



# Strategisk autonomi

Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap  
ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv

Jenny Ingemarsdotter

Jenny Ingemarsdotter

# Strategisk autonomi

Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv

|                    |                                                                                                            |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titel              | Strategisk autonomi – Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv   |
| Title              | Strategic Autonomy – EU:s Agenda for Supply Preparedness Analyzed from a Swedish Total Defense Perspective |
| Rapportnr          | FOI-R--5338--SE                                                                                            |
| Månad              | November                                                                                                   |
| Utgivningsår       | 2022                                                                                                       |
| Antal sidor        | 71                                                                                                         |
| ISSN               | 1650-1942                                                                                                  |
| Uppdragsgivare     | FOI                                                                                                        |
| Forskningsområde   | Krisberedskap och civilt försvar                                                                           |
| FoT-område         | Inget FoT-område                                                                                           |
| Projektnr          | I1498502                                                                                                   |
| Godkänd av         | Johannes Malminen                                                                                          |
| Ansvarig avdelning | Försvarsanalys                                                                                             |

Bild/Cover: Shutterstock

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

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

## Sammanfattning

*Strategisk autonomi* är ett omdebatterat men alltmer etablerat koncept som används i olika högnivådokument i EU, bland annat i handels- och industristrategierna liksom i den så kallade *Strategiska kompassen* (EU:s nya handlingsplan för att stärka den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna). En nyckelfråga handlar om hur EU i en alltmer konfliktfylld omvärld kan minska sina kritiska eller riskfyllda beroenden, inte minst på försörjningsområdet. Parallellt med EU:s initiativ för att stärka Unionens försörjningstrygghet pågår i Sverige en rad olika utredningar med fokus på uppbyggnaden av en nationell försörjningsberedskap. Det svenska utvecklingsarbetet sker inom ramen för den återupptagna totalförsvarsplaneringen och har en tydlig koppling till det civila försvarets mål att upprätthålla en nödvändig försörjning. Exakt hur de två nivåerna (nationell respektive EU-nivå) av autonomi och beredskap i framtiden kommer att relatera till varandra utgör en komplex men också alltmer aktuell fråga. I denna rapport presenteras en analys av EU-konceptet strategisk autonomi ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv med särskilt beaktande av Sveriges pågående återuppbyggnad av en nationell försörjningsberedskap.

Nyckelord: *EU, strategisk autonomi, försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar, civilt försvar, totalförsvar*

## Summary

*Strategic Autonomy* is a contested but also increasingly established concept used in various EU policy and strategy documents (e.g. the trade- and industry policies and the *Strategic Compass*, a plan to strengthen EU:s security and defence policy by 2030). One crucial aspect of the concept has to do with EU:s goal to reduce and manage the Union's critical or sensitive dependencies in a world perceived as increasingly hostile and unpredictable. In parallel to these EU-initiatives similar concerns have been formulated on a national level in Sweden in the context of Sweden's total defence planning (which includes a specific goal to secure necessary supplies). How these two levels (national and union-level) of autonomy and preparedness will relate to each other in the future constitutes a complex but also increasingly urgent question to address. In this report, an analysis of the EU-concept strategic autonomy is presented from the point of view of Swedish total defence planning, focusing especially on security of supply issues.

Keywords: *EU, strategic autonomy, security of supply, total defence, civil defence, economic defence*

# Innehåll

|          |                                                                                                |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inledning .....</b>                                                                         | <b>7</b>  |
| 1.1      | Bakgrund: Gamla och nya vägval .....                                                           | 7         |
| 1.2      | <i>Strategic Autonomy</i> – översättning och kunskapsbehov .....                               | 9         |
| 1.3      | Syfte och avgränsning .....                                                                    | 10        |
| 1.4      | EU:s försörjningsrelaterade beredskapsutveckling .....                                         | 11        |
| 1.5      | Läsanvisning .....                                                                             | 13        |
| <b>2</b> | <b>Försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar<br/>– en introduktion till begreppen .....</b> | <b>15</b> |
| 2.1      | Försörjningsberedskap .....                                                                    | 15        |
| 2.2      | Ekonomiskt försvar .....                                                                       | 18        |
| <b>3</b> | <b>Strategisk autonomi: En begreppsresa med flera mål .....</b>                                | <b>23</b> |
| 3.1      | Konceptets ursprung och utveckling .....                                                       | 23        |
| 3.2      | Debattfaser och drivkrafter .....                                                              | 25        |
| 3.3      | Kritik mot begreppet .....                                                                     | 28        |
| 3.4      | Beroende, oberoende, suverän? Om spänningar inom den<br>växande autonomiterminologin .....     | 29        |
| <b>4</b> | <b>Strategisk autonomi som svar på hotbilder: Exempel på åtgärder .</b>                        | <b>35</b> |
| 4.1      | Geoekonomiska hot.....                                                                         | 35        |
| 4.2      | Pandemin.....                                                                                  | 36        |
| 4.3      | Rysslands invasion av Ukraina 2022 .....                                                       | 39        |
| <b>5</b> | <b>Strategisk autonomi i EU:s industri- och handelsstrategier.....</b>                         | <b>43</b> |
| 5.1      | En uppdaterad industristrategi .....                                                           | 43        |
| 5.2      | Kartläggningar av strategiska beroenden .....                                                  | 44        |
| 5.3      | En ny handelsstrategi .....                                                                    | 49        |
| 5.4      | Debatt och kritik .....                                                                        | 52        |
| <b>6</b> | <b>Autonomi och beredskap: Två sidor av samma mynt? .....</b>                                  | <b>57</b> |
| 6.1      | Listornas återkomst .....                                                                      | 57        |
| 6.2      | Förmågeuppbyggnad .....                                                                        | 59        |
| 6.3      | Vad är skyddsvärt? – Debatten fortsätter .....                                                 | 62        |
| <b>7</b> | <b>Försörjningsberedskap som ödesfråga – och<br/>forskningsområde.....</b>                     | <b>65</b> |
|          | <b>Referenser .....</b>                                                                        | <b>68</b> |



# 1 Inledning

I Sverige finns sedan 2020 års totalförsvarsbeslut ett uttalat mål om att det civila försvaret ska ”upprätthålla en nödvändig försörjning”.<sup>1</sup> Flertalet utredningar pågår som syftar till att konkretisera innebörden av detta mål.<sup>2</sup> Parallellt med den svenska totalförsvarsuppbyggnaden tas också nya beredskapsinitiativ på EU-nivå som i flera fall har tydliga försörjningsrelaterade aspekter. Detta gäller inte minst konceptet ”strategisk autonomi”, ett omdebatterat men alltmer etablerat begrepp som bland annat syftar till att stärka EU:s resiliens och handlingskapacitet.

Frågan om hur det svenska civila försvaret kommer att påverkas av EU:s beredskapsutveckling är komplex eftersom båda systemen är under uppbyggnad och därmed utgör rörliga mål för analys och jämförelser. Det rör sig dessutom inte om åtskilda system. Som medlemsstat integrerar Sverige EU:s förordningar etc. i den egna lagstiftningen. Normalt sett brukar denna typ av utvecklingsarbete ske i maklig takt men tydliga tecken finns på att EU har ökat tempot när det gäller de säkerhetsrelaterade initiativen: I officiella EU-dokument talas till och med om att accelererande negativa trender kräver att vår respons också accelererar.<sup>3</sup> En viktig motor i EU:s intensifierade arbete med att stärka Unionens motståndskraft är konceptet strategisk autonomi. I denna rapport presenteras en analys av detta koncept med fokus på EU-initiativ relaterade till försörjningsförmåga. Analysen har gjorts ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv med särskilt beaktande av Sveriges pågående återuppbyggnad av en nationell försörjningsberedskap.

Rapporten har tillkommit som en del av FOI:s kunskapssatsning på civilt försvar under 2022 inom ramen för delprojektet *Ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap*.

## 1.1 Bakgrund: Gamla och nya vägval

När Sverige blev medlem i EU 1995 möttes i försörjningsberedskapshänseende två extremer: Sverige hade under flera decennier byggt upp ett mycket omfattande så kallat ekonomiskt försvar som del av totalförsvaret medan försörjningsberedskap överhuvudtaget inte fanns med på EU:s agenda. Däremot fanns, som svenska beredskapsmyndigheter noterade, EU-regler som tycktes *hindra* upprätthållandet av en nationell försörjningsberedskap, en tolkning som dock inte delades av

---

<sup>1</sup> Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89.

<sup>2</sup> *Kommittédirektiv Nationell samordning av försörjningsberedskapen*, den 2 september 2021; Dir. 2022:33, *Kommittédirektiv: En ny livsmedelsberedskap*, den 28 april 2022; *Kommittédirektiv: Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin*, Dir. 2022:72.

<sup>3</sup> EU (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence*, s. 4.



Finland.<sup>4</sup> Frågan om den svenska försörjningsberedskapens framtid blev snart en icke-fråga när regeringen till slut år 2001 slog fast att nationella beredskapsåtgärder på försörjningsområdet inte längre var nödvändiga då EU-marknaden skulle vara ”det för Sverige relevanta försörjningsområdet”.<sup>5</sup>

Tryggt inlemmad i en stor europeisk marknad med fria varuflöden antogs alltså Sveriges utsatthet för försörjningsrelaterade störningar ha minskat kraftigt efter inträdet i EU. Men som bedömare också noterade under 1990-talet hade försörjningsläget utifrån ett beredskapsperspektiv inte förbättrats på alla områden, eftersom EU i sin tur var nettoimportör av åtskilliga varor, som t.ex. oljor, ammoniak, strategiska metaller, läkemedelssubstanser och flygplansreservdelar.<sup>6</sup> Blev det brist på sådana varor skulle i teorin hela EU kunna få försörjningsproblem i en kris.

Denna risk stod inte i centrum för EU:s intressen vid denna tid, men på senare år, mot bakgrund av ökad geoeconomisk stormaktsrivalitet och erfarenheterna av coronapandemin, har intresset för försörjningsfrågor och asymmetriska handelsberoenden ökat i EU-sammanhang. Rysslands invasion av Ukraina har dessutom utgjort en omskakande påminnelse om konsekvenserna av anfallskrig liksom de säkerhetspolitiska aspekterna av Europas ryska energiberoenden. Under rubriken ”Europas geopolitiska uppvaknande” konstaterade EU:s vice ordföranden/den höga representanten Josep Borrell i mars 2022 att kriget mot Ukraina har gjort det tydligt ”att vi lever i en tid av rå maktpolitik där allt kan användas som vapen” och betonade att EU nu måste omvandla detta geopolitiska uppvaknande till ”en mer permanent strategisk hållning”.<sup>7</sup>

En viktig komponent i utvecklingen av EU:s strategiska hållning handlar om försörjningssäkerhet och den relaterade policyutvecklingen kopplat till EU:s mål om att uppnå större strategisk autonomi på olika områden, inklusive industri och handel. Till exempel förklaras i EU:s industristrategi att strategisk autonomi handlar om en vilja att minska unionens beroenden av andra för tillgången till särskilt strategiska varor.<sup>8</sup> En farhåga som väckts av flera medlemsländer, däribland Sverige, är att idéerna om ökad strategisk autonomi skulle kunna leda till

---

<sup>4</sup> ÖCB (1991), *Svenskt medlemskap i EG: Konsekvenser för försörjningsberedskapen*; ÖCB (1998), *Kontrollstation 1999: Vissa försörjningsberedskapsfrågor*, s. 29.

<sup>5</sup> Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 177. Om EU-medlemskapet och försörjningsberedskapen, se Wilhelm Agrell (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*, Malmö, s. 158; Ann-Sofie Stenérus Dover & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, FOI-R--5174--SE, s. 27–28.

<sup>6</sup> ÖCB (1998), *Kontrollstation 1999*, s. 3.

<sup>7</sup> EU (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, s. 4. [egen översättning].

<sup>8</sup> Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen. En ny industristrategi för EU*, COM(2020) 102 final av den 10 mars 2020, s. 13: ”EU:s strategiska oberoende är en fråga om att minska beroendet av andra för det vi behöver mest: viktiga material och tekniker, livsmedel, infrastruktur, säkerhet och andra strategiska områden.”

protektionistiska tendenser liksom en försvagad transatlantisk länk. Samtidigt har de senaste årens stora kriser och gränsöverskridande hotbilder, från pandemi och klimathot till hybridkrigföring och nu invasionskrig i EU:s direkta närområde, skapat en större enighet om att EU på något sätt måste förhålla sig till hur man vill kunna agera i en alltmer konfliktfylld omvärld.

## 1.2 *Strategic Autonomy* – översättning och kunskapsbehov

Europeiska kommissionens beskrivningar av konceptet strategisk autonomi hänvisar ofta till *beroenden*, i meningen känsliga, kritiska eller riskfyllda sådana. Avsikten med den eftersträlvade autonomin är att sådana beroenden ska minskas. På svenska har *strategic autonomy* (*autonomie stratégique* på franska) rentav översatts till ”strategiskt oberoende”. Ordvalet är något olyckligt då oberoende kan associeras till autarki (dvs. isolerad självförsörjning) medan autonomi i detta fall snarare bör hänföras till idéer om självbestämmande.

I EU:s officiella dokument anges heller inget generellt mål om att bli ”oberoende” (i meningen att helt kapa banden och eliminera beroenden till andra), men däremot att stärka EU:s handlingsfrihet och möjligheter att hantera och reducera riskfyllda beroenden. Mot denna bakgrund har argument framförts att strategisk autonomi bör skiljas från idéer om oberoende, som beskrivs som ett varken realistiskt eller önskvärt mål.<sup>9</sup> Av dessa skäl används i denna rapport *strategisk autonomi* som översättning av ”strategic autonomy” snarare än strategiskt oberoende.<sup>10</sup> Dock bör tilläggas att EU faktiskt också har vissa mål om oberoende: Mot bakgrund av Rysslands invasion av Ukraina finns till exempel målet om att bli oberoende av rysk energi (se nedan, avsnitt 1.4).

Innebörden av strategisk autonomi, liksom vilken grad och typ av autonomi som EU och därmed Sverige borde eftersträva på områden som exempelvis hälsa, handel och industri, är just nu en fråga som diskuteras och processas inom EU:s olika institutioner och tankesmedjor. Bland annat handlar detta analysarbete, som Björn Fägersten har påpekat, om att definiera vad som är strategiskt och skyddsvärt. Fägersten framhåller i sammanhanget vikten av att Sveriges säkerhetsstrategi (som är under omarbetning) relaterar både till vad som är skyddsvärt i en svensk kontext och till hur geoeconomiska intressen kan säkras på europeisk nivå.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Niklas Helwig (ed.), *Strategic autonomy and the transformation of the EU: New agendas for security, diplomacy, trade and technology*, FIIA Report 67, April 2021, s. 22; Björn Fägersten (2020), *Sverige och Europas autonomi*; <https://europakommentaren.eu/2020/11/02/sverige-och-europas-autonomi/>, läst 2022-08-22.

<sup>10</sup> I citat från officiella EU-dokument som publicerats på svenska kommer ”strategiskt oberoende” att förekomma.

<sup>11</sup> Fägersten (2020), *Sverige och Europas autonomi*.

Kunskapsbehov i en vidare mening diskuteras av Katarina Engberg i en analys av EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige, utgiven av Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS). Engberg, som uppmärksammar att det finns en intressant dynamik mellan pågående svensk totalförsvarsutveckling och EU:s arbete med att förbättra krisberedskapen, påpekar att även om EU inte ställt sig uppgiften att utveckla ett ”civilt försvar” utgör utvecklingen mot EU:s dubbla säkerhets- och försvarsunion ”i viktiga avseenden en återspeglning av ett totalförsvarstänkande”.<sup>12</sup> Mot denna bakgrund framhålls att det finns behov av att djupare analysera hur EU:s olika beredskapsinitiativ kommer att påverka svensk krisberedskap och civilt försvar. I denna rapport ges flera exempel på att sådana behov finns, både vad gäller strategi- och policyutveckling och vad gäller implementering av europeiska respektive nationella beredskapsåtgärder.

### 1.3 Syfte och avgränsning

Genom den Europeiska kommissionens betoning på vikten av försörjningsfrågor och säkrandet av kritiska resurser tycks strategisk autonomi ha flera beröringspunkter med de försörjningsfrågor som nu utreds och diskuteras i Sverige. Vilka beröringspunkter är då dessa och hur kan vi relatera beredskapsutvecklingen i Sverige till EU:s autonomistategier? Ett problem när policyutvecklingen i Bryssel respektive Stockholm ska jämföras är att jämförbara begrepp ofta saknas eller är besvärliga att översätta – som till exempel EU-begreppet autonomi eller det svenska konceptet civilt försvar som inte finns i EU.<sup>13</sup> Dessutom är varken försörjningsberedskap eller det äldre svenska begreppet ekonomiskt försvar helt enkla att översätta. Mot denna bakgrund ägnas i denna rapport relativt stort utrymme till att följa och förklara de olika begreppens betydelse.

Rapportens syfte är att ge en kunskapsöversikt av pågående utveckling med utgångspunkt i EU-konceptet strategisk autonomi liksom att identifiera frågor av relevans för svensk beredskapsutveckling som är betjänta av vidare forskning och fördjupade analyser. Den centrala frågeställning som har ledsagat studien handlar om vilka likheter och skillnader som finns mellan EU-konceptet strategisk autonomi och de svenska beredskapsbegreppen ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap (som introduceras närmare i kapitel 2).

Som grund för analysen har en omfattande empiri undersökts med avseende på såväl officiella EU-dokument som historiskt källmaterial rörande det svenska ekonomiska försvaret liksom nutida utredningar och analyser av Sveriges försörjningsberedskap. En brasklapp i sammanhanget är att officiella EU-dokument inte nödvändigtvis fångar bakomliggande politiska drivkrafter på nationell nivå.

<sup>12</sup> Katarina Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, SIEPS Mars 2022:6epa, s. 13.

<sup>13</sup> Visserligen har EU en så kallad civilskyddsmekanism (*civil protection mechanism*), men denna är inte kopplad till ett territoriellt försvar såsom det svenska civila försvaret är en del av ett totalförsvar bestående av en militär respektive civil del.

Visserligen ges i denna studie en översikt av skillnader och spänningar mellan olika länders syn på strategisk autonomi men för den som är intresserad av ett specifikt lands förhållningssätt eller drivkrafter rekommenderas fördjupade analyser.

Begreppet strategisk autonomi används i EU på många policyområden men i denna rapport fokuseras på försörjningsberedskapsaspekterna av EU:s nya handels- och industristrategier. I synnerhet den uppdaterade industristrategin speglar målsättningar som i det tidigare svenska ekonomiska försvaret fanns inom ramen för den industriella beredskapen, också benämnd industriell försörjning. I detta sammanhang bör påpekas att syftet med denna typ av ”industriell” beredskap i det svenska totalförsvaret inte handlade om att stödja industrin *per se*, utan om att säkerställa tillgänglighet av kritiska produkter inom olika sektorer, exempelvis sjukvårdsmateriel till hälso- och sjukvården.<sup>14</sup> Därigenom kommer rapporten indirekt att beröra många olika sektorer och områden även om EU:s sektorsspecifika strategier här inte kan tas upp i sin helhet (några exempel ges dock i nästa avsnitt). För att komplicera saken tillkommer dessutom Natos utvecklingsarbeten som Sverige också har en relation till: Bland annat finns Natos så kallade sju civila förmågor från 2017 nämnda i raminstruktionen för det svenska beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF.<sup>15</sup> Dessa finns närmare beskrivna i FOI-rapporten *Nato och svensk civil beredskap*.<sup>16</sup>

## 1.4 EU:s försörjningsrelaterade beredskapsutveckling

Förutom nya handels- och industristrategier (som beskrivs närmare i kapitel 5) har Europeiska kommissionen nyligen tagit fram nya beredskapsstrategier inom livsmedels- respektive hälso- och sjukvårdssektorerna. På temat livsmedelsberedskap presenterade Europeiska kommissionen i november 2021 en *Beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider*.<sup>17</sup> Planen beskriver bland annat en mekanism för beredskap och insatser i samband med livsmedelsförsörjningskriser som ska kunna aktiveras i akuta krislägen. Den 23 mars 2022 lade kommissionen även fram ett meddelande om livsmedelsförsörjningen och motståndskraften i livsmedelssystemen som inleds med en beskrivning av hur Rysslands invasion av Ukraina påverkar jordbruksmarknaderna.<sup>18</sup> Meddelandet, som bland annat beskriver vikten av att säkerställa

<sup>14</sup> Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, s. 199.

<sup>15</sup> Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, s. 13.

<sup>16</sup> Daniel Jonsson & Ester Veibäck (2020), *Nato och svensk civil beredskap – Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*, FOI-R--4937--SE.

<sup>17</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider*, COM (2021) 689 final av den 12 november 2021. Se också Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, s. 7.

<sup>18</sup> Europeiska kommissionen (2022), *Meddelande om livsmedelsförsörjningen och motståndskraften i livsmedelssystemen*, COM(2022), 133 final av den 23 mars 2022.

livsmedelssystemets motståndskraft och återhämtningsförmåga (resiliens), sammanfattar ett antal konkreta åtgärder som aviserats i syfte att stabilisera jordbruksmarknaden och stötta jordbruket för att anpassa sig till en ny situation.<sup>19</sup>

Erfarenheterna av pandemin ledde 2022 också till aktiveringen av den nya Myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser, Hera (*The European Health Emergency Preparedness and Response Authority*). Myndigheten, som inte är självständig utan utgör en del av kommissionen, har till uppgift att samordna åtgärder för att kunna hantera hälsokriser snabbt och effektivt.<sup>20</sup> En annan åtgärd som vidtagits med anledning av covid-19 är etableringen av vissa gemensamma beredskapslager för sjukvårdsmateriel och medicinsk utrustning.<sup>21</sup> Sverige är ett av sex länder som har i uppdrag att ansvara för EU:s beredskapslager för sjukvårdsmateriel inom ramen för *rescEU* som är en del av EU:s civilskyddsmekanism.<sup>22</sup> *RescEU* utgör en gemensam insats- och beredskapskapacitet för medlemsstaterna, där också brandbekämpningsflygplan och helikoptrar ingår. Sjukvårdslagret i Sverige, som ligger i Kristinehamn och upprätthålls av MSB, innehåller bland annat personlig skyddsutrustning såsom ventilatorer, ansiktsmasker och skyddsrockar. Materielen ska kunna användas i stora kriser när EU-ländernas egna resurser inte täcker behoven.

Som beskrivs av MSB har myndigheten också ett sedan 2018 redan pågående samarbete med Europeiska kommissionen inom strategisk lagerverksamhet då även EU:s logistiktjänst finns i Kristinehamn. Uppdraget går under namnet *Common Security and Defence Policy (CSDP) Warehouse II* och omfattar inköp, transporter och lagerhållning av strategiska produkter. Materiel som MSB lagerhåller inom uppdraget är bland annat säkerhetsutrustning, sjukvårdsmateriel, IT-utrustning, satellittelefoner, läkemedel och hjälmar.<sup>23</sup> I uppdraget ingår ansvar för alla transporter till, från och mellan insatser som EU bedriver runt om i världen.

På energiområdet finns sedan 2015 en strategi för EU:s energiunion där energisäkerhet ingår som ett fokusområde.<sup>24</sup> Denna strategi följs löpande upp med så kallade *State of the Energy Union Reports* varav den senaste publicerades den 26 oktober 2021. Mot bakgrund av Rysslands invasion av Ukraina har EU infört omfattande sanktioner mot Ryssland<sup>25</sup> och den Europeiska kommissionen lade den 8 mars 2022 fram en färdplan för att göra EU oberoende av ryska fossila bränslen

---

<sup>19</sup> Regeringskansliet (2022), *Faktapromemoria 2021/22:FPM77*.

<sup>20</sup> Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, s. 6.

<sup>21</sup> Sammanfattat i Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, s. 48-49.

<sup>22</sup> MSB ansvarar för lagerhållningen i Sverige tillsammans med Socialstyrelsen och FMV. Beslut om uttag ur lagret fattas av EU-kommissionen. Se <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/internationella-insatser/civil-krishantering/eus-beredskapslager-for-sjukvardsmateriel/>, läst 2022-05-02.

<sup>23</sup> Se <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/internationella-insatser/civil-krishantering/eus-logistiktjanst-for-civila-krishanteringsinsatser/>, läst 2022-05-02.

<sup>24</sup> Europeiska kommissionen (2015), *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, COM/2015/080.

<sup>25</sup> Andreas Johnson & Susanne Oxenstierna (2022), *Sanktioner mot Ryssland*, FOI Memo 7819.

före år 2030.<sup>26</sup> Åtgärder vidtas också för hantering av energisituationen vintern 2022/23.<sup>27</sup> EU har bland annat ingått ett energipartnerskap med USA, och enskilda länder har ingått avtal med alternativa leverantörer. Åtgärderna anses brådskande mot bakgrund av pågående sanktioner liksom att Ryssland redan använt det så kallade energivapnet mot länder i EU.<sup>28</sup>

En omfattande kategori av åtgärder handlar om säkrandet av kontroll över kritiska funktioner och försörjningsresurser, såväl fysiska sådana som cybersystem. På detta område finns ett flertal nya EU-förordningar och direktiv som ställer ökade krav på säkerhet och kontroll. Några vanliga förkortningar i sammanhanget är FDI (*Foreign Direct Investment*), dvs. förordningen om utländska direktinvesteringar; NIS2-direktivet om cyberresiliens och en hög gemensam säkerhetsnivå i hela unionen, och CER (*Critical Entities Resilience*) som är ett direktiv under beredning gällande resiliens inom kritiska entiteter.<sup>29</sup> Tilläggas kan också EU:s utveckling av satellitsystemet Galileo PRS som när det är i drift kommer att kunna erbjuda krypterade tjänster (*Public Regulated Service*) för samhällsviktiga aktörer.

Sammanfattningsvis pågår försörjningsrelaterad beredskapsutveckling inom EU på flera områden och utifrån olika perspektiv, såväl avseende varu- och energiförsörjning som skydd av försörjningsviktig infrastruktur. Dessutom tillkommer inom ramen för utvecklingen av ökad autonomi en mer strategisk förmågeutveckling som avser att skydda EU:s försörjningsförmåga på längre sikt. Initiativ på detta område görs framför allt inom ramen för EU:s handels- och industristrategier (som introduceras närmare i kapitel 5).

## 1.5 Läsanvisning

Denna rapport introducerar dels EU-konceptet strategisk autonomi, dels de svenska beredskapsbegreppen ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap. Den jämförande analysen presenteras och sammanfattas huvudsakligen i kapitel 6. Perspektiv på försörjningsberedskap ur ett svenskt perspektiv ges främst i kapitel 2 där begreppen försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar förklaras.

Perspektiv på försörjningsberedskap ur ett EU-perspektiv ges på följande platser i rapporten: EU-begreppet strategisk autonomi presenteras i kapitel 3 med fokus på debatter, kritik och relaterade begrepp. I kapitel 4 ges exempel på hur strategisk

<sup>26</sup> Europeiska kommissionen (2022), *REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy*, se pressmeddelande från den 8 mars 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1511](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511), läst 2022-05-02.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Om Tysklands energiberoenden, se Alina Engström (2022), *Tysk-rysk energirelation till ända?*, FOI Memo 7873

<sup>29</sup> För en översikt och bakgrund till dessa direktiv, se Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*.

autonomi anförts som svar på olika hotbilder. I kapitel 5 ges fördjupade beskrivningar av EU:s industri- och handelsstrategier samt hur konceptet öppen strategisk autonomi underbygger dessa. I kapitel 6 presenteras en övergripande jämförelse mellan försörjningsberedskap i Sverige respektive på EU-nivå. Rapporten avslutas med en sammanfattande reflektion över fortsatta kunskapsbehov och försörjningsberedskap som forskningsområde.

## 2 Försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar – en introduktion till begreppen

För att kunna jämföra den försörjningsberedskap som byggs upp nationellt i Sverige med motsvarande initiativ på EU-nivå behöver vi först ringa in vad vi menar med begreppet försörjningsberedskap och hur detta håller på att fyllas med innehåll. Eftersom den nationella försörjningsberedskapens framtida utformning är svåröverblickbar, då den just nu är föremål för flertalet utredningar, beskrivs även innebörden av det tidigare begreppet ekonomiskt försvar som i Sverige utgjorde en väldefinierad gren av totalförsvaret under det kalla kriget. I rapportens avslutande kapitel diskuteras frågan om huruvida EU:s sammanvägda insatser ser ut att vara på väg mot ett brett ekonomiskt försvar snarare än en mer avgränsad försörjningsberedskap.

### 2.1 Försörjningsberedskap

Försörjningsberedskap – ett begrepp som i Sverige idag inte är formellt fastställt eller definierat – associeras i allmänhet med planer för att säkra försörjningen av varor som är nödvändiga för befolkningens överlevnad, som till exempel livsmedel och läkemedel.<sup>30</sup> I FOI:s förstudie till utredningen om en nationellt samordnad försörjningsberedskap konstaterades dock att flera ytterligare sektorer historiskt sett har ingått i denna del av totalförsvaret, som exempelvis energiförsörjning (elkraft och drivmedel), transporter, försörjning med industrivaror, arbetskraft (personalförsörjning) och utrikeshandel.<sup>31</sup> Dessa försörjningsviktiga områden har i sin tur setts som beroende av en rad andra kritiska sektorer såsom betaltjänster, finansiella tjänster, socialförsäkringar och skatteväsendet (liksom numera även digitala tjänster och elektronisk kommunikation). Utan att ta ställning till hur försörjningsberedskap i framtiden bör avgränsas eller definieras användes i förstudien följande arbetsdefinition av begreppet:<sup>32</sup>

Försörjningsberedskap är förmågan att i kris- och krigssituationer 1) förse befolkningen med de varor och tjänster som behövs för dess fortlevnad och 2) förse samhällsviktiga verksamheter med de varor och tjänster som behövs för deras funktionalitet.

<sup>30</sup> Vanligt förekommande bland annat i rapporteringen under coronapandemin.

<sup>31</sup> Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*.

<sup>32</sup> Arbetsdefinitionen hämtades från FOI:s studie om beredskapslagring från 2019. Se Ann-Sofie Stenérus Dover, Anders Odell, Per Larsson & Johan Lindgren (2019), *Beredskapslagring – En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*. FOI-R--4644-SE.



Sedan totalförsvarsplaneringen i stort återupptogs 2015 har många sektorsvisa analyser<sup>33</sup> gjorts med bäring på försörjningsfrågor. En betydelsefull statlig utredning som presenterat sina resultat är utredningen om en stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19).<sup>34</sup> Utredningen om en nationellt samordnad försörjningsberedskap tillsattes i september 2021 och ska redovisas i maj 2023.<sup>35</sup> Utredaren ska ge förslag till organisation av den nationella samordningen liksom principer för finansiering av den övergripande försörjningsberedskapen. Den 29 april 2022 aviserades också en utredning om livsmedelsberedskapen med motiveringen att denna behöver byggas upp för att livsmedelsförsörjningen ska kunna tryggas inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader där logistikflödena med omvärlden är begränsade. Enligt direktivet ska utredningen föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan.<sup>36</sup> Dessutom har också nyligen en utredning gällande försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin tillsatts.<sup>37</sup>

Mot bakgrund av kriget i Ukraina och det försämrade säkerhetsläget i Sveriges närområde har därutöver en rad nya mer specifika uppdrag från regeringen tillkommit, som i flera fall handlar om olika typer av kartläggningar av strategiska produkter eller insatsvaror: Exempelvis har Socialstyrelsen fått i uppdrag att identifiera och sammanställa behovet av kritiska läkemedel, Trafikverket ska identifiera vilka strategiska insatsvaror som behövs för att myndigheten ska kunna uppfylla sina åtaganden med att bygga, underhålla och driva statliga vägar och järnvägar, Kemikalieinspektionen ska kartlägga och analysera tillgången till kemikalier för vattenrening, Läkemedelsverket ska genomföra en kartläggning av Sveriges produktion av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter och så vidare.

Förutom denna typ av kartläggningar har regeringen även beslutat om uppdrag som gäller skyddet av olika samhällsviktiga verksamheter och hur dessa kan stärka sin robusthet: Exempelvis ska Finansinspektion ta fram åtgärdsförslag för att stärka finanssektorns motståndskraft mot cyberangrepp och Försäkringskassan ska analysera och redovisa hur utbetalningar från socialförsäkringen kan säkerställas i händelse av krig och krigsfara. För fler exempel, se box 1.

---

<sup>33</sup> För en översikt, se FOI:s nämnda förstudie om nationell försörjningsberedskap, Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, FOI-R--5174--SE.

<sup>34</sup> SOU 2021:19, *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården del 1 och del 2*.

<sup>35</sup> *Kommittédirektiv: Nationell samordning av försörjningsberedskapen*, Dir. 2021:65. Flera redan genomförda större utredningar har betydelse för denna utredning, bland andra *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) och FOI:s nämnda förstudie *Nationell försörjningsberedskap*.

<sup>36</sup> *Kommittédirektiv: En ny livsmedelsberedskap*, Dir. 2022:33. Betänkandet ska lämnas till regeringen den 1 december 2023.

<sup>37</sup> *Kommittédirektiv: Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin*, Dir. 2022:72. Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

**Box 1.** Nyare kartläggningsuppdrag inom försörjningsberedskap (urval av regeringsuppdrag)

- Uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten att kartlägga vattenförekomster utifrån ett sårbarhetsperspektiv (N2021/03080).
- Uppdrag till Kemikalieinspektionen att kartlägga och analysera tillgången till kemikalier för vattenrening som led i att öka förutsättningarna för en robust dricksvattenproduktion och avloppshantering (N2021/02991).
- Uppdrag till Läkemedelsverket att genomföra en kartläggning av Sveriges produktion av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter. (S2022/00453)
- Uppdrag till Läkemedelsverket om omvärldsbevakning i fråga om tillgång på läkemedel och medicintekniska produkter i syfte att förebygga och hantera bristsituationer (S2022/01264).
- Uppdrag till Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten att göra en förstudie inför framtagandet av en nationell lägesbild över tillgången till läkemedel och medicintekniska produkter (S2022/01265).
- Uppdrag till Socialstyrelsen att identifiera och sammanställa de mest kritiska läkemedel som behövs inom sjukvården och tandvården vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig (S2022/01940).
- Uppdrag till Finansinspektion att ta fram åtgärdsförslag för att stärka finanssektorns motståndskraft mot cyberangrepp.
- Uppdrag till Försäkringskassan att analysera och redovisa hur utbetalningar från socialförsäkringen kan säkerställas i händelse av krig och krigsfara.
- Uppdrag till Trafikverket att redovisa och lämna förslag till hur tillgången till strategiska insatsvaror säkerställs och kan utvecklas i verksamheten (I2022/00692).
- Uppdrag till särskild utredare att kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs (Dir. 2022:72)

Vilka hotbilder mot den svenska försörjningsförmågan ska då dessa utredningar ta i beaktande? Utredningsdirektiven motiveras i allmänhet med ”det försämrade säkerhetsläget” och anges vanligen syfta till att stärka förmågan inför ”fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig”.<sup>38</sup> Formellt sett finns inga mer långsiktigt fastslagna planeringsgrundande eller dimensionerande hotbilder angivna för just försörjningsberedskapen, förutom de mer allmänt hållna riktlinjer som ges i 2020 års totalförsvarsbeslut. Försörjningsberedskap lyfts dock fram som ett prioriterat fokusområde i Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma handlingsplan *Handlingskraft*.<sup>39</sup> På uppdrag av MSB har också ett antal grundscenarier beskrivits av FOI i rapporten *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap*.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Se t.ex. uppdragsbeskrivningen till Socialstyrelsen den 12 april 2022 (diarienummer: S2022/01939), <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2022/04/uppdrag-att-ytterligare-starka-beredskapsarbetet-med-anledning-av-det-forsamrade-sakerhetslaget/>.

<sup>39</sup> Försvarsmakten och MSB (2021), *Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-I 7683:2; MSB2020-I6261-3.

<sup>40</sup> Erika Öhlund, Beatrice Reichel & Johan Lindgren (2021), *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap: Med exempel på beredskapsåtgärder*, FOI-R--5144--SE.

De tre grundscenarierna, *global handelskonflikt*, *hybrida hot* respektive *höjd beredskap och väpnat angrepp*, åtföljdes i rapporten av ett antal exempel på typ-händelser och beredskapsåtgärder.

Till sist bör det påpekas att initiativ för att stärka försörjningsberedskapen inte enbart utgår från statligt håll: Ett samarbete pågår också mellan näringslivet och MSB på temat flexibel beredskap som fokuserar på omställning och möjligheten till inhemsk flexibel produktion.<sup>41</sup> Utöver dessa nationella initiativ tillkommer olika typer av säkerhetsrelaterade EU-förordningar av relevans inte minst för det långsiktiga skyddet av försörjningsviktiga resurser, som till exempel förordningen om utländska direktinvesteringar.<sup>42</sup> Som beskrivs närmare i den senare delen av denna rapport pågår även på EU-nivå strategiska kartläggningar av olika slag (av kritiska importvaror, känsliga beroenden osv.) vars intentioner och målsättningar de nyare svenska initiativen på många sätt återspeglar.

## 2.2 Ekonomiskt försvar

Hur försörjningsberedskapens innehåll närmare beskrivs och avgränsas beror ytterst på hur man ser på dess syfte. Sveriges tidigare försörjningsberedskap inom ramen för totalförsvaret betraktades som en viktig del av försvars- och säkerhetspolitiken vilket speglades i benämningen ”ekonomiskt försvar”: För att totalförsvaret som helhet skulle vara trovärdigt och skapa tröskleffekt fick den svenska försörjningsförmågan inte utgöra en svag länk som inbjöd angripare till att utöva påtryckningar och hot. Det gällde helt enkelt att undvika att landet kom i ett ”sådant beroendeförhållande till främmande makt att detta kan utnyttjas för att kräva politiska eller militära favörer.”<sup>43</sup>

Vad gällde varuförsörjningen fanns därför en planering inte endast för försörjningen av varor av betydelse för befolkningens överlevnad utan även för vissa typer av strategiska råvaror (som t.ex. metaller) och insatsvaror. Utspridda över landet fanns ca 800 förråd innehållande alltifrån processkemikalier för vattenrening till syntetgummi, tvål, metaller, torrbatterier, maskiner, reservdelar, verktyg med mera.<sup>44</sup> Motsvarande planering fanns för sjukvården, med hemliga läkemedelslager, ”skuggfabriker” med tablettmaskiner i malpåse, särskilda beredskaps-sjukhus och skolor förberedda att omvandlas till vårdannex osv.

---

<sup>41</sup> Erika Öhlund, Christoffer Wedebrand & Lotta Ryghammar (2022), *Flexibel beredskap: En inledande analys av ett koncept för att ställa om industriproduktionen i Sverige under kriser och krig*, FOI-R--5351--SE. Se även debattartikel, <https://www.di.se/debatt/debatt-2022-blir-beredskapens-ar/>, läst 2022-08-04.

<sup>42</sup> Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, s. 10.

<sup>43</sup> ÖEF (1973), *Vår folkförsörjning*. Se även SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitik: Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*, s. 112.

<sup>44</sup> ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, 1976:3-4, s. 4; ÖEF (1970), ”Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten”, Stockholm, s. 20.

Energiberedskapen utgjorde ytterligare en central del av det ekonomiska försvaret, vilket bland annat innebar utbyggnaden av stora bergrum som fylldes med olja och andra bränslen.<sup>45</sup> Den internationella oljekrisen 1973/74, som i Sverige föranledde ransonering av olja och bensin, underströk ytterligare insikten om de sårbarheter som skapats genom landets mycket stora oljeberoende.<sup>46</sup> I totalförsvarskretsar diskuterades vid denna tid hur Sverige, som ett litet importberoende land, skulle kunna hantera olika slags scenarier med ekonomisk krigföring, på 1970-exemplifierat med ”vägran att befatta sig med svenska varor, avbrott i utvecklings- och produktionssamarbete, stopp i leveranser av råvaror, komponenter och reservdelar till svensk industri”.<sup>47</sup> Förutom sådana angrepp riktade specifikt mot Sverige växte oron också för att Sverige *indirekt* skulle kunna drabbas av olika typer av internationella konflikter och handelsstörningar, vilket oljekrisen var ett exempel på.

Oljekrisen gav i Sverige till och med upphov till formuleringen av en ny hotbild – fredskrisen. Denna definierades som ett läge ”då normal fredsstandard inte kan upprätthållas i produktion, sysselsättning, export och konsumtion på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld.”<sup>48</sup> Betydande extra medel tillfördes det ekonomiska försvaret under slutet av 1970-talet för att stärka beredskapen för fredskriser, medel som bland annat användes till utökad lagerhållning av olika typer av strategiska varor.<sup>49</sup>

Lagerhållning utgjorde samtidigt bara en del av det ekonomiska försvarets uppgifter. Förutom denna materiella beredskap skulle det ekonomiska försvaret också säkerställa och hålla levande en rad olika förmågor och strukturer: Till exempel strukturer för ledning i kris, samarbete och övningar med näringslivet, driftvärn och skydd av viktig infrastruktur, reparationsberedskap, förberedelser för produktionsomställning och så vidare.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Camilla Eriksson & Jenny Ingemarsdotter, ”Bergkunskap i totalförsvarets tjänst: Om skifferoljans och bergrumslagringens betydelse för Sveriges beredskap”, *Geografiska Notiser* 2019:77.

<sup>46</sup> Sverige var vid denna tid ett av världens mest oljeberoende länder – 75 procent av landets totala energibehov 1973 utgjordes av olja. Evert Vedung & Dan Hansén (2019), ”Oljekrisen 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, Årgång 121, 2019 /4, s. 649.

<sup>47</sup> Olsson 1977, *Folkförsörjningen under kriser och krig*, s. 32

<sup>48</sup> Prop. 1976/77:74, *Inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling*, s. 51. Om införandet av begreppet fredskris, se även Agrell (2016), *Det säkra landet?*, s. 153.

<sup>49</sup> SvD (1974), ”Ny avvägning av totalförsvaret: Ekonomiska beredskapen stärks”, *Svenska dagbladet*, den 3 april 1974, s. 26. I 1977 års försvarsbeslut beskrevs förstärkningen av försörjningsberedskapen på följande sätt (Prop. 1976/77:74, s. 2): ”För det ekonomiska försvaret föreslås en kraftig förstärkning av försörjningsberedskapen mot avspärning och krig innebärande såväl en utökad beredskapslagring av råvaror, halvfabrikat och färdigprodukter som en förstärkning av den administrativa beredskapen bl. a. inom transportområdet. Försörjningsberedskapen mot fredskriser föreslås bli förstärkt bl. a. genom utökad beredskapslagring av oljor. [...] För det ekonomiska försvaret anges översiktligt för perioden 1977/78-1981/82 en planeringsram om ca 6 300 milj. kr. över statsbudgeten och oljelagringsfonden. Härav utgör ca 2 700 milj. kr. investeringar för fredskrislagring.”

<sup>50</sup> Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*.

Det ekonomiska försvaret har beskrivits på lite olika sätt över tid men en röd tråd har handlat om näringslivets roll som bas för Sveriges välstånd och försörjningsförmåga.<sup>51</sup> I informationsbroschyrer om totalförsvaret hände det att det ekonomiska försvaret helt enkelt beskrevs som ”ett samlingsbegrepp för hur näringslivet skall anpassa sig till ändrade förhållanden i kriser och krig.”<sup>52</sup> ÖEF<sup>53</sup>, den centrala myndigheten för det ekonomiska försvaret 1962-1986 med uppdrag att samordna det ekonomiska försvarets många myndigheter och aktörer, tog också fram mer specifika målformuleringar, här ett exempel från 1970-talet som antogs i 1977 års försvarsbeslut:

Det ekonomiska försvaret skall, med en efter förhållandena anpassad försörjningsstandard, trygga försörjningen för det svenska samhället, om vi helt eller delvis blir hänvisade till egna försörjningsresurser. Tillgången på oundgängligen nödvändiga förnödenheter och tjänster skall säkerställas genom en väl avvägd beredskap mellan de olika försörjningsområdena.<sup>54</sup>

Ofta användes begreppet ekonomiskt försvar synonymt med försörjningsberedskap. Dock gjordes ibland försök att särskilja begreppen, som till exempel i 1982 års försvarsbeslut: Medan försörjningsberedskap förklarades vara landets samlade försörjningsförmåga vid kriser och krig, som byggde på det fredstida samhällets resurser och omställningsförmåga, avsåg det ekonomiska försvaret de ”kompletterande beredskapsåtgärder” som behövdes för att säkerställa denna förmåga.<sup>55</sup> Sådana kompletterande åtgärder kunde avse beredskapslagring, förberedelser för produktionsomställning, övningar, krishandelsavtal osv.<sup>56</sup>

En bakgrund till att begreppet *ekonomiskt försvar* (snarare än ekonomisk beredskap eller försörjningsberedskap) ansågs lämpligt var att ordet försvar signalerade att detta var en viktig och naturlig del av totalförsvaret. Vid sidan av det militära försvaret, civilförsvaret och det psykologiska försvaret beskrevs det ekonomiska försvaret under det kalla kriget som en av totalförsvarets fyra hörnpelare.<sup>57</sup> När ÖEF 1986 efterträdades av den nya myndigheten Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) utgick dock begreppet ekonomiskt försvar då en funktionsindelning istället

<sup>51</sup> Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson & Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE.

<sup>52</sup> Försvarsstabens informationsavdelning (1978), *Militära fakta 1978/79*.

<sup>53</sup> Benämnd Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (1962-1969) respektive Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (1969-1986).

<sup>54</sup> ÖEF (1981), *Vår försörjningsberedskap inför kriser och krig*, Prop 1976-77:74, s. 158.

<sup>55</sup> Prop. 1981/82:102, *Bilaga 3: Handelsdepartementet*, s. 1-2.

<sup>56</sup> För en översikt, se även Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*.

<sup>57</sup> ÖEF (1970), *Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten*. Man talade även om övrigt totalförsvar vilket inkluderade hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer. De civila delarna av totalförsvaret benämndes ibland det civila försvaret som alltså inte ska förväxlas med civilförsvaret som syftade i huvudsak på befolkningsskydd och räddningstjänst. Åtskillnaden är fortfarande relevant då civilförsvaret (i meningen befolkningsskydd) är folkrättsligt reglerat till skillnad från civilt försvar som fortfarande fungerar som ett samlingsbegrepp för civila verksamheter i totalförsvaret. Se även Gunnar Artéus & Herman Fältström (red.) (2011), *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, Karlskrona.

infördes av det civila försvaret bestående av ett tjugotal samhällsviktiga funktioner.<sup>58</sup> Mot bakgrund av det kalla krigets slut och det svenska inträdet i EU 1995 fattades i Sverige en serie beslut som innebar en avveckling av försörjningsberedskapen.<sup>59</sup>

Millennieskiftet utgjorde därmed en brytpunkt i Sverige när det gällde synen på vilka hotbilder som var relevanta att beakta. De existentiella hoten mot landets suveränitet och försörjningsförmåga ansågs överspelade och istället listade regeringen olika typer av ”svåra påfrestningar” i fredstid.<sup>60</sup> 1990-talets retorik kring det omoderna kriget skapade dock en glömska om andra planeringsgrundande hotbilder som staten tidigare hade lagt betydande resurser på att hantera. De konflikttyper som det ekonomiska försvaret hade beaktat och planerat för under det kalla kriget kan sammanfattas enligt följande:

- Påtryckningar och hot
- Ekonomisk krigsföring
- Fredskris
- Avspärning
- Krig

Denna lista är dock inte heltäckande. Från och med 1970-talet fördjupades också diskussionerna kring sårbara teknikberoenden liksom globala handelskonflikter beroende på exempelvis råvarubrister. Formellt sett listades krig, avspärning och (från 1970-talet) fredskriser som planeringsgrundande hotbilder men det grundläggande syftet med det ekonomiska försvaret beskrevs också i termer av att skapa en allmän robusthet i samhället för att motstå påtryckningar och hot riktade mot Sverige. Det ekonomiska försvaret kunde i detta sammanhang beskrivas som den ”materiella basen” för säkerhetspolitiken.<sup>61</sup>

Gemensamt och försvårande för alla hotbilder var insikten att Sverige som ett litet exportberoende och högteknologiskt land tycktes bli alltmer sårbart för störningar och avbrott. Knäckfrågan för det ekonomiska försvaret handlade därmed om hur man skulle kompensera och balansera dessa ökande sårbarheter utan att för den

---

<sup>58</sup> För en översikt av det ekonomiska försvarets centralorgan, se Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*. ÖCB verkade till år 2002 då försörjningsberedskapen avvecklades och resterande uppgifter övertogs av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) som i sin tur ersattes av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) 2009.

<sup>59</sup> Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 172; Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, s. 27–28. Om EU-medlemskapet och försörjningsberedskapen, se även Agrell (2016), *Det säkra landet?*, s. 158.

<sup>60</sup> De ”svåra påfrestningarna” preciserades i propositionen *Beredskapen mot svåra påfrestningar i samhället* form av ett antal störningar som bland annat inkluderade nedfall av radioaktiva ämnen, svåra störningar i viktig infrastruktur och översvämningar (prop. 1996/97:11). Om den förändrade hot- och riskbilden under 1990-talet och det civila försvarets utvidgade hotbilder, se Agrell (2016), *Det säkra landet*, s. 151–159; Eriksson et al. (2020), *Kunskap för beredskap*, s. 37–39.

<sup>61</sup> ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr 3-4, 1972. Se även SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitik: Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*, Stockholm 1972, s. 112, 186, 194.

sakens skull hämma utvecklingen. Paradoxen, eller målkonflikten, i detta var alltså, som ÖEF ofta återkom till, att den utveckling som gjorde Sverige rikare också gjorde oss sårbarare i takt med effektiviseringar, ökande utlandsberoenden och minskande lager. Men protektionism, eller att ”spjärna emot utvecklingen” ansågs inte vara vägen framåt.<sup>62</sup> Istället måste även det ekonomiska försvaret bli effektivare, argumenterade ÖEF, och ständigt utveckla sin verktygslåda.

Som kommer att visas i senare kapitel står EU idag inför en liknande problematik men från ett motsatt håll. Om Sverige på 1970-talet frågade sig hur mycket vi kan acceptera att låta beredskapen försämrats givet den snabba utvecklingen, frågar sig EU idag hur mycket beredskap som kan byggas upp utan att hämma utvecklingen. Den sökta balanspunkten är dock densamma: Vad får robustheten kosta och hur mycket kan skyddas utan att åtgärderna slår över i protektionism?

---

<sup>62</sup> ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr 1-2, 1970, s. 11.

### 3 Strategisk autonomi: En begreppsresa med flera mål

Om försörjningsfrågor inte stod högt på EU:s agenda på 1990-talet har den saken ändrats radikalt de senaste åren. För en svensk betraktare kan dock de försörjningsrelaterade diskussionerna i Bryssel vara svåra att få syn på eftersom de ibland döljs bakom andra begrepp, såsom inte minst begreppet strategisk autonomi. Begreppet *strategic autonomy* har sitt ursprung i europeiska försvars- och säkerhetsdiskussioner som började ta fart på 2010-talet. På senare år har begreppet vidgats till betydligt fler policyområden som i många fall har civila försörjningsteman avseende till exempel hälsa, klimat, teknik, handel och industripolitik. I ekonomiska sammanhang kan begreppet sägas bygga på en vilja att bättre hantera unionens globala beroenden, i synnerhet när det gäller tillgången till olika slags kritiska och strategiska resurser.<sup>63</sup> Vad detta egentligen innebär har varit och fortsätter att vara föremål för debatt inom EU – begreppet har bland annat anklagats för att vara protektionism i förklädnad men har också beskrivits som ett svar på EU:s behov av en starkare gemensam beredskap för att kunna hantera globala kriser.

I detta kapitel ges en översikt av dessa mer principiella debatter.

#### 3.1 Konceptets ursprung och utveckling

Diskussioner om EU:s förmåga att agera som autonom aktör på den globala arenan går tillbaka till åtminstone det sena 1990-talet. En startpunkt som brukar nämnas är den brittisk-franska så kallade St. Malo-deklarationen från 1998 som diskuterade EU:s behov av att kunna fatta beslut och agera med autonomi vid internationella kriser.<sup>64</sup> Bakom deklarationen, som skulle komma att utgöra grunden för skapandet av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP), fanns en oro för Europas säkerhet om det amerikanska engagemanget för denna del av världen i framtiden skulle komma att minska. Begreppet *strategisk autonomi* användes år 2013 av Europeiska rådet i en diskussion om behovet av att stärka den militära grenen av GSFP.<sup>65</sup> År 2016 fastställdes i EU:s globala strategi att en ”lämplig” nivå av strategisk autonomi är viktig för EU:s förmåga att främja fred och säkerhet såväl inom som utom sina gränser.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Niklas Helwig (ed.), *Strategic autonomy and the transformation of the EU: New agendas for security, diplomacy, trade and technology*, FIIA Report 67, April 2021, s. 14: “Even though the term strategic autonomy is still contested, the principle behind it, namely, to increase the EU’s capacities to better manage its global interdependencies, is widely acknowledged.” [egen översättning].

<sup>64</sup> Jakob Lewander (ed.), (2021), *Strategic Autonomy – Views from the North*, SIEPS 2021:10p, s. 8.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> EU (2016), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, s. 9.



Sedan dess har strategisk autonomi fortsatt varit föremål för debatt inom EU, inte minst vad gäller EU:s förhållande till Nato. Begreppet har de senaste åren migrerat till flera andra policyområden än försvar och säkerhet, som klimat, hälsa, digitalisering och handels- och industripolitik.<sup>67</sup>

Ingen formell EU-definition föreligger av *strategic autonomy*, som man i Sverige valt att översätta till *strategiskt oberoende*, men många beskrivningar anknyter till en formulering i Europeiska kommissionens genomförandeplan av GSFP från 2016:

Europe's strategic autonomy entails the ability to act and cooperate with international and regional partners wherever possible, while being able to operate autonomously when and where necessary.<sup>68</sup>

En variation av denna formulering återkommer i Europeiska kommissionens information från 2020 om EU:s nya handelspolitik:

Open Strategic Autonomy means cooperating multilaterally wherever we can, acting autonomously wherever we must.<sup>69</sup>

Betoningen av *öppen* strategisk autonomi i EU:s handelspolitik utgör en markering att EU inte avser att sluta sig mot omvärlden i en protektionistisk riktning. I en rapport utgiven av Utrikespolitiska institutet i Finland (FIIA) från 2021 citeras Sabine Weyand, generaldirektör för Europeiska kommissionens generaldirektorat Handel<sup>70</sup> som förklarar att ”Öppen strategisk autonomi är ett tankesätt som betyder att vi agerar tillsammans med andra, multilateralt eller bilateralt, närhelst vi kan, och vi agerar autonomt när vi måste.”<sup>71</sup> Samma rapport noterar att detta visserligen låter bra men i praktiken är det oklart när ”kan” slutar och när ”måste” börjar.<sup>72</sup>

Europaparlamentet, som granskar EU:s gemensamma försvars- och säkerhetspolitik, uppfattar i sin årsrapport från 2020 strategisk autonomi vara:

... en ambition som bygger på unionens förmåga att självständigt bedöma en krissituation och fatta självständiga beslut, och på dess förmåga att agera självständigt, när omständigheterna så kräver, för att försvara sina intressen och värden, med full respekt för allianserna och dess strategiska partner, samtidigt som principen om komplementaritet med Nato respekteras.<sup>73</sup>

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Europeiska rådet (2016), *Implementation Plan on Security and Defence*, s. 4.

<sup>69</sup> Citerat från informationsbladet *Open Strategic Autonomy: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy* ([https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159434.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159434.pdf), läst 2022-08-04).

<sup>70</sup> DG Trade ansvarar för EU:s strategier för handel med länder utanför EU (för en översikt, se [https://ec.europa.eu/info/departments/trade\\_sv](https://ec.europa.eu/info/departments/trade_sv)).

<sup>71</sup> Niklas Helwig (ed.), *Strategic autonomy and the transformation of the EU: New agendas for security, diplomacy, trade and technology*, FIIA Report 67, April 2021, s 94: ”In the words of Director-General of DG Trade Sabine Weyand, ‘Open strategic autonomy is a mindset which means we act together with others, multilaterally, or bilaterally, wherever we can. And we act autonomously wherever we must’.”

<sup>72</sup> Ibid, s. 94. “This sounds good – but the strategy does not specify where ‘can’ ends and where ‘must’ begins.”

<sup>73</sup> Europaparlamentet (2021), *Europaparlamentets resolution av den 20 januari 2021 om genomförandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken – årsrapport 2020 (2020/2207(INI))*, s. 4.

I sin årsrapport uppmanar Europaparlamentet också vice ordföranden/den höga representanten och rådet att ge en gemensam formell definition av strategisk autonomi. Parlamentet ger sitt stöd till kommissionens ambitioner i sammanhanget genom att skriva att man ”anser att förmågan att agera självständigt är ett viktigt sätt för EU att stärka sina multilaterala åtgärder, göra unionen mindre sårbar för externa hot och vara en mer tillförlitlig partner i en multilateral regelbaserad ordning.” Vidare noteras att coronapandemin har påvisat EU:s sårbarhet och dess beroende av tredjeländer varför Parlamentet understryker ”det allt större behovet av att intensifiera EU:s insatser för strategiskt oberoende i detta sammanhang.”<sup>74</sup>

Just pandemin medförde en ökad acceptans i EU för konceptet strategisk autonomi, inte minst avseende EU:s försörjningskedjor och förmåga att skydda sina medborgares liv och hälsa. Men pandemin föregicks av diskussioner om andra typer av hotbilder som också drev debatten framåt.

## 3.2 Debattfaser och drivkrafter

Som beskrivs i nämnda FIIA-rapport kan tre debattfaser urskiljas när det gäller utvecklingen och användningen av begreppet strategisk autonomi inom EU: Om den första vågen tydligt var kopplat till försvars- och säkerhetsområdet, med fokus på Europas roll i en osäker post-kalla-kriget värld, så handlade den andra vågen på 2010-talet om Kinas och Rysslands alltmer aggressiva beteenden liksom även USA:s mer konfrontativa hållning under President Trump. Något som oroade Europeiska ledare var särskilt användningen av ekonomiska metoder för att hävda geostrategiska intressen, en utveckling som ansågs skulle kunna skada EU:s intressen och möjligheter att agera självständigt.<sup>75</sup> En tredje våg av debatten inföll med anledning av utbrottet av coronapandemin 2020 när EU inledningsvis hade svårigheter att säkerställa tillräckliga mängder vaccin, trots sin stora gemensamma köpkraft.<sup>76</sup> Under pandemins utveckling, när globala störningar inom handel och transporter uppstod, blev det vidare uppenbart att det stora beroendet av ett fåtal läkemedelsproducenter utanför EU utgjorde en sårbarhet vid denna typ av hälsokris.

Mot bakgrund av Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 ser debatten nu ut att vara på väg in i en fjärde våg som tycks sluta cirkeln när försvars- och säkerhetsfrågorna återigen kommer i förgrunden. Genom EU:s betoning av principen om komplementaritet med Nato innebär dock inte detta ett ensidigt militärt fokus, även om militär förmåga tveklöst i många medlemsländer har fått stor uppmärksamhet (med flera exempel på konkreta beslut om förstärkning av nationella territorialförsvar som följd). Även om det också på EU-nivå nu finns nya initiativ

---

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Helwig (ed.), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU*, FIIA Report 67, April 2021, s. 15.

<sup>76</sup> Ibid., s. 20.

till utvecklad militär förmåga<sup>77</sup> karaktäriseras den fjärde fasen av debatt och utveckling av strategisk autonomi-konceptet också av en fördjupad uppmärksamhet på olika slags civila förmågor. Detta gäller inte minst områdena energi- och livsmedelsförsörjning men också hantering av cyber- och hybridhot.

Som beskrivs i EU:s så kallade *Strategiska kompass*, en handlingsplan som syftar till att stärka den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, kommer det att vara avgörande för EU att minska sina strategiska beroenden i framtiden liksom sårbarheten i försörjningskedjorna om unionen ska kunna ”möta utmaningarna i en farligare värld och bli mer resilient”.<sup>78</sup> Den strategiska kompassen publicerades i mars 2022 och är tydligt präglad av ett allvar och en beslutsamhet som följd av Rysslands invasion av Ukraina föregående månad. Bland annat konstateras att ”essensen av vad EU gjorde som reaktion på Rysslands invasion var att ena och använda den fulla bredden av EU:s politik och påtryckningsförmågor som maktmedel”.<sup>79</sup> Men som beskrivs närmare i FOI-memot *Kompassen, kriget och konsekvenserna för EU som säkerhetspolitisk aktör* kvarstår också flera frågetecken om exakt i vilken riktning kompassen borde peka. Ett frågetecken handlar om rollfördelningen mellan EU och Nato; ett annat om spänningen mellan huruvida säkerhets- och försvarsfrågor inom EU ska hanteras genom överstatliga förfaranden eller snarare genom mellanstatligt beslutsfattande.<sup>80</sup>

När det gäller EU:s civila motståndskraft fanns redan innan Rysslands invasion av Ukraina en långtgående politikutveckling inom en rad områden som syftar till att stärka EU:s ”kapacitet och frihet att agera”, med avseende på bland annat handel, industri och teknikutveckling.<sup>81</sup> På dessa områden har FIIA identifierat tre hotbilder som fungerat som drivkrafter i debatten om strategisk autonomi:<sup>82</sup>

- *Stormaktsrivaliteten mellan USA och Kina:* EU vill värna en multilateral, regelbaserad global ordning men ser denna hotad av ett försvagat WTO liksom risken att tekniska standarder, logistikkedjor och exportmarknader inte utvecklas enligt gemensamma spelregler. Särskilt i relation till Kina

<sup>77</sup> Till exempel initiativet om en ny snabbinsatsstyrka (EU Rapid Deployment Group) som ska utgöras av ca 5000 soldater och vara operativ år 2025.

<sup>78</sup> Europeiska unionen (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*.

“Achieving technological sovereignty in some critical technology areas, mitigating strategic dependencies in others, and reducing the vulnerability of our value chains are critical if we are to meet the challenges of a more dangerous world and be more resilient.”. s. 43

<sup>79</sup> Ibid., s. 4. “The essence of what the EU did in reacting to Russia’s invasion was to unite and use the full range of EU policies and levers as instruments of power.”

<sup>80</sup> Alina Engström & Emelie Thorburn (2022), *Kompassen, kriget och konsekvenserna för EU som säkerhetspolitisk aktör*, FOI Memo 7909.

<sup>81</sup> Europeiska kommissionen (2021), *2021 Strategic Foresight Report: The EU’s Freedom and Capacity to Act*, s. 30.

<sup>82</sup> Helwig (ed.), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU*, s. 16-17.

söker EU efter svar på hur ekonomiska och säkerhetsmässiga utmaningar ska hanteras givet unionens starka ekonomiska band till Beijing.<sup>83</sup>

- *Disruptiv (omstörtande) teknikutveckling*: Den snabba digitala utvecklingen utgör också en drivkraft i debatten. Europa står under press att utveckla innovativa kritiska teknologier, exempelvis inom AI och kvantteknik. Teknikens komplexitet skapar i sig frågetecken om dess potentiella disruptiva effekter på samhället, men en oro finns också för att nya sårbarheter kan utnyttjas, vilket debatten om 5G-säkerhet exemplifierar.<sup>84</sup>
- *Risken för att ekonomiska beroenden utnyttjas*: Även om ekonomiska beroenden i sig är naturliga på en fri marknad anses risken att dessa utnyttjas för att uppnå geostrategiska mål ha ökat. Ett strategiskt exempel är det kinesiska Belt-and-Road initiativet, andra exempel handlar om utövandet av påtryckningar eller tvång gentemot mindre starka aktörer.<sup>85</sup> Ett aktuellt exempel är också Europas beroende av rysk energi och Rysslands användning av ”energivapnet” gentemot olika medlemsländer i EU.

Bland de starkaste förespråkarna för autonomibegreppet återfinns ledarna för Bryssels institutioner, såsom Europeiska rådets president Charles Michel som har kallat strategisk autonomi för ”målet för vår generation”.<sup>86</sup> Frankrike brukar nämnas som det medlemsland som varit mest pådrivande, inte minst genom President Emanuel Marcon’s engagemang för ”Europas suveränitet” och att utveckla EU:s strategiska autonomi.<sup>87</sup> Såväl Tyskland som pre-Brexit Storbritannien har intagit en betydligt mer skeptisk hållning, liksom även de nordiska respektive öst-europeiska länderna (se vidare nästa avsnitt).

Fokus för den Europeiska kommissionens strategiska framsynsrapport 2021 var öppen strategisk autonomi (*open strategic autonomy*). I rapporten beskrivs tio tematiska områden där EU föreslås ta ett större globalt ledarskap. Rapportens titel,

---

<sup>83</sup> Ibid. ”The increasing *great-power rivalry* between the US and China exposes the EU to economic and security challenges. This competition impedes the proper functioning of multilateral organisations, the WTO in particular, and increases risks connected to the possible decoupling of technological standards, supply chains and export markets. With a shift of US attention to the Indo-Pacific region and instability in Europe’s neighbourhood, new questions regarding Europe’s autonomous defence capabilities are also being raised. The EU has recognised China as a systemic rival, but it is still in search of the right approach given its close economic ties and multilateral cooperation with Beijing.”

<sup>84</sup> Ibid., s. 17. ”*Technological disruption* related to the digital transformation is another key driver of the debate. Europe is under pressure to innovate with regard to future critical technologies such as artificial intelligence and quantum computing. The software and hardware that drive new technologies are increasingly complex, which thus increases their vulnerability, as the discussion on 5G security exemplifies.”

<sup>85</sup> Ibid. ”The risk of *leveraged interdependence* has become more pronounced over the last decade as states use economic ties to further their geostrategic goals. Strategies such as binding others through trade and investment relations are best exemplified by the Chinese Belt-and-Road initiative. More aggressive powers use their dominant position in economic networks to coerce partners or opponents.”

<sup>86</sup> Citerat i Daniel Fiott (red.), *European Sovereignty: Strategy and interdependence*, EUISS (European Union Institute for Security Studies), Chaillot Paper, 169, juli 2021; ”aim of our generation”, s. 7.

<sup>87</sup> Helwig (ed.), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU*, s. 18.

*EU:s Capacity and Freedom to Act*, kan sägas sammanfatta budskapet om att unionen eftersträvar att stärka både sin förmåga och sin frihet att agera efter sina egna värderingar och intressen. Med ett längre resonemang förklaras att EU ska eftersträva ett globalt ledarskap i effektiva multilaterala samarbeten samtidigt som EU:s medborgare och ekonomi ska skyddas från ”illojala och otillbörliga metoder” (*unfair and abusive practices*).<sup>88</sup>

Även om det inom EU och dess medlemsländer tycks finnas en viss konsensus om att hotbilderna måste tas på allvar kvarstår samtidigt också kritik mot begreppet strategisk autonomi liksom farhågor om vilken riktning ambitionerna ska ta.

### 3.3 Kritik mot begreppet

Lite förenklat finns i huvudsak två kategorier av kritik mot konceptet strategisk autonomi där det ena härstammar från försvarsdebatter och det andra från ett handelsperspektiv. Dessutom finns alltid en underliggande spänning inom EU som handlar om i vilken grad nationell kompetens och makt ska delegeras till EU-nivå.<sup>89</sup> Kritiken i det förstnämnda sammanhanget (försvarsdebatterna) har dock framför allt utgått från en oro att talet om ett mer självständigt Europa skulle kunna försvaga den transatlantiska länken och underminera Nato. Bland andra Polen, de baltiska staterna, Nederländerna, Danmark och pre-Brexit Storbritannien hör till de medlemsländer som har varnat för att gå för snabbt fram med ambitioner om autonomi vilket skulle kunna skicka signaler till Washington DC om att luckra upp banden till Europa.<sup>90</sup> Även Sverige har ställt sig kritisk till begreppet av detta skäl.<sup>91</sup>

Den andra linjen av kritik härrör sig till området ekonomi och handel. Begreppets expansion till detta område har att göra med, som beskrivits ovan, olika slags geo-ekonomiska hotbilder som i kombination med sårbara försörjningssystem har börjat uppfattas som ett problem i EU-kretsar. Som svar på detta har ett flertal policyområden vid sidan av försvar och säkerhet utvecklat varianter av strategisk autonomi-konceptet, däribland EU:s handels- som industristrategier (se kapitel 5). Kritiken i detta fall har handlat om risken för att EU ska utveckla en protektionistisk hållning gentemot omvärlden vilket skulle gå emot kärnprincipen om att Europas välbefinnande bygger på öppenhet och frihandel.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> EU (2021), *2021 Strategic Foresight Report: The EU's capacity and freedom to act*, s. 30.

<sup>89</sup> Ett tydligt exempel är viljan att bibehålla försvarsfrågor som mellanstatligt politikområde samtidigt som många också i teorin kan se skalfördelar med att dyrbara militära förmågor utvecklas gemensamt. För en diskussion om detta, se t.ex. Björn Fägersten (2020), *Sverige och Europas autonomi*.

<sup>90</sup> Helwig (ed.), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU*, s. 17.

<sup>91</sup> Se t.ex. ”Sverige avvisar strategisk autonomi för EU”, <https://www.europaportalen.se/2021/02/sverige-avvisar-strategisk-autonomi-eu>.

<sup>92</sup> För en översikt av den svenska hållningen, se Calle Håkansson (2021), ”European Strategic Autonomy – Engaged, Drawing Red Lines: A View from Stockholm” i Jakob Lewander (ed.), *Strategic Autonomy – Views from the North: Perspectives on the EU in the World of the 21st Century*.

Till de länder som hårdast motarbetat EU:s utveckling mot ökad strategisk autonomi utifrån protektionistfarhågan hör de nordiska och baltiska länderna liksom Nederländerna och Irland.<sup>93</sup> Som beskrivs i en rapport utgiven av SIEPS (Svenska institutet för europapolitiska studier) har dock den svala svenska inställningen till strategisk autonomi-begreppet mot bakgrund av coronapandemin, kombinerat med begreppets allt djupare förankring i EU:s politiska retorik, delvis förändrats.<sup>94</sup> På senare tid har den svenska regeringen framhållit vikten av att stärka EU:s resiliens liksom att unionen har en röst på den globala arenan – dock med förbehållet att EU fortsatt bejakar öppenhet och frihandel liksom att den transatlantiska länken inom försvar och säkerhet värnas. Även Tyskland har omvärderat sin hållning i frågor om strategiska beroenden, åtminstone på energiområdet där Rysslands agerande har medfört en tysk omsvängning vad gäller idén om att symmetriska beroenden skulle utgöra en slags garant för fred mellan de ingående parterna.<sup>95</sup>

Även om kriser och yttre hot kan skapa större enighet kommer dock debatten att fortsätta om EU:s ambitionsnivå vad gäller strategisk autonomi. Detta beror i grunden på att olika medlemsstater uppfattar den sökta balansen mellan autonomi och beroenden på olika sätt. Dessutom tillkommer olika syn på vad en ökad autonomi får kosta, och hur mycket makt som bör finnas på överstatlig EU-nivå respektive på medlemsstatsnivå. Den som är för suveränitet på nationell nivå är inte nödvändigtvis en vän av en sådan utveckling på EU-nivå.

### 3.4 Beroende, oberoende, suverän? Om spänningar inom den växande autonomiterminologin

Av officiella EU-texter framgår att flera relaterade begrepp har betydelse för innebörden av *strategic autonomy*, såsom kapacitet, frihet, värderingar, intressen och beroenden. Även om begreppsanvändningen i sig inte är det mest intressanta så speglar den växande autonomiterminologin ett sökande efter svar på EU:s roll i en värld som uppfattas som alltmer risk- och konfliktfylld. Ibland har andra snarlika begrepp dykt upp, som till exempel suveränitet, vilket förekom under pandemin då argument lades fram för att EU måste bygga ”suveränitet på hälsoområdet” (*health sovereignty*), som här i en rapport utgiven av Europeiska Investeringsbanken på hösten 2020:

---

<sup>93</sup> Piret Kuusik & Kristi Raik (2018), *The Nordic-Baltic Region in the EU: A Loose Club of Friends*, SIEPS European Policy Analysis 2018:10.

<sup>94</sup> Ibid., s. 73.

<sup>95</sup> Alina Engström (2022), *Tysk-rysk energirelation till ända?*, FOI Memo 7873; Mario Damen (2022), *EU Strategic Autonomy 2013-2023: From concept to capacity*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Briefing: EU Strategic Autonomy Monitor.

The EU should regain its health sovereignty and build the Europe of Health, with the adoption of strong measures. Regaining our health sovereignty, in critical areas such as pharmaceuticals and food, remains essential to build resilience in order to ensure supply for Europe.<sup>96</sup>

Erfarenheterna från pandemin medförde också att konkreta åtgärder vidtogs på EU-nivå för att stärka tillgången till vissa typer av kritiska resurser för sjukvården, som t.ex. etableringen av gemensamma europeiska beredskapslager för viss sjukvårdsmateriel och medicinsk utrustning (*rescEU*).<sup>97</sup> Det återstår att se i vilken mån suveränitetsbegreppet kommer att ta fäste. Noteras kan att begreppet till exempel användes i den så kallade Versaillesförklaringen av den 10–11 mars 2022 som antogs vid ett möte mellan EU:s stats- och regeringschefer som respons på Rysslands invasion av Ukraina: ”Inför den ökande instabiliteten, den allt större strategiska konkurrensen och de ökande säkerhetshoten har vi beslutat att ta ett större ansvar för vår säkerhet och vidta ytterligare beslutsamma åtgärder för att bygga upp vår europeiska suveränitet, minska vårt beroende och utforma en ny tillväxt- och investeringsmodell för 2030.” [författarens kursivering]<sup>98</sup>

Strategisk autonomi är dock det begrepp som hittills har fördjupats och förfinats i EU:s olika inriktningsdokument och strategier. Den Europeiska kommissionens forskningscentrum Joint Research Center (JRC) skriver att öppen strategisk autonomi handlar om att ”utrusta EU med förmåga att hantera sina beroenden i linje med sina intressen och värderingar”.<sup>99</sup> I EU:s industristrategi från 2020 framkommer att EU:s strategiska autonomi är en fråga om ”att minska beroendet av andra för det vi behöver mest: viktiga material och tekniker, livsmedel, infrastruktur, säkerhet och andra strategiska områden”<sup>100</sup>, medan EU:s handelsstrategi framhåller att öppen strategisk autonomi ”framhäver EU:s förmåga att göra sina egna val och forma den omgivande världen genom ledarskap och engagemang som återspeglar unionens strategiska intressen och värderingar.”<sup>101</sup>

<sup>96</sup> European Investment Bank (2020), Laurent Ulman, “For a European Strategic Industrial Autonomy”, The European Files, nr. 63, Okt., 2020.

<sup>97</sup> *rescEU*, som är en del av EU:s Civil Protection Mechanism, utgör en gemensam insats- och beredskapskapacitet för medlemsstaterna. MSB ansvarar för lagerhållningen av sjukvårdsmateriel i Sverige tillsammans med Socialstyrelsen och FMV. Beslut om uttag ur lagret fattas av EU-kommissionen. Sammanfattat i Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, s. 48-49.

<sup>98</sup> Informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer, *Versaillesförklaringen den 10–11 mars 2022*, <https://www.consilium.europa.eu/media/54782/20220311-versailles-declaration-sv.pdf>, läst 2022-08-20.

<sup>99</sup> JRC (2021), *Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond*, s. 1 (förf. översättning). “The results of the foresight process underline that open strategic autonomy does not amount to seeking protectionism or isolationism. It is rather about equipping the EU to manage interdependence in line with its interests and values, and to deal with growing geopolitical competition.”

<sup>100</sup> Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen. En ny industristrategi för EU*, COM(2020) 102 final av den 10 mars 2020, s. 13.

<sup>101</sup> Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen. Översyn av handelspolitiken — En öppen, hållbar och bestämd handelspolitik*, COM(2021) 66 final av den 18 feb. 2021, s. 4. Denna definition hänvisar till *EU vid ett vägskil – Bygga upp och bygga nytt för nästa generation*, COM(2020) 456 final av den 27 maj 2020.

Som illustreras av dessa citat är ordet *beroende* betydelsefullt för innebörden av strategisk autonomi i meningen att EU vill minska sina beroenden till andra vad gäller särskilt kritiska eller strategiska resurser – vilket dock inte är detsamma som att eftersträva oberoende.<sup>102</sup> Som Björn Fägersten har konstaterat i en analys om Sverige och Europas autonomi så bör autonomi inte likställas med oberoende då autonomi snarare uppnås av att beroenden är ”hyfsat symmetriska”:

I Sveriges intresse ligger också att autonomi inte likställs med oberoende, som är en illusion oavsett om det gäller säkerhet, handel eller digital utveckling. I ett internationellt system som fortfarande kommer att ha starka drag av ömsesidigt beroende och fortsatt globalisering uppnås autonomi snarare av att beroenden är hyfsat symmetriska. Få aktörer kan bli oberoende på något område men EU kan se till att inte vara mer beroende av enskilda aktörer, kritiska tekniker eller regioner än vad motparten är av EU. En sådan motståndskraftig autonomi skulle skänka mer handlingsfrihet än en strategi som går ut på att avskärma sig från omvärlden.<sup>103</sup>

Snarare än en fråga om beroende eller oberoende består autonomins beståndsdelar av två andra komponenter menar Fägersten: handlingsfrihet och handlingskapacitet. Men det är dock inte summan av dessa som ger autonomi utan snarare en avvägning dem emellan påpekar Fägersten vidare: Det är genom samarbete som aktörer uppnår mest handlingskapacitet för att påverka utfall i positiv riktning, även om detta samarbete sker på bekostnad av parternas egen handlingsfrihet:

I Jean-Jacques Rousseaus historia om hjortjakten ställs jägarna inför valet att fånga en kanin på egen hand eller fälla ett större byte tillsammans. I världspolitiken har europeiska länder i decennier givit upp delar av sin handlingsfrihet för att tillsammans nå mer handlingskapacitet. Den reella autonomin har på detta sätt växt och gränsöverskridande problem har kunnat hanteras. Brexit illustrerar en ambition att återta handlingsfrihet, även till priset av betydande förluster i handlingskapacitet och därmed reell autonomi.<sup>104</sup>

In sin analys av utvecklingen konstaterar Fägersten också att såsom begreppet används idag anspelar strategisk autonomi på ”förmågan att spela sin egen roll i världspolitiken: att kunna besluta om och driva en egen linje, baserat på egna intressen”.<sup>105</sup> Denna ambition är för en nationalstat i teorin självklar: ”...den är en bärande del av vad som oftast menas med staters suveränitet – även om de i praktiken många gånger får ge avkall på denna form av internationellt politiskt aktörskap”. Bakgrunden till att EU:s ambitioner kring autonomi redan från början varit komplex (för flera medlemsländer) har dels att göra med farhågan att den transatlantiska länken ska försvagas, men också med att medlemsstaterna varit tveksamma till att tumma på den nationella suveräniteten genom att ”delegera geopolitisk kompetens till EU”.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Helwig (ed.) (2021), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU*, s. 22.

<sup>103</sup> Björn Fägersten (2020), *Sverige och Europas autonomi*. Se <https://europakommentaren.eu/2020/11/02/sverige-och-europas-autonomi/>.

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> Ibid.



I takt med att strategisk autonomi inte bara diskuteras inom fler och fler politik-områden utan också förs in i formella strategier och inriktningar på EU-nivå har dock angelägenheten ökat för medlemsländerna att vara med och fylla innehållet i begreppet. I sin analys påpekar Fägersten att målet med strategisk autonomi, i dess mest grundläggande betydelse om kapacitet och frihet att driva och skydda sina intressen, är naturlig för en aktör i ett alltmer konfliktbetonat internationellt politiskt system: ”Vill européerna, för att citera Angela Merkel, ta ansvar för sitt eget öde, krävs ett mått av autonomi på en gemensam nivå.”<sup>107</sup> Men som Fägersten också påpekar är det varken möjligt, eller för många önskvärt, att strategisk autonomi uppnås till samma grad inom alla politikområden. Till skillnad från suveränitet, som oftast är absolut, kan autonomi innehas i mer eller mindre omfattning.

Även om idén om att autonomi kan vara önskvärd i mer eller mindre grad har bejakats i de officiella EU-texterna kan för varje större kris en förflyttning märkas i språkbruket mot viljan att skapa en hårdare eller mer absolut autonomi, eller till och med ”suveränitet” (som i fallet med uttrycket ”health sovereignty” som började användas under coronapandemin då EU:s stora beroenden av utomeuropeiska läkemedelsproducenter uppmärksammades). Rysslands invasion av Ukraina har också utan tvekan medfört att idén om fredsfrämjande symmetriska beroenden har fått sig en rejäl törn. EU:s uttalade mål är nu att bli *oberoende* av rysk energi till år 2030.<sup>108</sup> I den ovan nämnda Versaillesförklaringen, där alltså begreppet suveränitet användes, underströks tre viktiga dimensioner för byggandet av denna, nämligen att stärka försvarsförmågan, minska energiberoendet och att bygga upp en stabilare ekonomisk bas.<sup>109</sup> Den tredje delen ska enligt förklaringen uppnås genom att minska EU:s strategiska beroende inom ett antal känsliga områden, i synnerhet råvaror av avgörande betydelse, halvledare, hälso- och sjukvård (bl.a. med avseende på läkemedelsproduktion), digital teknik och livsmedelstrygghet. Dessa slutsatser och ambitioner har också upprepats av Europeiska unionens råd som den 29 mars 2022 upprepade att ett centralt mål för unionen är att ”uppnå strategiskt oberoende och samtidigt bevara en öppen ekonomi”.<sup>110</sup>

Redan innan pandemin och kriget i Ukraina fanns en uttalad oro för EU:s beroenden och framtid på en rad strategiska områden, inte minst teknologiska sådana, som till exempel cyber- och rymddomänerna liksom överhuvudtaget EU:s förmågor vad gäller utvecklingen av nya kritiska teknologier (inom t.ex. AI). Detta

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Vilket förstås inte innebär att EU vill bli oberoende från alla länder – tvärtom betonas att fördjupade samarbeten är önskvärda med lämpliga partners (se avsnitt 5.3 och även avsnitt 5.4, om det amerikanska begreppet begreppet *friend-shoring*).

<sup>109</sup> Informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer, *Versaillesförklaringen den 10–11 mars 2022*, <https://www.consilium.europa.eu/media/54782/20220311-versailles-declaration-sv.pdf>, läst 2022-08-20.

<sup>110</sup> Europeiska unionens råd (2022), *Rådets slutsatser om uppnående av EU:s ekonomiska och finansiella strategiska oberoende i en öppen ekonomi*.

avspeglas i EU:s nya *Strategiska kompass* där målet att uppnå ”teknologisk suveränitet” på vissa områden beskrivs som helt avgörande för EU:s framtid.<sup>111</sup> Denna målsättning har sin bakgrund i en farhåga att EU ska hamna i kläm mellan USA och Kinas teknologiska stormaktsrivalitet.

Begreppen suveränitet, autonomi och oberoende används alltså flitigt i dokumenten men har inte definierats i förhållande till varandra. Relaterade till de stora sammanhangens strategiska resonemang förekommer också påminnelser om att strategisk autonomi (eller suveränitet) inte är eftersträvansvärd endast för sin egen skull eller av ekonomiska skäl utan att det hela ytterst handlar om att säkerställa medborgarnas välfärd och säkerhet.<sup>112</sup> I nämnda FIIA-studie påpekas att: ”I vilken grad EU:s medborgare accepterar Unionens auktoritet beror till stor del på den upplevda välfärden, vilken omfattar en känsla av säkerhet, välgång och hälsa.”<sup>113</sup> Vid en jämförelse mellan EU:s globala strategier från 2003 respektive 2016 ser man att denna poäng har vuxit i betydelse över tid: Som Engström och Thorburn påpekar var 2016 års strategi mer inåtblickande än den föregående och inkluderade också en ny målsättning, nämligen att skydda unionens medborgare och territorium.<sup>114</sup>

En inte alltför vågad gissning är att den fortsatta debatten om strategisk autonomi kommer att påverkas av om debattörerna utgår från att konceptet handlar om ekonomi (såsom för- eller nackdelar med industristöd) eller om hotbilder och ytterst överlevnad (att skydda unionens medborgare från externa hot). I nästa kapitel beskrivs hur strategisk autonomi utvecklats just som respons på olika hotbilder.

---

<sup>111</sup> EU (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence*, s. 43. ”Achieving technological sovereignty in some critical technology areas [...]”.

<sup>112</sup> Helwig (ed.) (2021), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU*, s. 21.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Engström & Thorburn (2022), *Kompassen, kriget och konsekvenserna för EU som säkerhetspolitisk aktör*, s. 2.



## 4 Strategisk autonomi som svar på hotbilder: Exempel på åtgärder

För att konkretisera hur konceptet strategisk autonomi har utvecklats och fyllts med innehåll utifrån ett beredskapsperspektiv ges i detta kapitel exempel på EU-initierade åtgärder kopplade till främst tre hotbilder och händelser: geoeconomiska hot, coronapandemin och kriget i Ukraina. Exempelen på beredskapsinitiativ utgör endast några nedslag – till dessa exempel kan läggas risker och hot relaterade till cyberområdet, energiförsörjning, klimatkrisen etc. Avsikten är alltså inte att ge en heltäckande bild av EU:s krisberedskap utan att illustrera hur begreppet strategisk autonomi – från början en idé uttryckt på ett toppmöte – fylls med mer konkret innehåll för varje kris Europa genomgår.

### 4.1 Geoeconomiska hot

Det finns många exempel på geoeconomiska maktmedel, både av händelseorienterad karaktär och av mer långsiktig strategisk karaktär. Ett exempel av mer strategisk karaktär beskrivs i en rapport utgiven av den Europeiska kommissionens Joint Research Center (JRC).<sup>115</sup> I denna beskrivs hur Europa har förlorat kontrollen över flera av sina kritiska hamnar och transportnoder för global maritim transport: Kina har tagit över hamnen i Pireus i Grekland, Europas brohuvud till Asien, liksom Zeebrugge-terminalen i Belgien, med sina förbindelser till nordvästra Europa, samt delar av hamnar i Italien, Spanien och Kroatien. Kina äger också världens andra största handelsflotta. JRC drar slutsatsen att utländska makter som på detta sätt kontrollerar transportinfrastrukturen utgör en akilleshäla för Europas ekonomi. Det ensidiga beroendet skulle kunna utvecklas till ett stort hot om dessa tillgångar utnyttjas i framtida konflikter, exempelvis genom att hamnar etc. stängs.<sup>116</sup>

Ett mer konkret exempel på ekonomiska maktmedel redovisas i en rapport utgiven av tankesmedjan European Council on Foreign Relations (ECFR): I slutet av april 2020 valde Nederländerna att byta namn på sitt kontor i Taipei (i Taiwan), från ”the Netherlands Trade and Investment Office in Taipei” till ”Netherlands Office Taipei”.<sup>117</sup> Förutom att statskontrollerade kinesiska tidningar började publicera artiklar som attackerade den nederländska regeringen infördes också ett stopp för leveranser av medicinska produkter till Nederländerna. Detta skedde i ett läge när Nederländerna hade nästan 40 000 bekräftade covid-19-fall och högre dödstal än de officiella kinesiska siffrorna.<sup>118</sup>

<sup>115</sup> JRC (2021), *Shaping & Securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and Beyond*, JRC Science for Policy Report, s. 42. JRC:s analyser ligger till grund för Kommissionens *Strategic Foresight*-publikationer.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Mark Leonard & Jeremy Shapiro (2020), *Sovereign Europe, Dangerous World: Five Agendas to Protect Europe's Capacity to Act*, European Council on Foreign Relations (ECFR), Policy Brief 355, Nov. 2020.

<sup>118</sup> Ibid.

Vad gäller EU:s respons på dessa geoeconomiska hotbilder konstaterar JRC att begreppet ”öppen strategisk autonomi” framhåller en ambition hos EU att ”ta ett större ansvar för sin egen säkerhet, att minska sina ensidiga beroenden på kritiska områden och att stärka sin förmåga att bestämma och implementera sina egna prioriteringar”.<sup>119</sup> Konkreta åtgärder handlar bland annat om att kartlägga beroenden och skapa mer diversifierade handelskedjor och i vissa fall lagerhållning (exemplet *rescEU*). JRC påminner också om att rena olyckor kan få enorma konsekvenser för världens försörjningsflöden om de inträffar på fel ställen. Som exempel noteras att den olycka som skedde i Suez-kanalen (den huvudsakliga handelsleden mellan Europa och Asien) i mars 2021 orsakade ett totalstopp i sju dagar som resulterade i att mer än 400 fartyg hamnade i vänteläge på båda sidor sundet.<sup>120</sup>

Åtgärder slutligen som handlar om att hantera geoeconomiska hotbilder i termer av strategiska utländska uppköp går tillbaka till den senare delen av 2010-talet. Då ledde utländska uppköp av europeisk högteknologi och kritisk infrastruktur till förslag om att sådana skulle kunna granskas och eventuellt stoppas. Sedan dess har en förordning antagits som gäller utländska uppköp av betydelse för säkerhet eller allmän ordning.<sup>121</sup> I Sverige tillämpas denna förordning sedan i november 2020 och en utredning har lagt fram förslag om ett svenskt system för granskning av direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.<sup>122</sup>

## 4.2 Pandemin

Erfarenheterna av coronapandemin beskrevs tidigt från officiellt håll i EU som ett vägskäl och som ett historiskt ögonblick för unionen.<sup>123</sup> Bakgrunden till de allvarstygda formuleringarna står att finna i den stora oro som uppstod i Europa i början av pandemin när det stod klart att EU inte stod rustat för att hantera en hälsokris av denna skala som dessutom hotade att förvärras genom sårbara försörjningskedjor. Frankrikes finansminister Bruno Le Maire sammanfattade det hela i oktober 2020:

---

<sup>119</sup> JRC (2021), *Shaping & Securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and Beyond*, JRC Science for Policy Report, s. iii; ”The concept includes the ambition for the EU to assume greater responsibility for its own security, reduce one-sided dependencies in critical areas and strengthen its capacity to set and implement its own priorities.”

<sup>120</sup> Ibid., s. 42.

<sup>121</sup> Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, s. 10. Som Engberg beskriver finns också en relaterad förordning som avser investeringar subventionerade av utländska stater, framför allt Kina, vilka anses oförenliga med den inre marknadens krav på en jämn spelplan, det vill säga lika konkurrensvillkor för alla.

<sup>122</sup> Ibid. För en bakgrund, se Magnus Petersson (red), Oscar Almén, Carl Denward, Erika Holmquist, Tomas Malmlof och Maria Adel (2020), *Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter: En studie av risker, branscher och investerare*, FOI-R--5069--SE.

<sup>123</sup> Europeiska kommissionen (2020), *Meddelande från kommissionen. EU vid ett vägskäl – bygga upp och bygga nytt för nästa generation [Europe's Moment: Repair and Prepare for the Next Generation]*, COM(2020) 456 final av den 27 maj 2020.

Hälsokrisen, som ledde till avbrott i varutransporter och service, påminde Europa om sårbarheterna i sin ekonomiska modell, i synnerhet beroendet av ett begränsat antal leverantörer. Åratal av *offshoring* av läkemedelssektorn har lett till en situation där över 80% av aktiva farmaceutiska ingredienser produceras utanför Unionen, ett överberoende (*overreliance*) som skapade allvarliga brister på mediciner som behövdes under krisen.<sup>124</sup>

Ministerns slutsats var att denna typ av kritiska beroenden som kan påverka människors hälsa och välfärd behöver hanteras också på längre sikt. Det gällde nu att dra lärdomar av krisen och skapa en mer långsiktig strategi: ”Till syvende och sist handlar det om att bättre skydda och stärka unionens strategiska autonomi och resiliens”.<sup>125</sup> På frågan om vad som menas med strategisk autonomi och resiliens svarade ministern att konceptet inte betyder att vända sig bort från öppenhet och fördelarna med handel. Men, för särskilda sektorer, som hälsa, försvar och digitalisering, ”vill vi att Europa ska säkra ett minimum av produktionskapacitet inom EU, eller diversifiera våra handelspartners.”<sup>126</sup> Metoderna för att åstadkomma detta föreslogs från franskt håll vara att ”utveckla strategisk beredskapslagring, geografisk diversifiering av tillgångar, och när så är lämpligt, att öka den europeiska produktionskapaciteten, så att vi kan bygga vår autonomi inom dessa strategiska områden.”<sup>127</sup>

Att det var just Frankrikes finansminister som framförde dessa förslag är inte förvånande: Frankrike hör till en av de starkaste förespråkarna för att utveckla EU:s strategiska autonomi. Mot bakgrund av pandemin hade EU vid tidpunkten för ministerns intervju också redan tagit flera initiativ i denna riktning. I den Europeiska kommissionens meddelande *EU vid ett vägskäl – bygga upp och bygga nytt för nästa generation*, från den 27 maj 2020, konstaterades att EU:s försörjnings-trygghet nu måste stärkas:

Krisen har visat att det finns flera områden där EU måste vara mer resiliënt för att kunna förhindra och stå emot framtida chocker. Vi kommer alltid att värna om öppen och rättvis handel, men vi måste vara medvetna om att vårt beroende måste minskas och försörjnings-tryggheten stärkas, särskilt när det gäller förnödenheter som läkemedel och råvaror.<sup>128</sup>

<sup>124</sup> European Investment Bank (2020), s. 8. ”The sanitary crisis with the disruption of goods and services flows reminded Europe of the vulnerabilities in its economic model, notably its dependency on a limited set of suppliers. Years of offshoring in the pharmaceutical sector has led us to a situation where 80% of active pharmaceutical ingredients are today produced outside of the Union, an overreliance which created severe supply breakdowns of medicine used in reanimation during the crisis.”

<sup>125</sup> Ibid. ”Yet, beyond their immediate security, a too strong dependence on one supplier can also endanger our citizens’ future prosperity. We should draw the lessons from the crisis and prepare a strategy for the longer term. Our duty, as politicians, is to protect our citizens and businesses from external threats and shocks. All in all, this is about better protecting and strengthening the Union’s strategic autonomy and resilience”

<sup>126</sup> Ibid. ”Strategic autonomy is not about turning away from openness and the benefits of trade. But for certain sectors with a strategic dimension, such as health, defence or digital, we want Europe to secure a minimum production capacity in the EU, or diversify our trading partners.”

<sup>127</sup> Ibid. ”We should develop strategic stockpiling, geographic diversification of supply and, where appropriate, increase European production capacity, to build up our autonomy in these strategic areas.”

<sup>128</sup> Europeiska kommissionen (2020), *Meddelande från kommissionen. EU vid ett vägskäl – bygga upp och bygga nytt för nästa generation* [Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation], COM(2020) 456 final av den 27 maj 2020, s. 14.

Kommissionen konstaterade att pandemin hade medfört ett hårt slag mot EU:s grundläggande friheter gällande rörligheten för människor, varor och tjänster.<sup>129</sup> Åtgärder vidtogs därför, enligt kommissionen, bland annat för att säkerställa fri rörlighet för varor, så att livsmedelsbutiker kunde hålla öppet och fabriker fortsätta med produktionen.<sup>130</sup> Sammantaget bidrog de initiala åtgärderna till ”en grundläggande driftskontinuitet”. Kommissionen beskrev också hur EU hade gett stöd till nationella insatser för att hantera hälsokrisen varvid ”hela flexibiliteten i bestämmelserna för budgetstöd och statligt stöd” hade utnyttjats.<sup>131</sup>

Vilket vägska! var det då som åsyftades i titeln på kommissionens meddelande i maj 2020, ”EU vid ett vägska!” (på engelska *Europe’s Moment*)? Kommissionen konstaterade att enbart nationella insatser inte skulle räcka utan att det nu gällde att EU säkerställde en gemensam insats:

EU står nu vid ett vägska!. Vår vilja att agera måste stå i proportion till de utmaningar som väntar. Det kommer inte att räcka med enbart nationella insatser – EU har nu ett unikt tillfälle att investera i kollektiv återhämtning och en bättre framtid för kommande generationer. [...] Vägen till återhämtning i EU och till en bättre framtid för kommande generationer kommer inte att vara lätt. Ingen kan uppnå detta på egen hand, utan det kommer att krävas politisk vilja och politiskt mod samt stöd från alla delar av samhället. Det är en insats för vårt gemensamma bästa, för vår gemensamma framtid.<sup>132</sup>

Kommissionen listade också ett stort antal insatser syftande till att stödja EU:s ekonomiska återhämtning efter pandemin och på sikt Unionens strategiska oberoende, bland annat:

- gemensam belåning för återuppbyggnad och återhämtning (NextGenerationEU)<sup>133</sup>
- en ny läkemedelsstrategi
- en ny handlingsplan för råvaror av avgörande betydelse<sup>134</sup>
- ett öppet strategiskt oberoende och en uppdaterad handelspolitik
- ett förstärkt system för granskning av utländska direktinvesteringar.

Dessutom framhöll kommissionen betydelsen av att det så kallade *rescueEU*-initiativet stärks och kan fungera som en ”EU-reserv av viktiga förnödenheter och medicinsk utrustning som kan mobiliseras vid eventuella stora nödsituationer.”<sup>135</sup> Sammantaget motiverades dessa initiativ av att pandemin hade lett till ”att de

<sup>129</sup> Ibid., s. 13.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Ibid., s. 1.

<sup>132</sup> Ibid., s. 14.

<sup>133</sup> Om återhämtningsplanen NextGenerationEU, se [https://europa.eu/next-generation-eu/index\\_sv](https://europa.eu/next-generation-eu/index_sv), läst 2022-08-04.

<sup>134</sup> Om EU-initiativ på området *critical raw materials*, se [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials\\_sv](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials_sv).

<sup>135</sup> Europeiska kommissionen (2020), *Meddelande från kommissionen. EU vid ett vägska!*, COM(2020) 456 final av den 27 maj 2020, s. 16.

geostrategiska spänningarna har ökat ytterligare och européerna måste därför ta ett större ansvar för sin egen säkerhet”.<sup>136</sup> Kommissionen betonade att EU kommer att fortsätta att försvara multilateralismen samtidigt som man också i högre grad kommer att främja sina egna ekonomiska och strategiska intressen.

Sedan dessa initiala strategiska uttalanden har också flera konkreta åtgärder förverkligats, som till exempel aktiveringen av den nya Myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser, Hera (The European Health Emergency Preparedness and Response Authority) liksom en ny mekanism för beredskap och insatser i samband med livsmedelsförsörjningskriser.<sup>137</sup> EU:s initiativ inom området livsmedelsberedskap, som skedde mot bakgrund av pandemin, har på senare tid kompletterats med en rad åtgärder med anledning av konsekvenserna av Rysslands krigsföring i Ukraina.<sup>138</sup>

### 4.3 Rysslands invasion av Ukraina 2022

Under rubriken ”Europas geopolitiska uppvaknande” skriver Josep Borrell, EU:s utrikesrepresentant tillika vice ordförande i EU-kommisionen, i mars 2022 att ”kriget mot Ukraina har visat att Europa befinner sig i en mycket större fara än vad vi trodde för bara ett par månader sedan”.<sup>139</sup> Han fortsätter med att understryka att detta geopolitiska uppvaknande nu måste omsättas till ”en mer permanent strategisk hållning”.<sup>140</sup>

This crisis has made it even clearer that we live in a world shaped by raw power politics, where everything is weaponised and where we face a fierce battle of narratives. All these trends were already happening before the Ukraine war; now they are accelerating. This means that our response must accelerate too – and it has. We have taken rapid actions across the spectrum and broken several taboos along the way: unprecedented sanctions, massive support to Ukraine including, for the first time ever, financing the delivery of military equipment to a country under attack and building a wide international coalition to support Ukraine and restore international legality. We now need to ensure that we turn the EU’s geopolitical awakening into a more permanent strategic posture. For there is so much more to do.<sup>141</sup>

Borrell påminner vidare om att i Ukraina och på andra platser är de verktyg som används inte heller begränsade till enbart soldater, tanks och flygplan: ”Vi får inte glömma att världen är full av situationer där olika slags hybridtaktiker, hot och

<sup>136</sup> Ibid., s. 18.

<sup>137</sup> Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, s. 6-7; Europeiska kommissionen, *Beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider*, COM (2021) 689 final av den 12 november 2021. Se även ovan, kapitel 1.4.

<sup>138</sup> För en sammanfattning av de initiativ som EU vidtagit på livsmedels- och jordbruksområdena med anledning av kriget i Ukraina, se kommissionens sammanställning här: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/contingency-plan\\_en#european-food-security-crisis-preparedness-and-response-mechanism](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/contingency-plan_en#european-food-security-crisis-preparedness-and-response-mechanism), läst 2022-08-04.

<sup>139</sup> EU (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence*, s. 4.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid.



tvång används.”<sup>142</sup> Men, fortsätter Borrell, kriget i Ukraina har gjort det mer akut att åstadkomma en avgörande förändring (*sea change*) av EU:s försvars- och säkerhetspolitik som nu behöver utveckla robusta förmågor liksom en vilja att använda dem, över hela hotspektrumet.<sup>143</sup>

Borrells ovan citerade uttalanden har hämtas från förordet till EU:s så kallade *Strategiska kompass*, ett dokument som syftar till att ge en gemensam strategisk vision för EU:s säkerhet och försvarspolitik på medellång sikt, det vill säga 5–10 år.<sup>144</sup> Dokumentet täcker ett brett hotbildsspektrum, inklusive hot mot försörjningskedjorna och behovet att skapa en strategisk autonomi för EU.<sup>145</sup> Avsikten med detta anges vara att EU måste ta ett större ansvar för sin egen säkerhet, tillsammans med partners när det är möjligt, och på egen hand om det är nödvändigt.<sup>146</sup> Samtidigt upprepas också att EU:s säkerhetsarbete ska ses som komplementärt till Nato, som kvarstår som ”fundamentet av gemensam säkerhet för dess medlemmar”.<sup>147</sup>

Vilka konsekvenser kriget i Ukraina kommer att få mer konkret för EU:s utveckling av civil beredskap och försörjningsberedskap återstår att se. Att Europa kommer att anstränga sig för att utveckla sitt beroende av rysk gas och olja står klart. Den ryska krigsföringen som inbegripit belägring av ukrainska städer och som har riktat sig mot civilbefolkning och mot civil infrastruktur har på många sätt skakat om världen och inte minst Europa. EU:s utrikestjänst EEAS (*European External Action Service*) skrev i början av april 2022 att en mer fientlig omvärld nu kräver att EU tar ett jättekliv framåt när det gäller EU:s resiliens och försvarsförmågor:

The more hostile security environment requires us to make a quantum leap forward and increase our capacity and willingness to act, strengthen our resilience, and invest more and better in our defence capabilities. ... The EU needs to be able to protect its citizens and to contribute to international peace and security. This is all the more important at a time when war has returned to Europe, following the unjustified and unprovoked Russian aggression against Ukraine, as well as of major geopolitical shifts. This Strategic Compass will enhance the EU's strategic autonomy and its ability to work with partners to safeguard its values and interests.<sup>148</sup>

---

<sup>142</sup> Ibid. “We should not forget that the world is full of situations where we face hybrid tactics and intermediate dynamics of competition, intimidation and coercion.”

<sup>143</sup> Ibid., s. 5. ”The war against Ukraine is making it more urgent to achieve a sea change in EU security and defence. This too we have known for years but not always acted upon. Today, no one denies that we need robust capabilities and the willingness to use them against the full spectrum of threats we face.”

<sup>144</sup> EU (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*.

<sup>145</sup> Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, s. 4.

<sup>146</sup> EU (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence*, s. 23.

<sup>147</sup> Ibid. “A stronger and more capable EU in security and defence will contribute positively to global and transatlantic security and is complementary to NATO, which remains the foundation of collective defence for its members. These two go hand in hand.”

<sup>148</sup> Citerat från EEAS webbplats, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en), läst 2022-08-04.

Att EU:s strategiska autonomi ska stärkas har alltså aviserats i flertalet sammanhang, från geoeconomiska diskussioner till pandemihantering och nu i en krigskontext. Konceptet strategisk autonomi har för varje kris fyllts med delvis nytt innehåll och nya prioriteringar. Om de geoeconomiska hoten föranledde satsningar på skydd av europeisk industri och infrastruktur (med snarlika motiveringar som förekom i Sveriges tidigare ekonomiska försvar), medförde coronapandemin ett flertal initiativ som kan hänföras till krisberedskap och (fredstida) försörjningsberedskap.

Återkomsten av kriget på den politiska agendan har inneburit ett för EU delvis nytt fokus på militärt respektive civilt försvar, eller med andra ord ett intresse för autonomi i meningen ”totalförsvar”, även om det begreppet inte finns i EU-sammanhang. Bakgrunden till detta har att göra med insikten att krig har en militär och en civil försvarsdimension: Med en europeisk energikris under uppsegling har det bland annat blivit uppenbart att råvaror kan användas som vapen mot EU i utpressningssyfte. Autonomi och oberoende har i dessa sammanhang alltmer fått en dimension av existentiell ödesfråga för EU.

Sammantaget framstår EU alltmer som en totalförsvarsaktör med ambitioner att kunna agera mot såväl militära som civila hot. Visserligen betonas fortsatt vikten av att inte bygga upp dubbla strukturer i förhållande till Nato, i synnerhet på den militära sidan – även om EU:s ambitioner att utveckla olika slags militära förmågor har uttryckts med större emfas sedan Rysslands invasion av Ukraina. Men som Engström och Thorburn konstaterar består EU:s mervärde fortfarande främst av att, i partnerskap med Nato, hantera hybrid- och cyberhot.<sup>149</sup> På dessa områden har EU med sina specialiserade myndigheter och avdelningar generellt fler verktyg än Nato att möta olika typer av hybridhot.<sup>150</sup> EU:s omfattande civila stöd till Ukraina har samtidigt också inneburit ett nytt fokus på vikten av civila resurser och förmågor i en krigskontext. Därmed framträder en utveckling där EU tycks vilja ta ledningen i unionens ”civila försvar” medan Nato – i praktiken – fortsatt har ett ansvar för det militära försvaret av unionens territorium.

Även om kriser tillfälligt kan skapa större enighet återstår många frågetecken om målsättningarna och ambitionerna för EU:s strategiska autonomi. I vilken grad enskilda medlemsländer i framtiden kommer att vara beredda att fortsätta luckra upp sin kritik av autonomibegreppet beror sannolikt på i vilken grad man kommer att se strategisk autonomi i ljuset av kris- och krigskontexter eller utifrån fredstida handels- och industriperspektiv. Att dessa kontexter hänger ihop var en viktig utgångspunkt i Sveriges tidigare ekonomiska försvar, som betonade näringslivets betydelse för uthållighet i kriser och krig, men det återstår att se i vilken mån EU kommer att utveckla denna typ av totalförsvarsidéer.

---

<sup>149</sup> Engström & Thorburn (2022), *Kompassen, kriget och konsekvenserna för EU som säkerhetspolitisk aktör*, s. 5.

<sup>150</sup> Ibid.

I sammanhanget kan slutligen påminnas om att det nutida såväl som gamla svenska civila försvaret, inklusive försörjningsberedskapen eller det ekonomiska försvaret, just genom totalförsvaret var och är kopplat till det territoriella försvaret av Sverige. Med anledning av Rysslands storskaliga invasion av Ukraina 2022 har territorialförsvarsfrågor fått ökad uppmärksamhet i hela Europa, men som ovan noterats är dock många medlemsländer fortsatt tveksamma till att lämna ifrån sig makt och kompetens till EU-nivå när det gäller just försvarsförmågor, åtminstone militära sådana. Exakt vilka frågor som kan och bör hanteras på EU-nivå respektive på nationell nivå är dock inte på förhand givet, särskilt inte betraktat i längre tidsperspektiv. På 1990-talet var den svenska inställningen att en nationell försörjningsberedskap inte var nödvändig då frihandelszonen EU skulle vara ”det för Sverige relevanta försörjningsområdet” (att det inte heller på EU-nivå fanns någon försörjningsberedskap noterades men var inget som orsakade alltför stor oro vid denna tid).<sup>151</sup> Om denna inställning idag skulle tolkas ur ett beredskapsperspektiv skulle Sverige logiskt sett bejaka snarare än bromsa utvecklingen av en autonomidimension på detta försörjningsområde. Frågan är dock vilket försörjningsområde som vi idag ser som mest ”relevant” för oss och i vilken mån olika slags strategiska, kartläggande eller robusthetsbyggande försörjningsberedskapsåtgärder ska ske nationellt och/eller på EU-nivå.

---

<sup>151</sup> Prop. 2001/02:10, s. 177. Om EU-medlemskapet och försörjningsberedskapen, se Agrell (2016), s. 158.

## 5 Strategisk autonomi i EU:s industri- och handelsstrategier

Europeiska kommissionen tog under 2021 fram både en uppdaterad industristrategi<sup>152</sup> och en ny handelsstrategi<sup>153</sup>. I båda dessa dokument utgör ”öppen strategisk autonomi” ett nyckelkoncept. Kopplat till detta koncept är frågan om hur riskerna med olika slags strategiska beroenden ska hanteras, liksom vilka dessa beroenden egentligen är. I anslutning till industristrategin har därför även en relativt omfattande kartläggning redovisats över EU:s strategiska beroenden inom ett antal tekniska och industriella områden.<sup>154</sup>

De två strategierna är tydligt färgade av erfarenheterna av coronapandemin och har också delvis tagits fram som respons på dessa erfarenheter med omfattande förslag på åtgärder, verktygslådor och investeringar som syftar till att EU ska stå bättre rustat inför framtida kriser. Men strategierna begränsas dock inte till ett krisberedskapsperspektiv utan formulerar också mål och ambitioner om EU:s roll som global aktör och hur EU ska kunna främja sina intressen och värderingar på en rad olika områden, som t.ex. digitalisering och den gröna omställningen. Strategierna, och i synnerhet begreppet öppen strategisk autonomi, har varit föremål för debatt gällande var tonvikten i framtiden kommer att ligga – på ”öppenhet” eller ”autonomi”.

### 5.1 En uppdaterad industristrategi

Den 10 mars 2020 presenterade Europeiska kommissionen en industristrategi som avsåg att staka ut kursen för hur EU:s industri ska bli mer konkurrenskraftig och bidra till att stärka unionens öppna strategiska autonomi.<sup>155</sup> Dagen efter deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) covid-19 som en pandemi.<sup>156</sup> Den nya industristrategin skulle inte komma att skrotas med anledning av händelseutvecklingen under pandemin, men däremot släppte kommissionen en uppdatering av

<sup>152</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Meddelande från kommissionen. Uppdatering av industristrategin 2020: en starkare inre marknad för EU:s återhämtning*, COM(2021) 350 final av den 5 maj 2021.

<sup>153</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Meddelande från kommissionen. Översyn av handelspolitiken — En öppen, hållbar och bestämd handelspolitik [Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy]*, COM(2021) 66 final av den 18 feb. 2021.

<sup>154</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document. Strategic dependencies and capacities*, SWD (2021) 352 final av den 5 maj 2021. Detta dokument finns ej översatt till svenska.

<sup>155</sup> Europeiska kommissionen (2020), *Meddelande från kommissionen. En ny industristrategi för EU*, COM(2020) 102 final av den 10 mars 2020.

<sup>156</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Meddelande från kommissionen. Uppdatering av industristrategin 2020: en starkare inre marknad för EU:s återhämtning*, COM(2021) 350 final av den 5 maj 2021, s. 1.

strategin drygt ett år senare som hade tagit i beaktande erfarenheterna från pandemin. Följande problem hade blivit tydliga under krisen menade kommissionen<sup>157</sup>:

- Gränsrestriktioner som begränsat den fria rörligheten för människor, varor och tjänster
- Störningar i de globala värdekedjorna som påverkat tillgången på viktiga varor
- Efterfrågestörningar

Mot bakgrund av dessa erfarenheter fokuserade den uppdaterade strategin särskilt på att stärka den inre marknadens motståndskraft och att hantera beroendesituationer. Utgångspunkten var fortfarande den syn på strategisk autonomi som formulerats i den ursprungliga strategin från 2020: ”EU:s strategiska oberoende är en fråga om att minska beroendet av andra för det vi behöver mest: viktiga material och tekniker, livsmedel, infrastruktur, säkerhet och andra strategiska områden.”<sup>158</sup> I den uppdaterade strategin hade ambitionerna stärkts att närmare utreda vilka dessa ”saker vi behöver mest” avsåg.

## 5.2 Kartläggningar av strategiska beroenden

I den uppdaterade industristrategin från maj 2021 konstaterades att vissa störningar under pandemin hade överrumplat EU, vilket i sin tur hade visat på ”behovet av en bättre bild av var de strategiska beroendena finns, hur de kan utvecklas i framtiden och i vilken utsträckning de kan leda till sårbarheter för EU”.<sup>159</sup> Vad som gör ett beroende ”strategiskt” finns inte definierat eller fastställt, men i ett åtföljande arbetsdokument till den uppdaterade strategin presenterades tre avgörande faktorer, här sammanfattade och i översättning:<sup>160</sup>

- För det första, beroenden är sannolikt strategiska när de påverkar europeers säkerhet och trygghet eller begränsar EU:s möjligheter att utöva sin utrikes- och säkerhetspolitiska politik i linje med sina värderingar och strategiska intressen.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> Ibid., s. 4-5.

<sup>158</sup> Europeiska kommissionen (2020), *Meddelande från kommissionen. En ny industristrategi för EU*, COM(2020) 102 final av den 10 mars 2020, s. 13; ”Europe’s strategic autonomy is about reducing dependence on others for things we need the most: critical materials and technologies, food, infrastructure, security and other strategic areas”.

<sup>159</sup> Ibid., s 11-12.

<sup>160</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document. Strategic dependencies and capacities*, SWD (2021) 352 final av den 5 maj 2021, s. 9-10. För en översikt, se även Kommerskollegium (2021), *An EU Trade Policy for Geopolitical Ends – Clashing perspectives and policy recommendations*.

<sup>161</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document. Strategic dependencies and capacities*, SWD (2021) 352 final av den 5 maj 2021, s. 9.

- För det andra, beroenden som kan påverka EU-medborgares hälsa (t.ex. tillgång till mediciner och medicinsk utrustning).<sup>162</sup>
- För det tredje, beroenden som tydligt påverkar EU:s tillgång till varor, teknologier och tjänster som är avgörande för EU:s gröna och digitala omställningar.<sup>163</sup>

För att kartlägga dessa typer av beroenden genomfördes mer konkret en omfattande analys ”nedifrån och upp” med utgångspunkt i handelsdata.<sup>164</sup> Resultatet av denna genomgång visade att av de 5 200 varor som importeras till EU ingår 137 varor i ”känsliga ekosystem som EU är starkt beroende av, främst i energiintensiva industrier (som råvaror) och hälsa (som aktiva farmaceutiska ämnen) samt andra varor av betydelse för den gröna och digitala omvandlingen”.<sup>165</sup> Över hälften av dessa beroenden härstammar från Kina, följt av Vietnam och Brasilien. Som särskilt sårbara identifierades 34 produkter med låg potential att diversifieras eller bytas ut inom EU, exempelvis vissa råvaror och kemikalier.

De ”ekosystem” som åsyftas är fjorton så kallade industriella ekosystem som sedan tidigare hade listats i EU:s årliga *Single Market Report* från 2021.<sup>166</sup> Som särskilt ”känsliga” av dessa har pekats ut hälsa, rymd- och försvarsindustrin, digital teknik, förnybar energi, elektronik och energiintensiva industrier.<sup>167</sup> Kommissionen, som beskriver ett industriekosystem som alla aktörer i en värdekedja i bred mening, avser att systematiskt analysera de olika ekosystemen och bedöma industrins olika risker och behov i förhållande till de gröna och digitala omställningarna.<sup>168</sup>

Kommissionens uppdaterade industristrategi åtföljdes av flera så kallade arbetsdokument (*staff working documents*) där det 106 sidor långa dokumentet *Strategic dependencies and capacities* (som inte finns översatt till svenska) utgör ovan nämnda kartläggning, dvs. den preliminära analysen av EU:s strategiska beroenden på ett antal tekniska och industriella områden.<sup>169</sup> I detta dokument framförs

---

<sup>162</sup> Ibid., s. 10.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Ibid. Även USA genomför denna typ av kartläggningar (se t.ex. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>).

<sup>165</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Meddelande från kommissionen. Uppdatering av industristrategin 2020: en starkare inre marknad för EU:s återhämtning*, COM(2021) 350 final av den 5 maj 2021, s. 11.

<sup>166</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document. Annual Single Market Report 2021*, SWD (2021) 351 final av den 5 maj 2021. Dessa fjorton är rymd- och försvarsindustrin, livsmedel, bygg och anläggning, kulturella och kreativa näringar, digital teknik, elektronik, energiintensiva industrier, förnybar energi, hälsa, mobilitet, transport och fordon, närhetskonomi, social ekonomi och civilskydd, detaljhandeln, textilier, turism.

<sup>167</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document. Strategic dependencies and capacities*, SWD (2021) 352 final av den 5 maj 2021, s. 13.

<sup>168</sup> Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen. En ny industristrategi för EU*, COM(2020) 102 final av den 10 mars 2020, s. 15.

<sup>169</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document. Strategic dependencies and capacities*, SWD (2021) 352 final av den 5 maj 2021; Europeiska kommissionen (2021), *Meddelande från kommissionen. Uppdatering av industristrategin 2020: En starkare inre marknad för EU:s återhämtning*, COM(2021) 350 final av den 5 maj 2021, s. 4.

även förslag på definitioner av flera nyckelbegrepp, såsom öppen strategisk autonomi, beroenden och strategiska beroenden (se box 2).<sup>170</sup>

**Box 2.** Arbetsdefinitioner från Europeiska kommissionen<sup>171</sup>

**Open strategic autonomy:** the ability to shape the new system of global economic governance and develop mutually beneficial bilateral relations, while protecting the EU from unfair and abusive practices, including to diversify and solidify global supply chains to enhance resilience to future crises.

**Dependencies:** reliance on a limited number of actors for the supply of goods, services, data, infrastructures, skills and technologies combined with a limited capacity for internal production to substitute imports;

**Strategic dependencies:** dependencies that are considered of critical importance to the EU and its Member States' strategic interests such as security, safety, health and the green and digital transformation.

I dokumentet presenterades också sex fördjupade granskningar av strategiska områden, nämligen råvaror, batterier, aktiva farmaceutiska ämnen, vätgas, halvledare samt molnteknik och edgeteknik.<sup>172</sup> I en andra etapp ska dessutom varor, tjänster och teknik som är ”avgörande för den gröna och digitala omställningen som förnybar energi, energilagring och cybersäkerhet” granskas.<sup>173</sup>

För att minska och förebygga strategiska beroenden inom olika sektorer och områden beskriver kommissionen i den uppdaterade industristrategin hur man avser ta fram en verktygslåda av olika slags åtgärder.<sup>174</sup> Inledningsvis konstateras att industrin för det mesta själv är bäst lämpad att genom egna policyer och beslut förbättra resiliensen och minska beroenden som kan leda till sårbarheter, ”exempelvis genom diversifiering av leverantörer, ökad användning av returråvaror och substitution med andra insatsvaror”.<sup>175</sup> Men det finns dock situationer, konstateras vidare, där koncentrationen av produktion eller anskaffning till ett enda geografiskt område leder till att det inte finns några alternativa leverantörer. På sådana områden av strategisk betydelse avser kommissionen kartlägga politiska åtgärder som kan stödja industrins insatser för att hantera beroendena. Bland annat nämns diversifiering av utbud och efterfrågan med hjälp av olika handelspartner när det är möjligt, men även lageruppbyggnad.<sup>176</sup>

<sup>170</sup> Ibid., s. 7-8.

<sup>171</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document. Strategic dependencies and capacities*, SWD (2021) 352 final av den 5 maj 2021.

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Meddelande från kommissionen. Uppdatering av industristrategin 2020: En starkare inre marknad för EU:s återhämtning*, COM(2021) 350 final av den 5 maj 2021, s. 13.

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> Ibid.

Kommissionen har också initierat ett arbete med att skapa så kallade industriallianser på strategiska områden ”där sådana allianser anses vara bäst för att påskynda verksamhet som inte hade utvecklats annars”.<sup>177</sup> Allianserna förklaras vara förenliga med konkurrensreglerna och ska också vara inkluderande för nystartade företag och små och medelstora företag. På tre av de sex områden där kommissionen lagt fram fördjupade granskningar har kommissionen startat industriallianser: råvaror, batterier och vätgas. Dessa industriallianser liksom de så kallade *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI), eller ”viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse”, utgör exempel på initiativ som inte motiveras enbart av beredskapsskäl utan också av argument som handlar om att till exempel stärka konkurrenskraften hos europeisk industri och att stödja EU:s gröna och digitala omställningar.

En bred ansats karaktäriserar också den uppdaterade industristrategins meddelande om att kritiska teknologier ska vara fokus för ett nytt ”observatorium för kritisk teknik” som ska genomföra regelbundna översyner av nuvarande beroenden liksom risker för framtida (tekniska) beroenden.<sup>178</sup> Utgångspunkten för detta nya teknikobservatorium är en lista över kritiska teknologier relevanta både för vissa civila industrier (däribland säkerhet) och försvars- och rymdindustrier som tidigare publicerats i en handlingsplan för synergier mellan den civila industrin, försvarsindustrin och rymdindustrin (se tabell 1).<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> Ibid., s. 14.

<sup>178</sup> Ibid., s. 13.

<sup>179</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Meddelande från kommissionen: Handlingsplan för synergier mellan den civila industrin, försvarsindustrin och rymdindustrin*, COM(2021) 70 final av den 22 feb. 2021, s. 9-10.



**Tabell 1.** EU:s lista över kritiska teknologier.

| Sektor                        | Teknik                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ELEKTRONIK OCH DIGITAL TEKNIK | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artificiell intelligens, avancerade analyser och stordata</li> <li>• Cybersäkerhet och cyberförsvarsteknik</li> <li>• Digital kriminalteknik</li> <li>• Högpresterande datorsystem, datormoln och dataområden</li> <li>• Fotonik</li> <li>• Mikroprocessorer med ultralåg effekt, tryckt lättvikts elektronik och flexibel elektronik</li> <li>• Kvantteknik</li> <li>• Säker kommunikation och nätverksbyggande</li> <li>• Sensorer (inbegripet elektrooptiska, radar, kemiska, biologiska, strålning, osv.)</li> </ul> |
| TILLVERKNING                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avancerad och additiv tillverkning</li> <li>• Avancerad materialteknik och material med inbyggd hållbarhet</li> <li>• Nanoteknik</li> <li>• Robotteknik</li> <li>• Halvledare och mikroelektronik</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| RYMD- OCH FLYGTEKNIK          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rymdteknik (inbegripet konstruktion och tillverkning av bärraketer och satelliter)</li> <li>• Säker tidsbestämning, positionsbestämning och navigeringsteknik</li> <li>• Högupplöst jordobservationsteknik</li> <li>• Satellitbaserad säker kommunikation och konnektivitet</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                   |
| HÄLSA                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bioteknik</li> <li>• Kemisk, biologisk, radiologisk och nukleär teknik</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| ENERGI                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Energiteknik (inbegripet energilagring, energiresiliens, förnybar energi, väte och kärnkraft)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| MOBILITET                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Självkörande system</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Ovanstående nämnda kartläggningar och listor över strategiska områden, varor och teknologier är dock inte de enda som utförts på senare tid inom ramen för EU:s policyarbete inom området strategisk autonomi. Strategiska aspekter på olika beroenden har också beskrivits i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar liksom i EU:s genomgång av kritiska råmaterial (*critical raw materials*) som listar 30 sådana (varav ett antal metaller ingår).<sup>180</sup> Urvalet av kritiska råvaror baseras på parametrarna ekonomisk betydelse respektive försörjningsrisk (*supply risk*).<sup>181</sup>

Hur ska man då tolka EU:s växande antal listor över strategiska eller kritiska varor, områden, teknologier, råvaror etc.? En slutsats är att det är uppenbart att EU:s industripolitik genomgår en förändringsprocess som pågår i många olika spår

<sup>180</sup> Europeiska kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document. Strategic dependencies and capacities*, SWD (2021) 352 final av den 5 maj 2021, s. 11. ”The strategic nature of certain areas and dependencies has already been established in the EU framework for screening of foreign direct investment, the EU’s critical raw materials list as well as the recent Action Plan on synergies between civil, defence and space industries.”

<sup>181</sup> Ibid., s. 11.

parallellt. Den växande floran av listor och kartläggningar inriktas av ett antal viktiga begrepp som dock oftast saknar gemensamma definitioner, även om många snarlika varianter finns, exempelvis av nyckelkonceptet strategisk autonomi. Även EU:s nya handelspolitik, formulerad i strategidokumentet *Trade Policy Review*, tar avstamp i autonomibegreppet, denna gång ur ett handelsperspektiv.

### 5.3 En ny handelsstrategi

Den 18 februari 2021 publicerade Europeiska kommissionen en ny handelsstrategi, sammanfattad i dokumentet *Översyn av handelspolitiken — En öppen, hållbar och bestämd handelspolitik*.<sup>182</sup> Inledningsvis deklarerar i översynen att handel är ett av EU:s mest kraftfulla verktyg och att handeln står i centrum för Europas ekonomiska välbefinnande och konkurrenskraft. Men nya tider av ”ekonomisk omvandling och geopolitisk instabilitet” har samtidigt gjort att EU behöver en ny handelspolitisk strategi. Bakgrunden förklaras vara att den globala osäkerheten ökar och spödas på av politiska och geoeconomiska spänningar: ”I stället för internationellt samarbete och multilaterala styrelsesätt ökar unilateralismen, vilket får till följd att multilaterala institutioner rubbas eller kringgås.”<sup>183</sup> Denna negativa trend förklaras med flertalet orsaker, här återgivna i sammandrag:

- **Globaliseringen** har haft en tudelad påverkan på ekonomier och samhällen: Å ena sidan har den främjat en handelsstyrd ekonomisk tillväxt i stora delar av världen, men å andra sidan har utvecklingen ibland fått kraftiga störningseffekter som har medfört att ojämlikheten har ökat och att individer och samhällen har förbigåtts. Detta har lett till krav på avglobalisering och till uppkomsten av inåtvända och isolationistiska reaktioner.<sup>184</sup>
- **Kinas snabba uppgång**, och landets globala ambitioner och tillämpning av en distinkt statskapitalistisk modell har förändrat den globala ekonomiska och politiska ordningen. Detta påverkar lika villkor för europeiska företag som konkurrerar globalt och på hemmaplan.
- **De accelererade klimatförändringarna**, förlusten av biologisk mångfald och miljöförstöringen, i kombination med påvisbara exempel på ödesdigra verkningar, har medfört att ”den gröna omställningen har erkänts som vår tids avgörande mål”.<sup>185</sup>
- **Digitaliseringen** beskrivs som ett område med otillräcklig multilateral styrning som också påverkar hur handeln utvecklas. Den blir mer innovationsdriven, och stöds av skydd av immateriella rättigheter, och handeln med tjänster kommer att spela en större roll än handeln med varor.<sup>186</sup>

<sup>182</sup> Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen. Översyn av handelspolitiken — En öppen, hållbar och bestämd handelspolitik*, COM(2021) 66 final av den 18 feb. 2021.

<sup>183</sup> *Ibid.*, s. 1.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> *Ibid.*, s. 2.

<sup>186</sup> *Ibid.*

Utgångspunkten i handelsstrategin är att EU:s handelspolitik måste ta hänsyn till dessa globala trender och utmaningar för att kunna återspegla den politiska ambitionen med ”ett starkare Europa i världen”.<sup>187</sup> Samtidigt betonas upprepade gånger vikten av ”öppenhet och engagemang” som beskrivs som ett strategiskt val och en förutsättning för välbefinnande och konkurrenskraft. Mot bakgrund av de negativa trenderna förklaras dock att en öppen ekonomi också måste förenas med åtgärder för att hantera klimatförändringarna liksom en kraftfull social- och arbetsmarknadspolitik som uppfyller EU-medborgarnas förväntningar: ”Bara då kan vi sprida öppenhetens fördelar rättvist och underlätta anpassningen till den globala ekonomins förändringar så att ingen lämnas utanför.”<sup>188</sup>

Strategin återkommer också till covid-19-krisens omfattning och dess sociala och ekonomiska konsekvenser liksom de brister som uppstod av hälsorelaterade kritiska produkter inom EU. Några lösningar som pekas ut inkluderar mer diversifierade produktions- och leveranskedjor, säkerställande av strategiska lager och främjande av produktion och investeringar, även i grannländer och i Afrika.<sup>189</sup> Under rubriken ”Förbättring av värdekedjors motståndskraft och hållbarhet” betonas att den privata sektorn har en nyckelroll att spela för att bedöma risker och väga *just in time*-produktion mot lämpliga skyddsåtgärder. Men också politiker förklaras behöva ”få en djupare förståelse för sårbarheter, dela med sig av information och främja samarbete”.<sup>190</sup> Kommissionens arbete med att identifiera strategiska beroenden nämns som ett viktigt arbete som ska ge ”en solid grundval för att bestämma nödvändiga politiska svar och för samverkan med industrin”.<sup>191</sup>

Konceptet öppen strategisk autonomi ägnas betydande utrymme och förklaras handla om att framhäva ”EU:s förmåga att göra sina egna val och forma den omgivande världen genom ledarskap och engagemang som återspeglar unionens strategiska intressen och värderingar” (se box 3.).<sup>192</sup>

---

<sup>187</sup> Ibid., s. 3.

<sup>188</sup> Ibid., s. 6.

<sup>189</sup> Ibid., s. 7.

<sup>190</sup> Ibid., s. 8.

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> Ibid., s. 4.

**Box 3. Öppen strategisk autonomi enligt EU:s handelsstrategi<sup>193</sup>**

**Öppet strategiskt oberoende framhäver EU:s förmåga att göra sina egna val och forma den omgivande världen genom ledarskap och engagemang som återspeglar unionens strategiska intressen och värderingar.** Det återspeglar EU:s grundinställning att det krävs mer, inte mindre, globalt samarbete för att bemästra dagens utmaningar. Det betyder vidare att EU fortsätter att skörda frukterna av internationella möjligheter och samtidigt kraftfullt försvara sina intressen genom att skydda EU:s ekonomi mot osunda handelsmetoder och garantera lika förutsättningar för alla. Till slut innebär det stöd till inhemsk politik för att förstärka EU:s ekonomi och hjälpa till att positionera EU som en global ledare som eftersträvar ett reformerat regelbaserat system för global handelsstyrning. Öppet strategiskt oberoende är ett politiskt val men också ett tankesätt hos beslutsfattare. Det bygger på vikten av öppenhet, erinrar om EU:s engagemang för öppen och rättvis handel med väl fungerande, diversifierade och hållbara globala värdekedjor. Det innefattar:

- **motståndskraft och konkurrenskraft** för att stärka EU:s ekonomi,
- **hållbarhet och rättvisa** för att återspegla behovet av ett ansvarsfullt och rättvist handlande från EU:s sida,
- **beslutsamhet och regelbaserat samarbete** för att framhålla EU:s förkärlek för internationellt samarbete och dialog, men också dess beredskap för att bekämpa osunda metoder och utnyttja oberoende verktyg för att vid behov hävda sina intressen.

I avsnittet ”Handelspolitik till stöd för EU:s geopolitiska intressen” konstateras att en effektiv regelbaserad multilateralism är ett geopolitiskt nyckelintresse för EU.<sup>194</sup> Mot bakgrund av att denna ordning dock betraktas som hotad deklarerar EU också måste förse sig med ”verktyg för att om så behövs arbeta i en mer fientlig internationell miljö”.<sup>195</sup> Exakt vilka dessa verktyg är specificeras inte, men i avsnittets sista stycke återkommer strategin till vikten av att fortsätta bygga allianser med likasinnade partners liksom betydelsen av EU:s frihandelsavtal (FTA) som beskrivs som ”plattformar för förbättrat samarbete där vi hävdar våra värderingar och intressen”.<sup>196</sup>

Sammantaget karaktäriseras handelsstrategin av en balansgång mellan beståndsdelarna i konceptet öppen strategisk autonomi: Å ena sidan betonas EU:s engagemang för öppenhet, frihandel och multilateralism, å den andra sidan listas flertalet negativa trender som anses motivera att EU också behöver kunna agera med större autonomi i en mer fientlig internationell miljö. Målsättningen att uppnå öppen strategisk autonomi motiveras med såväl externa perspektiv (”ett starkare Europa i världen”) som interna sådana (”EU-medborgarnas förväntningar”).

<sup>193</sup> Citerat från Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen. Översyn av handelspolitiken — En öppen, hållbar och bestämd handelspolitik*, COM(2021) 66 final av den 18 feb. 2021.

<sup>194</sup> Ibid.

<sup>195</sup> Ibid., s. 8.

<sup>196</sup> Ibid., s. 9.

## 5.4 Debatt och kritik

Begreppet öppen strategisk autonomi, som underbygger såväl EU:s industri- som handelsstrategi, har kritiserats för att vara otydligt och för att skyla över målkonflikter. Som Tobias Gehrke från Finlands Utrikespolitiska institut noterar i en analys av EU:s nya handelsstrategi har *Financial Times* beskrivit denna som ett försök att erbjuda något för alla: “‘öppen’ för frihandelsvännerna... ‘strategisk’ för de som tycker det vore coolt att vara en supermakt ... ‘autonom’ för de mer protektionistiskt lagda medlemsstaterna.”<sup>197</sup> Gehrke pekar också på en otydlighet i målsättningarnas många formuleringar om olika ”strategiska”, ”kritiska” intressen, tillgångar och så vidare:

First, the EU must define what is critical and how it could be disrupted. So far, a potpourri of adjectives (*critical, strategic, key*) and nouns (*assets, infrastructure, technology, input*) are connected almost at random across policy documents. The 2020 New Industrial Strategy, for example, defines strategic autonomy as “reducing dependence on others for things we need the most” such as “critical materials and technologies, food, infrastructure, security and other strategic areas.” Such broad strokes do not suffice and risk becoming a gateway for protection-seeking lobbyists.<sup>198</sup>

För att undvika protektionistiska tendenser behöver alltså EU först, menar Gehrke, identifiera med större precision vad som är kritiskt och hur detta kan störas, och i detta arbete behöver man använda ”en skalpell, inte ett svärd”.<sup>199</sup>

I en analys av svenska perspektiv på utvecklingen av europeisk strategisk autonomi publicerad av SIEPS konstaterar Calle Håkansson att den tidigare kritiska svenska inställningen till konceptet har mjukats upp något efter erfarenheterna av pandemin och i samband med lanseringen av EU:s uppdaterade industristrategi.<sup>200</sup> Visserligen framgick under 2020 att den svenska regeringen fortsatt såg en risk att ”strategisk autonomi” handlade om protektionism i förklädnad och man upprepade vikten av att EU inte stänger sig mot omvärlden.<sup>201</sup> Men i början av 2021 började en mer positiv hållning framträda. Från regeringen konstaterades att EU måste hantera ett antal stora utmaningar såsom klimatförändringarna, den digitala transformationen och en hårdare konkurrens från aktörer utanför EU. I regeringens redovisning av sin EU-politik deklarerades att strategisk autonomi måste skyddas på vissa områden utan att EU för den skull vänder sig inåt.<sup>202</sup> Sedan dess har regeringen beskrivit hur man vill fokusera på EU:s gröna omställning, digitalisering, förstärkt krisberedskap (till exempel EU-gemensam lagring av viktiga resurser

<sup>197</sup> Tobias Gehrke (2021), “Treading the trade needle on Open Strategic Autonomy” i Helwig (ed.), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU*, s. 91.

<sup>198</sup> Ibid., s. 101.

<sup>199</sup> Ibid., s. 102: “Most importantly, defining what is critical will require a scalpel, not a sword.”

<sup>200</sup> Calle Håkansson (2021), “European Strategic Autonomy – Engaged, Drawing Red Lines: A View from Stockholm” i Jakob Lewander (ed.), *Strategic Autonomy – Views from the North*.

<sup>201</sup> Ibid., s. 54-55.

<sup>202</sup> Ibid., s. 55.

som läkemedel liksom diversifiering av försörjningskedjor), ett säkerställande av den inre marknadens funktion liksom att EU:s röst i världen stärks.<sup>203</sup>

En mer positiv hållning från svenskt håll har också framförts vad gäller EU:s stöd till vissa industriprojekt, som t.ex. teknologier för den gröna omställningen. Som exempel kan nämnas batteritillverkaren Northvolt i Skellefteå liksom Hybrit, den koldioxidneutrala stålproduktionen i Luleå.<sup>204</sup> Sveriges regering har också välkomnat den Europeiska kommissionens arbete med att uppdatera industripolitiken men har också fortsatt framhållit att Sverige vill se en öppenhet gentemot resten av världen: ”Det är konkurrens, innovation och öppenhet mot omvärlden som gör EU:s företag starka – inte slutenhet och nya handelshinder.”<sup>205</sup>

Ett konkret försörjningsområde där Sverige hänvisar till EU:s öppna strategiska autonomi handlar om metaller och mineraler, som inte brukar associeras med kärnan av försörjningsberedskap men som utgjorde en viktig del av Sveriges tidigare ekonomiska försvar.<sup>206</sup> I mars 2021 tillsatte regeringen en särskild utredare som ska se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor.<sup>207</sup> Som motivering konstateras att ”en hållbar och varaktig tillgång till innovationskritiska metaller och mineral är av stor betydelse för samhällets klimatomställning samt för att bibehålla Sveriges framtida industriella konkurrenskraft och innovationskapacitet”.<sup>208</sup> Vidare betonas även ett beredskapsperspektiv på frågan om dessa resurser:

Regeringen anser att det kan finnas skäl att beakta de risker som kan finnas med ett stort importberoende av viktiga innovationskritiska metaller och mineral, exempelvis de som krävs för att klara klimatomställningen eller de som är viktiga för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Ur ett krisberedskaps- och ett totalförsvarsperspektiv är det också viktigt att Sverige säkrar försörjningen av vissa kritiska metaller och mineral.<sup>209</sup>

Samtidigt konstateras också att EU:s efterfrågan på innovationskritiska metaller och mineral på längre sikt fortfarande kommer att tillgodoses av import, varför ”EU:s öppna strategiska oberoende [behöver] fortsätta vara förankrat i en väl diversifierad och ostörd tillgång till globala marknader för råvaror”.<sup>210</sup>

---

<sup>203</sup> Ibid.

<sup>204</sup> Ibid., s. 56.

<sup>205</sup> ”Pandemin kräver en ny industristrategi” (debattartikeln finns tillgänglig här; <https://www.di.se/debatt/pandemin-kraver-en-ny-industristrategi/>).

<sup>206</sup> Om metallers betydelse i det tidigare ekonomiska försvaret, se Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, s. 74-75; 167 och SOU 1975:57, *Varuförsörjning i kristid*.

<sup>207</sup> Kommittédirektiv *Prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral*, Dir. 2021:16. Beslut vid regeringssammanträde den 11 mars 2021. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2022.

<sup>208</sup> Ibid., s. 1.

<sup>209</sup> Ibid., s. 2.

<sup>210</sup> Ibid.

I utredningsdirektivet *Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin* ges en särskild utredare i uppdrag att kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs (Dir. 2022:72).<sup>211</sup> Utredningens inriktning bär likheter med motsvarande kartläggningsinsatser på EU-nivå vilka också noteras i kommittédirektivet: ”Även inom EU-samarbetet pågår ett arbete för att trygga tillgången på kritiska råvaror och insatsvaror samt att kartlägga s.k. strategiska beroenden av vikt för varuförsörjningen.”<sup>212</sup>

Både Kommerskollegium och Svenskt Näringsliv har analyserat och kommenterat EU:s nya handels- och industristrategier. I sin analys av handelsstrategin drar Kommerskollegium slutsatsen att begreppet öppen strategisk autonomi är så vagt att det inte ger någon vägledning i hur utmaningarna ska mötas som beskrivs.<sup>213</sup> Kommerskollegium noterar att handelsstrategin framhåller att en regelbaserad multilateralism utgör ett strategiskt intresse för EU och att fortsatt ekonomisk integration också är det bästa alternativet för EU samt att det näst-bästa alternativet är att bygga allianser med partners som har liknande mål och uppfattar de globala utmaningarna på liknande sätt.<sup>214</sup> Unilaterala åtgärder däremot måste ses som en sista utväg menar Kommerskollegium som varnar för snedvriden konkurrens om EU skulle börja särbehandla ett stort antal varor, teknologier och sektorer baserat på omfattande listor över olika strategiska eller kritiska sektorer, teknologier och råvaror.<sup>215</sup> Listor över kritiska produkter bör istället hållas korta och eventuella stöd vara transparenta för utvärdering, framhåller Kommerskollegium.<sup>216</sup>

Kommerskollegium har också mot bakgrund av coronapandemin fört fram egna analyser av handelns betydelse i kris. Till exempel har myndigheten i rapporten *”Improving economic resilience through trade – Should we rely on our own supply?”* framhållit att under en kris gäller det att i handelsfrågor hålla så många vägar som möjligt öppna och att ta bort så många hinder som möjligt.<sup>217</sup> Bara när det gäller varor som EU-länderna inte kan vara utan, ens för korta avbrott, behövs lagerhållning.<sup>218</sup> Just vikten av att diversifiera handelsvägar och värdekedjor har också som ovan beskrivits framhållits inom ramen för EU:s handelsstrategi.

I den genomgång som Svenskt Näringsliv har gjort av Europeiska kommissionens uppdaterade industristrategi noteras också EU:s kartläggningar av strategiska

<sup>211</sup> Kommittédirektiv: *Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin*, Dir. 2022:72. Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022.

<sup>212</sup> Ibid., s. 4.

<sup>213</sup> Kommerskollegium (2021), *An EU Trade Policy for Geopolitical Ends – clashing perspectives and policy recommendations*, s. 12.

<sup>214</sup> Ibid., s. 2.

<sup>215</sup> Kommerskollegium (2021), *An EU Trade Policy for Geopolitical Ends*, s. 15.

<sup>216</sup> Ibid., s. 3.

<sup>217</sup> Kommerskollegium (2020), *Improving economic resilience through trade – Should we rely on our own supply?*, Dnr 2020/00913-1, s. 9-10.

<sup>218</sup> Ibid., s. 9-10.

beroenden: ”Vi har inget emot att den här typen av kartläggning görs, men det är förstås väldigt viktigt vilka slutsatser som dras och vilka åtgärder som föreslås för att åtgärda eventuella problematiska beroenden.”<sup>219</sup> Generellt framhålls att det är viktigt att värna om principerna om öppenhet för handel och att det är bättre att satsa på att förbättra handelsvillkoren med fler länder än att försöka göra oss mindre beroende av vissa länder.<sup>220</sup> Den uppdaterade industristrategin beskrivs delvis som ett svar på erfarenheterna av pandemin då handelshinder och brutna värdekedjor fick till följd att varubrister uppstod såväl för samhällets behov som för industrins (exempelvis brist på komponenter). EU:s så kallade industrialallianser uppfattas vara ett slags offentlig-privata partnerskap skapade för att driva utvecklingen inom områden som anses strategiska till sin natur men där den fria marknaden inte bedöms kunna få till stånd en tillräckligt snabb utveckling. Alliansverket menar Svenskt Näringsliv kan fungera bra, men man anser att urvalet och utformningen av de allianser som lanserats har varit toppstyrt och utan transparens eller bred dialog med näringslivet.

Om beredskapsperspektivet inte utgör huvudfokus för ovanstående kommentarer så kompletteras detta genom en analys från SIEPS: I artikeln *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige* tar Katarina Engberg upp flera exempel på hur EU:s ekonomiska politik i allt högre grad påverkas av och blir en del av krisberedskapen.<sup>221</sup> Engberg påpekar att detta inte är unikt för EU, men konstaterar att arbetet är under uppbyggnad ”och värt att notera för dess potentiellt vittomfattande konsekvenser”.<sup>222</sup> Trots omfattande svenska utredningar gällande utformningen av ett nytt totalförsvar saknar dessa hittills, menar Engberg, en fördjupad analys av EU:s krisberedskap och de basförmågor som därmed skapas för civilt försvar, ”trots att dessa måste anses vara av betydelse i sammanhanget”.<sup>223</sup>

Avslutningsvis några observationer gällande trender för framtiden. I vilken grad EU:s framtida ekonomiska politik kommer att vävas ihop med beredskaps- och säkerhetsfrågor beror åtminstone till del på konfliktnivån i Europas omedelbara närhet samt utvecklingen av stormaktsrivalitet mellan inte minst USA och Kina. Men en återgång till en ordning där handelspolitik separeras helt från geopolitiska hänsyn ter sig för tillfället osannolik. När Christine Lagarde, Europeiska centralbankens ordförande, besökte Washington DC i april 2022, konstaterade hon att det ”i en post-invasionsvärld har blivit alltmer ohållbart att isolera handelsfrågor från universella värderingar såsom respekt för internationell rätt och mänskliga rättigheter”.<sup>224</sup> I sitt tal identifierade hon tre trender i utvecklingen av den globala

<sup>219</sup> Svenskt Näringsliv, ”EU:s uppdaterade industristrategi – en genomgång”, den 18 maj 2021, se [https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/eu/eus-uppdaterade-industristrategi-en-genomgang\\_1170558.html](https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/eu/eus-uppdaterade-industristrategi-en-genomgang_1170558.html).

<sup>220</sup> Ibid.

<sup>221</sup> Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, s. 11.

<sup>222</sup> Ibid.

<sup>223</sup> Ibid., s. 13.

<sup>224</sup> ”A new global map: European resilience in a changing world”, Keynote speech by Christine Lagarde, President of the ECB, at the Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., 22 April



handeln, nämligen skiften från beroenden till diversifiering, från effektivitet till säkerhet, och från globalisering till regionalisering.<sup>225</sup> Som exempel noterade Lagarde hur nya industripolicys, bland andra Kinas och USA:s, på bekostnad av effektivitet har infört geopolitiska hänsyn (*geopolitical biases*) i sina strategier för strategiska värdekedjor.<sup>226</sup> Dessa förändringar får implikationer för Europa, enligt Lagarde, som i sitt tal visserligen betonade vikten av öppenhet men som också drog slutsatsen att EU i oförutsägbara tider behöver arbeta för att göra handeln säkrare.<sup>227</sup>

Hur balansgången mellan öppenhet och säkerhet ska hanteras är alltså något som under 2022 har begrundats av ledare både i EU och USA. Under våren 2022 myntade den amerikanska finansministern begreppet ”*friend-shoring*” som i princip innebär att allierade eller likasinnade länder prioriterar handel sinsemellan. I en kommentar från svenska Kommerskollegium noteras att detta från en övergripande ekonomisk utgångspunkt inte vore en önskvärd utveckling då ett lands ekonomi mår väl av att kunna handla med alla: ”Men – i en värld präglad av geopolitiska motsättningar leder idén om *friend-shoring* till möjligheter som bör tas till vara i syfte att förbättra förutsättningarna för handel mellan likasinnade länder, utan att skada samarbetet inom WTO.”<sup>228</sup>

Även för Sverige, som hittills utifrån frihandelsargument varit en av de hårdaste motståndarna till sammanblandningar av handel och säkerhet, och inte minst EU:s målsättningar om ökad strategisk autonomi, kommer alltså balansgången mellan öppen handel och säkerhetsbehov att vara en fråga för vidare begrundan. Kommer bejakandet av en nationell försörjningsberedskap att innebära att Sverige också bejaktar en stärkt europeisk autonomi eller kommer beredskapsperspektiven fortsatt att ses som frikopplade från EU:s industri- och handelspolitik?

---

2022, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220422~c43af3db20.en.html>, läst 2022-08-21; “And in a post-invasion world, it has become increasingly untenable to isolate trade from universal values such as respect for international law and human rights.”

<sup>225</sup> Ibid., “It is still too early to say how this will play out, but one can already see the emergence of three distinct shifts in global trade. These are the shifts from dependence to diversification, from efficiency to security, and from globalisation to regionalisation.”

<sup>226</sup> Ibid. Som exempel tog Lagarde upp det amerikanska begreppet *friend-shoring*: “The US administration has explicitly identified ‘friend-shoring’ as a policy goal in its recent supply chain strategy.”

<sup>227</sup> Ibid. “These shifts have implications for Europe. And we must respond accordingly if we are to thrive in this new and increasingly uncertain global terrain. But that does not mean restricting open trade. Rather, we must work towards making trade safer in these unpredictable times, while also leveraging our regional strength.”

<sup>228</sup> Kommentaren finns tillgänglig på Kommerskollegiums webbplats, se <https://www.kommerskollegium.se/om-oss/generaldirektoren-kronika/omvalvande-handelspolitisk-vartermin/>, läst 2022-08-21.

## 6 Autonomi och beredskap: Två sidor av samma mynt?

I föregående kapitel har beskrivits hur ett intensivt beredskapsarbete just nu pågår på såväl EU-nivå som nationell nivå i Sverige avseende stärkandet av samhällets robusthet och motståndskraft. Både Europeiska kommissionen och den svenska regeringen har motiverat dessa åtgärder med hänvisning till inträffade kriser, inte minst coronapandemin men också till geopolitisk rivalitet (med fokus på Kinas ökande dominans) och nu senast med det försämrade säkerhetsläget med anledning av Rysslands invasion av Ukraina. I EU har många åtgärder, som exempelvis olika kartläggningar av strategiska eller kritiska resurser, motiverats med behovet av en stärkt strategisk autonomi för EU. I Sverige beskrivs åtgärderna i termer av satsningar på det civila försvaret som sker inom ramen för den återupptagna totalförsvarsplaneringen. Är då ”autonomi” och ”beredskap” egentligen två sidor av samma mynt? Eller liknar EU-konceptet strategisk autonomi snarare det äldre svenska begreppet ”ekonomiskt försvar”? I detta kapitel görs några reflektioner kring denna fråga.

### 6.1 Listornas återkomst

Det är numera inte bara i MSB:s broschyr *Om krisen eller kriget kommer* från 2018 som vi återfinner olika checklistor över saker som är bra att ha hemma. En rad svenska myndigheter har nyligen fått i uppdrag att kartlägga olika typer av strategiska varor eller insatsvaror, såsom exempelvis Kemikalieinspektionen, Trafikverket, Läkemiddelsverket och Socialstyrelsen (se kapitel 2). En utredning har också tillsatts med syfte att kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs (Dir. 2022:72).<sup>229</sup>

Sedan tidigare har Europeiska kommissionen mot bakgrund av erfarenheterna av coronapandemin också initierat olika kartläggningar av strategiska beroenden, kritiska teknologier och industriella ekosystem. Dessa kartläggningar har motiverats av att EU:s strategiska autonomi behöver stärkas och ses som en grund för vidare utvecklingsarbete tillsammans med näringslivet. I motiveringarna bakom dessa EU-initiativ ryms såväl beredskapssyften – att stärka EU:s resiliens för störningar i försörjningskedjorna – som vidare målsättningar om att stärka EU:s kapacitet att hävda sina intressen på en alltmer konfliktfylld internationell arena liksom att stödja den pågående gröna och digitala omställningen. Mot bakgrund

<sup>229</sup> Kommittédirektiv: Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin, Dir. 2022:72. Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022.

av kriget i Ukraina har EU:s ledande företrädare deklarerat att EU:s säkerhetsarbete nu måste snabbspolas framåt varför ytterligare säkerhets- och beredskapsrelaterade åtgärder kan förväntas.<sup>230</sup>

Som beskrevs i kapitel 5 har EU:s olika strategier som lutar sig på strategisk autonomi-konceptet, inklusive de nya industri- och handelsstrategierna, kritiserats för att vara vaga i sin begreppsanvändning och farhågor har också väckts om att EU riskerar att slå in på en protektionistisk väg. Efter Rysslands invasion av Ukraina har frågan om strategiska resurser och känsliga beroenden dock fått ytterligare dimensioner, bortom pandemifarenheternas mer krisberedskapsbetonade slutsatser. Detta gäller i synnerhet energi- och livsmedelssektorerna men även mer generellt frågor om försörjningskedjor och farhågan att EU:s kritiska beroenden kan utnyttjas i utpressnings- och påtryckningssyften. De svenska kartläggningsuppgifterna har motiverats i mer allmänna termer (det försämrade säkerhetsläget) inom ramen för den pågående uppbyggnaden av totalförsvaret.

Varken EU:s eller Sveriges framväxande beredskapsåtgärder tecknar än så länge konturerna av färdiga system. Det rör sig dessutom inte om skilda system: Som medlemsstat integrerar Sverige EU:s olika initiativ i det egna systemet och får i vissa fall också agera som ansvarig för dess utföranden. Till exempel administreras EU:s beredskapslager för sjukvårdsmateriel i Sverige av MSB (se kapitel 1). Om Sverige under slutet av 1990-talet genomförde en i det närmaste komplett avveckling av sina beredskapslager delvis med hänvisning till EU, så återinförs alltså drygt tjugo år senare under direction från EU vissa beredskapslager (om än inte nationella sådana). På EU-nivå laboreras samtidigt fortsatt med olika slags koncept och initiativ som ytterst försöker hitta rätt samarbetsformer och ansvarsfördelning mellan såväl överstatlig nivå och medlemsländer, som mellan offentliga och privata aktörer.

Även om mångfalden av motiveringar till varför EU behöver stärka sin strategiska autonomi försvårar jämförelser med specifika nationella beredskapsåtgärder rymmer konceptet likheter inte bara med det tidigare svenska ekonomiska försvaret – som excellerade i listor över viktiga varor<sup>231</sup> – utan också pågående utveckling. Detta gäller inte minst de många kartläggningsinitiativen av strategiska beroenden, kritiska varor etc. som alltså nu pågår både på EU-nivå och inom ramen för svenska regeringsuppdrag. Likheter finns också i motiveringarna: Policyutvecklingen i Sverige ramas in av budskap att övervägningar görs utifrån vad som är ”bäst för Sverige” vilket motsvaras på EU-nivå av argument som handlar om vad som är bäst för EU och EU:s medborgare. Därmed tycks avståndet mellan Sveriges (tidigare kritiska) hållning till idén om europeisk strategisk autonomi

<sup>230</sup> Se EEAS webbplats; [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en).

<sup>231</sup> Det ekonomiska försvaret excellerade dock inte bara i listor i sig: Listorna representerade en materiell motsvarighet med varor som fanns beredskapslagrade eller var produktionsplanerade.

och den Europeiska kommissionens argumentation för värdet av densamma i praktiken ha minskat, åtminstone vad gäller perspektiven motståndskraft och beredskap.

Hur var det då med farhågan om protektionism? Den svenska översättningen av autonomi till ”oberoende” kan leda tankarna i en sådan riktning. I tidigare analyser av autonomibegreppet har dock påpekats att EU:s mål med ökad strategisk autonomi snarare handlar om att *hantera* beroenden, inte om att avveckla handel eller teknologisamarbeten vilket skulle hämma den ekonomiska utvecklingen.<sup>232</sup> Men senare års stora kriser har samtidigt skärpt EU:s retorik på detta område: Mot bakgrund både av erfarenheterna från coronapandemin och dess följdverkningar på försörjningskedjor och nu senast Rysslands invasion av Ukraina, som skapat en energikris i Europa, talas inte längre enbart om hantering av beroenden utan också om att på vissa områden faktiskt skapa *oberoende* (som t.ex. inom energisektorn). Motsvarande budskap finns numera också på flera teknologiområden, som t.ex. cyber och rymddomänerna, där EU:s position ses som sårbar givet Kinas växande dominans och stormaktsrivalitet med USA.<sup>233</sup>

Redan innan Rysslands invasion av Ukraina hade kartläggningen av olika slags strategiska beroenden blivit en viktig uppgift för EU och dess medlemsländer. Men som påpekas i en FIIA-studie kräver hanteringen av kritiska beroenden såväl politiska och institutionella som materiella förmågor.<sup>234</sup> Inte minst materiella faktorer, som handlar om i vilken grad EU kan förlita sig på sina egna tekniska, industriella och militära förmågor, kommer i framtiden att ha en avgörande betydelse argumenterar man i denna rapport.<sup>235</sup> Just kopplingen mellan abstrakta begrepp som ”autonomi” och det materiella visar sig dock ge upphov till analyser som inte bara genererar listor utan också krav på förmågeuppbyggnad.

## 6.2 Förmågeuppbyggnad

Vid sidan av EU:s materiella beredskapsuppbyggnad (som tillskapandet av gemensamma resurser i form av brandflyg eller sjukvårdslager) finns också exempel på initiativ som snarare handlar om förmågor som kan ses som förutsättningar för en god försörjningskapacitet. Dels handlar det om förebyggande åtgärder, som till exempel diversifiering av värdekedjor eller krav på att viktig infrastruktur ska skyddas, dels handlar det om åtgärder som syftar till bättre hantering av försörjningskriser om de väl inträffar. Exempel på det senare är införandet av särskilda krishanteringsmekanismer för livsmedelskriser respektive hälso- och sjukvårdsrelaterade kriser.<sup>236</sup> Även i Sverige har det tidigare funnits särskilt förberedda

<sup>232</sup> Se kapitel 3.

<sup>233</sup> EU (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence*, s. 43-45.

<sup>234</sup> Helwig (ed.), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU*, FIIA Report 67, April 2021, s. 57.

<sup>235</sup> Ibid., s. 22.

<sup>236</sup> Se avsnitt 1.4. för beskrivning av dessa.

krisledningsstrukturer för just försörjningskriser, som t.ex. den så kallade Försörjningskommissionen, men idag finns inga sådana särskilda krisledningsorgan (dedikerade till försörjningskriser).<sup>237</sup>

Frågan om ledning men även frågan om hur man bäst skyddar försörjningsviktiga tillgångar och anläggningar utgör exempel på förmågor eller områden som ägnades mycket uppmärksamhet också i det tidigare svenska ekonomiska försvaret.<sup>238</sup> Säkerhetsfrågor engagerade också näringslivet vid denna tid som hade ett intresse av att skydda sig mot fientliga aktiviteter såsom industrispionage, stölder och intrång.<sup>239</sup> I samband med avvecklingen av det civila försvaret under 1990- och 00-talen, då statliga tillgångar också i många fall privatiserades, sjönk dock statsmakternas intresse för denna typ av säkerhetsfrågor.

I samband med den återupptagna totalförsvarsplaneringen och den ökande medvetenheten om hybrida hot har skyddsfrågor (i meningen skydd av resurser, tillgångar och anläggningar) fått ökad aktualitet även om de kanske inte i första hand förknippas med försörjningsberedskap. EU:s många initiativ på detta område kan därför i Sverige antas ha fyllt vissa luckor på nationell nivå, bland annat genom förordningarna som handlar om skyddet av strategiska tillgångar (exempelvis gällande utländska direktinvesteringar), krav på cybersäkerhet (NIS2-direktivet), satsningar på en mer robust rymdinfrastruktur (Galileo PRS) osv.<sup>240</sup> Givet samhällets digitala infrastrukturer finns idag goda argument för att försörjningskapacitet behöver skyddas i flera lager, såväl fysiskt som på cyberarenan. Exakt hur Sveriges nya förmågestruktur kopplat till försörjningsberedskap kommer att se ut återstår ännu att se. Den pågående utredningen om nationell försörjningsberedskap ska ge förslag till organisation av den nationella samordningen på området. Utredningen ska också redogöra för relevant lagstiftning på EU-nivå.<sup>241</sup>

Vilka eventuella likheter finns då mellan EU:s autonomibegrepp och det tidigare svenska ekonomiska försvaret? Sådana jämförelser är naturligtvis vanskliga att göra då det handlar om både olika tidsepoker och olika nivåer av beslutsfattande (union resp. nation). På en principiell och strategisk nivå kan dock vissa jämförelser göras vad gäller hotbilder, syften och generella förmågor (tabell 2).

<sup>237</sup> Dessa finns närmare beskrivna i Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, s. 169-176.

<sup>238</sup> Bland annat fanns ett driftvärn som syftade till att skydda viktiga anläggningar, se ÖEF (1975), *Vår försörjningsberedskap: En orientering om Sveriges ekonomiska försvar*.

<sup>239</sup> SAF (1962), *Industrins försvarsfrågor*, s. 118-119.

<sup>240</sup> Se avsnitt 1.4.

<sup>241</sup> *Kommittédirektiv: Nationell samordning av försörjningsberedskapen*, Dir.2021:65, den 2 sept. 2021.

**Tabell 2.** Jämförelse ekonomiskt försvar (tidigare del av det svenska totalförsvaret) och strategisk autonomi (EU). Urval av nyckelbegrepp från officiella dokument. Pågående uppbyggnad i Sverige av nationell försörjningsberedskap innebär också att en tredje kolumn är på väg att skapas vars innehåll återstår att se hur det kommer att formeras.

|                  | <b><i>Ekonomiskt försvar<br/>(Sverige, 1928-1986)</i></b>                                                                                  | <b><i>Strategisk autonomi<br/>(EU, 2016 -)</i></b>                                                                                        |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Hotbilder</b> | Påtryckningar och hot, ekonomisk krigföring, avspärrning, fredskris, krig                                                                  | Geoeconomiska maktmedel, ekonomisk krigföring, hybrida hot, sårbara värdekedjor, kriser, krig                                             |
| <b>Syfte</b>     | Motståndskraft, tröskel-effekt, civilbefolkningens överlevnad, trovärdigt totalförsvaret, näringslivets fortgång, stöd till Försvarsmakten | Resiliens, konkurrenskraft, handelsfrihet, hållbarhet, liv och hälsa, stabila försörjningskedjor, grön och digital omställning            |
| <b>Förmågor</b>  | Krisledning, samordning, skydd av försörjningsviktig verksamhet, beredskapslagring, industriell beredskap, krishandelsavtal m.m.           | Krisledning, samordning, skydd av strategiska tillgångar, civilskyddsmekanismer med beredskapslager, industri- och handelsstrategier m.m. |

Hotbilder som var vanligt förekommande i svenska programplaner för det ekonomiska försvaret under det kalla kriget (såsom ekonomisk krigföring och påtryckningar och hot) återfinns till del idag inom ramen för EU:s motiveringar till varför strategisk autonomi är viktigt, om än med viss förändrad terminologi (exempelvis geoeconomiska maktmedel och hybrida hot). Vissa syftesbeskrivningar känns också igen, med ord som motståndskraft och resiliens, även om det tidigare svenska ekonomiska försvaret hade en tydligare försvarsrelaterad terminologi (tröskel-effekt, totalförsvaret osv.). Vad gäller förmågor slutligen återkommer ledning, samordning och skydd (av försörjningsviktiga resurser) i båda systemen liksom även en tydlig inkludering av näringslivets förmågor. Näringslivets roll beskrivs bland annat i EU:s industri- och handelsstrategier medan det ekonomiska försvaret betraktade industri och handel som särskilda försörjningsområden som hade utpekade ansvariga myndigheter (ÖEF/ÖCB, Kommerskollegium m.fl.).

En viktig skillnad mellan strategisk autonomi-begreppet och ekonomiskt försvar är att det sistnämnda i svensk tappning var tydligt kopplat till det nationella försvaret och farhågor om att Sverige skulle kunna bli mer eller mindre avspärrat. På EU-nivå finns ingen militär motsvarighet i termer av ett gemensamt territoriellt försvar (på detta område betonas istället komplementariteten med Nato, men också de olika samverkansstrukturerna som EU skapat, såsom PESCO). På strategisk nivå finns samtidigt också likheter: Sammantaget syftade det tidigare svenska ekonomiska försvaret till att ge Sverige en typ av strategisk autonomi i meningen motståndskraft och trovärdighet. Denna trovärdighet riktade sig både inåt (civilbefolkningens överlevnad) och utåt (ett uthålligt och därmed tröskelbyggande totalförsvaret). På motsvarande sätt motiveras EU:s målsättning att uppnå strategisk autonomi såväl med externa perspektiv (ett starkare Europa) som interna sådana (EU-medborgarnas liv och hälsa).<sup>242</sup>

<sup>242</sup> Se kapitel 5.

Det ”interna” medborgarperspektivet fick som vi har sett ett starkare fokus under pandemihanteringen i EU. I ovan nämnda rapport från Utrikespolitiska institutet i Finland framhålls att trovärdigheten för EU som en demokratisk aktör i grunden beror på i vilken grad som dess beslut och dessas implementering reflekterar folkets vilja ”i motsats till något som styrs av externa aktörer eller som grundas i externa beroenden”.<sup>243</sup> Mot denna bakgrund menar man att strategisk autonomi inte är eftersträvarsvärd endast för sin egen skull utan ska ses som ett medel för att uppnå EU:s mål som enligt rapportförfattarna kan sammanfattas i termer av att ”säkerställa medborgarnas välfärd samt att förverkliga de gemensamma politiska beslut som har fattats”.<sup>244</sup>

### 6.3 Vad är skyddsvärt? – Debatten fortsätter

En fråga som förr eller senare uppstår när framtidens försörjningsberedskap ska utformas mer konkret handlar om vad som egentligen ska räknas som skyddsvärt, strategiskt, kritiskt, känsligt eller viktigt, och i nästa steg hur detta ska skyddas och enligt vilka regelverk. Diskussionerna kommer att fortsätta gällande balansgången mellan å ena sidan defensiva civila beredskapsåtgärder, motiverade av behov att skydda strategiska tillgångar, och å den andra sidan principer om öppenhet och frihandel. På det militära området finns som bekant inte samma problematik då militär materiel omfattas av undantag från EU:s olika regelverk. Men, som Kristina Syk har påpekat, den militära marknadens logik sprider sig alltmer till andra marknader: ”Tillgång till inte bara militär förmåga och teknologi, utan också till mat, läkemedel och andra civila resurser, utgör en enorm säkerhetspolitisk styrka.”<sup>245</sup> På EU-nivå pågår, som beskrivits i denna rapport, samtidigt intensiva diskussioner för att hitta rätt balans och betoning på de ingående delarna i konceptet *öppen strategisk autonomi* – en inte helt enkel fråga givet å ena sidan den ekonomiska historiens positiva erfarenheter av öppenhet och å den andra sidan en osäker framtids ökande krav på beredskap och autonomi.

Frågan om vad som är skyddsvärt i vidare mening är inte ny och har heller inte enbart ställts av staten. I ett debattinlägg från 2017 argumenterade Svenskt Näringsliv för att det skyddsvärda inte enbart borde ses som en fråga om resurser utan även om förmågan att skapa resurser: ”I Sverige innebär detta att vi måste behålla vår konkurrenskraft och innovationskraft globalt samtidigt som vi genomför åtgärder som skyddar vår ekonomiska förmåga att skapa resurser.”<sup>246</sup> Resonemanget påminner om EU-begreppet ”öppen strategisk autonomi” som även det

<sup>243</sup> Helwig (ed.), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU*, FIIA Report 67, April 2021, s. 21.

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> Kristina Syk, ”Lantbruksföretag sitter på säkerhetspolitiskt kapital”, *ATL*, den 19 mars 2022, se <https://www.atl.nu/lantbrukens-sakerhetspolitiska-kapital>, läst 2022-05-05.

<sup>246</sup> Karl Lallerstedt, ”Tänk brett när totalförsvaret byggs upp.”, *SvD*, den 18 nov. 2017, se <https://www.svd.se/karl-lallerstedt-tank-brett-nar-totalforsvaret-byggs-upp>, läst 2022-05-05.

rymmer globala perspektiv på strategiska förmågor. Vilken grad och typ av autonomi som EU och därmed Sverige borde eftersträva på områden som exempelvis hälsa, handel och industri är just nu en fråga som diskuteras och processas på olika sätt inom EU:s institutioner och tankesmedjor. En viktig del av detta arbete handlar om, som Björn Fägersten återkommer till, att faktiskt definiera vad som är strategiskt och skyddsvärt i våra ekonomier:

Sett ur detta perspektiv rör sig Europa mot en form av *variabel autonomi* med olika avvägningar mellan handlingsfrihet och handlingskapacitet inom olika politikområden. Från ett svenskt perspektiv borde innebörden och beståndsdelarna i denna variabla autonomi vara huvudfokus. På ett politiskt plan handlar det, precis som föreslås i regeringsdeklarationen, om att säkra svenska och europeiska intressen. Det handlar t ex om att aktivt definiera vad som är strategiskt skyddsvärt i våra ekonomier för att undvika svepande protektionistiska marknadsundantag.<sup>247</sup>

Fägersten framhåller vikten av att Sveriges säkerhetsstrategi som är under omarbetning relaterar både till vad som är skyddsvärt i en svensk kontext och hur geoeconomiska intressen kan säkras på europeisk nivå. Att det civila försvarets uppbyggnad i Sverige bör betraktas tillsammans med den förmågeuppbyggnad som sker i vår omvärld har betonats även av Katarina Engberg. I sin analys av EU:s krisberedskapsarbete konstaterar Engberg att många av instrumenten visserligen fortsatt är nationella samtidigt som utmaningarna ofta överstiger den nationella förmågan. Från EU:s horisont betraktas mot denna bakgrund inte minst försörjningsfrågorna med växande intresse. Mycket av diskussionerna handlar om hur arbetsfördelningen mellan nya EU-funktioner och medlemsstaterna i praktiken ska utformas för att undvika institutionell överbelastning: ”I unionens komplicerade laboratorier provas, förkastas och utvecklas integrationen inom krisberedskapen.”<sup>248</sup>

I denna experimentverkstad utgör Sverige en pusselbit som inte är exakt likadan som andra bitar. Inför Sveriges EU-inträde 1995 påminde Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) om att Sveriges position i Europa på olika sätt skiljde sig från kontinentens medlemsländer.<sup>249</sup> Det handlade inte minst om rent geografiska faktorer: Sveriges ytmässiga storlek och geografiska läge i norra Europa gjorde landet mycket beroende av transporter, både till och inom landet. På kontinenten såg förutsättningarna annorlunda ut med kortare transportavstånd, större befolkningar och fler landgränser till olika grannländer.<sup>250</sup> Farhågan var att om Sverige blev isolerat under en allvarlig säkerhetspolitisk kris eller vid krig skulle landet i

<sup>247</sup> Björn Fägersten (2020), *Sverige och Europas autonomi*. Se <https://europakommentaren.eu/2020/11/02/sverige-och-europas-autonomi/>.

<sup>248</sup> Engberg (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, s. 14.

<sup>249</sup> ÖCB (1991), *Svenskt medlemskap i EG: Konsekvenser för försörjningsberedskapen – En förstudie*, s. 23, 50. För samma argument, se även SOU 1989:107, *Svensk utrikeshandel i krislägen*, s. 49-50; Bo G. Hall (1994), *Hur styrs utrikeshandeln i kris och krig?*, Stockholm: Folk och försvars skriftserie Försvar i nutid, s. 33-34.

<sup>250</sup> ÖCB (1991), *Svenskt medlemskap i EG: Konsekvenser för försörjningsberedskapen*, s. 23, 50. Se även Hall (1994), *Hur styrs utrikeshandeln i kris och krig?*.



jämförelse befinna sig i en mer sårbar position. Oavsett hur sådana avspärrningsrisker kommer att bedömas i framtiden kvarstår den viktiga poängen att säkerhetsanalyser behöver göras ur flera perspektiv: från det lokala till det centrala; från Sverige till EU.

Om det civila försvaret i Sverige inte längre kan ses endast som en slags förstärkt krisberedskap utan också som en viktig del av säkerhetspolitiken kan vi anta att detta också får konsekvenser för den nationella försörjningsberedskapen. Betraktat ur såväl ett totalförsvarsperspektiv som ett europeiskt autonomiperspektiv finns det därför anledning att betrakta de sammantagna försörjningsrelaterade beredskapsinitiativen i termerna av ett uppdaterat ekonomiskt försvar, numera på två nivåer, en nationell och en EU-nivå – med tillhörande strategiska förmågor att agera och att skydda viktiga resurser.

## 7      **Försörjningsberedskap som ödesfråga – och forskningsområde**

Denna rapport visar att försörjningsfrågor idag har fått en närmast existentiell prägel i meningen att de inramas som en fråga om Europas överlevnad. Samtidigt är kunskapsbehovet stort om hur olika hot bäst ska hanteras och på vilken nivå – nationell, europeisk eller internationell. Mot bakgrund av frågornas komplexitet och globala karaktär står det åtminstone klart att det inte räcker med att betrakta försörjningsberedskap enbart ur ett nationellt perspektiv. I Sverige finns dock ingen samlad ansats för forskning om försörjningsberedskap (eller ekonomiskt försvar i vidare mening), även om punktvisa forskningsinsatser har utförts på bland annat FOI.<sup>251</sup> Fältet är brett och rymmer många perspektiv, som t.ex. säkerhetspolitiska, ekonomiska, historiska, organisatoriska, tekniska och logistiska med flera. Ett sätt att föra samman dessa perspektiv vore att inrätta ett forskningsprogram på temat geoekonomi och försörjningsberedskap.

Ett forskningsprogram om geoekonomi och försörjningsberedskap skulle utifrån totalförsvarets behov kunna bedriva internationellt förankrad forskning på en rad försörjningsrelaterade områden, inklusive perspektiv på handel, produktion, ekonomi och EU:s roll som säkerhetspolitisk aktör. Denna beredskapsinriktade forskning skulle i grunden utgå från två centrala frågeställningar: Hur ser hotbilderna ut mot vår försörjning? Hur ser behovet av egen försörjningsförmåga, eller ekonomi, ut i Sverige och i EU – idag och på längre sikt?

En principiellt intressant fråga att adressera handlar också om förhållandet mellan forskning, eller närmare bestämt hot- och riskanalyser, och faktiska beredskapsåtgärder. I tillbakablickar konstateras vanligen att det civila försvaret i Sverige blev satt i pausläge under flera år (beredskapsplaneringen upphörde i början av 2000-talet och återupptogs 2015). Men det bör samtidigt noteras att hot- och riskanalyserna faktiskt inte tog paus. Redan på 1990-talet påpekades att Sverige tog en risk genom att avveckla sin egen försörjningsberedskap utan att EU hade någon motsvarande beredskap (se kapitel 1). Vid denna tid tycks det dock ha varit svårt för många att föreställa sig att hela EU kunde råka ut för svårigheter. Mot bakgrund av 2010- och 20-talens försämrade omvärldsläge, karaktäriserat av hybridkrigföring, effekterna av globala klimatförändringar, Kinas växande stormaktsambitioner, en pandemi och till slut krig i EU:s närområde, måste denna illusion idag

---

<sup>251</sup> För en översikt, se Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*. Det amerikanska forskningsinstitutet RAND har exempelvis valt att inrätta ett institut dedikerat till forskning om globala försörjningskedjor (*National Security Supply Chain Institute*) medan det i EU finns flera forsknings- och policyinstitut som bedriver geoeconomiska studier om försörjningsrelaterade frågor kopplade till begreppet strategisk autonomi.

anses vara spräckt. Samtidigt har Sverige reflexmässigt (hittills) fortsatt att motarbeta EU:s initiativ för att stärka unionens strategiska autonomi.

Hur ser då förhållandet egentligen ut mellan hot- och riskanalyser och de vägval som görs? Med jämna mellanrum har nya analyser presenterats som pekat på oro-väckande risker eller hotbilder. År 2008 publicerade den nybildade myndigheten MSB en stor studie som föregångaren Krisberedskapsmyndigheten hade genomfört med titeln *Faller en – faller då alla?*<sup>252</sup> Studien handlade om samhällskritiska beroenden och väckte frågan på område efter område om det fanns en tillräcklig beredskap för att upprätthålla kontinuiteten i samhällsviktiga verksamheter vid störningar. Men inte heller i detta fall togs frågan vidare av beslutsfattande politisk nivå. Riskacceptansen var fortfarande hög.

År 2007 publicerade FOI analyser av riskerna med att anlägga infrastruktur i Östersjön för naturgasleveranser mellan Ryssland och EU, dvs. Nord Stream.<sup>253</sup> Dessa analyser har år 2022 på förekommen anledning fått förnyad uppmärksamhet.<sup>254</sup> Under 2010-talet väcktes farhågor på hälso- och sjukvårdsområdet, bland annat av Riksrevisionen år 2017, som konstaterade att Sverige i praktiken hade avskaffat hela beredskapen för landets behov av läkemedel och sjukvårdsmateriel.<sup>255</sup> Men det var först under coronapandemin år 2020 som frågan på allvar fick uppmärksamhet, vilket gäller såväl Sverige som EU.

Det är naturligtvis lätt att vara efterklok. Men det finns samtidigt anledning att vara självkritisk. Betydande skattemedel läggs varje år på olika typer av riskanalyser i Sverige (inte minst inom ramen för RSA-processen<sup>256</sup>) och även på EU-nivå satsas stora medel på forskningsprojekt som rör försvar och säkerhet. Forskare och analytiker behöver begrunda hur dessa resultat förmedlas. Hur kan de viktigaste slutsatserna kommuniceras och vilka är rekommendationerna? Samtidigt behöver samhället, representerat av politiska beslutsfattare, begrunda vad som står på spel. I vissa fall kanske riskerna bedöms vara acceptabla. I andra fall inte. Det är ingen lätt uppgift. Men samtalet måste fortsätta och perspektiven tillåtas växla – från nationella till europeiska och globala perspektiv.

---

<sup>252</sup> MSB (2008), *Faller en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden*, s 9. Regeringen gav i 2006, 2007 och 2008 års regleringsbrev Krisberedskapsmyndigheten (KBM) i uppdrag att identifiera och analysera kritiska beroendeförhållanden i samhället. Enligt uppdraget skulle även den internationella dimensionen beaktas.

<sup>253</sup> Se bland annat Robert Larsson (2007), *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security*, FOI-R--2251--SE.

<sup>254</sup> Den 26 och 27 september 2022 upptäcktes läckor på naturgasledningarna Nord Stream 1 och 2 i Östersjön i svensk ekonomisk zon, vilka inom kort misstänktes handla om grovt sabotage (se <https://sakerhetspolisen.se/ovriga-sidor/nyheter/nyheter/2022-10-06-starkt-misstanke-om-grovt-sabotage-i-ostersjon.html>, hämtad 2022-11-01).

<sup>255</sup> Riksrevisionen (2018), *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner*.

<sup>256</sup> Dvs. de risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) som centrala, regionala och lokala offentliga aktörer är ålagda att sammanställa med regelbundna tidsintervall.

Utvecklingen av det civila försvaret befinner sig just nu vid en kritisk tidpunkt. I skrivande stund (början av november 2022) konstaterar MSB att det kommer att krävas ”betydande belopp” för att stärka det civila försvaret – uppemot 27 miljarder kronor årligen från 2026 fram till 2030.<sup>257</sup> Som bakgrund tar MSB upp den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde, det stundande medlemskapet i Nato och ”det faktum att civila försvaret i praktiken helt avvecklades”.<sup>258</sup> Men även betydelsen av EU:s satsningar på civil beredskap skulle i sammanhanget kunna lyftas tydligare då EU som överstatlig organisation har större möjligheter att driva på och framtvinga civila beredskapsåtgärder än vad den mellanstatliga militäralliansen Nato har – vars roll dock naturligtvis är avgörande i ett totalförsvarsperspektiv.

Avgörande är också att begrunda hur nya statliga medel ska omsättas i konkreta åtgärder, vilket inte kommer att ske med automatik. För att denna transformation av det civila försvaret överhuvudtaget ska vara möjlig kommer en betydande analysinsats att krävas för att uppnå största möjliga effekt. Inom området försörjningsberedskap finns särskilt stora analysbehov där forskningen har en viktig roll både vad gäller kunskapsuppbyggnad och fördjupade strategiska och geopolitiska analyser.

Denna rapport visar att många strategiska inriktningsdokument numera innehåller olika slags geopolitiska riskbedömningar. Till exempel framgår av EU:s industri- och handelsstrategier att en helt obegränsad frihandel, ”blind” för sådana överväganden, helt enkelt inte längre anses realistisk. Men EU har inte föreslagit autonomi i meningen isolering eller självförsörjning. Det handlar till slut om en balans: Att skydda sina egna tillgångar och kritiska flöden utan att kväva den handel som krävs för att skapa välbefinnande och säkerhet. Detta är precis samma balansgång som diskuterades i Sverige under det kalla kriget när stora satsningar gjordes på ett nationellt ekonomiskt försvar samtidigt som engagemanget också ökade för fler frihandelssamarbeten. För Sveriges del finns därför en intressant klangbotten till dagens geoeconomiska debatter som numera förs på högsta nivå i EU.

---

<sup>257</sup> MSB (2022), *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag* (Ju2022/01209/SSK).

<sup>258</sup> Ibid.

## Referenser

*Referenser till Europeiska kommissionens meddelanden och andra officiella EU-dokument återfinns i fotnoterna.*

Agrell, Wilhelm (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*, Malmö.

Artéus, Gunnar & Herman Fältström (red.) (2011), *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, Karlskrona.

Damen, Mario (2022), *EU Strategic Autonomy 2013-2023: From concept to capacity*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Briefing: EU Strategic Autonomy Monitor.

Engberg, Katarina (2022), *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige*, SIEPS Mars 2022:6epa.

Engström, Alina (2022), *Tysk-rysk energirelation till ända?*, FOI Memo 7873, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Engström, Alina & Emelie Thorburn (2022), *Kompassen, kriget och konsekvenserna för EU som säkerhetspolitisk aktör*, FOI Memo7909, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Eriksson, Camilla & Jenny Ingemarsdotter, "Bergkunskap i totalförsvarets tjänst: Om skifferoljans och berggrumslagringens betydelse för Sveriges beredskap", *Geografiska Notiser* 2019:77.

Eriksson, Camilla, Carl Denward, Lovisa Mickelsson & Vidar Hedtjärn Swaling (2020), *Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?*, FOI-R--4804--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Fiott, Daniel (red.) (2021), *European Sovereignty: Strategy and interdependence*, EUISS (European Union Institute for Security Studies), Chaillot Paper, 169.

Fägersten, Björn (2020), *Sverige och Europas autonomi*; <https://europakommentaren.eu/2020/11/02/sverige-och-europas-autonomi/>

Försvarsmakten & MSB (2021), *Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-I 7683:2; MSB2020-I6261-3.

Gehrke, Tobias (2021), "Treading the trade needle on Open Strategic Autonomy" i Helwig, Niklas (ed.), *Strategic autonomy and the transformation of the EU: New agendas for security, diplomacy, trade and technology*, FIIA Report 67, April 2021.

- Hall, Bo G. (1994), *Hur styrs utrikeshandeln i kris och krig?*, Stockholm: Folk och försvars skriftserie Försvar i nutid.
- Helwig, Niklas (ed.), *Strategic autonomy and the transformation of the EU: New agendas for security, diplomacy, trade and technology*, FIIA Report 67, April 2021.
- Håkansson (2021), "European Strategic Autonomy – Engaged, Drawing Red Lines: A View from Stockholm" i Lewander, Jakob (ed.), (2021), *Strategic Autonomy – Views from the North*, SIEPS 2021:10p, s. 48-62.
- Ingemarsdotter, Jenny, Anna Sparf, Linda Karlsson & Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Johnson, Andreas & Susanne Oxenstierna (2022), *Sanktioner mot Ryssland*, FOI Memo 7819, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Jonsson, Daniel & Ester Veibäck (2020), *Nato och svensk civil beredskap – Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*, FOI-R--4937--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- JRC (2021), *Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond*.
- Khan, Malek, Martin Lundmark & Jerker Hellström, (2012), *Sällsynta jordartsmetaller – betydelse för det försvars- och säkerhetspolitiska området*, FOI-R--3604--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Kommerskollegium (2020), *Improving economic resilience through trade – Should we rely on our own supply?* Dnr 2020/00913-1.
- Kommerskollegium (2021), *An EU Trade Policy for Geopolitical Ends – Clashing perspectives and policy recommendations*.
- Kuusik, Piret & Kristi Raik (2018), *The Nordic-Baltic Region in the EU: A Loose Club of Friends*, SIEPS European Policy Analysis 2018:10.
- Larsson, Robert (2007), *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security*, FOI-R--2251--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Leonard, Mark & Jeremy Shapiro (2020), *Sovereign Europe, Dangerous World: Five Agendas to Protect Europe's Capacity to Act*, European Council on Foreign Relations (ECFR), Policy Brief 355.
- Lewander, Jakob (ed.) (2021), *Strategic Autonomy – Views from the North*, SIEPS 2021:10p

MSB (2008), *Faller en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden.*

MSB (2022), *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK).*

Petersson, Magnus (red), Oscar Almén, Carl Denward, Erika Holmquist, Tomas Malmlöf & Maria Ädel (2020), *Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter: En studie av risker, branscher och investerare*, FOI-R--5069--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Riksrevisionen (2018), *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner.*

SAF (1962), *Industrins försvarsfrågor.*

Stenérus Dover, Ann-Sofie, Anders Odell, Per Larsson & Johan Lindgren (2019), *Beredskapslagring – En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige.* FOI-R--4644-SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Stenérus Dover, Ann-Sofie & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, FOI-R--5174--SE.

Vedung, Evert & Dan Hansén (2019), "Oljekrisen 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Årgång 121, 2019 /4.

Wedebrand, Christoffer & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*, FOI-R--5172--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

ÖCB (1991), *Svenskt medlemskap i EG: Konsekvenser för försörjningsberedskapen – En förstudie.*

ÖCB (1998), *Kontrollstation 1999: Vissa försörjningsberedskapsfrågor.*

ÖEF (1970), *Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten.*

ÖEF (1973), *Vår folkförsörjning.*

ÖEF (1975), *Vår försörjningsberedskap: En orientering om Sveriges ekonomiska försvar.*

ÖEF (1981), *Vår försörjningsberedskap inför kriser och krig.*

Öhlund, Erika, Beatrice Reichel & Johan Lindgren (2021), *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap: Med exempel på beredskapsåtgärder*, FOI-R--5144--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Öhlund, Erika, Matilda Olsson, Christoffer Wedebrand (2022), *Vägar framåt för nordiska samarbeten inom försörjningsberedskapen*, FOI Memo 7728, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Öhlund, Erika, Christoffer Wedebrand & Lotta Ryghammar (2022), *Flexibel beredskap: En inledande analys av ett koncept för att ställa om industriproduktionen i Sverige under kriser och krig*. FOI-R--5351--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.



