagonisters handlingsutrymme avseende att genomföra angrepp med högre intensitet i det tysta. Det handlar snarare om att öka det egna handlingsutrymmet, att kunna agera proaktivt och få

⁷³ Se t.ex. John M. Anderies, Carl Folke, Brian Walker, Elinor Ostrom 2013. *Aligning Key Concepts for Global Change Policy: Robustness, Resilience, and Sustainability*. Ecology and Society, 18(2):8; Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson 2019. *Civilt försvar i gråzon*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4769--SE, kap. 3

⁷⁴ Wolf-Diether Roepke, Hasit Thankey 2019. *Resilience: the first line of defence*. NATO Review 27 februari 2019

⁷⁵ Se t.ex. Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson, *Civilt försvar i gråzon*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4769--SE, kap. 4-5

möjlighet att välja verktyg att bemöta angreppet med, jämfört med att via reaktivt agerande bli låst till det militära alternativet.

Bland såväl medlemsländerna i Nato som partnerskapsländerna råder mycket olika förutsättningar avseende befolkningsstorlek, ekonomi, militära styrkor, geografi, geostrategiskt läge etc. Vissa har mer att förlora än andra vid en militär konflikt. Vissa förväntas bidra med mer än andra. Att undvika militär konflikt är givetvis samtligas mål men situationer skulle kunna uppstå där det råder oenighet om konflikt verkligen föreligger eller inte, kanske särskilt om enstaka små länders civila samhällsfunktioner har råkat illa ut i någon slags hybrid- eller gråzonssituation. En kollektiv försvarsallians som Nato skulle därmed kunna fungera enligt logiken om att ”den svagaste länken får kedjan att brista”. Bygandet av ökad nationell resiliens kan därför ses som en solidaritetshandling gentemot övriga Nato-medlemmar och partnerskapsländer, för att undvika eskalerad konflikt. Detta oavsett om det egna landet eller andra länder betalar för resiliensen.

Resiliens kan ses som basplattan för kontinuitet i samhällsfunktionalitet i fred samt för krishantering oavsett orsak. Utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv möjliggör också civil resiliens etablering av avskräckning och så kallade trösklar för angrepp, vilket är två begrepp som nedan fördjupas.

5.2 Etablera avskräckning och trösklar

Avskräckning handlar om att vidta åtgärder eller ha förmågor, egenskaper eller starka avskräckande kompisar som gör att en potentiell antagonist väljer att inte genomföra fientliga handlingar. En tröskel kan å ena sidan ses som en begränsad form av avskräckning, som en avhållande och defensivt blockerande typ av avskräckning som en delmängd av andra avskräckningsmetoder.⁷⁶ Trösklar kan å andra sidan betraktas i en vidare bemärkelse och omfatta dimensioner, kvaliteter och funktioner utöver det vi förstår som avskräckning, exempelvis att fungera som larmklocka eller ett verktyg för försvararen att medvetet eskalera konfliktnivån för att, så att säga, syna angriparens intentioner.⁷⁷

⁷⁶ Följande genomgång av avskräckningsteori och trösklar baseras främst på FOI-rapporterna Krister Andrén 2014. *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3852--SE; Madeleine Lindström, Fredrik Lindvall 2015. *”Vill du ha fred, rusta för krig”. Perspektiv på svensk tröskel.* Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4047--SE; samt Robert Dalsjö 2017b. *Fem dimensioner av tröskelförsvaret.* Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4458--SE. De utvalda ursprungskällor som anges är återgivna från dessa rapporter.

⁷⁷ Robert Dalsjö 2017b. *Fem dimensioner av tröskelförsvaret.* Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4458--SE

Om avskräckning

Utifrån ett svenskt historiskt perspektiv kan avskräckning ses som en central del i svenskt försvar under kalla kriget som går tillbaka till den så kallade marginaldoktrinen. Denna bygger på förutsättningen att under ett storkrig i Europa så skulle svenskt totalförsvar vara så starkt att Sovjetunionen och Warszawapakten, med de begränsade styrkor som kunde avsättas mot Sverige, därmed skulle påtvingas strategiska nackdelar i relation till sin huvudmotståndare Nato.⁷⁸ Detta återspeglas t.ex. i 1972 års försvarsbeslut:

Totalförsvaret skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande. Det skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige fordrar så stora resurser och uppostringar samt tar så lång tid att de fördelar som står att vinna med angreppet rimligen inte kan bedömas värda insatserna.⁷⁹

Detta var något som vissa sammanhang också benämndes som avhållandedoktrinen eller olönsamhetsdoktrinen,⁸⁰ vilken i viss mån lever kvar än idag:

Det ska göra riktigt ont att angripa Sverige [Statsminister Stefan Löfven, 2017]⁸¹

Avskräckningsteorier har ibland kritiserats för en överdriven tilltro till militära medel för att lösa i grund och botten politiska problem.⁸² Även en av den moderna avskräckningsteorin ursprungliga fäder, den amerikanske militärstrategen Bernard Brodie, kom så småningom att förorda mindre fokus på direkta militära avskräckningsverktyg (såsom förstaslagskärnvapen) till förmån för exempelvis investeringar i den civila delen av försvaret.⁸³

Oavsett om avskräckningen utgörs av militära eller civila medel är avskräckningsteorins största problem kausaliteten:⁸⁴

Eftersom avskräckning syftar till att ingenting ska hända, är det svårt att bevisa när avskräckning fungerar och att säga vad som egentligen påverkar vad.⁸⁵

Vidare står inte valet självklart mellan att ”angripa” respektive ”inte angripa”. En avskräckning kan mycket väl ha fungerat i den aspekten att angriparen avstod

⁷⁸ Se t.ex. Bo Hugemark (red.) 1986b. *Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitisk 1809-1985*. Norstedts. s. 231ff

⁷⁹ SOU 1972:4. *Säkerhets- och försvarspolitik. Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*. s. 186. Formuleringen gällde med små variationer fram till 1995.

⁸⁰ Krister Andrén 2014. *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3852--SE, s. 22

⁸¹ Dagens Nyheter (Mikael Holmström), 2017-09-27

⁸² Patrick Morgan 2005. *Taking the long view of deterrence*. Journal of Strategic Studies, 28:5, 751-763

⁸³ Bernard Brodie 1958. *The Anatomy of deterrence*. RM-2218, The RAND Corporation

⁸⁴ Se t.ex. Lawrence Freedman 2009. *Framing Strategic Deterrence*. The RUSI Journal, 154:4, 46-50

⁸⁵ Madeleine Lindström, Fredrik Lindvall 2015. *”Vill du ha fred, rusta för krig”*. Perspektiv på svensk tröskel. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4047--SE, s. 16

från en angreppsplan men beslutade sig för att prova en annan istället.⁸⁶ Denna förståelse är inte minst relevant när man resonerar kring civil avskräckning och det civila samhällets sårbarheter. Även om man efter bästa förmåga skyddar det civila samhällets mest strategiskt viktiga funktioner, tjänster, noder och knutpunkter så kan sannolikt stora samhällsstörningar orsakas genom angrepp på mer oskyddade ”låg hängande frukter”.

Madelene Lindström och Fredrik Lindvall gör ett försök att reda ordning i begreppen genom att lyfta fram avskräckningens huvudsakliga mekanismer som:⁸⁷

- Vilja att möta ett angrepp.
- Förmåga att möta ett angrepp.
- Trovärdig kommunikation (avseende vilja och förmåga), främst gentemot den potentiella angriparen.

Viljan att möta angrepp handlar om politikernas och andra beslutsfattares villighet att vidta åtgärder för att motverka eller möta ett sådant, liksom hur trovärdig denna vilja uppfattas av omvärlden. Förmåga att möta angrepp handlar om civila och militära kapaciteter som kan innefatta:

- Övergripande förmåga att upprätthålla och återta samhällsfunktioner under och efter angrepp, dvs. resiliens.
- Avskräckande förmåga att förneka/bestrida/förhindra ett angrepp (*deterrence by denial*).
- Avskräckande förmåga att straffa/skada angriparen vid angrepp och därmed indirekt påverka angreppet (*deterrence by punishment*).⁸⁸

Samtidigt är inte gränserna mellan avskräckningstyperna knivskarpa och har man inte kapacitet att helt avvärja ett angrepp (*denial*) utan att ambitionen mer är att göra det mycket jobbigt och besvärligt för angriparen (*punishment*) så blir glidningen tydlig. Egentligen kan man säga att Sverige sedan målformuleringen för totalförsvaret 1972 har förlitat sig på defensiv *punishment* (se tidigare citat).

Man kan därför säga att förmågepunkterna ovan hänger ihop på olika vis. En aspekt på det är att ett resilient samhälle har förmåga att bättre kunna absorbera

⁸⁶ Alexander L. George, Richard Smoke 1989. *Deterrence and Foreign Policy*. World Politics, 41:2, 170-182

⁸⁷ Madeleine Lindström, Fredrik Lindvall 2015. ”Vill du ha fred, rusta för krig”. *Perspektiv på svensk tröskel*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4047--SE, s. 19-26

⁸⁸ Om begreppen, och distinktionen mellan, *deterrence by denial* och *deterrence by punishment*, se t.ex. Lawrence Freedman 2004. *Deterrence*. Wiley; Lawrence Freedman 2009. *Framing Strategic Deterrence*. The RUSI Journal, 154:4, 46-50

kostnaderna av ett angrepp. Att kunna ”tåla mer stryk” helt enkelt. I detta sammanhang spelar också uppoffringsvilja och försvarsvilja en avgörande roll.

Vad gäller trovärdig kommunikation brukar man anföra att trovärdigheten i förmågan till avskräckning kan stärkas genom att vidta signalåtgärder som kräver stora investeringar, så kallad *costly signaling*.⁸⁹

Kommunikation avseende avskräckning kan vara tydlig, direkt och riktad men också mer allmän och vag. Direkt kommunikation kan vara officiella politiska uttalanden men också diplomatiska signaler riktad endast till huvudmottagaren. Vidare kan ”kommunikation” även avse ordlösa handlingar, t.ex. att visa militär närvaro, som förmedlar avsett budskap.

Avskräckning kommuniceras till flera parter med flera olika syften. Den som ska avskräckas är givetvis en sådan part men också övriga omvärlden och då i synnerhet allierade eller internationella samarbetspartners. Vidare är den egna befolkningen också en mottagare av sådan kommunikation.⁹⁰

I ett öppet och demokratiskt samhälle är kommunikation till den egna befolkningen om avskräckningsåtgärder inte bara en fråga om legitimitet och politiskt godkännande i de demokratiska processerna. Det handlar också om en acceptans för att kostnaderna anses rimliga i proportion till det hot som ska avskräckas.⁹¹ Att då kunna påvisa synergier, en alternativnytta, med investeringarna gör det sannolikt lättare att få acceptans för åtgärder, vilket torde vara mer gångbart för investeringar i robust civil infrastruktur och i resilienta samhällsfunktioner, som även avses användas i den fredstida vardagen, jämfört med militära investeringar. Oavsett behövs en folklig förankring för hur en avskräckande tröskel ska utformas.

Trösklar i kris, gråzon och väpnad konflikt

I Sverige talar man om trösklar snarare än om avskräckning när det handlar om motåtgärder som förebygger angrepp. Men tröskel används också i anslutning till den potentiella antagonists karaktär och beteende, exempelvis i termer av ”lägre tröskel för våldsanvändning”.

Ett sätt att identifiera potentiella tröskelfunktioner, oavsett om de har en avskräckande funktion eller inte, är att betrakta olika skeden i ett krisförlopp. Det handlar huvudsakligen om att se var olika trösklar kan komma till nytta, dvs. hur de överbryggar eventuella tomrum mellan, eller kompletterar, avskräckning respektive konventionellt försvar.⁹²

⁸⁹ Lawrence Freedman 2004. *Deterrence*. Wiley, s. 38

⁹⁰ Lawrence Freedman 2004. *Deterrence*. Wiley

⁹¹ Patrick Morgan 2005. *Taking the long view of deterrence*. Journal of Strategic Studies, 28:5, 751-763

⁹² Följande resonemang om trösklar i olika konfliktfaser baseras huvudsakligen på FOI-rapporten Robert Dalsjö 2017b. *Fem dimensioner av tröskelförsvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4458--SE

Trösklar i kris och gråzon ska ses som funktioner som markerar försvararens vilja och förmåga att hävda sina intressen och rättigheter. Det handlar om trösklar dels som *larmklockefunktion*, dels som *snubbeltrådseffekt*, vars symboliska vikt illustreras nedan:

Ett klassiskt exempel under det kalla kriget var frågan om hur stora konventionella styrkor som krävdes för att skydda Tyskland, där svaret som gavs var ”det behövs endast en soldat men han måste vara amerikan och han måste dödas”.⁹³

Grovt sett kan man därför se på detta som att det är viktigare att ha samtliga adekvata tröskelfunktioner på plats snarare än att enskilda trösklar har stor kapacitet medan andra helt saknas. Vidare krävs förmåga att analysera, hantera, förmedla och utnyttja den information som kan komma från en larmklocka eller snubbeltråd. Detta berör bl.a. förmåga att bidra till och sätta samman en myndighetsgemensam lägesbild.

Utifrån ett mer renodlat civilt perspektiv är en slutsats att tröskelkedjan mellan olika samhällsviktiga sektorer måste vara sammanhängande. Om det finns luckor riskerar just dessa att exploateras av angriparen som i detta skede sannolikt inte vill exponeras, vilket är en aspekt som blir mindre relevant i ett skede med öppen väpnad konflikt.

Tröskeln i inledningen av en väpnad konflikt handlar om att de facto sätta upp hinder för angrepp, som förhoppningsvis har effekt antingen i termer av *denial* eller *punishment* (se ovan). Även här är larmklocke- och snubbeltrådsfunktioner relevanta och förutom att tröskeln utgör ett faktiskt motstånd kan den också exempelvis visa den egna befolkningen och omvärlden att man är i krig, tillfoga angriparen generande förluster, samt beröva angriparen initiativet.⁹⁴

Snubbeltrådsmetaforen kan ses som ett attraktivt men bedrägligt alternativ eftersom den inte kostar lika mycket som ett robust och antagligen mer tillförlitligt totalförsvar. I FOI-rapporten *Deterrence by Reinforcement*, från 2019, analyseras detta avskräckningsdilemma. Snubbeltråden (*punishment*) är billig men också förknippad med hög risk. Om snubbeltråden förstärks så minskar risken men kostnaderna ökar. Om ytterligare förstärkningar slutligen utgör ett robust försvar (*denial*) är risken liten men kostnaderna blir mycket höga.⁹⁵

⁹³ Madeleine Lindström, Fredrik Lindvall 2015. ”Vill du ha fred, rusta för krig”. *Perspektiv på svensk tröskel*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4047--SE, s. 34, baserad på Lawrence Freedman 2009. *Framing Strategic Deterrence*. The RUSI Journal, 154:4, 46-50

⁹⁴ Robert Dalsjö 2017b. *Fem dimensioner av tröskelförsvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4458--SE, s. 19-20

⁹⁵ Eva Hagström Frisell (ed.), Robert Dalsjö, Jakob Gustafsson, John Rydqvist 2019. *Deterrence by Reinforcement. The Strengths and Weaknesses of NATO's Evolving Defence Strategy*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4843--SE, s. 49-50

Trösklar för medveten eskalation

Det kan låta motsägelsefullt att en försvarare medvetet skulle vilja eskalera ett konfliktförlopp. Men syftet med den medvetna eskalationen kan vara att tvinga angriparen att höja konfliktnivån (vertikalt) så att angreppet blir uppenbart för omvärlden samt att inkludera andra stater på försvararens sida (horisontellt).

Att ha förmågan att medvetet kunna höja konfliktnivån är relevant för att avskräcka från, alternativt hantera, olika former av hybridangrepp, alternativt angrepp i kris och gråzon. Robert Dalsjö beskriver detta som att ”se till att tröskeln sluter tätt mot golvet”⁹⁶. Det vill säga, det ska inte finnas något utrymme för angrepp under nivån väpnat angrepp eller allvarliga territoriella kränkningar. Angriparen tvingas därmed antingen avstå från (hybrid)angrepp, alternativt tydligt höja konfliktnivån till användandet av militärt våld.⁹⁷

Att medvetet eskalera en konflikt kan förefalla vara ett mycket osvensk beteende. Arvet från neutralitetspolitiken gör också att det kan kännas främmande att ”dra in andra stater” i konflikten. Svensk försvarsdoktrin har historiskt strävat efter att förhindra att kriser sprids eller eskalerar. Detta förhållningssätt kan dock behöva omvärderas, inte minst med tanke på de hybrida hoten och det faktum att Sveriges försvar är beroende av samverkan med andra.⁹⁸

Hakar i tröskelförsvar

När det handlar om att få hjälp utifrån är begreppet ”hakar” relevant.⁹⁹ Detta syftar på att etablera trösklar som ”hakar i” andras säkerhet. Då Sverige endast har EU:s solidaritetsklausul som extern försvarsgaranti att förlita sig på, till skillnad från Nato-länderna, är mekanismer som ”hakar samman” svensk säkerhet med andras särskilt relevant. Internationaliseringen av svensk krisberedskap och svenskt försvar är i sig en sådan hake, såvida vi verkligen har etablerat ändamålsenliga funktioner och förmågor som är så pass relevanta att andra länder faktiskt räknar med dessa i svåra situationer. Andra hakar kan vara större investeringar i Sverige av företag från vänskapligt sinnade länder, som då kan komma att utgöra ”nationella intressen” på svensk mark, eller gemensamma infrastruktursystem som exempelvis det nordiska elnätet.

⁹⁶ Robert Dalsjö 2017b. *Fem dimensioner av tröskelförsvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4458--SE, s. 21

⁹⁷ Se även Robert Dalsjö, Thomas Hultmark 2017. *Hur uppnå verkan i kris och i gråzon?* Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och tidskrift, nr. 2/2017, s. 153-162

⁹⁸ Se utvecklad motivering av Robert Dalsjö 2017b. *Fem dimensioner av tröskelförsvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4458--SE, s. 22

⁹⁹ Om begreppet hakar, se t.ex. Madeleine Lindström, Fredrik Lindvall 2015. *”Vill du ha fred, rusta för krig”. Perspektiv på svensk tröskel*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4047--SE; Robert Dalsjö 2017b. *Fem dimensioner av tröskelförsvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4458--SE

Sammanfattningsvis kan konstateras att eftersom Sverige (liksom Finland) står utanför Natos kollektiva försvar så behöver svenska (liksom finska) tröskelförmågor, i form av ”hakar” eller isolerat nationella trösklar sannolikt ligga på en högre nivå jämfört med våra nordiska grannar Norge och Danmark.¹⁰⁰

Modern deterrence med Sverige som föregångare?

De konkreta åtgärder eller funktioner som skulle kunna utgöra trösklar kanske främst förknippas med militära medel men är i flera avseenden översättningsbart till civila förmågor. Det gäller exempelvis den defensiva avskräckningen som resilienta samhällsfunktioner utgör liksom de förmågor som krävs för att upptäcka exempelvis cyberangrepp och sabotage mot infrastruktur samt att identifiera angriparen och kommunicera detta till omvärlden.

Civil avskräckning, alternativt en blandning av klassisk militär avskräckning och samhällelig resiliens, benämns ibland som *modern deterrence*. Begreppet, som bl.a. har förekommer i EU- och Natokretsar, vilar på förståelsen att nuvarande hybrida hot, gråzonsproblematik, fjärde generationens krigföring etc. inte kan mötas med enbart militära medel. Faktum är att det gamla totalförsvaret ses som en föregångare till *modern deterrence*:

During the Cold War, Scandinavian countries developed the concept of Total defence, in effect an early version of modern deterrence.¹⁰¹

Modern deterrence har tydliga överlapp med resiliensbegreppet men omfattar inte bara samhällelig funktionalitet i termer av fysisk robusthet och återställande av tekniska funktioner utan även mer mänskliga och psykologiska aspekter. Det handlar både om den klassiska förståelsen av försvarsvilja¹⁰² men också om att utnyttja det civila samhällets olika kompetenser och kreativitet. I diskursen om *modern deterrence* har bland annat Litauens ambition att engagera datorintresserade ungdomar i cyberförsvaret lyfts fram som exempel. Ett annat är MSB:s broschyr ”Om krisen eller kriget kommer”:

The brochure was a clever strategic communication move by the MSB, signalling to aggressors that the Swedish government is serious about tapping into the public’s potential.¹⁰³

¹⁰⁰ Krister Andrén 2014. *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3852--SE

¹⁰¹ RUSI 2019. *The Modern Deterrence project focuses on the blending of traditional deterrence and societal resilience against emerging forms of warfare.* The Royal United Services Institute, rusi.org/projects/modern-deterrence [2019-12-10]

¹⁰² Se t.ex. Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Roszbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson 2019. *Civilt försvar i gråzon.* Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4769--SE, kap. 7

¹⁰³ Elisabeth Braw 2019. *From Schools to Total Defence Exercises: Best Practices in Greyzone Deterrence – How NATO member states can develop societal resilience to combat modern threats.* RUSI Newsbrief, 39:10

Vad gäller Natos anammande av *modern deterrence* har det framhållits att det i viss mån krävs en kulturell omställning för att få Nato (som institution betraktad) att utnyttja potentialen, vilket försvåras av att dessa aspekter främst ligger på de enskilda nationella nivåerna. Det handlar bl.a. om att se det civila samhällets öppenhet och mångfald i kompetens som en reell avskräckningsförmåga, vid sidan av de militära förmågorna, liksom att ha förmågan att kommunicera denna form av avskräckning.¹⁰⁴

5.3 Möjliggöra värdlandsstöd

Värdlandsstöd brukar i en svensk kontext ses som en delmängd av förmågan att kunna ge och ta emot stöd, med syfte att kunna härbärgera och stödja främst militära förband från andra stater i händelse av kris eller krig. Kopplingen mellan värdlandsstöd och föregående rapportavsnitts teman är tydlig. Förmåga att tillhandahålla värdlandsstöd, med syfte att få hjälp och involvera fler stater på försvararens sida, kan ha en avskräckande effekt. Att tillhandahålla civilt värdlandsstöd förutsätter att samhällsviktig verksamhet fungerar, vilket i en krissituation som innebär att denna verksamhet påverkas i sin tur förutsätter viss nivå av resiliens.

Historiska erfarenheter av svenskt värdlandsstöd

Sverige har ett begränsat antal erfarenheter av att arrangera civilt värdlandsstöd vid oförutsedda händelser. Sverige mottog bl.a. civilt stöd från andra europeiska länder vid skogsbränderna 2018.¹⁰⁵

Lyckligtvis är erfarenheterna av faktiskt värdlandsstöd till utländska militära förband mycket små, bortsett från vid övnings- och utbildningsverksamhet. Faktum är att det senast förekommande värdlandsstödet som Sverige, åtminstone officiellt, gav i större format var till Tyskland under andra världskriget. Då handlade det om transitering av soldater och krigsmateriel under benämningen permittenttrafik.¹⁰⁶ Under perioden tillhandahöll Sverige även telekommunikationer mellan främst det ockuperade Norge och Tyskland. Potentialen att dra erfarenheter från 1940-talet bedömer vi som starkt begränsade. Detta inte bara för att det är mycket länge sedan utan också för att Sverige agerade under ett inte helt försumbart inslag av politiskt tvång, snarare än enbart bejakandet av gemensamma säkerhetsintressen.

¹⁰⁴ Lukasz Kulesa, Thomas Frear 2017. *NATO's Evolving Modern deterrence Posture: Challenges and Risks*. European Leadership Network, May 2017

¹⁰⁵ Se t.ex. SOU 2019:7. *Skogsbränderna sommaren 2018*. Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning

¹⁰⁶ Se t.ex. Maria-Pia Boëthius 1991. *Heder och samvete*. Norstedts förlag

Under det kalla kriget hade Sverige, då hemliga, militära samarbeten på olika områden med framför allt Storbritannien, USA, Norge och Danmark.¹⁰⁷ Några av dessa samarbeten skulle kunna betraktas som förberedelser och planering för värdlandsstöd, exempelvis skapandet av vissa förutsättningar för att Natos flygstridskrafter i händelse av krig skulle kunna använda det på den tiden omfattande svenska krigsbassystemet. Denna verksamhet kan betraktas som ett tidigt exempel på strävan efter internationell anpassning, vilket i vissa delar påminner om den inoperabilitetssträvan som Försvarsmakten under de senaste två decennierna har haft gentemot Nato. Försvarsmakten är den myndighet som idag står för lejonparten av svensk planering för värdlandsstöd.

En bredare förståelse av värdlandsstöd (HNS)

Den engelska/internationella benämningen på värdlandsstöd är *Host Nation Support* (HNS). Det finns en rad olika förekommande förståelser och avgränsningar av HNS. Lite ospecifikt kan HNS ses som del av bredare internationella samordningsmekanismer för krishantering. Inom FN-systemet handlar det bl.a. om samordning av internationella humanitära insatser och inom EU det som sker inom ramen för den så kallade civilskyddsmekanismen. Vad avser EU är den centrala kontaktpunkten för denna typ av civil krishantering *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC). Natos civila motsvarighet är *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* (EADRCC) (se även avsnitt 2.2).

EU definierar HNS tämligen brett – som de aktiviteter som genomförs och åtgärder som vidtas inför och under kriser i syfte att undanröja hinder för internationellt stöd och för att tillse att krishanteringsinsatser sker så smidigt som möjligt. Bakom dess aktiviteter står antingen EU-kommissionen eller det land som skickar eller tar emot stöd. Stödet kan komma från andra länder eller internationella organisationer, inklusive icke-statliga aktörer.¹⁰⁸

Natos definition är något mer avgränsad men mer detaljerad än EU:s. Det handlar om det civila och militära stöd som ges i fred, kriser och konflikter från ett värdland (*host nation*) till allierade styrkor eller organisationer som uppehåller sig, genomför insatser eller transporterar sig genom värdlandets territorium. I den HNS-definitionen ingår även de överenskommelser som krävs för att realisera HNS samt de Nato-principer som reglerar HNS i termer av exempelvis ansvarsfördelning, befälsrätt, samordning och ekonomisk ersättning.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Se t.ex. Robert Dalsjö 2006. *Life-Line Lost. The Rise and fall of 'Neutral' Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West*. Santérus; Mikael Holmström 2011. *Den dolda alliansen*. Atlantis

¹⁰⁸ EU 2012. *EU Host nation Support Guidelines*. European Commission, SWD(2012) 169 final

¹⁰⁹ Nato 2013. *Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*. Nato Standard AJP-4.5, Nato Standardization Agency

Vid sidan av breda definitioner finns även snävare. Ett exempel på att förstå innebörden av HNS har föreslagits via de tre sammankopplade nyckelaspekterna:¹¹⁰

- militär logistik
- civil infrastruktur
- civil-militär samverkan.

Den definitionen betonar värdlandsstödet huvudsyfte som militär logistik, vilken kräver fungerande civila infrastrukturella tjänster för militära ändamål, vilket i sin tur förutsätter viss civil-militär samverkan.

En liknande men mer pragmatisk syn på HNS ges av US Army: HNS handlar om militär logistik som antingen kan vara i förväg planerad eller måste *ad hoc*-genomföras. Att kraven i de sju NBR-områdena är så pass omfattande och i många avseenden tämligen detaljerade syftar bland annat till att undvika ett framtida *ad hoc*-genomförande. Oavsett krävs överenskommelser som i *ad hoc*-fallet av nöd måste ingås av representanter längre ner i befälskedjan.¹¹¹

En central del av HNS är också de legala förutsättningarna. Det handlar exempelvis att få tillstånd, alternativt utverka undantag, för exempelvis införsel av krigsmateriel samt brandfarliga och explosiva ämnen.

Svensk förståelse av HNS

Den svenska regeringen har på det hela taget anammat Natos definition och förstår värdlandsstöd (HNS) som det stöd som tillhandahålls vid fred, kris och krig till företrädare för en nation eller organisation om denne:¹¹²

- befinner sig på svenskt territorium
- genomför övning, genomresa eller insats
- behöver civilt eller militärt stöd.

I den svenska förståelsen ingår även bivillkoret att företrädaren ska ha blivit inbjuden till svenskt territorium, i praktiken via ett regeringsbeslut.

Med utgångspunkt från den svenska förståelsen av HNS har Maria Lagerström och Anders Norén i en FOI-rapport från 2015 föreslagit ett specificerat

¹¹⁰ Valdis Oztulis, Zaneta Ozolina 2017. *Shaping Baltic States Defence Strategy: Host Nation Support*. Lithuanian annual strategic review. Vol. 15, 77-98

¹¹¹ US Army 2019. *Field Manuals*. FM 100-8 Appendix D Host Nation Support

¹¹² Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. Ds 2015:39

tolknings- och analysramverk för HNS som egentligen är generellt tillämbart oavsett grunddefinition, se Tabell 1.¹¹³

Tabell 1: Tolknings- och analysramverk för värdlandsstöd.

		Stöd till...	
		Militära aktörer	Civila aktörer
Stöd från...	Militära aktörer		
	Civila aktörer		

Vad avser det svenska förhållandet till Nato avseende HNS är egentligen samtliga fyra rutor i ramverket tänkbara. Innebörden av HNS kopplat till Natos baskrav associeras dock främst till stöd från civila aktörer till militära aktörer. Just att stödet till militära förband är kärnan i svensk HNS tydliggörs också i värdlandsstödsavtalet.

Värdlandsstödsavtalet

Värdlandsstödsavtalet, eller ”Samförståndsavtalet med Nato om värdlandsstöd”, utgör den formella grunden för svensk HNS.¹¹⁴ Sammanfattningsvis innebär värdlandsstödsavtalet att Sverige enklare ska kunna ta emot stöd från Nato vid kris eller krig samt kunna agera värdland vid övningar.

Värdlandsstödsavtalet upprättades inom ramen för Partnerskap för fred (PFF). Mer specifikt inom PFF-samarbetets försvarmaktplaneringsmekanism *Planning and Review Process* (PARP), där Sverige har deltagit sedan 1995. Syftet med PARP är kort och gott att öka möjligheterna till samverkan mellan Nato- och partnerländerna.

2010 och 2012 beslutade Sverige om att anta PARP-målet om HNS. Värdlandsstödsavtalet upprättades 2014. Trots en huvudsakligen bred politisk enighet följde en mindre men dock polariserad debatt där ”neutraliteten”, kanske lite oväntat, återigen gjorde comeback. Debatten var tämligen högljudd och

¹¹³ Maria Lagerström, Anders Norén 2015. *Värdlandsstöd vid höjd beredskap. Innebörd för civilt försvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4198--SE

¹¹⁴ Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. Ds 2015:39

somliga motståndarargument gick i stil med ”ökar spänningarna i Östersjöregionen” samt ”Nato-kärnvapenbaser på svensk mark”. Riksdagen godkände dock med stor majoritet värdlandsavtalet 25 maj 2016 (beslutet möttes dock av protester från åhörarläktarna, vilket fick talmannen att kalla in vakter).¹¹⁵

Till värdlandsstödsavtalet associeras också kompletterande tilläggsprotokoll inom ramen för PFF-samarbetet som bl.a. reglerar den rättsliga statusen för militära Nato-högkvarter på partnerländers territorium. Såväl värdlandsstödsavtalet som tilläggsprotokollen förutsatte svenska författningsändringar innan de kunde godkännas.

Reflektioner kring värdlandsstödsavtalet i relation till den svenska solidaritetsförklaringen

Sverige ska bygga säkerhet och stabilitet tillsammans med andra länder. Att aktivt avvärja hot mot säkerheten görs bäst tillsammans med andra. Detta är en välförankrad och många gånger upprepad svensk officiell ståndpunkt. När det gäller svensk utrikes- och säkerhetspolitik har givetvis samarbetet inom EU en särställning. Vidare bejakas det nordiska samarbetet. Samtidigt konstaterar Försvarsdepartementet i samband med antagandet av värdlandsstödsavtalet att:

I västvärlden är Nato den organisation som definierar den internationella standarden för militär praktisk samverkan, s.k. interoperabilitet [...]. Därmed utgör Natos standarder också grunden för det nordiska försvarspolitiska samarbetet.¹¹⁶

Den svenska ensidiga solidaritetsförklaringen (se avsnitt 2.1) har en nyckelroll i detta sammanhang. Inför antagandet av värdlandsstödsavtalet anför Försvarsdepartementet att:

Detta är en av förutsättningarna för att på ett trovärdigt sätt kunna fullfölja den svenska solidaritetsförklaringen.¹¹⁷

Att hävda att värdlandsstödsavtalet endast handlar om att få hjälp i händelse av kris ger därför inte hela bilden. Minst lika relevant är att skapa förutsättningar för att ge hjälp, i solidaritetsförklaringens anda.

Solidaritetsförklaringen kan grovt sett ses som en politisk viljeyttring och det är inte är orimligt att hävda den då den utfärdades saknade praktisk relevans (med tanke på den åtminstone då kraftigt nedbantade svenska Försvarsmakten). Värdlandsstödsavtalet skapar förutsättningar för att faktiskt göra verkstad av retoriken. Det handlar trots allt om att kunna lämna effektivt stöd i en komplex och tidskritisk process som utan förberedelser i förväg innebär ”betydande administrativt arbete”¹¹⁸. Värdlandsstödsavtalet kan ses som en slags

¹¹⁵ Sveriges Radio 2016. *Värdlandsavtalet röstades igenom i riksdagen* (2016-05-25)

¹¹⁶ Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. Ds 2015:39, s. 29

¹¹⁷ Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. Ds 2015:39, s. 31

¹¹⁸ Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. Ds 2015:39, s. 30

avskräckande kommunikation (se föregående avsnitt 5.2) gentemot omvärlden som ger den svenska solidaritetsförklaringen viss trovärdighet.

Man kan välja att se solidaritetsförklaringen i kombination med värdlandsstödsavtalet som en i praktiken unilateral svensk anslutning till Natos Artikel 5, med förbehållet att det handlar om angreppsfall där utländsk militär aktivitet på svenskt territorium överhuvudtaget är relevant. Detta ger oss en insikt om att vi varken kan fundera över, eller planera för, svenskt HNS i generella termer eller för endast de händelser då just Sverige behöver hjälp. HNS är i högsta grad kontextberoende.

Typfall för värdlandsstöd?

Behovet av HNS måste ses som styrande av de behov som de gästande militära förbanden har, vilket styrs av vilken typ av stridskrafter det handlar om och vilka uppgifter de ska lösa, vilket i sin tur beror på hur konfliktsituationen ser ut och inte minst var den äger rum. Det behövs troligen ett antal olika scenarier, eller typfall, som planeringsunderlag för HNS, exempelvis i termer av att utländska militära förband ska passera svenskt territorium, ska vara baserade i Sverige och verka militärt inom alternativt utanför Sverige, ska verka under störda förhållanden alternativt pågående stridshandlingar osv.

Vi återkommer till det behovet av typfall/scenarier för värdlandsstöd i rapportens avslutning.

Innebörd av värdlandsstöd för det civila försvaret

Inför antagandet av värdlandsstödsavtalet skrev Förvarsdepartementet 2015 att:

Det civila försvaret utgörs av verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs [...]. I Sverige kan värdlandsstöd därför även innebära uppgifter för det civila försvaret.¹¹⁹

Idag kanske detta förefaller mer självklart. En av det civila försvarets huvuduppgifter är ju att ”bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld”¹²⁰. HNS och stöd till Försvarsmakten blir ju egentligen samma slags genomförande, givet att bägge fallen är planerade utifrån Nato-standarder, i termer av krav, behov, språkbruk och praktisk-teknisk interoperabilitet. I en FOI-analys från 2015 om det civila försvarets roll i värdlandsstöd noteras att:

Försvarsmakten behöver stöd från det civila samhället med framförallt transporter och logistik, livsmedel och energi samt tillgång till sjukvård och elektroniska kommunikationer. Rimligtvis har gästande utländska militära aktörer motsvarande behov [...].¹²¹

¹¹⁹ Förvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. Ds 2015:39

¹²⁰ Regeringen 2015a. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Prop. 2014/15:109

¹²¹ Maria Lagerström och Anders Norén 2015. *Värdlandsstöd vid höjd beredskap. Innebörd för civilt försvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4198--SE, s. 19

En mer intrikat frågeställning är om man kan tänka sig värdlandsstöd i samband med en konflikt i närområdet men där Sverige av någon anledning har valt att inte höja beredskapen. Det civila försvarets utförande aktiveras i egentlig mening först vid höjd beredskap, även om planeringen och förberedelser i fredstid inför höjd beredskap också inräknas i förståelsen av vad det civila försvaret är.

Å ena sidan behöver inte frågeställningen vara mer komplex än att den kan besvaras med att det då blir en uppgift för den fredstida krisberedskapen, vilket i praktiken är samma aktörer. Men om å andra sidan det civila försvarets aktörer planerar för värdlandsstöd genom att in-teckna resurser som tillgängliggörs först genom den särskilda lagstiftning som träder i kraft vid höjd beredskap så uppstår problem.

Värdlandsstöd handlar inte bara om att manifestera internationell solidaritet och om avtal och juridik. Det handlar ju faktiskt om konkreta och praktiska behov – men vilka då?

Exempel på behov vid värdlandsstöd

I detta avsnitt ges ett antal exempel på konkreta behov och närliggande aspekter som är ett urval från Natos ”Statement of requirements” från *Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*¹²², samt i *Field Manuals* från US Army¹²³. Det bör tilläggas att nedanstående har en tyngdpunkt på att etablera basering och att vara baserad.

Transport och logistik är givetvis ett centralt tema som berör marktransporter (väg och järnväg), flyg och sjötransporter. Särskilda krav och behov anges för flygplatser liksom för hamnar, exempelvis om avlastningskapacitet för att hantera olika slags godskollin. Vad avser persontransporter behövs arrangemang för resa såväl till aktuellt land som inom landet. Vidare lyfter underlagen fram behovet av hyrfordon (personbilar, lastbilar, MC/mopeder) och förhyrning av fartyg och flyg.

Drivmedel är ett annat centralt behovsområde. Det handlar om flygbränslen, fordonsbränslen (huvudsakligen diesel och bensin) men också om komprimerade energigas. Kopplat till drivmedel följer behov av tillräckliga lagringsmöjligheter, fungerande distribution och leverans samt tekniska interoperabilitetsaspekter avseende tankningsutrustning.

Behovet av **mark, byggnader och byggnation** avser fast eller tillfällig basering. Det berör en rad funktioner bl.a. övningsområden, uppställningsytor för fordon, lager för reservdelar, utrustningslagring utomhus och inomhus, kontorsutrymmen, boendetrymmen, hygienfaciliteter, verkstäder och

¹²² Nato 2013. *Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*. Nato Standard AJP-4.5, Nato Standardization Agency

¹²³ US Army 2019. *Field Manuals*. FM 100-8 Appendix D Host Nation Support

underhållslokaler, ammunitionslager, sjukvårds- och tandläkarlokaler, arrestlokaler m.m. I den mån detta inte finns förberett eller går att hyra kan nybyggnationer eller modifieringar av befintliga byggnader vara aktuella. Detta förutsätter medverkan från lokala byggföretag.

Civil (lokal) arbetskraft är överhuvudtaget ett uttalat behovsområde. Här efterfrågas exempelvis städpersonal, rörmokare, elektriker, IT- och kontorstekniker, snickare, fordonsmekaniker och brandmän. När det gäller lokal arbetskraft behövs också rutiner för anställnings- och betalningsförfarande.

Finansiella tjänster är ett behovsområde som möjliggör utbetalning av löner men också betalning för lokaler och fastigheter samt andra inköpta tjänster.

Underhållstjänster utgör ett till ovan nämnda besläktat behovsområde. Här berörs underhåll och reparation av militär materiel såsom markfordon och flyg men också tjänster förknippade med byggnader och lokaler, t.ex. avfallshantering. Även något mer perifera behov av underhållstjänster nämns i underlagen, såsom fordonsbärgning och vägunderhåll (inkl. snöröjning).

Elförsörjning är ett centralt behovsområde som omfattar såväl fast nätanslutning (om möjligt) som reservkraft och andra *back-up* lösningar.

Vatten- och avloppsförsörjning är ett besläktat område där kommunal anslutning föredras men andra lösningar är tänkbara. Oavsett ingår i detta behovsområde möjligheten till lokal lagring av olika vattenkvaliteter för viss tid samt förberedda reservlösningar för distribution i termer av exempelvis tankbilar eller provisoriska rörledningar.

Sjukvård är ett område där behoven kan tillgodoses lokalt eller någon annanstans. Allmän och icke-kvalificerad sjukvård till vardagsbruk är en sak medan specialiserad akut- och traumasjukvård är en annan. I detta behovsområde ingår även möjlighet till patientevakuering och medicinskt utbildade förbindelsepersoner mellan förbandet och värdlandets sjukvårdssystem.

Elektroniska kommunikationer är ett annat centralt område som berör rösttelefoni, datakommunikation, radiokommunikation och förutsättningar för olika varianter på militära meddelandehanteringssystem. För särskilt radiokommunikation krävs särskilda arrangemang avseende planeringen och antennutrustning för att få allt att fungera i det aktuella geografiska området avseende frekvenser, bandbredder och frekvensbandsseparation. Kommunikationer har en särställning som behovsområde eftersom den ska möjliggöras på ett tillräckligt integritetssäkert sätt på samtliga nivåer; lokalt, till andra förband inom och utom värdlandet samt till internationella högkvarter, samt kunna hantera information med olika nivåer av sekretess.

Livsmedelsförsörjning är ett område kan lösas genom tjänsteinköp, dvs. catering, med tillhörande utrustning och utrymmen för tillfällig kylförvaring m.m., alternativt inköp på grossistnivån för enheter med egna möjligheter till tillagning.

Behov relaterade till **vapen och ammunition** handlar om säker transport, lagring och förvaring samt om mottagning av leveranser.

Materielanskaffning med mer civil anknytning berör allehanda förbrukningsvaror, exempelvis för hygienändamål, men också kontorsutrustning såsom skrivmaskiner/datorer, skrivbord, stolar, kopieringsmaskiner, säkerhetsskåp, dokumentförvaringsskåp etc., samt möbler för boende- och rekreationsytor såsom sängar, garderober, lampor, soffor osv.

Till samtliga behovsområden är tjänster avseende **trygghets- och säkerhetsaspekter** relevanta, exempelvis elektronisk och fysisk bevakning, inpasseringskontroller och upprättandet av olika former av säkerhetsrutiner. Ett gästande militärt förband lägger kanske inte sin egen säkerhet helt och hållet i en civil aktörs händer utan det handlar snarare om att vissa deltjänster kan förstås som en del i värdlandsstödet.

Värdlandsstöd är kontextberoende och en central del av det nationella försvaret

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det finns en lång rad av konkreta behov som kan komma att behöva tillgodoses via HNS. Samtidigt är inte alla behov i varje enskilt händelseförlopp aktuella utan beror av den situation som råder och de uppgifter som ska lösas. Insikten att HNS måste planeras utifrån olika situationer, eller typfall, är relevant, inte minst utifrån den aspekten att planeringen bör ta hänsyn till om det råder höjd beredskap eller inte.

Som tidigare nämnts kanske den svenska Försvarsmaktens behov inte skiljer sig nämnvärt från de behov som gästande utländska förband har, vilket skulle ge synergier mellan det civila försvarets stöd till Försvarsmakten och att ge värdlandsstöd. –Men tänk om det ändå över tid uppstår tydliga skillnader?

Syftet med ökad internationell säkerhetssamverkan är ju inte bara en volymfråga – tillsammans blir vi fler och starkare – utan även en effektivitetsfråga. Ökad internationell integration på försvars- och säkerhetsområdet bidrar otvetydigt till utvecklingen att enskilda samverkande nationer varken bör eller kan ha samtliga tänkbara förmågor. En långt gången nationell specialisering, som sammantaget ändå ger ändamålsenlig och kostnadseffektiv gemensam effekt, är förknippad med risker som det sannolikt finns en god medvetenhet om. Trots denna

medvetenhet i de enskilda länderna blir kostnads-/nyttotänkandet en drivkraft för ökad specialisering. Detta kan i sin tur öka skillnaderna i behov avseende det civila försvarets stöd till Försvarsmakten respektive värdlandsstöd till gästande utländska militära förband. Detta är ytterligare en aspekt för det civila försvarets aktörer att beakta.

Sveriges förhållande till Nato i allmänhet och HNS i synnerhet har inte varit en helt okomplicerad politisk fråga (se tidigare avsnitt). Sverige ska bygga säkerhet tillsammans med andra och det står helt klart att Sverige svårligen skulle kunna klara av att ensam hantera ett angrepp från en fientlig stormakt. Därmed är det inte orimligt att hävda att frågan om HNS borde ges mer tyngd i totalförsvarsutvecklingen. Det är givetvis inte konstigt, med tanke på att totalförsvarsutvecklingen hittills bara har pågått i några år, att man först ser om sitt eget hus och fokuserar på kärnuppgifterna kring den svenska civilbefolkningen, samhällsviktiga verksamheten och Försvarsmakten. Men nu när det ändå står klart hur viktigt svenskt värdlandsstöd är, för såväl svensk territoriell säkerhet som för våra möjligheter att bidra till kollektiv säkerhet i vårt närområde, att HNS också borde uttryckas som en central del av vår nationella säkerhets- och försvarsstrategi.

För de baltiska staterna, liksom för Norge, som med egna styrkor omöjligen skulle kunna försvara sina territorier på djupet mot en mer omfattande rysk aggression, är detta en självklarhet på ett helt annat sätt än i Sverige. Där tydliggörs också synergier mellan förberedelser för HNS och det nationella försvaret. En tydligare integrering av ett välplanerat HNS-system i det nationella försvaret anses åtminstone i de baltiska staterna också berika den nationella förmågeutveckling inom områden som militärlogistik, resilienta infrastruktur-system och civil-militär samverkan.¹²⁴

¹²⁴ Valdis Oztulis, Zaneta Ozolina 2017. *Shaping Baltic States Defence Strategy: Host Nation Support*. Lithuanian annual strategic review. Vol. 15, 77-98

6 Trygg energiförsörjning i Sverige i relation till NBR/energi

Syftet med detta kapitel är att koppla Natos baskrav som berör energi (NBR/energi) till arbetet med trygg energiförsörjning i Sverige. Inledningsvis görs i avsnitt 6.1 en översiktlig och begränsad beskrivning av aspekter som är energirelaterade i Natos sju baskravsområden (NBR). Därefter följer avsnitt med utgångspunkter i de huvudsakliga politiska ingångarna till trygg energiförsörjning, nämligen energi- och klimatpolitiken samt politikområdet försvar och krisberedskap (6.2 och 6.3). Utöver de svenska politiska målen samarbetar Sverige inom EU och tillsammans med övriga medlemsstater i Internationella energigorganet, IEA för ökad resiliens (6.4).

Kopplat till Nato, svensk och europeisk energi- och klimatpolitik, försvar och krisberedskap samt IEA finns överlappande mål om försörjningstrygghet och beredskap inom energiområdet. I någon mening kan man säga att alla syftar till att skapa ett mer resiliert och motståndskraftigt samhälle och energiförsörjning, men med vilken ingång och på vilket sätt som dessa syften ska uppnås skiljer sig åt mellan målen. Det gör i sin tur att flera processer har skapats som på olika sätt syftar till att stödja att målen kan uppnås. I kapitel 6 beskrivs de mest centrala processerna och hur de på ett eller annat sätt relaterar till Natos baskrav inom energiområdet.

En analys av på vilket sätt styrmekanismerna, samt den rapportering som ska ske kopplat till dem, ligger i linje med, förstärker eller möjligen går på tvärs mot NBR presenteras i 6.5.

6.1 NBR och energi

NBR-underlagen¹²⁵ förknippas med viss sekretess. Som vi har beskrivit tidigare i rapporten bedömer FOI och andra rådfrågade myndigheter att vi ändå i begränsad omfattning kan relatera till dessa för vår rapport centrala underlag.

Att energiförsörjningen är ett centralt kravområde för samhällelig resiliens behöver knappast motiveras. Stora avbrott i energitillförsel utgör inte bara en nationell angelägenhet utan kan snabbt leda till kaskadeffekter som påverkar andra angränsande allierade och partnerskapsländer.

¹²⁵ T.ex. Nato 2019. *Release of the 2019 Civil Preparedness Questions of the Defence Planning Capability Survey to Selected Partners*. Civil Emergency Planning Committee (CEPC), Notice AC/98-N(2019)0026 (INV) (Nato Unclassified); Nato 2016c. *Revised Initial Evaluation Criteria on Resilient Civil Communications Systems and Energy Supply*. Industrial Resources and Communications Services Group (IRCSG) – Communications and Industry. AC/331-N(2016)0010-REV2 (INV) (Nato Unclassified)

Det som ingår som baskrav och riktlinjer avseende energi handlar bland annat om befintliga planer och sätt att adressera sårbarheter. En övergripande aspekt är huruvida exempelvis befintliga planer är tillämpbara även i krigstid. Nära kopplat till planering är också organisatoriska aspekter avseende krishantering samt om planeringens effekt och ändamålsenlighet har vidimerats genom övning och utvärdering.

En annan aspekt som har lyfts fram för energiförsörjningsområdet, liksom för annan samhällsviktig verksamhet, är hanteringen och vårdandet av relationerna till de privata branschaktörerna.

Mer detaljerat än så är det i detta sammanhang inte lämpligt att redogöra för innehållet i de krav som berör energiförsörjningen specifikt.

De andra baskraven har både direkta och indirekta energiberoenden:

Resilienta civila kommunikationssystem kräver tillförsel av el eller reservkraftsbränsle. Reparationer av ledningsinfrastruktur kan kräva drivmedel till arbetsmaskiner.

Resilienta transportsystem är beroende av tillförsel av olika drivmedelskvaliteter. I första hand diesel och bensin men även biodrivmedel, flygbränsle, bunkerolja, gas och el. För att upprätthålla fungerande transporter krävs i många fall också fungerande kommunikationer (se ovan) samt reparationsmöjligheter via arbetsmaskiner som i sin tur kräver drivmedel.

Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner kräver fungerande kommunikationer (se ovan). Energiförsörjningen av skyddade ledningsplatser som annars inte används kräver särskilda arrangemang avseende både fasta installationer och försörjning av reservkraftsbränsle.

Effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser har en tydlig koppling till transportkapacitet (se ovan). I detta baskrav ingår även tillfällig härbärgering av människor på flykt, vilket kräver olika former av byggnadsrelaterad energiförsörjning, exempelvis för uppvärmning och matlagning.

Hantering av stora masskadeutfall kräver i första läget patienttransporter (dvs. drivmedel) och sedan el eller reservkraftsbränsle för ett fungerande omhändertagande inom sjukvården.

Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning kräver energiförsörjning på olika sätt. För livsmedelsproduktion handlar det om samtliga led i kedjan från produktion, förädling, distribution och konsumtion i termer av el och drivmedel. Den så kallade kylkedjan är relevant för en fungerande försörjning av tjänliga livsmedel, vilken kräver en kontinuerlig energiförsörjning. Dricksvattenförsörjningen kräver främst el (eller reservkraft)

men även leverans och transporter (se ovan) av kemikalier för vattenrening. Detta område är dessutom sammantaget beroende av fungerande kommunikationer (se ovan).

6.2 Svensk energipolitik kopplat till trygg energiförsörjning

Arbetet med försörjningstrygghet utgör en av de tre grundpelarna i den svenska energipolitiken, jämte ekologisk hållbarhet och konkurrenskraft.¹²⁶ De så kallade grundpelarna är gemensamma för energisamarbetet inom EU, som är av stor betydelse för Sveriges energipolitik, till exempel i avseenden som rör hur elmarknaden knyts allt närmare en gemensam europeisk marknad och gasförsörjningen. Den pågående energiomställningen mot mer förnybara energikällor och minskad klimatpåverkan styrs också genom EU-gemensamma klimatmål. Samarbetet sker sedan några år tillbaka inom den så kallade *energiunionen* i Europa, som kretsar kring fem ömsesidigt förstärkande dimensioner – försörjningstrygghet, inre marknad, energieffektivitet, minskade klimatutsläpp samt forskning, innovation och konkurrenskraft.¹²⁷

Energimyndigheten är den myndighet i Sverige som har i uppdrag att verka för att svensk energipolitik genomförs, i energisystem som är hållbara och kostnadseffektiva, och med en låg påverkan på hälsa, miljö och klimat.¹²⁸

Energimyndighetens mål och grundläggande syn på vad som utgör en trygg energiförsörjning uttrycks som följande:

Målet med en trygg energiförsörjning är att, avvägt med andra samhällsmål, förebygga och lindra negativa konsekvenser för samhälle och energianvändare som uppkommer på grund av störningar och avbrott i energiförsörjningen. Detta uppnås genom robusta försörjningskedjor och en välplanerad och övad krishanteringsförmåga i vardag, vid kris samt inför och under höjd beredskap.¹²⁹

Det innebär att arbetet med trygg energiförsörjning både innefattar sådant som kan betraktas som beredskapsåtgärder. Till exempel att analysera sårbarheter i energiförsörjningen och föreslå åtgärder, att utveckla krisplaner såsom nationell plan för gasförsörjningen och styrning av el till prioriterade elanvändare, att följa utvecklingen på energimarknaderna och ha kontroll på beredskapslagren för olja, liksom att verka för att energiförsörjningen håller förväntad kvalitet och till ett

¹²⁶ Regeringen 2018. *Energipolitikens inriktning*. Prop. 2017/18:228

¹²⁷ EU 2015a. *Energy Union Package. A Framework Strategy for Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*. European Commission. COM(2015) 80 final

¹²⁸ Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet

¹²⁹ Energimyndigheten 2018a. *Energimyndighetens principiella syn på trygg energiförsörjning*. Dnr. 2018-016316

accepterat pris. Trygg energiförsörjning är alltså ett relativt vitt begrepp som omfattar både fredstida krishantering och förberedelser för höjd beredskap, men även förmågan att kunna möta störningar i vardagen.

De mål som regeringen har satt upp för att åstadkomma en energiomställning till ett mer effektivt och klimatneutralt energisystem utgörs av implementerade mål från den gemensamma energipolitiken i EU. Till exempel förnybarhetsdirektivet från 2009¹³⁰ och mål baserade på Parisavtalets målsättning om begränsning av den globala uppvärmningen.¹³¹ I Parisavtalet fastställs ett långsiktigt mål att hålla ökningen i den globala medeltemperaturen långt under 2 °C över förindustriell nivå, samtidigt som ansträngningar görs för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C. Detta ska uppnås genom en energiomställning där förnybara drivmedel kommer att utgöra en allt viktigare roll inom transportsektorn. Vindkraft och solex blir viktigare inom elproduktionen, både genom den expansion som sker och genom att till exempel flera kärnkraftsreaktorer ställs av under 2020. I och med detta, och förbättrade möjligheter att styra och övervaka energisystem, kan vi till exempel förvänta oss en utveckling mot en större andel små distribuerade elproduktionsanläggningar som en del av det svenska energisystemet. Hur energisystemet utvecklas kommer att påverka vilka strategier som blir möjliga för att uppnå en trygg energiförsörjning och vilka beredskapsåtgärder som blir relevanta. Det omvända förhållandet gäller också, att ett trygghets- och krisberedskapsperspektiv behöver inkluderas i utvecklingen av energisystemet.

Statens energimyndighet har i uppdrag av regeringen att årligen ta fram indikatorer på energiområdet som kan tjäna som underlag för uppföljning av de energipolitiska målen, och vid behov vidareutveckla dem.¹³² Genom indikatorer är syftet att över tid kunna följa utvecklingen kopplat till de olika politiska målen, och göra dem mätbara. Energimyndigheten är ansvarig myndighet för energistatistik i Sverige och samlar med stöd av Statistikmyndigheten, SCB, årligen in data över olika delar av energiförsörjningen: bland annat tillförsel och användning av el fördelat på produktionsslag, bränsleförbrukning efter produktionsslag och elanvändning efter användningsområde, även för att följa upp trygg energiförsörjning.

¹³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG (av den 23 april 2009) om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG

¹³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder; Regeringen 2016. *Godkännande av klimatavtalet från Paris*. Prop. 2016/17:16

¹³² Regeringen 2017b. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens Energimyndighet*. M2017/03110/S, M2017/00599/Ee

6.3 Krisberedskap och civilt försvar i Sverige i korthet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) slår fast att arbetet med samhällsskydd och beredskap ska bidra till såväl individens som samhällets och nationens säkerhet. De värden som ska skyddas utgår från mål formulerade av Riksdagen och regeringen: människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden, nationell suveränitet.¹³³

Energiförsörjningen är central både inom svensk krisberedskap och i arbetet med uppbyggnaden av det civila försvaret. I utvecklingen av det civila försvaret är energiförsörjning ett av sju prioriterade områden¹³⁴ och utgör en förutsättning för att de andra prioriterade områdena ska fungera tillfredsställande. Målet för verksamheten inom det civila försvaret har beslutats av Riksdagen och är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller i krig i vår omvärld.¹³⁵

Regeringen publicerade i början av 2017 en nationell säkerhetsstrategi för en sammanhållen syn på säkerhet och hot mot det svenska samhället, i vilken man bland annat betonar vårt beroende av omvärlden som skapar både sårbarheter och styrkor, inte minst i det europeiska samarbetet.¹³⁶

Det svenska krisberedskapsarbetet kopplas ihop med det europeiska samarbetet genom samarbeten inom ramen för civilskyddsmekanismen. Fokus är på fredstida katastrofhantering och civilskyddsmekanismen är i första hand till för att skydda människor, men även miljö och egendom vid naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan. Till exempel handlar det om miljökatastrofer, havsförorening och akuta hälsokriser. Enligt solidaritetsklausulen¹³⁷ ska medlemsstaterna också, om en medlemsstat utsätts för terrorangrepp, agera gemensamt i syfte att skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen. För detta, samt för hantering av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan, ska unionen mobilisera både civila och militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller.¹³⁸ Vad gäller militära

¹³³ MSB 2014. *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Dnr. 2014-1942

¹³⁴ Övriga områden är transporter, livsmedelsförsörjning, skydd och säkerhet, information och kommunikation, sjukvård och finansiella tjänster.

¹³⁵ Regeringen 2015a. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Prop. 2014/15:109

¹³⁶ Regeringskansliet 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*. Statsrådsberedningen

¹³⁷ Europeiska unionens officiella tidning 2007. *Lissabonfördraget. Om ändring av fördraget om Europeiska Unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen (2007/C 306/01)*, artikel 42.7

¹³⁸ Europeiska unionens officiella tidning 2007. *Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt*. Artikel 222

samarbeten är Sverige sedan 2017 med i EU:s permanent strukturerade samarbete avseende försvar och säkerhet (Pesco)¹³⁹, vilket innebär att medlemmarna har gjort bindande åtaganden om att stärka sina försvarsförmågor. Länderna har enats om gemensamma utvärderings- och valideringskriterier för EU:s stridsgrupper, vilket ska ske i samförstånd med Nato.

Den svenska krisberedskapen följs bland annat upp genom risk- och sårbarhetsanalyser (RSA), som utgör en stomme i den svenska krisberedskapen. På senare år utgör de även en beståndsdel i utvecklingen av det civila försvaret. Alla myndigheter har i uppdrag enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. De myndigheter som är särskilt utpekade som bevakningsansvariga skickar även in redovisningar av arbetet kopplat till risk- och sårbarhetsanalys till regeringen och till MSB vartannat år. Även kommuner och regioner gör RSA:er, enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Vilka aktörer som har i uppdrag att skicka in redovisning av sina risk- och sårbarhetsanalyser regleras genom förordningen (2015:1052) och de därtill hörande föreskrifterna från MSB¹⁴⁰ reglerar RSA:ernas innehåll och form. Syftet att arbeta med RSA preciseras i MSB:s vägledning beskrivs i fyra delar¹⁴¹:

- Att ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga.
- Att ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten.
- Att ge underlag för samhällsplaneringen.
- Att bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

Genom risk- och sårbarhetsanalyserna identifierar aktörer dels vilka verksamheter som ur perspektivet krisberedskap och civilt försvar är de mest skyddsvärda, dels de mest framträdande riskerna för dessa verksamheter och slutligen hur dessa ska eller bör omhändertas. Syftet med detta är att medvetandegöra relevanta aktörer och allmänheten om riskerna, så att dessa har möjlighet att själva göra medvetna bedömningar om behovet av eventuella åtgärder, samt att ge underlag till samhällsplaneringen och att bidra till en riskbild för hela samhället.

¹³⁹ Europeiska unionens officiella tidning 2017. *Rådets beslut (GUSP) 2017/2315 av den 11 december 2017 om upprättande av permanent strukturerat samarbete och om fastställande av förteckningen över deltagande medlemsstater*

¹⁴⁰ Föreskrifter och allmänna råd i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling: MSBFS 2016:7 om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser; MSBFS 2015:4 om landstings risk- och sårbarhetsanalyser; MSBFS 2015:5 om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

¹⁴¹ MSB 2011. *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB245

Kopplat till risk- och sårbarhetsanalyserna görs en bedömning av myndigheternas generella krisberedskap i form av att myndigheterna besvarar en uppsättning indikatorer. Indikatorerna innefattar myndighetens egen beredskap avseende ledning, samverkan, kommunikation, kompetens och resurser.

Sedan försvarsbeslutet 2015¹⁴² har totalförsvarsplanering återupptagits och bevakningsansvariga myndigheter har getts anvisningar av regeringen att årligen avrapportera hur arbetet fortskrider och vilka resultat som uppnås. De bevakningsansvariga myndigheterna ska årligen redovisa detta till sina respektive departement.¹⁴³

Det inledande uppdraget till myndigheterna var öppet formulerat med möjlighet för myndigheterna att själva bedöma vilka planeringsåtgärder som var relevanta och på vilket sätt dessa skulle genomföras. Energimyndigheten har rapporterat brett om utvecklingen i arbetet och har i samband med detta även pekat på specifika utvecklingsbehov¹⁴⁴. Efter hand har styrningen skärpts och tydliggjorts, dels genom uppdaterade anvisningar från regeringen, dels genom regeringsuppdrag till bland andra Försvarsmakten och MSB. Åt Försvarsmakten och MSB har uppdragits att dels lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering, dels redovisa en samlad bedömning av Försvarsmaktens behov av stöd från bevakningsansvariga myndigheter inför höjd beredskap, inklusive myndigheternas möjligheter att tillhandahålla sådant stöd inom ramen för det civila försvaret.¹⁴⁵

I dagsläget handlar arbetet om att bevakningsansvariga myndigheter ska, utifrån MSB:s och Försvarsmaktens grundsyn¹⁴⁶ och MSB:s planeringsinriktning (som preciserar antaganden om det väpnade angreppets konsekvenser på samhället och dimensionerande utgångspunkter), utveckla områdesvisa programplaner gemensamt med ansvariga myndigheter inom respektive prioriterat område. De områdesvisa programplanerna syftar till att ge en samlad bild av beredskapsläget, och en inriktning för vilka utvecklingsbehov och förmågehöjande åtgärder som behöver vidtas inom ett särskilt område.¹⁴⁷ Det övergripande syftet med

¹⁴² Regeringen 2015a. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Prop. 2014/15:109

¹⁴³ Regeringen 2015b. *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*. Ju2015/09669/SSK

¹⁴⁴ Energimyndigheten 2019a. *Återupptagen planering civilt försvar. Energimyndighetens redovisning av regeringsuppdrag 2015-12-10 avseende planeringsanvisningar för det civila försvaret samt uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2018*. Dnr. 2018-15416; Energimyndigheten 2018b. *Trygg energiförsörjning för civilt försvar. Energimyndighetens redovisning av regeringsuppdrag 2015-12-10* Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK samt redovisning av uppdrag nr 6 i regleringsbrevet för budgetåret 2017 avseende Statens energimyndighet, Regeringskansliet 2016-12-20, M2016/02922/S (delvis). Dnr. 2018-1862

¹⁴⁵ Regeringen 2015c. *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering*. Fö2015/0916/MFI

¹⁴⁶ Försvarsmakten och MSB 2016. *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. FM2016-13584:3, MSB2016-25

¹⁴⁷ Försvarsmakten och MSB 2019. *Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017*. FM2019-4316:4, MSB2017-03498-4

programplanerna har likheter med det som ska rapporteras till regeringen och MSB genom risk- och sårbarhetsanalyser. Skillnaderna är dock flera: de specifika förutsättningarna att fokusera på det väpnade angreppet, att från början arbeta tillsammans med övriga bevakningsansvariga myndigheter med verksamhet i det prioriterade området och formatet som resultatet rapporteras i. Utvecklingsarbete pågår för att dessa processer ska närma sig varandra och på ett logiskt sätt komplettera varandra.

6.4 Energikrishantering och policy- utvärdering kopplat till EU och IEA

Frågor som rör beredskap och leveranstrygghet drivs i några olika fora inom EU. Dels finns det överbyggande samarbetet kopplat till civilskyddsmekanismen, dels finns specifika samarbeten kopplade till olika sakfrågor, exempelvis förordning om trygg gasförsörjning¹⁴⁸ och direktiv om oljebereidskap¹⁴⁹.

Som en del i samarbetet kopplat till civilskyddsmekanismen ska EU:s medlemsstater vart tredje år göra en bedömning av sin riskhanteringsförmåga. För detta finns riktlinjer, samtidigt som det är upp till varje delstat att överväga vilka nivåer som kan godtas i det särskilda sammanhanget och för de olika riskerna. Riktlinjerna för att bedöma riskhanteringsförmåga i medlemsstaterna orienterar sig kring organisationen av hur det riskförebyggande och riskhanterande arbetet bedrivs. Medlemsstaterna ombes att besvara ett frågebatteri om 51 kvalitativa frågor som sträcker sig över hela systemet och kräver relativt djup kunskap om arbetet på ett flertal myndigheter samt inom Regeringskansliet.¹⁵⁰

I syfte att trygga gasförsörjningen i EU har riktlinjer för hur den inre marknaden ska fungera, beredskapsåtgärder för om exceptionella situationer uppstår, samt en definierad ansvarsfördelning om något sker tagits fram och reglerats i förordning. Syftet är att säkerställa att åtgärder vidtas för att trygga en oavbruten gasförsörjning i hela unionen, särskilt till skyddade kunder i händelse av svåra klimatförhållanden eller avbrott i gasförsörjningen.¹⁵¹ I Sverige utgörs skyddade kunder av hushållskunder, inte industrier eller fjärrvärmeanläggningar. Medlemsstaterna åläggs genom förordningen bland annat att ta fram

¹⁴⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010

¹⁴⁹ Europeiska unionens officiella tidning 2009. *Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter*

¹⁵⁰ EU 2015b. *Riktlinjer för bedömning av riskhanteringsförmåga*. Kommissionens tillkännagivande, 2015/C 261/03

¹⁵¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010

gemensamma riskanalyser och nationella riskanalyser över försörjningssystemen, samt åtgärdsplaner kopplat till dessa. Analyser och planer ska uppdateras över en fyraårsperiod.

Internationella energiorganet IEA (*International Energy Agency*) tillskapades 1974 som en reaktion på den oroliga oljehandeln under början av 1970-talet. OECD-medlemsstaterna konstaterade ett behov av gemensamma krishanteringsmekanismer eftersom oljemarknaden är global och en bristsituation eller medveten undanhållning av produkter på marknaden snabbt kunde eskalera och driva upp priserna på olja och även resultera i bristsituationer i många länder samtidigt. IEA bildades som en autonom organisation under OECD, och dess medlemsstater¹⁵² gick in i ett gemensamt avtal avseende energikrishantering: IEP, internationella energiprogrammet. Detta förband medlemsstaterna att inrätta dels beredskapslager för olja, dels administrativa rutiner för att använda dessa.¹⁵³

Efter att IEA hade etablerats har det utvecklats mot att bli ett betydelsefullt forum för internationella samarbeten kopplat till energi, även inom områden som inte direkt ansluter till försörjningssäkerhet. Det handlar till exempel om långsiktig policyutveckling, informationsdelning, energieffektivisering, hållbarhet, forskning och utveckling, tekniksamarbeten och internationella relationer.¹⁵⁴ Samarbetet inom IEA har även vidgats till att röra hela energisystemet och alla energislag, inte bara de oljebaserade. Det bredare perspektivet inkluderar även policy-frågor kopplade till klimatförändringen. IEA:s arbete går ut på att följa medlemsländernas arbete med policyutveckling och beredskap samt att arrangera energikrisövningar. Idag beskriver IEA sin verksamhet i form av åtta olika områden: energieffektivisering, energisäkerhet, internationella samarbeten, data och statistik, övning, tekniksamarbete samt engagemang globalt och för industrin.¹⁵⁵

IEP-avtalet går ut på att länderna har åtagit sig att hålla beredskapslager av olja motsvarande 90 dagars nettoimport, att vidta åtgärder för att begränsa oljekonsumtionen och att delta i ett system för fördelning mellan IEP-länderna av tillgänglig olja vid en försörjningskris, samt att samla in och rapportera

¹⁵² Medlemsstater från start var: Belgien, Canada, Danmark, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Nederländerna, Norge (under ett särskilt avtal), Schweiz, Spanien, Sverige, Turkiet, Tyskland, Storbritannien, USA och Österrike. Därefter har flera länder anslutit sig: Grekland (1976), Nya Zeeland (1977), Australien (1979), Portugal (1981), Finland (1992), Frankrike (1992), Ungern (1997), Tjeckien (2001), Sydkorea (2002), Slovakien (2007), Polen (2008), Estland (2014) och Mexiko (2018).

¹⁵³ IEA 2018. *Agreement on an International Energy Program (as amended 17 February 2018)*. International Energy Agency

¹⁵⁴ Richard Scott 1995. *History of the IEA* (Vol. I-III). International Energy Agency

¹⁵⁵ IEA 2019a. *Areas of work*. International Energy Agency, www.iea.org/areas-of-work [2019-12-09]

energistatistik.¹⁵⁶ Efter Sveriges inträde i EU har vi även infört EU:s lagstiftning om beredskapslager.¹⁵⁷ Europeiska kommissionens oljelagringsdirektiv från 2009 harmoniserar väl med kraven enligt IEP-avtalet.¹⁵⁸

För att säkerställa att medlemsländerna är tillräckligt förberedda för nödsituationer och har en beredskap att följa IEA:s åtgärder vid kriser genomförs regelbundna granskningar (ERR – *Emergency Response Review*). I dessa bedöms hur medlemsländerna hanterar utmaningar kopplade till energisäkerhet, utvecklar politiken inom kris och beredskap samt hur man utbyter information om ”best practise”. Dessa revisioner gäller inte bara olja utan även el och gas. Mellan revisionerna görs så kallade mid-termuppföljningar där medlemsstaterna presenterar hur man arbetar med rekommendationerna från ERR.

Utöver uppföljningar som görs specifikt kopplat till energisäkerhet följer IEA upp medlemsstaternas politik i form av *policy review* – där man analyserar hur väl medlemsstatens politik rimmar med uppsatta mål, samt ger rekommendationer kopplat till detta. Den senaste revisionen av svensk policy publicerades under 2019.¹⁵⁹ Därutöver deltar Sverige i IEA:s övningar.

6.5 Jämförelse mellan NBR och andra styrprocesser

De beskrivna processerna syftar alla till att, på ett eller annat sätt, stärka landets resiliens och motståndskraft mot olika typer av händelser, kriser eller krig. För de organisationer som har att hantera och leva upp till de krav och mål som formuleras kopplat till de olika processerna blir det uppenbart att målen är överlappande, men att det är svårt att hantera kraven i en samlad process eller på likartat sätt. Detta avsnitt syftar till att analysera och tydliggöra avgörande skillnader mellan processerna genom att diskutera ett urval aspekter. Målet är att skapa förståelse för utmaningarna med att dra nytta av synergier mellan processerna, men även för att finna framkomliga vägar.

För att studera processerna har ett ramverk använts, som utgörs av aspekter som tydliggör skillnader i perspektiv, mål och utgångspunkt avseende de olika processerna, se Tabell 2.

¹⁵⁶ Energimyndigheten 2016. *Handledning för beredskapslagring av olja*. ET 2016:99

¹⁵⁷ Europeiska unionens officiella tidning 2009. *Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter*

¹⁵⁸ Energimyndigheten 2016. *Handledning för beredskapslagring av olja*. ET 2016:99

¹⁵⁹ IEA 2019b. *Energy Policies of IEA Countries: Sweden 2019 Review*. International Energy Agency

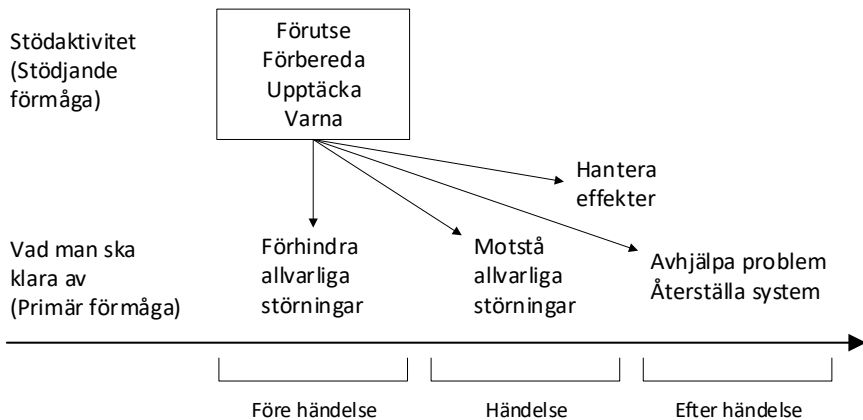
Tabell 2: Analytiskt ramverk för att förstå styrprocesser kopplade till riskhanteringsförmåga.

Aspekter av styrmekanismen	RSA-rapportering	Rapportering till IEA	Osv.
Vad är det uttalade syftet med analysen/processen?			
Vilken typ av information efterfrågas?			
Vilken abstraktionsnivå eller systemnivå ligger analysen på?			
Vilka berörs av analysen eller genomförandet av processen?			
Vilka är mottagare av resultat och slutsatser?			
Är det en kontinuerligt pågående process eller återkommande rapportering?			
Vilka upplevda nyttor respektive utmaningar finns kopplat till analysen/processen?			

Typ av information (händelse- eller tillståndsorierat)

I inledningen av detta kapitel (avsnitt 6.1) gavs en översiktlig bild av vad Natos baskrav och riktlinjer (*guidelines*) avseende energiområdet omfattar. Vi kommer inte i denna rapport att redogöra för dessa i detalj då de omgärdas av viss sekretess. Det går dock att dra slutsatser om karaktären på kraven som ställs. Till exempel kan vi konstatera att i förhållande till övriga styrprocesser som jämförts innehåller NBR övervägande åtgärder kopplade till själva hanteringen av en händelse, inklusive de förberedande aktiviteter som krävs för att klara av att

hantera händelsen. Vi har i tidigare FOI-rapporter¹⁶⁰ identifierat att man kan tala om primära respektive stödjande förmågor, där primära förmågor är sådana som är direkt kopplade till en händelse, t.ex. att *förhindra*, *motstå* och *hantera*, medan stödjande förmågor är sådana som kan bidra till de primära förmågorna. De stödjande förmågorna kan då exempelvis handla om förmåga att *förutse*, *förbereda*, *upptäcka* och *varna* (se Figur 2). Exempel på stödjande förmågor kan till exempel vara strukturer för ledning eller samband och kommunikation.



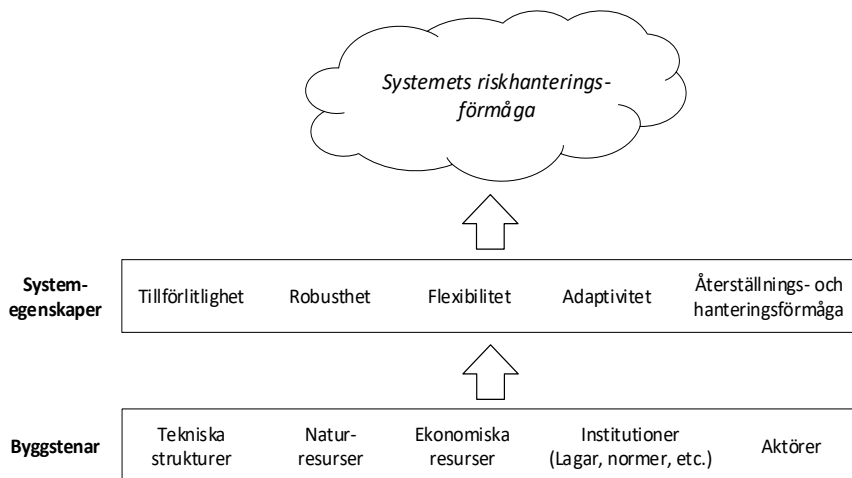
Figur 2: Olika typer av aktiviteter som olika aktörer och system behöver ha förmåga att göra.¹⁶¹

Att arbeta med primära och stödjande förmågor för att hantera en händelse utgör dock bara en delmängd av de byggstenar som vi menar ligger till grund för ett systems riskhanteringsförmåga, eller ett *resilient* energisystem. Synsättet är händelseorienterat och säger inget om vilka förmågor som finns i energisystemet i övrigt. För att belysa bredden av vad som utgör förutsättningar som skapar förmåga använder vi en metafor med byggstenar som också presenterades i Veibäck (2016). Byggstenarna utgörs av att ha god infrastruktur på plats, tillgång till naturresurser, ekonomiska förutsättningar, institutioner i form av lagstiftning

¹⁶⁰ Ester Veibäck, Bengt Johansson, Daniel K. Jonsson, Eva Mittermaier, Hannes Sonnsjö, Ann-Sofie Stenérus Dover 2016. *Energi och förmåga – analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet*. FOI-R--4241--SE; Daniel K. Jonsson 2018. *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning*. FOI-R--4590--SE; Bengt Johansson, Daniel K. Jonsson 2018. *Beredskap i framtida energisystem – en analys med utgångspunkt i Energimyndighetens "Fyra framtider"*. FOI-R--4589--SE; Carl Denward, Bengt Johansson, Daniel K. Jonsson, Per Larsson 2019. *Sektorsansvar och energiberedskap. Förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus*. FOI-R--4819--SE

¹⁶¹ Ester Veibäck, Bengt Johansson, Daniel K. Jonsson, Eva Mittermaier, Hannes Sonnsjö, Ann-Sofie Stenérus Dover 2016. *Energi och förmåga – analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4241--SE, s. 49

och normer samt att de aktörer som verkar i systemet har kunskap och förutsättningar för att agera vid en händelse (se Figur 3).



Figur 3: Ett systems riskhanteringsförmåga kan ses som vilande på ett antal olika byggstenar som utgör förutsättningar för systemets egenskaper i form av tillförlitlighet, robusthet, flexibilitet, adaptivitet och återställningsförmåga.¹⁶²

Den här typen av förmågor berörs också i NBR, även om de ”stickprov” som tas på systemet i större utsträckning är på händelseorienterade åtgärder. Som kontrast till det händelseorienterade kan ställas Energimyndighetens arbete med att följa upp svensk energipolitik genom indikatorer. Indikatorerna beskriver ett nuläge och de senaste årens utveckling avseende en rad olika datakällor kopplade till energisystemet. De flesta indikatorer beskriver kort och gott hur användningen och produktionen av, och förhållanden mellan, olika energislag ser ut, prisutvecklingar, marknadens struktur och elkunders rörlighet på marknaden är andra exempel på indikatorer. Kopplat till just trygg energiförsörjning redovisas indikatorerna driftsäkerhet i stamnätet, avbrottsfrekvens för korta avbrott i regionnäten, antal abonnenter med elavbrott längre än 24 timmar, antal timmar som effektreserven aktiverats samt antal småhus med alternativ uppvärmning (mer än en värmekälla).¹⁶³

Energiindikatorerna beskriver ett tillstånd i energisystemet som går att jämföra mellan år och följa hur det utvecklas. Med stöd av insamlad data går det att dra

¹⁶² Ester Veibäck, Bengt Johansson, Daniel K. Jonsson, Eva Mittermaier, Hannes Sonnsjö, Ann-Sofie Stenérus Dover 2016. *Energi och förmåga – analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4241--SE, s. 44

¹⁶³ Energimyndigheten 2019b. *Energiindikatorer 2019 – Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål*. ER2019:11.

vissa slutsatser om energisystemets riskhanteringsförmåga vad avser exempelvis infrastrukturernas robusthet (genom avbrottsstatistik) och naturresurser (genom statistik på import och självförsörjandegrad).

IEA:s revisioner av svensk energipolitik och krishanteringsmekanism tar en tydlig utgångspunkt i energisystemets nuläge, men beskriver också exempelvis beslutsvägar och administrativa rutiner för att klara av de stödjande och primära förmågorna inför och vid en händelse. I någon mening utgör dessa analyser ett mellanting mellan perspektiven, eller en kombination.¹⁶⁴ EU:s gasförsörjningsförordning kan sägas vara hot/händelseorienterad då arbetet byggs på de riskanalyser som medlemsstaterna gör.

Att sätta relevanta nivåer för krisberedskapen är knepigt, och något som MSB och dess företrädare har gjort ansatser till ett flertal gånger utan att riktigt komma hela vägen i mål¹⁶⁵. En bidragande orsak är troligen att funktionskrav på krisberedskapslösningar snabbt kan bli kostnadsdrivande, vilket inte har varit politiskt gångbart. I dagsläget har arbetet svängt åt att vara mer hotorienterat, åtminstone i arbetet med det civila försvaret.

Form eller innehåll? Likhet eller diversitet?

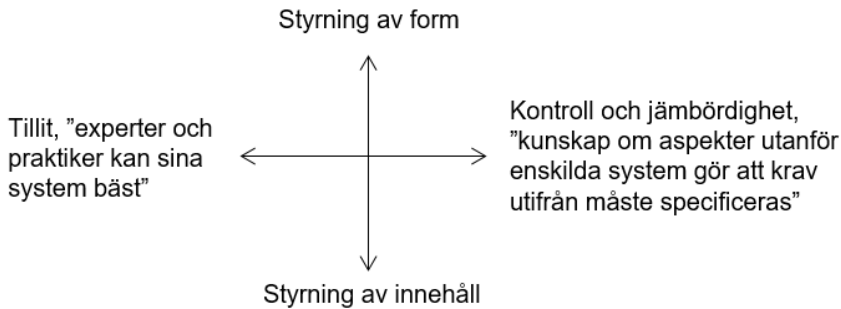
Av de exempel som har beskrivits i detta kapitel går att skönja olika förhållningssätt till hur krav ställs eller rapportering ska göras, beroende på vad som passar till olika syften. Starkt förenklat kan det beskrivas som en glidande skala mellan att styra efter *formen* på hur inrapportering ska ske, eller att styra *vad* som ska rapporteras/uppnås genom processen. Bakgrunden till dessa olika rapporteringssätt kan förstås som olika syn på styrning, där det ena tenderar mer åt tillsitsstyrning, alltså tilliten till att experter och praktiker kan sina system bäst och därför är bäst på att beskriva risker, sårbarheter och utvecklingsbehov kopplat till dessa. I andra änden på skalan ligger kontroll och att de styrande innehar kunskap om kraven som behöver ställas på system och aktörer, samt önskemål om att likrikta resultatet, vilket motiverar en mer specifik styrning av innehållet.

NBR tenderar att ligga mer åt kontroll och jämbördighet, bland annat eftersom ett av syftena med NBR är att öka Natoländers interoperabilitet, vilket stärks av de specifika kraven. De frågeställningar som Nato ger för att följa upp arbetet med NBR är dock mer öppet formulerade och lämnar utrymme för staten att utgå

¹⁶⁴ IEA 2017. *Emergency Response Review of Sweden (Note by the Secretariat)*. International Energy Agency. IEA/SEQ(2017)8 Confidential

¹⁶⁵ Till exempel MSB:s arbete med resultatmål: MSB 2010. *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB279; MSB 2015. *Resultatmål. Förslag till målstruktur och mål inom fem områden*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Dnr. 2014-2378

från landets egna förutsättningar i beskrivningen av lösningar, bland annat mot bakgrund av staternas olika strukturer för maktfördelning. Se Figur 4.



Figur 4: Karaktären på de uppföljningar som görs på aktörers arbete kan göras med olika förhållningssätt beroende på vad man vill uppnå.

För att sätta NBR i perspektiv till övriga uppföljningssystem så ligger det ett större egenansvar för att genomföra analysen och att göra relevanta avgränsningar i den svenska rapporteringen av RSA och därtill hörande indikatorer. MSB ger aktörerna (myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner) en ram för vad analyserna bör innehålla, men inte någon inriktning på *hur* analysen ska genomföras. Det är aktörerna själva som identifierar vad som är samhällsviktigt inom sina ansvarsområden, med stöd av MSB:s riktlinjer, och vilka hot som de samhällsviktiga verksamheterna analyseras mot. Indikatorerna för generell krisberedskap är mer specificerade, men även kopplat till dessa finns det tolkningsutrymme för aktörerna.

Ett exempel där kraven ställts på funktion/innehåll snarare än form är avseende etableringen av beredskapslager för olja i de olika medlemsstaterna i IEA. Oljeberedskapen som styrs av IEP-avtalet styr bland annat att beredskapslager ska finnas, samt mekanismer för att aktivera dessa. Utifrån kraven har länderna byggt upp sin lagerkapacitet på olika sätt, där den svenska modellen handlar om att integrera beredskapslagren med företagens kommersiella lager¹⁶⁶. Sveriges sätt att hantera IEP-avtalets och EU:s krav på beredskapslager av olja skiljer sig från övriga medlemsstater. Andra lösningar är till exempel att bilda särskilda företag som hanterar beredskapslager och ägs av branschen och stat gemensamt (till exempel i Danmark), eller att lagren är helt avskilda och ägs av staten (till exempel i Finland).

¹⁶⁶ Hur Sveriges beredskapslager har administrerats har dessutom utvecklats och skiftat genom åren. Se exempelvis Ann-Sofie Stenérus Dover, Anders Odell, Per Larsson, Johan Lindgren 2018. *Beredskapslagring – en kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4644--SE

Systemperspektiv/omfång på analysen

De jämförda processerna för att följa upp beredskap och resiliens i Sverige anlägger något skiftande systemperspektiv.

Risk- och sårbarhetsanalyserna är uttalat tvådelade, myndigheterna ska både analysera sin egen organisations beredskap samt risker och sårbarheter inom det ansvarsområde som myndigheten verkar. Omfattningen fastställs genom att aktörerna själva definierar vilka verksamheter inom sina organisationer och ansvarsområden som är samhällsviktiga, och därmed utgör fokus för analysen. Det bredare perspektivet avseende risker, sårbarheter och omständigheter som rör verksamhetsområdet beskriver de bevakningsansvariga myndigheterna i den friare hållna risk- och sårbarhetsanalysen, där det finns möjlighet att göra egna relevanta avgränsningar utifrån den kunskap som myndigheten besitter. Innehållet kan utformas utifrån sektorns behov.

De tillhörande indikatorerna är däremot enbart fokuserade på enskilda organisationers generella beredskap, vilket skiljer dem från de baskrav och riktlinjer (*guidelines*) som Nato ger. De svenska indikatorerna behandlar främst *myndighetens egen planering* och beredskap för oväntade händelser och utgörs av ett fyrtiotal ja/nej-frågor inom områdena ledning, samverkan, kommunikation, kompetens och resurser som också kan kommenteras med en förklaring. Natos riktlinjer omfattar både myndighetens beredskap samt verksamheter som i Sverige utförs av en bredd av olika aktörer – företag, intresseorganisationer, andra myndigheter och privatpersoner.

Att indikatorerna har utformats så att de främst rör myndighetens egen organisation underlättar för myndigheten att besvara frågorna, och ger också möjlighet till mer stringent tolkning av resultaten. I de fall som myndigheterna väger in andra organisationers eller individers förmåga att agera i sina bedömningar blir det ofrånkomligt fler antaganden och inte ett lika tillförlitligt underlag.

Vilka berörs av analysen: mottagare, genomförare och uppgiftslämnare

En utmaning med de frågor som ska besvaras till Nato är just omfattningen och skärningen, där det krävs en hög grad av integration av andra organisationers förhållanden för att till fullo kunna besvara de detaljerade frågorna. Det går att ställa sig frågande till värdet i att framställa sådana detaljerade svar. Det är förmodligen ett större värde i att använda kriterierna och frågorna som utgångspunkt i att skapa en kravlista eller arbetsplan för att höja resiliensen/förmågan i samhället.

7 Potentiella nyttor och problem med NBR

I detta kapitel diskuteras (direkta och indirekta) nyttor samt potentiella problem med NBR, under en rad olika rubriker. Kapitlet kan i viss mån ses som rapportens diskuterande avslutning men utgör samtidigt ett underlag för den metodik vi föreslår i nästföljande kapitel 8.

7.1 Direkt och indirekt nytta

Hela hotskalan fångas upp

Länken mellan den svenska fredstida krisberedskapen och det civila försvaret är stark men vilar samtidigt på olika fundament, inte minst avseende hotbilder. Strävan efter resiliens i allmänhet och arbete med NBR omfamnar i någon mening ett allriskperspektiv. Även om NBR har en underliggande inriktning mot antagonism så fångas hela hotskalan upp.

Robustheten berikas med resiliens

Om NBR används i utvecklingen av svensk krisberedskap och totalförsvaret kan det tack vare fokus på resiliensbegreppet bidra till ökad förmåga och därmed trygghet och säkerhet i både det korta och det långa perspektivet. På kort sikt för fokus på hanteringen och agerandet efter oönskade händelser, exempelvis i termer av flexibilitet i system som utsätts för störningar eller återställande av funktioner som havererat. På lång sikt i termer av att arrangera system som faktiskt kan anpassas när exempelvis nya former av hot uppstår.

Synergi mellan svensk resiliens och Natos behov

NBR möjliggör svenskt världlandsstöd för Natos behov, vilket i sin tur skapar förutsättningarna för att på ett trovärdigt sätt kunna fullfölja den svenska solidaritetsförklaringen (se avsnitt 5.3). Oavsett den politiska viljan att i en specifik situation ge världlandsstöd till Nato så berikas svensk resiliens av användandet av NBR i planeringen av krisberedskapen och det civila försvaret. Att det existerar ömsesidiga behov och därmed förutsättningar för synergier har inte minst manifesterats genom Sveriges så kallade ”gold card”, dvs. samarbetsformatet EOP, *Enhanced Opportunities Partnership*, inom ramen för *Partnership for Peace*.

Sammantagen gemensam resiliens kan verka konfliktavhållande

Att bidra till gemensam sammantagen resiliens ger en tydlig indirekt nytta utifrån ett övergripande säkerhetsperspektiv. Genom att bejaka arbetet med NBR och aktivt bidra till dess processer kan inte bara den egna utan även andra Nato- och partnerskapsländers krisberedskap förstärkas. Detta kan verka konfliktavhållande i synnerhet avseende hybridkrigföring, där angrepp kan inriktas mot identifierade tekniska sårbarheter, eller sårbara stater, snarare än mot strategiskt viktiga system eller geografiska områden.

NBR är ett bedömningsverktyg med tydlig säkerhets- och försvarspolitisk koppling

Verktyg som kan användas för att bedöma förmågor avseende krishantering och -beredskap – inte minst energiberedskap – finns i olika omfattning redan etablerade (se kap. 6). De flesta verktyg är antingen av generell karaktär (t.ex. risk- och sårbarhetsanalyser), alternativt fyller ett specifikt syfte (t.ex. rapporteringar till EU eller IEA). För den svenska totalförsvarsutvecklingen och arbetet med planeringen av civilt försvar kan det vara relevant med ett kompletterande verktyg som har en tydligare säkerhets- och försvarspolitisk koppling, och där ligger NBR närmast till hands.

NBR även möjligt att nyttja för att stödja befintliga verktyg och processer

Omvänt kan NBR nyttjas för att stödja befintligt arbete med exempelvis risk- och sårbarhetsanalyser och energiindikatorer. För att undvika att man i flera parallella tids- och resurskrävande processer ”gör nästan samma sak” krävs visserligen planering, samordning, synkning och prioriteringar.

NBR är en metodik med internationell koppling som medför jämförbarhet med andra länder

Precis som avrapporteringarna till EU och OECD/IEA medför jämförbarhet med andra länder medför även NBR detta via den återkommande *State of civil preparedness report*. Detta kan inte minst vara en mernytta för den svenska totalförsvarsutvecklingen eftersom NBR har en tydlig säkerhets- och försvarspolitisk koppling (se ovan). Överhuvudtaget kan det vara önskvärt att få ytterligare en väg till internationell jämförbarhet avseende det tredje energipolitiska målet, trygg energiförsörjning. Avrapporteringarna till EU, OECD/IEA och Nato är idag olika processer men om NBR:s status höjs och resiliensbegreppet får en starkare internationell bärkraft så är det tänkbart att det kan finnas tydligare framtida synergier mellan dessa processer jämfört med idag.

NBR kan underlätta ett gemensamt nordiskt-baltiskt perspektiv på krishantering

Såväl på den militära som på den civila sidan av krishantering och försvarsplanering är de internationella beroendena länder emellan samt behoven av samverkan mycket tydliga. NBR kan underlätta ett gemensamt nordiskt-baltiskt perspektiv. Detta är relevant för säkerheten i närområdet men också gentemot övriga Nato och EU. NBR i kombination med Nato-standarder liksom gängse språkbruk ("Nato-lingo") blir därmed ett givet gemensamt verktyg för i synnerhet civil-militär samverkan inom Norden.

NBR kan underlätta gemensamma spelregler för energibolagen på de internationella marknaderna

Energiförsörjningen utgörs de facto av privata näringslivsaktörer som konkurrerar på marknader som ofta är internationella. Statlig marknadsinblandning i form av regelverk och krav, exempelvis avseende resiliens, är oundvikligt. Eftersom NBR är ett internationellt verktyg och kravsystem skapar NBR bättre förutsättningar för gemensamma internationella marknadsspelregler jämfört med nationella motsvarigheter. Om denna potential ska uppfyllas utifrån europeiskt vidkommande krävs dock sannolikt ett ytterligare närmande mellan NBR och de processer som förknippas med EU och IEA.

Energipolitiken och säkerhetspolitiken blir ömsesidigt förstärkande

Ett uppenbart men antagligen oundvikligt dilemma inom den moderna politiken är inbyggda målkonflikter som bland annat beror på att målstyrning kombineras med annan typ av politisk styrning samt att särintressen bejakas parallellt med bredare förankrade politiska viljeyttringar. Detta kan uppfattas som ett demokratiskt systemproblem som ibland leder till inkonsekvens och i förlängningen resursslöseri. Det är därför önskvärt att eftersträva synergier mellan olika politikområden. Strävan mot ytterligare resiliens inom svensk energiförsörjning, med hjälp av NBR som jämfört med andra verktyg har tydliga försvars- och säkerhetspolitiska förtecken och är ett konkret samarbetsområde mellan Sverige och Nato, bidrar till att svensk energipolitik och säkerhetspolitik blir ömsesidigt förstärkande.

Energisektorn bidrar till betalningen av försäkringspremien för svensk säkerhet

NBR:s grundläggande syften kan ses som att vara en (civil) avskräckande mekanism och att möjliggöra värdlandsstöd i syfte att ta emot (militär) hjälp. Att förbereda värdlandsstöd, med avseende på energiförsörjningsbehov, för att den yttersta hjälpen ska kunna realiseras i en konflikt- eller krigssituation medför att

även energipolitiken och energisektorn bidrar till betalningen av försäkringspremien för svensk säkerhet.

Medvetandegöra totalförsvarsperspektivet inom det energipolitiska målet om trygg energiförsörjning

Trygg energiförsörjning omfattar hela hotskalan och är bredare än det som bara berör civilt försvar och höjd beredskap. Även inom trygg energiförsörjning behöver prioriteringar göras och kriget kan uppfattas som både avlägset och osannolikt. Det finns därför en risk att hotbilder som omfattar statlig antagonism väljs bort till förmån för arbete med andra försörjningstrygghetsaspekter. NBR:s fokus på samhällselig resiliens men ändå med uttalat försvarsfokus ger NBR en dubbel nytta som kan bidra till att medvetandegöra totalförsvarsperspektivet i det mer generella arbetet med trygg energiförsörjning.

Medvetandegöra energins centrala roll för totalförsvaret

NBR-underlagen tydliggör via de sju kraven, samt hur dessa hänger samman, att bland annat energiförsörjningen har en särställning när det gäller förutsättningar för samhällsfunktionalitet (se avsnitt 6.1). NBR kan därmed bidra till ytterligare ökad förståelse för energins centrala roll inom svenskt totalförsvaret.

NBR skapar struktur och en ledstång för internationella övningar samt omhändertagande av erfarenheter

NBR kan ses som en checklista eller ett bedömningsverktyg men kan rätt utnyttjad även användas med andra förtjänster. NBR kan exempelvis vid internationella övningar, som speglar svåra påfrestningar, fungera som ledstång vid genomförande och en struktur för att utvärdera resultatet. Även erfarenhetshantering avseende krishantering på försörjningsområdet skulle kunna berikas av en utvecklad version av NBR.

Energimarknadernas aktörer går mot resiliens

Energiförsörjning handlar grovt sett om leverans av kontinuerliga energiflöden. Logiken på energimarknaderna skiljer sig därför från marknader där aktörerna tjänar pengar på att sälja saker mer styckevis (t.ex. fordonsindustrin). Detta blir inte minst aktuellt i en framtida sannolikt förnybar och decentraliserad elförsörjning som antagligen kräver affärsmodeller som bygger på tillgänglighet vid behov snarare än försäljning av kilowattimmar.¹⁶⁷ Den logiken tillsammans med de befintliga ekonomiska drivkrafterna om att leveransavbrott kostar (och därmed minskar vinsten) ligger i linje med resiliensstänkandet. Man kan därför hävda att marknadsaktörerna i än högre grad idag strävar mot resiliens. Om

¹⁶⁷ Bengt Johansson, Daniel K. Jonsson, André Månsson, Lars J Nilsson, Måns Nilsson 2014. *Klimatpolitik och energisäkerhet: konflikter och synergier*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3896--SE

statens styrning och reglering av marknaderna också baseras på ett resilienstagande, exempelvis med stöd av NBR, underlättas sannolikt samspelet mellan stat och marknad.

7.2 Potentiella problem

Svenska möjligheter att delta i NBR-arbete kan minska när Natos civila och militära planeringsgrupper knyts närmare varandra

Det finns en risk för att Sverige inte inkluderas i samma utsträckning i framtida NBR-arbete när Natos civila och militära planeringsgrupper knyts närmare varandra eftersom Sverige inte är Nato-medlem. Den militära planeringen är främst avsedd för medlemmar och förknippas med högre sekretesskrav. Ett svenskt aktivt deltagande i NBR-arbetet kan motverka detta och ge oss tillträde till mer av den kunskap som byggs upp inom Nato.

Konsekvenser av att alliansfria Sverige deltar i de allierades försvarsplanering

Det är inte otänkbart att Sveriges höga status bland partnerländerna och inarbetade förtroende inom Nato-sfären, liksom inte minst Sveriges geostrategiska läge, medför att vi bjuds in att delta fullt ut i den förväntade mer integrerade civil-militära planeringen. Men som frågan ställdes tidigare i rapporten: Kan verkligen alliansfria Sverige delta i de allierades försvarsplanering? Om detta ändå görs är det inte otänkbart att det uppstår en nationell debatt som kan komma att verka menligt på det sammantagna samarbetet mellan Sverige och Nato samt möjligen också politiskt bakbinda viss typ av redan etablerad militär-militär samverkan.

Alla ägg i samma korg? Vad händer om NBR visar sig bli en felinvestering?

NBR har fått stort genomslag i svensk totalförsvarsplanering de senaste åren. Det finns goda skäl till detta, inte minst för att frågan om världsstöd är central för försvaret av Sverige. Ett annat skäl är att det finns betydande överlapp och synergier med den utvecklingsväg Sverige skulle ha haft oavsett. Samtidigt måste den tid och resurser som läggs på NBR-arbete övervägas. Parallellt arbete inom motsvarande processer och bedömningsramverk skulle kunna riskera att sammantaget leda till dålig kostnadseffektivitet och om arbetet inte görs på ett medvetet sätt i värsta fall medföra förseningar i totalförsvarsutvecklingen. Och vilka konsekvenser skulle det få det om NBR faller utifrån svenskt vidkommande? Det skulle kunna hända om dörren stängs för Sverige eftersom vi inte är Nato-medlemmar (se ovan). Det skulle kunna hända att alliansfria Sverige av inrikespolitiska skäl drar sig ur (se ovan). Det skulle möjligen också kunna bli

så om Nato som institution kraftigt försvagas eller upphör till följd av någon drastisk omvärldsutveckling (t.ex. att USA lämnar Nato eller att Artikel 5-solidariteten urholkas helt till följd av ett angrepp på ett medlemsland men där få eller ingen kommer till hjälp). I en sådan situation vore det naturligtvis inte bra om Sverige tvingas komma till slutsatsen att en alltför stark integrering av NBR i svenskt arbete har gjort vårt eget civila försvar sämre än vad det skulle ha varit annars. Å andra sidan kan man på goda grunder hävda att om vi har implementerat ett antal NBR-förmågor så har vi antagligen försäkrat oss om att de gör nytta för Sverige oavsett om NBR fortsättningsvis existerar eller inte. Med andra ord kan de investeringar vi har gjort sannolikt ändå behållas och nyttiggöras.

Möjligheterna att påverka NBR:s utveckling och innehåll

Då Sverige använder NBR är det också önskvärt att Sverige har inflytande i hur NBR utvecklas. Genom ett aktivt deltagande i de fora vi bjuds in till säkerställs vår förmåga att påverka utvecklingen av NBR. Vi är dock beroende av medlemmarnas välvilja för att få delta i den exklusiva delen av *Partnership for Peace*-gruppen.

Hur fångas unika svenska förutsättningar?

Det är viktigt att anpassa NBR till Sveriges geografiska förutsättningar. Sverige är ett förhållandevis stort och glesbefolkat land vid den spänningsförknippade Östersjöregionen, vilket medför uppenbara militärstrategiska och militärgeografiska skillnader jämfört med Nato-länderna i Kontinentaleuropa. Vad gäller energiområdet specifikt finns skillnader främst avseende elförsörjningssystem men också avseende distributionssätt och -vägar för råolja och drivmedel. Som icke-medlemmar har småstaterna Sverige och Finland möjligen svårare att få gehör för nationella egenheter jämfört med medlemsländerna. Av flera anledningar torde det dock finnas ett norskt intresse av att bejaka ett nordiskt perspektiv.

Risk för dubbelarbete?

Svenskt deltagande i Nato CEP kring NBR görs av myndigheter med många uppgifter, inte minst uppgifter som berör totalförsvaret. Med tanke på vad myndigheterna redan är ålagda att göra finns givetvis en risk för dubbelarbete eftersom rimligen de flesta av de ursprungliga processerna kvarstår eftersom de har flera syften (t.ex. risk- och sårbarhetsanalyser). Det går troligen aldrig att eliminera visst dubbelarbete men synergier med andra processer bör aktivt sökas för att minska risken för kostnadsineffektivt dubbelarbete.

Detaljer blir förknippade med sekretess

Fördjupade NBR-analyser, det vill säga att i detalj besvara de frågor som ingår i NBR, blir i regel förknippade med sekretess. Går det verkligen att göra relevanta

internationella jämförelser och samtidigt bejaka sekretessen? Hur ska sekretess gentemot privata marknadsaktörer hanteras? Vidare är en fråga hur mycket vill vi rapportera om vi inte får så detaljerad information tillbaka. Den version av *State of preparedness report* som Sverige hittills fått ta del av har varit på en tämligen generell och övergripande nivå.

Myndigheten kan inte svara för marknaden

Energiförsörjningen, liksom lejonparten av annan samhällsviktig verksamhet, bedrivs av privata näringslivsaktörer. Vår bedömning är att en enskild myndighet, såsom Energimyndigheten, inte fullt ut kan besvara NBR-frågorna utan att involvera marknadsaktörerna. Fördjupade svar kräver omfattande kartläggningsarbete, vilket är kostnadsdrivande och kan skapa sekretessbekymmer av olika slag men ger även värdefull insikt i marknadens förmåga och inte minst en bra plattform för dialog.

Sekretess gentemot och inom marknaderna

Hur sekretess gentemot privata marknadsaktörer ska hanteras har redan lyfts fram. Dilemmat kan illustreras med att det blir svårt för marknadsaktörerna att besvara vissa detaljfrågor när de samtidigt inte får veta varför de får frågan eller i vilken kontext. Det ökar risken för missuppfattningar och felaktiga eller feltolkade svar. Ett annat dilemma är hur utländska marknadsaktörer med samhällsviktig verksamhet i Sverige, t.ex. ryska eller kinesiska bolag, ska hanteras i detta sammanhang. Ytterligare en aspekt är affärssekretessen. Aktörerna är varandras konkurrenter och behöver lita på att affärshemligheter som inhämtas av myndigheter inte delges övriga aktörer, vilket kompliceras av att svenska myndigheter – om än i aggregerad form – skickar vidare uppgifterna till andra myndigheter, regeringskansli och slutligen till Nato.

Olika tolkningar av NBR:s syfte bland olika myndigheter kan störa en sammanhängande totalförsvarsplanering

NBR speglar ett antal kritiska strategiska förmågor som behövs för att hantera situationer enligt Natos Artikel 3 eller 5. Att se NBR som ett centralt planeringsverktyg för svensk totalförsvarsutveckling är en övertolkning, som dock förekommer. Det krävs därför sannolikt en bättre samsyn om vad NBR egentligen handlar om för att en sammanhängande totalförsvarsplanering ska bejaskas. Det finns gott om tolkningsutrymme om inte regeringen och centrala totalförsvarsmyndigheter är tydliga i instruktioner etc. Vad gäller tolkningen av NBR som metodik betraktad kan den å ena sidan luta mot att detta bara en checklista som pliktskyldigast ska bockas av, å andra sidan att detta verkligen är den styrande processen för långsiktig totalförsvarsutveckling. När det gäller det innehållsliga finns också alternativa tolkningsmöjligheter. Å ena sidan att detta mest handlar om fredstida samhällelig resiliens. Å andra sidan en alltför ensidig tolkning mot världlandsstöd i en krigssituation.

Validitetsproblem? Vi mäter det som kan mätas men är det verkligen rätt saker?

NBR är liksom andra motsvarande verktyg och indikatorer beroende av relevant information och data. Det finns alltid en risk för att man mäter det man kan mäta medan mer övergripande kvalitativa förhållanden inte låter sig fångas. Vidare kan man fråga sig hur myndigheter får tillgång till relevanta data (se ovan). För att vettiga internationella jämförelser ska kunna göras behövs sannolikt tydliga definitioner över vad som egentligen ska mätas eller bedömas. Oavsett så riskerar en allmängiltig bedömningsmall – vilken troligen är nödvändig för att kunna göra jämförelser – att skapa mentala låsningar. Att besvara en rad detaljerade frågor som inte riktigt känns igen utifrån det egna landets förutsättningar kan göra att en övergripande helhetsbedömning försvåras.

Reliabilitetsproblem? Viljan att vara bäst i klassen eller agera gnällspik?

Tillförlitligheten i insamlingen av avgiven information som sedan ska tolkas, analyseras och sammanställas på olika nivåer kan korrumpas på olika sätt, inte minst via problem kring sekretesshanteringen (se ovan). Andra källor till potentiella reliabilitetsproblem kan vara incitament av psykologisk, karriärmässig eller taktisk-ekonomisk karaktär. Att visa sig duktig i den meningen att man lever upp till ställda krav är ett incitament som kan vara giltigt såväl för enskilda företagsföreträdare och myndighetsrepresentanter som för Sverige som nation. Det riskerar att bidra till att brister och sårbarheter underdrivs. Att å andra sidan se bedömningarna som ett tillfälle att flagga för investeringsbehov och tillskott av planeringsresurser kan medföra överdrifter av brister och sårbarheter.

Länken mellan Sverige och Nato är i praktiken etablerad men inte till fullo politisk fastlagd – hur tolkas detta bland myndigheterna?

Som vi tidigare har belyst i rapporten finns en viss diskrepans i andemeningen mellan myndighetsinstruktioner och politisk retorik. Att det råder en i någon mening tvetydig politisk linje är uppenbart men det innebär inte per automatik problem för NBR-relaterad verksamhet bland myndigheterna.

Tolkningsutrymmet riskerar dock att leda till godtycke i termer av hur mycket resurser som ska läggas på denna verksamhet, hur långt i samarbetet det är (politiskt) möjligt att gå, huruvida gränsen går strax bortom de mer renodlat civila frågorna eller om samarbetet med Nato ska bejakas fullt ut. Eftersom avvägningen delvis är beroende av avdömningar av enskilda tjänstemän, riskerar det sammantagna förhållningssättet bli personberoende snarare än myndighets- och systemgemensamt. Det riskerar i sin tur att medföra att vissa delar i (den uttryckt önskade sammanhängande) totalförsvarsutvecklingen kommer i otakt.

8 Metodik för att skapa förhållningssätt till NBR

I detta kapitel föreslås en metodik, alternativt ett löst hållet tillvägagångssätt, för myndigheter att skapa sig ett förhållningssätt till Natos sju baskrav (NBR) och då i synnerhet de delar som ligger berörd myndighet närmast till hands (t.ex. energi, livsmedel, transporter). Metodiken är sektorsneutral i den meningen att den är tänkt att användas allmängiltigt bland myndigheter.

Det vi föreslår för att skapa ett förhållningssätt till NBR är att:

1. tolka och översätta NBR-kraven
2. skapa ett ramverk för bedömning av synergier mellan NBR och befintliga processer
3. skapa bild av aktuellt läge genom att preliminärbesvara NBR-frågorna med ett framåtsyftande förhållningssätt
4. analysera fördelar respektive nackdelar med att sträva närmare uppfyllelse av NBR-kraven.

Metodiken ska inte ses som en vägledning i hur NBR-frågorna konkret ska besvaras, exempelvis i avrapporteringar till regeringen. Metodiken handlar om skapa ett kunskapsunderbyggt förhållningssätt till NBR, vilket givetvis är ett första lämpligt steg för att på ett bra sätt kunna göra sådana avrapporteringar.

1. Tolka och översätta NBR-kraven

Den inledande delen av metodiken handlar om att skapa sig såväl en övergripande som en specifik förståelse om vad kraven och riktlinjerna handlar om och varför de finns. Givetvis kan krav och riktlinjer bokstavligen översättas från engelskan men huvudpoängen är snarare att tolkningen och ”översättningen” till svenska förhållanden görs utifrån NBR:s grundläggande behov och syften (se kap. 5). Detta är därför en analysuppgift snarare än en instrumentell aktivitet. Analysen kräver kunskap om såväl förutsättningar inom den egna sektorn som möjliga svenska bidrag avseende resiliens, avskräckning, trösklar och värdlandsstöd till gemensam säkerhet inom Nato- och partnerskapsfären.

Detta är ett sätt att inom organisationen skapa en mer gedigen förståelse inför besvarandet av de konkreta frågeställningar som förknippas med NBR. Att därför också i detta sammanhang fördjupa sig i den egna sektorns roll och beroenden i förhållande till andra sektorer för att åstadkomma samhällelig resiliens bidrar till en ändamålsenlig helhetssyn.

I detta steg kan det också vara lämpligt att genom kontakter med närliggande myndigheter, Försvarsmakten, MSB, Regeringskansliet samt eventuellt bilaterala

Nato-kontakter räta ut kvarvarande frågetecken och diskutera svårtolkade krav och riktlinjer.

2. Skapa ett ramverk för bedömning av synergier mellan NBR och befintliga processer

Innan ett omfattande analysarbete initieras för att kunna besvara NBR-frågorna är det tämligen självklart att de svar som redan finns till hands bör inventeras och utnyttjas. För energiområdet står sådana svar att finna exempelvis inom en rad befintliga processer och avrapporteringar (se kap. 6).

För att svara på rätt saker med rätt nyanser samt se till att svaren tar hänsyn till svenska förhållanden men med NBR:s grundläggande syften som fundament är det centralt att steg 1 (tolka och översätta NBR-kraven) har gjorts på ett gediget sätt. Somliga befintliga svar kan vara rakt överförbara medan andra kräver en omarbetning eller kompletterande analyser. Detta steg syftar inte bara till att vinna tid och resurser utan är också ett sätt att identifiera eventuella kunskapsluckor och det kan möjligen också vara ett hjälpmedel för att omvärdera innehåll eller aktiviteter i vissa befintliga processer som myndigheten själv råder över.

Det enkla ramverk som vi föreslår bör skapas, som utgångspunkt för att besvara NBR-frågorna, är helt enkelt en korsvis analys mellan NBR-krav och befintliga processer, vilket illustreras i Tabell 3. Metoden är enkel, men att genomföra jämförelsen är komplicerat, bland annat mot bakgrund av de olika aspekterna (som för energisektorn diskuterades i kapitel 6). Krav och frågeställningar är till viss del överlappande, men de olika perspektiven gör en rak jämförelse svår.

Tabell 3: Ramverk för att jämföra NBR med befintliga processer.

	Process 1	Process 2	Process 3	...
NBR-krav 1				
NBR-krav 2				
NBR-krav 3				
...				

3. Skapa bild av aktuellt läge genom att preliminärbesvara NBR-frågorna med ett framtätsyttande förhållningsätt

Steg 3 och steg 4 bör göras i flera iterationer. Steg 4 handlar om att analysera fördelar respektive nackdelar med att sträva mot en högre grad av uppfyllelse av NBR-kraven. Dessa analyser påverkar i hög grad hur nyanserade de slutliga

svaren kan bli och skapar förutsättningar för mer tydlighet i termer av ”så här är och förblir det” alternativt ”arbete pågår med att...”.

Att i steg 3 preliminärbesvara frågorna i NBR-underlagen behöver i detta skede inte innebära konkreta svar eller beskrivningar. I första läget handlar det om att nyansera förståelsen kring kravuppfyllelse för sektorn eller Sverige enligt följande tankekedja där ett antal följdfrågor ställs:

Kravuppfyllelse (för en viss aspekt)?

- JA, direkt eller till största del
 - Hur då?
- JA, men på annat vis
 - Hur då och varför är det så?
 - Finns det argument för att ändra tillvägagångssätt eller struktur? (Vilka är för- och nackdelarna?)
- NEJ, men strävar ditåt
 - Varför uppnås inte kravuppfyllelse nu? Vad saknas?
 - Bedöms kravet kunna uppfyllas och i sådana fall när?
 - Finns det argument för att omprioritera eller tillföra mer resurser? (Vilka är för- och nackdelarna?)
- NEJ, på grund av målkonflikt eller annat hinder
 - Är det en fråga om absoluta hinder (t.ex. geografiska förhållanden) eller vilja (t.ex. politisk målkonflikt eller brist på ekonomiska resurser)?
 - Finns det argument för att ändra mål eller policy? (Vilka är för- och nackdelarna?)

Centralt för denna del av den föreslagna metodiken är att med just ett framåtsyftande förhållningssätt få med sig ett frågeunderlag till steg 4 där för- och nackdelarna analyseras.

4. Analysera fördelar respektive nackdelar med att sträva närmare uppfyllelse av NBR-kraven

I denna del analyseras fördelar och nackdelar, med utgångspunkt från de respektive konkreta kraven och riktlinjerna, för frågorna från steg 3:

- Finns det argument för att ändra tillvägagångssätt eller struktur?
- Finns det argument för att omprioritera eller tillföra mer resurser?

- Finns det argument för att ändra mål eller policy?

Argumenten för eller emot att göra sig mer strömlinjeformad med Natos civila beredskap via NBR kan omfatta en blandning av både högt och lågt, som kan vara värt att överväga:

- Solidaritet för intressen avseende den gemensamma internationella säkerheten i Nato- och partnerskapssfären?
- Internationell militär hjälp i försvaret av Sverige?
- Stärkandet av svensk krisberedskap och civilt försvar (t.ex. förbättrad energiberedskap)?
- Stöd i utvecklingsarbetet förknippad med svensk krisberedskap och civilt försvar (t.ex. bedömning av energiberedskap)?
- Egennytta för den enskilda myndigheten i form av att NBR tillför ett mervärde på annat sätt än just kopplat till konkret förbättrad krisberedskap och totalförsvar (t.ex. i form av ett kompletterande och resurseffektivt analysverktyg)?

Även om detta riskerar att bli en övning där äpplen vägs mot päron så synliggörs ändå argumenten på ett annat vis än om bedömningar görs enbart på magkänsla. Sveriges internationella solidaritet, till exempel, är ju ibland förknippad med en kostnad, ibland inte. Och ibland kan höga kostnader motiveras med ett antal mindre egennyttor och mervärden. I föreliggande rapport belyser vi en rad av dessa frågor i termer av potentiella nyttor och problem i kapitel 7.

I detta steg finns det också anledning att adressera svenska, eventuellt unika, förutsättningar. Det handlar framför allt om att kunna motivera svaren på frågorna (från steg 3): ”JA, men på annat vis” samt ”NEJ, på grund av målkonflikt eller annat hinder”. Det kan gälla trögrörliga aspekter som exempelvis geografi, demografi, klimat och befintlig energinfrastruktur. Det kan också handla om policyfrågor, som exempelvis klimatpolitiken, näringspolitiken och inte minst rådande försvars- och säkerhetspolitik.

Detta ger sammantaget ett förhoppningsvis bättre underlag för att återgå till steg 3 och besvara frågorna i ytterligare en iteration.

Som nämndes inledningsvis är denna metodik ett sätt att få ett kunskapsunderbyggt förhållningssätt till NBR, inför besvarande av frågor kring kravuppfyllnad på anmodan av exempelvis regeringen. Ett antal iterationer mellan steg 3 (preliminärbesvara) och steg 4 (analys av för- och nackdelar) med steg 1 (tolka kraven) och steg 2 (befintliga processer) i åtanke ger dock i praktiken ett relevant underlag för den typen av avrapporteringar.

9 Avslutning: behov av kunskapsutveckling

Natos baskrav (NBR) handlar i grund och botten om gemensam säkerhet via resiliens. Även om resiliensbegreppet inte på något vis är nytt kan det finnas behov av att via fördjupad forskning, avseende såväl begrepp och teori som praktik, bättre förstå resiliensbegreppet i sammanhanget krisberedskap och civilt försvar. Resiliens ligger väl i linje med krisberedskapens händelsebaserade före-, under- och efterperspektiv men det kan föreligga olika glidningar i alternativa förståelser. Vad är det som egentligen ska hända ”efter”? Exempelvis har det svenska civila försvarets uppgift att värna civilbefolkningen en mer instrumentell motsvarighet i NBR i termer av sjukvård, evakueringar etc. En fråga som kanske borde belysas i forskning är om olika institutionella skärningar av i praktiken samma frågeställning ökar risken för att det uppstår eventuella förmågetomrum.

Ett annat behov av fördjupad kunskapsutveckling är det som är kopplat till de genererade frågeställningarna från den metodik vi föreslår i kapitel 8. Även om metodiken är tänkt som ett slags ”hjälp till självhjälp” för den enskilda myndigheten så kan enskilda frågeställningar dyka upp som kräver fördjupad kunskapsutveckling men som inte självklart ligger inom myndighetens expertområde. Det kan exempelvis handla om säkerhetspolitiska analyser.

Avslutningsvis ser vi ett konkret och angeläget kunskapsutvecklingsbehov avseende värdlandsstöd (HNS). Det handlar om att utveckla relevanta typfall för HNS som kan användas som planeringsunderlag för civilt försvar (se även avsnitt 5.3). Möjligheten till HNS, dvs. förutsättningen för att få och kunna ta emot hjälp, är nödvändig för att upprätthålla den yttersta livlinan för Sverige i en konfliktsituation. Möjligheten att ge HNS är också ett centralt syfte med NBR.

HNS kan utgöra såväl civilt som militärt stöd, till såväl civila som militära resurser. Det vi föreslår här skulle främst fokusera på svenskt civilt stöd till utländska militära enheter i samverkan med den svenska Försvarsmakten. HNS kan visserligen vara aktuell i en rad olika sammanhang, t.ex. övningar och katastrofstöd, men det vi föreslår här skulle fokusera på en situation med ett ytterligare försämrat säkerhetsläge i närområdet med gråzonsproblematik eller hybridkrigföring samt vissa stridshandlingar som sedermera övergår i öppen väpnad konflikt.

Vi föreslår framtagandet av ett antal typfall för HNS som sedan kan användas för att analysera sektorsspecifika behov och krav av HNS i olika strategiskt viktiga geografiska områden. Resultatet skulle kunna ses som en plattform som underlättar den aktörssamverkan som krävs vid planering av HNS inom ramen för civilt försvar.

Myndigheters användning av sådana typfall, med syfte att bedöma och analysera sektorsspecifika behov av HNS i olika strategiskt viktiga geografiska områden, måste göras med hänsyn till sekretess. Analysen måste grundas i antaganden om specifika behov för militära förband (och dess stödfunktioner) att kunna verka på kort och lång sikt i respektive typfall. För genomförandet krävs samverkan med Försvarsmakten.

Referenser

Agrell, Wilhelm 1994. *Alliansfri – tills vidare – Ett svenskt säkerhetsdilemma*. Natur och Kultur

Anderies, John M., Carl Folke, Brian Walker, Elinor Ostrom 2013. *Aligning Key Concepts for Global Change Policy: Robustness, Resilience, and Sustainability*. Ecology and Society, 18(2):8

André, Krister 2014. *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3852--SE

Björnsson, Anders (red.) 2015. *Försvaret Främst – En antologi om hur Sverige kan och bör försvara sig*. Celanders förlag

Björnsson, Anders, Sven Hirdman (red.) 2014. *Bevara Alliansfriheten – Nej till Nato-medlemskap! – en antologi om Sveriges säkerhetspolitik*. Celanders förlag

Boëthius, Maria-Pia 1991. *Heder och samvete*. Norstedts förlag

Braw, Elisabeth 2019. *From Schools to Total Defence Exercises: Best Practices in Greyzone Deterrence – How NATO member states can develop societal resilience to combat modern threats*. RUSI Newsbrief, 39:10

Bring, Ove 2008. *Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia*. Atlantis

Brodie, Bernard 1958. *The Anatomy of deterrence*. RM-2218, The RAND Corporation

Dagens Nyheter 2017-09-27 (Mikael Holmström). *Det ska göra riktigt ont att angripa Sverige*

Dahl, Ann-Sofie 2012. *Partner number one or NATO ally twenty-nine? Sweden and NATO post-Libya*. NATO Defense College, Research Paper No. 82

Dahl, Ann-Sofie 2018. *Det svenska militära västsamarbetet. Från "sjuttonde medlemslandet" till NATOs bästa partner*, i Björn Badersten, Jakob Gustavsson, Maria Strömvik (red.), *Det gränslösa samtalet*. Vänbok till Magnus Jerneck. Statsvetenskaplig tidskrift

Dahl, Ann-Sofie 2019a. *Sweden: A "Functional Member" of NATO?* Royal Danish Defence College. Brief September 2019

Dahl, Ann-Sofie 2019b. *NATO. Historien om en försvarsallians i förändring*. Historiska Media

Dalsjö, Robert 2006. *Life-Line Lost. The Rise and fall of 'Neutral' Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West*. Santérus

Dalsjö, Robert 2017a. *Trapped in the Twilight Zone. Sweden between Neutrality and NATO*. The Finnish Institute of International Affairs. FIIA Working paper 94, April 2017

Dalsjö, Robert 2017b. *Fem dimensioner av tröskelförsvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4458--SE

Dalsjö, Robert, Thomas Hultmark 2017. *Hur uppnå verkan i kris och i gråzon?* Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och tidskrift, nr. 2/2017, s. 153-162

Denward, Carl, Bengt Johansson, Daniel K. Jonsson, Per Larsson 2019. *Sektorsansvar och energiberedskap. Förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4819--SE

Energimyndigheten 2016. *Handledning för beredskapslagring av olja*. ET 2016:99

Energimyndigheten 2018a. *Energimyndighetens principiella syn på trygg energiförsörjning*. Dnr. 2018-016316

Energimyndigheten 2018b. *Trygg energiförsörjning för civilt försvar. Energimyndighetens redovisning av regeringsuppdrag 2015-12-10 Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK samt redovisning av uppdrag nr 6 i regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens energimyndighet, Regeringskansliet 2016-12-20, M2016/02922/S (delvis)*. Dnr. 2018-1862

Energimyndigheten 2019a. *Återupptagen planering civilt försvar. Energimyndighetens redovisning av regeringsuppdrag 2015-12-10 avseende planeringsanvisningar för det civila försvaret samt uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2018*. Dnr. 2018-15416

Energimyndigheten 2019b. *Energiindikatorer 2019 – Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål*. ER2019:11

Engvall, Johan, Eva Hagström Frisell, Madeleine Lindström 2018. *Nordiskt operativt försvarssamarbete. Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4628--SE

Eriksson, Camilla, Pär Eriksson och Johanna Wahrenberg 2018. *Internationella avtal och samarbeten med relevans för civilt försvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4650--SE

EU 2012. *EU Host nation Support Guidelines*. European Commission, SWD(2012) 169 final

EU 2015a. *Energy Union Package. A Framework Strategy for Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*. European Commission. COM(2015) 80 final

EU 2015b. *Riktlinjer för bedömning av riskhanteringsförmåga*. Kommissionens tillkännagivande, 2015/C 261/03

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG (av den 23 april 2009) om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder

Europeiska unionens officiella tidning 2007. *Lissabonfördraget. Om ändring av fördraget om Europeiska Unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen (2007/C 306/01), artikel 42.7*

Europeiska unionens officiella tidning 2007. *Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Artikel 222*

Europeiska unionens officiella tidning 2009. *Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter*

Europeiska unionens officiella tidning 2017. *Rådets beslut (GUSP) 2017/2315 av den 11 december 2017 om upprättande av permanent strukturerat samarbete och om fastställande av förteckningen över deltagande medlemsstater*

Freedman, Lawrence 2004. *Deterrence*. Wiley

Freedman, Lawrence 2009. *Framing Strategic Deterrence*. The RUSI Journal, 154:4, 46-50

Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet

Försvarsberedningen 2017. *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. Försvarsdepartementet, Ds 2017:66

Försvarsdepartementet 2013. *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet*. Rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete. Fö 2013:B

Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. Ds 2015:39

Försvarsmakten och MSB 2016. *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. FM2016-13584:3, MSB2016-25

Försvarsmakten och MSB 2019. *Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017*. FM2019-4316:4, MSB2017-03498-4

George, Alexander L., Richard Smoke 1989. *Deterrence and Foreign Policy*. World Politics, 41:2, 170-182

Hagström Frisell, Eva (ed.), Robert Dalsjö, Jakob Gustafsson, John Rydqvist 2019. *Deterrence by Reinforcement. The Strengths and Weaknesses of NATO's Evolving Defence Strategy*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4843--SE

Holmström, Mikael 2011. *Den dolda alliansen*. Atlantis

Hugemark, Bo 1986a. *Försvar för neutralitet – Några perspektiv på utvecklingen sedan 1945*, i Hugemark (red.), *Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitisk 1809-1985*. Norstedts

Hugemark, Bo (red.) 1986b. *Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitisk 1809-1985*. Norstedts.

Hultqvist, Peter 2015. *Sveriges militära samarbete med USA måste fördjupas*. DN Debatt 2015-08-31

IEA 2017. *Emergency Response Review of Sweden (Note by the Secretariat)*. International Energy Agency. IEA/SEQ(2017)8 Confidential

IEA 2018. *Agreement on an International Energy Program (as amended 17 February 2018)*. International Energy Agency

IEA 2019a. *Areas of work*. International Energy Agency, www.iea.org/areas-of-work [2019-12-09]

IEA 2019b. *Energy Policies of IEA Countries: Sweden 2019 Review*. International Energy Agency

Jarlsvik, Helén 2003. *Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--0899--SE

Johansson, Bengt, Daniel K. Jonsson, André Månsson, Lars J Nilsson, Måns Nilsson 2014. *Klimatpolitik och energisäkerhet: konflikter och synergier*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3896--SE

Johansson, Bengt, Daniel K. Jonsson 2018. *Beredskap i framtida energisystem – en analys med utgångspunkt i Energimyndighetens "Fyra framtider"*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4589--SE

Jonsson, Daniel K. 2018. *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4590--SE

Jonsson, Daniel K., Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson 2019. *Civilt försvar i gråzon*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4769--SE

Järvenpää, Pauli 2016. *Strengthening NATO's Partnerships: The Enhanced Opportunities Program*. International Centre for Defence and Security, Estonia

Kronvall, Olof, Magnus Petersson 2012. *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945-1991*. Santérus Academic Press Sweden

Kulesa, Lukasz, Thomas Frear 2017. *NATO's Evolving Modern deterrence Posture: Challenges and Risks*. European Leadership Network, May 2017

Lagerström, Maria, Anders Norén 2015. *Värdlandsstöd vid höjd beredskap. Innebörd för civilt försvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4198--SE

Liljefors, Max, Ulf Zander 2005. *Der Zweite Weltkrieg und die Schwedische Utopie*, i Monika Flacke (red.), *Mythen der Nationen. 1945 – Arena der Erinnerungen*. Deutschen Historischen Museums, s. 567-592

Lindström, Madeleine, Fredrik Lindvall 2015. *"Vill du ha fred, rusta för krig". Perspektiv på svensk tröskel*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4047--SE

Morgan, Patrick 2005. *Taking the long view of deterrence*. *Journal of Strategic Studies*, 28:5, 751-763

MSB 2010. *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB279

MSB 2011. *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB245

MSB 2014. *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Dnr. 2014-1942

MSB 2015. *Resultatmål. Förslag till målstruktur och mål inom fem områden*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Dnr. 2014-2378

MSB 2018. *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB1221

MSB 2019. *Planeringsinriktning för det civila försvaret*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Dnr. 2019-0036

MSBFS 2015:4. *Föreskrifter och allmänna råd om landstings risk- och sårbarhetsanalyser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling

MSBFS 2015:5. *Föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling

MSBFS 2016:7. *Föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling

Nato 1949. *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C. 4 april 1948

Nato 1999. *Assessment of EADRCC activities and procedures during the Kosovo crisis*. Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre

Nato 2001. *NATO's role in Disaster Assistance*. Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre

Nato 2002. *Partnership Action Plan against Terrorism*. Prag 21-22 november 2002

Nato 2003. *CEP Action Plan for the improvement of civil preparedness against possible attacks against the civilian population with chemical, biological or radiological agents: implementation report*. EAPC/SCEPC/D2003/6

Nato 2013. *Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*. Nato Standard AJP-4.5, Nato Standardization Agency

Nato 2016a. *Commitment to enhance resilience*. Issued by the heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016

Nato 2016b. *Factsheet on Baseline Requirements for National Resilience and Resilience Guidelines*. Civil Emergency Planning Committee (CEPC), Notice AC/98(IP)N(2016)0002 (Nato Unclassified)

Nato 2016c. *Revised Initial Evaluation Criteria on Resilient Civil Communications Systems and Energy Supply*. Industrial Resources and Communications Services Group (IRCSG) – Communications and Industry. AC/331-N(2016)0010-REV2 (INV) (Nato Unclassified)

Nato 2018. *Release of Civil Preparedness Questions in the 2017 Defence Planning Capability Survey to Selected Partners*. Civil Emergency Planning Committee (CEPC), Notice AC/98-N(2018)0009 (Nato Unclassified)

Nato 2019. *Release of the 2019 Civil Preparedness Questions of the Defence Planning Capability Survey to Selected Partners*. Civil Emergency Planning Committee (CEPC), Notice AC/98-N(2019)0026 (INV) (Nato Unclassified)

Norén, Anders 2014. *Civil krisberedskap genom Nato*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4037--SE

Ojanen, Hanna, Gunilla Herolf, Rutger Lindahl 2000. *Non-alignment and European Security Policy – Ambiguity at Work*. The Finnish Institute of International Affairs och Bonn: Institut für Europäische Politik

Otzulis, Valdis, Zaneta Ozolina 2017. *Shaping Baltic States Defence Strategy: Host Nation Support*. Lithuanian annual strategic review. Vol. 15, 77-98

Petersson, Magnus 2017. *The Allied Partner: Sweden and NATO through the Realist-Idealist Lens*, i Andrew Coffrey (ed.), *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership*. Palgrave Macmillan

Regeringen 2009. *Ett användbart försvar*. Prop. 2008/09:140

Regeringen 2011. *Raminstruktion för det civila beredskapsarbetet inom Nato*. Fö2011/315/SSK

Regeringen 2013. *Raminstruktion för det civila beredskapsarbetet inom Nato*. Fö2013/2298/SSK

Regeringen 2015a. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Prop. 2014/15:109

Regeringen 2015b. *Planeringsansvisningar för det civila försvaret*. Ju2015/09669/SSK

Regeringen 2015c. *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering*. Fö2015/0916/MFI

Regeringen 2016. *Godkännande av klimatavtalet från Paris*. Prop. 2016/17:16

Regeringen 2017a. *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*. Ju2017/05646/SSK

Regeringen 2017b. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens Energimyndighet*. M2017/03110/S, M2017/00599/Ee

Regeringen 2018. *Energipolitikens inriktning*. Prop. 2017/18:228

Regeringen 2019. *Regeringsförklaringen 10 september 2019*

Regeringskansliet 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*. Statsrådsberedningen

Roepke, Wolf-Diether, Hasit Thankey 2019. *Resilience: the first line of defence*. NATO Review 27 februari 2019

RUSI 2019. *The Modern Deterrence project focuses on the blending of traditional deterrence and societal resilience against emerging forms of warfare*.

The Royal United Services Institute, rusi.org/projects/modern-deterrence [2019-12-10]

Scott, Richard 1995. *History of the IEA* (Vol. I-III). International Energy Agency

SOU 1972:4. *Säkerhets- och försvarspolitik. Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*

SOU 2019:7. *Skogsbränderna sommaren 2018. Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning*

Stenérus Dover, Ann-Sofie, Anders Odell, Per Larsson, Johan Lindgren 2018. *Beredskapslagring – en kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4644--SE

Sveriges Radio 2016. *Världensavtalet röstades igenom i riksdagen* (2016-05-25)

US Army 2019. *Field Manuals*. FM 100-8 Appendix D Host Nation Support

Utrikesdepartementet 2019a. *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*. www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/01/utredning-av-konsekvenserna-av-ett-svenskt-tilltrade-till-konventionen-om-forbud-mot-karnvapen/ [2019-12-02]

Utrikesdepartementet 2019b. *Remiss av utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*. www.regeringen.se/remisser/2019/02/remiss-utredning-av-konsekvenserna-av-ett-svenskt-tilltrade-till-konventionen-om-forbud-mot-karnvapen/ [2019-12-02]

Utrikesdepartementet 2019c. *Regeringens fortsatta arbete för kärnvapennedrustning*. 12 juli 2019, www.regeringen.se/artiklar/2019/07/regeringens-fortsatta-arbete-for-karnvapennedrustning/ [2019-12-02]

Veibäck, Ester, Bengt Johansson, Daniel K. Jonsson, Eva Mittermaier, Hannes Sonnsjö, Ann-Sofie Stenérus Dover 2016. *Energi och förmåga – analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4241—SE.

