



Svenskt världlandsstöd

Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi

Beatrice Reichel, Daniel K Jonsson

FOI-R--5441--SE

Mars 2023



Beatrice Reichel, Daniel K Jonsson

Svenskt världsstö

Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi

Titel	Svenskt värdlandsstöd – Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi
Title	Swedish Host Nation Support – Knowledge base for civil defence with focus on energy
Rapportnr	FOI-R--5441--SE
Månad	Mars
Utgivningsår	2023
Antal sidor	83
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Energimyndigheten
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	E13727
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Mats Nyström/Försvarsmakten

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

Värdlandsstöd är det civila eller militära stöd som ges i fred, kriser och konflikter från ett värdland till andra länders eller organisationers militära förband som uppehåller sig, genomför insatser eller transporterar sig genom värdlandets territorium. Betydelsen av förmågan att leverera värdlandsstöd har inte minst aktualiserats av Sveriges Nato-ansökan. Värdlandsstöd omfattar bland annat tillhandahållandet av transport- och logistiktjänster, livsmedel, drivmedel, elförsörjning, sjukvård, elektroniska kommunikationer, reparations- och underhållstjänster, samt lokaler och byggnader.

I rapporten ges en introduktion till vad värdlandsstöd är och hur konceptet relaterar till dels militär logistik, dels verksamheter inom det civila försvaret, med särskilt fokus på energiförsörjningen. Situationer och aspekter som kan behöva beaktas i värdlandsstödsplaneringen diskuteras, med fördjupning på sådana som kan påverka planeringen av energirelaterat värdlandsstöd. Detta illustreras bland annat i tre fiktiva typfall för värdlandsstöd, som syftar till att vidga föreställningen om vad värdlandsstöd kan innebära och vilka utmaningar som kan uppkomma, för främst det civila försvarets olika aktörer, inför genomförandet av faktisk planering.

Nyckelord: civilt försvar, totalförsvar, värdlandsstöd, Nato, logistik, energiförsörjning

Summary

Host Nation Support is the civil and military assistance rendered in peace, crisis, and war by a Host Nation to forces or organizations that are located on or in transit through the Host Nation's territory. It is important that Sweden develops its ability to deliver Host Nation Support, not least because it is an aspiring NATO member. Host Nation Support may involve the provision of transport and logistical services, food, fuel, electricity, medical services, electronic communications, maintenance and repair services, shelter and storage facilities, amongst other things.

This report offers an overview of what Host Nation Support is and how it relates to Swedish military logistics and civil defence planning. The report also identifies a number of variables that Swedish actors need to take into account when developing their ability to deliver Host Nation Support. Examples from the energy sector are used to highlight key considerations and potential challenges that can arise in the planning process. Moreover, the report contains three fictional scenarios that invite readers to consider what delivering Host Nation Support might mean for them in practice.

Keywords: civil defence, total defence, host nation support, NATO, logistics, energy supply

Innehåll

1	Inledning	7
2	Sverige och Nato – en kortfattad historik.....	13
3	Om värdlandsstöd	17
	3.1 Definitioner av värdlandsstöd.....	17
	3.2 Värdlandsstöd och Natos sju baskrav.....	18
	3.3 Exempel på behov vid värdlandsstöd	20
	3.4 Värdlandsstödsavtalet med Nato	22
	3.5 Värdlandsstödetts olika faser.....	23
4	Värdlandsstöd och det civila försvaret.....	25
	4.1 Civila beredskapsaktörers ansvar för planeringen av värdlandsstöd...27	
	4.2 Vad innebär Nato-medlemskapet för det civila försvaret?	30
5	Militär logistik.....	33
	5.1 Nivåbegreppet.....	34
	5.2 Logistikedning	35
	5.3 Distribution och olika förnödenhetsklasser	36
	5.4 Förbrukning och stridsfrekvenslinjalen.....	37
6	Olika situationer för värdlandlandsstöd	39
	6.1 Krigföringens karaktär.....	40
	6.2 Den militära verksamheten i Sverige	41
	6.3 Det svenska samhällets funktionalitet.....	42
7	Huvudvariabler att beakta – med fokus på energi.....	45
	7.1 Rätt sak.....	46
	7.2 Rätt tid.....	47
	7.3 Rätt plats.....	49
8	Energibehov under militära operationer	53
	8.1 Energianvändning under insatserna i Afghanistan	54
	8.2 Några generella faktorer som påverkar energianvändningen	56
	8.3 Klimatneutrala framtida militära operationer?	57
	8.4 Exempel på utländska förband och deras behov av stöd	61
9	Typfall för värdlandsstöd	65
10	Avslutande reflektioner	75
	Källförteckning.....	79

1 Inledning

Den svenska totalförsvarsplaneringen utgår ifrån tanken om att säkerhet är något som ska byggas tillsammans med andra. Detta är tydligt i och med att Sverige bedrivit omfattande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med andra stater och organisationer under de senaste decennierna. Betydelsen av internationellt samarbete för Sveriges säkerhet understryks dessutom i anvisningen i den senaste totalförsvarspropositionen om att Sverige så långt som möjligt bör ”utveckla en gemensam operationsplanläggning med Finland samt samordna operationsplanering med Danmark, Norge, Storbritannien, USA och Nato.”¹ Att Sverige nu ansökt om medlemskap i försvarsalliansen Nato innebär visserligen en förändrad säkerhetspolitisk grundinriktning men kan ändå ses som en fortsättning i strävan efter ökad internationell samverkan och interoperabilitet.

Som Nato-medlem kommer Sverige att omfattas av ömsesidiga säkerhetsgarantier. Detta innebär i praktiken att Sverige förväntas vara villig att hjälpa övriga Nato-medlemmar om de utsätts för ett angrepp och att Sverige på motsvarande sätt kan ha en förväntan om att erhålla stöd från allierade länder om landet angrips. För att dessa säkerhetsgarantier ska vara trovärdiga och kunna förverkligas i ett skarpt läge behöver det finnas en planering att kunna ge och ta emot militärt stöd. I konkreta termer handlar det om att ge utländska förband förutsättningar att verka på svenskt territorium och vice versa. Det stöd som ges till utländska förband när de verkar på ett annat lands territorium benämns värdlandsstöd.

Värdlandsstöd är alltså en möjliggörare av militärt stöd utifrån. En väl utvecklad svensk värdlandsstödsförmåga är inte bara bra för Sverige, utan även för övriga Nato-medlemmar. Tre saker värda att peka ut är:

För det första, en tydligare politisk förutsägbarhet. Som Nato-medlem kommer det vara mycket tydligare för såväl allierade som eventuella motståndare hur Sverige avser att agera i händelse av krig i närområdet. För det andra stärks Nato genom att svenska militära resurser kan stå till alliansens förfogande. Detta bidrag är i sammanhanget visserligen inte är avgörande men det stärker ändå Natos sammantagna avskräckningskapacitet och försvarsförmåga. För det tredje och inte minst, så innebär ett svenskt Nato-medlemskap förbättrade möjligheter till basering och värdlandsstöd inom Nato-territoriet som helhet. Sveriges geografiska storlek och strategiska läge på nordflanken kan ge svenskt territorium rollen som basområde för militära operationer som syftar till att försvara de allierade baltiska länderna, liksom Finland. Värdlandsstöd är således inte bara en liten detalj, utan snarare ett huvudnummer, när det svenska totalförsvaret betraktas utifrån ett bredare strategiskt perspektiv.

¹ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 28

Värdlandsstöd omfattar bland annat tillhandahållandet av transport- och logistik-tjänster, livsmedel, sjukvård, elektroniska kommunikationer, reparations- och underhållstjänster, lokaler och byggnader men inte minst också drivmedel, bränslen och elförsörjning.² När ett utländskt förband verkar utanför sitt hemland är de alltså i behov av omfattande stöd och genomförandet av militära insatser förenklas oftast avsevärt om detta stöd kan ges lokalt. Stödbehov kan uppstå i olika situationer; exempelvis när utländska förband övar på ett annat lands territorium, snabbt behöver passera territoriet, eller ska genomföra en militär insats från, eller inom, ett annat lands territorium.

Att värdlandsstöd handlar om förhållandevis avancerad logistisk planering blir tydligt om man studerar historiska erfarenheter av att ge sådant stöd. När Norge var värd för den Nato-ledda övningen *Trident Juncture* under 2018 behövde Norge bland annat tillhandahålla 35 000 sängplatser, 50 camper (förläggingsområden), 1,8 miljoner mål mat och 4,6 miljoner vattenflaskor, som sammantaget uppskattas ha kostat omkring 184 miljoner amerikanska dollar.³ *Trident Juncture* kunde planeras långt i förväg men i en skarp situation skulle värdlandsstöd, utöver dessa typer av varor och tjänster, dessutom kunna omfatta en rad andra förnödenheter, som med kort varsel behöver ställas till utländska förbands förfogande.

I stort sett alla behov av värdlandsstöd som utländska förband kan tänkas ha, oaktat från vilken civil myndighets ansvarsområde stödet är planerat att komma ifrån, behöver samordnas via Försvarsmakten, vilket kräver en utvecklad civil-militär samverkan. Detta innebär att Försvarsmakten har ett särskilt ansvar för att se till att värdlandsstödsplaneringen utvecklas. Samtidigt behöver flera delar av samhället involveras för att Sverige ska stärka sin förmåga att kunna ge och ta emot militärt stöd. Planeringen av dessa förberedelser berör ett antal aktörer i det civila försvaret, bland andra centrala statliga myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner och inte minst det privata näringslivet.

Rapportens syfte, mål och avgränsningar

I föreliggande rapport ges en introduktion till vad värdlandsstöd är och hur konceptet relaterar till verksamheter inom främst det civila försvaret, men i viss mån även det militära försvaret. Redan kända utgångspunkter för värdlandsstödsplaneringen identifieras och sammanställs, med en tillhörande diskussion om hur planeringen kan tas vidare. I rapporten förs även fördjupande diskussioner om

² "Drivmedel" respektive "bränslen" kan betyda olika saker, både i militära och civila sammanhang. I denna rapport avses med drivmedel energibärare som syftar till framdrift av fordon, fartyg, flygplan osv. Med bränslen avses energibärare för uppvärmning, elproduktion eller drift av fast utrustning. För att förtydliga; samma slags diesel kan således vara drivmedel i ett sammanhang men ett bränsle i ett annat beroende på hur det används.

³ Aronsson, A., Dalsjö, R & Gustafsson, J. 2021. *NATO's collective defence of Northern Europe*, i Eva Hagström Frisell, Krister Pallin (eds.), *Western Military Capability in Northern Europe 2020 – Part I: Collective Defence*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5012--SE, s. 64

olika förutsättningar och variabler som kan påverka planeringen av världlandsstöd, specifikt för energisektorn. Rapporten har tagits fram på initiativ av Energi-myndigheten, som också finansierat arbetet.

I många fall kommer de som ansvarar för planeringen av världlandsstöd att vara personer som även till vardags arbetar med militärt eller civilt försvar. Dessa personer kan därför förutsättas ha en grundläggande förståelse för hur tillgången till resurser ska säkras inom de militära respektive civila delarna av totalförsvaret. Men arbetet med att stärka Sveriges förmåga till världlandsstöd kommer troligtvis även beröra personer som inte arbetar med totalförsvaret eller beredskapsfrågor till vardags. Därför finns det behov av att etablera en gemensam förståelse för grunderna – vad centrala begrepp betyder och hur de förhåller sig till varandra, samt för principerna för hur verksamheterna ska bedrivas. Detta berör inte enbart planering inför världlandsstöd utan även när världlandsstöd rent praktiskt ska förberedas, aktiveras och genomföras. Trots ett visst fokus på energifrågor riktar sig därför rapporten till totalförsvarsaktörer i allmänhet, i en förhoppning om att underlätta diskussioner inom dessa organisationer liksom mellan dem. Målen med rapporten är att:

- beskriva vad världlandsstöd är och förklara hur världlandsstöd, civilt försvar och militärt försvar relaterar till varandra
- belysa olika situationer och aspekter som kan behöva beaktas i världlandsstödsplaneringen, som gäller för i princip samtliga beredskapssektorer
- ge exempel på faktorer som kan påverka planeringen av världlandsstöd inom energisektorn, nu och i framtiden
- presentera en uppsättning scenarier för världlandsstöd som bjuder in läsaren till att reflektera över vad denne kan behöva betänka, eller göra, för att höja Sveriges förmåga att leverera världlandsstöd
- resonera kring vad berörda aktörer kan behöva beakta inför genomförandet av planering av världlandsstöd.

Rapporten har ett kunskapshöjande syfte och är tänkt att bidra till bättre förutsättningar för att planeringen av världlandsstöd ska skapa så mycket totalförsvareffekt som möjligt. Rapporten har en deskriptiv, diskuterande och problematiserande karaktär, snarare än analytisk och slutsatsinriktad.

Världlandsstöd är ett tillämpat koncept för en avgränsad form av praktiskt inriktad civil-militär samverkan. Det finns inget akademiskt forskningsfält, eller någon vedertagen teoribildning, med fokus på just de praktiska aspekterna av världlandsstöd. Världlandsstödet betydelse i en bredare militärstrategisk kontext skulle visserligen kunna utvecklas baserat på tillämplig säkerhetspolitisk och krigsvetenskaplig forskning och teoribildning, men det är inte huvudsyftet med denna rapport. Bortsett från grundläggande utgångspunkter – som regeringens propositioner, offentliga utredningar, inriktningsdokument för civilt försvar osv. – har tillgången till (öppna) relevanta källor, som huvudsakligen legat till grund för föreliggande arbete, därför varit tämligen begränsat. Då de skriftliga källorna

dessutom ofta varit just praktiskt inriktade (checklistor, manualer, vägledningar osv.), snarare än analytiska och problematiserande, saknas i regel den spårbarhet och empiri som skulle kunna ha beskrivit varför man har tänkt, eller planerat, på ett visst sätt. Därför har intervjuer med framför allt relevanta kompetenser på Försvarsmakten varit ett nödvändigt komplement för att kunna göra en studie som inte är renodlat deskriptiv, utan även problematiserande och diskuterande. Just rapportens diskuterande karaktär gör att läsaren kan uppleva vissa glidningar mellan vad som är insikter baserade på litteratur respektive intervjuer, liksom vad som utgör författarnas egna slutsatser. Våra sammantagna tolkningar, baserat på viss förståelse kring totalförsvaret och energiförsörjningsfrågor, har alldeles säkert gjort märkbara avtryck i dessa diskussioner.

Värdlandsstöd berör många aspekter på civil-militär samverkan och en rad enskilda specifika frågor som behöver adresseras i såväl koncept- som förmågeutvecklingen av värdlandsstöd. Denna rapport är inte heltäckande i den meningen att "allt som är viktigt" får det utrymme eller den fördjupning som frågorna antagligen förtjänar. Detta beror på dels praktiska orsaker (projektets omfattning och tidplan, författarnas kompetens osv.), dels att fördjupning av vissa frågor direkt medför viss sekretessproblematik, givet föreliggande öppna rapportformat. Ett exempel på en central fråga som kräver mer uppmärksamhet är praktiska arrangemang kring utländska förbands användande av befintlig svensk militär infrastruktur, liksom civil infrastruktur som skulle lämpa sig för att snabbt ställas om för militär användning (t.ex. civila flygplatser). Även behov av säkerhetsskydd och bevakning är grundläggande frågor, för värdlandsstöd, som förtjänar mer uppmärksamhet.

Sverige har ansökt om Nato-medlemskap. Ratificeringen av Sveriges anslutningsprotokoll pågår ännu och i skrivande stund är det oklart när Sverige kan bli fullvärdig Nato-medlem. Förmåga att tillhandahålla värdlandsstöd är en av Natos viktigaste strategisk-praktiska frågor. I rapporten läggs därför stark tonvikt på just Nato och värdlandsstöd till militära förband under Nato-befäl. Detta trots att svenskt värdlandsstöd, rent definitionsmässigt, även kan omfatta stöd till andra organisationers och staters militära förband respektive civila motsvarigheter, som av olika anledningar kan komma att behöva verka på svenskt territorium.⁴

Läsanvisning

Rapportens olika delar har vissa karaktärsskillnader. Kapitel 2–5 utgör bakgrundskunskap på konceptuell nivå om bland annat värdlandsstöd, civilt försvar och militär logistik. Från kapitel 6 och framåt läggs ett tydligare fokus på olika aspekter

⁴ Se exempelvis följande publikationer från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: MSB 2020. *Faktablad: Förstärkningsresurs Värdlandsstöd*. MSB1580; MSB 2015. *Vägledning i att ta emot internationellt stöd*. MSB927.

som skulle kunna ligga till grund för faktiska planeringsantaganden inför förberedelser av värdlandsstöd. Det handlar bland annat om att belysa de varierande förutsättningarna för värdlandsstöd i en krigssituation, liksom exempel på utländska förband att försörja. I kapitel 7–8 läggs ett tydligare fokus på energi: planeringsvariablerna för energiområdet fördjupas och en översiktlig belysning av energibehov under militära operationer görs.

I kapitel 9 presenteras tre scenarier, eller typfall, för värdlandsstöd med syfte att vidga föreställningen om vilka utmaningar som kan uppstå för det civila försvarets olika aktörer. Typfallen bygger på tidigare kapitelns diskussioner om antaganden och varierande förutsättningar. Rapporten avslutas med ett antal reflektioner (kapitel 10) som kan bidra med inspel inför faktisk planeringen av värdlandsstöd.

2 Sverige och Nato – en kortfattad historik

Nato grundades 1949 och sedan dess har Sverige gradvis närmat sig organisationen, för att slutligen ansöka om medlemskap i maj 2022. Relationen mellan Sverige och Nato har inte alltid varit oproblematisk, men givet alliansens tyngd i säkerhetspolitiska sammanhang är Nato en aktör som Sverige alltid behövt förhålla sig till, direkt eller indirekt. Nedan återges mycket kortfattat några delar av historiken kring relationen mellan Sverige och Nato, med särskilt fokus på de händelser som har bäring på förutsättningar att planera för värdlandsstöd i Sverige idag.⁵

Sveriges hållning till Nato under 1900-talets kalla krig kan beskrivas som en realpolitisk balansakt. Utåt framhöll Sverige sin militära alliansfrihet, med en förhoppning om att denna skulle vara fredsbevarande, samtidigt som landet i hemlighet hade bilaterala samarbeten med de nordiska Nato-grannländerna Norge och Danmark, samt med Storbritannien och USA.⁶ I efterhand kan det konstateras att Sverige i praktiken var en del av den västliga gemenskapen och stod betydande Nato-länder nära, något som vid denna tid gav Sverige inofficiell status som en ”sjuttonde medlem” i alliansen.⁷

Efter kalla krigets slut, då bedömningen av hotet från öst omvärderades, förändrades också Sveriges och Finlands relation till Nato. År 1994 upptogs både Sverige och Finland i Nato-initiativet Partnerskap för fred, PFF (*Partnership for Peace*). Detta innebar bland annat att Sverige intensifierade arbetet med att övergå till Nato-standarder, i syfte att öka interoperabiliteten med övriga Nato-länders militära förband i internationella fredsoperationer.

Sverige har sedan det sena 1990-talet deltagit i de flesta större Nato-ledda operationer, såsom de på Balkan, i Afghanistan och i Libyen. Även svenska civila myndigheter manades av regeringen till ökad Nato-samverkan avseende det civila

⁵ Detta kapitel baseras delvis på kap. 2 i Daniel K Jonsson och Ester Veibäck 2020. *Nato och svensk civil beredskap: Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4937--SE

⁶ Om svensk neutralitet, se t.ex. Ove Bring 2008. *Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia*. Atlantis; Wilhelm Agrell 1994. *Alliansfri – tills vidare – Ett svenskt säkerhetsdilemma*. Natur och Kultur; Bo Hugemark 1986. *Försvar för neutralitet – Några perspektiv på utvecklingen sedan 1945*, i Hugemark (red.), *Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitisk 1809-1985*. Norstedts. För mer information om Sveriges samarbeten med andra Nato-länder under kalla kriget, se t.ex. Robert Dalsjö 2006. *Life-Line Lost. The Rise and fall of 'Neutral' Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West*. Santérus; Mikael Holmström 2011. *Den dolda alliansen*. Atlantis

⁷ Ann-Sofie Dahl 2018. *Det svenska militära västsamarbetet. Från "sjuttonde medlemslandet" till NATOs bästa partner*, i Björn Badersten, Jakob Gustavsson, Maria Strömvik (red.), *Det gränslösa samtalet*. Vänbok till Magnus Jerneck. Statsvetenskaplig tidskrift

krisberedskapsarbetet inom ramen för PFF.⁸ Det svenska engagemanget i Nato har varit uppskattat och bidragit till att Nato började betrakta Sverige som ”halvt allierad” eller som en ”funktionell medlem”.⁹

Under 2000-talets början har Ryssland vid ett flertal tillfällen utmanat den europeiska säkerhetsordningen och visat sig villig att använda militärt våld för att uppnå politiska mål. Ett första exempel på detta var Rysslands krig i Georgien 2008. När Ryssland olagligt annekterade Krim år 2014 så började många västliga länder omvärdera sin säkerhetspolitiska hållning, med konsekvensen att Nato påbörjade återgången till huvuduppgiften kollektivt försvar av medlemmarnas territorier. För Sveriges del innebar detta att Nato-länderna gjorde en skarpare distinktion mellan att vara partner och fullvärdig medlem, med tydligare markeringar av det faktum att Sverige trots allt stod utanför Nato-gemenskapen.¹⁰

Med anledning av den ryska aggressionen i Ukraina såg Nato samtidigt ett behov av att fördjupa samarbetet med likasinnade länder. Redan i september 2014 lanserades därför *Enhanced Opportunities Partners (EOP) Programme*, ett individualiserat och skräddarsytt samarbetsformat, som erbjöds både Sverige och Finland. Genom EOP ökade delningen av underrättelser och lägesbilder, samtidigt som arbetet med att utveckla den militära interoperabiliteten ökade ytterligare.¹¹

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

Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell kris- hantering. Nato är den enda organisationen som har en utvecklad förmåga för ledning och genomförande av krävande militära insatser.¹²

Under 2017–2019 sattes relationen mellan Sverige och Nato på prov. Den svenska tvekhågsenheten inför FN:s kärnvapenförbudsavtal mötte stark kritik från såväl Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg som nyckelallierade.¹³ Detta på grund av att kärnvapen är en central del i Natos strategiska avskräckning. Sverige röstade

⁸ Regeringens raminstruktioner för det civila beredskapsarbetet inom Nato 2011 (Fö2011/315/SSK) och 2013 (Fö2013/2298/SSK)

⁹ Se t.ex. Johan Engvall, Eva Hagström Frisell och Madeleine Lindström 2018. *Nordiskt operativt försvarssamarbete. Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4628--SE; Magnus Petersson 2017. *The Allied Partner: Sweden and NATO through the Realist-Idealist Lens*, i Andrew Coffrey (ed.), *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership*. Palgrave Macmillan; Ann-Sofie Dahl 2019a. *Sweden: A "Functional Member" of NATO?* Royal Danish Defence College. Brief September 2019

¹⁰ Ann-Sofie Dahl 2019b. *NATO. Historien om en försvarsallians i förändring*. Historiska Media

¹¹ Pauli Järvenpää 2016. *Strengthening NATO's Partnerships: The Enhanced Opportunities Program*. International Centre for Defence and Security, Estonia; Ann-Sofie Dahl 2019a. *Sweden: A "Functional Member" of NATO?* Royal Danish Defence College. Brief September 2019

¹² Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om världsstöd*. Ds 2015:39, s. 28-29. Världsstödsavtalet beskrivs ytterligare i föreliggande rapport avsnitt 3.4.

¹³ Se t.ex. Ann-Sofie Dahl 2019a. *Sweden: A "Functional Member" of NATO?* Royal Danish Defence College. Brief September 2019

först för kärnvapenförbudet i FN 2017. Frågan bordlades sedan i en utredning som i januari 2019 rekommenderade att Sverige *inte* borde skriva på avtalet,¹⁴ vilket bekräftades av regeringen sommaren 2019.¹⁵

Vid sidan av den svenska politiska välviljan gentemot Nato, en bred svensk representation i olika delar av Nato-systemet samt svenskt deltagande i Nato-insatser har det svenska Nato-samarbetet under senare år främst manifesterats via en mycket frekvent övningsverksamhet. Exempel på detta är övningarna *Trident Juncture 2018*, *Arctic Challenge 2019* och *2021*, *BALTOPS 2019* och *2022*, *Cold Response 2020* och *2022*, och *Joint Protector 2022*.

I december 2021 framförde Ryssland krav på en förändrad säkerhetsordning i Europa, bland annat med inrättandet av en rysk intressesfär, vilket utgjorde ett ytterligare tecken på det allvarligt försämrade säkerhetspolitiska läget. När Ryssland den 24 februari 2022 inledde det förnyade anfallskriget mot Ukraina bedömde regeringen att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa ”försämrats på ett fundamentalt sätt”¹⁶ jämfört med tidigare bedömningar. Mot denna bakgrund aktualiserades frågan om svenskt Nato-medlemskap.

Efter överläggningar om det förändrade säkerhetspolitiska läget, bland annat i en av regeringen särskilt tillsatt arbetsgrupp och i riksdagen, beslutade regeringen den 16 maj 2022 om att ansöka om medlemskap i Nato. Sverige och Finland överlämnade tillsammans sina ansökningar till Natos generalsekreterare den 18 maj 2022. Nato-medlemmarna tog ställning till Sveriges och Finlands ansökan vid toppmötet i Madrid 29–30 juni, vilket resulterade i att Sverige och Finland fick status som inbjudna länder på rekordtid, endast fem dagar efter toppmötet.

Ratificeringen av Sveriges anslutningsprotokoll pågår i skrivande stund. När, eller om, samtliga Nato-medlemmar ratificerat protokollet kan regeringen, på inbjudan av Natos generalsekreterare och med godkännande av den svenska riksdagen, ansluta till det nordatlantiska fördraget.

¹⁴ Utrikesdepartementet 2019a. *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*

¹⁵ Utrikesdepartementet 2019b. *Regeringens fortsatta arbete för kärnvapenedrustning*. 12 juli 2019

¹⁶ Utrikesdepartementet 2022. *Sveriges medlemskap i Nato*. Ds 2022:24, s. 15

3 Om värdlandsstöd

I detta kapitel diskuteras hur värdlandsstöd (VLS) kan förstås. Utgångspunkten är Natos definition av värdlandsstöd. I kapitlet ges också konkreta exempel på behov av värdlandsstöd. Avslutningsvis redogörs för det så kallade värdlandsstödsavtalet mellan Sverige och Nato.

3.1 Definitioner av värdlandsstöd

Nato definierar värdlandsstöd som det civila och militära stöd som ges i fred, kriser och konflikter från ett värdland (*host nation*) till allierade styrkor eller organisationer som uppehåller sig på, genomför insatser från eller transporterar sig genom värdlandets territorium. Den engelska benämningen på värdlandsstöd är *Host Nation Support* (HNS). I Natos definition ingår även de överenskommelser som krävs för att realisera värdlandsstöd samt de Nato-principer som reglerar värdlandsstöd i termer av exempelvis ansvarsfördelning, befälsrätt, samordning och ekonomisk ersättning. En central del av värdlandsstöd är också de legala förutsättningarna. Det handlar exempelvis om att få tillstånd, alternativt utverka undantag, för exempelvis införsel av krigsmateriel samt brandfarliga och explosiva ämnen.¹⁷

Den svenska regeringen har på det hela taget anammat Natos definition och förstår värdlandsstöd som det stöd som tillhandahålls vid fred, kris och krig till företrädare för en nation eller organisation om denne: befinner sig på svenskt territorium; genomför övning, genomresa eller insats; eller behöver civilt eller militärt stöd.¹⁸ I den svenska tolkningen ingår även bivillkoret att företrädaren ska ha blivit inbjuden till svenskt territorium, i praktiken via ett regeringsbeslut.

Det förekommer även andra definitioner av värdlandsstöd. För verksamheter inom det civila försvaret, som ska genomföra planeringen av värdlandsstöd, kan det vara bra att vara medveten om förekomsten av alternativa definitioner, men dessa utgör inte en utgångspunkt för planeringen, avseende det militära VLS-sammanhanget, såsom den av regeringen fastställda definitionen.

I en bredare och mer civilt orienterad bemärkelse utgör värdlandsstöd en del av internationella samordningsmekanismer för krishantering.¹⁹ Inom FN-systemet handlar det bl.a. om samordning av internationella humanitära insatser och inom EU om det som sker inom ramen för den så kallade civilskyddsmekanismen. Vad avser EU är den centrala kontaktpunkten för denna typ av civil krishantering

¹⁷ Nato 2013. *Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*. Nato Standard AJP-4.5, Nato Standardization Agency

¹⁸ Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. Ds 2015:39

¹⁹ Utifrån ett svenskt perspektiv, se sammanställningar via MSB 2023. *Mottagande av internationellt stöd*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, www.msb.se/vardlandsstod

Emergency Response Coordination Centre (ERCC). Natos civila motsvarighet är *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC)*.

EU definierar värdlandsstöd tämligen brett – som de aktiviteter som genomförs och åtgärder som vidtas inför och under kriser i syfte att undanröja hinder för internationellt stöd och för att tillse att krishanteringsinsatser sker så smidigt som möjligt. Bakom dessa aktiviteter står antingen EU-kommissionen eller det land som skickar eller tar emot stöd, vilket kan vara andra länder eller internationella organisationer, inklusive icke-statliga aktörer.²⁰

Vid sidan av breda definitioner finns även snävare, exempelvis att förstå VLS som sammankopplingen mellan militär logistik, civil infrastruktur, och civil-militär samverkan.²¹ Den typen av förståelse betonar värdlandsstödet huvudsyfte som militär logistik, vilken kräver fungerande civila infrastrukturella tjänster för militära ändamål, vilket i sin tur förutsätter viss civil-militär samverkan.

En liknande men mer pragmatisk syn på VLS ges av US Army: värdlandsstöd handlar om militär logistik som antingen kan vara i förväg planerad eller måste genomföras *ad hoc*. Oavsett krävs överenskommelser som i *ad hoc*-fallet av nöd måste ingås av representanter långt ner i befälskedjan.²² Att Natos så kallade ”baskrav” (se nästa avsnitt) är så pass omfattande och i många avseenden tämligen detaljerade syftar bland annat till att undvika ett *ad hoc*-genomförande.

3.2 Värdlandsstöd och Natos sju baskrav

Att tillhandahålla värdlandsstöd förutsätter att vissa viktiga samhällsfunktioner fungerar någorlunda väl. I en kris- eller krigssituation kan man dock utgå från att samhällsviktiga verksamheter påverkas och för att dessa inte helt ska falla krävs en viss samhällelig resiliens. Det är där Natos baskrav kommer in.²³

Natos baskrav, *NATO Baseline Requirements (NBR)*, tas fram inom olika civila planeringsgrupper under *NATO Resilience Committee (NRC)*, som ersätter tidigare benämning *Civil Emergency Planning Committee, CEPC*). Baskraven är under ständig utveckling och olika versioner fastställs och godkänns av NRC. Dessa delges till samtliga medlemsländers, liksom utvalda partnerländers, regeringar och berörda myndigheter. Baskraven är sju till antalet (notera att baskraven i vissa svenska myndighetsdokument och regeringsskrivningar benämns som ”Natos sju civila förmågor”):

²⁰ EU 2012. *EU Host nation Support Guidelines*. European Commission, SWD(2012) 169 final

²¹ Valdis Oztulis, Zaneta Ozolina 2017. *Shaping Baltic States Defence Strategy: Host Nation Support*. Lithuanian annual strategic review. Vol. 15, 77-98

²² US Army 2019. *Field Manuals*. FM 100-8 Appendix D Host Nation Support

²³ Avsnittet baseras delvis på kap. 3 i Daniel K Jonsson och Ester Veibäck 2020. *Nato och svensk civil beredskap: Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4937--SE

1. **Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner**, handlar om att kontinuerligt kunna leda landet, vilket ställer krav på fungerande kommunikationer och beslutsvägar. Detta är ett krav som inte exklusivt handlar om svårigheter vid ett konventionellt militärt angrepp utan även vid hybridangrepp med inslag av informationskrigföring. Utan fungerande beslutsfattande och ledning kan befolkningens förtroende för regering och myndigheter undermineras, vilket kan försvåra militära operationer. Eftersom Sverige har självständiga myndigheter samt långgående beslutsbefogenhet på regional och lokal nivå handlar kravet inte bara om regering och centrala myndigheter utan berör samtliga beredskapsmyndigheter (inklusive länsstyrelser).
2. **Effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser**, berör i första hand lokala och regionala befolkningsrörelser inom landet, det vill säga internflyktingar, men också flyktingströmmar över nationsgränser. Massrörelser kan lokalt utarma befintliga resurser och förnödenheter, skapa social oro och ordningsstörningar, försvåra militära förflyttningar och operationer samt blockera transporter. Detta krav berör såväl transporter och logistik som inkvartering och skydd.
3. **Hantering av stora masskadeutfall**, har som dimensioneringsgrund ett konventionellt väpnat angrepp, men även CBRN-krigföring och stora terrorangrepp. Förutom det uppenbara, att ha vårdkapacitet att kunna ta hand om många skadade, är detta en fråga om försörjningstrygghet avseende läkemedel och sjukvårdsmateriel.
4. **Resilient energiförsörjning**, betonar energiförsörjningens grundläggande funktion för samhällets resiliens. Baskravet om resilient energiförsörjning omfattar bland annat insatsbränslen, drivmedel, el, värme, och energigas.
5. **Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning**, berör brist-situationer, avbrott i distribution och kontaminering av mat och vatten. Kravet är kopplat till andra krav, eftersom problem kan leda till exempelvis masskadeutfall, flyktingströmmar och minskat förtroende för regering och myndigheter.
6. **Resilienta civila kommunikationssystem**, utgör, på motsvarande sätt som energiförsörjningen, en möjliggörare för resiliens inom en rad sektorer. Kravet berör bland annat möjligheten till effektiv civil-militär samverkan och att kunna nå ut med information till befolkningen i en krissituation.
7. **Resilienta transportsystem**, är ett tämligen detaljerat kravområde med fokus på militär logistik och möjligheter till transitering av och utgruppering av Nato-styrkor i olika konfliktsituationer.

Baskravens sammantagna syfte är att skapa samhällelig resiliens, vilket förväntas ha en allmänt avskräckande effekt mot angrepp men som mer specifikt möjliggör världlandsstöd.

3.3 Exempel på behov vid värdlandsstöd

I detta avsnitt ges ett antal exempel på konkreta behov av värdlandsstöd som är ett urval från Natos "Statement of requirements" från *Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*²⁴, samt i *Field Manuals* från US Army²⁵. Notera att det finns en tydlig överlappning med Natos sju baskrav men att kopplingen till militär logistik är än mer tydlig. Genomgången är tänkt att ytterligare konkretisera vad värdlandsstöd kan omfatta.

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

Drivmedel är ett annat centralt behovsområde. Det handlar om flygbränslen, fordonsbränslen (huvudsakligen diesel och bensen) men också om komprimerade energigas. Kopplat till drivmedel följer behov av tillräckliga lagringsmöjligheter, fungerande distribution och leverans samt teknisk kompatibilitet avseende tankningsutrustning. Här omfattas även möjlighet till distribution och decentraliserad lagring av drivmedel i närhet till militära förband i fält.

Behovet av **mark, byggnader och byggnation** avser fast eller tillfällig förläggning. Det berör en rad funktioner bl.a. övningsområden, uppställningsytor för fordon, lager för reservdelar, utrustningslagring utomhus och inomhus, kontorsutrymmen, boendetrymmen, hygienfaciliteter, verkstäder och underhållslokaler, ammunitionslager, sjukvårds- och tandläkarlokaler, arrestlokaler m.m. I den mån detta inte finns förberett eller går att hyra kan nybyggnationer eller modifieringar av befintliga byggnader vara aktuella. Detta förutsätter medverkan från lokala byggföretag.

Civil (lokal) arbetskraft är överhuvudtaget ett uttalat behovsområde, särskilt kopplat till förläggingsnära verksamhet. Här efterfrågas exempelvis städpersonal, fastighetstekniker, hantverkare, IT- och kontorstekniker, kökspersonal, fordonsmekaniker och brandmän. När det gäller lokal arbetskraft behövs också rutiner för anställnings- och betalningsförfarande.

Underhållstjänster är ett besläktat behovsområde. Här berörs underhåll och reparation av militär materiel såsom markfordon och flyg men också tjänster förknippade med byggnader och lokaler, t.ex. avfallshantering. I underlagen nämns även stödtjänster som fordonsbärgning och vägunderhåll (inkl. snöröjning).

²⁴ Nato 2013. *Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*. Nato Standard AJP-4.5, Nato Standardization Agency

²⁵ US Army 2019. *Field Manuals*. FM 100-8 Appendix D Host Nation Support

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

Elförsörjning är ett centralt behovsområde som omfattar såväl fast nätanslutning (om möjligt) som reservkraft och andra *back-up* lösningar till byggnader och lokaler. Elförsörjning är också relevant i mer fältnära verksamhet för exempelvis möjlighet till elektroniska kommunikationer och laddning av batterier för militär utrustning av olika slag.

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

Sjukvård är ett område där behoven kan tillgodoses lokalt eller någon annanstans. Här ingår allmän och icke-kvalificerad sjukvård för vardagsbruk såväl som specialiserad akut- och traumasjukvård. I detta behovsområde ingår även möjlighet till patientevakuering och medicinskt utbildade förbindelsepersoner mellan det utländska förbandet och värdlandets sjukvårdssystem.

Elektroniska kommunikationer berör rösttelefoni, datakommunikation, radiokommunikation och förutsättningar för annan militär kommunikation. Särskilt för radiokommunikation krävs särskilda arrangemang avseende planeringen för att få allt att fungera i det aktuella geografiska området. Det handlar bland annat om att tillse att den militära kommunikationen inte störs av, eller stör ut, befintlig civil kommunikation. Kommunikationer har en särställning som behovsområde eftersom den ska möjliggöras på ett tillräckligt integritetssäkert sätt på samtliga nivåer; lokalt, till andra förband inom och utom värdlandet samt till internationella högkvarter. Här ingår även att kunna hantera information med olika nivåer av sekretess.

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

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

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

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

3.4 Vårdlandsstödsavtalet med Nato

Vårdlandsstödsavtalet, eller ”Samförståndsavtalet med Nato om vårdlandsstöd”, utgör fortsatt den formella grunden för svenskt vårdlandsstöd.²⁶ Sammanfattningsvis innebär vårdlandsstödsavtalet att Sverige enklare ska kunna ta emot stöd från Nato vid kris eller krig samt kunna agera vårdland vid övningar.

Vårdlandsstödsavtalet upprättades inom ramen för PFF-samarbetets försvarsmaktsplaneringsmekanism *Planning and Review Process* (PARP), där Sverige har deltagit sedan 1995. Syftet med PARP är kort och gott att öka möjligheterna till samverkan mellan Nato- och partnerländerna. Under 2010 och 2012 beslutade Sverige om att anta PARP-målet om VLS. Vårdlandsstödsavtalet upprättades 2014 och antogs av riksdagen 2016.

Till vårdlandsstödsavtalet associeras också kompletterande tilläggsprotokoll inom ramen för PFF-samarbetet som bl.a. reglerar den rättsliga statusen för militära Nato-högkvarter på partnerländers territorium. Såväl vårdlandsstödsavtalet som tilläggsprotokollen förutsatte flera svenska författningsändringar innan de kunde godkännas av riksdagen.²⁷

Angående de anpassningar som kan bli aktuella i och med ett svenskt medlemskap har regeringen i promemorian ”Sveriges medlemskap i Nato” konstaterat att:

Som utgångspunkt, och utan att annat har överenskommits, kommer utländska militära styrkor från truppbidragande medlemsstater respektive militär Natopersonal som befinner sig i Sverige för att lämna operativt militärt stöd företrädesvis att omfattas av reglerna i vårdlandsstödsavtalet mellan Sverige och Nato, avtalet mellan de stater som är parter i nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor (PFF SOFA) och det kompletterande tilläggsprotokollet till PFF SOFA om status för internationella militära högkvarter upprättade med stöd av nordatlantiska fördraget i dessa avseenden samt av de bestämmelser som införts i svensk lagstiftning för att genomföra avtalen.²⁸

Sammanfattningsvis är vårdlandsstödsavtalet alltså relevant för hur planeringen för att motta militärt stöd bör genomföras, men troligtvis kommer justeringar och komplettering att krävas vid en svensk Nato-anslutning. Denna fråga är i skrivande stund inte helt utredd.

²⁶ Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om vårdlandsstöd*. Ds 2015:39

²⁷ Exempelvis lagen om tullfrihet (1994:1547), trafikskadelagen (1975:1410), skyddslagen (2010:305) och utlänningsförordningen (2006:97). Se Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om vårdlandsstöd*. Ds 2015:39, s. 7-24.

²⁸ Utrikesdepartementet 2022. *Sveriges medlemskap i Nato*. Ds 2022:24, s. 51

3.5 Vårdlandsstödet olika faser

Det norska konceptet för vårdlandsstöd²⁹ (som bygger på Natos doktrin) beskriver vårdlandsstöd som en försvarsgrensgemensam operation med fem faser: förberedelsefasen, mottagningsfasen, understödsfasen, returfasen och regenereringsfasen.³⁰ Förberedelsefasen kan likställas med detaljerad ”planering”. I Nato-terminologi sammanfattas mottagningsfasen med *Reception, Staging and Onward Movement and Integration* (RSOM-I), där vårdlandet ansvarar för själva mottagningsoperationen. I understödsfasen stöttar vårdlandet den pågående aktuella militära operationen. Det står (i skrivande stund) inte helt klart hur motsvarande svenska vårdlandsstöds-koncept kan komma att utvecklas, men åtminstone följande olika faser skulle kunna beaktas:

- **Mottagning** av förband vid gräns (eller flygplats), med eventuell omlastning eller avlastning beroende på transportslag respektive förbandstyp. Vid mottagandet kan dock sällan akuta behov som inte tidigare meddelats och förberetts tillgodoses.
- **Transitering** till uppsamlingsområde eller uppsamlingsplats. Där kan depåer, för exempelvis drivmedel, ha förberetts i förväg. I anslutning till dessa platser kan även förhandslagrad militär materiel finnas i depå. I transiteringsskedet kan också behov av tillfällig inkvartering föreligga.
- **Framryckning** längs förutbestämd väg mot planerat operationsområde eller planerad omlastningsplats (exempelvis en hamn eller järnvägsknutpunkt). Beroende på avstånd och infrastrukturella förutsättningar.
- **Integrering** med svenska militära förband, om gemensam operationsplanering föreligger, på lämplig plats.
- **Förläggning** som eventuellt etableras, vilken kan göras integrerad med svenska förband eller inte, vilket i sin tur ställer olika krav på samordning och civil-militära kontaktvägar.
- **Understödjande logistikförsörjning** under den huvudsakliga militära operationen.

Utöver dessa huvudsakliga faser tillkommer i ett utdraget förlopp även VLS-behov, som likväl skulle kunna betraktas som faser, förknippade med senare extern tillförsel av militär materiel, personalrotation osv. Ytterligare en fas som kan behöva planeras är ”avvecklingsfasen” som i praktiken blir en omvänd ordning av ovanstående punkter (t.ex. avveckling av förläggning, tillbakadragande av förband osv.), vilket motsvarar det norska konceptets retur- och regenereringsfaser.

²⁹ Det norska vårdlandsstöds-konceptet sammanfattas i FOI-rapporten *Militär tredjepartssamverkan mot 2045 – Ett kunskapsunderlag och metodtest*, avsnitt 2.3, av Jakob Gustafsson, Magnus Petersson, Björn Ottosson 2021, FOI-R--5090--SE. Det norska konceptet utvecklades i samverkan mellan försvaret och relevanta civila aktörer och fokuserade huvudsakligen på förberedelser och mottagande (se Det kongelige försvarsdepartement. *Evne til forsvar – vilje til beredskap* (Prop 14S). 2020, s. 78).

³⁰ Forsvarets operative hovedkvarter 2018. *Norsk vertlandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*. Reitan: Forsvarets operative hovedkvarter

4 Världlandsstöd och det civila försvaret

Inför antagandet av världlandsstödsavtalet skrev Försvarsdepartementet 2015 att:

Det civila försvaret utgörs av verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs [...]. I Sverige kan världlandsstöd därför även innebära uppgifter för det civila försvaret.³¹

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, och när just den civila verksamheten avses, så benämns detta för civilt försvar.³² En av det civila försvarets huvuduppgifter är att ”bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.”³³ VLS och stöd till Försvarsmakten skulle kunna innebära samma slags genomförande, givet att bägge fallen är planerade utifrån Nato-standarder, i termer av krav, behov, språkbruk och praktisk-teknisk interoperabilitet. I en FOI-rapport från 2015 om det civila försvarets roll i världlandsstöd noteras att Försvarsmakten behöver stöd “[...] med framförallt transporter och logistik, livsmedel och energi samt tillgång till sjukvård och elektroniska kommunikationer. Rimligtvis har gästande utländska militära aktörer motsvarande behov [...]”.³⁴

Försvarsmakten är huvudman för svensk planering för världlandsstöd, men det krävs ett nära civil-militärt samarbete för att realisera verksamheten. Att civilt försvar, världlandsstöd och militär logistik är tre nära sammanflätade områden framgår tydligt av den nu gällande politiska styrningen. För det första är ett av målen med det civila försvaret att skapa förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning. Detta handlar dels om att försörja civila samhällsverksamheter, dels om att ha förmåga att kunna bidra till försörjningen av det militära försvaret.

Det militära försvaret har redan i fredstid ett stort beroende av det övriga samhällets resurser, så det är egentligen ingen avvikelse från normalläget.³⁵ Det militära och det civila försvaret är samtidigt ömsesidigt förstärkande och enligt styrningen ska det militära försvaret vid behov också kunna lämna stöd till det civila försvaret.³⁶ Det finns alltså ingen skarp distinktion mellan civila och militära resurser i detta sammanhang, och vidare kan civil försörjningsberedskap främja den militära logistiken, precis som en väl fungerande militär logistik kan bidra till civil motståndskraft.

³¹ Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd*. Ds 2015:39, s. 29-30

³² Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

³³ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s.89

³⁴ Maria Lagerström och Anders Norén 2015. *Världlandsstöd vid höjd beredskap. Innebörd för civilt försvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4198--SE, s. 19

³⁵ Försvarsmakten 2021. *Försvarsmaktens logistikkoncept*. FM2021-4071:1, s. 1

³⁶ Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 87

Som konstateras ovan bygger värdlandsstöd på den militära logistiken (beskrivs översiktligt i kapitel 5), som i sin tur alltså bygger på civila försörjningskedjor. Det civila försvaret är därför en viktig delkomponent i förmågan att leverera värdlandsstöd. Enligt den gällande styrningen finns tre delmål för perioden 2021–2025 avseende förmågan att ge och ta emot militärt stöd, som explicit berör det civila försvaret:³⁷

1. Det civila försvaret utvecklar praktiska och logistiska arrangemang till stöd för militära verksamheter för att skapa sammantagen förmåga att ge och ta emot militärt och civilt stöd från andra länder och organisationer.
2. Gemensam militär planering genomförs med Finland vilket även genererar behov av stöd från det civila försvaret.
3. Samordnad militär planering genomförs med Danmark, Norge, Storbritannien, USA och Nato vilket även genererar behov av stöd från det civila försvaret.

En fråga som inställer sig är hur resurser ska fördelas vid krig eller krigsfara. Trots att de tre områdena är nära sammanflätade så måste beslut fattas avseende om resurser ska hamna hos civila aktörer, svenska förband eller utländska förband i en skarp situation. I den senaste totalförsvarspropositionen anges att:

I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar inledningsvis att kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas.³⁸

Förhoppningen är att kunna göra dessa tre saker samtidigt, men i praktiken kan det uppstå målkonflikter, vilket regeringen också uppmärksammar:

Det civila försvarets stöd till Försvarsmakten kan innebära svåra avvägningar, såväl i en akut situation som på längre sikt, avseende hur resurser bör prioriteras med hänsyn tagen till Försvarsmaktens behov under höjd beredskap och samhällets generella behov [...] Det är därför viktigt att det finns planering och principer för hur prioriteringar ska göras.³⁹

Att prioritera civila behov före Försvarsmaktens eller utländska förbands behov kan innebära att förbandens uthållighet, rörlighet eller handlingsfrihet minskar. Detta kan riskera att förlänga ett krig, att på sikt öka civilbefolkningens lidande som en följd av krigets verkningar eller rent av att kriget förloras. Men att å andra sidan fördela mer resurser till det militära försvaret på bekostnad av det civila försvaret kan dels orsaka direkt mänskligt lidande, dels också att förbandens uthållighet, rörlighet eller handlingsfrihet indirekt minskar eftersom de är så pass beroende av det övriga samhällets funktionalitet. Att denna typ av prioriteringar medför svårförutsägbara såväl direkta som mer långsiktiga konsekvenser är

³⁷ Försvarsmakten och MSB 2021. *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*, FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3, s. 19-20

³⁸ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 123

³⁹ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 123

uppenbart. En fråga som skulle kunna uppfattas som extra delikat – och sätta svensk solidaritet på prov – är när militära behov behöver prioriteras, på bekostnad av den svenska civilbefolkningens behov, i syfte att militärt stödja grannländer som befinner sig under angrepp. Hur prioriteringar görs i en skarp situation är inte självklart utan i högsta grad beroende av aktuell kontext och situation.

4.1 Civila beredskapsaktörers ansvar för planeringen av värdlandsstöd

Den 1 oktober 2022 infördes en ny struktur för det civila försvaret.⁴⁰ Denna reform påverkar hur planeringen av svenskt värdlandsstöd kommer att genomföras, varför en kort genomgång av de nya ansvarsförhållandena är motiverad.

Ett stort antal myndigheter utpekade som beredskapsmyndigheter, vilka bland annat ska samverka med varandra, med länsstyrelser, övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare, samt samverka med Försvarmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret.⁴¹ Den sistnämnda uppgiften får antas omfatta även behov av värdlandsstöd medan i princip samtliga övriga uppgifter utgör förutsättningar för realiserandet av värdlandsstödet. I övrigt anges att beredskapsmyndigheterna vid höjd beredskap i första hand ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret,⁴² vilket indirekt också berör värdlandsstödet.

Beredskapsmyndigheterna ingår i olika beredskapssektorer. För respektive sektor ska en sektorsansvarig myndighet leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid höjd beredskap. Den sektorsansvariga myndigheten ska också se till att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom sektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarmakten vidtar. Sektorsansvarig myndighet ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.⁴³ Sektorsansvarig myndighet har därmed en given roll i den samordning som krävs för att åstadkomma såväl stödet till Försvarmakten som värdlandsstödet, även om just ”värdlandsstöd” inte nämns explicit i regeringens bestämmelser.

De olika beredskapssektorerna, med sektorsansvariga myndigheter är följande:

- Ekonomisk säkerhet (*Försäkringskassan*)
- Elektroniska kommunikationer och post (*Post- och telestyrelsen*)

⁴⁰ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, samt Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser

⁴¹ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 20 §

⁴² Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 21 §

⁴³ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 24 §

- Energiförsörjning (*Energimyndigheten*)
- Finansiella tjänster (*Finansinspektionen*)
- Försörjning av grunddata (*Skatteverket*)
- Hälsa, vård och omsorg (*Socialstyrelsen*)
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (*Livsmedelsverket*)
- Ordning och säkerhet (*Polismyndigheten*)
- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*)
- Transporter (*Trafikverket*)

Beredningsstrukturen har uppenbara paralleller med Natos sju baskrav, som också varit viktiga ingångsvärden för svensk inriktning av det civila försvaret sedan åtminstone 2019. Detta kopplar i sin tur direkt an till förutsedda behov av världsstödd (se avsnitt 3.2-3.3).

Vad gäller högre regional ledning för det civila försvaret skapas civilområden där de civilområdesansvariga länsstyrelserna inför höjd beredskap ska verka för att, inom civilområdet, totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. Civilområdena är följande sex (med civilområdesansvarigt län kursivt):

- Norra civilområdet (*Norrbottnens län, Västerbottens län, Jämtlands län, Västernorrlands län*)
- Mellersta civilområdet (*Örebro län, Värmlands län, Västmanlands län, Dalarnas län, Gävleborgs län, Uppsala län, Södermanlands län*)
- Östra civilområdet (*Stockholms län, Gotlands län*)
- Sydöstra civilområdet (*Östergötlands län, Jönköpings län, Kalmar län*)
- Västra civilområdet (*Västra Götalands län, Hallands län*)
- Södra civilområdet (*Skåne län, Kronobergs län, Blekinge län*).

Respektive landshövding för de civilområdesansvariga länen är civilområdeschefer. Som förberedelse inför höjd beredskap har de civilområdesansvariga länsstyrelserna fyra särskilt utpekade uppgifter. Det handlar bland annat om att ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten samt att samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret. En av uppgifterna uttrycks explicit som att ”ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av världsstödd.”⁴⁴

Under höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna, som högsta civila totalförsvarmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Även här utpekas ett antal särskilda uppgifter, bland annat att samordna de civila försvarsåtgärderna samt att i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas. En av de fyra särskilt

⁴⁴ Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, 8 §

utpekade uppgifterna är att ”samordna den civila delen av världlandsstödet.”⁴⁵ Vid sidan av samordningen av världlandsstödsbehoven, som kan härledas till respektive beredskapssektor, kan länsstyrelsernas ordinarie myndighetsutövning i detta sammanhang behöva anpassas till en krigssituation. Länsstyrelsen beslutar om civila objekt ska bli skyddsobjekt och ett skyddsobjekt kan bestå av en byggnad, område eller annat objekt. Det skulle kunna uppstå behov av upprättandet av exempelvis snabbt beslutade tillfälliga skyddsområden samt rörliga skyddsobjekt.

Inom ramen för civilt försvar innebär detta i praktiken en slags värdekedja, eller en hierarki, för hur behoven i samband med VLS ska tillgodoses: från näringslivet, kommunerna m.fl., till beredskapsmyndigheterna och de sektorsansvariga myndigheterna på nationell nivå. Detta samordnas regionalt av civilområdesansvarig länsstyrelse som i sin tur samverkar med motsvarande regional nivå inom Försvarsmakten, som i sin tur ska kanalisera det faktiska världlandsstödet till de utländska förbanden. Det bör poängteras att detta handlar om lednings-, kommunikations- och samordningsvägar – inte att exempelvis Livsmedelsverket ska hämta matkassar på Ica för att leverera dessa på länsstyrelsens trappa för vidare transport till militärregionstaben osv.

Även om det skiljer sig något åt mellan olika sektorer så återfinns lejonparten av de faktiska resurser som efterfrågas i det privata näringslivet (t.ex. livsmedel, transporter, energi och kommersiella lokaler). Inom vissa sektorer har dock offentliga resurser en större betydelse (t.ex. sjukvård, vatten och avlopp och avfallshantering). Därtill kommer i mindre omfattning enskilt privata resurser (t.ex. vissa fordon och arbetskraft).

Av både praktiska och juridiska skäl behöver Försvarsmakten ha det övergripande samordningsansvaret för förmedlingen av världlandsstöd.⁴⁶ För en såväl smidig logistik som effektiv byråkratisk process är det nödvändigt att sträva efter att minimera antalet kontaktytor, liksom beställnings- och distributionsvägar, mellan världlandet och de utländska militära förbanden. Detta ligger i linje med Natos världlandsstödskoncept,⁴⁷ vilket ger Försvarsmakten en särställning som *Single Point of Contact*, vad avser vidarebefordran av de utländska förbandens behov, även om världlandsstöd involverar och förutsätter förberedelser av ett stort antal totalförsvarsaktörer. De civilområdesansvariga länsstyrelserna kan å ena sidan ses ha en uppsamlande roll för Försvarsmaktens räkning. Å andra sidan är det enbart länsstyrelserna som har förmågan att upprätthålla den regionala civillägesbilden och samordna de civila försvarsåtgärderna. Även om Försvarsmakten kan ha – och i vissa avseenden ska ha – bilaterala kontakter med enskilda sektorsmyndigheter vore det inte optimalt för en myndighet med väpnad strid som huvuduppgift att

⁴⁵ Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, 9 §

⁴⁶ Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd*. Ds 2015:39

⁴⁷ Nato 2013. *Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*. Nato Standard AJP-4.5, Nato Standardization Agency

samtidigt skapa egna civillägesbilder och upprätthålla kontaktytor gentemot samtliga relevanta myndigheter, kommuner och företag.

Vad gäller ansvarsförhållanden vid VLS bör det noteras att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) efterlyser en tydligare roll i den nya ansvarsstrukturen från 1 oktober 2022. MSB bedömer att det samordnande ansvaret för värdlandsstöd på nationell nivå inte är tydligt reglerat och att värdlandsstödsfrågan ”måste omhändertas samlat med MSB som nationell samordnande myndighet, i samverkan med civilområdesansvariga länsstyrelser, Försvarsmakten och berörda beredskapsmyndigheter.”⁴⁸

4.2 Vad innebär Nato-medlemskapet för det civila försvaret?

Nato-medlemmar ska arbeta för att upprätthålla samhällelig motståndskraft, både genom enskilda och kollektiva ansträngningar. Detta framgår av Artikel 3 i det Nordatlantiska fördraget:

För att effektivare uppnå målen för detta fördrag ska parterna, var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig och effektiv egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp.⁴⁹

Förmågan att stå emot väpnat angrepp innefattar såväl militära som civila förmågor. Med andra ord är civil beredskapsplanering inget nytt inom Nato, utan kan rent av anses utgöra en av försvarsalliansens grundvalar. Under åren har frågorna dock hanterats i olika forum, och med tyngdpunkt på lite olika civila aspekter av vad som kan anses ingå i ”förmåga att stå emot väpnade angrepp.” I och med Rysslands olagliga annektering av Krim 2014 ökade Natos fokus på kollektivt försvar, vilket även gjorde att värdlandsstödsfrågorna fick förnyad aktualitet.

NATO Resilience Committee (NRC), som tar fram Natos sju baskrav, är det högsta organet för civila beredskapsfrågor inom alliansen och ligger direkt under det Nordatlantiska rådet (*North Atlantic Council*, NAC), som är Natos huvudsakliga politiska beslutsorgan. Det finns för närvarande sex arbetsgrupper med lite olika tematiska inriktning som verkar under resilienskommittén.

Det som bör noteras är att Sverige varit representerade i NRC och dess föregångare (*Civil Emergency Planning Committee*, CEPC) under flertalet år innan landet formellt ansökte om medlemskap. Svenska myndigheter har deltagit i kommitténs planeringsgrupper och på så vis haft möjlighet att utbyta erfarenheter med övriga Nato-medlemmar. MSB noterar att de sju baskraven redan idag är ”en central utgångspunkt i den svenska civila beredskapsplaneringen” men redogör samtidigt

⁴⁸ MSB 2022. *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, s. 28-31 (citrat från s. 30-31)

⁴⁹ Utrikesdepartementet 2022. *Sveriges medlemskap i Nato*. Ds 2022:24, s. 74

för att mycket arbete kvarstår inom en rad områden, exempelvis avseende effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser och säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner.⁵⁰

I sammanhanget är det också viktigt att notera att Natos processer för civil beredskapsplanering utvecklas över tid, precis som motsvarande processer även utvecklas i Sverige. Ett konkret exempel på att innehållet i arbetet kan förändras är Natos *Strengthened Resilience Commitment* från 2021.⁵¹ Natos kravställningar och uppföljningsprocesser kan alltså även förväntas ändras framgent. Att bli Nato-medlem är alltså inte en fråga om en integrering som görs en gång och som sedan är överstökad. Snarare innebär eftersträvandet av interoperabilitet inom en försvarsallians att medlemsländerna kan behöva göra kontinuerliga anpassningar i linje med de mål som de sätter upp för sig själva. Det bör också noga understrykas att Nato är en mellanstatlig politisk organisation, och att beslutsfattande om civila beredskapsfrågor därför även är en del av en politisk process.

Värdlandsstöd identifierades redan i totalförsvarspropositionen för perioden 2016–2020 som en prioriterad uppgift. I senare styrningsdokument, såsom den senaste totalförsvarspropositionen⁵² och MSB:s och Försvarsmaktens gemensamma handlingsplan *Handlingskraft*⁵³, betonas att förmågan till värdlandsstöd behöver utvecklas. Det som kan konstateras är alltså att svensk planering av värdlandsstöd hade varit en central uppgift för totalförsvarets aktörer, oavsett om Sverige hade ansökt om att bli Nato-medlem eller inte.

En uppenbar aspekt som förändras med ett svenskt Nato-medlemskap är arbetstakten. MSB noterar i *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*, att Sverige nu behöver intensifiera sitt arbete med att skapa förutsättningar för utländska förband att öva, uppehålla sig, snabbt passera eller genomföra insatser från eller på svenskt territorium. MSB beskriver även att uppföljningen av Sveriges efterlevnad av Natos sju baskrav skärps i och med medlemskapet.⁵⁴ Sverige startar alltså inte på noll i planeringen av värdlandsstöd, men ett Nato-medlemskap betyder att mer fokus kommer att behöva ägnas åt VLS-frågan och att det finns ett större externt tryck på Sverige att se till att planering omsätts i konkreta beredskapsåtgärder.

En annan förändring är att Sverige som Nato-medlem kommer ha bättre möjligheter att påverka innehållet i Natos civila beredskapsplaneringsprocesser, och därigenom öka förutsättningarna för ett mer effektivt och smidigt värdlandsstöd

⁵⁰ MSB 2022. *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, s. 29-30

⁵¹ Nato 2021a. *Strengthened Resilience Commitment*, June 14, 2021

⁵² Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*

⁵³ Försvarsmakten och MSB 2021. *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*, FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3

⁵⁴ MSB 2022. *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

och den detaljplanering som därmed krävs. Som redan nämnts är Natos civila beredskapsplaneringsarbete under ständig utveckling. Även om Sverige sedan tidigare varit representerade i NRC:s arbetsgrupper har svenskt inflytande varit begränsat och det finns exempel på tillfällen då Sverige i dessa sammanhang mötts av stängda dörrar. Som fullvärdig medlem finns det inte längre något som hindrar fördjupade kunskapsutbyten eller att Sverige lyfter fram sina prioriteringar kopplat till värdlandsstödsfrågor i dessa sammanhang. Vidare skulle det på sikt kunna uppstå förväntningar på ett svensk-finskt ledarskap inom vissa civila beredskapsfrågor, liksom förmedling av överförbara erfarenheter kring utvecklingen av det på många sätt unika totalförsvarskonceptet.

För det tredje skulle Sveriges och Finlands anslutning till Nato även ha en påverkan på den sammantagna militärgeografin. Norden skulle därmed bli ett sammanhängande Nato-territorium och Östersjön blir ett hav som huvudsakligen omgärdas av Nato-medlemmar. Detta får oundvikligen konsekvenser för hur den militära logistiken kan planeras.

5 Militär logistik

Ett sammanhängande totalförsvaret är inte enbart ett komplett pussel med olika separata bitar. Totalförsvareffekt förutsätter ett dynamiskt samspel mellan pusselbitarna som bygger på ömsesidig förståelse om de olika verksamheternas förutsättningar. Precis som att det är viktigt att Försvarmakten utvecklar en tillräcklig förståelse för det övriga samhällets möjligheter och utmaningar i att tillhandahålla efterfrågat stöd, behöver de civila totalförsvarsaktörerna utveckla viss förståelse om de militära – svenska och allierade – förbandens verklighet. För att kunna förstå, på såväl övergripande som praktisk nivå, vad det egentligen är som ska samordnas, levereras och tillhandahållas, behövs grundläggande kunskaper i militär logistik. Att planera för värdlandsstöd förutsätter god militär-civil samverkan, vilket också bygger på att det finns en delad förståelse för vissa centrala begrepp, vilket detta kapitel avser att bidra till på ett mycket översiktligt sätt.

Militär logistik definieras enligt Nato som ”läran i att planera och förbereda för att kunna flytta och försörja förband.”⁵⁵ Mer specifikt täcker det bland annat in nedanstående områden:

- Anskaffning, förvaring, förflyttning, distribution, underhåll och bortskaffning av materiel.
- Anskaffning, konstruktion, drift, underhåll, nyttjande och avveckling av anläggningar.
- Transport av personal.
- Säkerställandet av tillgång till olika tjänster, i synnerhet tjänster kopplat till hälso- och sjukvård.

Försvarmakten har en mycket snarlik definition på vilka verksamheter som ingår i den militära logistiken och delar som där brukar lyftas fram är förnödenhetsförsörjning, sjukvårdstjänst, teknisk tjänst⁵⁶ och transporter.⁵⁷ Det kan konstateras att det är en mängd faktorer som behöver finnas på plats för att ett stridande förband ska kunna utföra sina uppgifter. Den militära logistiken är inte sällan en omfattande verksamhet och de understödjande resurserna kan utgöra en mycket stor del av ett lands krigsorganisation medan de stridande förbanden utgör en förhållandevis liten del, proportionerligt sett. Det pekar på betydelsen av den militära logistiken för förmågan att genomföra militära operationer. Utan tillgång till fungerande försörjningskedjor är det mycket svårt för ett stridande förband att uppnå sina mål, oavsett hur bra de är i övrigt. I det sammanhanget bör inte betydelsen av försörjningen av drivmedel och fungerande transporter underskattas.

⁵⁵ Nato 2012. *Nato Logistics Handbook*, November 2012, s. 20

⁵⁶ Teknisk tjänst omfattar felsökning, reparationer och underhåll av bland annat vapensystem, lednings- och sambandsmateriel, fartyg och fordon.

⁵⁷ Försvarmakten 2021. *Försvarmaktens logistikkoncept*, FM2021-4071:1

I Försvarsmaktens logistikkoncept preciseras att syftet med militär logistik är att ”upprätta och bibehålla efterfrågad tillgänglighet, rörlighet och uthållighet hos förband och enheter.”⁵⁸ Inom Försvarsmakten leder Logistikchefen ”Stridskraften logistik”, som omfattar tre förband: FMLOG (Försvarsmaktens logistik), FMST (Försvarsmaktens tekniska skola) och FömedC (Försvarsmedicinskt centrum), med syfte att genomföra operativ logistik och bedriva utbildning.

Den svenska Försvarsmaktens logistikkoncept beskriver även principerna för hur den militära logistiken fungerar och är organiserad. Den övergripande utgångspunkten för logistikkonceptet är att inom rätt tid kunna leverera rätt sak på rätt plats.⁵⁹ Det samma kan sägas är utgångspunkten för värdlandsstöd.⁶⁰ Därför beskrivs några utvalda delar av Försvarsmaktens logistikkoncept nedan.

5.1 Nivåbegreppet

Inom den svenska Försvarsmakten talar man ibland om att det finns ”främre” och ”bakre” nivåer av resurser. Nivåbegreppet är dock svårdefinierat och det finns inga tydliga gränser mellan nivåerna, vilket gör att begreppet är på väg att överges. Men det kan ändå vara av vikt att försöka förtydliga vad som menas med ”främre” och ”bakre”, eftersom benämningarna ändå förekommer och det därför kan underlätta för militär-civil dialog om förberedelserna för värdlandsstöd.

Generellt kan man säga att ”främre” och ”bakre” är referenser till var resursen finns rent organisatoriskt inom logistikkedjan. Den främre resursnivån består för det första av förband som har som huvuduppgift att ytterst bedriva väpnad strid, samt de logistikresurser som kan ingå i dessa förband. Förbandens egna logistikresurser kan handla om exempelvis transportkapacitet, teknisk tjänst eller sjukvård. För det andra ingår även garnisonernas resurser/militärbaser och logistikenheter (förkortas LogE) i den främre nivån.⁶¹ Logistikenheter tar emot leveranser och transporterar dem vidare till förbandens logistikansvariga. Därifrån ansvarar förbandens logistikansvariga för att förnödenheterna slutdistribueras hela vägen fram till det stridande förbandet.⁶²

Bakre resurser utgörs bland annat av krigsförbandet FMLOG, som är en separat organisatorisk enhet inom Försvarsmakten.⁶³ FMLOG har ansvar för anskaffning, vidmakthållande och avveckling av förnödenheter; nationella och internationella transporter; stöd till internationella insatser och funktionsstyrning.⁶⁴ Detta inkluderar förrådshållning på ”bakre” nivå. Andra militära aktörer på den bakre

⁵⁸ Försvarsmakten 2021. *Försvarsmaktens logistikkoncept*, FM2021-4071:1, s. 4

⁵⁹ Försvarsmakten 2021. *Försvarsmaktens logistikkoncept*, FM2021-4071:1, s. 1

⁶⁰ Enligt intervju med representanter inom Försvarsmakten med logistikkompetens.

⁶¹ Försvarsmakten 2021. *Försvarsmaktens logistikkoncept*, FM2021-4071:1, s. 7

⁶² Tobias Junerfält och Viktoria Sahlén 2021. *Analys av militära logistikscenarion - En första ansats till ett strukturerat tillvägagångssätt*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-D--1032--SE

⁶³ Försvarsmakten 2021. *Försvarsmaktens logistikkoncept*, FM2021-4071:1, s. 7

⁶⁴ Försvarsmakten 2019. *FMLOG:s verksamheter*, 10 juni 2019

nivån är operativa logistikbataljoner, trafik- och transportledningskompanier, verkstäder och fältsjukhus. De bakre militära aktörerna stödjer den främre nivån på olika sätt.⁶⁵

Civila aktörer, såsom samhällsviktiga verksamheter, myndigheter eller näringslivsaktörer, hör också till den bakre nivån.⁶⁶ Något som är intressant ur VLS-synpunkt är att nivåbegreppet belyser att civila resurser är en viktig del av den militära logistikkedjan. Vårdlandsstöd, som till stor del handlar just om att säkerställa utländska förbands tillgång till civila resurser, kan därför också ses som något som till stor del koordineras på en bakre nivå.

Det bör noteras att ”främre” och ”bakre” inte behöver ha en geografisk koppling. En främre resurs behöver alltså inte befinna sig på krigsskådeplatsen, precis som en civil resurs kan tänkas göra det trots att den tillhör den ”bakre” nivån. Dessa något svårbegripliga förhållanden medför förvirring vilket gjort att Försvarsmakten i utvecklingen av ett nytt logistikkoncept framgent söker undvika begreppen ”bakre” och ”främre”, liksom att nivåerna blir styrande för det praktiska logistikutförandet. Det nya konceptet ska snarare syfta till att logistiken löses ut sammantaget och samfällt av olika utövare och aktörer, som kan variera i olika situationer (fred, kris och krig) beroende på kapacitet och mandat. För att ta drivmedel som exempel så är det viktigaste att drivmedlet finns tillgängligt att användas när det behövs. Det är mindre intressant om en viss mängd drivmedel är allokerad som ”främre” eller ”bakre” resurs, om drivmedlet överförs från fasta förberedda depåer eller mobila lager (tankbilar), liksom vilken aktör (civil eller olika delar av den militära logistiken) i den sammantagna logistikkedjan det är som agerar i en viss situation för att tillgodose drivmedelsbehoven.

5.2 Logistikedning

Logistikedning är en delfunktion inom den militära logistiken. Logistikedning handlar för det första om att skapa tillgång till de nödvändiga resurserna, som alltså kan vara allt ifrån fältsjukhus till drivmedel. I det militära sammanhanget finns det olika sätt att tillförsäkra sig tillgången till dessa resurser. Ett alternativ är att ha en egen militär försörjningskedja för de flesta typer av behov. Ett annat alternativ är att upphandla det mesta man behöver direkt från den civila marknaden. Men i praktiken handlar det inte om den ena eller andra ytterligheten, utan om en komplex skala där vissa flöden är huvudsakligen civila medan andra är huvudsakligen militära.

Lagstiftning kan möjliggöra att resurser riktas om från civila samhällsfunktioner till det militära försvaret i händelse av kris eller krig. I Sverige finns de så kallade fullmaktslagarna och motsvarande juridiska förberedelser finns även i andra

⁶⁵ Försvarsmakten 2021. *Försvarsmaktens logistikkoncept*, FM2021-4071:1, s. 7

⁶⁶ Försvarsmakten 2021. *Försvarsmaktens logistikkoncept*, FM2021-4071:1, s. 7

länder. Att skapa tillgång till en resurs kan alltså även handla om att planera för hur sådana lagar ska tillämpas. Om ett förband förväntas verka utanför sitt hemland kan tillförsäkrandet av resurser behöva ta höjd för det, exempelvis förberedelser för upphandling direkt på plats eller via organisationer som FN eller Nato. Detta är bara ett par dimensioner av det som rör *skapandet av resurser*, och i det militära menar man generellt att sådana frågor kan betecknas som logistikledning på *strategisk nivå*.

För det andra handlar militär logistik om fördelning av resurser. Om man har tillgång till en given mängd av en resurs, så återstår alltså frågan om vilket förband som ska få vad och när. Beroende på hur man använder de resurser man har tillgång till, så kan förbandens uthållighet och handlingsfrihet påverkas. På så sätt så kan militär logistik ibland vara en fråga om prioritering. När man i det militära sammanhanget diskuterar *fördelning av resurser* brukar man säga att det handlar om ledning på *operativ nivå*.

För det tredje så är militär logistik även en fråga om distributionsmöjligheter. Det räcker inte att man har en tillräcklig mängd av en given resurs, utan den måste även fram till slutanvändaren. Vissa förband har som huvudsaklig uppgift att fungera som understöd till de stridande förbanden. När det gäller olika aktiviteter som handlar om *distribution av resurser* fram till slutanvändaren så brukar man i det militära säga att det handlar om ledning på *taktisk nivå*.

5.3 Distribution och olika förnödenhetsklasser

För planeringen av världsstödd kan det vara bra att vara bekant med olika metoder för hur distribution av förnödenheter kan fungera. För det första kan förnödenheter lämnas från en logistknivå till en annan vid en överlämningsplats (kallad terminalplats om det gäller marinen). Denna metod är lämplig när det rör sig om större mängder förnödenheter och man har tillgång till stora ytor med god bärighet (för att tåla tunga fordon och tung materiel). En tanknings- och laddningsomgång (TOLO) är en alternativ metod för att ersätta drivmedel och ammunition och är lämpligare då risken för fientlig inverkan är hög. I marinen säger man inte att man tankar ett fartyg eller fordon, utan att man bunkrar det och därför kallas denna metod BOLO (bunkrings- och laddningsomgång) för marina förband. För flygverksamhet används ett engelskt begrepp, FARP, som står för *Forward Armed Refueling Point*.

Nato har en klassning av förnödenheter i fem olika kategorier, som oftast (men inte alltid) följs även i Sverige:

- Klass I innehåller all förplägnad som människor (och djur) förbrukar.
- Klass II avser den typ av utrustning och materiel som tillhör grundmateriel för ett förband.

- Klass III utgörs främst av drivmedel, men även smörjolja och andra vätskor nödvändiga för framförande av fordon ingår här.
- Klass IV utgörs av den materiel som inte ingår i ett förbands grundutrustning, men som kan komma att behövas i ett andra steg, som reserver. Även fortifikations- och byggmateriel kan inkluderas i denna klass.
- Klass V avser alla typer av ammunition och explosiva ämnen.

Utöver dessa fem olika förnödenhetsklasser tillkommer övriga förnödenheter, som främst består av läkemedel- och övriga sjukvårdsförnödenheter.⁶⁷

5.4 Förbrukning och stridsfrekvenslinjalen

För att kunna genomföra militär logistikplanering krävs en uppfattning om behoven och i vilken takt de olika förnödenheterna förbrukas. Logistik handlar i mångt och mycket om beräkningskonst – att känna till behoven och kunna räkna på logistiken är centralt för att kunna genomföra verksamheten. Förutom behoven måste man också ta hänsyn till faktorerna som kan påverka förbrukningen. Vissa förnödenheter förbrukas i en mer eller mindre konstant omfattning, oavsett vad förbandet gör. Exempelvis faller mat och vatten in i den kategorin. Oavsett om förbandet vilar eller befinner sig i högintensiva strider kan man förvänta sig att förbandet behöver äta och dricka en given mängd varje dag (även om man givetvis kan förvänta sig att intensiv aktivitet också i viss mån ökar behoven av mat och dryck).

Förbrukningen av somliga andra förnödenheter står i direkt relation till vad det är för uppgifter som förbanden utför. Drivmedel och ammunition tillhör typiskt kategorin av *insatsberoende förnödenheter*. Om förbandet befinner sig i högintensiva strider så kan man förvänta sig att drivmedel förbrukas i en viss takt; detta förändras om förbandet istället befinner sig i förläggningen eller bas och vilar.

Ett relaterat begrepp är *stridsfrekvenslinjalen*. Detta är den uppfattning som Försvarmakten har om hur de förväntar sig att de ska strida vid en given tidpunkt – om det exempelvis förväntas att man strider högintensivt, lågintensivt eller inte alls vid en viss period under en insats. Det är alltså ett ingångsvärde vid planeringen av den militära logistiken. Vid planeringen av världlandsstöd kan stridsfrekvenslinjalen vara användbar för att uppskatta förnödenhetsbehoven hos utländska förband.⁶⁸ Samtidigt är stridsfrekvenslinjen ett trubbigt verktyg som oundvikligen bygger på tidigare antaganden och beräkningar som kanske inte längre är giltiga. Ett alternativt och något mindre komplext förhållningssätt är att försöka uppskatta

⁶⁷ Tobias Junerfält och Viktoria Sahlén 2021. *Analys av militära logistikscenarion - En första ansats till ett strukturerat tillvägagångssätt*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-D--1032--SE, s. 12

⁶⁸ Enligt intervju med representanter inom Försvarmakten med logistikkompetens.

max-förbrukning och motsvarande max-kapaciteter och därigenom identifiera eventuella tillkortakommanden – men också för att se var möjligheter till flexibel behovsstyrd fördelning finns.⁶⁹

Huvudsyftet med en fungerande militär logistik är att stridande personal ska kunna fokusera på huvuduppgiften och inget annat. Soldaten ska inte behöva oroa sig för att ammunitionen tar slut. Stridsfordonsföraren ska inte behöva tänka på att drivmedelstanken riskerar att gå tom. Det är logistikens uppgift att såväl förutse som förebygga detta.

⁶⁹ Enligt intervju med logistikforskare på FOI.

6 Olika situationer för värdlandstöd

Som redan nämnts definierar både Sverige och Nato värdlandstöd som det stöd som tillhandahålls vid fred, kris och krig till företrädare för en nation eller organisation om denne: befinner sig på svenskt territorium; genomför övning, genomresa eller insats; eller behöver svenskt civilt eller militärt stöd. Detta ger i praktiken ett antal typiska situationer för värdlandstöd. Men behoven av VLS och förutsättningarna för att tillhandahålla det varierar dessutom med en rad andra kontextuella faktorer. Dessa återkommer vi till i kapitlets underavsnitt med resonemang om vad som är rimligt att ha som utgångspunkt i planeringen.

Först och främst kan det konstateras att det inte alltid behöver vara någon skillnad mellan övning och skarp insats, i synnerhet om övningen strävar efter att vara realistisk. Detta är i första hand giltigt för förnödenhetsförsörjningen. Behovet av sjukvård kan givetvis bli helt annat i krig jämfört med under övning. Den mest påtagliga skillnaden, vad gäller förnödenhetsförsörjning, är att en övning i regel kan planeras långt i förväg medan en skarp insats oftast inte kan det. Vidare är en övning som regel tidsbegränsad, vilket skapar förutsägbarhet. Vid sidan av att en skarp insats i en konfliktsituation ofta saknar förutsägbarhet är den också i regel betydligt mer utdragen i tiden, vilket ställer helt andra krav på uthållighet.

En annan distinktion är om de förband som ska få VLS uppehåller sig under längre tid i Sverige eller endast ska passera svenskt territorium. Även det sistnämnda kan innebära behov av värdlandstöd, och vara utmanande i en skarp situation. *Fast geografisk förläggning* är dock det man i regel i en internationell kontext förknippar med VLS (se avsnitt 3.3). Ytterligare en variant är att förband verkar med mer rörlig karaktär utan tydligt utpekad fast förläggning.

Så fort det blir aktuellt med militära transporter så uppstår behov av drivmedel. Det vill säga, energirelaterat värdlandstöd är aktuellt i samtliga tänkbara fall; transport till och från ett övnings- eller insatsområde, transit genom landet eller försörjning av rörliga förband inom landet. Vad gäller el finns behovet vid såväl tillfällig som mer långvarig förläggning. I det förstnämnda fallet blir det en fråga om utrustning för elproduktion samt leverans av bränsle. I det sistnämnda fallet blir det en fråga om fungerande nätbaserad försörjning.

De externa situationsberoende faktorer som diskuteras i detta kapitel ska inte betraktas som skarpa planeringsantaganden. Syftet är snarare att inspirera och väcka tankar om sådant som kan vara relevant att beakta i planeringen men inte behöver vara det i varje situation eller för varje sektor. Variationer på somliga av nedanstående situationer har använts som ingångsvärden i de typfall som presenteras i denna rapportens kapitel 9.

6.1 Krigföringens karaktär

Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för höjd beredskap och krig. Världsstödsplanering som sker inom ramen för totalförsvaret har därför kriget som dimensionerande utgångspunkt.⁷⁰ Men det finns inte bara en typ av krig, utan flera, och beroende på vilken typ av krigssituation som råder så påverkar det förutsättningarna att leverera VLS. I en planeringssituation kan det vara fruktbart att tänka sig några olika fall längs en eskalationstrappa, exempelvis från säkerhetspolitiska spänningar till eskalerad gråzonkrigföring till öppen väpnad konflikt.

Vad gäller gråzonkrigföring kan det finnas en poäng med att skilja mellan fysisk gråzonkrigföring, till exempel sabotage av ledningsinfrastruktur, och kognitiv påverkan, till exempel desinformation, hot om våld och annan psykologisk påverkan. Att sabotage skulle kunna påverka möjligheterna att leverera fysiskt världsstöd är givet men även icke-kinetisk krigföring skulle kunna ha motsvarande effekt. Exempelvis skulle hot gentemot företag som levererar förnödenheter till Försvarsmakten och utländska partners kunna få dessa att överväga att dra sig ur upprättade avtal. Vidare skulle olika former av desinformation och psykologisk påverkan som träffar brett i befolkningen kunna leda till oönskade beteenden såsom hamstring, vilket skulle kunna medföra tillfällig brist på vissa varor. Hot, påverkan och desinformation skulle också kunna initiera spontanutrymningar av städer eller vissa delar av landet, vilket skulle kunna innebära att vägar som är viktiga för den militära logistiken blir igenkorkade.

Krig i termer av konventionell väpnad krigföring kan i sig ha mycket olika karaktär. Aktuella militära hotbilder presenteras såväl av de återkommande försvarsberedningarna som i försvarsbesluten. Däremellan utvecklas den militära hotbilden av tongivande myndigheter inom totalförsvaret (se till exempel Försvarsmaktens och MSB:s *Handlingskraft*⁷¹). Här fördjupas inte olika militära angreppsfall ytterligare men det är tydligt att det ryska invasionskriget mot Ukraina har uppvisat en rad olika faser och inslag som i vissa avseenden inte tidigare fått särskilt stor uppmärksamhet i den svenska hotbildsfloran (exempelvis övervåld mot civila). Kriget påvisar också den ryska viljan att använda militära medel i kombination med icke-militära för att uppnå strategiska mål. Vidare visar den antagonistiska retorik som förs att det i en planeringssituation inte går att utesluta användningen av massförstörelsevapen.

⁷⁰ Såsom ministern för civilt försvar, Carl-Oskar Bohlin, uttryckte det: "Låt det vara tydligt: Den dimensionerande uppgiften är krig. Planerar man för att kunna hantera krig kommer man också att kunna hantera kris. Motsatsen blir en större utmaning." (Facebookinlägg, 2022-10-31)

⁷¹ Försvarsmakten och MSB 2021. *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*, FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3

En geografiskt utbredd konflikt, exempelvis en väpnad regional stormaktskonflikt i Europa, skulle ha stor påverkan på såväl samhällsfunktionaliteten som möjligheterna att leverera VLS. Kriget i Ukraina påvisar att även om en viss konflikt är geografiskt begränsad så leder den till olika spridningseffekter. Störda försörjningsflöden är en faktor som skulle kunna ha påverkan på möjligheterna att tillhandahålla VLS, vilket inte minst är relevant för energisektorn.

Ett intressant fall i detta sammanhang är tillhandahållande av VLS i samband med en krigssituation i närområdet men där den svenska regeringen, av någon anledning, har valt att inte genomföra beredskapshöjning, i juridisk mening. I det fallet råder det alltså formellt sett "kris" (det vill säga "fred") snarare än "krig". Det civila försvaret aktiveras i egentlig mening först vid höjd beredskap, även om planeringen och förberedelser i fredstid inför höjd beredskap också inräknas i det civila försvaret. Problem kan uppstå om det civila försvarets aktörer planerar för VLS genom att in-teckna resurser som tillgängliggörs först genom den lagstiftning som träder i kraft vid höjd beredskap. "Kris" kan alltså inte helt avgränsas bort från planeringen av värdlandsstöd, och en situation som i juridisk mening är en kris men har karaktären av ett krig kan mycket möjligt vara lika, om inte mer utmanande att hantera än krigssituationer. Detta är sammantaget en nyckelfråga för svenskt totalförsvaret som inte bara berör värdlandsstödet utan överhuvudtaget det civila försvarets förmågor.

6.2 Den militära verksamheten i Sverige

Den militära verksamhet som ska bedrivas, alternativt de specifika militära operationerna som ska genomföras, inom eller i nära anslutning till Sverige styr behoven av värdlandsstöd. Detta avgörs av rådande konfliktsituation men också av på förhand etablerad gemensam planering. I takt med ytterligare svensk integrering i Natos försvarsplanering kommer behovsbilden att klarna även om den aldrig helt kan fastställas, eftersom den alltid i viss mån kommer att vara situationsberoende. I nuläget behövs dock en bred syn på vad behoven skulle kunna omfatta, liksom olika förutsättningar att tillfredsställa behoven.

De utländska förbanden kan variera i antal och storlek. Det kan röra samtliga dimensioner inklusive flyg- och sjöstridskrafter, markförband, logistik, underhåll mm. Vidare kan förbanden komma att verka militärt på eller utanför svenskt territorium, alternativt i närområdet. I fördjupade analyser är det sannolikt viktigt att avgränsa sig till de kombinationer av typer av förband, deras antal och storlekar, liksom uppgifter, som faktiskt påverkar behoven av stöd. Om exempelvis utländska flygförband är baserade i Sverige, så gör det ingen skillnad om de verkar över svenskt territorium eller någon annanstans. Beroende på ett förbands specifika roll och karaktär kan behoven vara tämligen generella, t.ex. fordonsdiesel, eller specialiserade, t.ex. särskilda energigaser, för att ta två exempel från energisektorn.

Oavsett om behoven kan anses vara generella eller specialiserade har det för det civila försvaret betydelse om de utländska förbandens behov liknar de svenska förbandens behov. Det underlättar givetvis om behoven är likartade, vilket utgör ett av de viktigaste motiven till strävan efter ökad interoperabilitet.

Ett mellanting som bör beaktas i detta avseende är när utländska respektive svenska förband har liknande/samma behov, men att VLS behöver tillgodoses på annan plats eller på annat vis (jämfört med det civila försvarets stöd till den svenska Försvarmakten). Sannolikt kommer denna frågas betydelse att minska över tid när Sverige på ett mer självklart sätt blir en del av Natos gemensamma operationsplanering men beroende på de utländska förbandens specifika uppgifter, i en viss situation, kan inte ett mer autonomt uppträdande uteslutas, vilket kan skapa utmaningar i VLS-hänseende.

6.3 Det svenska samhällets funktionalitet

Möjligheten att ge VLS är nära sammankopplad med samhällets funktionalitet, som därmed blir en aspekt att beakta i planeringen. Ett rimligt antagande är att svenska och samverkande utländska förbands behov av förnödenhetsförsörjning endast utgör en bråkdel av hela samhällets behov. Utifrån det perspektivet skulle man förenklat kunna säga att *funkar samhället så funkar antagligen värdlandsstödet*. Enligt nu gällande politiska styrningar är det dock tydligt att totalförsvarsplanering innefattar förberedelser för VLS, och att planeringen ska utgå från en situation med allvarliga samhällsstörningar.⁷²

Frågan är då vad ”allvarliga samhällsstörningar” kan innebära för möjligheterna att tillgodose VLS? Även om antagandet att de civila försörjningsbehoven i princip alltid kommer att överskugga de militära behoven, i termer av volymer, är giltigt så innebär det inte per automatik att det alltid finns så att det räcker och blir över. En liten tuva kan stjälpas ett stort lass. Exempelvis den sjukvård som ligger mycket nära maxkapacitet redan i fredstid skulle få svårigheter i att klara uppdraget att ta emot och vårda krigsskadade, även vid tämligen små patientvolymerna. Ett mer rimligt grundantagande är därför att *värdlandsstöd förutsätter robusta samhällsfunktioner*, det vill säga, som klarar av att leverera även under störda förhållanden.

Störd samhällsfunktionalitet påverkar inte enbart möjligheterna att leverera värdlandsstöd utan hela samhället påverkas. Detta kan därför inte enbart ses som en fråga om ingenjörsmässig planering och strikt resursallokering. Detta berör även bredare frågor såsom exempelvis befolkningens acceptans för försämrad samhällsservice, politiska prioriteringar, inklusive utrikespolitiska hänsyn, samt sammanvägda myndighetsbedömningar⁷³ i situationer som kan se helt olika ut.

⁷² Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 84 (”Utgångspunkter för totalförsvaret”)

⁷³ Jämför Folkhälsomyndighetens avvägningar under pandemin som var betydligt bredare än bara smittskydd, exempelvis avseende användningen av munskydd.

Det är alltså inte möjligt att på någon som helst detaljnivå förutse hur en påverkad samhällsfunktionalitet i sin tur skulle påverka möjligheterna att tillhandahålla VLS – men riskerna ökar givetvis jämfört med under normalförhållanden. Därmed är svensk samhällsfunktionalitet en relevant aspekt att beakta vid planering för VLS.

I förståelsen av samhällsfunktionalitetens betydelse ligger således utöver de rent fysiska och funktionella tillgångarna även myndighetsutövning och mänskligt beteende, som kan påverka möjligheterna för VLS. Konsumtionsdämpande åtgärder och ransonering kan införas för att resurser ska räcka längre, och lageravtappningar (gäller flytande drivmedel) kan med motsvarande motiv uppmontras.⁷⁴ Detta är krishanteringsåtgärder som behöver förberedas på liknade vis som olika dispens- och tillståndsfrågor som kan bli aktuella vid höjd beredskap. Det gäller exempelvis dispenser från miljöskydds- och arbetstidsregler (t.ex. körtider för lastbilsförare). Det kan också handla om hanteringstillstånd (t.ex. avseende drivmedel) eller vissa införseltillstånd.

Störningar av olika karaktär kan uppstå i en gråzonssituation men framför allt under väpnad konflikt på svenskt territorium eller i dess närhet. Störningar att beakta kan vara alltifrån större sådana inom en viss sektor (t.ex. ett riktat sabotage- och cyberangrepp mot svensk elförsörjning i en gråzonssituation), till mer brett distribuerade störningar över hela samhället (t.ex. som följd av väpnad krigföring med flyngrepp och robotvapen). VLS ska som nämnts tillhandahållas ”på rätt plats”, där behoven finns. I en planeringssituation bör därför också omfattande regionala/lokala samhällsstörningar, alternativt totala infrastrukturella sammanbrott, övervägas.

Flera komponenter utgör fundamentala förutsättningar för ”svensk samhällsfunktionalitet” i bred bemärkelse, varav elförsörjning, drivmedelsförsörjning för transporter och bränsleförsörjning av reservkraft utgör tre viktiga exempel. När varierande samhällsfunktionalitet beaktas som en ingående förutsättning för VLS-planering bör bortfall av nätbaserad eldistribution tas med. Ytterligare en viktig avgränsad aspekt, av särskild betydelse för såväl svensk samhällsfunktionalitet som möjligheterna att tillhandahålla ett uthålligt världlandsstöd, är möjligheten till sjötransporter. Vid kris eller krig är kontrollen av internationella farleder av stor strategisk betydelse. Bränsle och andra bulkvaror fraktas typiskt sett sjövägen, vilket gör internationella farleder särskilt viktiga för länders förnödenhetsförsörjning. Sverige är till cirka 90 % beroende av sjöfarten för den sammantagna exporten och importen.⁷⁵

⁷⁴ Staten har ett tämligen svagt mandat när det gäller detta. En av regeringen beslutad lageravtappning innebär konkret att marknadsaktörernas lagringskyldighet tillfälligt sänks. Det är dock i praktiken frivilligt för marknadsaktörerna att avtappa och vidare släpps dessa lagrade resurser till marknaden, inte till någon särskild verksamhet, vilket kräver prioritering och ransonering. Energimyndigheten 2022. *Frågor och svar om lageravtappning*, 16 mars 2022

⁷⁵ Trafikverket 2015. *Sjöfart. Underlagsrapport till inriktningsunderlag 2018-2029*. TRV 2015/42946, s. 4

Den som kontrollerar en farled har därmed förmåga att påverka andra länders uthållighet, både ur militärt och civilt perspektiv. Det finns både nutida och historiska exempel som visar på detta: Ryssland har i samband med det förnyade angreppskriget mot Ukraina blockerat Svarta havet. Tysklands oinskränkta ubåtskrig under andra världskriget utgör ett annat exempel på hur ett land försökt förhindra handelsfartyg från att nå sin destination under krigstid, i syfte att försvaga sin motståndare.

Som regeringen skriver i den senaste totalförsvarspropositionen så utgör Sverige och vårt närområde en militärgeografisk helhet och ”ett operationsområde kan omfatta stora delar av norra Europa och angränsande havsområden.”⁷⁶ Uppstår en konflikt i Sveriges närområde så kommer Östersjön sannolikt att påverkas, även om inte Sverige angrips. Planering som syftar till att stärka Sveriges försörjningsberedskap (där världlandsstöd kan ses som en delmängd) bör därför beakta situationer då försörjningskedjorna i åtminstone Östersjön, men kanske även Västerhavet, störs. Detta ligger i linje med antagandet, vid höjd beredskap och krig, ”att logistikflödena med omvärlden har begränsningar men inte är helt avbrutna.”⁷⁷

Utifrån ett energiförsörjningsperspektiv kan det i detta sammanhang vara intressant att notera att nästan alla större svenska olje- och drivmedelsdepåer ligger vid havet, varav flertalet vid Östersjön. Även dessa aspekter behöver vägas in och omhändertas i planeringen för VLS.

⁷⁶ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 58

⁷⁷ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 85

7 Huvudvariabler att beakta – med fokus på energi

Vad är egentligen relevant när civila totalförsvvarsaktörer ska planera för värdlandsstöd? Vilka aspekter är särskilt relevanta för energisektorn? I generella termer handlar VLS om att tillgodose vissa behov under vissa förutsättningar och i tillräcklig omfattning. Detta ska ske på rätt plats och vid rätt tidpunkt, eller under den tidsperiod då behoven är aktuella. Dessa tre aspekter; rätt sak, rätt tid och rätt plats, kan betraktas som huvudvariabler att beakta i planeringen för värdlandsstöd. Förutsättningarna för dessa variabler ges av en rad ytterligare aspekter och omständigheter som är kontextberoende, dvs. avgörs av den specifika situation där värdlandsstöd är aktuellt. Dessa förutsättningar diskuterades i kapitel 6 men här läggs fokus på huvudvariablerna – rätt sak, rätt tid, rätt plats – och hur de kan förstås utifrån främst ett energiförsörjningsperspektiv.

Inom olika sektorer ser behoven olika ut och det som ska tillgodoses kan ha olika karaktär. Inte ens inom en enskild sektor, såsom energiförsörjningen, är ovanstående generella kravställning entydig. För drivmedel handlar det i praktiken om leverans av rätt mängd av viss kvalitet (t.ex. typ av diesel), på rätt plats och vid rätt tidpunkt. Volymerna, när det handlar om flytande drivmedel, är ett mindre problem vad gäller försörjning av mindre förband, såvida samhället inte drabbats av mycket svåra infrastrukturella störningar eller långvariga handelsstörningar såsom blockad eller avspärrning. Volymerna som krävs för ett ändamålsenligt VLS är, som tidigare nämnts, i regel en bråkdel av de volymer som omsätts totalt i samhället. Men att leverera X kubikmeter av något i en vägkorsning i glesbygd vid en given tidpunkt kan ändå utgöra en logistisk utmaning. Drivmedel – liksom livsmedel, reservdelar, förbrukningsvaror och ammunition – karaktäriseras av en flödeslogik.

Nätbunden elförsörjning kan inte betraktas med samma slags flödeslogik. Även om tillfällig effektbrist visserligen skulle kunna uppstå är inte heller volym- och kvalitetsfrågan på samma sätt relevant för el som för flytande drivmedel. Antingen så funkar elen eller så funkar den inte alls – vid alltför stora frekvensvariationer ("lågkvalitativ" el) så upphör också systemfunktionaliteten. Och det är först efter viss effektförbrukning över tid som man egentligen kan börja tala om volymer (kilowatt-timmar). Att nätbunden el behöver fungera på rätt plats ligger i sakens natur och är givetvis helt centralt. Samma logik gäller för annan ledningsbunden infrastruktur, såsom vattenförsörjning och data- och telekommunikation. Mobila elproduktionslösningar karakteriseras på annat vis. Elförsörjning för militära förband i fält sker huvudsakligen genom elverk – som kräver tillgänglighet till bensen, diesel eller motsvarande alternativa flytande bränslen – men också på andra sätt, exempelvis batterier, solceller och bränsleceller.

7.1 Rätt sak

Värdlandsstöd handlar om att i största möjliga mån tillgodose utländska förbands behov. De svenska aktörer som ska tillhandahålla olika typer av varor eller tjänster behöver därför skapa sig en förståelse för vad dessa behov består i, alltså vad som är ”rätt sak” i ett givet sammanhang. Militära aktörers behov skiljer sig från övriga samhällets behov på en rad olika punkter – exempelvis kan militära fordon inte framföras på alla vägar eller fraktas på vilka fartyg som helst. Att försörja en tillfällig militär förläggning med en ändamålsenlig vatten- och avloppslösning kan innebära något helt annat än civila krav och förväntningar. Krigets verkningar kan skapa vårdbehov som civila sjukvårdsaktörer annars sällan möter, exempelvis att hantera skador från CBRNE-ämnen. Frågan om vad som utgör ”rätt sak” handlar alltså dels om skillnader mellan civila och militära behov, men innefattar även skillnader mellan Försvarmakten och andra länders förband. Andra länder kan ha andra militära plattformar än Sverige, och ha andra koncept för hur de ska agera i strid. Trots Natos långt gångna standardiseringsarbete kvarstår en del skillnader mellan olika länders förutsättningar och materiel, liksom hur dessa är tänkta att utnyttjas och användas.

En relaterad fråga är vad som är ”tillräckligt bra” för de utländska förbanden i en viss situation. Det optimala är givetvis alltid om utländska förband får tillgång till det som gör att de kan verka så effektivt som möjligt. Men i en krigssituation, då det kan råda brist på vissa varor och tjänster, uppstår frågan om i vilken utsträckning de utländska förbanden är anpassningsbara. Om de kan verka någorlunda effektivt med substitut, är det något som kan inkluderas i planeringen. Då är det även relevant att bedöma vad kostnaden blir i termer av minskad förmåga.

Drivmedel (inklusive den militära benämningen flygbränsle) är en huvudfråga i detta sammanhang, som vi lägger fokus på i detta avsnitt. En militär lastbil, ett stridsflygplan respektive en ubåt är konstruerade för olika typer av drivmedel. Olika länder använder sig också av olika typer av drivmedelskvaliteter även om plattformar liknar varandra, vilket vid en första anblick kan tyckas komplicera planeringen av energirelaterat värdlandsstöd. Det behövs alltså olika typer av såväl drivmedelstyper som drivmedelskvaliteter beroende på vad det är för militära fordon eller farkoster som ska försörjas. Men trots att behoven av olika drivmedelskvaliteter varierar från land till land så finns det faktorer som samtidigt förenklar planeringen.

Det finns i praktiken en hel del flexibilitet när det gäller vilka drivmedelskvaliteter som kan användas. Ett militärt fordon från ett utländskt förband kan i många fall drivas på ett annat bränsle än det var konstruerat för utan att fordonet går sönder. Nato har medvetet valt att förordna användandet av ett enhetsbränsle (*Single Fuel Policy*), F-34, eftersom det ökar interoperabiliteten och minskar den logistiska komplexiteten vid multinationella insatser. F-34 är i praktiken ett flygbränsle som kan omvandlas till andra kvaliteter via olika additiv. Nackdelen med att använda

en annan drivmedelskvalitet än det som ett fordon eller farkost är designat för är att förbrukningen går upp och att serviceintervallen kan öka.⁷⁸

Vidare finns det förhållandevis goda möjligheter för utländska förband att själva blanda ett basdrivmedel med olika additiv för att ta fram den drivmedelskvalitet som är optimal för en viss plattform. Det finns exempelvis utrustning som gör att förband ska kunna blanda *on-the-go*. Så länge basdrivmedlet och additiven finns att tillgå så är det alltså inte särskilt svårt att tillverka olika drivmedelskvaliteter även under en pågående insats. Den svenska industrin kan samtidigt förutsättas ha goda möjligheter att tillverka de additiv som behövs, så länge det sker ett inflöde av vissa grundläggande insatsvaror till landet. Men det innebär inte självklart att sådan produktion kan igångsättas direkt när den behövs – även i detta avseende krävs förberedelser och gynnsamma planeringsförutsättningar.

Basdrivmedel, additiv och de dominerande flytande drivmedlen som finns på (eller skulle kunna tas fram via) den ordinära marknaden är inte bara en förutsättning för militära operationer och militär logistik. Drivmedel kan också användas som ”bränsle” för uppvärmning och lokal elproduktion (t.ex. dieselbaserade elverk). Om elektrifieringen av den civila transportsektorn i framtiden även breder ut sig i den militära sektorn är det viktigt att betänka att ”rätt sak”, avseende drivmedel, då blir just el. Även om det innebär ett tekniskifte för själva plattformarna behöver det inte betyda ett skifte utifrån ett VLS-perspektiv. Vid svårt störd samhällsfunktionalitet, där den nätbundna elförsörjningen inte fungerar, kan ”rätt sak” fortfarande vara exempelvis diesel som insatsbränsle till elaggregat som används för att ladda fordon.

7.2 Rätt tid

Värdlandsstöd måste kunna ges vid den tidpunkt då behovet är aktuellt. Det går inte att på förhand veta exakt när de utländska förbandens stödbehov kommer uppstå, men med rätt planering skapas förutsättningar för att upprätthålla handlingsfrihet, uthållighet och rörlighet. För att kunna täcka in ett brett utfallsrum i planeringen kan det vara fruktbart att tänka i termer av olika variationer på krigsförlopp (se krigets karaktär, avsnitt 6.1). Sådana variationer skulle kunna handla om hur lång förvarningstiden är, vilket innebär olika tid för förberedelser.

I varje tänkbart krigsförlopp, och de olika kombinationerna av dessa, är en grundläggande fråga hur lång tid det kan antas ta innan eventuellt militärt stöd från andra

⁷⁸ Enligt intervjuer med representanter för Försvarsmakten med logistikkompetens, se även: Giulia Signorelli 2021. *Military aspects of energy security with emphasis on interdependencies between the civil energy sector as a supplier and military as a consumer*. Energy Highlights, Nato Energy Security Centre of Excellence, s. 10

länder förväntas anlända. Vissa expeditionära förband hålls i mycket hög beredskap, vilket innebär att Sverige med ganska kort varsel kan behöva leverera värdlandsstöd i någon omfattning.

En nära relaterad frågan är hur länge Sverige borde kunna klara sig självt, utan stöd från andra. Även om det kan bli aktuellt att leverera värdlandsstöd (i någon omfattning) med förhållandevis liten förvarning finns det ingen garanti för att utländskt militärt stöd kommer omedelbart. I detta avseende finns tydliga uthållighetskrav angivna i den senaste totalförsvarspropositionen, som erbjuder bra vägledning. Det svenska samhället ska ”under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.”⁷⁹ Denna formulering ska inte tolkas som att kriget är över efter tre månader. Snarare bör det förstås som att Sverige efter tre mycket prövande månader, utan stöd utifrån, måste ha kvar tillräckliga resurser för att därefter kunna börja leverera omfattande värdlandsstöd.

När ett utländskt förband väl befinner sig på svensk mark är frågan hur länge de klarar sig innan de behöver svenskt stöd. Många utländska förband kan väntas bära med sig vissa förnödenheter, och kanske inte omedelbart behöver svensk hjälp med mat, vatten, ammunition, drivmedel, etc. Om förbanden endast passerar svenskt territorium under kort tid kommer vissa behov kanske inte alls att uppstå, utan dessa blir det upp till andra länder att tillgodose.

En annan faktor som påverkar tidsdimensionen är förbrukningstakten på en viss förnödenhet. Ytterligare en variation avseende själva krigsförloppet berör om det är hastigt eller utdraget, där det senare ställer krav på att uthålligt leverera stöd vid återkommande ”rätt” tidpunkter.

Slutligen kan det konstateras att planeringen gärna bör dimensioneras utifrån de tidpunkter då det förväntas att behovet kan bli som svårast att möta. För att ta ett konkret exempel gällande planeringen av energirelaterat värdlandsstöd, bör kanske energianvändningen under februari tas som en dimensionerande utgångspunkt. Februari är den månad då åtminstone elkonsumenterna i Sverige tenderar att vara som högst, vilket gör den månaden till den mest utmanande ur försörjnings-synpunkt i detta avseende. Andra typer av förnödenheter kan typiskt utgöra bristvaror under andra delar av året. Genom att ta höjd för det mest utmanande scenariot skapar man förmåga att hantera även andra situationer.

⁷⁹ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 127

7.3 Rätt plats

Under planeringen av världlandsstöd är det viktigt att ta hänsyn till geografiska aspekter. I princip allt världlandsstöd bedrivs på en specifik plats eller inom ett visst område – i någon kommun och civilområde – inte bara i största allmänhet. Lokalkännedom är central för all totalförsvarsverksamhet, inklusive såväl civilt som militärt VLS. I den senaste totalförsvarspropositionen betonas att ”Hemvärnsförbanden har en viktig roll inom ramen för uppgifter kopplade till världlandsstöd.”⁸⁰

Att på förhand veta vad som är ”rätt plats”, för VLS, är inte helt trivialt. Som beskrevs i avsnitt 4.1 ska samtliga sex civilområdesansvariga länsstyrelser inför höjd beredskap ”ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av världlandsstöd”⁸¹, liksom under höjd beredskap ”samordna den civila delen av världlandsstödet”⁸². Vidare är civilområdena tämligen stora och kan svårigen fungera som avgränsade ”platser” som ingångsvärde i planering av världlandsstöd.

En utgångspunkt är de anvisningar som ges av regeringen i totalförsvarspropositionen för perioden 2021–2025. Där beskrivs att:

När det gäller geografiska områden med särskild relevans konstaterar Försvarsberedningen att Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga för försvaret av Sverige i händelse av en kris eller krig. Även andra platser kan vara viktiga som baserings- och koncentreringsområden m.m. för Försvarsmaktens krigsförband. Försvarsberedningen erinrar vidare om att skyddet av rikets ledning är avgörande för försvaret av Sverige liksom möjligheten att upprätthålla förbindelserna västerut.⁸³

Detta ger alltså viss vägledning om var det kan vara särskilt relevant att planera för civila totalförsvarsaktiviteter. Samtidigt bör det noteras att de områden som är strategiskt viktiga för försvaret av Sverige inte nödvändigtvis behöver vara strategiskt viktiga ur VLS-synpunkt. Andra delar av Sverige än de som omnämns av regeringen i totalförsvarspropositionen kan också bli aktuella. I vissa situationer kan det rent av vara så att det är helt andra områden än de som anges i totalförsvarspropositionen som är mest betydelsefulla för planeringen av världlandsstöd. För att som beredskapsmyndighet kunna utföra faktisk planering krävs alltså en djupare analys av geografiska faktorer, som behöver göras i samverkan med Försvarsmakten och civilområdesansvarig länsstyrelse. Denna process behöver givetvis vara förknippad med sekretess men de öppna källorna ger ändå viss vägledning.

⁸⁰ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 106

⁸¹ Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, 8 §

⁸² Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, 9 §

⁸³ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 60

I den senaste totalförsvarspropositionen nämns bland annat att ”en permanent militär närvaro på västkusten är också viktig av operativa skäl, inte minst för att skydda hamnområden och förbindelserna västerut.”⁸⁴ Detta understryks ytterligare av regeringens bedömning att ”det krävs amfibieförband vid västkusten och Göteborg, bl.a. för att bidra till att försvara och skydda de viktiga västliga förbindelserna.”⁸⁵

Vidare konstateras i totalförsvarspropositionen att ”det finns ett tydligt behov av förband för skyddet av de västliga förbindelserna via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtlands län till Trondheim.”⁸⁶ Att skapa förutsättningar för att ta emot hjälp västerifrån har i det senaste försvarsbeslutet till och med upphöjts till huvuduppgifter för återinrättade regementen:

Dalregementet (I 13) i Falun återinrättas för att utbilda två lokalförsvarskyttebataljoner för skyddet av förbindelserna till Oslo och för skyddet av viktiga totalförsvarsanläggningar. [...] Vidare återinrättas ett regemente i nedre Norrland för att utbilda två lokalförsvarskyttebataljoner för skyddet av förbindelserna till Trondheim.⁸⁷

Även nordligaste Sverige pekats indirekt ut som ett område där värdlandsstöd kan bli aktuellt:

Försvarsmakten ges i uppdrag att redovisa en analys av hur en förmågeförstärkning bäst skulle kunna se ut i Norra Lappland. [...] Förmågeförstärkningen ska utbildas för att verka i subarktisk miljö och ska också kunna verka på Nordkalotten inom ramen för det trilaterala samarbetet mellan Finland, Norge och Sverige.⁸⁸

Detta understryks på ett konkret sätt i Försvarsmaktens analys avseende militär förmåga i övre Norrland:

De förändrade förutsättningar som kommer med att Sverige och Finland blir alliansmedlemmar, gör att säkerställandet av tilltransport och utgångsgruppering kommer att vara en väsentlig komponent när det gäller att öka den gemensamma operativa förmågan i en Nato-kontext. Utgående från en gemensam operativ planering måste det skapas förutsättningar och avdelas resurser som motsvarar de behov som Nato har i en förstärkningssituation. Utgångspunkten är kontinuerlig militär närvaro och kan inbegripa skydd för själva området inklusive förbindelserna till Narviks hamn.⁸⁹

Vidare utgör Försvarsmaktens logistikkoncept indirekt ett centralt geografiskt ingångsvärde. I planeringen är det rimligt att utgå från den befintliga logistikstrukturen eftersom den avgör var resurser finns och hur de är tänkta att fördelas och distribueras. Den strukturen är redan bekant för Försvarsmakten, vilket gör att

⁸⁴ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 116

⁸⁵ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 116

⁸⁶ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 116

⁸⁷ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 116-117

⁸⁸ Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 116-117

⁸⁹ Försvarsmakten 2022. *Försvarsmaktens analys avseende militär förmåga i övre Norrland – fördjupat underlag*. FM2022-19979:19, s. 30

planering för värdlandsstöd inte blir något helt nytt. I FOI-rapporten *Analys av militära logistikscenarion* rekommenderas att ”vid analys av hur logistikverksamheten för ett givet scenario ska utformas bör Försvarmaktens logistikkoncept tas i beaktning.”⁹⁰

Vid planeringen av energirelaterat värdlandsstöd kan civila aktörer alltså utgå från att Försvarmaktens logistikkoncept kommer sätta ramarna för hur stödet till de utländska förbanden ska organiseras. Det finns redan en planering för hur svenska förband ska försörjas med energi när de deltar i det territoriella försvaret av landet. Även energiförsörjningen av utländska förband bör med fördel utgå från denna befintliga logistiska planering. Med det sagt kan det finnas vissa scenarier då utformningen av det svenska logistikkonceptet gör att det blir svårt att ge stöd till de utländska förbanden. Det är precis sådana avvikelser som en fördjupad planering av energirelaterat värdlandsstöd bör syfta till att fånga upp.

För energi kan ”rätt plats” vara en singularitet, en enskild punkt på kartan. Drivmedel, exempelvis, levereras inte över ett visst område, likt mobiltelefon täckning. Men andra energislag kan i praktiken ses som ”täckande” ett visst område, exempelvis fjärrvärme i stadsregioner eller lokal/regional nätbaserad elförsörjning. För att förstå möjligheter, sårbarheter och begränsningar behövs ingående systemkunskap om olika försörjningsnätverk, som i sin tur kan ligga till grund för planeringen för alternativa ”rätta platser” att leverera VLS.

När det gäller drivmedel kan det vara tämligen långt mellan ”rätt plats” och platser där resurserna finns, och dessutom en del skillnader i servicetäthet. Vi har tidigare noterat att nästan alla större svenska olje- och drivmedelsdepåer ligger vid havet, vilket kan vara långt ifrån såväl det tänkta militära operationsområdet som planerade förflyttningssvägar. Vidare finns visserligen de kommersiella aktörernas tankställen utspridda över hela landet men i det mer glesbefolkade norra Sverige kan det vara tämligen långt mellan dem, vilket är ett generellt problem som också lyfts fram av Försvarmakten:

Övre Norrland är ett av de mest glesbefolkade områdena i Europa och infrastruktur, resurser och service är dimensionerade för de som bor i regionen och spridda över ett stort geografiskt område. Det civila försvarets möjligheter att lämna det stöd som Försvarmakten efterfrågar vid ett väpnat angrepp är därför begränsat. [...] Om en motståndare angriper försörjningslinjerna kommer uthålligheten i övre Norrland att minska. Försvarmakten behöver därför egen rådgivning över kritiska förnödenheter och tjänster i regionen. Framst handlar det om transportförmåga och förhandslagring av drivmedel, livsmedel, ammunition och reservmateriel.⁹¹

⁹⁰ Tobias Junerfält och Viktoria Sahlén 2021. *Analys av militära logistikscenarion - En första ansats till ett strukturerat tillvägagångssätt*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-D--1032--SE, s. 14

⁹¹ Försvarmakten 2022. *Försvarmaktens analys avseende militär förmåga i övre Norrland – fördjupat underlag*. FM2022-19979:19, s. 11

8 Energibehov under militära operationer

Det används en hel del energi under genomförandet av större moderna militära operationer. Enligt RUSI (den brittiska tankesmedjan *Royal United Services Institute*) kan en brittisk armédivision förbruka ungefär 800 000 liter diesel per dag under högintensiva strider.⁹² Hur mycket energi som krävs för att genomföra militära operationer varierar dock beroende på vad förbanden gör (se avsnitt 5.4 om stridsfrekvenslinjalerna). Det är realistiskt att förbanden befinner sig i högintensiva strider hela tiden. När förband vilar, eller genomför andra uppgifter, kan energibehoven minska men de försvinner inte helt.

Historiskt sett har trenden gått mot att militära operationer blir allt mer energintensiva.⁹³ Under andra världskriget förbrukades i snitt en gallon (ca 3,79 liter) flytande bränsle/drivmedel per soldat per dag. Under militäroperationerna *Operation Iraqi Freedom* och *Operation Enduring Freedom* var den genomsnittliga förbrukningen uppe i 15–20 gallons (ca 56–76 liter) bränsle per soldat per dag.⁹⁴ En anledning till den ökade bränsleförbrukningen är att krigföringen blivit allt mer högteknologisk. I och med den ökade användningen av sensorer och avancerade ledningssystem under moderna strider ökar även behovet av el. Men även andra faktorer spelar in: expeditionära insatser som de i Afghanistan och Irak genomfördes i utmanande terräng och varmt klimat, vilket bidrar till en högre bränsleförbrukning, inte minst för luftkonditionering av lokaler.⁹⁵

Trots att Afghanistan och Irak är länder som på många sätt skiljer sig från Sverige så kan det vara värt att sammanfatta några av erfarenheterna från just Afghanistan, eftersom insatsen där illustrerar några grundläggande principer om vad som påverkar de militära energibehoven, vilket görs i detta kapitelns första avsnitt. Därefter sammanfattas ett antal generella faktorer som påverkar energianvändningen under militära operationer. Vidare diskuteras möjligheter och problem för framtida militära operationer när det civila samhället allt mer övergått till klimatneutrala fordons- och annan energiteknik. Avslutningsvis ges några exempel på nutida utländska typförband som kan komma ifråga för energirelaterat världsstödsstöd.

⁹² Alistair Beard & Sarah Ashbridge 2022. *Greening Defence: The British Army's Bet on Electrification*. Royal United Services Institute (RUSI), Commentary, 23 mars 2022

⁹³ Detta handlar alltså om den generella trenden över längre tid, men det bör noteras att energianvändningen även gått ner i vissa avgränsade perioder. I USA:s militära operationer minskade energianvändningen exempelvis från kalla krigets slut fram till millennieskiftet. Se t.ex. Giulia Signorelli 2021. *Military aspects of energy security with emphasis on interdependencies between the civil energy sector as a supplier and military as a consumer*. Energy Highlights, Nato Energy Security Centre of Excellence, s. 5

⁹⁴ Constantine Samaras, William J. Nuttall & Morgan Bazilian 2019. *Energy and the military: Convergence of security, economic, and environmental decision-making*. Energy Strategy Reviews 26: 1-11, s. 5

⁹⁵ Deloitte 2009. *Energy Security – America's Best Defence: A study of increasing dependence on fossil fuels in wartime, and its contribution to ever higher casualty rates*

8.1 Energianvändning under insatserna i Afghanistan

Energi behövs bland annat för driften av de militära baser som kan finnas inom ett operationsområde. Det finns olika typer av militära baser, men för att illustrera energibehovet kan man ta en så kallad *Forward Operating Base* (FOB), en typ av tillfällig bas som var vanlig under Nato-insatserna i Afghanistan och Irak, som ett exempel. Varje FOB kan se lite olika ut och tillhandahålla olika typer av logistik-tjänster, men det kan exempelvis finnas möjligheter för förband att vila, tanka, fylla på med förnödenheter, få tillgång till sjukvård, reparera utrustning, eller hämta och lämna personal. Den infrastruktur som byggs upp för att säkerställa att förbanden ska kunna lösa sina uppgifter kan alltså vara relativt omfattande.

Tillgången till energi är helt grundläggande för att en FOB eller liknande bas ska fungera effektivt. Inte minst behövs energi för att värma och kyla basen, liksom för att ordna belysning och driva kommunikationsutrustning. Västerländska förband använder sig oftast av fristående dieselgeneratorer för detta ändamål, bland annat eftersom att de utgör en tillförlitlig elproduktionskälla även i tuffa miljöer. På en typisk militärbas går ungefär två tredjedelar av bränslet åt till att generera värme eller kyla, medan den resterande tredjedelen används till att generera elektricitet.⁹⁶ Det bränsle som används i generatorerna är i regel samma som det som används i stridssystemens olika plattformar, exempelvis markfordon eller flygfarkoster.

Hur mycket diesel som går åt för värmning och kylning på baser kan tänkas variera mycket beroende på typ av insats och i vilket klimat den genomförs. Det finns uppgifter om att 70 procent av det bränsle som användes av ISAF (*International Security Assistance Force*) i Afghanistan, där svenska förband ingick, användes till uppvärmning och nedkylning.⁹⁷ Vid insatser som genomförs i varmt klimat kan behovet av kylning alltså vara extra stort, och på motsvarande sätt kan man tänka sig att en insats som genomförs i kallt klimat medför särskilt stora energibehov för uppvärmning. En anledning till den stora bränsleåtgången i Afghanistan var dock att tälten på de mer permanenta baserna (*Main Operating Bases*) kylades av AC-enheter som drevs av el från generatorer. AC-enheter kunde stå på under hela dagen och tälten var dåligt isolerade. Hur förbanden inkvarteras (i tält eller i mer permanenta strukturer) kan alltså tänkas påverka energibehoven. Erfarenheterna från Afghanistan har även lett fram till en insikt inom Nato om att energi-effektivitet kan vara en betydande faktor i den militära logistiken.

⁹⁶ Giulia Signorelli 2021. *Military aspects of energy security with emphasis on interdependencies between the civil energy sector as a supplier and military as a consumer*. Energy Highlights, Nato Energy Security Centre of Excellence, s. 9

⁹⁷ Elizabeth Quintana 2010. *NATO Cannot Sustain its Current Fuel Addiction*. Royal United Services Institute (RUSI), Commentary, 8 oktober 2010

Förutom uppvärmning, kylning och belysning – liksom drift av annan utrustning såsom datorer, kommunikationsutrustning, köksutrustning osv. – så behövs energi i form av drivmedel för att transportera personal och materiel. En faktor som avgör hur mycket energi som behövs till transporter är givetvis hur långt personalen och utrustningen måste förflyttas. Men en annan faktor som kan påverka drivmedelsåtgången är även vilken kvalitet som används. Det finns en, som tidigare beskrivits (avsnitt 7.1), viss flexibilitet kring vilka drivmedelskvaliteter som kan användas i militära fordon och farkoster, men att förbrukning då kan öka beroende på vilka drivmedelskvaliteter det finns tillgång till.⁹⁸

Vidare krävs det drivmedel för att transportera drivmedel och bränslen under militära operationer. För varje volymenhet bränsle som användes av dieselgeneratorerna under insatserna i Afghanistan krävdes cirka sju enheter för att transportera fram bränslet.⁹⁹ Om de militära logistikedjorna är komplicerade, såsom i Afghanistan, kan detta således bidra till en energiåtgång flera gånger större än den ”nyttiga” användningen.

I princip allt (99%) drivmedel och bränsle som ISAF använde under 2012 (i snitt 6,8 miljoner liter bränsle om dagen) transporterades från andra länder till de stridande förbanden via tankbilar. ISAF-styrkorna bestod då av ca 100 000 kvinnor och män. Eftersom moderna insatser är helt beroende av en fungerande energiförsörjning kan de militära styrkorna behöva avsätta en del av personalstyrkan för att skydda sådana energikonvojer. Detta kan leda till ett ytterligare ökat behov av transportresurser, vilket i sin tur leder till att bränslebehovet ökar än mer. Samtidigt utgör sådana energikonvojer ett strategiskt mål, vilket motståndaren oftast är väl medveten om. Enligt en beräkning dog en soldat för varje 24:e energikonvoj i Afghanistan under 2007. Sett till andel av de totala förlusterna ska 10–12% av de dödade soldaterna ha dött i samband med vatten- och bränslekonvojer i Afghanistan och Irak.¹⁰⁰

Erfarenheterna i Afghanistan påvisar med andra ord de svårigheter som kan uppstå när bränsle ska transporteras över långa sträckor. På vissa sätt utgör Afghanistan ett extremfall, i och med att i princip allt bränsle transporterades till operationsområdet från andra länder. Om de utländska förbanden hade haft möjlighet att tanka lokalt så hade den militära logistiken underlättats avsevärt. På samma sätt hade behovet av bränsle minskat om de utländska förbanden inte hade behövt använda dieselgeneratorer för att tillgodose sitt elbehov. En direkt anslutning till ett fungerande elnät, men med förberedda reservlösningar om det skulle behövas, kan alltså antas vara att föredra i vissa situationer.

⁹⁸ Nato 2012. *Nato Logistics Handbook*. November 2012, s. 96; Giulia Signorelli 2021. *Military aspects of energy security with emphasis on interdependencies between the civil energy sector as a supplier and military as a consumer*. Energy Highlights, Nato Energy Security Centre of Excellence, s. 10

⁹⁹ Ana Gogoreliani, Fabio Indeo & Teimuraz Puluzashvili 2021. *Energy efficiency and renewable energy solutions in NATO and PfP countries' military operations*. NATO Energy Security Centre of Excellence – Energy Highlights, s. 11

¹⁰⁰ Data från Constantine Samaras, William J. Nuttall & Morgan Bazilian 2019. *Energy and the military: Convergence of security, economic, and environmental decision-making*. Energy Strategy Reviews 26: 1-11, s. 5-6

8.2 Några generella faktorer som påverkar energianvändningen

Vid en första anblick kan det verka tveksamt om det går att överföra några generella lärdomar från insatserna i Afghanistan till planeringen av energirelaterat värdlandsstöd i Sverige. Grundförutsättningarna är väldigt olika. Sverige har en väl utbyggd energi- och transportinfrastruktur och en annan typ av klimat. Vid en insats som genomförs i Sverige eller i svenskt närområde kan det vara en helt annan uppsättning förhållanden som används. Trots dessa skillnader pekar erfarenheterna i Afghanistan på några generella faktorer som kan påverka energiåtgången. Dessa sammanfattas i frågebatteriet nedan. Notera dock att frågorna inte behöver utgöra en uttömmande lista på allt som kan ha en inverkan på energianvändningen. Frågebatteriet kan dock användas för att fundera över vad som skulle hända om grundförutsättningarna för värdlandsstöd förändrades. Sverige har idag en mycket god energi- och transportinfrastruktur – men hur skulle den se ut efter månader av samhällsstörningar i en gråzonskontext eller i en krigssituation med upprepade väpnade angrepp? Nedan följer exempel på frågeställningar som kan vara relevanta att beakta:

- Hur ser den civila energiinfrastrukturen ut i värdlandet? Om värdlandet är Sverige, hur ser den ut på regional nivå?
- Är det möjligt att leverera energirelaterat värdlandsstöd på rätt plats?
- Hur stort är behovet av uppvärmning eller nedkylning (av anläggning, alternativt plattformar)?
- Har de utländska förbanden möjligt att ansluta direkt till elnätet?
- Hur långa sträckor ska personal och utrustning transporteras?
- Hur långa sträckor ska drivmedel eller andra energibärare transporteras?
- Hur ser hotbilden ut mot understödjande förband eller funktioner, som exempelvis energikonvojer?
- Vilka drivmedelskvaliteter kan användas?
- Hur väl anpassade är de utländska förbandens utrustning till det klimat de ska verka i, där såväl de svenska klimatologiska skillnaderna som årstidsvariationerna bör tas i beaktande?
- Hur ska de utländska förbanden inkvarteras – vid existerande garnisoner eller tillfälliga camper; i riktiga byggnader, provisoriska baracker eller i tält?
- Har de utländska förbandens hemländer som mål att eftersträva energi-effektivitet under militära operationer?

8.3 Klimatneutrala framtida militära operationer?

Det är mycket svårt att uppskatta hur energibehoven kommer se ut under framtida militära operationer. Under 1900- och hittills under 2000-talet har krigföringen varit i princip helt fossilberoende, vilket speglar den betydelse som olja, naturgas och kol haft för industrialiserade länders ekonomier och utveckling. Således har den militära logistiken också utformats för att stödja förband som dagligen konsumerar stora mängder fossila bränslen. När militär materiel upphandlats under början av detta årtusende har det på motsvarande sätt förutsatts att moderna västliga försvarsmakter fortsatt kommer driva sina fordon och farkoster på fossila bränslen. Militär materiel har väldigt lång livslängd – åtminstone i fredstid – vilket innebär att många av de fossildrivna fordon och farkoster som används idag även kan förväntas vara i tjänst i ett antal årtionden till.

Samtidigt har flertalet länder i världen påbörjat en energiomställning för att försöka hejda takten i de globala klimatförändringarna. Det finns många tekniska, infrastrukturella och beteendemässiga utmaningar med att genomföra en sådan energiomställning och det talas ofta om att förändringen sker för långsamt för att uppnå de politiskt satta klimatmålen. Oavsett hur långt energiomställningen kommit i praktiken finns det onekligen på många håll i världen en ambition att minska det samhälleliga beroendet av fossil energi, inte minst i Sverige och bland Sveriges samarbetspartners på säkerhets- och försvarsområdet. Givet de politiska ambitionerna, samt att det investeras och forskas för att realisera klimatambitioner, så är det rimligt att anta att många länders energiförsörjning kommer att genomgå stora förändringar under de närmaste decennierna.

Vad detta innebär för västliga länders försvarsmakter är mycket svårt att sja om. Å ena sidan arbetar många av dem med att minska sina klimatavtryck. Mycket av arbetet är dock främst fokuserat på att minska energianvändningen i olika typer av fredstida militär infrastruktur. Men det finns även en mindre skara länder som arbetar med att minska klimatpåverkan av själva genomförandet av militära operationer, varav Sverige är ett av dem.¹⁰¹ För den svenska Försvarsmakten är en utgångspunkt att den operativa förmågan måste vara garanterad även i en klimatneutral framtid.¹⁰² Det förefaller rimligt att andra västliga länder gör liknande bedömningar, det vill säga att ta klimathänsyn utan att minska den operativa förmågan.

¹⁰¹ Ana Gogoreliani, Fabio Indeo & Teimuraz Puluzashvili 2021. *Energy efficiency and renewable energy solutions in NATO and Pfp countries' military operations*. NATO Energy Security Centre of Excellence – Energy Highlights, s. 17

¹⁰² Björn Nykvist och Tomas Mårtensson 2021. *Klimatneutral Försvarsmakt – Analys av fossildfria vägval för försvarsgrenarna*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5201--SE, s. 14

Energiomställningen kan medföra såväl positiva som negativa effekter för det svenska totalförsvaret, som dock är svårbedömda. Det handlar om att energiomställning och uppbyggnaden av totalförsvaret (liksom digitaliseringen) är parallella samhällsreformer som påverkar varandra. När större samhällsförändringar sker samtidigt, delvis oberoende av varandra, ökar komplexiteten och oförutsägbarheten.¹⁰³ Därför krävs ett bredare grepp: det handlar inte enbart om ökad försvareffekt och minskade koldioxidutsläpp. Det finns nämligen fler faktorer än bara klimathänsyn som driver västliga länders försvarsmakter till att utforska möjligheterna att använda alternativa energikällor och genomföra operationer på ett mer energieffektivt sätt. Inom Nato har det under mer än ett decennium funnits en syn på att en trygg energiförsörjning utgör ett väsentligt säkerhetsintresse. Alliansen gör sig sårbar om den är beroende av energi från länder som inte är Nato-medlemmar, särskilt om det handlar om oljeproducerande länder med icke-demokratiskt statsskick och med uttalande fientliga maktambitioner, vilket inte minst den breda konfliktytan mellan Ryssland och Väst har visat sedan den 24 februari 2022, där energi använts som vapen och påtryckningsmedel. Vidare visar Natos erfarenheter från Afghanistan också på att en komplicerad energilogistik, som tidigare beskrivits, kan bidra till förlusten av människoliv under operationer. Genom att öka energieffektiviteten kan energilogistiken förhoppningsvis förenklas, vilket kan betyda färre operationella sårbarheter.¹⁰⁴

Den militärtekniska utvecklingen kan även tänkas skapa förändrade energibehov. De militära plattformar som finns i tjänst idag kan som sagt förväntas finnas kvar i ett par, tre årtionden till, men det är oklart vad som kommer ersätta dem. Å ena sidan lär det fortfarande finnas stridsfordon, stridsflygplan, yfartyg och ubåtar i framtiden. Å andra sidan är det möjligt att obemannade och autonoma system börjar användas i en allt högre utsträckning, att mänskligt beslutsfattande förstärks med maskininlärning, eller att soldatsystem utvecklats mot en större integration av högteknologisk utrustning (för att nämna ett par exempel).¹⁰⁵ Det skulle även kunna förändra de operativa energibehoven på medellång till lång sikt. Detta är en faktor som Nato tar hänsyn till i sin energirelaterade försvarsforskning.¹⁰⁶

Om vi riktar blicken mot Sverige så kan vi konstatera att det pågår forskning i Sverige för att stödja Försvarsmakten i att uppnå klimatneutralitet. FOI-forskarna Björn Nykvist och Tomas Mårtensson har bland annat undersökt möjligheterna att elektrifiera eller att genomföra bränslebyten i Försvarsmaktens plattformar. En

¹⁰³ Se t.ex. Ramboll 2022. *Effekter för totalförsvaret av klimatstyrmedel för transportsektorn*. Underlagsrapport på uppdrag av Trafikanalys

¹⁰⁴ Giulia Signorelli 2021. *Military aspects of energy security with emphasis on interdependencies between the civil energy sector as a supplier and military as a consumer*. Energy Highlights, Nato Energy Security Centre of Excellence, s. 9

¹⁰⁵ Se t.ex. Göran Kindvall och Anna Lindberg 2020. *Militärteknik 2045 - Ett underlag till Försvarsmaktens perspektivstudie*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4985--SE

¹⁰⁶ Ana Gogoreliani, Fabio Indeo & Teimuraz Puluzashvili 2021. *Energy efficiency and renewable energy solutions in NATO and PFP countries' military operations*. NATO Energy Security Centre of Excellence – Energy Highlights, s. 16

slutsats var att det på kort sikt är svårt, och inte minst dyrt, att elektrifiera militära fordon och farkoster i Sverige. Samtidigt bedömer de att bränslen som på kort sikt möjligtvis skulle kunna användas som dieselsubstitut är olika former av HVO-bränslen¹⁰⁷ eller syntetiska bränslen. Forskarna sammanfattar även vad de identifierat som de viktigaste dimensionerna att beakta relaterat till bibehållandet av operativ förmåga kopplat till Försvarsmaktens klimatarbete, nämligen:¹⁰⁸

- beredskapskrav
- prestanda (exempelvis räckvidd, och rörlighet)
- lagringsbeständighet
- livslängd på fordon, farkoster och energibärare
- försörjningstrygghet i kris och krig
- tillgänglighet och totalförsvaret (tillgång på marknaden eller i särlösningar för Försvarsmakten)
- logistik (taktisk påverkan)
- interoperabilitet (samverkan med annan part inom och utanför Sverige).

I listan ovan finns faktorer som direkt eller indirekt kan kopplas till energirelaterat världlandsstöd. Interoperabilitet, alltså förmågan att kunna samverka med andra förband, är en kärnfråga vid planeringen av världlandsstöd. När den svenska Försvarsmakten utvärderar vilka åtgärder som kan leda till att den i framtiden kan bli klimatneutral måste hänsyn tas till hur utvecklingen går i andra länder. Om den svenska Försvarsmakten genomför bränslebyten eller elektrifieras medan de länder som Sverige samarbetar militärt med inte gör det, riskerar interoperabiliteten att minska. På motsvarande sätt skulle interoperabiliteten också kunna minska om andra västliga länder snabbt lyckas ställa om sina försvarsmakter till att använda förnybara energibärare, medan den svenska Försvarsmakten fastnar i ett beroende av fossila bränslen.

Frågan om lagringsbeständighet är också nära sammankopplat med planeringen av världlandsstöd. En fördel med fossila bränslen, ur ett rent logistiskt perspektiv, är att de, i ren och oblandad form, har en god lagringsbeständighet. Det fossila bränsle som idag finns lagrat på olika ställen i Sverige behöver alltså inte omsättas särskilt ofta, såvida den lagrats i ren fossil form, dvs. inte utblandad med HVO. Om den svenska Försvarsmakten börjar använda sig av alternativa bränslen är det möjligt att lagringsbeständigheten försämras, vilket förändrar kravställningen i den logistiska planeringen. Omsättningen av lagren kan behöva göras oftare. Om det finns en civil efterfrågan på de alternativa bränslena är det möjligtvis inte ett

¹⁰⁷ HVO = Hydrotreated Vegetable Oil, även benämnd HEFA = Hydroprocessed Esters and Fatty Acids

¹⁰⁸ Björn Nykvist och Tomas Mårtensson 2021. *Klimatneutral Försvarsmakt – Analys av fossilfria vägval för försvarsgrenarna*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5201--SE, s. 15

så stort problem, eftersom lagren då kan omsättas regelbundet. Men om Försvarsmakten skulle byta till bränslen som endast används i begränsad utsträckning i det övriga samhället skulle frågan om lagringsbeständighet vara mer problematisk.

Samhällets påbörjade energiomställning kommer även att påverka de militära försörjningskedjorna. Om den svenska Försvarsmakten fortsatt använder sig av fossila bränslen (i en situation då det inte gått att ställa om den militära verksamheten utan att det uppstår en oacceptabel minskning av den operativa förmågan) medan samhället i stort elektrifieras och genomför energibäraryten så uppstår en risk för att civila och militära försörjningskedjor blir frikopplade från varandra.¹⁰⁹ Försvarsmaktens försörjning av fossila bränslen skulle eventuellt behöva ske helt i militär regi – vilket gör planering för civilt stöd till svenska eller utländska förband helt irrelevant. I ett annat scenario, då den svenska Försvarsmakten ställer om sin verksamhet till nya energikällor, så är det rimligt att anta att försörjningskedjorna måste anpassas i någon mån.¹¹⁰ Hypotetiskt sett skulle det kunna handla om allt ifrån att byta leverantörer till att det behöver göras större infrastrukturella investeringar för lagring och distribution. Sådana anpassningar skulle kunna förändra förutsättningarna för hur energirelaterat världsstöd ska planeras. En möjlighet är även att Försvarsmakten under en övergångsperiod har parallella försörjningskedjor – möjligtvis en som används i krig och en som används i fred – för att skapa kapacitet för att testa olika förnybara energilösningar när man inte befinner sig i skarpt läge.¹¹¹ Även detta skulle ha konsekvenser för hur det energi-relaterade världsstödet ska planeras.

Sammanfattningsvis så finns det alltså ett flertal frågetecken kring hur den militära och civila energiförsörjningen ska fungera i framtiden. Det är troligt att de närmsta årtiondena kommer vara en omvälvande period, då olika lösningar ska diskuteras, testas och utvärderas i såväl militära som civila sammanhang. Den svenska totalförsvarsuppbyggnaden respektive energiomställningen är båda samhällsomvandlingar som i olika avseenden behöver takta med varandra. Av allt att döma är det troligt att Sverige behöver planera energirelaterat världsstöd samtidigt som samhället genomför en energiomställning. Av den anledningen är det särskilt kritiskt att den civil-militära samverkan fungerar så bra som möjligt. Dialog behöver ske löpande mellan Försvarsmakten, civila myndigheter och näringslivet. Planeringen behöver ses som en långsiktig pågående process och givet att målet är något rörligt bör inblandade aktörer ställa in sig på att planerna kan behöva justeras successivt.

¹⁰⁹ Björn Nykvist och Tomas Mårtensson 2021. *Klimatneutral Försvarsmakt – Analys av fossilfria vägval för försvarsgrenarna*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5201--SE, s. 9

¹¹⁰ Enligt intervjuer med representanter för Försvarsmakten med logistikkompetens.

¹¹¹ Björn Nykvist och Tomas Mårtensson 2021. *Klimatneutral Försvarsmakt – Analys av fossilfria vägval för försvarsgrenarna*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5201--SE, s. 46

8.4 Exempel på utländska förband och deras behov av stöd

En fråga vid planeringen av VLS är givetvis vilka typer av förband det är som ska försörjas. När det kommer till förberedelser för att ta emot militärt stöd bör det poängteras att Nato inte har några egna styrkor. Varje Nato-medlem bestämmer själv över sina egna militära resurser och fattar egna beslut om vilka av dessa resurser som ska ställas till alliansens förfogande. Dessa resurser kan inordnas i Nato-strukturer och lyda under Nato-befäl, men de tillhör alltid ett specifikt land. Det som ska försörjas med värdlandsstöd är alltså förband från ett eller flera Nato-länder, som agerar inom eller utanför Natos strukturer.

Ibland används begreppet ”expeditionära förband” i dessa sammanhang, vilket kan leda tanken fel. Att ett förband har ”expeditionär förmåga” betyder att det är utformat för att kunna verka långt hemifrån i olika internationella insatser. I och med att insatserna kan ske i en annan världsdel än den som förbandet kommer ifrån så behöver den militära logistiken anpassas för att sådana förband ska kunna genomföra sina uppgifter.

Begreppet ”expeditionär” är något belastat i svensk försvarsdiskurs eftersom det ofta associeras med den tid då den militära hotbilden ansågs frånvarande i det svenska närområdet och försvaret utformades för fredsbevarande och fredsframtvängande insatser, framför allt utanför Europa men även exempelvis på Balkan. ”Expeditionär” i den meningen antyder att förbanden antingen i mångt och mycket klarar sin egen försörjning eller behöver ansluta till och nyttja ett befintligt etablerat logistiskt nätverk som tillhandahålls av en partner med stora resurser. Exempelvis var de svenska insatserna i Afghanistan till stor del beroende av andra parter militärlogistik (t.ex. försörjningskedjor och specialtransporter), infrastruktur (t.ex. flygbaser i regionen) samt andra nödvändiga tjänster (t.ex. avancerad sjukvård).¹¹² I detta sammanhang ska alltså ”expeditionära förband” inte förstås som enbart självständiga snabbinsatsförband med egen logistik och försörjning. ”Expeditionära förband” kan också vara helt ordinära förband som ilastas och transporteras till Sverige, där de i princip helt saknar egen logistikförsörjning. Dessa förband är expeditionära eftersom de inte enbart har en lokal försvarsuppgift i sitt eget hemland utan har en viss ”expeditionär förmåga”, snarast knuten till sina militära förmågor och aktuell huvuduppgift. Det är således inte enbart planerade snabbinsatsförband som exempelvis *NATO Response Force* (NRF), brittiskledda *Joint Expeditionary Force* (JEF) eller amerikanska *Marine Expeditionary Units* (MEU:s), som kan bli aktuella på svenskt territorium i en konflikt.

¹¹² I Afghanistan spelade generellt sett amerikansk logistik och infrastruktur en betydande roll men även andra parter möjliggjorde den svenska insatsen. Bland annat servades den svenska campen av ett antal privata aktörer, bland annat ett större belgiskt företag, och den svenska insatsen var också beroende av den motsvarande tyska insatsens militärlogistiska funktioner, liksom den sameuropeiska *Heavy Airlift Wing*, för längre och tyngre luftburna transporter.

Från det att ett expeditionärt förband mobiliseras så kan det dröja allt ifrån dagar till månader innan de är framme vid operationsområdet (ju lättare packning, desto snabbare avresa). Väl på plats behöver en lokal försörjningskedja upprättas. Världsstöd, i form av civila resurser som inriktas på att stödja det utländska förbandet, kan vara en del av en sådan försörjningskedja.

Vissa expeditionära förband är dock utformade för att vara självförsörjande under en viss period (exempelvis brittiskledda JEF). Sådana förband har ofta tillgång till en viss mängd mat, ammunition, utrustning och drivmedel vilket gör att de kan verka en viss tid innan en lokal försörjningskedja är upprättad. Uthållighetskraven varierar från förband till förband.¹¹³

Hur mycket stöd ett expeditionärt förband behöver påverkas bland annat av om det finns förberedelser på plats för att ta emot dem i närheten av operationsområdet. Nato-ländernas sammantagna nätverk av militära baser i Europa gör det exempelvis lättare för alliansens medlemmar att verka från varandras territorier. Nato har även ett nätverk av oljeledningar i Europa (*Central European Pipeline System*) vars explicita syfte är att stödja försvarsalliansens operativa behov under fred, krig och konflikt.¹¹⁴ Ett annat exempel på förberedelse är att den amerikanska marinkåren har ett samarbete med Norge som innebär att de förhandslagrar militär materiel i Trøndelagsregionen (i närheten av Trondheim). Detta program kallas *Marine Corps Prepositioning Program–Norway* (MCPN) och har funnits sedan 1982.¹¹⁵

Det finns alltså många olika faktorer som kan påverka vilket stödbehov ett utländskt förband har. Expeditionära förband kan generellt klara sig själva under det inledande skedet av en insats, men behöver förr eller senare understöd om de ska verka i ett område under lång tid. Ibland finns infrastruktur eller försvarsmateriel förhandslagrad som gör att förbandens uthållighet förlängs. Förbandens storlek och sammansättning påverkar vidare hur mycket resurser de behöver för sin försörjning.

För att illustrera variationen i stödbehov kan man titta närmare på några exempel på utländska förband med just expeditionär förmåga. De förband som kortfattat lyfts fram, och föreslås för vidare studier, i detta kapitel ska ses som schablonartade exempel som inte utgör några formella planeringantaganden – sådana bör diskuteras direkt med Försvarsmakten i en separat process.

¹¹³ Enligt intervjuer med representanter för Försvarsmakten med logistikkompetens.

¹¹⁴ Nato 2021b. *Central Europe Pipeline System (CEPS)*, 30 augusti 2021

¹¹⁵ Björn Ottosson 2021. *The United States*, i Eva Hagström Frisell, Krister Pallin (eds.), *Western Military Capability in Northern Europe 2020 – Part II: National Capabilities*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5013--SE, s. 151; Eva Hagström Frisell, Pär Eriksson och Michael Jonsson 2018, *Norden*, i Krister Pallin (red.), *Västlig Militär Förmåga – En analys av Nordeuropa 2017*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4563--SE, s. 52

Expeditionary Air Wing (RAF)

Luftstridskrafter är generellt sätt mycket rörliga och kan därför förväntas anlända förhållandevis snabbt till ett operationsområde. *Expeditionary Air Wing* (EAW) är ett exempel på en brittisk styrka med expeditionär förmåga och hög beredskap. De brittiska EAW:erna är hemmahörande vid något av det brittiska flygvapnets (*Royal Air Force*, RAF) huvudbaser. De senaste åren har olika EAW:er bidragit till Nato-initiativet *Enhanced Air Policing*, vilket illustrerar styrkornas förmåga till luftövervakning och att genomföra jakt-, attack- och spaningsuppdrag. Fyra brittiska stridsflygplan av typen *Eurofighter Typhoons* ingick i den 121:a expeditionära flotttiljen när denna genomförde luftövervakningsuppdrag som en del av *Enhanced Air Policing* i Rumänien under 2021. Sammanlagt bestod den 121 expeditionära flotttiljen av 180 soldater när den genomförde sina uppgifter i Rumänien.¹¹⁶ Att så pass mycket personal krävs för att betjäna fyra aktiva stridsflygplan ger en fingerisering om vad som krävs för betydligt större flygförband.

Marine Air-Ground Task Forces (USMC)

Den amerikanska marinkåren (*United States Marine Corps*, USMC) har förmåga att snabbt mobilisera om en säkerhetspolitisk kris skulle uppstå någonstans i världen. Marinkåren består av ett antal olika stridande enheter som kallas *Marine Air-Ground Task Forces* (MAGTF:s). Som namnet antyder är en MAGTF en integrerad styrka med förmåga till mark-, luft-, sjö- och amfibiska operationer. MAGTF finns i tre olika storlekar.¹¹⁷

Störst är de marina expeditionsstyrkorna, *Marine Expeditionary Forces* (MEF). De stående marina expeditionsstyrkorna är tre till antalet och baserade i södra Kalifornien och Arizona (1:a marina expeditionsstyrkan), North och South Carolina (2:a marina expeditionsstyrkan) och Japan och Hawaii (3:a marina expeditionsstyrkan).¹¹⁸ Det är den 2:a marina expeditionsstyrkan som med förhållandevis kort förvarning kan förväntas verka i Europa i händelse av en säkerhetspolitisk kris. Den 2:a marina expeditionsstyrkan består av 47 000 soldater och är självförsörjande i upp till maximalt 60 dagar.¹¹⁹

Näst störst är de marina expeditionbrigaderna, *Marine Expeditionary Brigade* (MEB). En MEB är alltså en mindre enhet som kan ingå i en marin expeditionsstyrka, men den har även förmåga att verka självständigt. Den amerikanska

¹¹⁶ Royal Air Force 2021. *RAF Typhoons arrive in Romania to resume NATO Air Policing Mission*, 23 april 2021

¹¹⁷ US Marine Corps 2015. *Organization of the United States Marine Corps*. MCRP 1-10.1, s. 13

¹¹⁸ US Marine Corps 2015. *Organization of the United States Marine Corps*. MCRP 1-10.1, s. 14

¹¹⁹ Björn Ottosson 2021. *The United States*, i Eva Hagström Frisell, Krister Pallin (eds.), *Western Military Capability in Northern Europe 2020 – Part II: National Capabilities*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5013--SE, s. 148-151; Mike Winnerstig 2018. *USA*, i Krister Pallin (red.), *Västlig Militär Förmåga – En analys av Nordeuropa 2017*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4563--SE, s. 172

marinkåren beskriver det som att de marina expeditonsbrigaderna utgör grundstenarna för att kunna projicera militär makt inom ett geografiskt område. Rent konkret kan det innebära att en MEB består av landstigningsstyrkor för amfibiska anfall eller styrkor som luftlandsätts i anslutning till förhandslagrad utrustning och materiel.¹²⁰ En MEB består av ca 14 500 soldater och är självförsörjande i upp till 30 dagar. Den materiel som finns förhandslagrad i Norge är enligt öppna uppgifter avsedd att användas av just en marin expeditonsbrigad.¹²¹

Den minsta MAGTF:en är en Marine Expeditionary Unit. En MEU är en framgrupperad del av en MEF eller MEB. Det finns sammanlagt sju stycken MEU:er och av dessa är det den 22:a, 24:e och 26:e som tillhör den 2:a marina expeditonsstyrkan. En MEU är självförsörjande i upp till maximalt 15 dagar.¹²²

Natos Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)

Efter Rysslands första invasion av Ukraina under 2014 skapade Nato en multinationell snabbinsatsstyrka som på engelska bär namnet *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). Nato beskriver VJTF som en ”spjutspets” och är alltså den styrka som har högst beredskap att agera i händelse av en kris som berör Nato. Situationer då VJTF kan mobiliseras kan antingen vara ett hot mot Natos kollektiva säkerhet, eller kriser av annan art.

Ledarskapet för VJTF roterar mellan Nato-länderna på årsbasis. Därför kan sammansättning av VJTF skifta från år till år beroende på vilket land som har ansvar för att leda styrkan och vilka medlemsländer som deltar. Eftersom såväl de olika medlemsländerna som de aktuella förbanden har olika förutsättningar medför det att logistikbehoven kan variera. Men oavsett vem som leder VJTF så ska snabbinsatsstyrkan kunna verka i samtliga domäner (mark-, luft-, och sjödomänen). Även delar av förband för specialoperationer kan ingå i snabbinsatsstyrkan.

De militära enheter som ingår i VJTF är baserade i sina hemländer, men har trots det en förmåga att mobilisera mycket snabbt. Som allra snabbast kan vissa delar av VJTF mobiliseras på ett par, tre dagar. Storleksmässigt består VJTF av ungefär 5 000 soldater, men denna siffra kan variera över tid.

VJTF mobiliserades senast den 25 februari 2022 som ett direkt svar på Rysslands olagliga och oprovocerade invasion av Ukraina dagen före. Det var första gången sedan styrkan skapats som den mobiliserats i syfte att säkerställa alliansmedlemmarnas kollektiva säkerhet.¹²³

¹²⁰ US Marine Corps 2015. *Organization of the United States Marine Corps*. MCRP 1-10.1, s. 13

¹²¹ Björn Ottosson 2021. *The United States*, i Eva Hagström Frisell, Krister Pallin (eds.), *Western Military Capability in Northern Europe 2020 – Part II: National Capabilities*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5013--SE, s. 151

¹²² US Marine Corps 2015. *Organization of the United States Marine Corps*. MCRP 1-10.1, s. 19

¹²³ Nato 2022. *NATO Response Force*, 11 juli 2022

9 Typfall för värdlandsstöd

I och med den svenska Nato-anslutningen kommer Sverige att ingå i den Nato-gemensamma försvars- och operationsplaneringen. Därmed, men även med ett fördjupat samarbete med andra utländska partners, kan förmågan att leverera värdlandsstöd förväntas öka i betydelse. Totalförsvarets civila aktörer behöver därför, som ett första steg, skapa en övergripande medvetenhet om dels vilka generella typer av behov det kan handla om, dels i vilka situationer behoven kan uppstå, dels vilka olika svårigheter (avseende att tillgodose behoven) och målkonflikter som kan uppstå i olika situationer. Precis som förutsättningarna för den civila beredskapen varierar över konfliktskalan, och i högsta grad är kontextberoende, varierar också förutsättningarna för värdlandsstöd på motsvarande sätt. Syftet med nedanstående typfallsuppsättning är primärt att vidga föreställningen om vad värdlandsstöd kan innebära och vilka utmaningar som kan uppstå, för främst det civila försvarets olika aktörer.

Typfallen baseras på olika variabler som kan behöva beaktas i planeringen för värdlandsstöd, det vill säga olika förutsättningar som påverkar möjligheterna att ge ett ändamålsenligt stöd i olika situationer (se kapitel 6). I detta sammanhang läggs visst fokus på variabler som bedöms vara betydelsefulla för energirelaterat värdlandsstöd (se kapitel 7) men de flesta aspekter som diskuteras är allmänt relevanta, det vill säga berör ett flertal sektorer inom totalförsvaret.

Typfallen i denna rapport är inte framtagna för att utgöra skarpa planerings- eller beslutsunderlag. För det behövs betydligt mer detaljerade antaganden och fördjupningar för respektive beredskapssektor och civilområde. Typfallsuppsättningen ger därmed inte någon helhetsbild av vad som krävs i termer av framtida svensk förmåga att tillhandahålla värdlandsstöd. Det bör också betonas att typfallen inte utgör prediktioner om framtiden, varken avseende mest sannolik säkerhetspolitisk utveckling eller militärstrategiska förändringar i det svenska närområdet. Typfallen är fristående översiktliga scenariobeskrivningar som ska betraktas som oberoende exempel, det vill säga ska inte ses som en serie av sammanhängande händelseutvecklingar. Vidare är föreliggande typfallsuppsättning inte förankrad eller fastställd hos ansvariga beredskapsmyndigheter.¹²⁴

¹²⁴ Den metodik som använts för att generera typfallen baseras huvudsakligen på FOI-rapporten *Att använda scenarier för planering av civilt försvar* (Daniel K Jonsson 2017, FOI-R--4434--SE), kompletterat med workshoppar och intervjuer med personal från Energimyndigheten och Försvarsmakten. Värdefulla synpunkter på typfallen har lämnats av enskilda experter från Energimyndigheten, FOI, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Författarna till denna rapport ansvarar dock för typfallens slutliga utformning. Typfallen har också publicerats separat i Daniel K Jonsson, Beatrice Reichel 2023. *Typfall för värdlandsstöd*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 8149.

De tre fristående typfallen benämns som:

- Typfall VLS1: Övningar och etableringar som avskräckning
- Typfall VLS2: Förflyttningar i en eskalerande säkerhetspolitisk kris
- Typfall VLS3: Vårdlandsstöd som en av flera prioriterade uppgifter i en krigssituation.

Typfall VLS1: Övningar och etableringar som avskräckning

Det är februari och sträng vinterkyla i hela Sverige. Sedan Sverige och Finland blev Nato-medlemmar är relationerna österut också minst sagt kyliga. Den ryska militära verksamheten i närområdet har under det senaste halvåret intensifierats, i synnerhet på och över Östersjön och Barents hav, samt längs gränserna mot Norge, Finland, Estland, Lettland och Litauen. Provokativa ryska beredskapstester och oannonserade aktiviteter är vardagsmat. Trots att året bara har börjat så har svenskt luftrum redan kränkts ett flertal gånger.

Cyberattacker mot civil infrastruktur har varit så vanligt förekommande de senaste åren att störningar i olika samhällsfunktioner har börjat betraktas som ett nytt normaltillstånd. Dessutom präglas främmande maktens underrättelseinhämtning av ett ökat risktagande. I Sverige tycks särskilt fokus riktas mot företag som levererar förnödenheter och tjänster till Försvarsmakten, liksom mot delar av näringslivet som har indirekta relationer med olika försvarsverksamheter, till exempel olika underleverantörer. De svenska underrättelsemyndigheterna får bland annat indikationer på att transporter och logistik kartläggs och att motståndaren har förmåga att påverka dessa funktioner. Samtidigt finns tecken på ett ökat intresse för nyckelpersoner inom berörda företag och beredskapsmyndigheter.

Mot denna bakgrund stärker de nordiska och baltiska länderna sin incidentberedskap ytterligare och samarbetar i allt större utsträckning för att bevaka Natos yttre gränser och genomföra övningar. Rent konkret innebär det att närvaron av mark-, sjö- och flygförband från allierade länder ökar successivt i de nordiska och baltiska länderna, inklusive Sverige. Östersjöområdet börjar allt mer betraktas som ett gemensamt operationsområde. Detta märks bland annat av genom att förband under Nato-befäl förflyttar sig över de svenska gränserna vid flertalet tillfällen under samma övning. Den svenska byråkratin har dock ännu inte vant sig vid denna nya verklighet och ibland försenas de utländska förbandens gränspassager av att de saknar de nödvändiga tillstånden för att föra in visst materiel i landet. Den samstämmiga nordiska politiska linjen är alltså att inga fasta Nato-baser med stående bemanning bör etableras i Norden.

Denna vårvinter är en militärövning planerad att äga rum i Norrbotten – en i en serie av förannonserade övningar. Syftet med övningen är att öka Nato-förbandens förmåga att verka i arktiskt klimat. Det är främst markstridskrafter bestående av cirka fem tusen soldater från ett tiotal Nato-länder som planeras delta. Liknande

övningar har genomförts innan Sverige och Finland blev Nato-medlemmar, varför detta inte ses som särskilt kontroversiellt. Men veckan innan övningen inleds, och i samband med att övningens ingående förband börjar anlända, så framgrupperas en överraskande stor mängd ryska markstridskrafter nära den finska och den norska gränsen på Nordkalotten. Kränkningarna av de nordiska ländernas luftrum tilltar, i synnerhet i anslutning till det planerade övningsområdet. Den ryska ledningen uttalar hot om att de nordiska länderna kommer att drabbas av ”konsekvenser av existentiell karaktär” om inte ”Natos upptrappning” avbryts. Det ryska utrikesdepartementet meddelar att Ryska federationen kräver att västra Nordkalotten omedelbart ska demilitariserars.

De nordiska Nato-länderna begär konsultationer i enlighet med artikel 4 i Nato-fördraget. Medan dessa konsultationer pågår utsätts de nordiska länderna – men främst Sverige och Finland – för påtryckningar i olika former. Det förekommer hot om våld mot nyckelpersoner (och deras familjer) inom de företag som levererar förnödenheter och tjänster till respektive försvarsmakter. Detta leder till att några företag säger upp sina kontrakt med respektive försvarsmakter. Bland annat gäller det upphandlade transporttjänster och livsmedel.

Konsultationerna inom Nato resulterar i ett beslut om att genomföra övningen men i betydligt större omfattning, i avskräckande syfte, med följderna att Sverige med kort förberedelsestid nu behöver ta emot betydligt fler soldater. Beslut om ytterligare förstärkning av mer avlägset lokaliserade förband förbereds samtidigt. Vid behov kan Nato förstärka sin närvaro på Nordkalotten ytterligare.

I Sverige förbereds hastigt åtgärder såsom resursförstärkningar för att kunna ta emot fler förband än vad som ursprungligen var avsikten. På kort sikt är utmaningen att ta emot många gånger fler soldater än beräknat för den ursprungliga övningen. Samtidigt behöver en mer långsiktig planering förberedas för att ytterligare kunna skala upp värdlandsstödet om Nordkalotten behöver förstärkas än mer. Samtidigt som övningen genomförs koncentreras ytterligare ryska mark- och luftstridskrafter på andra sidan gränsen. Nato svarar genom att fatta beslut om att etablera en förstärkt närvaro på Nordkalotten, bestående av roterande styrkor från medlemsländerna, dock utan att etablera permanenta baser. I praktiken betyder detta att Sverige även fortsatt och på obestämd tid behöver ha förmåga att leverera värdlandsstöd, som även omfattar luft- och sjöstridskrafter som befinner sig nära Sverige. Detta ställer stora krav på uthållig logistik.

Ett stort antal allierade förband på svensk mark skapar en bristsituation där det uppstår behov av prioritering mellan svenska och utländska förband. Den svenska Försvarsmaktens tillväxt i termer av personal och utrustning, för att snabbt öka den operativa förmågan, har under senare år gått snabbt medan motsvarande infrastrukturbyggnad, som verksamheten kräver, har gått långsammare. Därför finns ett stort underskott av logement, kontorslokaler, förråd, verkstäder, övningsområden samt övriga anläggningar och infrastruktur. Således används till-

fälliga rudimentära lokallösningar för de gästande förbanden som behöver förberedas och etableras både inom och direkt utanför befintliga garnisonsområden, som även dessa behöver försörjas av basala infrastrukturtjänster såsom vatten och avlopp, el, värme och internet. Utanför garnisonsområdena behövs särskilda individuellt anpassade lösningar för bevakning, fysiskt säkerhetsskydd och säkra kommunikationer, särskilt för de tillfälliga förläggningar som inte kan placeras i direkt anslutning till garnisonerna. Även dessa behöver försörjas med grundläggande förnödenheter som drivmedel, mat och vatten. Om ännu fler styrkor anländer kan ytterligare förläggningar behöva förberedas och etableras.

Efter en stressig månad präglad av improvisation och *ad hoc*-lösningar är ändå situationen i gränsområdena tämligen stabil och de roterande förbanden sysselsätts med övningar. Det gör att intensiteten i den sammantagna militära verksamheten blir någorlunda förutsägbar. Men när något större utländskt förband som ska verka utanför det nuvarande operationsområdet anländer så förändras hastigt behoven av understöd avseende drivmedel, livsmedel samt övriga varor och tjänster.

Ett dilemma är att eftersom lokaliseringarna ses som tillfälliga och tidsbegränsade så har inte tillräckliga investeringar gjorts, vilket skulle ha krävts för att över tid kunna leverera ett ändamålsenligt understöd till värdlandsåtagandet. Det gäller exempelvis lokala fasta drivmedelsdepåer, godsmottagningscentraler, kök och matsalar, övningsområden samt vinterisolerade baracker. Upphandlingar från civila leverantörer görs *ad hoc* och de korta planeringshorisonterna har fått flera leverantörer att hota att dra sig ur avtalen: ”om vi inte ges mer förvarning så kan vi inte få fram efterfrågade varor i tid”. På vissa håll i samhället uttrycks också kritik mot att Nato-förbandens långvariga närvaro allt mer börjar likna en permanent etablering, trots att den formellt sett inte är det.

Typfall VLS2: Förflyttningar i en eskalerande säkerhetspolitisk kris

När det nya året inleds är säkerhetsläget i norra Europa mycket ansträngt. Rysk militär uppladdning förefaller pågå främst vid gränsen mot södra Finland och på den östra sidan av gränsloden vid Narva i Estland. I Mellansverige finns sedan en tid tillbaka ett antal utländska förband under Nato-befäl, som ett bakre stöd till förbanden i Finland och Estland, men betydligt fler står i avvaktande beredskap i bland annat Norge, USA, Storbritannien och Nederländerna. I dessa oroliga väntans tider förekommer en rad tvetydliga indikationer och underrättelser om rysk militär aktivitet på olika ställen i närområdet. Desinformation flödar i såväl öppna som slutna kommunikationskanaler och man kan på goda grunder ana att någon slags vilseledningsoperation pågår.

I början av mars inträffar smärre gränsincidenter och sporadisk beskjutning med handeldvapen i ödemarksområdena i de allra nordostligaste delarna av Norge och Finland respektive i Suwalkiområdet vid den polsk-litauiska gränsen. De begränsade konfrontationerna ebbar snabbt ut och diverse diplomatiska protester utväxlas. Ryska diplomater håller ett högt tonläge och åberopar rätten till preventivt

självförsvar av den ryska federationens nationella strategiska intressen i Murmanskregionen respektive Kaliningrad.

Efter viss tvekan avseende eventuell rysk vilseledning blir uttalandet ändå startskottet för en omfattande logistikkarusell i Sverige med militära förflyttningar, som behöver genomföras med kort framförhållning, över i princip hela landet. De utländska förband som redan befinner sig på svensk mark gör tillsammans med Försvarsmakten sitt bästa för att skyndsamt omgruppera. Förflyttningarna av olika förband sker åt olika håll när olika förband ska koncentreras till sina respektive insatsområden, inte minst sker omfattande trafik längs landets nord-sydliga vägförbindelser. Regeringen beslutar om höjd beredskap i ett begränsat antal geografiska områden i norra och södra Sverige i syfte att underlätta förflyttningarna. En rad civila transportresurser tas i anspråk och viss infrastruktur används av militära enheter, vilket påverkar ett antal civila försörjningsflöden. Understöd krävs såväl för de militära transportrörelserna som för tankning, förplägning, inkvartering etc. Detta innebär viss trängsel vid mindre orter längs koncentreringsvägarna, inte minst i Norrlands inland. Vidare kan inte alla planerade transportvägar användas på grund av att vissa broar över norrlandsälvarna skadats på sätt som gör att sabotage kan misstänkas. Denna misstanke förstärks av förekomsten av ett antal olyckor på olika vägar som utgör nord-sydliga förbindelser. Vid samtliga tillfällen handlar det om lastbilar med farligt gods som kört av vägen. En stor del av räddningstjänstens resurser får användas till att sanera områdena i de drabbade kommunerna och dessa vägar måste stängas av under tiden.

Ett antal Nato-förband som finns i beredskap i allierade länder aktiveras och Sverige meddelas att förbanden med kort varsel kan behöva passera svenskt territorium. Beroende på förbandens lokalisering har Sverige allt ifrån dagar till ett par månader på sig att skapa förutsättningar för detta. Såväl Försvarsmakten som Regeringskansliet översköljs av förfrågningar från enskilda allierade om utverkande av transporttillstånd samt arbetstillstånd och diverse tillfälliga dispenser för att kunna understödja de egna förbanden på svenskt territorium med varor, tjänster och specialistkompetenser.

När arbetet med att möjliggöra dessa förflyttningar påbörjats inträffar under loppet av en vecka ytterligare ett antal incidenter och anmärkningsvärda olyckor på olika ställen i Sverige. Bland annat finner man ett flertal sprängladdningar utplacerade vid två olika drivmedelsdepåer som behöver stängas ner under röjnings- och utredningsarbetet. Vid en hamn, i en helt annan del av Sverige, drabbas styrsystemen av en avancerad cyberattack, vilket medför att lastning och lossning inte kan genomföras. Trafiken in och ut ur hamnen tvärstannar. Mindre fartyg om-dirigeras till hamnar med tillräckligt hamndjup, men vissa större bulkfartyg kan helt enkelt inte lägga till. Den gemensamma nämnaren för dessa händelser är att alla verksamheter är viktiga för de utländska förbandens logistik. Givet den ökade

hotbilden mot logistikkedjorna avsätts stora polisiära resurser för bevakning, kompletterat med snabbt upphandlade tjänster från privata säkerhetsföretag.

Den säkerhetspolitiska krisen övergår i tydliga krigshandlingar, med artilleribeskjutning i de berörda områdena i nordostligaste Finland samt i Suwalki-området. Samtidigt eskalerar sabotagevägen mot såväl civil som militär infrastruktur i Sverige och i Finland. Regeringen bedömer att riket är i omedelbar krigsfara och beslutar om skärpt beredskap i hela landet. Försvarsmakten mobiliserar och dess personella och materiella resurser ska koncentreras till olika delar av Sverige. Vidare behöver mottagande och skydd av ytterligare utländska förband under Nato-befäl förberedas i andra delar av landet. Ett antal ytterligare vägar används för att genomföra militära transporter och det råder allmän frustration över att personal och materiel uppfattas vara ”på fel ställe”. Det råder brist på civila lastbilsförare. De frivilliga försvarsorganisationerna ställer sina resurser till förfogande. Även om de frivilliga försvarsorganisationernas resurser är mycket begränsade behöver de ändå ledas och inriktas.

Under tiden som de utländska förbanden förflyttar sig över svenskt territorium uppstår ett problem. Kraftiga störsändare används för att försöka påverka förmågan till positionering och navigering. Medan de militära förbanden har viss beredskap för att hantera elektromagnetiska hot av detta slag visar det sig att många av de understödjande civila transport- och logistikresurserna har sämre robusthet. En konsekvens av att GNSS-signalerna störs ut är att vissa betalningsfunktioner inte fungerar, exempelvis vid tankstationer.

Flera svenska förband behöver förflytta sig till Norge och Finland, men längs de öst-västliga vägarna som har tillräcklig bärighet för att transportera militära fordon har skador upptäckts som en följd av uppenbara sabotage. Anslutningsvägar korkas igen av lastbilar som blir stående, vilket försvårar den pågående mobiliseringen och försvårar vissa civila försörjningsflöden. I det befolknings- och service-täta södra Sverige, som dessutom har ett tämligen finmaskigt vägnät, går detta att hantera men norr om Dalälven råder stora problem. Samtidigt är det just i nedre Norrland som behoven av civilt understöd – drivmedel, reservdelar, underhålls- och reparationstjänster, sjukvård, mat, dricksvatten, tak över huvudet etc. – till den militära logistikoperationen är som störst just nu. Detta inte minst för att amerikanska marinkårsförband nu befinner sig i Norge och skyndsamt ska förflytta sig till olika operationsområden inom och utanför Sveriges gränser.

Typfall VLS3: Vårdlandsstöd som en av flera prioriterade uppgifter i en krigssituation

Säkerhetsläget i Europa är ytterst ansträngt. Den ryska krigföringen i Ukraina har efter några år av lågintensiv konflikt tagit fart igen. Det talas i media om ”det tredje Ukrainakriget” men det förefaller inte som om de ryska väpnade styrkorna i Ukraina tillförts några större förstärkningar. Satellitbilder bekräftar att ryska

kvalificerade markförband istället har koncentrerats längs gränsen mot de baltiska staterna. Natos snabbinsatsstyrka etableras i Baltikum och amerikanska förstärkningar görs vid befintliga baser i Polen. Svenska flygförband överförs till Finland, marina enheter samordnas med sina finska motsvarigheter medan ett antal svenska markstridsförband koncentreras i både Finland och Estland. En intensiv kommunikation mellan såväl militära som civila myndigheter i Sverige, Finland och Estland inleds för att aktivera i förväg planerat värdlandsstöd till de svenska förbanden.

En tidig februarimorgon blir en oljetanker under svensk flagg träffad av en ubåts-torped strax efter att den färdats in i Östersjön på väg till sin slutdestination i Estland. En omfattande brand bryter ut och fartyget förliser på tyskt vatten. Besättningen består av personer med svenskt, finskt, polskt, amerikanskt och brittiskt medborgarskap och samtliga förolyckas. De praktiska konsekvenserna av sänkningen blir kännbara – den kommersiella trafiken in och ut ur Östersjön minskar omedelbart med 80 % och försäkringspremierna skjuter i höjden för rederierna, vilket påverkar försörjningsflödena till Sverige men i desto mer till Finland.

Kort därefter genomförs ett omfattande cyberangrepp kombinerat med grova sabotage mot den nordiska elförsörjningen med utdragna regionala och gränsöverskridande leveransavbrott som följd. Många olika typer av samhällsviktig verksamhet påverkas: tele- och datakommunikationer, betalningssystem, livsmedelsförsörjning, bostadsuppvärmning, drivmedelsförsörjning, sjukvård och äldreomsorg, dricksvattenförsörjning, barnomsorg osv. Även Försvarsmakten och de utländska förband som är inkvarterade på Försvarsmaktens garnisoner drabbas av de infrastrukturella störningarna. Eftersom Sveriges grannländer också är drabbade inleds ett intensivt nordiskt samarbete för att reparera de skador som uppstått till följd av sabotagen. En försvårande faktor är att det upptäcks apterade sprängladdningar i närheten av kraftledningar, elproduktionsanläggningar och ställverk runt om i Norden och alla områden måste noggrant genomsökas innan reparatörer kan få tillträde. Den svenska regeringen tar emot en förfrågan från de nordiska grannländerna om att understödja med helikoptrar för besiktning, verktyg och specialmaskiner men kan ganska snabbt konstatera att dessa resurser behövs i Sverige. Hanteringen kräver nära samverkan mellan en rad aktörer på olika nivåer inom Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, MSB, Energimyndigheten, Svenska kraftnät, elnätsföretagen, samt ytterligare privata aktörer.

Den svenska statsministerns uttalande ”Ett militärt angrepp mot Sverige är mindre sannolikt men kan inte uteslutas”, med anledning av den eskalerande utvecklingen, förefaller rimligt tills verkligheten gör alla sannolikhetsbedömningar irrelevanta. Natten mellan lördag och söndag vecka nio utsätts militära och civila mål i Sverige och Finland för intensiv fjärrbekämpning med kryssningsrobotar och ballistiska robotar samtidigt som en rysk markoffensiv inleds i östra Estland och södra Litauen. Regeringen förklarar att riket är i krig och beslutar om högsta beredskap och allmän mobilisering.

Fjärrangreppen sker främst mot flyg och marin i basområden samt mot logistiknoder, hamnar, flygplatser, broar, industrier och kritisk infrastruktur. Syftet förefaller vara att hindra Sverige från att kunna förmedla ytterligare allierat militärt stöd till de baltiska länder som delvis har invaderats. Under krigets första dygn blir Gotland, Blekinge, Skåne, Småland, Västergötland, Östergötland, Stockholm och Uppsala hårt drabbade.

Att skydda civilbefolkningen är en prioritet för det civila försvaret men är utmanande eftersom den civila infrastruktur som angrips ofta ligger i tätbefolkade områden. Motståndaren visar inga som helst tecken på att försöka undvika civila offer. I kommunerna i de värst drabbade länen påbörjas en ansträngning för att skyndsamt evakuera civila. Planen är att använda alla tillgängliga transportresurser för att förflytta människor till områden, främst på landsbygden, som ännu inte drabbats av fjärrbekämpning. Försvarsmakten konstaterar samtidigt att de kommer att behöva omfattande civilt stöd, inte minst med transporter för egna och allierade förband.

Mindre ryska luftlandsättnings- och landstigningsföretag genomförs därefter på enstaka strategiska platser i sydöstra Sverige men de verkligt hårda striderna sker nu i Baltikum och östra Polen. Samtidigt fortsätter en sporadisk fjärrbekämpning mot svenska städer som bland annat medför oorganiserade spontanutrymningar, störda ledningsfunktioner, en sjukvård som går på knäna och inte minst en allmänt utbredd panik, rädsla och oro.

Nu är det storkrig i Europa. Sverige behöver hjälp men hjälpen kommer att dröja och Sverige behöver också hjälpa sina allierade. Helsingfors har blivit centrum för mottagandet av baltiska flyktingar vilket skapar utmaningar för det finska totalförsvaret. Finland efterfrågar sjukvårdsresurser, dieselgeneratorer och förnödenheter. Internationella hjälporganisationer har anhållit om att få bedriva sin verksamhet ifrån svensk och finsk mark, för att hjälpa Estland, Lettland och Litauen. Samtidigt är den stora frågan hur värdlandsstöd för utländska militära förband ska organiseras. Svenskt territorium, där strider pågår endast på vissa isolerade platser, kommer huvudsakligen få rollen som bas- och uppmarschområde för allierade förband som kommer att behöva olika former av specialiserat värdlandsstöd, beroende på förbandstyper.

Sverige är inte helt avskuret från omvärlden men försörjningsflödena till sjöss är kraftigt begränsade. Detta inte minst eftersom Göteborgs hamn och ytterligare några hamnar på västkusten drabbats svårt av bland annat robotangrepp. Ransonering och andra konsumtionsdämpande åtgärder övervägs för en rad produkter. Exportförbud införs för vissa typer av drivmedel. Under ett av de många långvariga elavbrotten som drabbar Sverige till följd av fjärrbekämpningen förlorar ett flertal länsstyrelser kontakten med regeringen. Sjukhus i de värst drabbade regionerna går på en snabbt sinande reservkraft eftersom bränsleleveranserna uteblir. De flesta civila beredskapsmyndigheter har omgrupperat till alternativa ledningsplatser.

Nu handlar det om uthållighet och att göra rätt saker. De ryska väpnade angreppen mot Sverige behöver mötas militärt och därför måste samhällets resurser kraftsamlas till stöd för det militära försvaret. Svenska samhällsviktiga verksamheter som är synnerligen viktiga för Försvarsmaktens operativa förmågor, och för att senare kunna härbärgera allierade förband, måste i möjligaste mån upprätthållas. Samtidigt ska civilbefolkningen skyddas och värnas. Det civila försvarets aktörer står inför ett antal både analytiskt och moraliskt svåra avvägningar och prioriteringar. Det handlar om balansen mellan civilbefolkningens akuta behov, Försvarsmaktens omedelbara behov, respektive de snart ankommande utländska militära förbandens behov av understöd – inte minst att överhuvudtaget skapa förutsättningar för detta. En prioriterad uppgift, som förvånar somliga, blir att snabbt få fram gräv- och schaktningsmaskiner, asfaltsläggare, betong, armeringsjärn, gjutformsmaterial, liksom byggprojektledare och byggarbetare (med svenskt medborgarskap) för att provisoriskt laga tidigare förstörda västkusthamnar samt flygplatser med hög bärighet och långa rullbanor. Det övriga samhället har samtidigt behov av just dessa resurser för att kunna återställa annan civil infrastruktur samt för att röja i rasmassorna i de städer som drabbats av robotangrepp.

10 Avslutande reflektioner

Ett snävt nationellt perspektiv ger vid handen att investeringar i förmågan till värdlandsstöd ökar chanserna att våra allierade faktiskt vill och kan komma, när hjälp behövs. Men Sveriges ansökan om Nato-medlemskap kräver ett vidgat perspektiv: För första gången på mycket länge i det säkerhetspolitiska sammanhanget måste Sverige ställa om mentalt, och börja tänka som en medlem av en försvarsallians som i grunden är en multilateral samverkans- och förtroendeorganisation. När/om Sverige väl blir medlemmar är det inte längre ”vi och Nato” utan snarare ”vi är Nato”. Det innebär också att alliansens svagaste länk då även blir vår svagaste länk. Sverige har därmed ett intresse av att andra länder arbetar aktivt med VLS, att det sker en rättvis fördelning av bördan inom alliansen, och att andra länder lever upp till sina förpliktelser.

Försvarsmakten och utländska förband som befinner sig i Sverige har båda behov av civilt stöd. Det finns därför synergier mellan planeringen av det civila försvarets stöd till Försvarsmakten och planeringen av värdlandsstöd. På sikt är det dock möjligt att det uppstår större skillnader mellan Försvarsmaktens stödbehov och utländska förbands stödbehov när de vistas i Sverige. Anledningen till detta är att länder inom en försvarsallians ofta specialiserar sig, och fokuserar på en specifik uppsättning försvarsförmågor. Denna specialisering beror på att man ser på försvarsalliansens ingående medlemmar som delmängder av en större helhet, där alla bidrar med det man är bäst på, och där det bör ske en rättvis bördefördelning. Utifrån ett sådant tänkande behöver exempelvis inte alla alliansmedlemmar utveckla avancerade ubåtssystem eller för den delen ha ett flygvapen. Som ett militärt alliansfritt land har Sverige historiskt sett behövt utveckla ett brett spektrum av militära förmågor eftersom vi ytterst behövt planera för att försvara oss själva, men som medlemmar i en försvarsallians öppnas alltså möjligheterna till svensk specialisering. Huruvida ett eventuellt svenskt Nato-medlemskap leder till en sådan specialisering återstår att se, och innan en sådan process påbörjas bör konsekvenserna noggrant analyseras. Vad som redan står klart är att emellertid att en sådan specialisering skulle kunna få konsekvenser för planeringen av svenskt civilt försvar och värdlandsstöd, i vissa fall i negativ riktning. Exempelvis skulle sådan specialisering leda till ökade skillnader i explicita stödbehov avseende stödet till svenska militära förband respektive värdlandsstöd till utländska militära förband.

Givet den svenska Nato-anslutningen bör frågan om värdlandsstöd ges mer tyngd i totalförsvarsutvecklingen. Det är givetvis inte konstigt, med tanke på att totalförsvarsutvecklingen hittills bara har pågått i några år, att man först ser om sitt eget hus och fokuserar på kärnuppgifterna kring den svenska civilbefolkningen, samhällsviktiga verksamheter och stödet till Försvarsmakten. Men nu när det ändå står klart hur viktigt svenskt värdlandsstöd är – för såväl svensk territoriell säkerhet som för våra möjligheter att bidra till kollektiv säkerhet i vårt närområde, och som

solidarisk allierad – så bör det övervägas om värdlandsstöd också ska uttryckas som en central del av Sveriges nationella säkerhets- och försvarsstrategi.

För de baltiska staterna, liksom för Norge, som med egna styrkor omöjligt skulle kunna försvara sina territorier på djupet mot en omfattande rysk aggression har värdlandsstödet hög prioritet. Där tydliggörs också synergierna mellan förberedelser för VLS och det nationella försvaret. En tydligare integrering av ett välplanerat VLS-system i det nationella försvaret anses åtminstone i de baltiska staterna också berika den nationella förmågeutveckling inom områden som militär logistik, resilienta infrastruktursystem och civil-militär samverkan.¹²⁵

Vi avslutar denna rapport med att lyfta fram två särskilt viktiga aspekter att beakta inför faktisk planering av värdlandsstöd, nämligen säker informationshantering och geografisk förankring. Allra sist listas ett antal identifierade kvarstående kunskaps- och utredningsbehov som berör värdlandsstöd.

Säker informationshantering krävs

Föreliggande rapport har ett kunskaphöjande syfte och innehåller inga detaljerade skarpa fastställda planeringsantaganden. I linje med den politiska styrningen som finns för totalförsvaret är det samtidigt prioriterat att vidta konkreta åtgärder för att höja Sveriges förmåga att leverera värdlandsstöd. För att komma vidare i den processen så behöver den civil-militära informationsdelningen fungera så bra som möjligt. Det underlättar att det redan finns framtagna principer för hur den informationsdelningen ska gå till. I den gemensamma handlingsplanen för hur totalförsvaret ska stärkas, *Handlingskraft*, skriver Försvarsmakten och MSB att aktörer kan ”ha olika kontaktvägar in i det militära försvaret och det civila försvaret beroende på ärende och ledningsnivå.” Samtliga civila aktörer kan givetvis ta del av öppen information medan begränsat hemlig information delas med berörda aktörer utifrån behov. När det gäller hemlig, eller kvalificerat hemlig, information så delas denna sektionerat till ett fåtal aktörer utifrån särskilda behov.¹²⁶

Planeringen av energirelaterat värdlandsstöd kommer att omfatta samtliga informationsnivåer. Att civila aktörer har skapat förutsättningar för säker informationshantering, liksom en god säkerhetsskyddskultur, är en förutsättning för att kunna genomföra planering av VLS. Det säkerställer att de kan omhänderta de uppgifter som de bedöms ha behov av. För att komma vidare i VLS-planeringen krävs sedan att det görs en analys av vilka uppgifter som behöver delas och med vem, och att besluten om delgivning sedan verkställs.

¹²⁵ Se utvecklade resonemang i Valdis Oztulis & Zaneta Ozolina 2017. *Shaping Baltic States Defence Strategy: Host Nation Support*. Lithuanian annual strategic review. Vol. 15, 77-98

¹²⁶ Försvarsmakten och MSB 2021. *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*, FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3, s. 9-10

Geografisk förankring krävs

Många typer av militära operationer är av rörlig karaktär. Vad som är ”rätt plats” för tillgodoseende av VLS-behov kan därför variera. Detta har inte enbart att göra med de militära operationernas olika mål, syften och rörliga förlopp utan även på grund av skyddstaktiska frågor – att alltid bunkra, eller tanka, vid samma logistik-noder skapar en förutsägbarhet som i sin tur leder till säkerhetsskyddsrelaterade sårbarheter. Även en militär operation som kan betraktas som huvudsakligen geografiskt ”stationär” medför således en rörlig logistik, som beror av förbandens uppträdande som i sin tur styrs av rådande bedömda hot.

De militära operationernas dynamiska karaktär går därför i viss mån i kliché med fysiska civila infrastrukturers statiska karaktär, vilket är en spänning som behöver hanteras inom ramen för energirelaterad VLS-planering. Att bygga upp ett omfattande fysiskt finmaskigt logistknätverk för alla behov är varken ekonomiskt görligt eller militärtaktiskt ändamålsenligt. Att inte göra några förberedelser alls medför att startsträckan för att komma igång och förmedla stöd när det väl behövs blir för lång. Det krävs således ändå någon slags förutsägbarhet kring förväntade VLS-behov, åtminstone på regional nivå om det inte anses möjligt på lokal nivå.

I den övergripande planeringen så spelar militärregionerna och de nyligen inrättade civilområdena en såväl samordnande som samverkande roll. Civilområdesansvariga länsstyrelserna ska ”ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd”¹²⁷ samt under höjd beredskap ”samordna den civila delen av värdlandsstödet”¹²⁸. Civilområdeschefernas beredskapskanslier kommer därmed att spela en oundgänglig roll i planeringen för värdlandsstöd. I skrivande stund är det dock inte helt klarlagt hur detta ska gå till.

Oavsett står det klart att en analys av VLS-behov, som berör ett visst geografiskt område, omfattar ett antal olika variabler, som i olika kombinationer kan medföra skilda utfall. Det gäller exempelvis:

- Alternativa situationer (händelseförlopp, scenarier, omfall eller typfall)
- Värdlandsstödet olika faser (se avsnitt 3.5)
- Olika specifika geografiska platser
- Olika specifika sektorstjänster eller -produkter (för energi, som exempel, drivmedel, el, reservkraftsbränsle, uppvärmning osv.)

En sådan analys kan verka komplicerad men gör att det blir enkelt att identifiera eventuella generella behov – inom ett visst geografiskt område, för en viss sektor – som föreligger oavsett situation eller fas. Detta skapar en förutsägbarhet som i sin tur underlättar för civila totalförsvarsaktörer att vidta vissa givna förberedelser.

¹²⁷ Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, 8 §

¹²⁸ Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, 9 §

Avslutning: vägen framåt

Utvecklingen av ett svenskt koncept för värdlandsstöd – liksom civil-militär samverkan i planeringsdialoger mellan totalförvarsaktörerna – är centrala processer vars resultat behöver prövas. Planering är oundvikligen en långsiktig pågående process med över tid förändrade förutsättningar (hotbild, teknikutveckling, samhällsutveckling osv.). Det enda rimliga sättet till prövning – att kontinuerligt förbättra förutsättningarna för ett ändamålsenligt värdlandsstöd – är att öva, utvärdera och succesivt justera och anpassa.

Oavsett om man betraktar värdlandsstöd som nationens yttersta livlina eller som en mindre del i det stora totalförvarspusslet är det av största vikt att berörda aktörer i det civila försvaret engageras – och engagerar sig – i militära övningar med inslag av värdlandsstöd. Vidare har övningar inte enbart de något inåtvända syftena att ”pröva” och ”förbättra”. Övningar sänder också externa signaler: att det svenska totalförsvaret har en god handlingsberedskap i nära samverkan med andra, vilket har en direkt tröskelhöjande och krigsavhållande effekt.

Det civila försvaret i stort befinner sig i en starkt formativ fas, vilket även gäller såväl koncept- som förmågeutveckling kopplat till värdlandsstöd. Det kvarstår en rad kunskaps- och utredningsbehov, som antytts tidigare i rapporten, varav några avslutningsvis listas nedan:

- Vilka möjligheter respektive hinder för att leverera värdlandsstöd finns det för civila totalförvarsaktörer i en situation när inte höjd beredskap råder?
- Vad ska ligga till grund för prioriteringar mellan civilbefolkningens, Försvarmaktens och utländska förbands behov av förnödenheter i en kris eller krigssituation?
- Vad finns det för risker respektive möjligheter med eventuell svensk specialisering (militär eller civil) som alliansmedlem?
- Är det möjligt att överbrygga spänningen mellan militära operationers dynamiska karaktär och civila infrastrukturers statiska karaktär med hjälp av nya adaptiva förhållningssätt och planeringsprocesser, liksom flexibelt beslutsfattande och utövande – en slags civil ”uppdragstaktik”?
- Tillhandahållandet av värdlandsstöd behöver i första hand tillgodoses via Försvarmaktens befintliga logistikkoncept men under vilka omständigheter (specifika behov, geografiska platser, händelseförlopp) kan utformningen av det svenska logistikkonceptet göra att det blir svårt att ge stöd till de utländska förbanden?

Källförteckning

- Agrell W. 1994. *Alliansfri – tills vidare – Ett svenskt säkerhetsdilemma*. Natur och Kultur
- Aronsson, A., Dalsjö, R & Gustafsson, J. 2021. *NATO's collective defence of Northern Europe*, i Eva Hagström Frisell, Krister Pallin (eds.), *Western Military Capability in Northern Europe 2020 – Part I: Collective Defence*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5012--SE
- Beard A., Ashbridge S. 2022. *Greening Defence: The British Army's Bet on Electrification*. Royal United Services Institute (RUSI), Commentary, 23 mars 2022: rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/greening-defence-british-armys-bet-electrification [besökt 2023-01-26]
- Bring O. 2008. *Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia*. Atlantis
- Bohlin C-O. 2022. Facebookinlägg, 2022-10-31
- Dahl A-S. 2018. *Det svenska militära västsamarbetet. Från "sjuttonde medlemslandet" till NATOs bästa partner*, i Badersten B., Gustavsson J., Strömvik M. (red.), *Det gränslösa samtalet. Vänbok till Magnus Jerneck*. Statsvetenskaplig tidskrift
- Dahl A-S. 2019a. *Sweden: A "Functional Member" of NATO?* Royal Danish Defence College. Brief September 2019
- Dahl A-S. 2019b. *NATO. Historien om en försvarsallians i förändring*. Historiska Media
- Deloitte 2009. *Energy Security – America's Best Defence: A study of increasing dependence on fossil fuels in wartime, and its contribution to ever higher casualty rates*
- Det kongelige forsvarsdepartement 2020. *Evne til forsvar – vilje til beredskap* (Prop 14S)
- Energimyndigheten 2022. *Frågor och svar om lageravtappning*. www.energimyndigheten.se/trygg-energiforsorjning/olje--och-drivmedelsberedskap/fragor-och-svar-om-lageravtappning/ [besökt 2023-01-24]

- Engvall J., Hagström Frisell E., Lindström M. 2018. *Nordiskt operativt försvarssamarbete. Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4628--SE
- EU 2012. *EU Host nation Support Guidelines*. European Commission, SWD(2012) 169 final
- Forsvarets operative hovedkvarter 2018. *Norsk vertlandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*. Reitan: Forsvarets operative hovedkvarter
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap
- Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser
- Försvarsdepartementet 2015. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. Ds 2015:39
- Försvarsmakten 2019. *FMLOG:s verksamheter*. Publicerad 10 juni 2019: www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/forsvarsmaktens-logistik-fmlog/fmlogs-verksamheter/ [besökt 2023-01-25]
- Försvarsmakten 2021. *Försvarsmaktens logistikkoncept*. FM2021-4071:1
- Försvarsmakten 2022. *Försvarsmaktens analys avseende militär förmåga i övre Norrland – fördjupat underlag*. FM2022-19979:19
- Försvarsmakten och MSB 2021. *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*, FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3
- Gogoreliani A., Indeo F., Puluzashvili T. 2021. *Energy efficiency and renewable energy solutions in NATO and PfP countries' military operations*. NATO Energy Security Centre of Excellence – Energy Highlights, s. 11
- Jakob Gustafsson J., Petersson M., Ottosson B. 2021. *Militär tredjepartssamverkan mot 2045 – Ett kunskapsunderlag och metodtest*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5090--SE
- Hagström Frisell E., Eriksson P., Jonsson M. 2018, *Norden*, i Pallin K. (red.), *Västlig Militär Förmåga – En analys av Nordeuropa 2017*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4563--SE, s. 52
- Holmström M. 2011. *Den dolda alliansen*. Atlantis

- Hugemark B. 1986. *Försvar för neutralitet – Några perspektiv på utvecklingen sedan 1945*, i Hugemark (red.), *Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitisk 1809-1985*. Norstedts
- Jonsson D.K. 2017. *Att använda scenarier för planering av civilt försvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4434--SE
- Jonsson D.K., Veibäck E. 2020. *Nato och svensk civil beredskap: Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4937--SE
- Jonsson D.K., Reichel B. 2023. *Typfall för värdlandsstöd*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 8149
- Junerfält T., Sahlén V. 2021. *Analys av militära logistikscenarion - En första ansats till ett strukturerat tillvägagångssätt*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-D--1032--SE
- Järvenpää P. 2016. *Strengthening NATO's Partnerships: The Enhanced Opportunities Program*. International Centre for Defence and Security, Estonia
- Kindvall G., Lindberg A. 2020. *Militärteknik 2045 - Ett underlag till Försvarsmaktens perspektivstudie*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4985--SE
- Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap
- Lagerström M., Norén A. 2015. *Värdlandsstöd vid höjd beredskap. Innebörd för civilt försvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4198--SE
- MSB 2015. *Vägledning i att ta emot internationellt stöd*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB927
- MSB 2020. *Faktablad: Förstärkningsresurs Värdlandsstöd*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB1580
- MSB 2022. *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- MSB 2023. *Mottagande av internationellt stöd*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, www.msb.se/varldlandsstod [besökt 2023-02-15]

Nato 2012. *Nato Logistics Handbook*, November 2012

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

Nato 2021a. *Strengthened Resilience Commitment*, June 14, 2021.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm
[besökt 2023-01-24]

Nato 2021b. *Central Europe Pipeline System (CEPS)*, 30 augusti 2021:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49151.htm [besökt 2023-01-25]

Nato 2022. *NATO Response Force*, 11 juli 2022:
www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm [besökt 2023-01-26]

Nykvist B., Mårtensson T. 2021. *Klimatneutral Försvarsmakt – Analys av fossilfria vägval för försvarsgrenarna*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5201--SE

Ottosson B. 2021. *The United States*, i Hagström Frisell E., Pallin K. (eds.), *Western Military Capability in Northern Europe 2020 – Part II: National Capabilities*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5013--SE, s. 151

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

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

Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*

Quintana E. 2010. *NATO Cannot Sustain its Current Fuel Addiction*. Royal United Services Institute (RUSI), Commentary, 8 oktober 2010:
<https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/nato-cannot-sustain-its-current-fuel-addiction> [besökt 2023-01-26]

Ramboll 2022. *Effekter för totalförsvaret av klimatstyrmedel för transportsektorn*. Underlagsrapport på uppdrag av Trafikanalys

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

- Regeringen 2013. *Raminstruktion för det civila beredskapsarbetet inom Nato*. Fö2013/2298/SSK
- Regeringen 2017. *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*. Ju2017/05646/SSK
- Robert Dalsjö R. 2006. *Life-Line Lost. The Rise and fall of 'Neutral' Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West*. Santérus
- Royal Air Force 2021. *RAF Typhoons arrive in Romania to resume NATO Air Policing Mission*, 23 april 2021: www.raf.mod.uk/news/articles/raf-typhoons-arrive-in-romania-to-resume-nato-air-policing-mission/ [besökt 2023-01-26]
- Samaras C., Nuttall W.J., Bazilian M. 2019. *Energy and the military: Convergence of security, economic, and environmental decision-making*. Energy Strategy Reviews 26: 1-11, s. 5
- Signorelli G. 2021. *Military aspects of energy security with emphasis on interdependencies between the civil energy sector as a supplier and military as a consumer*. Energy Highlights, NATO Energy Security Centre of Excellence
- Trafikverket 2015. *Sjöfart. Underlagsrapport till inriktningsunderlag 2018-2029*. TRV 2015/42946
- US Army 2019. *Field Manuals*. FM 100-8 Appendix D Host Nation Support
- US Marine Corps 2015. *Organization of the United States Marine Corps*. MCRP 1-10.1
- Utrikesdepartementet 2019a. *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*
- Utrikesdepartementet 2019b. *Regeringens fortsatta arbete för kärnvapenedrustning*. 12 juli 2019, www.regeringen.se/artiklar/2019/07/regeringens-fortsatta-arbete-for-karnvapenedrustning/ [besökt 2023-01-24]
- Utrikesdepartementet 2022. *Sveriges medlemskap i Nato*. Ds 2022:24
- Winnerstig M. 2018. *USA*, i Krister Pallin (red.), *Västlig Militär Förmåga – En analys av Nordeuropa 2017*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4563--SE



ISSN 1650-1942

www.foi.se