

Fyra scenarier för Kustbevakningen

Scenarioanalys och konsekvensbeskrivningar
för ett säkerhetspolitiskt stormigt hav

PETER BENNESVED, EVA MITTERMAIER, MATILDA OLSSON



Peter Bennesved, Eva Mittermaier, Matilda Olsson

Fyra scenarier för Kustbevakningen

Scenarioanalys och konsekvensbeskrivningar för ett
säkerhetspolitiskt stormigt hav

Titel	Fyra scenarier för Kustbevakningen – Scenarioanalys och konsekvensbeskrivningar för ett säkerhetspolitiskt stormigt hav
Title	Four Scenarios for the Swedish Coast Guard – A Scenario Analysis of a stormy security-political sea.
Rapportnr	FOI-R--5423--SE
Månad	December
Utgivningsår	2022
Antal sidor	49
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Kustbevakningen
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	E13790
Godkänd av	Malek Finn Kahn
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: *Cloud cumulonimbus at baltic sea*, Arnold Paul, CC BY-SA 2.5
 <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5>>, via Wikimedia Commons

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

I denna rapport presenteras fyra scenarier med fokus på Kustbevakningens verksamheter: räddningstjänst, sjöövervakning samt krishantering och civilt försvar/totalförsvar. Scenarierna är baserade på två säkerhetspolitiska variabler: 1. Rysk utrikespolitisk aggressivitet i Östersjöområdet, och 2. Graden av multilateralt samarbete i Östersjöområdet, och på vilket sätt dessa variabler ger upphov till scenarion som kan påverka Kustbevakningens verksamhet. Fyra scenarier presenteras: "Normalläge", "Gråzon", "Militär konflikt" och "Fredstida kriser".

Resultaten understryker vikten av förebyggande, beredskapshöjande åtgärder, men visar också på osäkerheter och hur det i bakgrunden av samtliga scenarier finns miljö-, och klimatrelaterade utmaningar som till exempel extremväder och havsnivåhöjningar att ta hänsyn till. Samtidigt finns det komplexa problem att hantera i det att Kustbevakningens verksamhet ska fördela sina resurser inom totalförsvaret under höjd beredskap, vilket skapar målkonflikter och problem i förebyggande arbete inom beredskapsområdet.

Nyckelord: *scenarioanalys, Kustbevakningen, kontinuitetsplanering, räddningstjänst, sjöövervakning, krishantering, civilt försvar, totalförsvar.*

Summary

This report presents four scenarios focused on the Swedish Coast Guard's three areas of operation: Rescue services, Sea surveillance, and Crisis management and Civil Defence. The scenarios are based on two security-political variables: 1. The level of Russian foreign political aggressiveness in the Baltic Sea, and 2. The level of multilateral co-operation in the Baltic Sea. Four scenarios are analysed: "Status Quo", "Grey Zone", "Military Conflict", "Peace-time Crisis". The Scenarios provide a broad perspective on the many security-related challenges that the Swedish Coast Guard might face in the near future.

The study emphasizes the need for preparedness activities and policy-work to increase the level of preparedness, but also that the Swedish Coast Guard's activities also will be shaped by long-term environmental hazards related to climate change and extreme weather. Such issues cut into all scenarios. Due to the Swedish Coast Guard's relation to the Swedish Armed Forces during crisis, pre-emptive crisis preparedness activities are complex and need to be considered carefully.

Keywords: Scenario Analysis, Coast Guard, Rescue Services, Sea Surveillance, Crisis Management, Civil Defence, Total Defence.

Innehåll

1	Introduktion	7
2	Metod och disposition	8
2.1	Fördelar, risker och omhändertagande av scenarierna	10
2.2	Disposition	10
3	Scenario "Normalläge"	12
3.1	Konsekvensbeskrivning för Normalläge	14
4	Scenario "Gråzon"	16
4.1	Konsekvensbeskrivning för Gråzon	18
5	Scenario "Militär konflikt"	20
5.1	Konsekvensbeskrivning för Militär konflikt	21
6	Scenario "Fredstida kriser"	24
6.1	Konsekvensbeskrivning för fredstida kriser	25
7	Trender och fördjupningar	27
7.1	Strukturutredningen och framtiden för civilt försvar och totalförsvar	27
7.2	Utnyttjandeförordningen och krisberedskapsplanering	28
8	Fördjupad analys	31
8.1	Åtgärder som spänner över flera scenarier	32
9	Litteratur	35
	Lagtexter, utredningar, propositioner m.m.	37
Bilaga 1: Generiska faktorer –kontinuitetsplanering		39
	Fredstida kriser	40
	Gråzon	40
	Militär konflikt	42
Bilaga 2: Vad är civilt försvar?		43
	Övergripande om styrning av civila försvaret	43
	Finansiering av det civila försvaret	47
	Relevanta förordningar	48

1 Introduktion

Under hösten 2021 fick Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, i uppdrag av Kustbevakningen att genomföra en omvärldsanalys med betoning på risker och hot under en överskådlig tidshorisont. Enligt uppdragsbeskrivningen ska omvärldsanalysen fokusera på risker och hot som särskilt anknyter till Kustbevakningens tre verksamheter: räddningstjänst, sjöövervakning samt krishantering och civilt försvar/ totalförsvaret. Fokus för omvärldsanalysen ligger på Sveriges kuster och större råvattentäkter (dvs. Väner, Vättern och Mälaren).

Omvärldsanalysen ska ge en uppfattning om förväntad utveckling och möjliga händelser som Kustbevakningen kan behöva hantera i vardagen, under gråzon och vid högsta beredskap, och som Kustbevakningen måste planera för redan under fredstid. Syftet är att få en omvärldsanalys och riskbedömning som Kustbevakningen kan använda som underlag för utveckling, planering och prioritering av uppdrag. Tidsperspektivet för analysen är 5-10 år.

Fokus på hotskalan låg till en början på framtida kriser, men givet omvärldsutvecklingen under våren 2022 går det inte längre att genomföra en trovärdig omvärldsanalys utan att Rysslands invasion av Ukraina och dess konsekvenser för farvattnen i Sveriges närområde tas i beaktande. Utvecklingen runt svenska farvattnen ter sig allt mer svårtolkad och osäker. Därför ingår även scenarier som tar med höjd beredskap som faktor och dess konsekvenser för Kustbevakningen. Omvärldsanalysen har getts formen av en scenarioanalys med fyra olika scenarier, för att på så sätt fånga upp möjliga framtider som Kustbevakningen kan tänkas behöva hantera.

Det bör noteras att scenarioanalysen inte berör flera av de händelser med säkerhetspolitiska implikationer som utspelats under 2022, som till exempel Sveriges och Finlands respektive Natoansökan och sabotaget mot Nord Stream 1 och 2. Eventuella likheter mellan scenarierna och verkliga händelser är tillfälligheter. Däremot understryker händelserna under 2022 rapportens relevans, och behovet av att tänka framåt. Detta gäller både kring verksamhetsmiljö och hot i de kustnära farvattnen samt hur Kustbevakningens roll och uppgifter kan påverkas av omvärldsutvecklingen. Scenarioanalys är ett redskap för detta tankearbete.

Denna rapport rör sig på en hög abstraktionsnivå och riktar sig således huvudsakligen till Kustbevakningens generaldirektör, ledningsgrupp och myndighetsstab. Den ämnar ge underlag till den övergripande planeringen av Kustbevakningens verksamhet.

2 Metod och disposition

Detta projekt inleddes under hösten 2021 då det säkerhetspolitiska läget såg annorlunda ut än det gör idag. Efter Rysslands invasion av Ukraina under våren 2022 har framtiden blivit betydligt mer osäker ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Kriget har också fått stora effekter på handel och transport. Grundantaganden om framtiden som tidigare har gjorts måste nu delvis kastas överbord och därför har arbetsmetoden också utvecklats under arbetets gång. En omvärldsanalys år 2022 måste vara mycket bredare och testa flera olika utfall, än vad som upplevdes som relevant tidigare.

För att fånga upp några av de osäkerheter som finns runt Sveriges farvattens över-skådliga framtid, har projektgruppen därför valt att utforma fyra scenarier. Fyra scenarier ger Kustbevakningen möjligheten att utforska olika händelseutvecklingar och se vilka konsekvenser som de kan få. Scenarioutvecklingen har gjorts genom att välja ut två avgörande variabler för Sveriges farvattens säkerhetspolitiska utveckling och sedan ställa upp dem i en fyrfältstabell. De fyra scenarierna förhåller sig till varandra i enlighet med den modell för scenarioupbyggnad som beskrivs i det metodstöd som har utarbetats parallellt med detta arbete (se Olsson, m.fl. *Typfall och scenarier för Kustbevakningen: introduktion och metodstöd för vidare utvecklingsarbete inom krisberedskap och totalförsvar*, FOI Memo 7872).

De variabler som valdes ut är:

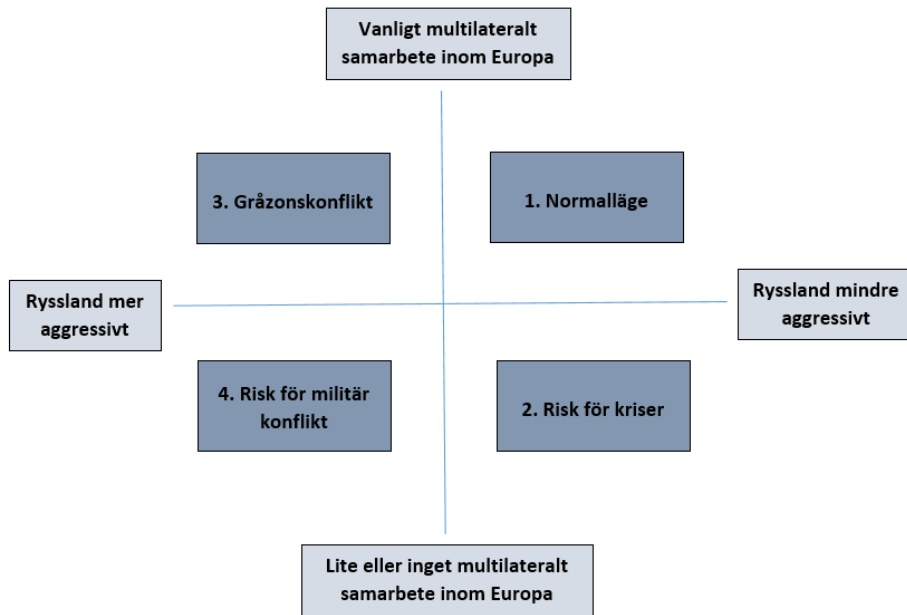
1. Ryssland mer eller mindre aggressivt och
2. Graden av multilateralt samarbete.

Förenklat innebär detta att Ryssland antingen beter sig mer eller mindre aggressivt mot Sverige och runt svenska farvatten, respektive att det multilaterala samarbetet i Europa (exempelvis inom Nato och EU) fungerar som vanligt eller att de fungerar sämre, eller inte alls. Utifrån denna modell har vi identifierat fyra olika framtider för Kustbevakningens uppdrag och verksamhetsområden.

Variablerna skulle kunna vara andra. Men det ska dock inte blandas ihop med trender. En trend, som t.ex. klimatförändringarna, är något som utvecklas oavsett vad som händer i samhället. Den typ av variabler som kan användas för scenarieutveckling av det här slaget är sådant som politisk inriktning, budgetnivåer, handel och transportmönster. Dessa är faktorer som också alltid påverkar utvecklingen, precis som en trend, men som kan förändras i det att det kan varieras mer eller mindre, åt det ena eller det andra hållet beroende på hur det politiska samtalet och omvärldsläget förändras.

Eftersom analysen hanterar en yta (Östersjön och Västerhavet) som delas av många länder är graden av multilateralt samarbete en lämplig variabel, särskilt eftersom merparten av dessa länder ingår i någon form av union eller försvarsallians. Eftersom den säkerhetspolitiska dimensionen av svenska farvatten också

är intressant blir det också naturligt att ta in Rysslands utrikespolitiska agerande som en annan variabel. Som det största geopolitiska maktcentrat i Östersjöområdet, påverkar Rysslands inställning och vilja att dominera Östersjön alla andra länder i området. Figur 1 nedan illustrerar dessa variabler och scenarier.



Figur 1. Scenariokors med fyra scenarier.

- ”Normalläge”: Hög grad av multilateralt samarbete och ett mindre aggressivt Ryssland
- ”Gråzon”: Hög grad av multilateralt samarbete och ett mycket aggressivt Ryssland
- ”Militär konflikt”: Låg grad av multilateralt samarbete och ett mycket aggressivt Ryssland
- ”Risker för kriser”: Låg grad av multilateralt samarbete och ett mindre aggressivt Ryssland

När formen är satt blir nästa steg att beskriva de fyra scenarierna för att sedan konsekvensbeskriva dem med vägledning av Kustbevakningens verksamhetsområden och uppgifter. Av pedagogiska skäl är formen kortfattad, men också för att kunna hålla en jämn abstraktionsnivå. Projektgruppen har inte haft möjlighet att sätta sig in i Kustbevakningens operativa arbete i detalj och kan därför endast peka på övergripande konsekvenser och tematik baserad på de intervjuer och workshops som har genomförts.

2.1 Fördelar, risker och omhändertagande av scenarierna

En fördel med att presentera fyra scenarier på detta sätt är att när de ställs sida vid sida framgår det tydligare hur enskilda förmågehöjande beslut får positiva effekter i flera olika scenarier, inte bara i en. Det är i jämförelser på hög abstraktionsnivå som scenarioanalyser av detta slag gör som mest nytta.

En omvärldsanalys baserad på scenariometodik är dock behäftad med vissa risker som mottagaren också bör känna till. Till sin natur är scenariometodik en analysmetod som är delvis subjektiv, med drag av fiktion. Hur nära verkligheten en omvärldsanalys baserad på scenarioanalys kan nå varierar. Scenarierna som presenteras i denna rapport ska därför inte tolkas som förutsägelser, utan som tankeverktyg. I regel gäller att ju större roll en potentiell antagonist (och mänskliga faktorer) spelar i händelseförloppet, desto svårare blir det att förutspå hur en kris eller en konflikt kommer att utspela sig.

Det subjektiva draget i scenariobaserad omvärldsanalys betyder också att det kan vara svårt för organisationer att ta resultatet i beaktande när omvärldsanalysen ställer krav på en organisation bortom ramen för de överenskommelser och regler som styr verksamheten. Kriser och militära konflikter kan ställa större krav på improvisationsförmåga och handlingar i stunden, medan myndigheters vardagliga planering styrs av dimensionering enligt lagar, statsbudget, och regleringsbrev. Denna motsättning mellan kris och krigssituationer och myndighetens praktiska verklighet är viktig att förstå och sätta ord på i det efterarbete som måste till när omvärldsanalysen tas emot.

För att ha god nytta av detta arbete behöver Kustbevakningen genomföra noggranna analyser av vad de presenterade scenarierna kan betyda för planeringsarbetet, och vilka praktiska konsekvenser de kan få för det operativa arbetet. Vi kan kalla detta för den "post-analytiska fasen", och den är minst lika viktig som själva scenarioanalysen för att uppnå reella resultat inom den organisation som tar emot scenarioanalysen. Det är upp till den som får scenarioanalysen i handen att se till att arbetet leder till förmågehöjande beslut.

2.2 Disposition

Rapporten består av fyra kapitel (3-6) som går igenom ett scenario var för sig. I kapitel 7 fördjupas analysen med några tematiska inslag. Slutligen presenteras en fördjupad analys i kapitel 8 där scenarioanalysens resultat kombineras med varandra samt med de resultat som har framkommit under våra intervjuer och workshops.

I bilaga 1 återfinns en lista för generisk kontinuitetsplanering, dvs över aktiviteter och områden som är särskilt viktiga att beakta ur ett beredskapsperspektiv och

vilka i någon mån är generiska och sträcker sig över alla scenarion. Denna har till syfte att ge en kortfattad överblick över vilka områden som kan behöva stärkas för att förbättra myndigheters beredskapsnivå.

I bilaga 2 återfinnes en genomgång av aktuell utveckling av det civila försvaret.

3 Scenario "Normalläge"

Scenario "Normalläge" förutsätter en situation där Ryssland uppvisar låg grad av aggressivitet, och där graden av samarbete och kontakterna mellan länderna i Östersjöområdet är stor. I en sådan situation ser vi att handeln och därmed trafiken på Östersjön ökar kontinuerligt, ungefär på samma sätt som den har gjort under de senaste 10 åren fram till våren 2022. De risker och hot som finns inom scenario "Normalläge" är därför i hög grad fokuserade på krisberedskapsåtgärder, räddningstjänst och sjöövervakning, där antagonistiska hot tar väldigt liten plats.

I ett "Normalläge" är det framförallt tre utvecklingstrender som Kustbevakningen bör ta i beaktande. Ökad handel, klimatförändringar, nyexploatering och energiomställningar. Som kommer att framgå är dessa tre områden och de risker som de innebär delvis sammankopplade.

Ur ett handelspolitiskt perspektiv och försörjningsperspektiv har Östersjöns roll som farled stadigt ökat (Ojala m.fl., 2013). Det finns över 200 hamnar i Östersjön, och under 2021 stod området för ca 15 procent av världens sjötransporter. Allt fler varor kommer på köl via både Västerhavet och Östersjön, och i Scenario "Normalläge" är det osannolikt att denna trend förändras.

För svensk del står sjöfarten för ca 90 procent av landets samlade import och export. Den här trenden kommer sannolikt att förstärkas av förändringsprocesser drivna av teknikutveckling och miljöhänsyn. Till exempel kommer ett minskat antal lastbilar till förmån för tåg och båt att innebära en ökad trafik och behov av en utbyggnad av hamnområden på sydkusten, östkusten och västkusten, samt Mälaren och Vänern. Detsamma gäller även kustområden i landets norra delar då stora nya industriella projekt byggs upp, t.ex. batterifabriken i Skellefteå, vilket kommer leda till ökat handelstonnage och större fartyg. I ett "Normalläge" där handelsbalansen inte störs av yttre faktorer kommer denna trend antagligen fortsätta.

I termer av risker innebär detta framförallt en högre frekvens av haverier och grundstötningar, samt plötsliga försörjningsstörningar i svenska farvatten och eventuellt vattenbrister kopplade till händelser i råvattentäkter. Eftersom Östersjön är ett relativt komplicerat farvatten att navigera i, är det sannolikt att i scenario "Normalläge" kommer ökad trafik också att leda till fler olyckor (Krämer m.fl., 2013, s. 61). Med tanke på hur den globala logistikkedjan fungerar så kommer detta att innebära störningar i leveranserna. Just-in-time-systemet är känsligt vilket stod klart under pandemin, men också i samband med grundstötningen av fartyget Evergreen i Suezkanalen 2021.

Nya hybridoljor i skeppen gör också att miljöräddningsutrustningen kan komma att behöva uppdateras vid projekteringen av nya fartyg för Kustbevakningen. Radioaktiva material kommer också fortsätta att fraktas över havet (Kock m.fl., 2020). Eftersom hamnarna i Mälaren och Vänern är trafikerade av handelsfartyg

innebär detta även risker för två av Sveriges viktigaste dricksvattentäkter. Haverier och läckage i dessa farvatten kan störa dricksvattenförsörjningen i mycket tätbefolkade områden. Nya slussar planeras också vilket kommer att leda till att dessa farvatten kan ta emot större fartyg framgent.

Utöver de handelspolitiska faktorerna kommer även miljö- och klimatförändrings-aspekter att fortsätta att prioriteras i Scenario "Normalläge". Detta problemområde är en faktor att beakta i alla scenarier men kommer möjligtvis att prioriteras i högre grad i detta scenario då multilateralt samarbete kan understödja ett fortsatt fokus på klimatarbetet, och eftersom antagonistiska hot är få.

Riskerna i miljö- och klimatförändringsspektrat behöver betraktas på både kort och lång sikt. På kort sikt, dvs. redan "idag" kan till exempel Östersjöområdet att i högre grad än tidigare drabbas av extremt väder, både värmeböljor, stormar och iskyla. Detta kommer förstås också att påverka de handelsfartyg som navigerar i svenska farvatten, men även infrastruktur längs med kusterna. På lång sikt, dvs. om ett decennium (eller mer) kan havsnivåerna förändras vilket kommer att stöpa om kustlandskapet.

Extremväder kan skapa behov av t.ex. kylanläggningar såväl som moderna isbrytare, men även av beredskap för att sådant som industriella centra och turism längs med kustområden kommer att förändras över tid.¹ För att säkra dricksvattenförsörjningen kan fler avsaltningsanläggningar komma till i kustnära områden, vilka i sig blir till känsliga platser som måste övervakas och skyddas. En förändrad turism kan leda till att fler kryssningsskepp rör sig i området, och en ny industriell omorientering innebär att nya varor börjar fraktas via Östersjön och Västerhavet med nya risker som följd.²

En del forskare har flaggat för att klimatkrisen och nya energibehov har gjort havsmiljöer till ett helt nytt intresseområde för stater och industrier (så kallad Maritime Spatial Planning, MSP). Detta är något som berör flera scenarion, men i scenario "Normalläget" kanske det får större utrymme än i övriga. Anläggningar såsom havsbaserade vindkraftverk kräver t.ex. stora arealer med vissa maritima förutsättningar, vilket innebär att även havs- och kustområden inlemmas i en ekonomisk planering (Zaucha & Gee, 2019; Wg, 2021).

Havsbaserad vindkraft är också associerad med en rad risker under uppförande och drift, såsom haverier och kollisioner mellan vindkraftverk och servicefartyg eller förbipasserande fartyg. Sådana händelser kan komma att kräva räddningsinsatser från Kustbevakningen (Dai m.fl., 2013; Se även sektion 3.3, i Gatzert & Kosub, 2016).³ Vindkraftverken står i vissa fall också i direkt konflikt med militära behov.

¹ Se till exempel Krämer m.fl. för en diskussion om riskerna med detta (Krämer m.fl., 2013).

² För en pedagogisk genomgång av klimateffekterna se HELCOM rapporten *Climate Change in the Baltic Sea – 2021 Fact Sheet (Climate Change in the Baltic Sea: 2021 Fact Sheet, 2021)*.

³ Det finns också vissa ekologiska problem kopplat till fiskebestånd med havsbaserade vindkraftverk som kan komma att bli en faktor för miljöövervakning (Hammar m.fl., 2014).

I scenario ”Normalläge”, är den konflikten mindre skarp och möjliggör en större exploatering än vad som är möjligt i andra scenarion där de antagonistiska hoten är större.⁴

3.1 Konsekvensbeskrivning för Normalläge

I scenario ”Normalläge” kommer Kustbevakningens arbete att fortsätta i princip i den riktning som har hållits under den senaste tioårsperioden fram till våren 2022. De drivande faktorerna kommer att vara klimatförändringar, teknikutveckling, och ökande sjöburen handel mellan länderna i Östersjöområdet. Kustbevakningen kommer att fortsätta att arbeta med sjöövervakning, räddningstjänst och krisberedskap med betoning på miljöräddning. De utmaningar som hör till den framtida planeringen för höjd beredskap kvarstår dock och måste lösas på sikt.

Myndighetsövergripande

- Personalbrist och stor utspridning av personal över landet ger begränsad flexibilitet när systemet pressas under krissituationer med t.ex. långdragna olycksförlopp eller flera olyckor på olika platser.
- Kustbevakningens roll som ”utpräglad samverkansmyndighet” ger fortsatta identitetsproblem i det att Kustbevakningen förväntas att hjälpa alla och ställa upp på allt.
- En åldrande fartygsflotta måste hanteras.

Räddningstjänst

- Ökade handelsflöden, med bland annat nya laster och fler sjöburna transporter som följd kommer att sätta press på myndighetens miljöräddningsarbete.
- Oljebekämpningen har tidigare varit central, men kan komma att övergå till ett mer komplext arbete till följd av ändrade lastinnehåll i takt med teknikutveckling och klimatomställningar.⁵
- Nya drivmedel och laster innebär en ökad komplexitet och behov av ökad förmåga att läktra laster innan de hamnar i havet.
- Nya typer av räddningsuppdrag och sjöövervakningsuppdrag kan tillkomma i samband med uppbyggnad och drift av havsbaserade anläggningar för vindkraftverk.
- Radioaktiva material i lasterna kommer att fortsätta att ställa krav på fartygsutrustningen.⁶

⁴ Se FOI-rapporten *Möjligheter till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft* (Odell m.fl., 2022).

⁵ Se MSB:s arbete för exempel (Veibäck & Wahrenberg, 2021).

⁶ Strålsäkerhetsmyndigheten har utvecklat ett antal scenarion som kan vara vägledande här. För exempelscenarion, se *Strålskyddsåtgärder vid radiologiska nödsituationer* (Kock m.fl., 2020).

- Fortsatt och ökat behov av brandsläckningsförmåga.
- Nödbogseringskapacitet är fortsatt viktig.

Sjöövervakning

- Organiserad brottslighet kommer att fortsätta att sätta press på sjöövervakningen, och sannolikt blir det ett fortsatt ökande behov av biträden från Tullverket och Polismyndigheten för att hantera uppdrag i kustnära områden och till havs.
- Fortsatt globalisering bidrar till smuggling och organiserad brottslighet. Tullverkets behov av hjälp med ombordkontroller och dykeri kan komma att öka.
- Fiskeriövervakning och kontroll inom denna sektor kan komma att minska på sikt på grund av minskade fiskbestånd och miljöhänsyn. På kort sikt kan den dock komma att öka på grund av behov av tillsyn och skydd.

Krisberedskap/Totalförsvar

- Krisberedskapsfrågor i Normalläge kommer att vara huvudsakligen relaterade till tekniska, väderrelaterade eller natur- och klimatrelaterade olyckor.
- Fortsatt planering för pandemier och konsekvenser därav.
- Känsligheten i Just-in-time-systemet: Fortsatt planering för att motverka försörjningsbrister vid störningar i avlägsna transportleder, t.ex. i kinesiska hamnar eller Suezkanalen.⁷
- Energiinfrastruktur i kustnära vatten.

⁷ Till exempel kan tillfälliga drivsmedels- eller reservdelsbrister uppstå i samband med kriser inom det globala transportsystemet. Se *Scenarier till stöd för försörjningsberedskapen* (Öhlund m.fl., 2021).

4 Scenario "Gråzon"

I Scenario "Gråzon" ser vi en situation där Rysslands utrikespolitiska aggressivitet ökar, men där det multilaterala samarbetet i Sveriges närområde är fortsatt starkt. Farvattnen runt Sveriges kuster fortsätter att vara centrala för handel, transport och turism, men detta betyder också att de kan bli fokus för motstridiga handels- och utrikespolitiska intressen. Många av de utmaningar som finns i scenario "Normal-läge", såsom problem relaterade till havsbaserad vindkraft, kan även appliceras här, men fokus på antagonistiska hot blir större. I ett läge där Ryssland förblir aggressivt medan EU och väst behåller sin enighet blir det svårt för Ryssland att genomföra militära aktioner. Däremot kan det finnas både tekniska möjligheter och politiska motiv för Ryssland att höja konfliktnivån i farvatten i närheten av Sverige på annat sätt vilket skapar osäkerhet. Detta kännetecknar Scenario "Gråzon".

I tidigare forskning beskrivs Gråzonen som en situation präglad av stor osäkerhet (Jonsson, 2018, 2019; Veibäck m.fl., 2021). Den kännetecknas av till synes orelaterade och sporadiska incidenter med oklar avsändare, såsom sabotage, påverkanskampanjer, spionage, hot och, ibland, attacker mot såväl civila som militära anläggningar. Hotet är antagonistiskt i den meningen att det som framstår som en "olycka" faktiskt är en medveten handling som är ämnad att störa där beredskapsorganisationen är som mest känslig och sårbar. Antagonistens mål, i detta fall Ryssland, är att handlingar och aktioner ska vara möjliga att förneka.

Gråzonssituationer är särskilt besvärliga eftersom de skapar förvirring inom och mellan organisationer och myndigheter. Det kan ta lång tid innan beslut fattas på högre ort, och olika beslut kan komma från olika håll på grund av bristande överblick och varierande lägesbilder. Konfliktnivån kan också variera. I ena änden kan gråzonen vara lågintensiv och ligga i nivå med en fredstida situation, men med kort varsel kan läget förändras mot en högintensiv situation som i slutändan kan utmynna i en upptakt inför militära aktioner.

Målet med gråzonsskifring kan vara att påverka Sverige att förändra sin politik i någon riktning. Detta kan handla om handelspolitik, ställningstaganden i EU och militärt eller politiskt bistånd till annat land. Ett annat mål vid en intensifiering av konflikten kan vara att överraska och destabilisera beredskapsorganisationen inför ett anfall (Jonsson, 2018, s. 2).

Ett gråzonsscenario kan för Sverige innehålla en uppsjö av olika händelser såsom elavbrott, sabotage mot kritisk infrastruktur, spionage, cyberstörningar, desinformationskampanjer och ryktesspridning på sociala medier. Mer specifikt kopplat till Östersjön och Kustbevakningen är sabotage mot transporter, men även viktig energiinfrastruktur. Gråzonspenning kan t.ex. innebära sabotage mot handelsflottan (Jonsson, 2018, s. 5) eller mot centrala farleder, vilket kommer ställa krav på att räddnings- och saneringsoperationer. En påtvingad avstängning av svenska hamnar (Olsson & Odell, 2020; Öhlund m.fl., 2021, s. 17) kan innebära

att Kustbevakningen också blir uppbundna på olika ställen samtidigt. Till exempel kan också tänkas att Kustbevakningen kommer att behöva hjälpa eller föra dialog med fartyg och besättningar som av olika skäl inte kan vända eller är i behov av hjälp, och samtidigt genomföra ombordskontroller.

Cyberangrepp kommer att spela stor roll i scenario ”Gråzon”. Under senare tid har det t.ex. visat sig att hela hamnsystem kan få sina digitala system utslagna (Drummond & Machado, 2021; Meland m.fl., 2021). Eftersom cyberdimensionen i princip är helt oreglerad kommer t.ex. *Denial of service*-attacker, ske utan förvarning och även under lägen där konfliktnivån upplevs som låg. Från antagonistens sida är det politiska priset för attacker av detta slag fortsatt lågt. Kustbevakningens system Sjöbasis, och inhämtningen av satellitbilder via European Maritime Safety Agency (EMSA) är ett exempel på system som kan komma att drabbas i samband med en eskalerad gråzonskonflikt. I egenskap av brottsbekämpande myndighet kommer Kustbevakningen också sannolikt att få biträda polisen vid sabotage, antagonistiska attacker och olyckor i marin miljö. Gränsövervakning kan tänkas öka i betydelse i en gråzonssituation.

Även om ett krig i Östersjöområdet eller en gråzonskonflikt inte direkt berör Sverige så kommer Sverige att drabbas. Under 2019 konstaterades det att gapet mellan Rysslands militära förmåga och dess utrikespolitiska ambitioner har minskat succesivt (Oxenstierna & Westerlund, 2019). Kriget i Ukraina har emellertid visat att vi rysk förmåga på många områden inte hade nått så långt som ibland antagits. Det är dock oklart om detta leder till mindre aggression framöver.

4.1 Konsekvensbeskrivning för Gråzon

Den stora skillnaden mellan preventiva åtgärder inom krisberedskap kontra Gråzon, är att åtgärder inte kan utgå från vad som är sannolika olyckor och kriser, utan istället måste utgå från de största svagheterna.

Många av de punkter som är aktuella under scenario "Normalläge" måste omhändertas under scenario "Gråzon". Nedan lyfts punkter fram som är särskilt viktiga för "Gråzon".

Myndighetsövergripande konsekvenser

- Det måste finnas redundans i kommunikationssystemet inom myndigheten på grund av risken för cyberattacker.
- Bristande tillgång på drivmedel och reservdelar kan kräva omvärderingar och improvisation runt vilka uppdrag man kan tänkas behöva utföra och prioritera.
- Personalbristen är ett fortsatt problem och förstärks i detta scenario.
- Gråzonspenningen innebär ökad press även på andra myndigheter, vilket kan innebära fler förfrågningar och uppdrag.
- Kustbevakningen behöver lägga större resurser på att bygga ut sin planering för en eskalerad konflikt.
- Kustbevakningen kan behöva utöka sin patrullering nattetid. Med tanke på det pressade personalläget kan detta betyda att enskilda kuststationer kan behöva temporärt stängas ned för att bemanna andra kontinuerligt.
- Ökat behov av att kommunicera lägesbilder till andra myndigheter, men även till det kringliggande samhället i form av presskontakter.
- Risken för sabotage av anläggningar och av fartyg innebär inte bara ett ökat behov av övervakning av Kustbevakningens hamnområden, utan även behov av ökad förmåga att kommunicera med medarbetare på andra stationer på ett säkert och robust sätt.

Räddningstjänst

- Under ett gråzonsscenario kan brandsläckning, och andra former av räddningsaktioner med syfte att rädda liv och egendom inte uteslutas. Till exempel sådana som blivit ett resultat av grundstötningar, sänkningar av handelstonnage eller sabotage mot fartyg, kritisk infrastruktur såsom pipelines, el och internetkablar, hamnar och kustbevakningsstationer.
- Antydningar om förgiftning av råvattentäkter kan innebära utryckningar omgärdade av oklara lägesbilder med stor psykologisk verkan på det kringliggande samhället. Mälaren, Vättern och Vänern är extra känsliga i detta läge och relativt små mängder diesel kan göra vattnet otjänligt. Det kommer emellertid att räcka med blotta antydning om utsläpp för att den

psykologiska effekten ska bli stor med konsekvensen att pressen på Kustbevakningen och andra myndigheter ökar.

- CBRNE-incidenter (dvs. med kemiska, biologiska, radioaktiva, nukleära och explosiva ämnen) kan öka. Sjöburen transport kan minska, men risk finns för arrangerade haverier med CBRNE-relaterade material där Kustbevakningen behöver agera.
- Ökat behov av nödbogseringar i samband med sabotage kan ej uteslutas.
- Vid en gråzonssituation är det inte osannolikt att något av grannländerna runt Östersjön också drabbas av antagonistiska konflikter och kriser, vilket kan leda till flyktingströmmar över Östersjön.

Sjöövervakning

- Försvarsmakten kan redan nu be om hjälp inom vissa områden, som t.ex. utökad patrullering längs vissa kuststräckor.
- Den organiserade brottsligheten och smugglingen kommer sannolikt att kvarstå och därmed Tullverkets behov av hjälp.
- Datasystem för sjöövervakning och satellitbildinhämtning kan utsättas för attacker, eller slås ut periodvis. Redundans i systemen är påkallad.
- Utländsk turism i Östersjön kan komma att minska som en effekt av handelsblockader och det osäkra säkerhetspolitiska läget.

Krisberedskap/Totalförsvaret

- Ett grundläggande problem i ett gråzonsscenario är att Kustbevakningen själv kan bli en måltavla för antagonistiska hot och hybrida aktioner. Krisberedskapsåtgärder måste alltså inte bara fokusera på potentiella räddningsaktioner och hjälp till andra, utan även på att skydda Kustbevakningen självt.
- Kravet att delta i olika krisberedskapsövningar och utredningar ökar.
- Regeringsdirektiv och myndighetskommunikation med fokus på totalförsvarsfrågor ökar successivt i takt med att Sverige ställer om. Detta kommer att pressa personalresurserna på ledningsnivå och nedåt.
- Försörjningsfrågor är fortsatt aktuella, med potentiella störningar i Just-in-time-systemet.

5 Scenario "Militär konflikt"

Scenario "Militär konflikt" har sin grund i en situation då Ryssland är utrikespolitiskt aggressivt orienterat och sammanhållningen och det multilaterala samarbetet runt Östersjön och EU är svagt. I detta läge gör Ryssland bedömningen att det är möjligt att genomföra en militär aktion mot något mål som de anser vara av geopolitiskt intresse och som inte kan säkras på annat sätt. En sådan aktion kan ske mot något av Sveriges grannländer runt Östersjön, och/eller mot Sverige. I detta scenario handlar det om en aktion mot Sverige och framförallt mot Gotland för att därifrån kunna säkra lufterummet runt Östersjön.

Hur ett sådant krig kan se ut är förstås behäftat med stora osäkerheter, men givet hur Ryssland har agerat i Ukraina går det att se vissa trender i krigföringen. De tekniska möjligheterna att snabbt och överraskande genomföra fjärrbekämpning mot mål i Östersjön – t.ex. hamnområden och militära baser, eller annan kritisk infrastruktur längs med kustremsan – har ökat succesivt. Förbättrad målstyrning och precision har gett bättre ammunitionsekonomi för fjärrstridsmedel, och gamla vapensystem kan återanvändas uppgraderade med laser och geografiska positioneringssystem, GPS. Utvecklingen av ryskt luftvärn och flygstridskrafter har också gett möjlighet att störa inkommande luftunderstöd i stora delar av Östersjön (Oxenstierna & Westerlund, 2019, s. 63-65.; Waleij & Tjäder, 2014, s. 33). Avståndet har blivit mindre för både motståndaren och försvararen i Östersjön.

Fjärrbekämpning med kryssningsmissiler eller ballistiska robotar har förekommit i stor utsträckning mot militära och civila mål i Ukraina. Under ett väpnat anfall mot Sverige bör det förutsättas att centrala lager och viktiga kommunikationsnoder kommer att attackeras med fjärrstridsmedel och åtminstone tillfälligt sättas ur spel. Elavbrott och drivmedelsbrist kan i princip garanteras (Dalsjö m.fl., 2013, s. 19).

Dessa angrepps efterspel kan också bli väldigt komplexa och otydliga vilket gör det svårt att förutspå vilka konsekvenserna skulle bli. De verksamheter som har reservkraft och lagerhållning av drivmedel har en betydligt robustare situation att arbeta utifrån.⁸

Av stort geopolitiskt intresse för Ryssland är Gotland, på grund av dess centrala position i Östersjön. Gotland är avgörande för möjligheten att kontrollera lufterummet över och runt Östersjön. Ett försök att ockupera Gotland kan ske antingen via landstigningar, via luftlandsättningar eller via fjärrbekämpning, alternativt via en kombination av alla tre. Vid ett öppet anfall, såsom beskrivs i t.ex. *Grundscenario för kommunal räddningstjänst* (Odell m.fl., 2019; Se även Dalsjö m.fl.,

⁸ Se t.ex. *Konsekvenser av energibortfall på samhällets funktionalitet och civilbefolkningens hälsa* (Waleij m.fl., 2019, s. 31-33.).

2013), kan Kustbevakningen komma att hamna i en central position vid landstigningsförsök genom att till exempel facilitera en evakuering av flyende civila från Gotland.

Gotland, ska tilläggas, är inte den enda platsen som är av militärstrategiskt intresse. Sydvästra Sverige och områden med marinbaser är av stor vikt. Särskilt känslig är Göteborgs hamn som är landets viktigaste transportnod, och tillika av stor vikt även för Norge och Finland. Just-in-time-systemets känsliga logistikkedja kommer att drabbas hårt under ett militärt scenario. Under en krigssituation kommer merparten av svenska förnödenheter forslas in denna väg. Ett aggressivt Ryssland går långt för att störa handelsflödena till och från Göteborgs hamn och Västkustens andra hamnar.

5.1 Konsekvensbeskrivning för Militär konflikt

Ett scenario som beskriver väpnade angrepp mot Sverige kommer att ha mycket gemensamt med gråzonsscenariot, med skillnaden att attackerna sker öppet. Således kan många av problemen som uppstår i Gråzon även gälla under en militär konflikt. Drivmedels- och resursfrågor, elavbrott, såväl som övervakning och sabotage kommer att pågå samtidigt. Eftersom höjd beredskap gäller under ett väpnat angrepp sätter Försvarsmaktens anspråk på Kustbevakningens resurser ramarna för alla aktiviteter. Det kan också samtidigt inkomma begäran om biträde från MSB och Polisen. Precis som i ett gråzonsscenario måste Kustbevakningen också räkna med att deras egna fartyg, ledningscentraler och kuststationer kan vara mål för olika former av bekämpning.

I fråga om försörjningsberedskap kommer känsligheten i Just-in-time-systemet att framträda i full dager under detta scenario. Kustbevakningen måste räkna med direkta försök att attackera och störa logistikflödet i Östersjön och framförallt i Västerhavet runt Västkustens hamnar.

Myndighetsövergripande problem

- Utnyttjandeförordningen och relationen till Försvarsmakten blir avgörande för Kustbevakningens verksamhet eftersom allmän mobilisering och höjd beredskap kommer att anbefallas av regeringen.
- Kustbevakningen måste samtidigt vara beredd på en utvecklingslinje där man agerar självständigt. Kontakten och kraven från Försvarsmakten kan utebli.
- Försvarsmaktens sjöstridskrafter kan bli utslagna eller kraftigt försvagade.
- Kustbevakningen måste noga ta reda på vilken förmåga man innehar som är av högt värde för Försvarsmakten.
- Mycket hårda prioriteringar inom verksamheten måste göras.

- Samtliga punkter från gråzonsituationer och även till viss del Normalläget är aktuella här, såsom elavbrott, cyberattacker, sabotage och spionage. Drivmedels- och reservdelsbrist kommer vara en del av vardagen. Men även personalbrist, andra transportlastar med konsekvenser för miljöräddning, teknikutveckling och klimatförändringar med extremväder ingår i förutsättningarna.

Räddningstjänst

- Nödbogsering av örlogsfartyg behöver genomföras, vilket innebär ökad risk för attacker mot Kustbevakningens fartyg och personal.
- Minering av centrala farleder kan leda till räddningsuppdrag av såväl civil som militär karaktär, t.ex. bogsering av civila och militära fartyg.
- Olyckor och sabotage till sjöss under militära konflikter kan innebära att Kustbevakningen engageras i räddningsuppdrag.
- Kustbevakningen kan behöva bistå vid spontanevakning av militärstrategiskt viktiga platser via farvatten runt Sveriges kuster.
- Råvattentäkterna blir särskilt utsatta. Utsläpp kan ske både med syfte att sabotera, men också genom sänkningar av fartyg eller havererade flygfarkoster.
- Farliga ämnen/CBRNE fortsätter att vara en faktor, men då i form av stridsmedel. Eftersom transporter via Östersjön kommer att minska till förmån för hamnarna på Västkusten är inte kemikalierna och bulklasterna desamma som i fredstid. Däremot kan fartyg lastade med CBRNE-stridsmedel haverera i svenska kustnära farvatten, alternativt blir Sverige angripet med sådana.

Sjöövervakning

- Att säkra och övervaka Västkusten kommer att bli en kärnuppgift eftersom Sveriges och övriga nordiska länders handel med omvärlden är beroende av hamnarna där. Särskilt i Göteborg.
- Kustbevakningen kommer sannolikt att behöva hantera gränskontroller i samverkan med andra aktörer och myndigheter.
- Datasystem för sjöövervakning och inhämtning av satellitbilder utsätts för attacker, eller slås ut.
- Turism och transport minskar kraftigt i Västerhavet och Östersjöområdet vid händelse av militära konflikter.

Krisberedskap/Totalförsvaret

- Under en militär konflikt får den del av Kustbevakningens personal som arbetar under ledning av Försvarmakten kombattantstatus. De delar av Kustbevakningens fartyg och stationer som utnyttjas av Försvarmakten blir därmed legitima mål enligt folkrätten och därför behöver det finnas en planering för att omhänderta riskerna.
- I detta ligger också geografiska aspekter. Vissa områden blir mer kritiska än andra. Karlskrona med marinbasen i närheten, och i Göteborg, där Kustbevakningen delar lokaler med marinen är två exempel.
- Vid en krigssituation är det inte osannolikt att något av grannländerna runt Östersjön också drabbas av antagonistiska konflikter och kriser, vilket kan leda till flyktingströmmar över vattnet i Östersjön, och därmed räddningsinsatser.
- Försörjningskedjor för varor och tjänster blir ansträngda, t.ex. på grund av direkta attacker mot hamnar, handelsfartyg och transportleder. Den industriella produktionens beroenden av Just-in-time-systemet är särdeles påtaglig och detta påverkar Kustbevakningen genom t.ex. tillgång till resurser, bränsle och reservdelar.
- Minering och minröjning kommer vara en faktor att ta hänsyn till.

6 Scenario "Fredstida kriser"

Scenario "Fredstida kriser" karaktäriseras av en situation runt Östersjön där Ryssland visar en lägre grad av aggressivitet, men där det bilaterala samarbetet mellan länderna, EU och andra konstellationer ändå är svagt och försvårar samordning och samarbete. Samtidigt är risken för antagonistiska konfrontationer i Sverige låg.

Under scenario "Fredstida kriser" kan en rad kriser inträffa som påverkar Kustbevakningens verksamhet både direkt och indirekt och som inte har en direkt koppling till den säkerhetspolitiska situationen, men där det allmänna säkerhetspolitiska läget påverkar de konsekvenser som kriserna får. Utvecklingen av transporter och teknik kan göra att vi ser liknande problematik som under "Normal-läge", dvs. ökad risk för spill av hybridoljor och kemikalier från bulkfartyg och en ökad risk för kollisioner.

Situationen liknar 1990-talets början då Sovjetunionen upplöstes och Ryssland, och andra länder som hade varit del av Sovjet, drabbades av interna politiska kriser. Detta scenario innebär en framtid då Ryssland återigen drabbas av en inrikespolitisk kris med ett regimskifte som följd. Med 1990-talets och millennieskiftets många konflikter på Balkan och i Tjetjenien i minnet, kan man tänka sig att en rysk kollaps kommer att innebära att många stater runt Ryssland blir destabiliserade, med politisk och ekonomisk oro som följd.

Ryska militära aktioner kan ske mot områden som försöker utropa självständighet, men dessa drabbar inte Sverige direkt. Däremot kan effekten bli indirekt. Störningar i transportsystemen på grund av krigshandlingar, attentat eller olyckor i andra länder kan skapa resurs- och drivmedelsbrister på hemmaplan (Öhlund m.fl., 2021). Drivmedelspriserna blir volatila, såsom varit fallet i samband med Ukraina-kriget. Elavbrott på grund av sträng kyla, stormar eller olyckor i elsystemet kan påverka digitala system och kommunikationsmöjligheter.

Det går också att föreställa sig en kombination av saker som kan hända. I FOI:s memo *Grundscenario för Sjöfartsverket* (Olsson & Odell, 2020) presenteras till exempel ett scenario där ett containerfartyg går på grund utanför Göteborg samtidigt som en influensapandemi pågår och en vinterstorm är på väg in med efterföljande sträng kyla och tillfälliga elavbrott.

Vilka konsekvenser som fredstida olyckor och kriser av dessa slag får är dock avhängigt den säkerhetspolitiska situationen i Europa. I en situation där den multilaterala sammanhållningen är hög, kan Sverige påräkna aktiv hjälp från till exempel europeiska grannländer. I en situation med lågt multilateralt samarbete kan Sverige påräkna ett begränsat stöd eller inget alls. Om till exempel de baltiska staterna och/eller Finland befinner sig i en politiskt orolig och ekonomiskt problematisk period på grund av en rysk inrikespolitisk kollaps kan det tänkas att samarbetet med dessa vid miljöräddningsuppdrag i Östersjön kan bli svårare.

Pandemier och epidemier kan också skapa problem i det att det på internationell nivå blir svårt att agera enhetligt och i samverkan. För Kustbevakningen kan detta påverka personalförsörjningen i kritiska lägen.

6.1 Konsekvensbeskrivning för fredstida kriser

För Kustbevakningens del präglas scenariot "Fredstida kriser" av en situation med lågt multilateralt samarbete men också liten risk för antagonistiska hot. Likt scenariot "Normalläge" kan man tänka sig ett ökat tryck på sjöövervakning, räddningstjänst och miljöräddning, men med vissa element från scenariot "Militär konflikt" såsom flyktingströmmar över Östersjön och störningar i försörjningskedjorna. Precis som i alla andra scenarion finns också frågor om personalbrist, klimatanpassning och teknikutveckling kvar och påverkar förmågan hos Kustbevakningen.

Myndighetsövergripande

- Personalbrist fortsätter att sätta hämsko på Kustbevakningens förmåga.
- Teknikutvecklingen fortgår såväl som klimatförändringar. Detta gäller samtliga scenarion, men här finns större möjligheter att ta hänsyn till dessa faktorer eftersom totalförsvarsfrågor tar mindre plats i verksamheten.

Räddningstjänst

- Miljöräddnings- och räddningstjänstuppdrag med liten risk för mellanstatliga antagonistiska hot från statsaktörer kommer att dominera verksamheten.
- Klimatrelaterade problemområden som, havsnivåhöjningar och extremväder blir återkommande. Förändrat klimat påverkar också turistorienterad sjöfart.
- Antalet handels- och transportrelaterade olyckor ökar och återgår till liknande nivåer som vid "Normalläge".
- Teknikutvecklingstrender och så småningom ökande handel via svenska farvatten gör att miljöräddningsuppdrag som liknar det som finns i "Normalläge" blir viktiga även i detta scenario.

Sjöövervakning

- Likt i Normalläge återfinns en ökad risk för organiserad brottslighet på svenska farvatten i form av smuggling av både varor och människor. Konsekvenserna kan dock bli svårare här eftersom ett minskat multilateralt samarbete leder till minskad samlad effekt av tullverksamheten.

- Ökade flyktingströmmar från Östeuropa kan ställa krav på Kustbevakningen i närområdet. Förfrågningar kan inkomma från den europeiska gränsmyndigheten FRONTEX. Det kan också uppstå situationer då Sverige kan hamna i situationer där man begär hjälp från andra.

Krisberedskap/Totalförsvar

- Naturkatastrofsrelaterade kriser kan uppstå såsom t.ex. pandemier eller livsmedelskriser av olika slag i samband med extremväder i andra delar av världen. Likt läget under Coronapandemin kan dessa skapa resursbrister som påverkar kustbevakningen av olika slag. Brist på datorkomponenter eller reservdelar är två exempel.
- En utveckling mot ett mindre aggressivt Ryssland skulle på kort sikt troligen inte påverka utvecklingen av svensk krisberedskap och svenskt civilt försvar.
- Bojkotter, handelsembargon och olycksrelaterade blockeringar av centrala farleder världen runt fortsätter att vara en risk för försörjningen via havet. Just-in-time fortsätter vara en riskfaktor, men sannolikt mer olyckor än direkta attacker och sabotage.
- Om fredstida kriser följer på en tid av militära konflikter i Europa och i Östersjön kommer mineringar och minröjning vara en faktor även här.

7 Trender och fördjupningar

7.1 Strukturutredningen och framtiden för civilt försvar och totalförsvar

Vad gäller uppbyggnaden av civilt försvar i Sverige kommer osäkerheten i omvärldsläget att leda till ett fortsatt tryck på alla myndigheter att utveckla sina förmågor i närtid oavsett vilken framtid vi än ser. Under 2022 har regeringen aviserat budgethöjningar för det militära försvaret upp till 2% av BNP till 2026. Detta kommer sannolikt att följas av satsningar på civilt försvar.

Trenden inom civilt försvar går mot en ökad centralisering, bort ifrån en decentraliserad krisberedskapsmodell. I utredningen *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) presenterades en ledningsstruktur som bygger på sektorsansvar, istället för att varje enskild beredskapsansvarig myndighet ansvarar för enbart sitt område. Strukturutredningens förslag låg till grund för en ny förordning [2022:524], som beslutades av regeringen år 2022 (se Bilaga 2). Jämfört med utredningens förslag är förordningen försiktigare vad avser sektorsmyndigheternas styrning. Syftet är att skapa en tydligare struktur där vissa myndigheter tar ledarskap och ansvarar för samhällssektorer där flera bevakningsansvariga myndigheter ingår, och på det sättet ser till att samverkan mellan myndigheter främjas.

Kustbevakningen ingår i sektorn "Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen" tillsammans med MSB, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, SMHI, Strålsäkerhetsmyndigheten och länsstyrelserna, samt i sektorn "Ordning och säkerhet" tillsammans med Polismyndigheten, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen, Domstolsverket och Tullverket. MSB får sektorsansvar för "Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen" och Polismyndigheten får sektorsansvar för "Ordning och säkerhet". Det betyder att MSB och Polismyndigheten kommer att leda planeringsprocessen och allt som hör därtill inom respektive sektor (§24).

Kustbevakningen har dock den så kallade Utnyttjandeförordningen (1982:3124) att ta hänsyn till under krig och höjd beredskap om regeringen så beslutar. I praktiken innebär detta att Kustbevakningen kommer att ingå i planeringsprocessen för Försvarsmakten, utöver de övriga två nämnda. Exakt vilken dragningsrätt som kommer att gå först är något otydligt. Kustbevakningen har påpekat detta i sitt remissvar till Strukturutredningen, och understrukit vikten av att relationerna mellan sektorerna och Försvarsmakten klargörs.⁹

Utifrån utredningen är det dock tydligt att man har tänkt sig en stegvis förändring och rörelse mot Försvarsmakten vid eskalering. Inom sektorn "Räddningstjänst

⁹ Remissvar Kustbevakningen: kustbevakningen.pdf (regeringen.se)

och skydd av civilbefolkningen” tänker man sig att Kustbevakningen bidrar med räddningstjänst till havs, och inom sektorn ”Ordning och säkerhet” kommer Kustbevakningen antagligen biträda Polisen och Tullverket vid gränskontroll och sjöövervakning tillsammans. Detta gäller då under höjd beredskap. Först under krigstillstånd ser man att Försvarsmakten kommer att använda Kustbevakningen ”för bl.a. övervakning och transporter” (s.248. Denna formulering är hämtad direkt från Utnyttjandeförordningen SFS 1982:314).

7.2 Utnyttjandeförordningen och krisberedskapsplanering

Kustbevakningens verksamhet regleras dels i *Förordning (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen*, dels i *Kustbevakningslagen (2019:32)* och tillägget *Kustbevakningsförordning (2019:83)*. I dessa regleras Kustbevakningens centrala uppgifter och kustbevakningstjänstemannens befogenheter i fråga om direkt och indirekt brottsbekämpning, samt ordningshållning. De fyra centrala uppgifterna för Kustbevakningen kan beskrivas på följande vis (2019:84 §1-4):

1. Bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss
2. Självständigt ansvara för eller biträda en annan myndighet med brottsbekämpning och ordningshållning
3. Bedriva kontroll och tillsyn
4. Ansvara för miljöräddningstjänst till sjöss till syfte att begränsa konsekvenser av olyckor och utsläpp.

För att kunna genomföra sitt arbete har också kustbevakningstjänsteman i enlighet med Kustbevakningslagen i princip polismans befogenheter. I enlighet med *Förordning (2020:726) om Kustbevakningens stöd till Polismyndigheten vid vissa polisiära insatser*, ska Kustbevakningen bistå polismyndigheten i olika angivna situationer. Verksamheten styrs också av Justitiedepartementets *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Kustbevakningen* (Ju2021/04162). Utöver detta finns det ett antal lagar och förordningar som berör Kustbevakningen, och som är av intresse vid olika kris, gråzons- och krigssituationer. Exempelvis reglerar *Tillträdesförordningen (1992:118, §5, 8 och 28) utländska fartygs möjligheter att tillträda svenskt territorium*. En annan är den så kallade IKFN-förordningen, *Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m.*

Av störst vikt för Kustbevakningens beredskapsplanering är dock *Förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten*. Denna förordning stipulerar att personal och material från Kustbevakningen ska användas av Försvarsmakten i händelse av krig, eller om regeringen så beslutar även under höjd beredskap. Förordningen innebär inte någon förändring i kustbevakningstjänstemannens övriga befogenheter, men personalen kommer att bära särskilt

tjänstetecken för att signalera att de arbetar i Försvarmaktens tjänst. Chefen för Kustbevakningen kommer att ingå i högkvarteret i en sådan situation, och Försvarmakten ansvarar för att både speciell utrustning och utbildning erbjuds om det behövs. Kostnadsersättningen kommer att regleras mellan Försvarmakten och Kustbevakningen, i händelse av att förordningen aktiveras.

Det ska dock tilläggas här att det finns flera oklarheter med koppling till denna lagstiftning. Kustbevakningen kommer att ha fortsatt personalansvar och därför ombesörja lön och andra kostnader relaterade till sina aktiviteter även i Försvarmaktens tjänst. Eftersom Utnyttjandeförordningen också skapades när Kustbevakningen inte var en egen myndighet finns också frågor kring exakt vem som ska flytta upp till Försvarmaktens högkvarter i händelse av höjd beredskap.

I fråga om civilt försvar och krisberedskap innebär Förordning (1982:314) att Kustbevakningen delvis förlorar sin självständighet, vilket resulterar i en intressekonflikt i beredskapsplaneringen för Kustbevakningen. Vem är ansvarig för beredskapsplaneringen om Kustbevakningen inordnas i Försvarmakten under höjd beredskap och krig?¹⁰ Beredskapsplaner är också beroende av vilka uppgifter som Försvarmakten avser att Kustbevakningen ska utföra, alternativt vilka uppgifter som Kustbevakningen är villiga att utföra. I förordningen står det dock specificerat ”övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse”. Om man bortser från den något vaga satsen ”andra uppgifter”, antyder Förordningen att Kustbevakningen under höjd beredskap eller krig kan komma att fortsätta att arbeta med paragraf 1-4 i Kustbevakningslagen (2019:84 §1-3), dvs. bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss; brottsbekämpning och ordningshållning, bedriva kontroll och tillsyn, samt ansvara för miljöräddningstjänst. Detta antyder i sin tur, att arbetet även under höjd beredskap och krig kommer att bedrivas relativt självständigt, men möjligtvis med övergripande mål utstakade av Försvarmakten.

Kustbevakningen kan komma att behöva samverka med Försvarmakten även i fredstid. I paragraf 2 i förordning (1982:314) står det att ”Om beredskapen höjs inom Försvarmakten eller när Försvarmakten i andra fall ingriper mot utländska statsfartyg enligt IKFN-förordning (1982:756), skall Kustbevakningen *samverka* [förf. kursivering] med Försvarmakten”. Försvarmakten kan komma att vilja samverka med Kustbevakningen som stöd i situationer där landet inte befinner sig i höjd beredskap. Samverkan i det här fallet, tycks antyda att man befinner sig i en situation då Kustbevakningen fortfarande agerar självständigt.

Kustbevakningen är dock en utpräglad samverkansmyndighet och ska samarbeta (samverka) även med andra myndigheter, såsom kommunal räddningstjänst,

¹⁰ Finns också oklarheter om vad det innebär att befinna sig i krig. Se Österdahls genomgång av det juridiska begreppet krig, i Svensk juridisk tidskrift (Österdahl, 2021).

Polismyndigheten, Tullverket, Sjöfartsverket m.m. Försvarsmaktens behov av samverkan i fredstid kommer därför att innebära ytterligare en aktör för Kustbevakningen att hantera bland många andra. Här uppkommer svåra frågor gällande prioritering i fredstid. I situation med höjd beredskap kommer Försvarsmakten inneha föreskriftsrätt.

Sammanfattningsvis kan man säga att utifrån en läsning av lagtexterna så finns det skäl att anta att Kustbevakningen även under höjd beredskap kommer att fungera någorlunda självständigt, samtidigt som myndighetens personal kan betraktas som kombattanter i vissa avseenden. Beroende på hur lagtexten tolkas finns det utrymme för kustbevakningen att sätta gränserna för vad man kan tänkas hjälpa Försvarsmakten med i en situation av höjd beredskap, och att innehållet i överenskommelsen som omnämns i utnyttjandeförordningen till stor del kan bestämmas på förhand i samarbete med Försvarsmakten. Därför kan också Kustbevakningen ha stort inflytande i processen.

Det finns dock stora prioriteringsfrågor att hantera på vägen. Medan ansvarsprincipen är rådande bland svenska myndigheter generellt sett kan Kustbevakningen däremot få helt andra uppgifter att sköta vid höjd beredskap, vilket ställer krav på planeringsförfarandet före det att en sådan situation inträder. Hur stor del av Kustbevakningens verksamhet som ska föras över till Försvarsmakten, och vilka uppdrag och samverkansönskemål som ska prioriteras för de resurser som finns kvar blir därför centrala frågor.

8 Fördjupad analys

Att skriva scenarier för Kustbevakningen med svenska farvatten som säkerhetspolitiskt område år 2022 är inte en enkel uppgift. Kriget i Ukraina har skakat om den säkerhetspolitiska ordningen i Europa. Händelseutvecklingen är snabb. Under våren 2022 sökte Sverige tillsammans med Finland om Natomedlemskap och under hösten utfördes sabotage mot Nord Stream 1 och 2 inom svensk och dansk ekonomisk zon. När grunddragen i föreliggande arbete arbetades fram var framtidsutsikterna annorlunda, och en situation som påminner om scenario "Normalläge" upplevdes mest relevant. Rysslands invasion av Ukraina, Sveriges och Finlands respektive ansökan om medlemskap i Nato, samt sabotageaktioner mot kritisk infrastruktur i Östersjön – för att bara nämna de mest uppenbara händelserna – pekar dock på en dragning mot en situation som påminner om scenario "Gråzon".

Var vi kommer att befinna oss mot slutet av 2023 vet vi inte, men uppgiften för det här arbetet var inte att sja om framtiden eller bestämma vilket scenario som ska inträffa härnäst. Scenarierna är framförallt ett tankeverktyg. Däremot understryker händelseutvecklingen i Sveriges närområde under arbetets gång värdet av att arbeta med scenarion. Projektgruppen föreställde sig inte ett sabotage mot Nord Stream, men väl att kritisk infrastruktur kan utsättas för förnekbara sabotageförsök. Likaså kändes ett svenskt medlemskap i Nato avlägset, men möjligheten att det multilaterala samarbetet skulle stärkas fanns med i kalkylen.

Läget kan snabbt ändras. De fyra scenarier som presenterades kan alltså anses vara möjliga utifrån en överskådlig tidshorisont, och ger exempel på situationer som kan uppstå, och som Kustbevakningen och andra myndigheter har att hantera. Det är därför vi har valt att inte uppdatera scenarierna med detaljer om nuvarande omvärldsutveckling allteftersom arbetet har fortgått. Eventuella likheter med nuvarande situation ska inte tas som intäkt för prediktion.

Lärdomen av dessa scenarier som helhet är därför något annat. Trots att de kan framstå som olika, har de mycket gemensamt med varandra i fråga om vilka planeringsåtgärder som måste till. Åtgärder kan i många fall genomföras på ett sätt som skär igenom samtliga scenarion. Detta är styrkan med att planera scenariobaserat. När scenarier prövas sida vid sida framträder lättare vilka åtgärder som spänner över flera olika tentativa händelseutvecklingar, och en organisation kan därigenom åstadkomma förändringar som kan vara till hjälp i flera olika situationer.

De två variablerna (multilateralt samarbete och aggressivt Ryssland) som valdes för denna framställning bör också ses i kontexten av de trender i utvecklingen som kommer att påverka oavsett scenario. Trenden klimat, lätt att identifiera i scenario "Normalläge", försvinner inte i något scenario utan kvarstår som en fortgående trend som kommer påverka samtliga scenarier. Detsamma gäller andra trender

såsom nya laster, teknikutveckling, just-in-time och digitalisering. Likaså kommer miljöräddningsinsatser att förändra karaktär allt eftersom fossila bränslen fasas ut.

Dessa trender kan gå snabbare eller långsammare, och effekterna av dem kan få olika konsekvenser beroende på omvärldsläget runt Sveriges kuster och farvatten. Trenderna kan sägas vara generiska problem som spänner över alla scenarier. De olika scenarierna kan få olika utfall och innebär att vissa aktiviteter måste prioriteras mer än andra beroende på scenario.

8.1 Åtgärder som spänner över flera scenarier

Det finns åtgärder och problem som spänner över ett par scenarier men inte alla. Många av de lösningar som krävs för att hantera ett ”Gråzon” har även beröringspunkter med scenariot ”Militär konflikt” och ”Fredstida kriser”. Oavsett scenario kommer till exempel elförsörjningen att vara en risk som måste hanteras både på kuststationerna och på högkvarteret. Drivmedelsförsörjningsproblem och brist på reservdelar kan drabba Kustbevakningen i fredstida kriser, i gråzon och i militär konflikt. Hur akut och hur länge sådana brister pågår kommer förstås att variera, men det är i praktiken samma problem som måste lösas.

Detta gäller även kommunikationer mellan fartyg, mellan fartyg och station samt mellan station och ledning. I krigssituationer kommer det också ställas krav på kommunikationen med Försvarsmakten. I alla led måste det finnas förmåga och robusthet i kommunikationerna för att säkerställa att rätt information kan nå fram i rätt tid och att det finns en viss uthållighet. Digitaliseringen av verksamheter har fortlöpt under lång tid och kommer att fortsätta. Systemen är känsliga speciellt inom transportsektorn. Ett sätt att hantera det är genom sektionering av digitala system, dvs. se till så att de är fristående från varandra (Veibäck m.fl., 2021, s. 42). Robustheten i kommunikationen är viktig. Det gäller såväl kommunikation mellan fartygen som kontakterna mellan stationer, ledning och kontor. Det kan vara bra att se över behov av alternativa sätt att kommunicera och adresslistor bör finnas tillgängliga, inte bara i datorn, för att verksamheten ska fungera under förhållanden där man inte vet när systemen börjar fungera igen.

Sabotage och kust- och sjöövervakningsfrågor är även de områden som spänner över flera scenarier. Under gråzons- och under krigssituationer måste säkerheten och övervakningen av Kustbevakningens egna fartyg och stationer prioriteras. Under en krigssituation handlar det inte bara om att övervaka och rädda andra utan Kustbevakningen måste också vara beredd på att skydda sig själv. Kustbevakningen måste säkra funktionaliteten över tid.

Eftersom många beredskapsproblem spänner över flera olika framtider finns det också möjlighet för myndigheter att med vissa punktinsatser höja förmågan under kriser och höjd beredskap. Genom att skapa förutsättningar för robusta system,

elförsörjning, viss lagerhållning och utbildning och övning så skapar myndigheter ökad förmåga i många olika kris- och krigssituationer.

Det är viktigt att i detta läge förstå att det inte finns någon perfekt plan. Det finns ingen "helig graal", ingen enskild modell som löser alla problem, men ett par beslut kan höja förmågan väsentligt. Detta kan till exempel vara beslut som: 1. tryggar elförsörjning och drivmedelstillgång, 2. säkerställer att kommunikation mellan alla enheter fungerar i kris och krig, 3. att personaltillgång och uthållighet säkras, och 4. att beroenden och brister i försörjningskedjorna identifieras och åtgärdas (se bilaga 1, Generiska faktorer - kontinuitetsplanering).

Kunskaper i krisberedskap och totalförsvar är en färskvara. Det krävs således kontinuerlig uppdatering och övning. Exempelvis sker CBRNE-relaterade händelser så sällan att det kan uppstå problem med beslutsfattandet på plats, även om utrustningen är tillfyllest. Det här är på intet sett något som är unikt för varken CBRNE-händelser eller någon aktör, men visar på vikten av att personalstyrkan måste få möjlighet att öva på olika händelseförlopp kontinuerligt och att undvika att endast få personer i organisationen besitter kunskaper som många behöver ha.

Slutligen bör personalsituationen kommenteras. Exempelvis har det framkommit i intervjuer med Kustbevakningens personal att branden på fartyget Almirante Storni utanför Göteborg under hösten 2021 innebar en ganska stor påfrestning på organisationen, trots att händelsen var relativt begränsad i omfång. Likaså sätter FRONTEX-samarbeten press på organisationen eftersom delar av personalen är upptagna, och några personalreserver finns inte tillgängliga.

Dessa utsagor vittnar om riskerna med en åtstramad organisation. En hög nivå av beredskap kräver i alla scenarier att personalen kan bytas av, att personalen kan ta sig fram och tillbaka till arbetsplatsen, att personalen har rätt kompetens i krissituationen och att det finns möjligheter att kommunicera med personalen.

Uthålligheten i en organisation är avgörande. Den kroniska personalbristen skapar problem för Kustbevakningen i det att det inte finns något utrymme för sjukdomsbortfall, utmattning och utdragna händelseförlopp. Detta har även Kustbevakningen själv konstaterat och understrukt i årsredovisningen för 2021. Det är inte omöjligt att det kan komma krav från samverkande myndigheter och regering om att Kustbevakningen utökar sitt bevakningsuppdrag till att gälla dygnet runt och utöka sin patrullering nattetid. Detta skulle kunna gälla både i "Normalläge", "Gråzon" och "Militär konflikt". Det kommer krävas hårda prioriteringar för verksamheten i ett sådant läge.

Bristerna drabbar myndigheten inte bara i krisläge eller vid ett utökat sjöövervakningsuppdrag. I en åtstramad organisation finns det inte möjlighet att sprida kunskaper till andra, förankra nya sätt att tänka, att genomgå vidareutbildningar eller

att få utrymme till att driva nya utvecklingsprojekt. Kanske är bristen på personal-resurser det största hotet mot Kustbevakningens möjligheter att skapa en robust krisberedskapsorganisation, i alla scenarion.

9 Litteratur

- Climate Change in the Baltic Sea: 2021 Fact Sheet.* (2021). Helsinki Commission - HELCOM. <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2021/09/Baltic-Sea-Climate-Change-Fact-Sheet-2021.pdf>
- Dai, L., Ehlers, S., Rausand, M., & Utne, I. B. (2013). Risk of collision between service vessels and offshore wind turbines. *Reliability Engineering & System Safety*, 109, 18–31. <https://doi.org/10.1016/j.res.2012.07.008>
- Dalsjö, R., Lindström, K., Wesslau, K., & Ödlund, A. (2013). *Civilt försvar—En förstudie* (Memo Nr 4733). Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Drummond, B. M., & Machado, R. C. S. (2021). Cyber Security Risk Management for Ports—A Systematic Literature Review. 2021 *International Workshop on Metrology for the Sea; Learning to Measure Sea Health Parameters (MetroSea)*, 406–411. <https://doi.org/10.1109/MetroSea52177.2021.9611569>
- Gatzert, N., & Kosub, T. (2016). Risks and risk management of renewable energy projects: The case of onshore and offshore wind parks. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 60, 982–998. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2016.01.103>
- Hammar, L., Wikström, A., & Molander, S. (2014). Assessing ecological risks of offshore wind power on Kattegat cod. *Renewable Energy*, 66, 414–424. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2013.12.024>
- Hed tjärn Swaling, V. (2020). *Totalförsvarsrelaterade uppdrag under försvarsbeslutsperioden 2016–2020*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Jonsson, D. K. (2018). *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik* (Memo Nr 6338). Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Jonsson, D. K. (2019). *Civilt försvar i gråzon*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Kock, P., Johansson, J., Boson, J., Karlsson, S., Blixt Buhr, A. M., Falkengren, C., & Granholm, L. (2020). *Strålskyddsåtgärder vid radiologiska nödsituationer – Planeringsunderlag för händelser där platsen är okänd på förhand* (2020:15). Strålsäkerhetsmyndigheten.
- Krämer, I., Borenäs, K., Daschkeit, A., Filies, C., Haller, I., Janssen, H., Varjopuro, R., Karstens, S., Küle, L., & Lapinskis, J. (2013). Climate change impacts on infrastructure in the baltic sea region. I *Sectoral impact assessments for the baltic sea region—climate change impacts on biodiversity, fisheries, coastal infrastructure and tourism*. (Vol. 21, s. 55–90).

- Meland, P. H., Bernsmed, K., Wille, E., Rødseth, Ø., & Nesheim, D. A. (2021). A Retrospective Analysis of Maritime Cyber Security Incidents. *TransNav, the International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, 15, 519–530. <https://doi.org/10.12716/1001.15.03.04>
- NISÖ 2018—Erfarenhetsrapport (Nr MSB1326). (2018). MSB.
- Odell, A., Bernland, A., Eriksson, G., Grahn, P., Mårtensson, T., Norin, L., Olsén, M., & Reichel, B. (2022). *Möjligheter till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Odell, A., Eriksson, P., & Welander, F. (2019). *Scenario för kommuner och kommunal räddningstjänst – Grundscenario* (Memo Nr 6787). Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Odell, A., Welander, F., & Eriksson, P. (2020). *Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Ojala, L., Kersten, W., & Lorentz, H. (2013). Transport and Logistics Developments in the Baltic Sea Region until 2025. *Journal of East-West Business*, 19(1–2), 16–32. <https://doi.org/10.1080/10669868.2013.779542>
- Olsson, M., & Odell, A. (2020). *Grundscenario för Sjöfartsverket* (Memo Nr 7048). Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Oxenstierna, S., & Westerlund, F. (Red.). (2019). *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv—2019*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Veibäck, E., Stenérus Dover, A.-S., & McWilliams, A. (2021). *Gråzonsproblematik och hybrida hot i transportsystemet*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Veibäck, E., & Wahrenberg, J. (2021). *Scenarioanalys oljeutsläpp: En analys inom nationell risk- och förmågebedömning*. MSB.
- Waleij, A., Simonsson, L., & Liljedahl, B. (2019). *Konsekvenser av energibortfall på samhällets funktionalitet och civilbefolkningens hälsa*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Waleij, A., & Tjäder, Z. (Red.). (2014). *Omvärldsanalys avseende Försvars- och säkerhetssektorn utförd för Fortifikationsverket*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Wg, H.-V. M. (2021). *Regional Maritime Spatial Planning Roadmap 2021-2030*. Helsinki Commission - HELCOM.

- Zauchka, J., & Gee, K. (Red.). (2019). *Maritime Spatial Planning: Past, present, future*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98696-8>
- Öhlund, E., Reichel, B., & Lindgren, J. (2021). *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskapen*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Österdahl, I. (2021). Krig eller fred: Om regeringsformens definition av krig. *Svensk Juristtidning, svjt.se*, 105, 261–276.

Lagtexter, utredningar, propositioner m.m.

- Försvarsberedningen (2019). Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025, (Ds 2019:8). Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Försvarsberedningen (2017). Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025, (Ds 2017:66). Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Försvarsdepartementet (2022). Överenskommelse mellan riksdagens partier om det militära och civila försvaret.
<https://www.regeringen.se/artiklar/2022/03/overenskommelse-om-det-militara-och-civila-forsvaret/> (Hämtad 2022-03-31)
- Försvarsdepartementet (2020). Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Regeringsbeslut 29, 2020-12-17, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis). Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet (2019). Uppdrag att redovisa underlag till försvarspolitisk proposition för perioden 2021- 2025. (Fö2017/01754/MFI, Fö2019/00694/MFI). Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet (odaterad). Sammanfattning av propositionen Totalförsvaret 2021–2025.
https://www.regeringen.se/4a9e48/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsproposition-2021-2025/sammanfattning-av-propositionen-totalforsvaret-20212025_.pdf (hämtad 2022-03-31).
- Försvarsmakten & MSB (2021). Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025. 2021-08-27, FM2021-I 7683:2, MSB2020-l6261-3. Stockholm: Försvarsmakten & MSB.

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

Justitiedepartementet (2022a). Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret. RB I:8, 2022-03-03. Ju2022/00865. Stockholm: Regeringskansliet.

Justitiedepartementet (2022b). MSB ska föreslå åtgärder för att stärka det civila försvaret. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/03/msb-ska-foresla-atgarder-for-att-starka-det-civila-forsvaret/> (hämtad 2022-04-01).

Justitiedepartementet (2019). Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret. RB II:1, 2019-07-11. Ju2019/02477/SSK. Stockholm: Regeringskansliet.

Justitiedepartementet (2015). Planeringsanvisningar för det civila försvaret. Regeringsbeslut II:16, 2015-12-10, Ju2015/00054, Ju2015/00055, Ju2015/00067 (delvis), Ju2015/09669. Stockholm: Regeringskansliet.

MSB (2022a). MSB föreslår 1,8 miljarder i åtgärdspaket för civilt försvar. <https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2022/mars/msb-foreslar-18-miljarder-i-atgardspaket/> (hämtad 2022-03-31)

MSB (2022b). Svar på uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret, Ju2022/00865. 2022-03-10, MSB 2022-03446. Stockholm: MSB.

MSB (2022c). Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvar i balans: slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK). 2022-11-01, MSB2095. Stockholm: MSB.

Prop. 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020.

Prop.2020/21:30. Totalförsvar 2021-2025.

Bilaga 1: Generiska faktorer – kontinuitetsplanering

I denna bilaga presenteras ett antal punkter av vikt för beredskapsplanering, som kan anses vara någorlunda generiska. Oavsett scenario finns ett antal grundläggande punkter som i princip alla verksamheter och organisationer bör fundera över i samband med sin beredskapsplanering.¹¹ Dessa kan fungera som en checklista inför planeringen av krisberedskap:

- Elförsörjning
- Drivmedelsförsörjning
- Kommunikationer
- Ledningsfrågor/ledarskap
- Personal
- Uthållighet
- Beroenden/försörjningskedjor
- Lagstiftning

Samtliga av dessa punkter återkommer i nedan redogörelse men spelar särskilda roller eller är särskilt utsatta i olika situationer. Det skall också poängteras att punkterna i respektive kategori inte är uttömmande, utan endast representerar ett urval av problem som bör hanteras.

Samverkan och kommunikation utåt är också en annan faktor som i princip gäller i alla fredstida och, eventuellt gråzonssituationer, och även höjd beredskap. Sverige har ingen samordnande krisledningsmyndighet utan all krishantering måste ske i samverkan med ansvarsprincipen som ledstjärna. Det är därför viktigt att som central myndighet har planer för och är medveten om vilka andra aktörer som man måste samarbeta med, och vilken roll andra förväntar sig att myndigheten tar.¹²

Samverkan ställer särskilt frågor kring:

- Vilka forum för samverkan finns tillgängliga och deras funktion?
- Vilka speciella krav ställs på samverkan med privata aktörer som äger eller förvaltar någon del i organisationen?
- Hur fördelas ansvaret i olika situationer där hanteringen blir överlappande?
- Hur ser samverkan ut på lokal, regional och nationell nivå?

¹¹ Denna checklista är hämtad från FOI Memo 6787 (Odell m.fl., 2020, s. 19).

¹² Läs mer om detta i erfarenhetsrapporten *Nationell informationssäkerhetsövning 2018 (NISÖ 2018 - Erfarenhetsrapport, 2018)*.

- Hur ser systemen för förmedling av lägesbilder och information aktörer emellan? Är de tillräckligt robusta?

Under kriser är det också viktigt att en myndighet inte bara kan kommunicera med samverkande aktörer, utan även till en bredare allmänhet och då ge rekommendationer. Det betyder att en central myndighet behöver:

- Veta hur både traditionella och nya former av kommunikation fungerar för förmedling av information till allmänheten. Detta kan vara till exempel SVT, SR och MSB:s VMA-system och sociala medier.
- Förekomma och delge information via presskonferenser enskilt eller tillsammans med andra inblandade myndigheter.

Fredstida kriser

Under fredstid kan en rad kriser inträffa som påverkar Kustbevakningens verksamhet både direkt eller indirekt.

- **Elförsörjning.** Kan Kustbevakningen fortsätta sitt arbete samt kommunicera med andra även vid elavbrott på land? Finns det reservställverk vid kuststationerna som kan tas i drift?
- **Drivmedelsförsörjning och uthållighet.** Har kustbevakningen säkerställt att det finns drivmedelsresurser tillgängliga för aktiva operationer även under kortvariga och långvariga resurs- och transportstörningar?
- **Ledningsfrågor och kommunikationer.** I vilken utsträckning är Kustbevakningen beroende av uppkopplade digitala system för navigation, drift, beställningar, samverkan och kommunikation? Vilka funktioner blir nedsatta vid cyberangrepp och digitala störningar? Finns det möjlighet till sektionering och manuella system?
- **Personal.** Hur säkerställs personaltillgången, vid kriser, även under pandemier och epidemier där många kan tänkas vara sjukskrivna eller måste ta hand om närstående? Finns det kompetens inom myndigheten som är extra känslig?
- **Beroenden och samverkan.** Vilka andra aktörer måste Kustbevakningen kunna samarbeta med under en pågående kris? Hur görs detta, och vilka problem finns? Vilka beroenden har man?
- **Väder.** På vilket sätt påverkar sträng kyla och snöstormar Kustbevakningens verksamhet vid nödutryckningar?

Gråzon

Gråzon, eller ibland hybridkrigföring, kan betecknas som det tillstånd som råder mellan ett normaltillstånd och en regelrätt antagonistisk konflikt. I regel återkommer samma problem som i fredstida kriser utan höjd beredskap, men vissa

problem som medveten spridning av desinformation, riktade cyberrelaterade störning, övervakning och rådighetsproblem tillkommer.

- **Rådighet och ledning.** När under ett gråzonsläge avser Försvarsmakten att ta Kustbevakningen i anspråk och vilka uppgifter kommer Kustbevakningen inte att kunna sköta i ett sådant läge? Hur stora är Försvarsmaktens anspråk och till vilket syfte? Kan det tänkas att Kustbevakningen tillåts ha samma arbetsuppgifter som under fredstid?
- **Beroenden.** I vilken utsträckning är man beroende av t.ex. Sjöfartsverket, Försvarsmakten, Polismyndigheten, och hur sköts kommunikationen med dessa? Hur länge kan Kustbevakningen arbeta utan stöd från andra aktörer, leverantörer och verksamheter?
- **Drivmedelsförsörjning och uthållighet.** En gråzonssituation kan påverka resursflöden. Har Kustbevakningen säkerställt tillgång till drivmedel och proviant för sin besättning och sina fartyg? Hur sörjer Kustbevakningen för reservdelar och material som krävs för reparationer och underhåll i tider av oklara leversanförhållanden?
- **Elförsörjning.** Kan Kustbevakningen fortsätta sitt arbete samt kommunicera med andra även givet elavbrott på land? Finns det reservställverk vid kuststationerna som kan tas i drift?
- **Övervakning.** Finns det rutiner för hur anläggningar, ledningsplatser, fartyg och annan känslig materiell ska övervakas mot stöld, sabotage och spionage under en gråzonssituation?
- **Ledning och kommunikationer.** I vilken utsträckning är Kustbevakningen beroende av uppkopplade digitala system för navigation, drift, beställningar, samverkan och kommunikation? Vilka funktioner blir nedsatta vid cyberangrepp och digitala störningar? Finns det möjlighet till sektionering och manuella system?
- **Personal.** Personalen kan utebli under en gråzonssituation på grund av krigsplacering, misskommunikation, rädsla för attacker, terrorhot eller sjukdom. Finns det rutiner för att säkra personalförsörjning och vad som ska göras vid spridning av falsk information? Hur hanteras en besättning som är för rädda för att tjänstgöra, och hur kommunicerar man med personal utan att telefonnätet fungerar? Finns det kompetenser inom Kustbevakningen som är särskilt utsatt och känslig?

Humanitära insatser och räddningsaktioner i samband med gråzonssituationer eller i samband med konflikter i Östersjöområdet.

Vid en gråzonssituation är det inte osannolikt att något av grannländerna runt Östersjön också drabbas av antagonistiska konflikter och kriser, vilket kan leda till flyktingströmmar över vattnet i Östersjön. Olyckor och sabotage till sjöss under gråzonssituationer kan också innebära att Kustbevakningen engageras i räddningsuppdrag.

- **Räddningsinsatser.** Hur hanterar Kustbevakningen räddningsaktioner på svenskt vatten under gråzonssituation? Evakueringar, nödbogseringar osv.
- **Humanitära räddningsinsatser.** Hur hanterar Kustbevakningen människosmuggling och flyktingströmmar över Östersjön?
- **Beroenden och samverkan.** Precis som under andra former av kriser är beroenden och samverkansfrågor faktorer som spelar in. Finns det möjligheter till samverkan över landsgränser? Vilka andra myndigheter kommer att bli inblandade och vilka planer finns för detta? Vilka andra aktörer är relevanta?

Militär konflikt

Under ett väpnat anfall bör det förutsättas att centrala lager och viktiga kommunikationsnoder kommer att attackeras med fjärrstridsmedel och slås ut av en motståndare och åtminstone tillfälligt sättas ur spel. Elavbrott och drivmedelsbrist kan i princip garanteras (Dalsjö m.fl., 2013, s. 19). Dess efterspel kan också bli väldigt komplexa och otydliga vilket gör det svårt att förutspå vilka konsekvenser som blir. De verksamheter som har reservkraft och lagerhållning av drivmedel har en betydligt robustare situation att arbeta utifrån.¹³

- **Antagonistiska handlingar.** Vad gör Kustbevakningen om ett av deras egna fartyg saboteras, attackeras eller sänks på svenskt vatten?
- **Övervakning under öppen konflikt.** Hur hanterar Kustbevakningen övervakning av sina egna anläggningar och fartyg under en pågående öppen konflikt. Faller detta under försvarsmaktens uppdrag?
- **Rådighet och ledning.** Under en väpnad konflikt kommer Försvarsmakten aktivt att ta Kustbevakning i anspråk. I vilken utsträckning förändrar detta Kustbevakningens uppdrag och verksamhet?
- **CBRN med och utan höjd beredskap.** Hur skyddas personal och utrustning i samband med CBRN-relaterade olyckor, attentat, eller attacker mot svenska kustområden och fartyg? Hur skiljer sig situationen beroende på om höjd beredskap råder eller inte?

¹³ Se t.ex. *Konsekvenser av energibortfall på samhällets funktionalitet och civilbefolkningens hälsa* (Waleij m.fl., 2019, s. 31–33).

Bilaga 2: Vad är civilt försvar?

I följande bilaga presenteras grundragen i den senaste utvecklingen inom Civilt försvar för att ge en överblick över området. Civilt försvar är inte en enskild organisation utan utgörs av den verksamhet som myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, det civilsamhället med flera vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder, och under höjd beredskap och ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar.

Övergripande om styrning av civila försvaret

Beredskapsplanering för dagens civila försvar har pågått sedan 2016, då propositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2021* (prop. 2014/15:109) beslutades av riksdagen. Det enskilt viktigaste för försvarsperioden 2016-2020 var enligt propositionen att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret (prop. 2014/15:109, s.7).

I december 2015 beslutade regeringen även om planeringsansvisningar för det civila försvaret (Justitiedepartementet, 2015). Enligt planeringsanvisningarna skulle bevakningsansvariga myndigheter återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret.

I planeringsanvisningarna för det civila försvaret från 2015 framgår bland annat att:

- Målet för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.
- Det civila försvaret bör inledningsvis, inom ramen för befintliga resurser, prioritera uppgiften att planera stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap, baserat på Försvarsmaktens behov.
- Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt som möjligt användas i planeringen för det civila försvaret.
- Försvarsmakten ska med stöd av MSB ge de bevakningsansvariga myndigheterna tillgång till relevanta delar av planeringen för väpnat angrepp. Med utgångspunkt i denna planering ska myndigheterna utforma mer detaljerade antaganden inom det egna ansvarsområdet som ska ligga till grund för den närmare inriktningen och planeringen av beredskapsarbetet.
- Regeringen framhåller vikten av en samlad styrning och planering av totalförsvaret.

Vidare fick MSB och Försvarsmakten i uppdrag av regeringen att ta fram gemensamma grunder för en samordnad totalförsvarsplanering och göra en gemensam

bedömning av Försvarsmaktens behov av stöd från andra myndigheter och myndigheternas möjlighet att bistå med detta stöd. Uppdragen resulterade i den gemensamma rapporten *Sverige kommer att möta utmaningarna - Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret* (Försvarsmakten & MSB, 2016) respektive en hemlig rapport gällande Försvarsmaktens behov av stöd, presenterades i en hemlig rapport (Hedtjärn Swaling, 2020, s. 7).

Försvarsberedningen fick kort därefter anvisningar av Försvarsdepartementet för sitt fortsatta arbete. Den första delrapporten *Motståndskraft*, som behandlade den framtida inriktningen för den civila delen av totalförsvaret inkom i december 2017 (Försvarsberedningen, 2017). Slutrapporten *Värnkraft*, som behandlade det militära försvarets fortsatta inriktning presenterades i maj 2019 (Försvarsberedningen, 2019).

I maj 2017 fick Försvarsmakten och MSB i uppdrag av regeringen att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Till del skulle uppdraget utgöra en fördjupad analys av Försvarsmaktens behov av stöd. Uppdrag kom att kallas ”11 maj-uppdraget”. För budgetåret 2018 fick Försvarsmakten och MSB även i uppdrag i respektive regleringsbrev att tillsammans precisera dimensionerande utgångspunkter för den planering för det civila försvaret som myndigheterna genomför. Båda uppdragen resulterade i sekretessbelagda rapporter som redovisades i februari 2019 (Hedtjärn Swaling, 2020, s. 7). I uppdraget från maj 2017 fick Försvarsmakten även i uppgift att verka för att vissa utpekade aktörer krigsplacerar sin personal, vilket skulle vara genomfört hos aktörerna innan slutet av 2018.

I juli 2019 begärde MSB in områdesvisa programplaner från alla bevakningsansvariga myndigheter. Dessa var en del av fortsättningen av arbetet med att främja och utveckla en sammanhängande utveckling av totalförsvaret inom ramen för ”11 maj-uppdraget”.

Försvarsmakten med stödmyndigheter och närmare hälften av det som då kallades för bevakningsansvariga myndigheter fick i uppdrag av regeringen att inkomma med underlag till kommande försvarspolitiska proposition för perioden 2021–2025. Även det uppdraget gavs i juli 2019. Justitiedepartementet gav civila myndigheter motsvarande uppdrag, att lämna underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret. Myndigheterna skulle sektorsvis lämna gemensamma skrivelser till respektive departement (Justitiedepartementet, 2019). Länsstyrelserna, SKR och MSB omfattades inte av uppdraget, men valde att ändå göra det genom egeninitierade skrivelser (Hedtjärn Swaling, 2020, s. 7).

Den 14 oktober 2020 överlämnade regeringen propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop.2020/21:30) till riksdagen. För det civila försvaret innehåller propositionen resurstillskott, nya mål och aviseringar om att en myndighet för psykologiskt försvar ska inrättas 2022. Det anges även att frågan om försörjningsberedskap och personalförsörjning ska utredas (Försvarsdepartementet, odaterad, s.10).

I propositionen framgår att målet för det civila försvaret från 2021 är att ha förmåga att:

- 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.

I december 2020 beslutar regeringen att ge Försvarmakten och MSB i uppdrag att främja i samverkan med bevakningsansvariga myndigheter utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret för 2021–2025, i samverkan med bevakningsansvariga myndigheter (Försvarsdepartementet, 2020). Uppdraget resulterade i rapporten *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025* (Försvarmakten & MSB, 2021). I rapporten finns bland annat planeringsantaganden för totalförsvaret och en struktur för samordning och uppföljning.

Våren 2021 presenterades slutbetänkande för utredningen om civilt försvar *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25). I maj 2022 beslutade regeringen att strukturreformen skulle genomföras genom förordning 2022:524. I och med strukturreformen avvecklades samverkansområden och ersattes med tio beredskapssektorer med en sektorsansvarig myndighet för varje sektor. Sektorerna med tillhörande myndigheter är (sektorsansvarig myndighet enligt förslaget är understruken):

1. **Ekonomisk säkerhet**
Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Skatteverket och Statens servicecenter.
2. **Elektroniska kommunikationer och post**
Post- och telestyrelsen, Affärsverket, Svenska Kraftnät, MSB, Trafikverket.
3. **Energiförsörjning**
Statens energimyndighet, Affärsverket, Svenska Kraftnät och Energimarknadsinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten.
4. **Finansiella tjänster**
Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Riksbanken

5. **Försörjning av grunddata**
Skatteverket, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning, Bolagsverket.
6. **Hälsa, vård och omsorg**
Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten och E-hälsomyndigheten.
7. **Livsmedelsförsörjning och dricksvatten**
Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt.
8. **Ordning och säkerhet**
Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Kriminalvården.
9. **Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen**
MSB, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, SMHI, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Länsstyrelserna.
10. **Transporter**
Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Luftfartsverket.

För länsstyrelserna genomförs en ny indelning i sex civilområden där en länsstyrelse för varje område utses till civilområdeschef. Indelning innebär att länsstyrelserna delas in i följande civilområden (föreslagen civilområdeschef för respektive område är understruken):

1. **Norra civilområdet**
Jämtlands län, Norrbottnens län, Västerbottens län och Västernorrlands län
2. **Mellersta civilområdet**
Dalarnas län, Gävleborgs län, Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län, Örebro län och Värmlands län
3. **Östra civilområdet**
Stockholms län och Gotlands län
4. **Sydöstra civilområdet**
Östergötlands län, Jönköpings län och Kalmar län
5. **Västra civilområdet**
Västra Götalands län och Hallands län
6. **Södra civilområdet**
Skåne län, Kronobergs län och Blekinge län

Den 3 mars 2022 gav MSB i uppdrag att inkomma med ”en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvarets förmåga under 2022” (Justitiedepartementet, 2022a), s.1). Åtgärderna ska enligt uppdraget redovisas i prioritetsordning och MSB ska göra bedömningar av åtgärdernas kostnader samt tidsåtgång för genomförandet av åtgärderna.

I MSB:s svar på ovan nämnda regeringsuppdrag föreslås nya eller tidigare lagda åtgärder som kan genomföras under 2022 för 1,8 miljarder kronor (MSB, 2022a). Som exempel på åtgärder med högst prioritet kan nämnas att: stärka den enskildes beredskap, tidigare lägga införandet av en ny struktur för civilt försvar, förstärka kommuner och regioner, och försörjningsanalyser och planering med näringslivet (MSB, 2022b, s.14).

Den 31 mars fick MSB ytterligare två uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka det civila försvaret. I det första uppdraget ska åtgärder presenteras för åren 2023-2025, och i det andra uppdraget ska MSB ta fram ett underlag för det civila försvaret på sikt, från år 2024 och framåt. Redovisningen för uppdraget för åren 2023-2025 innehåller åtgärder som redan är planerade men kan tidigare läggas och förslag på nya åtgärder. Underlaget för 2024 och framåt innehåller analyser och bedömningar av aktörerna inom det civila försvarets behov och förmågor, samt förslag på åtgärder. Arbetet presenterades i MSB:s rapport *Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvar i balans: slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*.

Finansiering av det civila försvaret

När totalförsvarsplaneringen återupptogs 2016 skulle ansvariga aktörer, däribland bevakningsansvariga myndigheter, bedriva arbetet inom ramen för redan befintliga anslag eller med projektfinsiering genom anslag 2:4 Krisberedskap. Inga nya resurser tillfördes. I vårändringsbudgeten 2017 fick civilt försvar ett tillskott på 85 miljoner kronor och i budgetpropositionen 2018 tilldelas det civila försvaret drygt 430 miljoner kronor per år som permanent tillskott (prop.2020/21:30, s.126). Dessa resurstilldelningar är inte enbart riktade till myndigheter med bevakningsansvar, utan även kommuner, regioner och frivilligorganisationer.

Det är först i och med totalförsvarets inriktningsproposition för perioden 2021–2025 (prop.2020/21:30) som det civila försvarets tilldelas några större summor enligt följande:

- 1 miljard kronor 2021
- 1,5 miljarder kronor 2022
- 2,5 miljarder kronor 2023
- 3 miljarder kronor 2024
- 3,8 miljarder kronor 2025

Tillsammans med de medel som tillfördes det civila försvaret från 2018, kommer det civila försvaret från år 2025 att tilldelas 4,2 miljarder kronor årligen (Prop.2020/21:30, s.126).

I mars 2022 beslutade samtliga partier i riksdagen att skjuta till ytterligare 800 miljoner kronor. I överenskommelsen framgår att fördelningen av resurserna ska ske med utgångspunkt i MSB:s redovisning av uppdraget att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret (Försvarsdepartementet, 2022).

Det går alltså att konstatera att det civila försvaret har gått från att i princip finansieras inom ram 2016 till att få betydande resurstillskott på kort tid från 2021 och framåt, och mer resurser kan också tänkas komma framöver givet MSB:s bedömningar om behoven.¹⁴ Även om resurstillskott ger möjligheter kommer det vara mycket utmanande att omsätta dessa resurser på kort tid. Det är troligt att stora flaskhalsar uppstår, det gäller inte minst rekrytering av personal. Det ekonomiska läget framöver är också mycket osäkert, och prioriteringar kan tänkas göras med kort varsel.

Relevanta förordningar

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

Enligt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap 7 § För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska planeringen för de myndigheter som anges i bilagan till denna förordning bedrivas inom samverkansområden. Samverkansområdena anges i bilagan. Idag finns det sex samverkansområden, Kustbevakningen ingår i följande två:

Farliga ämnen: Folkhälsomyndigheten, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Skydd, undsättning och vård: E-hälsomyndigheten, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Transportstyrelsen och Tullverket.

Om förslagen i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)* blir verklighet kommer strukturen att ändras till att istället bestå av 10 beredskapssektorer, såsom beskrivits i kapitel 1.1.

Förordning (1982:314) om utnyttjande av kustbevakningen inom försvarsmakten

1 § Under krig skall personal och materiel ur Kustbevakningen inom Försvarsmakten användas för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Regeringen får föreskriva att detsamma skall gälla även annars under höjd beredskap.

¹⁴ Se till exempel MSB:s rapport *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans: slutredovisning av regeringsuppdrag* (Ju2022/01209/SSK).

Fullgörandet av uppgifterna enligt första stycket begränsar inte de befogenheter som tillkommer personalen vid Kustbevakningen i egenskap av tjänstemän där. Förordning (1994:710).

2 § Om beredskapen höjs inom försvarsmakten eller när försvarsmakten i andra fall ingriper mot utländska statsfartyg enligt IKFN-förordningen (1982:756), skall kustbevakningen samverka med försvarsmakten. Förordning (1988:488).

3 § När 1 § tillämpas ingår chefen för kustbevakningen med erforderlig personal ur kustbevakningen i högkvarteret. Förordning (1988:488).

4 § När personal och materiel ur Kustbevakningen används för uppgifter inom Försvarsmakten enligt 1 § skall en kustbevakningstjänsteman till sin ordinarie uniform bära ett särskilt militärt tjänstetecken. Kustbevakningens fartyg skall då föra örlogsflagga och dess flygplan och fordon ha särskild märkning. Förordning (1994:710).

5 § Försvarsmakten tillhandahåller den särskilda utrustning som behövs för kustbevakningens verksamhet enligt 1 och 2 §§.

Försvarsmakten svarar för att kustbevakningens personal får den utbildning som behövs för verksamheten. Förordning (1994:710).

6 § Kostnaderna för kustbevakningens verksamhet enligt 1 § betalas av försvarsmakten. Om kustbevakningen i övrigt fullgör uppgifter för försvarsmakten, regleras kostnaderna genom överenskommelser mellan Försvarsmakten och kustbevakningen. Förordning (1994:710).

7 § Kustbevakningen skall hålla Försvarsmakten underrättad om sådana viktigare materiellfrågor som har betydelse för Kustbevakningens uppgifter under höjd beredskap. Förordning (1994:710).

8 § Föreskrifter för verkställigheten av denna förordning meddelas av Försvarsmakten. Föreskrifterna meddelas i samråd med kustbevakningen. Förordning (1994:710).

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