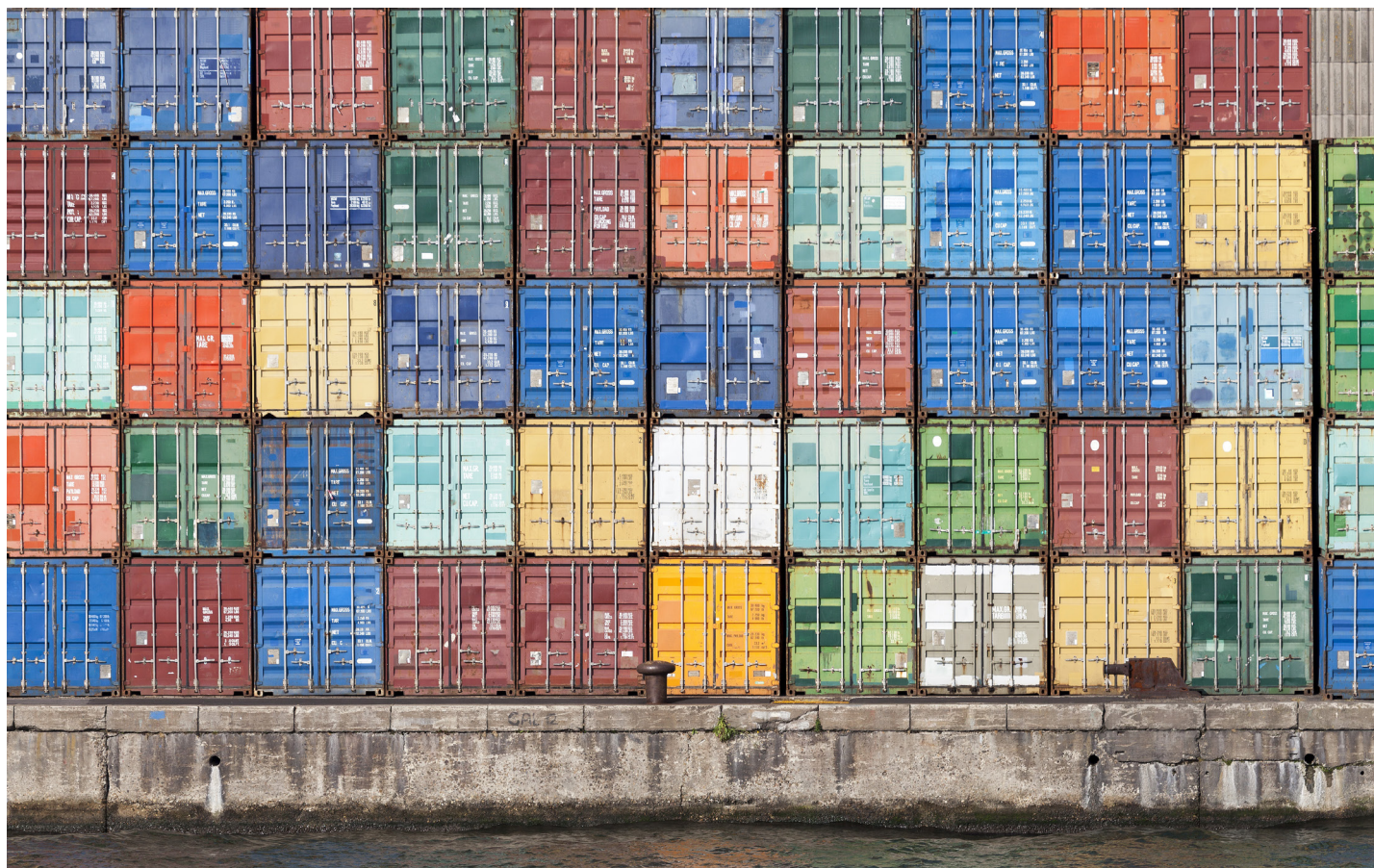


# Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap

Med exempel på beredskapsåtgärder

ERIKA ÖHLUND, BEATRICE REICHEL,  
JOHAN LINDGREN



Erika Öhlund, Beatrice Reichel, Johan Lindgren

# Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap

Med exempel på beredskapsåtgärder

|                        |  |
|------------------------|--|
| Titel                  | Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap – Med exempel på beredskapsåtgärder |
| Rapportnr/Report no    | FOI-R--5144--SE  |
| Månad/Month            | Maj  |
| Utgivningsår/Year      | 2021   |
| Antal sidor/Pages      | 35   |
| ISSN                   | 1650-1942  |
| Kund/Customer          | Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  |
| Forskningsområde       | Krisberedskap och civilt försvar   |
| FoT-område             | Inget FoT-område   |
| Projektnr/Project no   | E137401  |
| Godkänd av/Approved by | Johannes Malminen  |
| Ansvarig avdelning     | Försvarsanalys   |

Bild/Cover: Shutterstock

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

Rapporten redovisar ett scenariopakets som är tänkt att vara ett stöd till myndigheter i deras arbete med att utveckla försörjningsberedskapen inför krig, krigshot eller återhämtning efter krig. Den innehåller tre grundscenarier som är beskrivningar av fiktiva händelseförlopp i vilka tillgången på samhällskritiska varor och tjänster minskas. Beskrivningen av händelseförloppen kan fördjupas och konkretiseras med hjälp av 24 framtagna typhändelser som beskriver specifika utmaningar och de direkta konsekvenserna av utmaningarna. Scenarierna kan användas som utgångspunkt när myndigheter tar beslut om åtgärder eller i övningar, med fördel tillsammans med näringslivet.

Scenariopakets beståndsdelar är modulära, det vill säga de kan kombineras fritt utifrån myndigheternas behov och olika förutsättningar. Scenariopakets modulära natur gör det även möjligt att belysa beroenden mellan sektorer. I paketet ingår en exempelsamling med åtgärder som myndigheten kan inkludera vid upphandlingar med beredskapsfokus. Rapporten innehåller också en handledning för hur scenariopakets kan användas för att klargöra vilka krav en myndighet kan behöva ställa på leverans-säkerhet och tillgänglighet i samband med sitt planeringsarbete.

Scenariopakets är utvecklat på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och kan användas självständigt eller tillsammans med MSB:s vägledning till myndigheter för höjd beredskap och krig, "Planering för försörjning av varor och tjänster", som publiceras under 2021.

Nyckelord: scenario, scenariometodik, försörjningsberedskap, höjd beredskap, hybrida hot, typhändelser, upphandling, beredskapsåtgärder, näringslivssamverkan, civilt försvar

## Summary

This collection of scenarios is intended to support Swedish authorities in planning for supply chain disturbances. It focusses specifically on planning for disturbances that could occur if Sweden is at war, threatened by war, or recovering from war. The collection contains descriptions of three fictional scenarios where the supply of essential goods and services is threatened. These scenarios can be developed and made more specific with the aid of 24 different injects. The scenarios can be adapted based on the authorities' different needs and individual circumstances. The collection's modular nature also facilitates an analysis of intersectoral dependencies. It is beneficial if the scenarios are played with representatives from business and industry. The collection also contains examples of preparedness-raising measures that can be included in public procurement processes. Over time, the scenarios can contribute a better understanding of the demands authorities need to place on suppliers in relation to delivery security and availability of goods and services.

The scenario collection was developed at the initiative of the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB). It is intended to be used separately or alongside MSB's guidelines for planning for supply chain disturbances that will be published during 2021.

Keywords: scenario, scenario methodology, security of supply, heightened alert, hybrid threats, procurement, preparedness measures, private sector involvement, civil defence

## Innehållsförteckning

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inledning .....</b>                                       | <b>7</b>  |
| 1.1      | Mål och syfte.....   | 8         |
| 1.2      | Metod .....  | 8         |
| 1.3      | Avgränsningar.....   | 9         |
| <b>2</b> | <b>Bakgrund.....</b>   | <b>11</b> |
| 2.1      | Förhållanden under höjd beredskap.....                       | 12        |
| 2.2      | Scenariometodik .....  | 12        |
| <b>3</b> | <b>Modulärt scenariopaket med typhändelser .....</b>         | <b>14</b> |
| 3.1      | Grundscenario med global handelskonflikt .....               | 15        |
| 3.2      | Grundscenario med hybrida hot .....                          | 16        |
| 3.3      | Grundscenario med höjd beredskap och väpnat angrepp .....    | 17        |
| 3.4      | Typhändelser .....   | 19        |
| <b>4</b> | <b>Exempelsamling med beredskapsåtgärder .....</b>           | <b>24</b> |
| 4.1      | Planera för att nyttja existerande resurser .....            | 24        |
| 4.2      | Säkerställa omställnings- och produktionskapacitet .....     | 25        |
| 4.3      | Beredskapslagra varor.....                                   | 28        |
| <b>5</b> | <b>Handledning och frågeställningar till aktörer .....</b>   | <b>30</b> |
| 5.1      | Anpassning av scenariopaketet till respektive myndighet..... | 30        |
| 5.2      | Frågeställningar till aktörerna .....                        | 31        |
| <b>6</b> | <b>Avslutande ord .....</b>                                  | <b>33</b> |
| <b>7</b> | <b>Referenser.....</b>                                       | <b>34</b> |



# 1 Inledning

Denna rapport utgör slutredovisningen av en studie som Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har utfört på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I uppdragsbeskrivningen angav MSB att FOI skulle utveckla ett modulärt scenariopaketer och en exempelsamling med åtgärder som myndigheter kan inkludera i upphandlingar med beredskapsfokus. Framtagandet av scenariopaketer och exempelsamlingen har skett i linje med den inriktning som angetts av regeringen inom ramen för det civila försvaret och den sammanhängande totalförvarsplaneringen.

Det konstateras i det senaste försvarspolitiska beslutet ”Totalförsvaret 2021-2025” (Prop. 2020/21:30) att näringslivet måste involveras mer i totalförvarsplaneringen. Som en del i MSB:s arbete med detta utvecklar MSB en vägledning för försörjning av varor och tjänster, fortsättningsvis benämnd Vägledningen.<sup>1</sup> Vägledningen ger myndigheterna stöd för att påbörja arbetet med att föra dialog och på olika sätt samverka med företag som är viktiga för försörjningsberedskapen. Den är avsedd att tillhandahålla en gemensam metod för att under fredstida förhållanden inleda de förberedelser som behövs för att säkerställa försörjning av varor och tjänster som är nödvändiga inför höjd beredskap och ytterst krig. FOI:s uppdrag att utveckla ett modulärt scenariopaketer utgör en del av MSB:s arbete med Vägledningen.

Scenarier är lämpliga att använda för att utforska och öva händelseförlopp som skiljer sig från normala förhållanden eller som det är svårt att identifiera direkta och indirekta konsekvenser av. Genom att vid övningar utgå från scenarier kan man närma sig frågeställningar kopplade till mer osäkra händelseförlopp.

Föreliggande scenariopaketer består av tre grundscenarier och 24 typhändelser som kan kombineras med de olika grundscenarierna. Den modulära konstruktionen möjliggör för olika aktörer att anpassa scenariot utifrån deras behov. Scenariopaketer är uppdelat i ett fredstida grundscenario, ett grundscenario med hybrida hot och ett grundscenario med höjd beredskap och väpnat angrepp. Typhändelserna är uppdelade i icke-antagonistiska händelser, såsom olyckor eller naturhändelser, och händelser relaterade till antagonistiska hot, dvs att någon individ, grupp eller främmande makt agerar med syfte att skada svensk förmåga eller svenska intressen.

Begreppen ”gråzonsproblematik” och ”hybrida hot” är nära besläktade och används ofta synonymt. Det finns ingen enhetlig definition av något av begreppen. Däremot finns viss skillnad i hur de tenderar att användas. Gråzonsproblematik används oftast för att beskriva en situation där en angripare använder tillgängliga maktmedel för att uppnå sina syften, samtidigt som den försöker undvika upptäckt och att händelserna eskalerar till en väpnad konflikt. Begreppet betonar att en situation präglas av osäkerhet utöver vad som ligger bakom en samhällsstörning. Syftet är att försvaga det angripna landets förmåga att skapa en korrekt lägesbild och därigenom förhindra att rätt motåtgärder vidtas. Hybrida hot brukar å andra sidan främst användas för att beskriva den sammansättning av medel som en angripare kan tänka sig att användas för att uppnå sina syften. Det kan bland annat röra sig om diplomatiska påtryckningar, försök att skapa social oro, desinformationskampanjer, sabotage eller illegal underrättelseinhämtning. Avsändaren kan vara svår att identifiera, exempelvis om en antagonist agerar genom ombud. Hybrida hot kan förekomma i fred såväl som i krig. Den gemensamma nämnaren är att civil samhällsverksamhet kan komma att påverkas. Hybrida hot är det begrepp som vanligtvis används inom Nato- och EU-sammanhang, och är även det begrepp som regeringen valt att använda i det senaste försvarspolitiska beslutet (Prop. 2020/21:30). För att bidra till ökad enhetlighet använder sig den här rapporten därför även fortsatt av begreppet hybrida hot. För en mer

---

<sup>1</sup> ”Planering för försörjning av varor och tjänster. En vägledning till myndigheter för höjd beredskap och krig”, kommer att publiceras av MSB 2021.



djuplodande analys av dessa begrepp, se Veibäck m.fl. (2021), Appelgren m.fl. (2020) och Jonsson m.fl. (2019).

## 1.1 Mål och syfte

Studien har två huvudsakliga mål. Dels att utveckla ett modulärt scenariopaket, dels att utveckla en exempelsamling med konkreta beredskapsåtgärder som kan vara lämpliga att inkludera i upphandlingar med beredskapsfokus.

Syftet med detta scenariopaket är att underlätta för myndigheter att, i dialog med företag, definiera vilka krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet som kan behöva ställas från offentliga aktörer på det enskilda företaget, samt bedöma vilken förmåga företaget har att leverera utifrån dessa krav i de olika scenarierna. Det ska betonas att exempelsamlingen inte är avsedd som en uttömmande handledning över samtliga möjliga beredskapsåtgärder, utan ska utgöra just exempel och inspiration. Exempel på sådana åtgärder är lagerhållning och bibehållande av produktionskapacitet.

Studien riktar sig till myndigheter som arbetar med eller ska börja arbeta med planering för försörjningsberedskap i samverkan med näringslivet.

## 1.2 Metod

Arbetet med att utveckla scenariopaketet och exempelsamlingen har skett i dialog med uppdragsgivaren. Då utgångspunkten för det modulära scenariopaketet var att det skulle baseras på ”Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap” (Odell m.fl. 2019), som utvecklats för MSB, har vi följt samma metod som i det projektet. Den metoden är i sin tur baserad på fyrstegsmetoden som beskrivs i ”Att använda scenarier i planering för civilt försvar” (Jonsson 2017) där de fyra stegen utgörs av:

1. fördjupa och förtydliga hotbilden
2. generera scenariobyggstenar
3. formulera scenarier
4. kvalitetssäkra scenarierna

I det första steget av nämnda metod fördjupas och förtydligas hotbilden. Det gjorde vi genom litteraturstudier av scenarier i fredstid och krig samt intervjuer. Intervjuerna gjordes med tjänstemän på utvalda bevakningsansvariga myndigheter och anställda på ett antal företag och branschorganisationer som de intervjuade på myndigheterna identifierat som relevanta att intervjua.<sup>2</sup> Vi har genomfört intervjuer med följande myndigheter: Energimyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Post- och telestyrelsen, Trafikverket samt Länsstyrelsen Örebro. I tidigare studier poängteras vikten av att även prata med, inte bara om, näringslivet (Olsson m.fl. 2017; Lallerstedt, 2017), varför vi även har intervjuat några näringslivsföreträdare, närmare bestämt branschorganisationerna Svensk Sjöfart och Tåg företagen samt företaget Next2Vet (som tillverkar veterinärmedicinska produkter).

I steg två ska scenariobyggstenar genereras. I detta steg ligger fokus främst på att formulera typhändelserna som syftar till att aktörerna ska kunna anpassa scenarierna till sin egen verksamhet. I dialog med MSB bestämdes att det behövdes både icke-antagonistiska och antagonistiska typhändelser. Vidare framkom det som ett starkt önskemål i myndighetsintervjuerna att illustrera beroenden mellan olika sektorer, vilket ledde till att vi utvecklade typhändelser för samtliga samhällsviktiga verksamheter enligt

<sup>2</sup> I betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) föreslås att begreppet ”bevakningsansvarig myndighet” ersätts med ”beredskapsmyndighet”. Då utredningens förslag fortfarande är på remiss vid tiden för denna rapport publicering, använder vi begreppet bevakningsansvariga myndigheter. Vidare bör noteras att scenariopaketet kan användas av andra aktörer än bevakningsansvariga myndigheter, även om de bevakningsansvariga utgör den huvudsakliga målgruppen.

indelningen i det senaste totalförsvarsbeslutet (Prop. 2020/21:30). De icke-antagonistiska typhändelserna togs fram genom en workshop med experter på scenarieutveckling och risk- och sårbarhetsanalys vid MSB, där händelserna pandemi, generalstrejk och kraftig oljeprishöjning identifierades som mest relevanta att inkludera utifrån att de har en systemisk påverkan på samhället och inte är alltför snabbt övergående. Typhändelserna orsakade av antagonister togs fram baserat främst på intervjuer med myndigheter och näringsliv, men också utifrån FOI:s fem typfall för planering av civilt försvar (Lindgren, 2014; Jonsson, 2018) samt det senaste försvarsbeslutet (Prop. 2020/21:30) och annan relevant litteratur. I denna del av processen genererades även exempel på beredskapsåtgärder baserat på litteraturstudier, ovan nämnda intervjuer samt dialog med företaget Combitech som arbetar med en finansieringsmodell för samverkan med näringslivet inom totalförsvarsplaneringen.

Steg tre, att formulera scenarierna, gjordes med utgångspunkt i samma struktur som Odell m.fl. (2019) använde där ett modulärt scenariopaket utvecklades för räddningstjänst och kommuner. Vi utvecklade tre grundscenarier: en fredstida kris i form av en handelskonflikt, en situation med hybrida hot, och slutligen en modul med höjd beredskap och väpnat angrepp. Grundscenariot med handelskonflikt genererades genom litteraturstudier och är framförallt baserade på rapporter från Kommerskollegium (2020a; 2020b). Grundscenarierna med hybrida hot respektive med höjd beredskap och väpnat angrepp utvecklades baserat på FOI:s nyss nämnda fem typfall för planering för civilt försvar (Lindgren 2014 och Jonsson 2018), andra relevanta scenarier samt intervjuerna. En handledning med frågeställningar kring scenariopaketet och exempelsamlingen togs också fram i detta steg.

Steg fyra i fyrstegsmetoden för att ta fram och använda scenarier i planering för civilt försvar (Jonsson 2017) innebär kvalitetssäkring av grundscenarierna, typhändelserna, frågebatteriet och exempelsamlingen med beredskapsåtgärder. Det genomfördes i form av en intern granskning utförd av forskare på FOI med expertis inom scenarieutveckling och försörjningsberedskap. Delar av studien har även granskats av representanter från Gotlands och Örebro länsstyrelser, experter på MSB samt forskare vid Försvarshögskolan.

### 1.3 Avgränsningar

Eftersom totalförsvarsplanering behöver samordnas på nationell nivå gjordes intervjuerna huvudsakligen med bevakningsansvariga myndigheter på nationell nivå, samt med en länsstyrelse. Ansvar kopplat till försörjningsberedskap är i dag utspritt på olika aktörer. Hur ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar ska se ut har nyligen utretts (SOU 2021:25) och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Scenarierna och exempelsamlingen kan även användas av myndigheter med regionalt eller kommunalt områdesansvar.

Totalförsvarsplaneringen syftar till att förbereda Sverige för en situation med höjd beredskap, men i denna studie har vi förutom grundscenarierna med hybrida hot respektive höjd beredskap och väpnat angrepp även inkluderat ett grundscenario som berör fredstida kris. En av anledningarna till det är att det saknats scenarier som behandlar hela hotskalan, från en fredstida krissituation till hybrida hot och väpnat angrepp. Den andra anledningen är att strukturer och planering som gjorts för fredstida kriser även kan vara användbara vid höjd beredskap, trots att situationerna skiljer sig mycket åt inte minst vad gäller vilka lagrum som är tillämpliga. Ett lager med sjukvårdsmateriel som byggts upp med pandemier i åtanke skulle exempelvis även kunna vara användbart vid ett väpnat angrepp. Framför allt kan det vara en god idé att ha både fredstida kriser och väpnat angrepp i åtanke när man vidtar olika beredskapsåtgärder, så att båda typerna av planering kan stärka varandra.

I utvecklingen av scenariopaketet och typhändelserna har vi utgått från att Sverige ska klara en situation där logistikflödena från omvärlden är begränsade under tre månader, utifrån den målsättning som fastställts i försvarsbeslutet (Prop. 2020/21:30), vilket vi

tolkat som en i praktiken nästintill total avspärning. Avspärning innebär i denna kontext att ett lands gränser är stängda, så att varor och människor inte kan korsa dem. En avspärning kan vara total, så att ingenting kan passera, eller partiell, så att enbart människor från vissa länder eller varor i vissa sektorer kan passera in i eller ut från Sverige. En avspärning kan inträffa av skäl kopplade till en fredstida kris, så som hände under coronapandemin 2020 när många länder tillfälligt stängde sina gränser för utländska medborgare för att hindra smittspridning, eller på grund av en säkerhetspolitisk kris.

Finansieringsfrågor, såsom hur mycket olika beredskapsåtgärder kan tänkas kosta och hur kostnaderna ska fördelas mellan aktörer, har inte ingått i studien.

## 2 Bakgrund

I processen för att återuppbygga totalförsvaret som inleddes 2015 ska myndigheter samverka med bland annat näringslivsaktörer (SFS 2015:1052). Enligt 2 § i lag (SFS 1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen framgår att företag ska lämna upplysningar om exempelvis personal, produktion, utrustning och liknande som myndigheter<sup>3</sup> behöver för sitt totalförsvarsarbete. Vidare ska de vid behov medverka i planering av företagens egna uppgifter i totalförsvaret.

Enligt MSB (2021) är försörjningsberedskap ”förmågan att i kris- och krigssituationer förse befolkningen med de varor och tjänster som behövs för dess överlevnad. Det är också förmågan att förse samhällsviktiga verksamheter, civila liksom militära, med de varor och tjänster som behövs för deras funktionalitet.”

1 § i lag (SFS 1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap lyder som följer:

*1 § Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.*

*För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.*

*Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).*

Det civila försvaret ska enligt försvarsbeslutet (Prop. 2020/21:30):

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- upprätthålla en nödvändig försörjning
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Försörjningsberedskap är viktig vid flera typer av störningar, vare sig det är fredstida kriser eller händelser orsakade av antagonistisk aktivitet. Att planera och dimensionera för höjd beredskap och krig kan samtidigt höja den fredstida krishanteringsförmågan. Den återupptagna totalförsvarsplaneringen syftar ytterst till att höja samhällets sammantagna förmåga att motstå påfrestningar under höjd beredskap och krig. Men som regeringen framhåller i försvarsbeslutet (Prop.2020/21:30), så bör krisberedskapen och det civila försvaret ses som ömsesidigt förstärkande. Det är dock viktigt att bära med sig att förutsättningarna för kris och krig skiljer sig åt exempelvis gällande vilka lagrum som tillämpas och vilken verksamhet som ska bedrivas i samhället.

Under efterkrigstidens arbete med försörjningsberedskap hade Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE), som följdes av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) som i sin tur efterföljdes av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) ansvar för att

<sup>3</sup> Myndigheter som har rätt att begära upplysningar eller medverka från näringslivsaktörer är enligt förordning (1982:1005) följande: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna.

samordna försörjningsberedskapen samt ansvar för funktioner som ingen annan myndighet hade ansvar för men som ändå ansågs avgörande ur ett försörjningsperspektiv (exempelvis försörjning av industrivaror). ÖCB lades ner 2002, då arbetet med försörjningsberedskap i allt väsentligt upphörde. I ÖCB:s ansvar ingick bland annat att göra försörjningsanalyser för de varugrupper som de hade funktionsansvar för, samt verka för att produktion av varor som är viktiga för försörjningen kunde upprätthållas under kris eller ytterst krig samt att beredskapslagra försörjningsviktiga varor. För vidare läsning om tidigare arbete med försörjningsberedskap rekommenderas FOI (2020).

## 2.1 Förhållanden under höjd beredskap

Vår förhoppning är att myndigheters arbete med föreliggande scenariopaket ska leda till att de ökar sin förmåga att bedriva sin verksamhet samt att samverka med näringslivsaktörer i händelse av höjd beredskap eller krig. Vid högsta beredskap träder de så kallade fullmaktslagarna i kraft automatiskt, och flera av dem kan ha bäring på hur totalförsvarsplanering i samverkan med näringslivet genomförs.<sup>4</sup> Dessa lagar ger regeringen och vissa utpekade myndigheter långtgående befogenheter för att hantera möjliga bristsituationer. De sammanfattas kort här.

**Förfogandelagen (SFS 1978:262)** ger vissa myndigheter möjlighet att ianspråkta näringslivets egendom och träda in för att styra näringslivsverksamhet när det föreligger ett totalförsvarsbehov. Det är inte avtal som reglerar en förfogandeprocess, utan regeringens och riksdagens beslut. Processen är dock tänkt att planeras i förtid, som en del av totalförsvarsplaneringen. Vilka myndigheter som får förfoga över vad regleras i förfogandeförordningen (SFS 1978:558).

Vidare finns möjlighet för staten att påverka tillgången till varor genom konsumtionsdämpande åtgärder. I sammanhanget finns det främst två lagar som är relevanta att lyfta fram. Den första är **ransoneringslagen (SFS 1978:268)**. Lagen gör det möjligt att reglera om och hur varor får säljas eller överlåtas, samt att prioritera särskilda befolkningsgrupper eller geografiska områdens behov. Ransoneringslagen innehåller även en möjlighet att kombinera ransoneringslag med förfogande.

Den andra konsumtionsdämpande åtgärden styrs genom **prisregleringslagen (SFS 1989:978)**. Vid allvarliga bristsituationer, såsom de som kan väntas under höjd beredskap och krig, är det troligt att priser på viktiga varor stiger kraftigt. Genom prisregleringslagen har staten även möjlighet att styra över priser. Precis som ransoneringslagen syftar den ytterst till att påverka konsumtionen av totalförsvarsviktiga varor. Tillgången påverkas indirekt, men den totala tillgängliga volymen av den nödvändiga varan ökar inte.

## 2.2 Scenariometodik

Att planera för situationer med allvarliga kriser, höjd beredskap eller ytterst krig i vårt samhälle är förknippat med en rad osäkerheter. I planeringssituationer som kännetecknas av osäkerhet om framtiden är användningen av scenarier ett sätt att skapa underlag för beslut om möjliga tillvägagångssätt och åtgärder.

Det finns olika typer av ansatser för scenariometodik och scenarier kan också utformas på olika sätt beroende på den tänkta användningen. Scenarierna i den här studien är tänkta att användas för att utforska och öva olika händelseförlopp som inte på ett enkelt sätt går att förutsäga baserat på redan inträffade händelser. Att använda flera scenarier och typfall, samt kombinationer av dessa, ger ett stort antal olika utfall som kan användas i planeringen. Att med hjälp av olika scenarier spänna upp det tänkbara utfallsrummet är i sig ett sätt att närma sig utmaningen med en hög osäkerhet om den framtida utvecklingen.

---

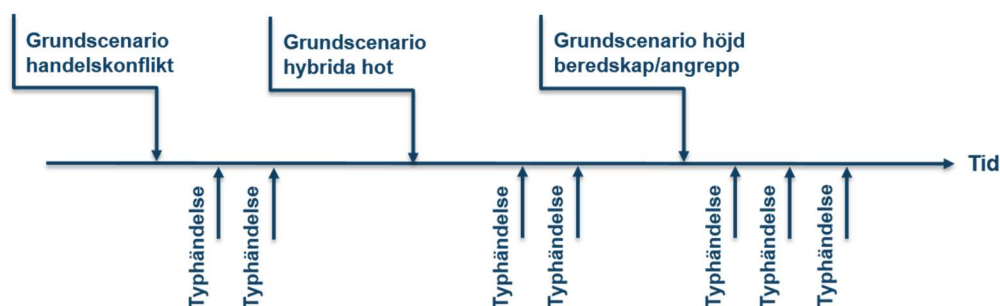
<sup>4</sup> De kan även träda i kraft vid skärpt beredskap om regeringen så beslutar.

Inom planeringen för civilt försvar har FOI på senare tid tagit fram ett antal typfall som arbetet inom totalförsvarsupbyggnaden till stora delar bygger på (Lindgren 2014 och Jonsson 2018). FOI har också tagit fram underlag för planering av civilt försvar inom vissa sektorer eller områden (Jonsson m.fl. 2017). En mer omfattande genomgång av scenariometodik och mer specifikt användningen av scenarier inom planeringen för civilt försvar återfinns i Jonsson (2017). När det gäller olika typer av ansatser och syften inom scenariometodik och utformning av scenarier hänvisas till Börjeson m. fl (2006).

### 3 Modulärt scenariopakets med typhändelser

I detta avsnitt beskrivs det modulära scenariopaketet. Det är uppbyggt kring tre grundscenarier med ett antal typhändelser som kan läggas till utifrån olika aktörers behov. I utvecklingen av scenariopaketet har vi tagit hänsyn till de intervjuade aktörernas krav på att scenarierna ska vara användbara som underlag för planeringen inom deras respektive områden. Scenarierna ska därmed inte ses som den mest troliga eller ens mest rimliga händelseutvecklingen. De är däremot möjliga och trovärdiga.

Varje grundscenario beskriver ett händelseförlopp i samhället som råder under vissa förhållanden. Grundscenarierna är skrivna så att de tillsammans kan utgöra ett sammanhängande och kronologiskt förlopp med en tydlig eskalation. Denna konstruktion är gjord för att möjliggöra planering för hela hotskalan, från fredstida kriser till krig, om en aktör så önskar. Grundscenarierna kan dock likväl användas som tre fristående scenarier. Varje grundscenario är således skrivet så att det är oberoende av händelserna i de andra. Scenariopaketets uppbyggnad visas schematiskt i Figur 1 nedan.



Figur 1. Scenariopaketets uppbyggnad.

Det första grundscenariot, över en global handelskonflikt, beskriver en situation som ger en ökad belastning på vissa samhällsviktiga funktioner, men som inte utgör en så allvarlig kris att myndigheter behöver ingripa. Det finns med för att samhället redan under en tid ska ha varit påverkat i en sådan grad att det finns behov av återhämtning när det andra grundscenariot, hybrida hot, börjar. I detta beskrivs en situation där samhället står inför ytterligare belastningar och där det är oklart om de händelser som inträffar är olyckor eller om det är en antagonist som står bakom dessa. Det tredje grundscenariot beskriver en situation med höjd beredskap och angrepp mot Sverige. Det tredelade scenariot bygger på FOI:s rapporter om Typfall 1-5, särskilt Typfall 2 som handlar om angrepp mot civila mål och Typfall 5 om gråzonsproblematik (Lindgren 2014 och Jonsson 2018), Odell m.fl. (2019), två rapporter från Kommerskollegium (2020a; 2020b) samt på övrig relevant litteratur och intervjuer.<sup>5</sup>

I kombination med grundscenarierna används också olika typhändelser, detta för att kunna anpassa scenarierna ytterligare för olika behov. Typhändelserna beskriver specifika, avgränsade händelser och några effekter av dem. De är utformade för att spegla olika sektorer och olika typer av händelser. Dessa bidrar alla med olika typer av utmaningar till en redan ansträngd situation. Valet av typhändelser kan styras exempelvis av vilka beroenden som olika aktörer vill undersöka och hur de ska kunna vidta åtgärder för att säkra upp dessa beroenden.

Typhändelserna är uppdelade i två grupper, icke-antagonistiska händelser samt händelser som är orsakade av en antagonistisk aktör, dvs att aktören agerar med syftet att skada

<sup>5</sup> I föreliggande rapport använder vi dock termen hybrida hot istället för gråzonsproblematik.

svensk förmåga eller svenska intressen. Typhändelserna beskrivs i avsnittet efter de tre grundscenarierna.

Användare av scenariopaketet bör vara medvetna om att ett angrepp mot Sverige kan se ut på många andra sätt än vad som beskrivs i denna text. Som påpekas av Jonsson (2017) finns det risker för inlåsningseffekter med att använda sig av enbart ett scenario, det vill säga att organisationen riktar in sig på och planerar för enbart detta scenario och står helt oförberedda om utvecklingen sker på något annat sätt. Den risken är viktig att bära med sig i användandet av scenariopaketet. Ett försöka att motverka detta har i denna studie gjorts genom att scenarierna går att variera i hög grad genom att lägga till olika typhändelser och kombinera grundscenarierna på olika sätt.

### 3.1 Grundscenario med global handelskonflikt

*I detta grundscenario beskrivs en eskalering av en redan pågående handelskonflikt. Händelseförloppet drivs inte av antagonistisk aktivitet, men det kan antas att både statliga och icke-statliga aktörer försöker utnyttja den ekonomiska oroligheten för att främja egna intressen.*

Det är vinter och sedan ett par månader tillbaka har ett flertal länder, som tillsammans representerar några av världens största ekonomier, börjat införa protektionistiska åtgärder. Detta har föranletts av en ännu längre period av nationalistisk retorik om att ländernas ekonomier behöver skyddas. Precis innan jul skruvas tonläget upp då ett land aviserar att det tänker införa tullar på strategiskt viktiga varor. Inom ett dygn svarar ett annat land med liknande motåtgärder. Andra länder känner press att välja sida eller att positionera sig strategiskt, varför flera andra länder också inför olika kombinationer av tullar och icke-tariffära hinder.<sup>6</sup> Förhandlingar pågick tidigare i en multilateral handelsorganisation, men strax innan juluppehållet förverkligade ett av medlemsländerna sitt hot om att dra sig ur förhandlingarna.

EU gör sitt bästa för att främja fri och regelbaserad internationell handel men har begränsad framgång i sin dialog med tredje länder. Den inre marknaden fungerar relativt friktionsfritt men dess konkurrenskraft anses internationellt ha minskat. Samtidigt har tillväxten i några av medlemsländernas ekonomier avtagit varför opinionen för protektionistiska åtgärder ökar. Partier som utlovar att medlemsländerna ska bryta sig loss från EU:s gemensamma handelspolitik får oväntad framgång i opinionen.

Stämningen präglas av osäkerhet vilket återspeglas i börsens berg-och-dalbana. Svenska företag ser vissa möjligheter med situationen och man börjar se en tendens till att dessa i ökad utsträckning vill förlägga sin produktion utomlands. Genom att ha en mångfald av leverantörer i olika länder hoppas företagen kunna sprida sina risker. Att förlägga produktion utomlands betyder även att företagen kan arbeta marknadsnära, vilket ses som en generell affärsfördel. Flera svenska företag har under handelskonfliktens gång anpassat sina logistikkedjor för att möta ökad efterfrågan ifrån sina viktigaste exportmarknader. En handfull av storföretagen har också avsatt särskilda resurser för att expandera eller etablera verksamhet i sina exportmarknader.

Små- och medelstora svenska företag har inte samma möjlighet som storföretagen att undvika tullpåverkan genom att etablera sig internationellt. De blir därför mer sårbara för plötsliga störningar i flöden av insatsvaror och komponenter. Olika sektorer påverkas olika hårt. Exempelvis inriktar sig vissa handelshinder på insatsvaror till jordbruket, bland annat genom ökade krav på dokumentation och tillstånd för import och export. Ledtiderna för sådana insatsvaror ökar därför. Fordon och fordonskomponenter fördras av tullarna, vilket påverkar de svenska företag som är beroende av transporter.

---

<sup>6</sup> Exempelvis subventioner till inhemsk produktion eller importkvoter.



Inom Sverige är det många svenska företag som förlitar sig på historiska data för prognostisering av efterfrågan. Den ekonomiska oron gör dock trenderna mycket ryckiga, vilket försvårar planeringen. Nya handelshinder införs med kort varsel, medan hot om andra hinder aldrig förverkligas. Eftersom konflikten är multipolär blir den än mer oförutsägbar. För företagen märks detta av på inköps- och logistikavdelningarna, där vissa får stora leveranser av varor som inte längre efterfrågas samtidigt som de har brist på de varor som för tillfället behövs. Detta är i längden kostsamt och vissa företag undviker att beställa in alltför stora volymer eftersom det är oklart om de kommer kunna omsättas.

Handelskonflikten leder till att vissa affärer uteblir. Det finns vinnare såväl som förlorare inom det svenska näringslivet. Många små och mellanstora svenska företag med begränsad anpassningsförmåga rapporteras befinna sig i ett kritiskt läge. Utländska företag ser en möjlighet att förvärva svensk kompetens och uttrycker intresse av att köpa upp de kämpande företagen.

Som väntat orsakar handelskonflikten en del problem med leverantörer som inte kan leverera i tid. De små- och medelstora svenska företag som inte lyckats diversifiera sin pool av leverantörer får svårt att anpassa sig. Även de företag som har en mångfald av leverantörer upplever problem, eftersom de har dålig insyn i sina leveranskedjor och många beroenden är svåra att överblicka. Många gånger lyckas företagen hitta en lämplig ersättningsleverantör genom en kombination av tur och personliga kontakter. Inköpare i svenska företag vittnar om att processen mer liknar ett brandsläckningsarbete än ett rutinarbete.

I Sverige höjs priserna på drivmedel kraftigt. På sociala medier påbörjas ett upprop mot prisökningen, med krav på att regeringen ska sänka drivmedelsskatten. I samband med den generella ekonomiska oro som råder så oroar sig många privatpersoner för ytterligare prisökningar, varför de börjar hamstra drivmedel. Det ryktas om att lagren av drivmedel börjar minska men myndigheterna dementerar detta.

De ekonomiska oroligheterna har en ytterligare avmattande effekt på tillväxten. Några veckor in på det nya året står det klart att Sverige, liksom många andra EU-länder, går in i en lågkonjunktur. Arbetslösheten ökar snabbt och i snitt är det ett femtiotal svenska företag som går i konkurs om dagen, vilket är 2-3 gånger så många som i vanliga fall.

## 3.2 Grundscenario med hybrida hot

*I detta grundscenario inträffar en mängd händelser som skulle kunna vara olyckor men som också skulle kunna orsakas av en antagonist för att försvaga det svenska civilsamhället. Tidvis används medel som gör det svårt att identifiera vem avsändaren är. Händelserna i förloppet nedan utgör var och en utmaningar för de drabbade aktörerna. En övergripande utmaning är att sätta dessa händelser i ett större sammanhang, och klargöra huruvida de är relaterade till och drivna av antagonistisk aktivitet.*

Under en period har ett antal oförklarliga olyckor inträffat runt om i Sverige vilket har ökat arbetsbelastningen inom både akutsjukvård, räddningstjänst och polis men också hos de aktörer som ansvarar för driften av de verksamheter som drabbats. Vägar och järnvägar går sönder, det är återkommande störningar i mobilnäten, antalet bränder i industrier och offentliga lokaler ökar. Dessa incidenter är påfrestande såväl för myndigheter som för näringslivet och allmänheten.

Svenska underrättelsemyndigheter har under lång tid varnat för att det pågår systematiskt industrispionage riktat mot svenska företag. Att detta är ett reellt hot blir tydligt denna vinter då utländska konkurrenter till svenska företag lanserar nya produkter som uppenbart bygger på svensk forskning och innovation som ännu inte är offentliggjord.

Dessutom har en omfattande informationspåverkan riktad mot Sverige och svenska intressen i utlandet inletts. Det har hänt att kommunikation från svenska myndigheter förfalskats och fått internationell spridning – ibland med sådan hastighet att andra länders bild av Sverige påverkats negativt. Än så länge har det inte skett någon incident där

samhällets funktionalitet påverkats, men oron i samhället ökar och många uttrycker att det är svårt att veta vilka källor man ska lita på.

Sverige utsätts för allt mer aggressiva diplomatiska framstötter och en främmande makt antyder att energileveranser kan villkoras mot svenskt stöd i känsliga utrikespolitiska frågor. Det svenska politiska läget är polariserat vilket gör att riksdagen har svårt att komma överens om en hållning gentemot påtryckningarna. Den politiska splittringen underblåses vidare av främmande makt som stödjer rörelser på de politiska ytterkanterna och visar ett intresse för att skapa personliga kontakter med enskilda politiker i olika partier.

Vidare sker ett flertal incidenter relaterade till fartyg och hamnar i Sverige, vilket gör att försäkringspremierna höjs och rederier börjar försöka undvika vissa farleder i Östersjön. Detta leder till att viss tillverknings- och förädlingsindustri får svårt att få tag på insatsvaror vilket gör att deras produktion försvåras ytterligare. Dessa störningar kan läggas till dem som redan uppstått till följd av de allvarliga incidenter som inträffat i exempelvis infrastruktur för transporter, mobilnäten och olika typer av industrier.

Flera fysiska sabotage mot el- och drivmedelsförsörjning inträffar, vilket sätter de nationella försörjningssystemen under ännu större press. Livsmedelsförsörjningen som har ett stort beroende av både el och drivmedel för införsel av varor, produktion och distribution är ett av de områden som påverkas. Eftersom det redan är störningar i importerna på grund av sjöfartens problem riskerar Sverige att snart stå inför brist på vissa livsmedel. Aktörerna inom livsmedelsbranschen ser en ökad oro och livsmedelspriserna stiger generellt. Till följd av en ökad oro även bland konsumenterna, i kombination med bristen på information om vad som gäller, börjar hushållen hamstra olika typer av livsmedel. Hamstringen tilltar snabbt och eftersom myndigheterna ser att det rör sig om en reell bristsituation har regeringen börjat diskutera någon form av ransonering av vissa produkter.

Det sprids rykten om att livsmedel och andra varor undanhålls allmänheten och att vissa företag genom hemliga avtal förser vad som i desinformation kallas ”samhällseliten” med varor. Detta ökar befolkningens misstroende mot både staten och näringslivet. Trots motsättningarna och de stora utmaningarna är solidariteten bland befolkningen stor och många hjälper varandra i den ansträngda situationen.

### **3.3 Grundscenario med höjd beredskap och väpnat angrepp**

*I detta grundscenario riktar sig en angripande mot civila mål för att försvaga Sveriges förmåga och vilja att ingripa i en internationell konflikt. Angripanden vill dels visa upp sin kapacitet, dels försvåra för Sverige att återuppbygga det som skadats och att mobilisera.*

Det är senvinter och stora delar av Sverige är fortfarande snötäckta. Ett land i Sveriges närområde destabiliseras på ett oväntat sätt när en historisk konflikt plötsligt fått nytt liv. Ett tredje land ingriper militärt i konflikten, med förevändningar som inte har något stöd i internationell rätt. Agerandet fördöms snabbt av enskilda länder och överstatliga organisationer. Svenska diplomater och tjänstemän blir kallade till möten där det klargörs att ett eventuellt ställningstagande emot ingripandet inte kommer tolereras. Samtidigt nås Sverige av underrättelser från ett nordiskt grannland om att milismän klädda och utrustade som soldater – men utan nationalitetsbeteckning – hamnat i direkt strid med polis och hemvärn.

Tidigt en söndagsmorgon genomförs cyberattacker mot stora el- och värmeproduktionsanläggningar samt mot tele- och datakommunikationsoperatörer. Viktiga länkar i stam- och regionnäten, såsom kraftledningar och transformatorstationer, förstörs genom sabotage, liksom några viktiga noder i tele- och datanätet. Effekten blir att elförsörjningen och tele- och datatrafik i Sverige söder om Jönköping slås ut under någon dag. Även olika

betalningssystem och ledningssystemen för flyg- och tågtrafik upplever stora störningar under några dagar.

Under måndagen inträffar en stor explosion i en fabrik med kemikalieintensiv verksamhet i en stad längs Norrlandskusten. Många omkringliggande industribyggnader behöver utrymmas och befolkningen i staden uppmanas att hålla sig inomhus och hålla alla fönster stängda för att undvika att andas in farliga gaser. Händelsen utreds först som en olycka, men när två liknande explosioner inträffar på tisdagen i andra städer ökar misstankarna om att det är en antagonist som ligger bakom. Regeringen förbereder beslut om höjd beredskap, samtidigt som kommuner, länsstyrelser, räddningstjänst och berörda myndigheter kämpar med att hantera konsekvenserna av cyberattacker och explosionerna.

På onsdagen övergår angriparen från dolda till mer öppna attacker. Cyberangreppen mot olika samhällsviktiga tjänster fortsätter, och ett flertal samhällsviktiga företag angrips med fjärrstridsmedel, t.ex. kryssningsrobotar. Obemannade system används både för underrättelseinhämtning och som vapenbärare. Det står nu klart för Sverige att angreppen är antagonistiska och regeringen beslutar om högsta beredskap och mobilisering. Det går ut beredskapslarm via VMA och radio, men eftersom delar av landet är strömlöst till och från och kommunikationsmöjligheterna är begränsade är det svårt att nå ut med information, både till lokala ledningsfunktioner och till allmänheten.

Flera symboliska och politiskt viktiga mål angrips nu öppet. Transporter och kommunikationer lamslås på grund av flera attacker mot knutpunkter, vissa ledningsfunktioner och -system slås ut. Sjukvården blir allt mer överbelastad och stora delar av landet saknar fungerande el- och VA-försörjning.

Allmänheten är förvirrad och oroad över störningarna i både el och kommunikationer. De som har bil- eller batteridrivna FM-radio får viss information och sprider den så gott de kan. Bland de som hört och sett detonationer är chocken och skräcken påtaglig. En del människor lämnar tätorter i närheten av attackerade mål för att bege sig till fritidshus och vänner och släktingar på landsbygden. Vid bensinstationer uppstår trafikstockningar när människor förgäves försöker tanka.

Angriparen har nu stora styrkor på marken och har tagit kontroll över de största flygplatserna och hamnarna. Detta har gjort att inflödet av varor till Sverige, liksom exporten, nästintill har upphört. Detta vällar snabbt stora problem med varuförsörjningen eftersom det för de flesta produktslag inte finns så stora lager i landet. Svåra prioriteringar krävs för drivmedel, livsmedel, läkemedel och andra nödvändiga varor.

*Kommentar: Hur samhället påverkas en tid in i konflikten beror på vilken beredskap som fanns och vilken omställning som olika sektorer gjort.*

Tre månader efter beslutet om högsta beredskap är flera samhällsviktiga funktioner hårt pressade. Efter de inledande attackerna har angriparen varit avvaktande, men Sveriges gränser är fortfarande i princip stängda och väldigt få varor kommer in i landet. Näringslivet i landet är mitt uppe i en omställningsperiod för att försöka producera sådant som efterfrågas baserat enbart på inhemska resurser och den lagerhållning som finns i landet.

Bränslet till reservaggregat, reningsverk och liknande håller på att ta slut, liksom bränslet till sjukhusen och transporter. Eldistributionen är fortfarande opålitlig. Många medborgare har övergått från digitala betalningssystem till kontanter, eftersom de digitala betalningssystemen fortsatt fungerar dåligt. Avfallshanteringen fungerar sporadiskt, likaså avloppen eftersom reningsverken inte har full funktionalitet och därför inte kan ta hand om allt avloppsvatten. Berg av sopor bildas i städerna och en stor mängd avloppsvatten rinner orenat ut i sjöar och vattendrag. Det börjar bli sommar och varmt. Fler än vanligt blir magsjuka på grund av den otillräckliga renhållningen och bristen på tillförlitligt dricksvatten har ökat som en följd av begränsningar i produktionskapaciteten hos dricksvattenproducenterna.

## 3.4 Typhändelser

I detta avsnitt beskrivs typhändelser som kan läggas till något eller några av grundscenarierna utifrån respektive myndighets behov. Typhändelserna beskriver specifika händelser och några direkta effekter av dessa. De är exempel på vad som skulle kunna hända, och tänkbara konsekvenser av sådana händelser. Syftet med att ha många olika sorters typhändelser, och typhändelser som är specifika för vissa sektorer, är att en myndighet ska kunna välja de typhändelser som de bedömer vara relevanta för det egna ansvarsområdet när de använder scenariot.

Typhändelserna är indelade i två grupper, icke-antagonistiska händelser, t.ex. olyckor eller naturhändelser, samt händelser som är relaterade till antagonistiska hot, dvs att någon individ, grupp eller statlig aktör agerar med syfte att skada svenska intressen eller förmågor. Observera att typhändelser i båda grupperna är möjliga att kombinera med samtliga tre grundscenarier. I vissa typhändelser ges olika alternativ, t.ex. ”inga varor (alternativt inga varor i en viss sektor)”. Då är tanken att aktörerna som spelar scenariot själva ska konkretisera dessa typhändelser på lämpligt vis, utifrån vad de ska öva.

### 3.4.1 Typhändelser orsakade av icke-antagonistiska händelser

#### Typhändelse 1: Stormflodsvåg slår ut Rotterdams hamn

Den värsta stormfloden sedan 1953 slår till mot Nordsjökusten, med vindar på över 250 km/h. Vattennivån stiger över sex meter längs med Nederländernas kust. Den 22 meter höga Maeslantbarriären, som skyddar Rotterdams hamn, blir svårt skadad med kraftig översvämning i floddeltat som följd. Europas största hamn slås därmed ut helt. Ett intensivt räddningsarbete inleds men lokala myndigheter konstaterar snabbt att det kommer ta flera veckor innan sjötrafiken till och från hamnen kan återupptas.

#### Typhändelse 2: Kraftigt ökade oljepriser

Det sker en stor olycka i ett oljeproducerande land. Viktig oljeinfrastruktur slås ut, vilket kraftigt begränsar produktionskapaciteten i landet och får stor påverkan på tillgången globalt. Oljepriserna stiger och parkerar sig på över 150 dollar fatet. Sveriges och många andra länders marknadsdämpande lager hinner ta slut innan priset börjar sjunka igen, varför prisökningen får full genomslagskraft.

#### Typhändelse 3: Generalstrejk i europeiskt land

Efter flera år av social oro och kraftfulla protester mot impopulära politiska beslut, utbryter en generalstrejk i ett europeiskt land, som är en av Sveriges viktigaste handelspartners. Nästintill all produktion och alla transporter till och från det landet stoppas med omedelbar verkan. Strejken pågår i fyra veckor.

#### Typhändelse 4: Pandemi

Ett virus med en dödlighet på omkring 1-2 % får snabb spridning i Sverige och övriga Europa. Det är främst tonåringar och unga vuxna (åldersgrupp 15-25 år) som är i riskgruppen. Det finns inget vaccin eller känt läkemedel som mildrar symptom, varför alla i den åldersgruppen behöver skyddas. Alla uppmanas att hålla avstånd och inte röra sig utanför hemmet i onödan. Hushållen hamstrar livsmedel och läkemedel. Många företag i Sverige får brist på insatsvaror på grund av kraftiga störningar i såväl nationella som internationella transporter, både som en följd av stora sjukskrivningar och av stängda gränser som smittspridningsåtgärd i vissa länder.

### 3.4.2 Typhändelser orsakade av en antagonist

Regeringen bedömer i totalförsvarspropositionen (2020/21:30, sid 134) att de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas för att upprätthålla en nödvändig försörjning. Vi har strukturerat typhändelserna i detta avsnitt enligt den indelning av de viktigaste

samhällsfunktionerna som används i totalförsvarspropositionen<sup>7</sup>. Utöver dessa åtta samhällsfunktioner har vi även rubrikerna Organisation och ledning samt Handel och industri. Under rubriken Organisation och ledning finns typhändelser som berör myndighetsövergripande prioritering och fördelning av resurser samt vissa fullmaktslagar. Rubriken Handel och industri finns med eftersom stora delar av verksamheten som är kritiska för en fungerande försörjningsförmåga finns inom näringslivet.

Den som använder scenariot prioriterar och väljer ut de typhändelser som bedöms relevanta för organisationens ansvarsområden och verksamhet. Beroenden mellan samhällsfunktioner kan illustreras genom att inkludera typhändelser som drabbar andra samhällsfunktioner än dem som aktörerna ansvarar för när scenariot spelas.

#### 3.4.2.1 Ordning och säkerhet

##### **Typhändelse 5:** Intrång i företags/offentlig aktörs byggnad

En natt sker ett intrång i ett storföretags, alternativt stor offentlig aktörs, huvudkontor och hemliga handlingar stjäls. Man lyckas inte gripa förövaren.

##### **Typhändelse 6:** Upplopp i stad

Polisen har gett tillstånd till en fredlig manifestation i en medelstor svensk stad. Under manifestationen går motdemonstranter till angrepp mot folkmassan. Våldet eskalerar snabbt och det blir upplopp. Myndigheterna får snabbt svårt att kontrollera situationen. Handelslokaler vandaliseras och plundras – inom ett dygn står flera kvarter i lågor. Kravallerna pågår i fyra dagar, och resulterar i att ett hundratal lokala näringsidkare får skador på lokal och egendom.

#### 3.4.2.2 Skydd av civilbefolkningen

##### **Typhändelse 7:** Inrymning

En idrottshall i en mellanstor stad har utsetts till temporär uppsamlingsplats för den växande skara personer som utrymt sina bostäder på grund av farliga gaser från en anläggning i närheten som anfallits. Ungefär en tredjedel av de ungefär 400 individer som hittills inrymts i hallen har anlänt genom kommunens försorg och deras närvaro har registrerats. De inväntar information för vidare inkvartering. Majoriteten av de inrymda har emellertid tagit sig till uppsamlingsplatsen själva, vissa med bil men de flesta till fots. Det är brist på filter, kuddar, hygienartiklar och livsmedel. Flera är i behov av omsorg till följd av förfrysningsskador, chock och utmattning. Registreringen går långsamt och idrottshallen har sedan länge passerat sin egentliga kapacitet.

#### 3.4.2.3 Hälsa- och sjukvård

##### **Typhändelse 8:** Terrorattack som drabbar semestrande svenskar

Det sker en terrorattack i en semesterort där många svenskar brukar befinna sig vintertid. Hundratal svenskas befaras döda, och lika många rapporteras saknade eller skadade. Utrikesdepartementets konsulära enhet går upp i stabsläge och aktiverar sin snabbinsatsstyrka (SNITS). Då sjukvården och den katastrofmedicinska beredskapen i det drabbade landet är mycket låg så lovar den svenska regeringen att skicka ytterligare stöd. En stor andel av Sveriges katastrofmedicinska experter skickas därför ner för att hjälpa till.

##### **Typhändelse 9:** Brist på aktiva substanser till läkemedel

Det sker ett flyngrepp mot en fabrik i ett annat land som tillverkar flera aktiva substanser till vanligt förekommande läkemedel. Skadorna är omfattande och

---

<sup>7</sup> De viktigaste samhällsfunktionerna som listas i totalförsvarspropositionen är: Ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkning, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post.

produktionen kommer inte att kunna tas upp på två månader. Eftersom den internationella läkemedelsmarknaden hade ett stort beroende av den här leverantören uppstår det läkemedelsbrist nedströms i produktionskedjan. Svenska aktörer får ingen eller mycket låg tillgång till de berörda läkemedlen eftersom landet utgör en så liten marknad globalt sett.

#### 3.4.2.4 Livsmedel och dricksvatten

##### **Typhändelse 10:** Importstopp för insatsvara till jordbruket

Med syfte att påverka EU-länder att ta ställning i den pågående konflikten beläggs viktiga insatsvaror till jordbruket med exportrestriktioner från produktionsländerna. Det uppstår global brist och de svenska beställningarna prioriteras inte. Vårsådden har ännu inte börjat när de första leveranserna uteblir.

##### **Typhändelse 11:** Desinformation om dricksvattnets kvalitet

En konspirationsteori bubblar i forum på sociala medier, och får ökad spridning genom utländsk statskontrollerad media. Konspirationen går ut på att det svenska dricksvattnet avsiktligt kontaminerats med hälsofarliga kemikalier. Ingen ägnar detta speciellt mycket uppmärksamhet förrän Livsmedelsverkets sociala medier hackas och en falsk varning publiceras om att det svenska dricksvattnet är otjänligt och allmänheten ges rådet att dricka vatten på flaska tills vidare. Försäljningen av dryck på flaska mångdubblas över en natt och tendenserna till hamstring leder till tomma varuhyllor.

#### 3.4.2.5 Finansiell beredskap

##### **Typhändelse 12:** E-legitimationstjänst slutar fungera

Under två timmar en förmiddag slutar plötsligt en populär e-legitimationstjänst att fungera på grund av en cyberattack. Detta hindrar många privatpersoner från att logga in på webbplatser samt att genomföra betalningar. De efterföljande veckorna ligger tjänsten nere några timmar i taget med oregelbundna mellanrum, för att slutligen sluta fungera helt under en vecka.

##### **Typhändelse 13:** Utebliven utbetalning av pensioner, sjukpenning och föräldrapenning

Ett av företagen i leverantörskedjan till Försäkringskassan har nyligen köpts av ett företag med huvudkontor i landet som angriper Sverige. Plötsligt slutar delar av utbetalningssystemet att fungera och pensioner, sjukpenning och föräldrapenning kan inte betalas ut. Ett stort antal människor som står utan inkomst kräver att myndigheterna ska hjälpa dem med hyror, mat och andra nödvändiga utgifter.

#### 3.4.2.6 Transporter

##### **Typhändelse 14:** Störning i elektroniska styrsystem i Göteborgs hamn

Automatiserade delar av hamndriften drabbas av olika störningar under loppet av ett par veckor. Graden av sofistikaion tyder på att en statlig antagonist ligger bakom. Det går att upprätthålla hamnens funktionalitet, men den sammantagna effekten är en minskning med en fjärdedel av den totala godsvolymen in och ut ur hamnen och stora förseningar i transportkedjorna.

##### **Typhändelse 15:** Nedslag i infrastrukturnod

En järnvägsknut/bangård, flygplats eller hamn träffas av fjärrstridsrobotar och orsakar omfattande skador på räls och elledningar/landningsbanor/fartyg och byggnader. En första analys av skadorna indikerar att det kommer att ta minst två månader att laga alla skador, varför andra distributionsvägar måste användas.

### 3.4.2.7 Energiförsörjning

#### **Typhändelse 16:** Cyberattack mot elförsörjningen

En angripare har genom lyckade målinriktade cyberattacker lyckats ta kontroll över ett regionalt styr- och övervakningssystem och orsakar skador på transformatorstationer. Konsekvensen är ett totalt bortfall av elförsörjningen.

#### **Typhändelse 17:** Fysiska angrepp mot kraftverk

Fysiska angrepp mot kraftverk i flera delar av landet leder till stor eleffektbrist. Elförsörjning av de viktigaste samhällsfunktionerna prioriteras och leder till roterande bortkoppling av elen, vilket gör att samtliga elanvändare inom ett område i taget blir drabbade några timmar i taget.

### 3.4.2.8 Elektroniska kommunikationer och post

#### **Typhändelse 18:** Manipulerade reservdelar till elektroniska kommunikationssystem

En utländsk leverantör av reservdelar till den svenska kommunikationsinfrastrukturen meddelar svenska myndigheter att deras produkter kan vara manipulerade av en antagonist. De delger även att manipulerade delar redan kan finnas inbyggda i den svenska infrastrukturen, varför de rekommenderar att alla delar som kommer från det företaget genast ska bytas ut. Leverantören har dessvärre ingen möjlighet att själv ersätta med nya delar vars säkerhet kan garanteras. Eftersom många andra europeiska aktörer använder sig av samma leverantör uppstår det brist på reservdelar.

### 3.4.2.9 Organisation och ledning

#### **Typhändelse 19:** Prioritering av samhällsviktiga verksamheter

Flera myndigheter har upphandlat transporter (alternativt annan sektorsövergripande tjänst) med ett stort företag, med klausuler om att upphandlingen ska gälla under höjd beredskap. Nu har alla dessa myndigheter stora behov av tjänsten, och företagets kapacitet räcker inte till. Alla myndigheter argumenterar för att just deras behov har högsta prioritet.

#### **Typhändelse 20:** Ransonering

Eftersom Sveriges gränser är nästintill stängda för varutransporter börjar det bli brist på vissa nödvändiga förnödenheter. Regeringen inför ransonering av vissa livsmedel/andra varor med stöd i ransoneringslagen (1978:268).

#### **Typhändelse 21:** Prisreglering

Regeringen har fattat beslut om att tillämpa prisregleringslagen (1989:978). På grund av stegrande priser på de flesta varor inför regeringen ett så kallat högstpris (13 § prisregleringslag 1989:978) på drivmedel/livsmedel/läkemedel/annan vara.

#### **Typhändelse 22:** Förfogande

Regeringen har fattat beslut om att tillämpa förfogandelagen (1978:262). En statlig aktör<sup>8</sup> bedömer att de omöjligen kan få tillgång till tillräckligt av en vara för totalförsvarets behov på något annat sätt än genom förfogande som det regleras i förfogandelagen (1978:262). De meddelar därför ett svenskt industriföretag att all deras produktion den kommande månaden ska förfogas av staten.

---

<sup>8</sup> Förfogandeförordning (1978:558) reglerar vilka myndigheter som får föfoga över vad.

#### 3.4.2.10 Handel och industri

##### **Typhändelse 23:** Störningar vid distributionsterminaler nära stora befolkningscentra

En stor andel distributionsterminaler för dagligvaruhandeln, belägna nära stora befolkningscentra, utsätts en natt för vandalism och förstörelse. Vissa delar av anläggningarna förstörs av explosioner. Det befaras att det kan finnas oexploderad ammunition inom områdena, varför områdena kommer genomsökas under några dagar och därför vara förbjudna att beträda.

##### **Typhändelse 24:** Störning i lager- och ordershanteringssystem

På grund av en allvarlig IT-störning i ett lager- och orderhanteringssystem kan inga varor (alternativt inga varor i en viss sektor) distribueras till affärer/kunder under två dagar.



## 4 Exempelsamling med beredskapsåtgärder

I detta avsnitt sammanställs och beskrivs några konkreta åtgärder som kan vara lämpliga att vidta vid en upphandling med beredskapsfokus. Gemensamt för dem är att de är faktorer som kan bidra till att säkerställa leveranssäkerheten och tillgängligheten på varor.

Åtgärderna har tagits fram baserat på litteraturstudier samt i dialog med MSB och andra relevanta aktörer, för att stämma överens med arbete inom närliggande områden. De riktar sig till både offentliga och privata aktörer som kan beröras av en upphandlingsprocess. Finansieringsfrågor faller utanför det här arbetet. Det ska betonas att denna sammanställning inte ska ses som en uttömmande handledning utan ska utgöra just exempel och inspiration. Det ska även noteras att åtgärderna kan vara relevanta i andra beredskaps-sammanhang, och behöver alltså inte nödvändigtvis vara knuta till upphandlingsprocesser.

Beslut om att genomföra en beredskapsåtgärd kan formaliseras i ett upphandlingsavtal. Antingen kan då befintliga avtal justeras, eller så kan krav på genomförandet av åtgärder kopplas till en ny upphandling där beredskapsperspektivet ges stort fokus. MSB beskriver mer detaljerat hur myndigheter kan resonera kring avtal i Vägledningen för försörjningsberedskap. Det är även möjligt att en offentlig aktör i samråd med företag beslutar att en viss åtgärd ska genomföras utan att formalisera överenskommelsen juridiskt. Själva dialogen mellan myndigheter och näringsliv kan ses både som ett mål och ett medel. Interna planeringsdokument och avsiktsförklaringar kan även utgöra milstolpar på vägen mot att träffa formella avtal.

Nedan redovisas tre typer av beredskapsåtgärder; att planera för att nyttja existerande resurser, att säkerställa omställnings- och produktionskapacitet och att beredskapslagra varor.

### 4.1 Planera för att nyttja existerande resurser

Vid kris, höjd beredskap eller krig kommer det vid varje tidpunkt att finnas en viss mängd samhällsviktiga varor inom det svenska näringslivets produktions- och leveranskedjor. Vid höjd beredskap kan staten genom regeringsbeslut ianspråkta dessa resurser och nyttja dem på ett sätt som maximerar totalförsvarseffekten. Mandatet för detta ges i fullmaktslagarna som beskrivits i bakgrunden (kapitel 2.1). Detta är en omständighet som privata och offentliga aktörer behöver ta höjd för när de förbereder eventuella upphandlingar med beredskapsfokus.

Olika aktörer har påpekat att tillämpandet av fullmaktslagarna måste förberedas i fredstid för att få avsedd effekt (SOU 2019:51; Olsson 2017). Det är därför rimligt att näringslivet bör involveras när den administrativa beredskapen byggs upp på nytt. Om en offentlig aktör exempelvis tar fram prioriteringsgrunder för en situation då ransonering kan bli aktuellt är det viktigt att totalförsvarsviktiga företag känner till dessa planer.

Upphandlingsförfarandet kan hjälpa till att skapa en samsyn mellan privata och offentliga aktörer om hur verkställandet av beslutet ska gå till, samt skapa en gemensam bild av vilka varor som kan finnas tillgängliga. Med en sådan utforskande dialog som utgångspunkt blir det lättare att fastställa vad som måste omfattas av upphandlingen och vad som redan finns reglerat.

I sammanhanget är det viktigt att poängtera att mängden varor som kan tas i bruk genom fullmaktslagarna förväntas vara förhållandevis liten. Vissa delar av den svenska försörjningskedjan ligger utanför svensk rådgivning, exempelvis för att svenska aktörer verkar utomlands själva eller genom underleverantörer. Dessutom kom fullmaktslagarna till innan ”*Just in Time*”-principen med minimerad lagerhållning blev norm.

## 4.2 Säkerställa omställnings- och produktionskapacitet

Under kris, höjd beredskap och ytterst krig är det viktigt att den svenska produktionskapaciteten upprätthålls. Mängden varor som finns inom landet, eller som kan importeras, kanske inte räcker för att fylla behovet under en utdragen totalförsvarsansträngning. Vissa situationer kan även ge upphov till ökad eller ny efterfrågan på specifika varugrupper, såsom skyddsmateriel eller vissa typer av mediciner.

Att säkerställa personalförsörjningen, stärka skydd och säkerhet, säkra kritiska flöden såsom energiförsörjning, behålla redundans i produktionen samt lätta på regleringar är åtgärder som kan bidra till att stärka den svenska produktionsförmågan. Dessa åtgärder kan alla bli föremål för krav inom ramen av en upphandlingsprocess med beredskapsfokus, och beskrivs närmare nedan.

Exempel: Under coronapandemin 2020 uppstod en kraftigt ökad efterfrågan på skyddsartiklar som kan användas inom vård och omsorg. Stockholms Sjukhem (2020) konstaterar att det innan pandemins utbrott fanns en mycket begränsad kapacitet att producera dessa artiklar inom Sverige. För att möta behovet har flera företag ställt om sin produktion. De företag som tidigare arbetat med att producera produkter för sjuk- och hälsovård, och som hade god teknisk kompetens, hade lättare att ställa om sin produktion. Förkunskap om standarder och certifieringsprocesser var en viktig fördel. På ett liknande sätt kan man skapa bättre förutsättningar för andra företag att ställa om produktionen.

### 4.2.1 Säkerställa personalförsörjningen i företaget

I samband med en upphandlingsprocess kan det vara lämpligt att utvärdera hur ett företags personalbehov påverkar dess förmåga att leverera under ansträngda förhållanden. Inledningsvis kan myndigheter i dialog med företag behöva ställa sig frågan om personalen i sig kan utgöra ett hot mot verksamheten och dess förmåga att leverera. Om så är fallet kan ett upphandlingskrav vara att företaget gjort en egen intern säkerhetsprövning av personalen. Det kan röra sig om nyckelpersoner eller personer som har tillgång till speciellt viktiga delar i verksamheten. Detta skapar en grundläggande nivå av trygghet för dem som är beroende av företagets leveransförmåga. Ett fåtal personer kan även behöva placeras i säkerhetsklass för att få ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Troligtvis är det personer med ledningsfunktion, såsom VD eller säkerhetschef, som detta kan omfatta.

Om en verksamhet är beroende av högt kvalificerad eller erfaren arbetskraft bör myndigheter och företag gemensamt utvärdera hur lätt denna kan ersättas under höjd beredskap eller krig. Vissa kompetenser kan vara svåra att finna på arbetsmarknaden även i normalfall. Om kompetensen bedöms vara svår att ersätta eller om startsträckan för nya medarbetare anses vara lång bör företaget överväga att krigsplacera vissa nyckelpersoner.

Näringslivsaktörer med stort personalberoende kan i samråd med bevakningsansvariga myndigheter överväga om de kan ta fram en plan för begärande och mottagande av förstärkningsresurser. Detta gäller oavsett om personalen är högt kvalificerad eller inte. Det är en stor fördel om man på förhand har sonderat möjliga samarbetspartners och har deras kontaktuppgifter lättillgängliga. Ordinarie introduktionsprocesser är troligtvis inte tillämpbara under höjd beredskap eller krig, och ny personal (vare sig det är en nyrekrytering, en temporär resurs eller stöd från frivilliga) behöver snabbt kunna utföra sina arbetsuppgifter. Ett konkret exempel på en sådan plan är de snabbutbildningar som togs fram för vårdpersonal och andra volontärer under hanteringen av coronapandemin.

När bevakningsansvariga myndigheter för dialog med företag kan de se över möjligheterna till utbildning och övning. Det är ett sätt att investera långsiktigt i personalen, och kan vara lättare att motivera när man genom ovan nämnda åtgärder redan

ökat troligheten att arbetskraften kommer finnas på plats när den behövs. Utbildning och övning kan exempelvis syfta till att öka förmågan till samverkan, exempelvis med bevakningsansvariga myndigheter eller med organisationer som förväntas kunna bidra med förstärkningsresurser. Man kan även öva hur man genomför en omställning av produktion eller verkställer beslut om att använda sig av reservlager.

#### 4.2.2 Stärkt skydd och säkerhet

En upphandling med beredkapsfokus kan tänkas ställa krav på att en näringslivsaktör har tillräckliga skydds- och säkerhetsåtgärder för att kunna hantera antagonistiska aktiviteter. Företaget kan exempelvis behöva skapa sig en grundläggande motståndskraft mot intrång och sabotage.

Det är i sammanhanget viktigt att beakta företagets individuella förutsättningar. Ett företag vars produktion är koncentrerad till en anläggning kan ha ett annat skyddsbehov än ett företag som har produktionskapacitet utspridd på flera geografiska platser. Generellt bidrar geografisk spridning till större motståndskraft. Företag som producerar tjänster, såsom reparationstjänster, kanske inte har ett beroende av en specifik lokal eller annan fysisk plats.

Mer specifikt kan åtgärder inom denna kategori innefatta sådant som utökning av brandskydd eller skalskydd. Det kan även finnas behov av att identifiera eller investera i att upprätta alternativa arbetsplatser eller produktionsanläggningar. Beroende på ambitionsnivå kan företaget behöva ha en gemensam planering med Polisen och Försvarmakten. Det är viktigt att utpekande av skyddsobjekt och investeringar i infrastruktur sker synkroniserat med sådana aktörer. Relativt små investeringar kan avsevärt höja den sammantagna skyddsnivån. Ett exempel på en sådan åtgärd är ändrade säkerhetsrutiner, som krav på att besökare alltid ska anmälas och eskorteras.

Exempel: Svenska Kraftnät har tagit fram en vägledning som vänder sig till elbranschen där de definierar en miniminivå på skydd och beskriver åtgärder för att uppnå den. Vägledningen täcker bland annat in skalskydd, områdesskydd och punktskydd.

#### 4.2.3 Informations- och IT-säkerhet

Bristande informations- och IT-säkerhet kan få omfattande konsekvenser för en näringslivsaktör, precis som det kan för offentliga aktörer. I värsta fall kan en allvarlig incident leda till att en totalförsvarsviktig verksamhet avstannar. För att motverka risken för detta kan offentliga aktörer behöva ställa krav på informations- och IT-säkerhet under en upphandling med beredkapsfokus, exempelvis genom säkerhetsskyddade upphandlingar. Utöver grundläggande krav på informations- och IT-säkerhet kan näringslivsaktören behöva öka förmågan att hantera antagonistiska aktiviteter.

Åtgärderna kan handla om allt ifrån att bygga en förmåga för att hantera överbelastningsattacker till att utföra kunskapshöjande insatser om informationshantering riktade till anställda. En annan totalförsvarsviktig förmåga är att kunna identifiera, rapportera och eventuellt lyfta hanteringen av cyberattacker till en högre beslutsnivå. Man kan även behöva ta fram planer för hur konsekvenserna av eventuella cyberattacker ska hanteras. Om riktigheten i en näringslivsaktörs offentliga kommunikation manipuleras kan det till exempel behövas snabba motåtgärder för att minska risken att allmänheten agerar på den informationen.

#### 4.2.4 Säkra elförsörjningen och andra kritiska flöden

All samhällsviktig verksamhet har flera kritiska beroenden som påverkar förmågan att leverera. Exempel på sektorsövergripande behov är el, drivmedel, elektroniska kommunikationer och transporter. Beroendekedjor är ofta komplexa och svåröverskådliga (MSB 2009), och under höjd beredskap eller krig kan man förvänta sig simultana störningar i viktiga flöden.

Det finns idag prioriteringsmodeller som styrel (styrning av el till prioriterade elanvändare vid bristsituationer) och styrgas som kategoriserar el- och gasanvändare utefter hur samhällsviktiga de är. En upphandlingsprocess med beredskapsfokus skulle kunna innebära att ett företags prioriteringsgrad utvärderas inom ramen för sådana modeller. I takt med att andra liknande modeller utvecklas, till exempel för dricksvattenförsörjning, även totalförsvarsviktiga företags eventuella behov bör beaktas.

En upphandling kan även resultera i att krav ställs på att företaget har substitut till olika insatsvaror tillgängliga, och investerar i reservkraft eller alternativa kommunikationssystem. Det kan även handla om att ha en plan redo för hur man ersätter en transportaktör med en annan, eller att man på förhand tänker igenom hur man skulle hushålla med de resurser som finns tillgängliga under en bristsituation.

Exempel: Styrel är reglerat i förordning (2011:931) och syftar till att säkerställa funktionaliteten när det uppstår effektbrist i elnätet. Modellen är utvecklad av Energimyndigheten och elanvändare delas in i åtta prioriteringsklasser. Kommuner, länsstyrelser och elföretagen arbetar gemensamt för att göra prioriteringen. Den högsta prioriteringen ges till elanvändare vars behov gör att ett bortfall på endast några timmar kan få konsekvenser för liv och hälsa.

#### 4.2.5 Behålla redundans

En upphandling kan inledas med att företag och myndigheter gemensamt resonerar om vilka tillgångar som man behöver fortsätta att investera i. Företag måste ibland göra svåra avvägningar och bestämma om de ska behålla personal, maskiner, eller andra immateriella tillgångar (som personalens kompetens). Att behålla dessa tillgångar är kanske inte alltid företagsekonomiskt motiverat. De kan dock vara kritiska tillgångar under kris eller krig. Då kan dessa extra resurser vara nödvändiga för att bibehålla produktionskapacitet och ställa om en verksamhet, till exempel till att utveckla ersättningsprodukter. Ett resultat av privat-offentlig dialog om detta kan leda till att upphandlingskrav specifikt tar sikte på bibehållandet av redundans.

#### 4.2.6 Lätta på regleringar

En upphandling som görs för att tillgodose en myndighets behov under kris eller höjd beredskap kan behöva ta höjd för att olika dispenser införs. Om ett företag inte behöver efterleva vissa krav på produkters säkerhet eller kvalitet så går det ofta att öka produktionsvolymen. Under kris, höjd beredskap eller krig kan man behöva göra svåra avvägningar, som mellan ett livsmedels spårbarhet och förmågan att producera det i tillräcklig kvantitet. Tillsynsrutiner kan även vara svåra att genomföra under situationer med störningar, för att inrikes transporter eller tillträde till anläggningar måste begränsas. I den mån det går kan det därför vara viktigt att på förhand försöka identifiera olika anpassningslösningar. Det kan handla om att slopa eller lätta på regleringar, eller att ta fram förenklade rutiner som kan fungera under en begränsad tidsperiod.

#### 4.2.7 Samverkan med underleverantörer

Alla åtgärder som beskrivs i det här kapitlet skulle i förlängningen även kunna vara tillämpbara på ett företags underleverantörer. En upphandling skulle kunna tänkas ställa krav på aktörer i flera led. Det är den planläggande myndigheten och berörda näringslivsaktören som gemensamt får resonera om det är lämpligt att planlägga underleverantörer.

I vissa fall är det möjligt att underleverantörer är utländska eller av någon anledning befinner sig utom svensk rädighet. Det kan därför finnas juridiska begränsningar i arbetet, och det kan i sig vara nyttigt att uppmärksamma sådana begränsningar. Den planläggande myndigheten och näringslivsaktören får då en gemensam uppfattning om sårbarheter i leverantörskedjan. Utifrån dessa kan de fatta informerade beslut om huruvida det är

möjligt att minimera eventuella risker, genom ytterligare upphandling eller framtida byte av underleverantör.

### 4.3 Beredskapslagra varor

Detta avsnitt bygger på Stenérus Dover m.fl. (2019) där inte annat uppges. Att lagra varor säkerställer att en given mängd finns tillgänglig på en specifik plats när ett behov uppstår. En fördel med beredskapslagring är därmed att det skapar förutsägbarhet. Det förkortar ledtiderna, eftersom varan endast behöver transporteras från lagret till sin slutanvändare. Det finns även vissa typer av varor som kan behövas under kris eller krig, men som inte tillhandahålls på marknaden under normala förhållanden. Ett exempel på en sådan vara är andningsskydd för befolkningen.

Det behövs en nationell samordning av försörjningsberedskapen inklusive stödjande koncept med beredskapslagring. Mandatet för att involvera näringslivet i beredskapslagring ges av Lag (SFS 1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap. I försvarsbeslutet (Prop. 2020/21:30) anges att en nationell försörjningsberedskap ska utredas. I väntan på utredningsresultaten kan andra åtgärder vidtas på kort sikt, såsom att offentliga aktörer genom upphandlingar ställer krav på att företag ökar volymen i den egna verksamheten. Detta beskrivs nedan, samt även två olika lösningar som kräver samverkan mellan företag och offentliga aktörer.

Det kan vara på sin plats att påpeka att en avvägning skulle behöva göras mellan sårbarhetsaspekter och optimeringsaspekter om beredskapslager ska införas som en åtgärd inom beredskapsplaneringen. Det kan exempelvis vara rationellt ur ett perspektiv att använda sig av ett fåtal stora lager, medan en mer distribuerad lagerhållning kan vara att föredra ur andra perspektiv.

#### 4.3.1 Öka lagervolym i företags egen verksamhet

*Just in Time*-principen innebär att många företag har en så optimerad logistik som möjligt och därmed minimerar sin lagerhållning. Vid upphandling kan bevakningsansvariga myndigheter ställa krav på att företag ska ha ett visst lager inom den egna verksamheten. Detsamma gäller avtal som ska revideras eller uppdateras. Hur stor beredskapslagret blir bestäms troligtvis av den redan existerande lager- och logistikkapaciteten. Att en viss nivå av redundans generellt efterfrågas i offentliga upphandlingar kan dock leda till att fler företag investerar långsiktigt i en större lager- och logistikkapacitet.

En fördel med den här typen av lager är att de automatiskt integreras i existerande distributionssystem och att varor därför lättare kan skickas till en slutanvändare om ett akut behov plötsligt uppstår. Vidare behöver de flesta varor som lagras omsättas med regelbundna intervaller, eftersom de har en begränsad hållbarhet, och då är närheten till existerande distributionssystem bra.

Exempel: Jordbruksverket har ett avtal med företaget Next2Vet om att en viss mängd veterinärmedicinska produkter ska lagras hos företaget, utifall att ett plötsligt behov uppstår. Det är främst Distriktsveterinärerna, som är en del av Jordbruksverket, som har den dagliga kontakten med företaget. Samtidigt är det Jordbruksverket som hanterar själva upphandlingen. Beredskapsavtalet har kommit till nytta vid tidigare utbrott av smittsamma djursjukdomar, såsom utbrottet av sjukdomen blåtunga under 2008.

#### 4.3.2 Beredskapslager på organisationsnivå

Aktörer inom en sektor, bransch eller samverkansområde kan gemensamt upprätta beredskapslager på uppdrag av en bevakningsansvarig myndighet. Detta kan medföra betydliga skalfördelar. Myndigheten träffar då avtal med flera näringslivsaktörer om att en gemensam beredskapslagring ska ske. Näringslivet kan även genom statlig eller överstatlig reglering komma att bli skyldigt att medverka vid beredskapslagring på organisationsnivå.

Ägandet av lagerlokaler och lagervaror kan vara privat eller offentligt. Eftersom beredskapslager ytterst handlar om att tillgodose totalförsvarets behov så kommer det krävas en viss nivå av offentlig-privat samverkan, oavsett ägare av lager eller varor. Precis som i fallet med utökad beredskapslagring inom den egna verksamheten går det att utforma lösningen så att man kan dra fördel av närhet till existerande distributionssystem.

Exempel: Som medlem i EU är Sverige förpliktigade att lagra olja motsvarande 90 dagars nettoimport. Skyldigheten formaliseras delvis i EU-direktiv (Direktiv 2009/119/EG) och genom IEP-avtalet, en överenskommelse mellan 30 länder som del av Internationella Energirådet (International Energy Agency, 2018). Näringslivet utgör majoriteten av de lagringsskyldiga aktörerna, i form av olika drivmedels- och bränslebolag. Lagren är integrerade i existerande distributionssystem, vilket underlättar omsättning. Dock bygger lagringen på fungerande offentlig-privat samverkan, exempelvis med Energimyndigheten som är tillsynsmyndighet. Kostnaderna för lagringen tillfaller ytterst konsumenterna och andra förbrukare.

### 4.3.3 Fristående nationella beredskapslager

Sverige hade nationell beredskapslagring under nästan hela det förra seklet. Det som lagrades var bland annat färdiga livsmedel, insatsvaror till jordbruket, kemikalier för dricksvattenförsörjning, olja, sjukvårdsmateriel, läkemedel och kontanter. Nationell beredskapslagring är ett investeringstungt och organisatoriskt utmanande förfarande. Ett eventuellt återupprättande av sådana lager i Sverige skulle därför kräva bred samhällelig förankring. Staten skulle behöva ta initiativ för att inleda ett sådant arbete, och även ta ett stort ansvar för den operativa styrningen när lagringen väl påbörjats. Staten kan själv agera som lagerhållare eller så kan privata aktörer kontrakteras för ändamålet. Det kan dock konstateras att statliga lager till viss del är beroende av näringslivet. Dels måste näringslivet förse staten med varor, dels behövs näringslivets distributionskanaler för att omsätta varor med regelbundna mellanrum. Näringslivet kan också tänkas upplåta visst lagringsutrymme och logistikkapacitet till staten.

## 5 Handledning och frågeställningar till aktörer

Detta avsnitt består av en handledning för hur scenariopaketet och exempelsamlingen kan anpassas till och användas av olika aktörer. Det är troligt att arbetet med, och resultatet av detta, kommer att innehålla sekretessbelagd information, varför det är viktigt att samtliga deltagare är säkerhetsklassade. Arbetet behöver ske i säkra lokaler och dokumentationen måste kunna tas om hand på ett korrekt sätt.

### 5.1 Anpassning av scenariopaketet till respektive myndighet

Scenariopaketets utformning möjliggör att varje myndighet kan anpassa scenarierna utifrån sina behov. En eller flera av de tre grundscenarierna kan användas, och valfritt antal av typhändelserna kan kombineras ihop med de olika grundscenarierna, beroende på vad myndigheten vill testa.

En stor skillnad mellan antagonistiska och icke-antagonistiska typhändelser utgörs av hur konsekvenserna ska och kan hanteras. Om exempelvis en järnvägsnod förstörs av en naturhändelse får det helt andra konsekvenser för återställningsarbetet än om den förstörs av vapenverkan. En naturhändelse kan förmodas vara en engångsföreteelse och skadorna vara möjliga att reparera, medan en antagonistisk händelse kan innebära att det är svårt för reparationspersonal att få tillträde till exempelvis en anläggning som ska repareras på ett säkert sätt, och om de lyckas med reparationen så kan den förstöras igen av antagonisten.

Det första steget för att anpassa scenariopaketet är därför att respektive myndighet, ensam eller tillsammans med de företag som ska involveras i planeringen, kommer fram till vilka av de tre grundscenarierna (fredstida handelskris, hybrida hot samt höjd beredskap och väpnat angrepp) de vill öva. Eftersom totalförsvarsplaneringen i lag (SFS 1982:1004) syftar till att planera för en situation med höjd beredskap rekommenderar vi att delen av scenariopaketet som berör höjd beredskap och väpnat angrepp inkluderas i övningen.

Det andra steget är att prioritera och rangordna typhändelserna, utifrån vilka sektorer som är aktuella och vilka beroenden man vill arbeta med.



Illustration 1. Exempel på kombination av grundscenarier och typhändelser där alla tre scenarier används. Typhändelse 1-4 är icke-antagonistiska medan 5-24 är relaterade till antagonistiska hot eller händelser.



Illustration 2. Exempel på kombination av grundscenarier och typhändelser där grundscenariot med hybrida hot utelämnats och en icke-antagonistisk typhändelse inträffar under väpnat angrepp.

När myndigheten valt ut och prioriterat de typhändelser som ska inkluderas, är nästa steg att sätta in dem i lämpliga delar av grundscenarierna. Det är möjligt att lägga icke-antagonistiska typhändelser i scenarierna med gråzonsproblematik och väpnat angrepp. Illustration 1 och 2 ovan är två exempel på kombinationer av scenarier och typhändelser. Observera att det går att kombinera på otaliga andra sätt, det är myndighetens behov som ska styra vilka delscenarier och typhändelser som används.

Steg fyra är att anpassa de grundscenarier och typhändelser som valts ytterligare utifrån de behov och den situation myndigheten har. Det handlar främst om att namnge sektorer, platser och liknande som uttrycks generellt i scenario och typhändelser.

## 5.2 Frågeställningar till aktörerna

För att identifiera vilka åtgärder som kan behöva genomföras ges här en rad frågor som myndigheterna kan använda själva eller tillsammans med företag och andra aktörer. Frågeställningarna är baserade på Odell m.fl. (2019).

### 5.2.1 Övergripande analys

Som ett första steg kan ansvariga inom myndigheter som ska planera för kris och höjd beredskap diskutera följande frågeställningar, antingen själva eller tillsammans med relevanta representanter från näringslivet. Syftet är att få en initial förståelse för scenariot och vilka utmaningar det innebär för myndighetens egen verksamhet samt för samhället i stort.

1. Vilka konsekvenser kan scenariots händelser få, och vilka uppgifter och utmaningar uppstår?
  - a. För olika aktörer och andra drabbade?
  - b. För samhället i stort? På lokal, regional och nationell nivå?
2. Vilka aktörer har en aktiv roll i olika faser av scenariot? På vilket sätt?
3. Vilka resurser finns att tillgå initialt inom respektive aktörs organisation? Hur påverkas detta av händelsen/händelserna?
4. Vilka verksamheter måste bedrivas för att samhället ska fungera? Hur ska kontinuiteten i dessa verksamheter säkerställas?
5. Vad kan ett mål vara för den samlade insatsen i olika faser av det givna scenariot och givet vad som ska skyddas?
  - a. Vad kan ett delmål vara för respektive aktör?
  - b. Vad av dessa mål och delmål klarar respektive aktör av att uppfylla med dagens resurser? Vad klarar de inte?

### 5.2.2 Fördjupad analys

I nästa steg kan de ansvariga inom myndigheten själva eller tillsammans med relevanta representanter från näringslivet göra en fördjupad analys av scenariots konsekvenser för den egna verksamheten och vilka åtgärder som kan vidtas, med hjälp av följande frågor.

1. Vilka uppgifter ställs verksamheten inför under scenariot?
  - a. Behöver olika uppgifter prioriteras? Hur ska detta göras? Finns rutiner för detta?
  - b. Hur kan verksamheten frigöra resurser för att arbeta med prioriterade uppgifter?



- c. Vilka osäkerheter finns kring vem som ska utföra vissa uppgifter i olika situationer i scenariot?
  - d. Vad kan göras för att tydliggöra ansvarsförhållandena?
2. Vilka resurser och stödfunktioner, inklusive externa, behövs för att utföra uppgifterna? (exempelvis materiel, personal, el, drivmedel, kommunikation, ledning, krisplaner, specifika kompetenser etc.)
  - a. Vilka av dessa resurser finns tillgängliga under scenariot?
  - b. Hur länge räcker resurserna?
  - c. Vilka alternativa resurser finns att nyttja?
  - d. Var finns externa resurser? Hur kan tillgången till dem säkras?
3. Vilka beroenden inom verksamheten finns till andra aktörer, offentliga som privata?
  - a. Har dessa aktörer säkrat sin beredskap och förmåga att bedriva sin verksamhet under höjd beredskap?
  - b. Hur kan dessa beroenden elimineras genom åtgärder inom den egna verksamheten?
4. Hur länge kan verksamheten utföra sina uppgifter utan externa aktörer och resurser och stödjande funktioner?
5. Vilka behov finns av samverkan med privata aktörer under scenariot?
  - a. Hur kan denna samverkan förberedas?
  - b. Vilket stöd behövs och från vilka aktörer?
  - c. Hur kommunicerar ni med privata aktörer under scenariots förutsättningar?
6. Hur ska lednings- och samverkansfunktionerna se ut för att åstadkomma den inriktning och samordning som krävs för effektiva insatser inom organisationen och tillsammans med andra, inklusive privata aktörer?
7. Vilka behov finns av planering för verksamheten under scenariot?
  - a. Finns en krisberedskapsplan att utgå från?
  - b. Är planen applicerbar under scenariot?
  - c. Behöver den utvecklas eller anpassas?
  - d. Vilken samverkan med andra aktörer behövs under planeringen?
  - e. Behövs särskilda samverkanskluster för specifika sektorer/funktioner?
8. Vad kan i övrigt göras inom verksamheten för att säkra kontinuiteten i förmågan att utföra uppgifterna?
9. Sammanställ de behov inom verksamheten som har identifierats.
  - a. Hur ska dessa behov tillgodoses? (lagring, avtal, redundans, utbildning, planering, samverkan, övning etc.)
  - b. Vilka behov är mest kritiska? Prioritera behoven och åtgärderna.
  - c. Ändras prioriteringen av åtgärderna under scenariots förlopp?
  - d. Hur ska åtgärderna implementeras?
  - e. Behövs mer resurser för att implementera åtgärderna?

## 6 Avslutande ord

Föreliggande rapport är två byggstenar i processen att stärka Sveriges försörjningsberedskap: ett modulärt scenariopaketer som myndigheter kan använda själva eller tillsammans med företag som stöd i deras totalförsvarsplanering, samt ett antal exempel på beredskapsåtgärder som kan användas som inspiration av samma myndigheter och företag.

Som vanligt i arbete med scenarier är det viktigt att bära med sig att grundscenarierna och typhändelserna inte är förutsägelser. De är förmodligen inte heller de mest troliga händelseförloppen, utan syftet med att utforma relativt detaljerade scenarier är att aktörer ska få hjälp att bredda sina tankar och öva situationer som de inte varit med om och som de kanske inte berört i sina planer och övningar tidigare.

Det kan noteras att det pågår flera utredningar och projekt som kommer ha bäring på den framtida utformningen av försörjningsberedskapen. Under hösten 2020 har FOI bland annat lämnat svar på regeringens uppdrag att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap (FOI, 2020). Som betonas i den rapporten finns det beredskapsåtgärder som går att vidta redan nu, utan att invänta framtida utredningar. Medlen för att förstärka försörjningsberedskapen är relativt enkla och många gånger finns goda historiska exempel att bygga vidare på. Därutöver visar svenska företag stort intresse, kreativitet och vilja att hjälpa till. Vidare studier om hur samverkan mellan offentliga och privata aktörer kan utformas i praktiken behövs, men vi konstaterar ändå avslutningsvis att det finns goda förutsättningar för att åstadkomma skillnad, även på relativt kort sikt.

## 7 Referenser

- Appelgren, J., S. Bay, J. Malminen & E. Zouave. 2020. Strategisk verktygslåda mod hybridhot. Ett ramverk för gemensam problemförståelse. FOI-R--4816--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Börjeson, L., M. Höjer, K.H. Dreborg, T. Ekvall & G. Finnveden. 2006. Scenario types and scenario techniques – Towards a user’s guide to scenarios. *Futures* 38(7), 723-739.
- Direktiv 68/414/EEC i ändrad form 98/93/EC om skyldigheten att upprätthålla minimilager av råolja och/eller oljeprodukter.
- Direktiv 2009/119/EG. 2009. Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0119&from=SV> [besökt den 14 december 2020]
- FOI. 2020. Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap. Diarienummer F01-2020-1155.
- Försvarsberedningen. 2017. Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025. Ds 2017:66. Regeringskansliet. Stockholm.
- Försvarshögskolan. 2019. Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2019 års utgåva. Stockholm: Försvarshögskolans Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet.
- Ingemarsdotter, J., A. Sparf, L. Karlsson & J. Lundén. 2018. Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt. FOI-R--4649--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- International Energy Agency (2018) Agreement on an International Energy Program (As amended on 17 February 2018). <https://iea.blob.core.windows.net/assets/c6be6d60-1ca8-4b99-b8c7-7ac508ec157c/IEP.pdf> [besökt den 14 december 2020].
- Jonsson, D. 2017. Att använda scenarier i planering för civilt försvar. FOI-R--4434--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Jonsson, D. B. Johansson, F. Lindgren, E. Veibäck & M. Bergstrand. 2017. Scenariobaserad planering av civilt försvar inom energiområdet. FOI-R--4356--SE.
- Jonsson, D. 2018. Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik. FOI Memo 6338. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Kommerskollegium. 2020a. En osäker omvärld. Så påverkas svenska företags internationella strategier av växande protektionism. Kommerskollegium. Stockholm.
- Kommerskollegium 2020b. Improving Economic Resilience Through Trade – should we rely on our own supply? Kommerskollegium. Stockholm.
- Lallerstedt, K. 2017. ”Tänk brett när totalförsvaret byggs upp.” <https://www.svd.se/karl-lallerstedt-tank-brett-nar-totalforsvaret-byggs-upp> [besökt den 2 december 2020]
- Lindgren, F. 2014. Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar. FOI Memo 5089. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- MSB. 2009. Falla en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden: en sammanfattning av rapporten. [Elektronisk resurs] <https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/stod-i-att-analysera-beroenden/faller-en---faller-da-alla.pdf> [besökt den 2 december 2020] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Karlstad.

- MSB. 2019. Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet. MSB1408. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Karlstad.
- MSB. Kommando. Planering för försörjning av varor och tjänster – en vägledning för höjd beredskap och krig.
- Odell, A., F. Welander & P. Eriksson. 2019. Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. FOI-R-4823-SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Olsson, M., C. Ryghammar och J. Lundén. 2017. Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret. FOI-R--4551--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Prop. 2020/21:30. Totalförsvaret 2021-2025. Stockholm.
- SFS 1976:295. Lag (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap. Regeringskansliet, Stockholm.
- SFS 1978:262. Förfogandelag (1978:262). Regeringskansliet, Stockholm.
- SFS 1978:268. Ransoneringslag (1978:268). Regeringskansliet, Stockholm.
- SFS 1978:558. Förfogandeförordning (1978:558). Regeringskansliet. Stockholm.
- SFS 1982:1004. Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Regeringskansliet. Stockholm.
- SFS 1982:1005. Förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Regeringskansliet. Stockholm.
- SFS 1989:978. Prisregleringslag (1989:978). Regeringskansliet, Stockholm.
- SFS 2015:1052. Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Regeringskansliet. Stockholm.
- SOU 2019:51. Näringslivets roll inom totalförsvaret. Stockholm.
- SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft. Stockholm.
- Stenérus Dover, A-S., A. Odell, P. Larsson & J. Lindgren. 2019. Beredskapslagring. En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige. FOI-R-4644-SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Stockholms Sjukhem. 2020. Omställning av svensk industri för inhemsk produktion av personlig medicinsk skyddsutrustning COVID-19. Slutrapport. <https://www.stockholmsjukhem.se/media/1902/slutrapport-skyddsutrustning-20201005-004.pdf> [besökt den 14 december 2020]
- Veibäck, E., A-S. Stenérus Dover, A. McWilliams. 2021. Gråzonsproblematik och hybrid hot i transportsystemet. FOI-R--5118—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.

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



FOI  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
164 90 Stockholm

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

[www.foi.se](http://www.foi.se)