



Ingångsvärden att förhålla sig till i beredningsplaneringen





Innehållsförteckning

Inledning	3
Strategiskt viktiga områden	3
Länets geografi	4
Länet som operationsmiljö	7
Demografi Västra Götaland	12
Folkrättsliga aspekter	17
Distinktion	17
Proportionalitet	17
Försiktighet	18
Försiktighetsprincipen i planläggningen	18
Förbud mot överflödig skada eller onödigt lidande.....	18
Försvarsmaktens fredstida organisering i Västra Götaland	19
Hotbildsbeskrivning	
Typfall 1 Beredskapshöjning, mobilisering av Försvarsmakten och transport till utgångsområden	22
Situation och händelseförlopp	22
Förutsättningar för att värna civilbefolkningen.....	23
Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.....	24
Förutsättningar för att stödja det militära försvaret	25
Typfall 2 Angrepp med fjärrstridsmedel med mera, riktat huvudsakligen mot civila mål	26
Situation och händelseförlopp	27
Förutsättningar för att värna civilbefolkningen.....	28
Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.....	28
Förutsättningar för att stödja det militära försvaret	30
Typfall 3 Angrepp med fjärrstridsmedel, mot främst militära mål.....	33
Situation och händelseförlopp	34
Förutsättningar för att värna civilbefolkningen.....	35
Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.....	35
Förutsättningar för att stödja det militära försvaret	37
Typfall 4 Militärt angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige.....	39
Situation och händelseförlopp	39
Förutsättningar för att värna civilbefolkningen.....	41
Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.....	41
Förutsättningar för att stödja det militära försvaret	43
Typfall 5 Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik	44
Situation och händelseförlopp	45
Förutsättningar för att värna civilbefolkningen.....	45
Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.....	46
Förutsättningar för att stödja Försvarsmakten	48
Antaganden utifrån hotbildsbeskrivningen och strategiskt viktiga områden	50



Inledning

Avsikten med dokumentet är att belysa vikten av Västra Götaland ur ett strategiskt perspektiv, översiktligt beskriva viktiga områden och infrastruktur, beskriva olika scenarion och delge en öppen hotbildsbeskrivning för länet.

Beskrivningen av hotbilden är öppen information och kan delas och användas för egen planläggning. Resultatet av planläggningen kan däremot komma att omfattas av sekretess. Det ligger hos respektive aktör att beakta sekretessnivån i den egna planläggningen. Avsikten med avsnittet om Folkrätten är att redan i beredningsplanläggningen värna civilbefolkningen och viktiga civila objekt.

Strategiskt viktiga områden

Ur ett svenskt perspektiv är Stockholmsområdet av central strategisk betydelse. Där finns rikets ledning inklusive regering, riksdag samt flera viktiga myndigheter och andra aktörer i samhället. Regionen är också ett nav för flera samhällsviktiga sektorer och har en stor befolkningskoncentration.

För att kunna motstå ett angrepp är möjligheten att upprätthålla förbindelser västerut avgörande för Sverige. Att upprätthålla dessa förbindelser är också en förutsättning för att kunna erhålla hjälp av tredje part. De svenska västliga förbindelserna är samtidigt viktiga för Finland i händelse av kris eller krig i vårt närområde. Dessa förbindelser är därmed av existentiellt intresse för både Sverige och Finland. De viktigaste svenska västliga förbindelserna går via västkusten och Göteborg, via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtlands- och Norrbottens län till de norska hamnarna Trondheim och Narvik. Förbindelserna över Öresund till Danmark kan också vara relevanta men bedöms i ett krigsfall snabbt få stora begränsningar. Göteborgs hamn är idag av central betydelse för försörjningen av Sverige, Finland och Norge.

Andra delar av Sverige, till exempel marinstridskrafternas baseringsområden och flygstridskrafternas baser samt arméstridskrafternas koncentreringsvägar och koncentreringsområden är åtminstone initialt viktiga för möjligheten att försvara Sverige mot ett angrepp.



För att säkerställa förbindelser för tilltransport av förstärkningar i händelse av kris och krig krävs säkra luft- och sjövägar. Ett framskjutet luftförsvaret med mark- eller fartygsbaserade luftvärnssystem och stridsflyg är viktigt för att skapa handlingsfrihet och möjliggöra militära operationer i regionen. Gotland (och Bornholm), Östersjönloppen med Öresund och svenska västkusten samt luftrummet över södra Sverige är därför viktiga för Natos försvar av norra Europa.¹



Bilden illustrerar olika tänkta förbindelser och flöden till Sveriges strategiskt viktiga områden. Kartan är medvetet roterad för att ge ett annat perspektiv.²

Länets geografi

Västra Götalands län är Sveriges näst största län och består av;

- 49 kommuner,
- över 1,7 miljoner invånare,

¹ Ds: 2017:66 Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, sid 73–74

² Länsstyrelsen Gotland, strategisk karta över Sveriges närområde.



- ca 17 procent av landets befolkning,
- ca 67 invånare per kvadratkilometer,
- länet består av 29 611 öar varav 153 bebodda och 542 bebyggda,
- 24 000 km² i landyta,
- 6 procent av landets yta,
- 24 mil från norr till söder och från väster till öster.³

Folkmängden i tio av länets större tätorter

- Göteborg, ca 590 000 invånare
- Borås, ca 114 000 invånare
- Trollhättan, ca 60 000 invånare
- Nordöstra Göteborg, ca 48 000 invånare
- Skövde, ca 57 000 invånare
- Uddevalla, ca 57 000, invånare
- Lerum, ca 43 000 invånare,
- Alingsås, ca 42 000 invånare
- Kungälv, ca 48 000 invånare
- Vänersborg, ca 40 000, invånare⁴

³ Statistikmyndigheten SCB (2021)

⁴ Statistikmyndigheten SCB (2021) och regionfakta.se (Västra Götalandsregionen), *Befolkningsförändringar under 4:e kvartalet 2021 och folkmängd 31 december 2021*



5

Bilden visar länets 49 kommuner

Viktig infrastruktur i länet

Vägar; E 6 Göteborg-Oslo, E 6 Göteborg-Malmö, E 45 Göteborg – Karesuando, E 20 Göteborg – Stockholm, Riksväg 40 Göteborg – Västervik

Järnväg; Västra Stambanan, Norgebanan Göteborg-Oslo, Bohusbanan Strömstad-Göteborg, Västkostbanan, Kust till kust-banan Göteborg – Karlskrona

Flygplatser; Landvetter flygplats, Trollhättans flygplats

Hamnar; Göteborgs hamn med järnväg, Strömstads hamn med järnväg, Lysekils hamn med järnväg, Uddevalla hamn med järnväg, Wallhamn Tjörn

Vattenleder; Göta älv, Trollhätte kanal

⁵ Länsstyrelsen Västra Götaland, karta över länets kommuner

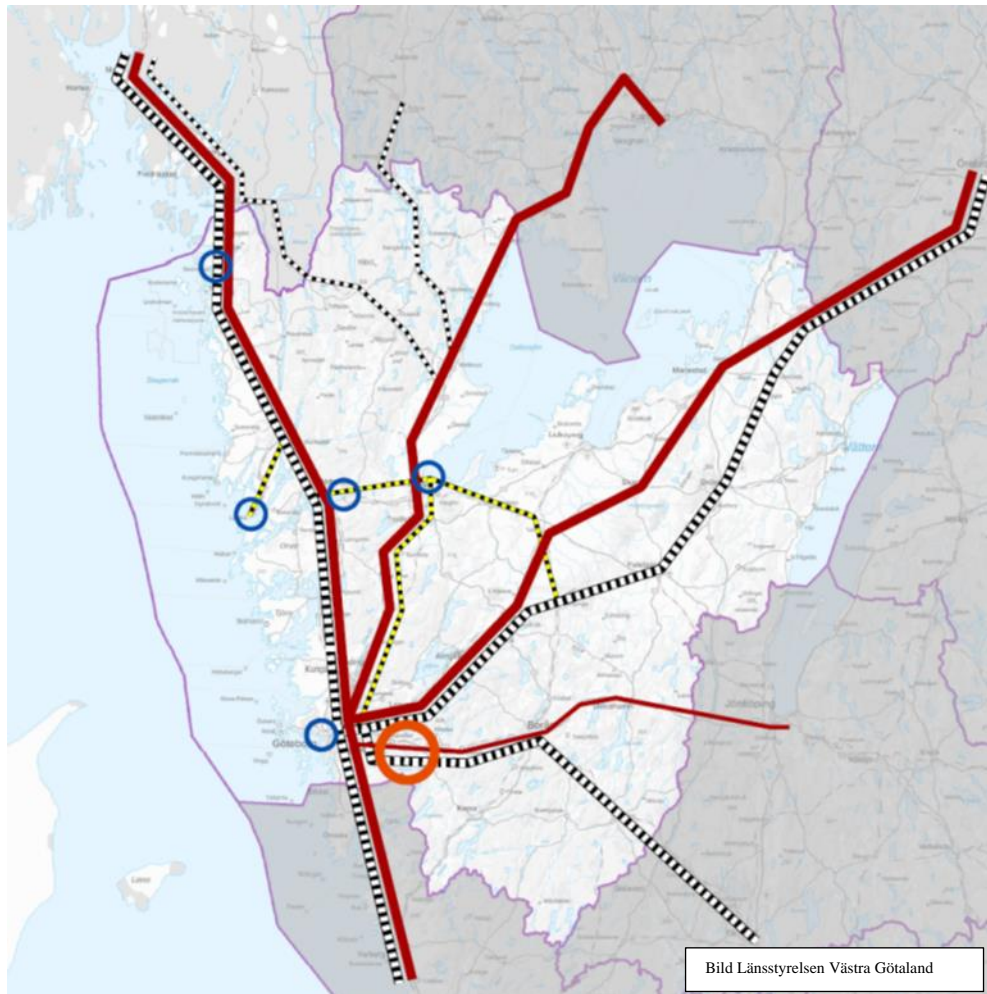


Bild Länsstyrelsen Västra Götaland

Bilden illustrerar viktig infrastruktur i länet

Länet som operationsmiljö

I nordost angränsar Sverige och Västra Götalands län till Norge. Angränsande län är, Värmland och Örebro län i norr. Östergötlands län i väster, Halland och Jönköpings län i söder.

Landpassagen mellan Väneren och Vättern samt norska gränsen och Väneren är kritisk för flöden ut och in i länet. ⁶

Kust och skärgård

Kusten är ett småskaligt sprickdalslandskap med dalgångar i sydvästlig-nordöstlig riktning. Den karga ytterskärgården präglas

⁶ Länsstyrelsen Västra Götaland

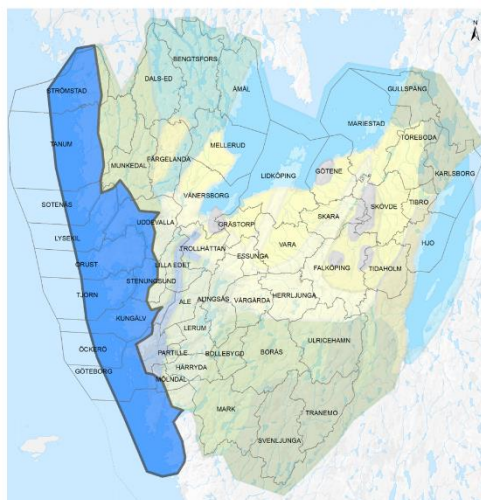


av fjärdar och skär som reser sig 25–50 meter över havet. I innerskärgården finns ett småskaligt odlingslandskap med flacka lerdalar och branta bergssidor. Skogen växer på höjder och längs bergssidor. Orust är ett undantag från denna karaktär med sammanhållna lerslätter och barrskogspartier.

Kust- och skärgårdslandskapet är ett vattenfattigt landskap med få sjöar och vattendrag. Grundvattentillgångarna i de generellt tunna jordlagren är små, liksom grundvattenmagasinen i urberg.

Tätbebyggda samhällen ligger oftast i vikar och vid å- och älvmynningar. Fiskelägen har tät samlad bebyggelse medan jordbruksfastigheter ligger spridda i dalarna.⁷

Kusten koloniserades tidigt. Idag syns fornlämningar kopplade till dagens och dåtidens farbara vatten liksom mer sentida försvarslämningar. Människans spår som hällristningar, häradsindelningen, och vägnätet visar på ett försörjningslandskap som är beroende av havet. Viktiga näringar som fiskeindustri, stenindustri, badort/semesterorter, i kombination med odling är synliga i området. Kusten är högst exploaterad med bostadsbebyggelse utanför Göteborg och i Sotenäs och Lysekils kommuner. Industrialiserad kust hittas nära städerna, i synnerhet Göteborg, Lysekil och Stenungssund.⁸



Bilden illustrerar kust och skärgård

⁷ Länsstyrelsen Västra Götaland

⁸ Länsstyrelsen Västra Götaland



Göta älvdalen

Göta älvs dalgång består av breda dalgångar längs älven. Det finns både vidsträckta strandterrasser och trånga sluttningar där dalgången smalnar av. Dalgångarna avgränsas skarpt av skogklädda sidor och bergbranter. I dalbottnarna är terrängen flack till böljande medan bergssidorna kan vara mellan 50–150 meter. Vid älvens tillflöden vidgas dalgången och övergår till flackt böljande mosaikartat landskap. Göta älv är det vattendrag i landet som har störst medelflöde, cirka 550 m³/s. Vid Kungälv delar älven upp sig i Göta älv, som rinner genom Göteborg och Nordre älv.

Vänern är Sveriges största vattenkraftmagasin med en reglervolym på 9 400 miljoner m³. I Göta älv finns fyra vattenkraftverk: Vargön vid Vänerns utlopp, Olidan och Hojum i Trollhättan samt Lilla Edets kraftverk. Den totala produktionen är cirka 2 TWh/år, vilket motsvarar cirka 3 % av Sveriges vattenkraftproduktion.

I dalbottnarna har människan odlat det öppna landskapet och bebyggelsen ligger i meanderslingor och vid tillflöden. Vid samhällen korsar också vägnätet älven. Infrastrukturen, väg, järnväg och sjöfart följer dalgångens riktning, ibland ligger vägar på ömse sidor av älven. Älvdalarna innebär också att de utgör en barriär för rörelser tvärs dalgången. Infrastruktur som går tvärs älvdalarna bryter av den långsträckta riktningen men är historiskt också viktiga noder.

Göta älv visar på kommunikationernas betydelse för människan ända sedan området koloniserades. Här finns många fornborgar. Området har legat strategiskt och även bildat gräns mellan Danmark/Norge och Sverige. Lödöse var en av Sveriges viktigaste hamn- och handelsstäder på medeltiden och konkurrerade om Göta älvs inlopp med norska Bohus fästning i nuvarande Kungälv. På 1600-talet grundades Göteborg och Bohuslän blev svenskt.

Med byggandet av Trollhätte kanal, slussarna i Trollhättan, Dalslands och Göta kanal utvecklades möjligheten att transportera på älven. Fallen vid Lilla Edet och Trollhättan byggdes om till slussar. Järnbruken i Dalsland vidareutvecklades till industri och verkstadsindustrin blev en betydelsefull näring kopplat till Göta älv. Älvdalen har varit ett viktigt försörjnings- och kommunikationstråk som fortsätter urbaniseras med utbyggd infrastruktur, växande samhällen och industriexploateringar.



Väster om älven, mellan norra Göteborg och Trollhättan finns fortfarande karaktären av odlingsbygd med flack uppodlad dalbotten där bebyggelsen är spridd längs vägen.⁹



Bilden illustrerar Götaälvdalen

Sjölandskap

Sjölandskapen består av två karaktärsområden: Vätternsänkan och Vänerstranden. Båda landskapen präglas av närheten till de stora sjöarna.

Vänern är Sveriges största sjö och har ett stort tillrinningsområde, som motsvarar cirka 10 % av Sveriges yta. Större vattendrag som rinner till Vänern är Klarälven, Gullspångsälven, Byälven, Norsälven, Upperudsälven, Lidan och Tidan. I de flesta vattendrag som rinner till Vänern finns vattenregleringar och det största vattenmagasinet är Höljes i Klarälven. De norra delarna av avrinningsområdet ligger i fjälltrakterna och delvis i Norge och har stabila vintrar och en tydlig vårflod. De södra delarna av avrinningsområdet har oftast inte någon tydlig vårflod. Vattnet i Vänern tappas ut genom Göta älv.¹⁰

⁹ Länsstyrelsen Västra Götaland

¹⁰ Länsstyrelsen Västra Götaland



Vänerns vattendom

Vattendomen för Vänern är ursprungligen från 1937. I de flesta sjöar ökar tappningen med vattennivån, men i Vänern har istället en övre gräns satts för hur stor tappningen får vara. Detta beror på att Göta älv är känsligt för skred och översvämningar. Vänern är reglerad. Tappningskapaciteten från Vänern är dock begränsad och vattennivån är till stor del påverkad av hur mycket vatten som rinner till sjön. Både höga och låga nivåer har förekommit efter regleringen; den lägsta i april 1970, då nivån var 43,25 m och den högsta i januari 2000, då nivån var 45,67 m.

Dricksvattentäkt för många människor

Vänern förser tillsammans med Göta älv närmare 1 000 000 människor med dricksvatten. De flesta kommuner runt Vänern och utmed Göta älv tar sitt dricksvatten från systemet.

Vänern – attraktiv boendemiljö, men risk för översvämning

Utmed Vänerns stränder ligger flera städer och större tätorter, exempelvis Vänersborg, Lidköping och Mariestad. Det finns många både stora och små vägar och flera järnvägssträckor som går nära Vänern, till exempel Karlstad-Göteborg och Kinnekullebanan.

Längs Vänern ligger flera städer med mycket bebyggelse och infrastruktur nära sjön. Närheten till sjön skapar attraktiva miljöer att bo och verka i. Många av länets tätorter ligger längs sjön och har en stark koppling till Vänern.

För många byggnader finns det dock risk att de översvämmas vid höga nivåer i sjön. Från medelvattennivån (cirka 44,58 meter över havet) till värsta scenariot är det över 3 meters höjning (så kallad dimensionerande nivå med vindeffekter).

Vättern – lägre nivåer skapar problem för båttrafiken

Bebyggelsen längs Vättern är utspridd och inom länet finns det bara två tätorter: Hjo och Karlsborg. Översvämningensriskerna är små längs Vättern.

I framtiden beräknas det bli vanligare med låga nivåer. Det kan leda till ökade problem för båttrafiken på Vättern, främst genom en ökad risk för grundstötning.¹¹

¹¹ Länsstyrelsen Västra Götaland

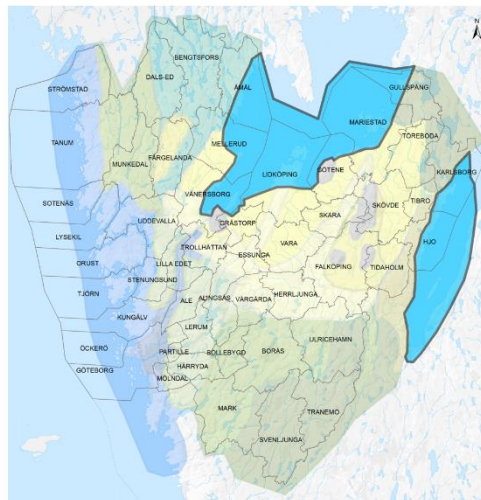


Vänern och Vättern är viktiga dricksvattenresurser

De flesta kommunerna kring Vänern och Vättern tar sitt dricksvatten från dessa sjöar. Vänern förser tillsammans med Göta älv närmare 1 000 000 människor med dricksvatten. Sjöarna är även intressanta för vattenförsörjning till andra län och intresset för att nyttja dem för dricksvattenförsörjning är stort. Intresset förväntas öka i framtiden.

Dricksvattenförsörjningen kan bli sårbar om man förlitar sig endast på Vänern och Vättern. Därför är det viktigt med tillgång till reservvatten som alternativ till dessa sjöar.¹²

Sedan 2014 är hela Vättern samt den nedersta delen av tillrinnande vattendrag utpekade som vattenskyddsområde. Därmed är det landets största vattenskyddsområde.¹³ För vattenuttagen i Vänern finns inget gemensamt vattenskyddsområde. Ett flertal kommuner har inrättat vattenskyddsområden för sina vattenuttag ur sjön.¹⁴



Bilden illustrerar sjölandskapet

¹² Länsstyrelsen Västra Götaland

¹³ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2014)

¹⁴ Länsstyrelsen Västra Götaland



Demografi Västra Götaland

Länet som helhet består av 49,8 % kvinnor och 50,2 % män. Det är i stort sett samma fördelning som i riket. I länet är flyttningsöverskottet större bland män än bland kvinnor. 39 av länets kommuner har ett flyttningsöverskott av både kvinnor och män. När det gäller inrikes flyttningar till och från länet flyttar fler kvinnor från länet än till medan det omvända gäller för män.

Ålder

Åldersfördelningen i länet är ungefär densamma som i riket men variationen mellan kommunerna är stor. Andelen äldre är högre bland kvinnor än män i alla kommuner. Befolkningen blir allt äldre och andelen äldre förväntas att fortsätta öka.

Utrikesfödda

Alla länets kommuner har ett flyttningsöverskott från utlandet för både kvinnor och män. Västra Götaland har ca 350 000 invånare som är födda utomlands, det motsvarar nästan 21 % av länets befolkning. Könsfördelning är relativt jämnt mellan utrikesfödda kvinnor och män.¹⁵

Topp fem födelseländer (för Västra Götaland och Kungsbacka):
Syrien, Irak, Finland, Iran, Somalia.

Yrkesliv

I Västra Götaland arbetar både kvinnor och män i stor utsträckning. Arbetslösheten är lägre för kvinnor än för män i länet.¹⁶

Födelseland, utbildningsnivå och kön spelar stor roll när det gäller möjligheten till arbete. Människor med utländsk bakgrund, funktionsnedsättning, könsöverskridande identitet eller könsuttryck har lägre representation på arbetsmarknaden. Utrikesfödda kvinnor är, som exempel, underrepresenterade på arbetsmarknaden jämfört med kvinnor födda i Norden och i

¹⁵ Statistikmyndigheten SCB (2021) och regionfakta.se (Västra Götalandsregionen)

¹⁶ Statistikmyndigheten SCB (2021) och regionfakta.se (Västra Götalandsregionen)



jämförelse med män med liknande bakgrund. Ungefär dubbelt så många kvinnor som män är deltidsarbetslösa.¹⁷

Ca 63% av alla som arbetar inom privat sektor är män.

Ca 71% av alla som arbetar inom offentlig sektor är kvinnor.

Arbetsmarknaden i Sverige är könssegregerad. Det vanligaste yrket för kvinnor i länet är undersköterska och det vanligaste yrket för män i länet är snickare, murare och anläggningsarbetare.¹⁸

Inkomst

I Västra Götaland tjänar män mer än kvinnor i länets 49 kommuner. Det skiljer 3,6 miljoner kronor i lön för en genomsnittskvinna och en genomsnittsman i Sverige under ett arbetsliv.¹⁹ Eftersom kvinnor även arbetar deltid i högre utsträckning och har lägre löner än män gör det också att kvinnors pensioner är väsentligt lägre än mäns. Det finns även stora genomsnittliga skillnader i betalt arbete mellan personer födda utanför Sverige och i Sverige.²⁰

Barn och familj

Kvinnor tar ett större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

Ca 39% av tillfällig föräldrapenning tas ut av män. Ca 28% av utbetalda föräldrapenningdagar tas ut av män.

Ca 69% av de deltidsarbetslösa är kvinnor. 61% av de timarvoderade är kvinnor.

Andel invånare 0–19 år i ekonomiskt utsatta hushåll uppgår år 2017 till 9,1 % vilket motsvarar andelen i riket.²¹

¹⁷ Länsstyrelsen Västra Götaland (2019), *Jämställt Västra Götaland 2019–2022*, s 17

¹⁸ Länsstyrelsen Västra Götaland (2019), *Jämställt Västra Götaland 2019–2022*, s 17–18

¹⁹ Länsstyrelsen Västra Götaland (2019), *Jämställt Västra Götaland 2019–2022*, s 18

²⁰ Kommissionen för jämställda livsinkomster, SOU 2022:4, *Minska gapet - Åtgärder för jämställda livsinkomster* (2022).

²¹ Länsstyrelsen Västra Götaland (2019), *Jämställt Västra Götaland 2019–2022*, s 17, 19, 23, 30



Hälsa och fritid

Kvinnor lever i genomsnitt längre än män, men har i många fall sämre hälsa. Dubbelt så många kvinnor som män är korttids- och långtidssjukskrivna i Västra Götaland. Sjukskrivningen är ofta arbetsrelaterad. Psykisk ohälsa är den enskilt största orsaken till sjukskrivningar både för kvinnor och män. Det är också fler kvinnor än män som avlider till följd av psykiskt relaterade sjukdomar.

Kön, könsidentitet och könsroller har betydelse för suicid. Psykisk ohälsa är en riskfaktor för självmordsförsök och suicid. Suicid är mer än dubbelt så vanligt bland män jämfört med kvinnor, trots att den rapporterade psykiska ohälsan är lägre än för kvinnor.²²

Föreningslivet är könssegregerat. Kvinnor och män, flickor och pojkar har inte lika möjligheter till ett aktivt föreningsliv.

Män/pojkar är huvudsakligen verksamma inom idrott, motor- och hobbyorganisationer, frivilliga försvarsorganisationer, politiska partier, aktieföreningar och ordenssällskap.

Kvinnor/flickor är huvudsakligen verksamma inom kulturföreningar, sociala omsorgsaktiviteter, humanitära organisationer, solidaritetsrörelser, religiösa organisationer, föräldraföreningar samt i handikapp- och patientföreningar.²³

Kriminalitet och otrygghet

Kvinnor oroar sig i högre grad än män i alla åldersgrupper för att utsättas för våld. En övervägande majoritet av de anmälda våldsbrotten begås av pojkar/män. Män är sammantaget mer utsatta för våld än kvinnor. Dock sker våldet mot män oftare i offentliga miljöer och mer sällan i nära relationer. Ofta handlar det om män som våldför sig på andra män. Det finns tydliga samband mellan mäns alkoholkonsumtion och utövande av våldsbrott.

Kvinnor utgör majoriteten av dem som utsätts för våld i nära relationer, vilket innebär försämrad hälsa både på kort och på lång sikt. Det är mer än dubbelt så vanligt att kvinnor med

²² Länsstyrelsen Västra Götaland (2019), *Jämställt Västra Götaland 2019–2022*, s 25

²³ Länsstyrelsen Västra Götaland (2019), *Jämställt Västra Götaland 2019–2022*, s 31



funktionsnedsättning har blivit utsatta för våld i hemmet jämfört med kvinnor utan funktionsnedsättning.

Ca 28 % av invånarna länet i spannet 16–84 år uppger avsaknad av tillit till andra. Andelen motsvarar rikets. ²⁴

Kvinnors och mäns förutsättningar vid kriser och krig
Det är viktigt att beakta vilka risker och åtgärder som är särskilt aktuella utifrån kvinnors och mäns, flickors och pojkars delvis olika förutsättningar och möjligheter vid kris och krig.

Kriser förstärker redan existerande utsatthet och diskriminering. Kvinnor och män drabbas olika av en väpnad konflikt och påverkas på olika sätt av åtgärder som samhället kan tänkas vidta. Minoritetsgrupper riskerar också att i högre grad dessutom utsättas för diskriminering, förföljelser och våld. ²⁵

²⁴ Länsstyrelsen Västra Götaland (2019), *Jämställt Västra Götaland 2019–2022*, s 25, 27, 28

²⁵ Länsstyrelsen Västra Götaland (2019), *Jämställt Västra Götaland 2019–2022*, s 17 Statistikmyndigheten SCB (2021) och regionfakta.se (Västra Götalandsregionen)



Folkrättsliga aspekter

I planläggningen och samordningen mellan militär verksamhet och civil verksamhet är det viktigt att beakta Folkrätten så att inte du utsätter civilbefolkningen, dvs medborgarna - dina nära och andras nära för hot och risker som inte behöver tas.

Övergripande belyser Folkrätten fyra principer; distinktion, proportionalitet, försiktighet och förbudet mot att orsaka onödigt lidande och överflödigt skada. Det handlar om att krigsföringen ska inriktas på att:

- försvaga motståndarens stridskrafter,
- att civila personer och civil egendom inte ska drabbas i större utsträckning än vad som är militärt motiverat,
- att lidandet för såväl de som deltar i stridigheterna och de som annars drabbas av kriget ska minskas.²⁶

Distinktion

Innebär att de stridande parterna alltid måste skilja mellan militära mål å ena sidan och civila personer och civila objekt å den andra sidan, och att anfall endast får riktas mot militära mål. Med militärt mål avses personer och objekt som det innebär en avgjord militär fördel att attackera. Det kan röra sig om den andra sidans väpnade styrkor, stridsvagnar, krigsfartyg och stridsflygplan, men även militära baser, ammunitionslager och fabriker som tillverkar vapen.

Det är viktigt att understryka att den humanitära rättens bestämmelser inte innebär något fullständigt skydd för civila. Civila personer och objekt förlorar sitt skydd och blir militära mål för det fall och under den tid som de "direkt deltar" i konflikten. Därutöver riskerar personer med civil status drabbas av effekterna av ett militärt anfall genom att befinna sig i eller i närheten av ett militärt mål som får attackeras.

Proportionalitet

Proportionalitet kompletterar distinktionsprincipen, och innebär att den militära betydelsen av ett anfall måste stå i proportion till de risker som civilbefolkningen och civil egendom utsätts för.

²⁶ Regeringskansliet och Röda Korset, *Information om den humanitära rätten*, En skrift i totalförsvarets Folkrättsråds skriftserie, sid 10–13.



Principen medför ett förbud mot anfall som leder till civila förluster (s.k. collateral damage) som är överdrivna i förhållande till den konkreta och direkta militära fördel som kan förväntas. Den militära betydelsen av anfallen måste stå i proportion till de risker som civilbefolkningen och civila objekt utsätts för.

Försiktighet

Försiktighet ålägger de stridande att iaktta alla rimliga försiktighetsåtgärder för att undvika skador på civila och civila objekt. Bland annat ska allt som är praktiskt möjligt göras för att kontrollera att anfall endast riktas mot militära mål. Enligt principen ska stridsmedel och stridsmetoder väljas så att risken för civila förluster undviks eller minskas, och anfall ska inställas eller avbrytas om det blir uppenbart att anfallet riskerar medföra oproportionerligt stora civila förluster eller skador.

Försiktighetsprincipen i planläggningen

Det är inte bara den som genomför ett anfall som är bunden av försiktighetsprincipen. Även den som försvarar sig mot anfall har skyldigheter att vidta alla nödvändiga försiktighetsåtgärder i syfte att skydda civilbefolkningen. Bland annat ska den som försvarar sig undvika att gruppera sig inom eller i närheten av tätbefolkade områden, samt sträva efter att i möjligaste mån förflytta civila och civila objekt från områden där strider kommer att äga rum.

Förbud mot överflödig skada eller onödigt lidande

Förbudet mot överflödig skada eller onödigt lidande innebär är det förbudet att orsaka motpartens soldater onödig skada och/eller överflödigt lidande.



Försvarsmaktens fredstida organisering i Västra Götaland

Västra Götaland har en hög koncentration av utgångsgrupperade militära förband, hemvärnsförband, flygvapnets baser och basområden för marinens verksamhet.

I länet finns Försvarsmedicincentrum (FöMedC) i **Göteborg** vars uppgift bland annat är sjukvård.

Älvsborgs amfibieregemente Amf 4 i **Göteborg** vars uppgift bland annat är att vara en del av marinen operationsområde som utgörs av kustnära zoner, floddeltan, skärgård, inlopp, farleder och hamnar. Amfibieregementets huvudsakliga uppgift är att med hjälp av bland annat minor, robotar och granatkastare från kobbar och skär förhindra en motståndare från att nå och få fäste på land.

Fjärde Sjöstridsflottiljen, Röjdykardivisionen i **Skredsvik** vars uppgift bland annat är att utbilda personal till marinens röjdykare genom att lokalisera och röja sjöminor samt ammunitionseffekter i svenska och internationella vatten. Divisionens EOD-grupper är en del av Försvarsmaktens samlade ammunitionsröjningsförmåga på land.

Livregementets husarer (K 3) i **Karlsborg** vars uppgift bland annat är att utveckla och utbilda underrättelseförband, luftburna förband och nationella skyddsstyrkor. K 3 bedriver också verksamhet inom överlevnads- och fallskärmstjänstområdet.

Markstridsskolan (MSS) i **Skövde** vars uppgift bland annat är att utbilda officerare och ansvarar även för utveckling inom markstridsområdet.

Skaraborgs flygflottilj (F 7) i **Såtenäs** vars uppgift bland annat är att vara bas för stridsflyg och transportflyg, Vid F 7 utbildas också stridsflygpiloter till Flygvapnet.

Skaraborgs regemente (P 4) i **Skövde** vars uppgift bland annat är att utbilda personal till en brigadstab, två mekaniserade bataljoner, ett tungtransportkompani och ett brigadspaningskompani. Regementet använder stridsfordon 90 och stridsvagn 122.

Göta trängregementet (T 2) i **Skövde** vars uppgift bland annat är att vara Försvarsmaktens resurs som har hand om logistik så



som förnödenhetsförsörjning, teknisk tjänst, kommunikations- och sjukvårdstjänst. Här finns också Försvarsmaktens logistik- och motorskola.

Västra Militärregionen (MRV) har sin stab i **Skövde**. MRV vars uppgift bland annat är att utbilda och leda hemvärnsförband i länet samt har det övergripandet ansvaret att stödja och samordna verksamheten som sker inom Västra Götaland.

²⁷Hemvärnsförbanden består bland annat av bevakningskompanier och insatskompanier.

Bevakningskompanierna är stationära förband som verkar lokalt, och av insatskompani är taktiskt rörliga förband med mer krävande uppgifter. Insatskompanierna förflyttar sig med bandvagn, terrängbil och specialutrustade minibussar. De kan därmed kraftsamla dit Försvarsmakten behöver dem som bäst. ²⁸

Hemvärnet löser också uppgifter längs Sveriges kuster med båtburna enheter, informationsinhämtning genom spaning och ytövervakning med underrättelsekompanier. Vidare finns CBRN-plutoner (hanterar kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära händelser), trafikplutoner, pionjärplutoner (ingenjörförband) och granatkastarplutoner.

Hemvärnsbataljoner i länet:

- Kinnebataljonen (38:e hemvärnsbataljonen) som har Mariestads kommun och Götene kommun som huvudsakligt ansvars- och upptagningsområde.
- Bohusbataljonen (40:e hemvärnsbataljonen) har Vänersborg, Trollhättan, Bohuslän och Dalslands område som huvudsakligt ansvars- och upptagningsområde.
- Göteborgs södra bataljon (41:a hemvärnsbataljonen) omfattar centrala Göteborg samt Mölndal och består av två insatskompanier, ett bevakningskompani och ett underrättelsekompani.
- Göteborgs norra bataljon (42:a hemvärnsbataljon) som har ansvars- och upptagningsområde i norra delarna av Göteborg.
- Göteborgs skärgårds bataljon (43:e hemvärnsbataljon) som är främst inriktad mot att verka i Göteborgs hamn

²⁷ Försvarsmakten, Västra Militärregionen

²⁸ Försvarsmakten, Västra Militärregionen



med farled och skärgård men skall också kunna lösa uppgifter på andra platser längs kusten.

- Älvsborgsbataljonen (44:e hemvärnsbataljonen) som har ett ansvars- och upptagningsområde som omfattar Alingsås, Bollebygds, Borås, Herrljunga, Härryda, Lerum, Marks, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamns och Vårgårda kommuner.²⁹

Försvarens övningsfält I länet;

Skövde, Kvarn, Skredsvik, Remmene, Göteborg, Såtenäs, Karlsborg.³⁰

²⁹ Försvarens, Västra Militärregionen

³⁰ Försvarens, Västra Militärregionen



Hotbildsbeskrivning

Hotbilden som beskrivs nedan är hämtad från Totalförsvarets forskningsinstitut FOI och är öppen information. Hotbilden beskriver olika situationer och vad som kan föranleda att beredskapen höjs. Fem olika situationer beskrivs. I fyra av situationerna beskrivs förutsättningar för att; kunna värna civilbefolkningen, säkerställa de samhällsviktiga funktionerna, stöd till Försvarsmakten samt exempel på variationer.

Typfall 1 Beredskapshöjning, mobilisering av Försvarsmakten och transport till utgångsområden

Situation som beskrivs berör mobilisering och koncentrerings av Försvarsmaktens krigsförband i ett läge där ett begränsat väpnat angrepp ännu inte inträffat, men kan vara förestående.³¹

Situation och händelseförlopp

Detta avser en situation där ett internationellt skeende och en hotbild mot Sverige föranleder regeringen att besluta om höjd beredskap. Ett angrepp på Sverige föreligger inte, men kan tänkas vara nära förestående. Det militära försvaret ska då mobiliseras, varvid mycket korta tidskrav gäller. Huvuddelen av krigsförbanden ska, efter beslut om höjd beredskap, kunna påbörja lösande av uppgift inom några dagar och samtliga delar inom en vecka. Efter mobilisering ska krigsförbanden transporteras från mobiliseringsorten till områden enligt grundförsvarsplan eller särskilt beslut.

Parallellt med ovan ska det civila försvaret vidta åtgärder på sitt område som föranleds av beslut om höjd beredskap. Dessa två parallella processer torde medföra en avsevärd belastning på samhällsmaskineriet, inte minst på ledningsfunktionerna.

Mobilisering och utgångsgruppering av Försvarsmaktens krigsförband innebär bland annat att:

- huvuddelen av krigsförbandens personal, vilken normalt inte tjänstgör på förband, ska ta sig till förbanden,

³¹ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 5-8.



- vid förbanden ska personalen inmönstras, utrustas, förplägas, förläggas och sättas i arbete. Eventuellt genomförs inskjutning av vapen,
- materiel och förnödenheter som lagras centralt ska fördelas och föras ut till förbandens mobiliseringsplatser materiel och förnödenheter från lokala förråd utanför garnisonsområdet ska föras till förbanden och där fördelas – vissa av transporterna enligt denna och ovanstående punkt behöver skyddas,
- materiel på verkstad ska snabbt göras användbar och återföras till förbanden,
- sådan materiel och sådana förnödenheter som Försvarmakten/Försvarmaktens logistik/Försvarets materielverk inte lagerför (i tillräcklig mängd) ska upphandlas, tas emot och distribueras till förbanden,
- civila fordon (eller andra resurser) som Försvarmakten ska ta i anspråk under längre tid ska ställas till Försvarmaktens förfogande och inmönstras, samt att
- förband som fyllts upp med personal, materiel och förnödenheter ska förflyttas från mobiliseringsplats till tänkt operationsområde.³²

Ovanstående kan endast i ett fåtal fall genomföras enbart med Försvarmaktens egna resurser. I de flesta fall krävs tillförsel av resurser inte bara från Försvarmaktens logistik och/eller Försvarets materielverk (FMV), utan också i hög grad från civila aktörer. Som exempel kan nämnas den sista punkten ovan, där civilt stöd krävs såväl för själva transportrörelsen som för tankning, förpläging, inkvartering etcetera, under transporten och (initialt) i operationsområdet. Ett annat exempel är förnödenheter som skall köpas upp eller rekvireras vid mobilisering, såsom fordonsbränsle, livsmedel, hygienartiklar, bärbara datorer och batterier.³³

Förutsättningar för att värna civilbefolkningen

Eftersom situationen inte omfattar några militära angrepp riktade mot Sverige är det inte fråga om att genomföra någon

³² FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 5-8.

³³ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 5-8.



verksamhet som ska skydda befolkningen mot verkningar av direkta krigshandlingar. Däremot innebär beredskapshöjningen i sig att eventuella förberedelser som behövs för att få den nödvändiga förmågan på plats inför ett eventuellt förestående angrepp snabbt måste initieras och genomföras. Dessa åtgärder kan dock vidtas utan att samtidigt behöva hantera konsekvenser av ett angrepp mot Sverige.

I en utvidgad mening om att värna befolkningen kan andra tidiga åtgärder vara angelägna i händelse av att beredskapen höjs, inte minst för att informera befolkningen om vad detta kan innebära för "det dagliga livet" hos den enskilde. Det är också viktigt att sprida korrekt information om händelseutvecklingen för att undvika panik och oro i befolkningen i samband med beredskapshöjningen. Vikten av sådana åtgärder skulle öka mångfaldigt i händelse av att Sverige är utsatt för spridning av desinformation, rykten eller andra inslag av påverkanskampanjer.³⁴

Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

I den här situationen ska hela samhället samtidigt ställa om från fredsmässiga förhållanden till höjd beredskap. Det civila försvaret behöver snabbt kunna växla från ett fredstida planeringsläge till att kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap.

Det finns här en utmaning i att upprätthålla förmågan inom olika sektorer under själva omställningen av den egna verksamheten från fredstida förhållanden till höjd beredskap. Vid ett beslut om höjd beredskap och mobilisering av Försvarsmakten kan befolkningen komma att tolka åtgärderna som att kriget står för dörren, vilket kan tänkas utlösa spontan evakuering, hamstring av förnödenheter, finansiell oro, stora kontantuttag, trafikstockningar etcetera.

Detta, i kombination med mobiliseringen, kan leda till behov av reglering av rörelser, ingripanden i varuhandel och finansväsende, kraftigt ökade behov av polisiära insatser, förstärkt information till allmänheten etcetera. Samhällets olika sektorer påverkas också, i olika utsträckning, av

³⁴ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 5-8.



Försvarsmaktens brådskande behov av stöd för att genomföra mobilisering och koncentreringsåtgärder.

Försvarsmaktens behov av bland annat transportmedel och förnödenheter leder rimligen till utträngning av fredstida civila behov. Lastbilar och förare kommer att tas ur civil trafik för att köra åt försvaret, framkomligheten på vissa vägar och järnvägar kan åtminstone temporärt nedgå, och diesellojor och livsmedel i bensinstationer och stormarknader längs med aktuella transportleder kan komma att reserveras för Försvarsmaktens behov. Även om mobiliseringen av personal är försumbar i relation till den totala arbetskraften, kan den dock lokalt få effekter. Slutligen kan det inte uteslutas att konkurrens om vissa resurser kan uppstå mellan det militära försvaret och det civila.³⁵

Förutsättningar för att stödja det militära försvaret

Detta typfall innebär att det militära och det civila försvaret samtidigt ska genomföra omställning från ett fredsläge till höjd beredskap. För det militära försvarets del innebär det mobilisering med mycket korta tidskrav. Tidskraven för det civila försvarets uppgift att bidra till Försvarsmaktens förmåga behöver motsvara tidsförhållandena för det militära försvaret och tidsmässigt spegla dess behov av stöd. Stora lokala och regionala skillnader kommer att finnas avseende vilket och hur mycket stöd det militära försvaret behöver i denna situation. Om planering för mobilisering och uppmarsch inte finns och är känd och övad även av de civila aktörer vars hjälp behövs, kan läget bli kaotiskt på ett sätt som både försenar/försvårar mobiliseringen och ställer till betydande problem på civil sida, åtminstone i de regioner som är direkt berörda.

Exempel på variationer

Partiell mobilisering: Situationen förutsätter att en fullständig mobilisering av det militära försvaret ska genomföras och att mobiliseringen kan ske utan yttre störningar. Partiell mobilisering av olika grader kan också tänkas, liksom mobilisering endast av förband för vissa funktioner eller avsedda för vissa landsdelar. Partiell mobilisering av vissa delar av Försvarsmakten torde kombineras med beredskapshöjningar inom återstående delar. Mobilisering med brevinkallelse kan vara

³⁵ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 5-8.



ytterligare en variation, liksom olika grader av höjningar av beredskapen på den civila sidan i samband med militär mobilisering. Slutligen bör möjligheten att extern aktör stör mobiliseringen beaktas.

Förvaringstid: Situationen kan variera genom olika förvaringstider, dvs. under hur lång tid före själva mobiliseringen den har kunnat förutses och förberedas. Ju längre den tiden är, desto bättre samarbete mellan militärt och civilt försvar kan förutses.

Ett tidigt angrepp utan användning av militärt våld: Situationens utgångsläge är att det finns en hotbild mot Sverige som en del av ett större internationellt skeende och utan att det genomförs några identifierade fientliga aktiviteter riktade mot Sverige. Förutsättningarna för övergången till höjd beredskap skulle skilja sig i ett läge där Sverige under detta skeende istället är föremål för angrepp i form av t.ex. cyberattacker mot olika institutioner i samhället, sabotage riktade mot olika samhällsfunktioner och påverkanskampanjer riktade mot befolkningen. Å ena sidan skulle medvetenheten om risken för upptrappning av konfliktskeendet öka, men å andra sidan kan belastningen på enskilda samhällsfunktioner vara så stor att det tårt på uthållighet och förstärkningsresurser innan beslut om höjd beredskap fattas.³⁶

Typfall 2 Angrepp med fjärrstridsmedel med mera, riktat huvudsakligen mot civila mål

I den här situationen riktar sig angriparen mot civila mål som elförsörjning, telekommunikationer, transportsystem etcetera.

Syftet är att försvaga eller lamslå Sveriges vilja och förmåga att agera i en konflikt. Ytterst är syftet att påverka Sveriges vilja att agera i en pågående och eskalerande internationell kris. Angriparen vill inledningsvis dels demonstrera sin kapacitet, dels skapa allmän osäkerhet och rädsla. I ett senare skede är syftet främst att försvåra reparationer/återuppbyggnad och svensk mobilisering.³⁷

³⁶ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 5-8.

³⁷ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 8-13.



Situation och händelseförlopp

Händelseförloppet i situationen är eskalerande, från mindre, dolda (dvs. med okänd angripare) och för Sverige svårtolkade attacker, till öppet angrepp från främmande makt. I ett första skede riktas dolda angrepp mot en rad samhällsfunktioner och ansträngningar görs för att dölja spåren och/eller att rikta misstankar åt annat håll. Sabotagegrupper och cyberangrepp används inledningsvis för att lokalt orsaka avbrott i el-, tele- och IT-system.

Angriparen iscensätter även olyckor i form av explosioner, haverier med mera. Geografiskt är målen utspridda över riket, även om storstadsområdena är något mer utsatta. Avbrott i kommunalteknisk försörjning i form av dricksvatten, avlopp och fjärrvärme drabbar enskilda kommuner. Angreppen skapar successivt allt större osäkerhet i samhället och försvårar kommunikation och ledning. Utsatta kommuner får svårt att hantera situationen och behöver olika typer av stöd. Angriparen övergår efter en tid från dolda till mer öppna attacker och ett hastigare förlopp. I det här skedet använder angriparen cyberangrepp, sabotagegrupper och fjärrstridsmedel, till exempel kryssningsrobotar, mot viktiga funktioner i samhället. Obemannade system används för såväl underrättelseinhämtning som vapenbärare.

Det står nu klart för Sverige att angreppen är antagonistiska och regeringen förbereder beslut om att höja beredskapen och mobilisera. Efter 3–5 dagar med allt fler öppna attacker anbefaller regeringen höjd beredskap. Angriparen utökar i detta skede målkategorierna; symboliska och politiskt viktiga mål angrips nu öppet. Upprepade attacker mot knutpunkter lamslår transporter och kommunikationer, vissa ledningsfunktioner och -system slås ut, sjukvården blir allt mer överbelastad och allt större delar av landet saknar fungerande el- och VA-försörjning. Betalningssystemet fungerar endast i begränsad omfattning. Det finns i detta skede en stor vilja hos befolkningen att ”göra något”.³⁸

³⁸ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 8-13.



Förutsättningar för att värna civilbefolkningen

Civilbefolkningen drabbas framförallt allt av indirekta effekter av fientliga angrepp, i första hand genom att flera grundläggande funktioner såsom elförsörjning och telekommunikationer delvis slås ut och lokalt slås ut helt.

De inledande angrepp som utförs innan beredskapen höjs innebär att den fredstida krisberedskapens strukturer och resurser är hårt ansträngda när beslutet om höjd beredskap fattas.

Situationen ställer krav på förmåga att hantera såväl direkta som indirekta effekter av förstörd infrastruktur. Eftersom angreppen sker mot ett brett spektrum av mål, utspridda över landet, är det svårt att förutsäga vilka områden som står på tur att drabbas av angrepp och därmed är särskilt farliga att vistas i. Även beslut om evakuering av vissa områden försvåras. Lokalt uppstår förluster och skadeutfall inom civilbefolkningen efterhand som fjärrstridsmedel sätts in mot olika infrastruktur-anläggningar.

Träffsäkerheten varierar mellan olika fjärrstridsmedel och därmed också skadeutfallet i området kring de egentliga målen. I några av de värst angripna områdena sker spontan evakuering till områden som anses säkrare. Viktigt blir förmågan att flytta resurser dit behoven av stöd till civilbefolkningen blir som störst, såväl i de områden som drabbas och i de områden dit de som spontan evakuerar tar sig. Vid organiserad evakuering förutsätts detta ske till områden där mottagandet kan hanteras med ordinarie eller i förväg tillförda resurser. Information till allmänheten är av största vikt för att undvika panik i samband med de allvarliga händelser som drabbar samhället. De rikstäckande systemen för information och kommunikation antas bara delvis fungera, så möjligheterna att nå allmänheten med information via ordinarie kanaler är kraftigt begränsade. Behoven av att upprätta olika alternativa kanaler för att nå ut med information är stora.³⁹

Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

Elektroniska kommunikationer i form av bland annat telefoni och internettrafik, energiförsörjning och transporter är de sektorer som sannolikt utgör primära mål eftersom avbrott snabbt får

³⁹ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 8-13.



följdverkningar för övriga sektorer. Nästan alla tjänster i samhället är idag beroende av datoriserade styrsystem. Industriella system, som i dag sammankopplas med andra datorsystem och med internet, gör till exempel att en angripare kan sitta var som helst i världen och genomföra attacker. Angrepp som leder till störningar eller avbrott i energisektorn, medför snabbt ökande behov av reservkraftförsörjning.

Angreppen sker inledningsvis i mindre skala och slår mot enskilda kommuners verksamhet (främst kommunalteknisk försörjning) vilket leder till ett hårt tryck på kommunerna, som snart tvingas prioritera resurser.

I ett senare skede angrips viktiga knutpunkter på nationell nivå med stora störningar i elförsörjning och kommunikationer som följd. På respektive nivå finns ett stort behov av reservkraft för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Elsektorn är i sig beroende av reservkraft och en fungerande distribution av drivmedel. För elektroniska kommunikationer finns enligt Post- och telestyrelsen (PTS) reservkraft för kortare avbrott. Även här finns dock ett beroende av drivmedelsförsörjning, liksom hos enskilda verksamheter och användare som förfogar över egna reservverk. Sammantaget gör detta att tillgång till reservkraft och fungerande distribution av drivmedel blir kritiska resurser för flera funktioner i detta typfall. Drivmedelsförsörjning till reservkraft m.m. kommer att utgöra en kritisk resurs relativt tidigt i detta typfall.

Transportsektorn, som spelar en central roll för distribution av varor, handel etc. kan utgöra mål för direkta angrepp (på vägar, broar, hamnar, flygfält) eller drabbas indirekt vid angrepp mot drivmedelsförsörjningskedjan, IT och/eller elförsörjning.

I och med "just-in-time"- principen är lagringstider för de flesta varor (inklusive livsmedel) korta och lagren finns ofta i praktiken i transportererna, vilket ökar sårbarheten. Beslut om prioriteringar blir nödvändiga och utöver det ökade behovet av drivmedelsförsörjning till reservkraft m.m. kommer försörjning av varor, förflyttningar etc. behöva prioriteras ytterligare gentemot det civila och militära försvarets behov. Sekundärt riskerar samtliga el-, tele- och IT-beroende verksamheter att drabbas, med avbrott i information, ledning, betalningssystem, distributionssystem m.m. som följd.



Störningar i betalningssystemet i form av brist på kontanter, uteblivna transfereringar och inga möjligheter att betala med kort etc. skapar oreda i samhället.

Störningar i handels- och industrisektorn leder till brist på viktiga varor och reservdelar samt problem med lagring, hantering av gods och transporter.

Även om lagerhållningen har minskat finns fortfarande en viss lagerhållning av jordbruksprodukter och livsmedel i alla delar av livsmedelssektorn. Givet ett relativt snabbt händelseförlopp torde livsmedelssektorn, trots problem med el-avbrott och störningar i distributionskedjan, kunna leverera vissa förnödenheter till befolkningen (försvaret inräknat).

Hälso- och sjukvårdssektorn kan bli överbelastad lokalt vid angrepp och få hantera skador som kräver specialistvård och särskild utrustning (till exempel vid brännskador och strålskador). Trots att avbrott/störningar i el och IT försvårar verksamheten antas sektorn fungera, genom prioriteringar och omfördelningar av patienter, läkemedel och utrustning. Enligt Socialstyrelsen finns reservkraft som kortvarigt täcker sjukhusen, men förutsättningen för drift vid längre avbrott är, som beskrivits ovan, att drivmedelsleveranserna fungerar.

Sektorn skydd och säkerhet är el- och IT-beroende. Försvaret, polis, räddningstjänst, kustbevakning etc. är i huvudsak rikstäckande och bör fungera med hjälp av prioriteringar samt omflyttningar av personal och utrustning.

Sektorn offentlig förvaltning/ledning/stöd antas trots beroende av el, tele och IT kunna fungera tillräckligt väl. Större ledningsplatser etc. kan i ett senare skede utgöra primära mål, men antas ha fysiskt skydd och reservkraft. Beroende på målval kan störningar i främst nationell ledning uppstå. Direkta attacker tillsammans med generella IT- och teletrafikstörningar innebär en risk för att viktiga beslut feltolkas eller fastnar i beslutskedjan.⁴⁰

Förutsättningar för att stödja det militära försvaret

Situationen ger att samhällets förmåga att stödja det militära försvaret är försvagad på grund av angrepp mot infrastruktur

⁴⁰ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 8-13.



och vitala funktioner. En trolig utveckling inledningsvis är att de civila delarna av samhället kommer att efterfråga stöd från Försvarsmakten för att kunna hantera konsekvenserna av angreppen.

En viktig fråga är i vilken utsträckning det militära försvaret kan stödja de civila delarna av samhället, målkonflikt för att uppnå sådant stöd kan förekomma – särskilt i ett skede där de själva har höjt sin fredstida beredskap och när förberedelser kan antas pågå inför ett eventuellt regeringsbeslut om höjd beredskap. Det senare innebär bland annat större tonvikt på gränsövervakning, skyddsobjekt, skydd av transporter, egenskydd, samt spaning mot tänkbara angripares förberedelser för angrepp. I ett senare skede med öppna angrepp, kommer försvarets behov av stöd att öka på flera områden (till exempel bevakning, reparationer, drivmedelstillförsel) samtidigt som de civila delarna av samhällets resurser och förmåga i varierande grad är hårt pressade och i vissa fall uttömda.

Elförsörjning, telekommunikationer, livsmedelsförsörjning, drivmedelsförsörjning, sjukvård och transporter/logistik är områden där Försvarsmakten bedöms ha särskilda behov av stöd från det omgivande samhället. Detta ställer krav på gemensam planering med Försvarsmakten. Exempel där samverkan mellan det civila och militära försvaret är extra viktigt är inom områden gällande kunskap om prioriteringar, skyddsobjekt samt sekretessfrågor.⁴¹

Exempel på variationer

Öppna angrepp från start: Angriparen kan till exempel gå direkt till öppet angrepp (se avsnittet om militärt angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning) utan föregående dolda attacker, för att söka full effekt direkt (inom gränsen för de resurser som kan avvaras). Dock kan en eskaleringslogik tillämpas även här. Detta beror bland annat på angriparens avsikt att agera i det korta eller längre tidsperspektivet. En variant på dolt uppträdande under ett upptrappningsskede syftar till att höja den lamslående effekten av en öppen attack. Cyberangrepp kan till exempel genomföras som smygande operationer, där det inte går att avgöra vem som är måltavla, angreppets syfte eller hur angreppen genomförs. Angreppen kan

⁴¹ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 8-13.



även döljas så att de som drabbas är ovetande om själva angreppet.

Utdragen period med dolda angrepp mot samhällsviktiga funktioner: Dolda inledande angreppen sprids ut över en lång period. Det finns möjligheter att anpassa krisberedskapen och utnyttjandet av befintliga resurser till den situation som råder. Skyddet av ännu icke angripna system och installationer kan anpassas och förstärkas. Försvarsmakten får längre tid på sig att förbereda ett eventuellt kommande beslut om höjd beredskap.

Tyngdpunkt i angreppen: I en upptrappning kan angriparen välja att slå ut stora delar av elförsörjningen och landets elektroniska kommunikationer. Förutom konventionella vapeninsatser använder angriparen en palett av cybervapen och andra medel som riktas mot IT-system, elektronik och kommunikation såsom elektromagnetisk puls. Samhällsviktig verksamhet, skyddsobjekt, geografiska förutsättningar, befolkningstäthet etc. kan skilja åt och kräva olika åtgärder. Situationen kan även variera genom att om angreppen främst drabbar nationell, regional och/eller lokal nivå.

Angrepp med CBRN-vapen och/eller mot CBRN-anläggningar: Angriparen utnyttjar även kemiska, biologiska eller radiologiska stridsmedel, som bl.a. orsakar till synes oförklarliga sjukdomsutbrott. Många sådana kan t.ex. tillsättas till mat eller dricksvatten vilket kan ske under hela kedjan av hanteringen. Även om spridning och effekter i form av smitta och andra skador kan vara svåra att förutsäga för angriparen, skapar sådana händelser stor oro i samhället (jämför mjältbrandsbrevet 2001). Direkta attacker mot exempelvis en transport av farligt gods skulle kunna resultera i svåra konsekvenser om platsen är väl vald. Kärntekniska anläggningar kan också utgöra primära mål, men detta är inte troligt i typfallet eftersom konsekvenserna kan bli långvariga och svåra att förutsäga. CBRN-attacker drar stora resurser för sanering (där resurserna är knappa), specialistsjukvård, hantering av smittämnen, smittskydd och inte minst information till allmänheten. Det civila försvaret och de förmågor som finns inom krisberedskapen kommer med största sannolikhet att vara otillräckliga vid sådana attacker. Enligt Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) är förmågan att motstå



allvarliga störningar bristfällig, vilket även gäller ”ett scenario med kärnvapeninsats i vårt närområde eller mot Sverige”.⁴²

Om taktiska kärnvapen används för angrepp mot mål i Västra Götaland kommer hela länet att påverkas på olika sätt. FOI skriver i *Kärnvapen för slagfältsbruk och europeisk säkerhet – en strategisk faktors regionala betydelse* att ett kärnvapen som används för bekämpning av militära förband även kan hota civilbefolkningen. Militära förband kan vara ledningscentraler, trupp i det fria eller i stridsvärn, pansarförband, ytstridsfartyg, marin- och flygbaser. Det är intentionen snarare än tekniska begränsningar som avgör vilket mål som kommer ifråga.

Explosionen hos en kärnladdning ger upphov till en stötvåg som åstadkommer direkta övertrycksskador på både människa, materiel och byggnader. För verkan mot människa tillkommer också sekundära skador till följd av kringflygande föremål, till exempel splinter från krossade fönster. Dessutom kan skador på människor uppstå genom att man kastas mot väggar eller liknande i omgivningen. Om explosionen sker vid eller under markytan blir markstötvågen av betydelse, och detsamma gäller avseende vattenstötvåg. De höga temperaturer som uppnås i en kärnladdning avger värmestrålning. Denna ger verkan främst genom brännskador på oskyddade människor, samt uppkomst av brand. Det radioaktiva nedfallet kan kontaminera avsevärda ytor. Slutligen bör elektromagnetisk puls (EMP) nämnas. Denna kan förstöra ledningsnät och elektronisk utrustning, och blir särskilt betydelsefull för mål som är så hårdgjorda att övriga verkansformer har begränsad effekt.⁴³

Typfall 3 Angrepp med fjärstridsmedel, mot främst militära mål

Angriparens syfte är att varna och straffa Sverige för ett visst agerande i en pågående internationell kris, vilken utgör den primära konflikten. Angreppen syftar också till att begränsa Sveriges militära förmåga att agera i den aktuella krisen. Ett annat syfte är att avvärja Sverige, det vill säga skapa ett läge där

⁴² FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 8–13.

⁴³ FOI-R--4430—SE (2017), *Kärnvapen för slagfältsbruk och europeisk säkerhet – en strategisk faktors regionala betydelse*, sid 15-17. [Rapportsammanfattning - Totalförsvarets forskningsinstitut - FOI](#)



Sverige – oavsett politisk vilja – inte militärt kan påverka den fortsatta krisens utveckling.⁴⁴

Situation och händelseförlopp

När angreppen inleds har Sverige inte fattat beslut om eller genomfört militära eller civila beredskapshöjningar. Det gör man dock efter att de första angreppen skett. Angriparen vill skapa goda förutsättningar för handlingsfrihet och vidare agerande från sin sida, politiskt och militärt. Detta inkluderar både agerande mot tredje part och mot Sverige, om Sverige efter ett inledande angrepp inte fogar sig. Angriparen strävar inledningsvis till att undvika att orsaka civila förluster, för att inte uppfattas som hänsynslös.

De medel som angriparen använder initialt är olika former av fjärrstridsmedel, inklusive kryssningsrobotar och ballistiska robotar, cyberattacker och specialförband för att utföra sabotage. Obemannade system utnyttjas för såväl vapeninsatser som spaning och underrättelseinhämtning. Attackflyg med styrda vapen används för uppföljningsangrepp. I en första fas om 1–2 dagar utgörs målen för angreppet i första hand av Sveriges svenska flyg- och marinstridskrafter, främst i bas, samt de lednings- och understödsfunktioner dessa behöver för att nå effekt och ha uthållighet. Därtill bekämpas infrastruktur av kritisk militär betydelse (elkraft, telekommunikationer, kritiska broar/vägar). Därvid föredras mål med låg påverkan på omgivningen i form av döda och skadade. Efter ett par dagar, där den svenska regeringen inte har vikit ner sig och svenska flyg- och marinstridskrafter har bekämpats, riktas angrepp även mot svenska markförband samt mot eventuella marina enheter till sjöss. I detta ingår att begränsa eller hindra Försvarsmaktens möjligheter att mobilisera, förflytta förband, skydda sig mot angrepp, uppfatta läget och att genomföra väpnad strid.

Därtill anfaller angriparen i denna fas civil och militär infrastruktur av särskild betydelse för mottagande av hjälp från tredje part, med syftet att få stöd till Sverige att framstå som farlig och osäker. Angreppen pågår 3–5 dagar. Angriparen har

⁴⁴ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 13–16.



möjlighet att eskalera konflikten i olika hänseenden, inkl. landstigning m.m. på svenskt territorium.⁴⁵

Förutsättningar för att värna civilbefolkningen

Förvarningen förmodas vara kort. Samtidigt riktas de inledande angreppen mot mål där de direkta förlusterna bland civilbefolkningen är små vilket ger viss tid för åtgärder innan större grupper drabbas. Civilbefolkningen kommer efterhand drabbas av indirekta effekter genom att viktig infrastruktur slås ut vilket åtminstone lokalt och regionalt kraftigt påverkar levnadsbetingelserna. Det finns behov av att kunna flytta resurser dit behoven är som störst och vikten av att nå allmänheten med information. Det militära försvarets behov av stöd och resurser är mycket stora, exempelvis i fråga om sjukvårdsresurser då många av de mål som angrips är militära. Situationen kommer att ställa stora krav på förmågan att prioritera resurser mellan landets olika delar och olika funktioner i samhället.⁴⁶

Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

De samhällssektorer som är utsatta för direkta angrepp är, förutom skydd och säkerhet, energiförsörjning (främst elkraft), elektroniska kommunikationer och transporter (transportinfrastruktur). Övriga sektorer, såsom livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, finansiella tjänster osv., påverkas dock indirekt, dels av bortfallet av elström och telekommunikationer samt transportsvårigheter, dels av de utträngningseffekter och andra påfrestningar som ett överraskande krigsutbrott medför.

Energiförsörjning (elkraft) framstår som den enskilt mest betydelsefulla sektorn. Utslagning av produktion och distribution av elektrisk kraft kan väntas få mycket stora effekter dels direkt, dels i andra och tredje led på nästan alla de andra sektorerna och på det militära försvaret. Vårt samhälle är starkt elberoende och det är inte alla samhällsfunktioner som har tillgång till fungerande reservkraft. Till saken hör att även partiell

⁴⁵ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 13-16.

⁴⁶ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 13-16.



utslagning av systemen för produktion och distribution av elkraft kan leda till överbelastning, varvid systemen kan upphöra att fungera, helt eller delvis.

Vad gäller elektroniska kommunikationer kan man förvänta bortfall/degradering av kapaciteten på grund av direkt bekämpning, cyberattacker och andrahandseffekter av bortfall av elektrisk kraft. Samtidigt kan belastningen på de civila elektroniska kommunikationssystemen öka, dels genom ökade kommunikationsbehov för de militära och civila försvaren, dels till följd av ökad kommunikation kopplad till allmänhetens oro på grund av kriget. Det sammantagna resultatet kan bli överbelastning, varvid behov uppstår att kunna prioritera och leda trafik.⁴⁷

Transporter är den tredje civila sektorn som i detta typfall utsätts för direkt bekämpning, främst mot broar/vägar och flygplatser/hamnar av kritisk betydelse för det militära försvaret. Utan el återstår främst väg- och flygtrafik, och denna blir svår att leda utan el och telesamband. Sjötransport är en möjlighet, dock främst för längre transporter, men denna är dels sårbar, dels beroende av lämpligt tonnage, samt vägtransport till/från hamn. Utslagning av viktiga knutpunkter bör ge stockningar uppströms och brister nedströms avbrottet. Kringgång bör vara möjligt, men kostar tid och resurser. Totalt sett torde dock i detta typfall de indirekta effekterna av bortfall av elström och telekommunikationer påverka transportsektorns funktionalitet mer än resultatet av den direkta bekämpningen.

Övriga sektorer (finansiella tjänster, handel och industri, hälso- och sjukvård, information och kommunikation, kommunalteknisk försörjning, livsmedel, socialförsäkringar, samt ledning och förvaltning) torde i detta typfall främst drabbas av sekundära och tertiära effekter, dels på grund av bortfall av el, tele och transporter, dels på grund av den oro bland befattningshavare och allmänhet som ett krigsutbrott rimligen leder till.

Inom sektorn skydd och säkerhet är Försvarsmakten ett primärt mål och det är inte heller otänkbart att t.ex. Kustbevakningen eller system för sjöövervakning m.m. kan vara potentiella mål. Övriga aktörer inom sektorn som t.ex. polis och räddningstjänst

⁴⁷ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 13-16.



blir också sannolikt hårt belastade, dock utan att vara huvudsakliga mål för angriparen.

Sektorn ledning kan föranleda ett eget omnämmande. Den centrala ledningen borde ha viss beredskap för denna typ av scenario, samt ha tillgång till reservkraft och skyddade lokaler m.m. Samtidigt kan den centrala ledningen tänkas bli utsatt för direkta angrepp, vilket skulle försvåra verksamheten påtagligt. Belastningen på den centrala ledningsnivån torde under alla förhållanden bli stor i händelse av ett överraskande krigsutbrott. Om därtill inte regional och lokal ledning, samt bevakningsansvariga myndigheter och berörda företag, har ett fungerande maskineri för detta slag av händelse torde belastningen på den centrala nivån bli än större. Om man lägger på bortfall av elförsörjning och telekommunikationer så är potentialen för kaos och paralysering inte obetydlig, med uppenbara följdkonsekvenser för de militära och civila försvaren, särskilt under den första tiden efter ett angrepp. Av fundamental betydelse och särskild vikt är att regeringen snabbt kan besluta om mobilisering och högsta beredskap, samt eventuellt om att riket befinner sig i krig, samt kommunicera dessa beslut till berörda. Om så kan ske, och om civila och militära aktörer har en aktuell, relevant och välövad planering för ett sådant läge, borde dock problemen kunna mildras.⁴⁸

Förutsättningar för att stödja det militära försvaret

I den här situationen inleds angreppet när det svenska militära försvaret i allt väsentligt står på fredsfot, och därpå ska påbörja mobilisering under pågående angrepp.

Ett rimligt antagande bedöms vara att det militära försvarets beroende av civila aktörer avseende elkraft, telekommunikationer och transporter är högst betydande, särskilt i ett läge som ovan.

Ledningskaos, civilt och militärt och på olika nivåer, torde också i hög grad ha negativa konsekvenser för det militära försvarets möjligheter att fungera på fredsfot och att skifta till krigsfot. Detta gäller särskilt om planering för ett sådant fall inte finns färdig och har övats.

⁴⁸ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 13-16.



I den här situationen påverkas de civila sektorernas förmåga att stödja det militära försvaret allvarligt av direkta angrepp på sektorerna el, tele och transporter, medan övriga sektorer påverkas indirekt genom bortfall av el, tele och transporter, överbelastning och ledningskaos. Sådana förnödenheter och tjänster som kan finnas gripbara lokalt kan dock ställas till Försvarsmaktens förfogande, om förutsättningarna i övrigt finns, men detta torde vara av övergående betydelse om inte påfyllnad från centralt håll kan ske. Om bortfallet av elkraft och teleförbindelser kan hävas eller mildras, så borde dock de civila sektorerna totalt sett ha möjlighet att stödja det militära försvaret.⁴⁹

Exempel på variationer

Utvidgat målval: Angreppen kan breddas mot att också civila mål som inte är av uppenbar militär betydelse blir primära.

Angreppen på de civila sektorerna blir då både bredare och djupare. Typfallets tyngdpunkt på angrepp med kryssningsrobotar kombineras i högre grad med angrepp såsom sabotage mot infrastruktur m.m., attentat mot nyckelpersoner och attacker syftande till att sprida skräck i samhället eller anstränga sjukvården. Angriparen fäster här mindre avseende vid opinionen i världssamfundet än vad som beskrivs i händelseförloppet ovan.⁵⁰

Längre förvaringstid: Sverige kan ha genomfört vissa militära och civila beredskapshöjningar innan angreppet sker. Sådana torde dock inte göra större skillnad om de inte påtagligt reducerar sårbarheten mot angrepp med fjärrstridsmedel, och/eller ökar förmågan i samhällets olika delar att återhämta sig efter ett angrepp. Sverige kan också ha tagit konkreta politiska och militära steg för att underlätta snabb hjälp utifrån. I en mer långtgående variation ingår tredje part redan från början som aktiv deltagare och är då angriparens egentliga huvudmotståndare. Denna tredje part har rimligen allierade som deltar i konflikten. Utdraget förlopp I ett läge där Sverige efter de inledande angreppen inte visar några tecken på att foga sig fortsätter motståndaren med motsvarande angrepp ytterligare

⁴⁹ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 13-16.

⁵⁰ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 13-16.



ett antal dagar. Även om det inte pågår väpnad strid mellan stridskrafter på svenskt territorium (krig i traditionell mening) så motsvarar situationen krig i en samtida kontext.⁵¹

Typfall 4 Militärt angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige

Den här situationen innebär mycket stora påfrestningar för såväl det militära som civila försvaret. Det militära försvaret genomför mobilisering och strid samtidigt, trots att man fått sina spetsigaste delar försvagade av de inledande attackerna, och de civilas möjligheter att stödja Försvarmakten är allvarligt kringskurna.

Angreppet kan riktas mot olika mål, civil och militära, över Sveriges yta. Luftlandsättning av fallskärmstrupp och andra markstridsenheter bedöms främst indirekt beröra västra Sverige och i mindre omfattning i ett sekundärt område.⁵²

Situation och händelseförlopp

Angriparens syfte är att kraftigt reducera Sveriges förmåga att agera i en aktuell internationell kris, genom att fysiskt förneka oss och tredje part militär handlingsfrihet i närområdet och samtidigt öka sin egen handlingsfrihet. Angriparen söker att uppnå sina mål så fort som möjligt, samt att kraftigt försvaga Sveriges möjligheter till ledning, beslutsfattande och agerande. Strävan är att genomföra angreppet så snabbt som möjligt, med utnyttjande av överraskningsmomentet, och nå effekt innan Sverige eller tredje part hunnit agera effektivt.

Operationens strävan till överraskning och snabbhet betyder att angriparen tar större taktiska/operativa risker än vad som är doktrinärt ”normalt” och att landstigning/luftlandsättning påbörjas så snart Sveriges fjärrstridskrafter, ledningssystem och infrastruktur m.m. har reducerats i tillräcklig omfattning.

En ökad politisk och militär spänning inklusive tecken på anfallsförberedelser före angreppet har noterats, varför Sverige har vidtagit smärre förberedelser inom militär, polisiär och övrig

⁵¹ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 13-16.

⁵² FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 16-26.



civil beredskap. Dock sker angreppet utan föregående tydlig strategisk/operativ varning, varför förberedelserna inom det militära försvaret och enstaka myndigheter endast är marginella.

Angreppet inleds med en våg av fjärrstridsmedel mot Sverige (om ca 100–200 stycken), dock bedömt avsevärt färre antal mot Västsverige. Fjärrstridsmedel är kryssningsrobotar kombinerade med ballistiska robotar och sabotagegrupper. Cyberattacker sker mot viktiga funktioner.

Mål är svenskt flyg och flotta i bas, reservbaser, förråd för kvalificerad ammunition, bränsle, reservdelar etc., markförband med hög tillgänglighet, det militära försvarets ledningsorgan och kommunikationsnoder, samt centralförråd. Ett mindre antal insatser görs mot civil infrastruktur av särskild betydelse (el, tele och väg/järnväg). Vissa insatser som stör den politiska och den militära ledningen genomförs med sabotagegrupper. Områden och infrastruktur av särskild betydelse för tillförsel av hjälp utifrån blockeras eller neutraliseras med sabotage eller fjärrstridsmedel.

El- och telenät i Mellansverige och vissa regioner är utslagna för minst några dagar och förflyttningar på väg/järnväg försvåras allvarligt. Fortsatta angrepp försvårar berörda aktörers försök till reparationer och mättar Sveriges motståndskraft.⁵³

Skadeutfallet militärt och civilt på svensk sida är i de flesta fall måttligt, utom på ett fåtal särskilt drabbade orter, samt på platser där fjärrstridsmedel av misstag har träffat bostadshus.

Ett svenskt område av stor strategisk/operativ betydelse besätts av fallskärmstrupp och andra markstridsenheter.

Luftlandsättning och landstigning sker även i mindre omfattning mot ett sekundärt område. Luftlandsättningarna och landstigningarna understöds av attackflyg.

Efter de första attackerna beslutar regeringen om högsta beredskap och om mobilisering. Ansvariga aktörer försöker bedöma vad som har skadats och den påverkan skadorna får, samt vad som inom angripna system inte slagits ut och därmed har blivit mer skyddsvärt.

⁵³ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 16–26.



De militära resurser som inte har slagits ut reorganiseras på bästa möjliga sätt för verkan och överlevnad, samtidigt som mobilisering ska genomföras. Detta är mycket krävande och försvåras av att ledningsfunktioner har varit mål. Svåra prioriteringar är nödvändiga.

Angriparen framgrupperar attackhelikoptrar, kvalificerat luftvärn och kustrobotar till tagen terräng i syfte att öka sin egen och minska Sveriges och tredje parts handlingsfrihet.

Ett ultimatum utfärdas av angriparen, med innebörden att Sverige inte kommer att tillfogas ytterligare skada och angriparen kommer att dra sig tillbaka, på villkor att Sverige avbryter samarbete med tredje part och i stället samarbetar med angriparen.

Total förfluten tid från angreppets inledning till när ultimatumet löper ut är tre dygn.⁵⁴

Förutsättningar för att värna civilbefolkningen

Den stora omfattningen av angreppet i kombination med överraskningen skapar stora utmaningar i att värna civilbefolkningen på de platser som är under angrepp. Behov uppstår av att evakuera befolkning från ett stort antal platser samtidigt. Omfattande spontanevakivering från områden som direkt berörts av angreppen innebär samtidigt behov av att kunna hantera snabbt uppkomna icke planerade strömmar och ansamlingar av människor som lämnat sina ordinarie bosättningsorter.⁵⁵

Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

Hela samhället påverkas av händelserna som typfallet omfattar.

Den påverkan som de tidigare beskrivna typfallen medför är också aktuell för detta typfall, med skillnaden att den geografiska isoleringen blir mer framträdande, då det finns främmande trupp i territoriet. Situationen ter sig mycket krävande för såväl för ledning på central, regional och lokal nivå. Med de specifika

⁵⁴ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 16–26.

⁵⁵ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 16–26.



angreppen mot ledning och infrastruktur, betydande skadeutfall på vissa platser samt landstigning/ luftlandsättning, torde problemen bli mycket stora.

Påverkan på transportsektorn blir stor, delvis till följd av att elförsörjningen områdesvis slås ut, delvis som följd av direkta attacker vid viktiga angöringspunkter och andra noder såsom hamnområden, särskilt i närheten av strategiskt viktiga områden. Attacker mot t.ex. elförsörjningen i Mälardalen innebär att bl.a. tågtrafiken påverkas. Flera operatörer, transportföretag, åkerier etc. minskar omfattningen av sin verksamhet, delvis på grund av svårigheterna att komma fram men även med anledning av riskläget. En följd av att attacken är fragmenterad är att delar av transporter inom delar av samhället på sina ställen fungerar lokalt och regionalt.

Sektorerna information och kommunikation samt elektroniska kommunikationer påverkas av att angriparen i inledningsskedet har siktat in sig på tele- och ledningssystem. Detta får följder för inte bara de civila delarna av samhället – även militärt försvar använder infrastruktur inom sektorn som har påverkats negativt av angreppen.⁵⁶

Sektorerna information och kommunikation samt elektroniska kommunikationer påverkas av att angriparen i inledningsskedet har siktat in sig på tele- och ledningssystem. Detta får följder för inte bara de civila delarna av samhället – även militärt försvar använder infrastruktur inom sektorn som har påverkats negativt av angreppen.

Energi- och vattenförsörjning påverkas direkt i de kommuner som påverkas av angrepp. Det faktum att elektriciteten bitvis är utslagen får stora konsekvenser även för annan kommunalteknisk försörjning.

Hälso- och sjukvårdssektorn belastas lokalt och momentant på de platser där angreppen är mest omfattande. Skadorna är i stor utsträckning splittr- och brännskador. Möjligheter till omsorg påverkas av förhöjda risker i vissa områden samt möjlighet till kommunikation.

⁵⁶ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 16-26.



Sabotagen riktade mot rikets ledning får direkta konsekvenser för beslutsfattandet men även offentlig förvaltning, ledning och stöd i stort. Nedsatta möjligheter till kommunikation, på grund av utslagen teletrafik, påverkar på kort sikt kontakter mellan myndigheter och kommuner samt viktigare aktörer som har behov av till exempel stöd genom fattade beslut.

Räddningstjänsten blir belastad i angripna områden. Därmed blir dess möjligheter till stöd till det militära försvaret begränsade.

I sektorn skydd och säkerhet påverkas ett flertal myndigheter, inte minst polisen (och förstås Försvarsmakten).

Uteblivna samhällsfunktioner, till exempel inom hälso- och sjukvård samt omsorg samt skydd och säkerhet skapar osäkerheter och riskerar att öka på skräck samt minska moralen hos allmänheten. Detta accentuerar effekter som hör hemma under psykologiskt försvar.

Den militära aktiviteten i svenskt luftrum påverkar icke-militär luftfart – tillförsel av varor till Sverige och Sveriges möjlighet till hjälp utifrån påverkas. Civila flygrörelser begränsas kraftigt och uteblir tidvis helt i vissa områden.⁵⁷

Förutsättningar för att stödja det militära försvaret

I den här situationen med en angripare som med överraskningsmoment besätter del eller delar av svenskt territorium, påverkas det civila försvarets förutsättningar att stödja det militära försvaret redan innan beslut om höjd beredskap. Hela samhället (och därmed i princip hela det civila försvaret) påverkas av angreppet. Geografisk isolering förekommer vilket i sig medför utmaningar.

Grundläggande samhällsfunktioner som också det militära försvaret nyttjar påverkas, t.ex. uppstår begränsningar i elkraft och telekommunikationer (se angrepp med fjärrstridsmedel m.m. riktat huvudsakligen mot civila mål och angrepp med fjärrstridsmedel riktade främst mot militära mål ovan).

⁵⁷ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 16-26.



Eftersom förvarningsfasen är kort finns risk att aktörerna inom det civila försvaret inte hinner uppåda ett stöd till det militära försvaret i tid.⁵⁸

Stöd och hjälp utifrån

Sveriges möjligheter till hjälp utifrån påverkas i stor utsträckning av säkerhetsläget och omvärldsläget. Att sända hjälp till Sverige innebär, för den part som gör det, en risk för egna resurser och är ett ställningstagande i den internationella krisen. Politiska/ diplomatiska ställningstaganden från Sveriges sida och i vilken utsträckning statsmakterna har för avsikt att försvara oss ensamt eller söka hjälp från tredje part påverkar regeringens agerande.⁵⁹

Typfall 5 Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik

Hotbilden i gråzonen är komplex och diffus. Den tillåter inte en lika tydlig gränsdragning mellan fred och krig. I takt med förändringar av omvärlden och den säkerhetspolitiska situationen konstateras att länder och aktörer som vill påverka Sveriges intressen, handlingsfrihet, förmågor och agerande kan använda politiska, ekonomiska, psykologiska och militära medel för att nå sina avsikter, bland annat genom påtryckningar, sanktioner, spridning av desinformation, sabotage och maktdemonstrationer. Dessa medel kan kombineras på olika sätt och användas såväl öppet som dolt och kan utgöra en sammansatt påverkansoperation som en aktör kan iscensätta för att nå sina övergripande mål. Underrättelseverksamhet riktad mot svenska intressen och installationer samt cyberattacker är tänkbara verktyg. Aktiviteter riktas mot hela samhället och olika medel utnyttjas för att uppnå politiska målsättningar eller för att skapa gynnsamma förutsättningar för ett framtida militärt agerande.

Gråzonen ställer stora krav på beslutsfattande och agerande, och påtalar särskilt dilemmat förknippat med den initiala osäkerheten om att förstå om det som sker utgör medvetna handlingar eller inte.⁶⁰

⁵⁸ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 16–26.

⁵⁹ FOI memo 5089 (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, sid 16–26.

⁶⁰ FOI Memo 6338 (2018), *Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*, sid 2–9.



Situation och händelseförlopp

En gråzonssituation kan skapas av motståndaren att överraska och vilseleda för att undvika motåtgärder och beredskapshöjning. Syftet med de antagonistiska aktiviteterna i gråzonen kan variera, exempelvis att få Sverige att justera sin handels-, utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik, att hindra Sverige från att ta emot eller komma andra till hjälp, att försvaga Sverige inför en militär konflikt, att belasta det europeiska samarbetet etc. Beroende på situation och syfte kan aktiviteterna få olika karaktär, exempelvis dolda för att skapa osäkerhet om vem som ligger bakom dem eller mer öppna för att mer tydligt hota och skrämmas.⁶¹

Förutsättningar för att värna civilbefolkningen

Trots att de inledande händelsernas påverkan på samhällets funktionalitet är begränsad finns risk för att oro och rädsla breder ut sig, vilket exempelvis kan öka sjukfrånvaron. Informationskampanjer, desinformation, falska meddelanden och annan psykologisk påverkan kan i sin tur påverka allmänhetens förtroende för samhällets styrning och därmed försvarsviljan.

Ökningen av olyckor påverkar direkt civilbefolkningen men ökar också arbetsbelastningen för polis, räddningstjänst och akutsjukvård, vilket indirekt minskar möjligheten att värna civilbefolkningen.

Störningar i el- och värmesystem som inträffar under de kalla årstiderna kan ha direkt påverkan på civilbefolkningens hälsa.

Behov av evakuering av särskilt utsatta kan behövas. Elavbrott i kombination med störningar i leveransen av reservkraftsbränsle påverkar exempelvis sjukvård och avloppsrening, vilket också kan drabba civilbefolkningens hälsa. Avsaknad av varmvatten kan medföra sämre hygien och därmed ökad risk för smittspridning och eventuella sjukdomsutbrott.

Störningar i betalningssystemen påverkar människors möjligheter att anskaffa förnödenheter och därmed deras fysiska hälsa. Om det inte är möjligt att anskaffa förnödenheter på normal väg kan snatterier, småstöldar och inbrott komma att öka. Detta kan till viss del direkt drabba civilbefolkningen men

⁶¹ FOI Memo 6338 (2018), *Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*, sid 2-9.



också arbetsbördan för ordningsmakten, vilket i sin tur indirekt kan påverka möjligheterna att värna civilbefolkningens säkerhet.

Störningar som drabbar data- och telekommunikationer skapar följd effekter som direkt kan påverka människors hälsa, exempelvis att läkemedel inte går att hämta ut. Om det inte går att nå ut med VMA kan det innebära allvarliga fysiska risker för civilbefolkningen. Där spelar bland annat mediesektorns funktionalitet en viktig roll. Mediers förmåga att nå ut med saklig och opartisk information är överhuvudtaget en viktig beståndsdel i det psykologiska försvaret. Begränsad möjlighet till pålitlig nyhetsförmedling kan skapa oro och otrygghet, öka ryktesspridning samt öka möjligheten att medvetet sprida falsk information. En annan viktig del i ett psykologiskt försvar är att identifiera, analysera och möta informationskampanjer, vilket försvåras av störningar i informationsinfrastrukturen. Å andra sidan försämras då även möjligheten att iscensätta informationskampanjer och sprida falsk information.

Eskalering med stora störningar på nationell infrastruktur, akut livsmedelsbrist och förekomst av våldsbrott finns uppenbara risker för civilbefolkningens fysiska välmående.⁶²

Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

Även om samhällets funktionalitet tekniskt sett endast marginellt påverkas i förloppets inledning så kan den påverkas om människor pga. oro och rädsla sjukskriver sig eller uteblir från jobbet. Även mindre störningar i lokal och regional elförsörjning, liksom i data- och telekommunikationssystemen, bidrar till förstärkta störningar i andra system, exempelvis livsmedelsförsörjningen, betalningssystemen, vatten- och avloppssystemen, fjärrvärmesystemen och transportlogistiksystemen, som i sin tur får ytterligare spridningseffekter.

Ett exempel är elavbrott som medför att tankstationer inte fungerar, vilket efter kort tid försvårar transporter av exempelvis livsmedel, postförsändelser, reservdelar, sjukvårdsmateriel och personal. Även samhällsfunktioner med reservkraft kan påverkas av mindre men återkommande elavbrott om nytt bränsle inte hinner fyllas på i tid innan nästa

⁶² FOI Memo 6338 (2018), *Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*, sid 2-9.



elavbrott uppstår. Det kan exempelvis gälla avloppsreningsverk, trafikledningscentraler, sjukhus, jordbruksanläggningar och lager i livsmedelskedjan.

Större störningar som drabbar nationell elförsörjning samt data- och telekommunikation kan skapa omfattande följd effekter i en rad sektorer. Det kan exempelvis gälla det elektroniska recepthanteringssystemet för utskrivna läkemedel, bankers internetservicefunktioner, livsmedelskedjornas beställningssystem och lagersaldon, den spårbundna kollektivtrafikens signalsystem samt informations- och nyhetsförmedlingen.

Begränsningar av importflödena till Sverige får svåröverskådliga följd effekter eftersom detta inte bara omfattar färdiga produkter utan även insatsvaror till exempelvis livsmedels- och tillverkningsindustrin samt inte minst reservdelar och underhålls- och reparationsmateriel.

Att hantera stora infrastrukturella störningar samt att återställa funktionalitet är en utmaning oavsett händelseförlopp. Sådana insatser måste kunna ledas och försörjas med materiella resurser samt kompetens och arbetskraft. Till skillnad från vid en "naturlig" kris kan en antagonist på olika sätt försöka att ytterligare försvåra hanterings- och återställningsarbete, exempelvis genom att störa ledningsfunktioner.

Vissa uppgifter som åläggs polis, räddningstjänst och akutsjukvård kan komma att nedprioriteras om dessa aktörer överbelastas av kraftig ökning av olyckor. I ett skede där särskilt utsatta människor är i behov av extra resurser från redan hårt belastad kommunal vård- och omsorgspersonal kan andra kommunala funktioner komma att nedprioriteras.⁶³

Desinformation som måste dementeras tar myndigheternas resurser i anspråk och undergräver också myndigheternas trovärdighet i att kommunicera läget framöver, då en faktisk höjning av hotnivån kan bli aktuell. Att nå ut med korrekt och saklig information kan i sin tur mildra indirekta effekter av störningar, exempelvis hamstring av livsmedel och drivmedel.

⁶³ FOI Memo 6338 (2018), *Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*, sid 2-9.



Påverkan och påtryckningar mot beslutsfattare inom privat samhällsviktig verksamhet kan exempelvis beröra godstransporter, apotek och läkemedelstillverkning, banker, energi, mobiltelefoni och internet, dagligvaruhandel samt privat hälso- och sjukvård.

Oavsett anledning till eventuella sjukdomsutbrott drabbas indirekt samhällets funktionalitet av sjukfrånvaro då samhällsfunktioner blir underbemannade. Bemanningen av samhällsviktiga funktioner försvåras också om människor som tillhör resursstarka grupper, med hänsyn till sin egen och sina familjers säkerhet, väljer att lämna sina boendeorter eller resa utomlands.⁶⁴

Förutsättningar för att stödja Försvarsmakten

Det bör noteras att om det inte råder höjd beredskap är det kanske så att det förväntas att Försvarsmakten ska stödja krisberedskapen och det civila samhället, snarare än att Försvarsmakten ska motta stöd. Dock Försvarsmaktens stöd till samhället måste hela tiden vägas mot utförandet av de egna uppgifterna och detta kan leda till behov av samordning mellan militära och civila resurser.⁶⁵

Exempel på variationer

Diplomatiska medel kan exempelvis vara fientlig retorik, restriktioner och persona non grata, avbrutna kontakter samt ultimatum och hot om våld. Förutom faktiska angrepp kan enbart hot om stridshandlingar vara ett sätt att påverka beslutsfattare och befolkning. Sådana hot skulle även kunna omfatta massförstörelsevapen.⁶⁶

Ekonomiska medel kan vara marknadspåverkan, avtalsbrott, sanktioner, avbrutna handelsförbindelser, ökat inflytande över svensk infrastruktur och övertagande av svenska tillgångar utomlands.

Politiska medel kan exempelvis vara subversiv verksamhet och politisk infiltration samt att påverka Sverige via påverkan på

⁶⁴ FOI Memo 6338 (2018), *Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*, sid 2–9.

⁶⁵ FOI Memo 6338 (2018), *Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*, sid 2–9.

⁶⁶ FOI Memo 6338 (2018), *Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*, sid 2–9.



andra länder och organisationer (t.ex. EU).

Påverkansoperationer omfattar hela maktmedelsfältet och kan förstås som en samordnad användning och skraddarsydd blandning av exempelvis diplomatiska aktiviteter, informationsoperationer, militära operationer och ekonomiska aktiviteter bortom en stats öppna, accepterade och lagliga aktiviteter för att uppnå sina politiska mål. Det kan exempelvis handla om försök att påverka politiskt beslutsfattande och den allmänna opinionen exempelvis genom stöd till ytterlighetsrörelser, informationsoperationer och desinformationskampanjer.

Många av de tänkbara gråzonsaktiviteterna överlappar varandra. Exempelvis kan iscensättande av terrorhandlingar ses som både som ett politiskt och ekonomiskt maktmedel som också kan förväntas ha psykologiska effekter, vilket också militära maktdemonstrationer, informationsoperationer, internetaktivism och påtryckningar mot enskilda beslutsfattare kan förväntas ha.

På informationsarenan återfinns därutöver exempelvis cyberangrepp mot samhällsfunktioner, informationsintrång och cyberspionage mot företag och myndigheter, kompromettering av beslutsunderlagsdata samt nätattacker riktade mot myndigheter, företag och massmedier. Illegal underrättelseinhämtning, iscensättning av kriminalitet, personhot och sabotage kan ses som okonventionella metoder mer eller mindre associerade med militära maktmedel såsom specialoperationer, blockader samt angrepp/krigföring genom ombud.

Ombud för angrepp kan i stort sett vara vem som helst i en gråzonssituation. Den externa statlige antagonisten kan i gråzonen även utnyttja interna antagonister, exempelvis radikaliserade aktivister, kriminella grupperingar, den internationellt organiserade brottsligheten samt terrorister.⁶⁷

Ytterligare utmaningar för krisberedskapen och det civila försvaret och komplicerar den breda gråzonshotbilden är att det som normalt omfattar den ordinarie civila krisberedskapens hotbilder bör också ingå i totalförsvarets gråzonshotbilder, men inte med samma utgångspunkt. Den externa antagonisten kan skapa "olyckor", infrastrukturella störningar, smittspridning och underblåsa social oro. Antagonister kan inte skapa extrema

⁶⁷ FOI Memo 6338 (2018), *Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*, sid 2-9.



väderhändelser, klimatförändringar eller naturkatastrofer men dessa händelser kan ändå exploateras, när de väl uppstår, av såväl interna som externa antagonister, exempelvis i form av samhällsbelastande kriminalitet eller desinformation för att minska allmänhetens förtroende för myndigheter och regering.⁶⁸

Antaganden utifrån hotbildsbeskrivningen och strategiskt viktiga områden

En händelseutveckling kan ske snabbt och med mycket kort varsel där Sverige och länet utsätts för hot om militära maktmedel, väpnat angrepp eller annan påverkan. En sådan utveckling kan föregås av ett försämrat omvärldsläge (gråzonsläge) med ett antal betydande störningar i länets samhällsviktiga funktioner. Syfte bedöms vara att påverka vårt beslutsfattande, handlingskraft och vår trygghet.

Sådana händelser bedöms kunna utgöras av störningar i betalningssystemet, påverkan på energiförsörjning, data och telekommunikationer, psykologiska påverkansoperationer, blockerad varutillförsel, hotfull uppträdande och övningsverksamhet samt minering av viktiga farleder.

Ett angrepp mot Sverige och länet bedöms kunna inledas med att en motståndare genomför avståndsbekämpning (tex med robotar och kryssningsmissiler) mot Försvarsmaktens objekt och anläggningar inom hela länet i syfte att försvåra svensk mobilisering. Sådan avståndsbekämpning bedöms kunna föranleda stort skadefall på människor, infrastruktur och på anläggningar i form av ras och bränder. Motståndaren antas inrikta bekämpningen mot Försvarsmaktens marin- och flygbasområden, mobilisering och mobiliseringsförråd, civila hamnar och järnvägsknutpunkter som är av betydelse för försvarsansträngningarna, ledningsplatser och andra viktiga försvarsanläggningar.

I syfte att störa varutillförseln bedöms det inte som uteslutet att en motståndare på olika sätt försvårar situationen i och flöden ut från Göteborg och Göteborgsregionen. Motståndarens åtgärder kan kompletteras med förment uppfattade fredsoluckykor som till exempel skogsbränder.

⁶⁸ FOI Memo 6338 (2018), *Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*, sid 2-9.



I ett senare skede kan motståndaren ha tagit delar av södra Sverige och delar i anslutning till huvudstaden samt på Gotland. Från dessa områden bedöms fortsatt avståndsbekämpning kunna ske mot större delar av länet.

I en väpnad konflikt i Sveriges närområde eller på svenskt territorium bedöms militärt stöd från annan nation(er) komma att tillföras till eller grupperas i eller förflyttas genom Västra Götaland. Ny och förändrad hotbild kan uppstå beroende på val av grupperingsplats och transportvägar för tilltransport. ⁶⁹

⁶⁹ Länsstyrelsen Västra Götaland