



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Slutredovisning av regeringsuppdrag

Inleda förberedelser för gemensam planering med Finland inom försörjningsberedskap

Fö2025/00717

**Inleda förberedelser för gemensam planering med Finland
inom försörjningsberedskap**

© MSB – Myndigheten för samhällskydd och beredskap

Enhet: Utveckling av försörjningsberedskap

Foto omslag: Advant

Text: Carl Rådestad

Tryck: Åtta45

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB2636 – oktober 2025

ISBN-nummer: 978-91-7927-662-1

Innehåll

Slutsatser	4
Förord	6
Inledning	7
Regeringsuppdraget	7
Tolkning och avgränsning av uppdraget	7
Disposition och ansvarsfördelning i uppdraget	8
Kvalitetssäkring och förankring	8
Utgångspunkter	9
Geografiska utgångspunkter	9
Säkerhetspolitiska utgångspunkter	10
Administrativa utgångspunkter	10
Del 1	11
Uppdraget	11
Inriktande planeringsförutsättningar	11
Kartlagda behov av gemensam planering	12
Det svensk-finska transportsamarbetet som föregångsmodell	13
Från bilateralt till nordiskt transportsamarbete	14
Fördelar med Nordic Transport Preparedness Cooperation	15
Gemensam behovsbild	15
Enhetlig input till Natos försvarsplanering	16
Mot ett utökat nordiskt samarbete inom försörjningsberedskap	16
Förslag på inriktning	17
Utveckling av sektoriella samarbetsstrukturer	17
Stärkta förutsättningar för djupare samarbete	18
Identifierade utmaningar	19
Del 2	21
Uppdraget	21
Avtal med Finland om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen	21
Nationell rättslig bedömning av artikel 2 och 3	21
WTO-rättslig bedömning	22
EU-rättslig bedömning	23
Aktuellt EU-rättsligt regelverk	23
Framväxande EU-rättsligt regelverk	23
EU-rättsliga utmaningar	24
Förslag på inriktning	25

Slutsatser

- Samarbetsstrukturen för det svensk-finska transportsamarbetet (FISE transportsamarbete), och sedermera, Nordic Transport Preparedness Cooperation (NTPC) bedöms utgöra ett bra exempel för hur gemensam planering inom området försörjningsberedskap kan initieras. MSB föreslår att beredskapssektorerna Energiförsörjning, Livsmedels- och dricksvattenförsörjning, Hälsa, vård och omsorg samt Industri, byggande och Handel, i den mån det är möjligt, anpassar samarbetsstrukturen till respektive sektors behov och befintliga forum. Berörda beredskapsmyndigheter bör ges riktade medel för att leda och samordna etablering av nordiska sektorsvisa samverkansstrukturer samt för att fördjupa och konsolidera arbetet.
- Ansvariga departement för beredskapssektorerna Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, Hälsa, vård och omsorg samt Industri, byggande och handel bör ge bemyndigande till beredskapsmyndigheter om att ingå samförståndsavtal och inleda gemensam planering inom området försörjningsberedskap med relevanta aktörer i Finland. Utifrån utvecklingen och framtida behov av utökad nordisk samverkan bör det övervägas att utvidga bemyndigandet till övriga nordiska länder.
- Ansvariga departement för dessa fyra beredskapssektorer bör ge riktade regeringsuppdrag till beredskapsmyndigheter att inleda gemensam planering med relevanta motparter i Finland inom området försörjningsberedskap. Riktade skrivningar i beredskapsmyndigheters regleringsbrev bör även tillkomma för att säkerställa förmågeutveckling över tid.
- MSB bör ges i uppdrag att för svenska beredskapsmyndigheters räkning teckna avtal gällande signalskydd och säkerhetsskydd med identifierad relevant motpart i Finland utifrån behovet av att initiera gemensam planering inom området försörjningsberedskap. Avtalet bör täcka informationsdelning upp till säkerhetsskyddsklass Begränsat hemlig. Uppdraget bör innefatta framtagandet av kryptoplan och utlåning av svensk signalskyddsutrustning med tillhörande utbildning. Utifrån utvecklingen och utökad nordisk samverkan bör det övervägas att över tid utvidga detta till övriga nordiska länder. MSB bör även ges i uppdrag att tillhandahålla lokaler och utrustning för delgivning av uppgifter upp till säkerhetsskyddsklass Hemlig utifrån berörda beredskapsmyndigheters behov. En sådan lösning bör däremot inte begränsas endast till området försörjningsberedskap, utan även omfatta andra samarbetsområden inom civilt försvar.

- MSB bör aktivt arbeta för att utveckla en gemensam förståelse för centrala planeringsprocesser och metoder mellan Sverige och Finland. Förståelse för respektive lands utgångspunkter och terminologi är en förutsättning för att i förlängningen kunna utveckla gemensamma ståndpunkter kring försörjningsberedskap.
- Nordic Security of Supply Network (NSSN) bör nyttjas för att, inom försörjningsberedskapen, analysera och identifiera gemensamma behov av åtgärder inom Norden. Nätverket bör även underlätta och stödja sektors-specifika initiativ för ett fördjupat nordiskt samarbete inom försörjningsberedskap. Samarbete bedöms uppnås bäst genom att etablera nordiska expertgrupper från myndigheter med nationellt samordningsansvar inom försörjningsberedskap. Expertgrupperna bör bedriva studier och utveckling av gemensamma analyser, metoder och processer.
- Det befintliga Krishandelsavtalet mellan Sverige och Finland från 1992 bör inte uppdateras utan ersättas med ett nytt avtal, som är förenligt med Sveriges och Finlands internationella handelsåtaganden och EU:s bestämmelser om den fria rörligheten på den inre marknaden. Ett sådant avtal skulle förstärka den svensk-finska avsiktsförklaringen från den 16 september 2024.
- Utifrån ett totalförsvarsperspektiv bör ett nytt avtal formuleras som en strävan att genom gemensamma ansträngningar redan under fredstid förebygga handelshinder och säkerställa att utrikeshandeln fortsätter så normalt som möjligt även under kris, höjd beredskap och krig. Ett sådant avtalet skulle sammanlänka försörjnings- och handelsfrågor på ett sätt som är förenliga med gällande internationell rätt genom att inte ta avstamp i ett ekonomiskt premierat handelsutbyte. Inriktningen motsvarar utformningen och innehållet i det norsk-finska avtalet från 2005 som uppdaterades i januari 2025.

Förord

Sveriges och Finlands gemensamma säkerhet och välbefinnande bygger på vår samlade förmåga att hantera störningar och avbrott i kritiska flöden av varor och tjänster under kris, höjd beredskap och krig. Det försämrade säkerhetsläget med ett pågående krig i Europa visar tydligt att en stark och uthållig försörjningsberedskap är avgörande för samhällets funktionalitet och befolkningens trygghet. Förmågan att säkerställa kritiska flöden av varor och tjänster är även en avgörande förutsättning för den militära mobiliteten och för att försvara Natos yttre gräns.

Rapporten redogör för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) slutsatser och förslag för hur Sverige och Finland, tillsammans med övriga nordiska länder, kan skapa rätt förutsättningar för att initiera gemensam planering inom området försörjningsberedskap och på så sätt fördjupa och vidareutveckla vårt gränsöverskridande samarbete.

Förslagen bygger vidare på erfarenheter från redan etablerade samarbeten, som Nordic Transport Preparedness Cooperation (NTPC), och föreslår ett nytt försörjningsberedskapsavtal mellan Sverige och Finland som är förenligt med dagens internationella handelsåtaganden och EU:s bestämmelser om den fria rörligheten på den inre marknaden. De förslag som presenteras syftar till att skapa en robust samarbetsstruktur som kompletterar Sveriges och Finlands EU- och Nato-medlemskap, och som ger oss förutsättningar att möta framtidens utmaningar tillsammans.

MSB önskar rikta ett stort tack till de beredskapsmyndigheter som har bidragit till arbetet med såväl intresse som engagemang. Genom gemensam planering, ökad samordning och långsiktiga avtal stärker vi totalförsvaret och ökar tryggheten för både Sverige och Finland.

Mikael Frisell
GD MSB

Inledning

Regeringsuppdraget

Regeringen gav den 16 april 2025 MSB i uppdrag att utifrån det samarbete som redan finns etablerat mellan Sverige och Finland inleda förberedelser för en gemensam planering inom området försörjningsberedskap. Regeringsuppdraget inkluderade även en översyn av krishandelsavtalet samt möjligheten att stärka och utvidga samarbetet kring försörjningsberedskap med övriga nordiska länder.

MSB ska vid genomförandet av uppdraget samverka med sektorsansvariga myndigheter och berörda beredskapsmyndigheter¹ samt Försvarsmakten. Särskild samverkan har upprättats med Kommerskollegium, Trafikverket, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Socialstyrelsen, Energimyndigheten och Tillväxtverket. Planerade förutsättningskapande åtgärder ska även samordnas inom ramen för den planeringsprocess för förmågeutveckling som MSB håller samman. MSB ska redovisa uppdraget senast den 1 november 2025.

Arbetet med uppdraget har genomförts av projektledare Carl Rådestad. Projektmedlemmar inom MSB har varit Malin Bristow, Hanna Waerland-Fager och Katarina Hellner. Från Kommerskollegium har Kim Larsson ingått som projektmedlem.

Tolkning och avgränsning av uppdraget

MSB har avgränsat uppdraget till att lyfta fram de övergripande förutsättningskapande åtgärder som behöver komma till stånd för att kunna initiera gemensam planering mellan Sverige och Finland. Rapporten är även avgränsad till försörjningsberedskap och omfattar därmed inte andra angränsande beredskapsområden som till exempel befolkningsskydd eller massevakuerings.

En viktig tolkning av regeringsuppdraget är dimensioneringen inför höjd beredskap och krig, då försörjningsberedskap i Sverige utgör en del av det civila försvaret. Mot denna bakgrund fokuserar rapportens utgångspunkter och förslag i första hand på behov för såväl förberedande planering som förmågeskapande planering inför krigsfara eller krig, där Natos kollektiva försvar aktiveras genom ett Artikel 5-scenario.

Not 1. När regeringsuppdraget förmedlades hade Kommerskollegium och Sveriges geologiska undersökning ännu inte blivit utpekade till beredskapsmyndigheter.

Det nordiska transportsamarbetet NTPC lyfts fram som en modell i medvetenhet om att det i första hand är ett samarbete mellan myndigheter, även om det under hösten 2026 kommer inledas ett arbete för att koppla in näringslivet. Det är viktigt att vara medveten om detta eftersom en ändamålsenlig privat-offentliga samverkan är en förutsättning för både nationell och gränsöverskridande försörjningsberedskap.

Skrivningen i regeringsuppdraget att identifierade förslag ska samordnas inom ramen för MSB:s planeringsprocess har tolkats innefatta den nationella förmågeplaneringen samt det pågående arbetet med att utveckla nationell civil förberedande planering. Samordning av förmågeplanering på nationell nivå berörs indirekt. Utfallet av berörda beredskapsmyndigheters samarbete med Finland bör landa i behov av åtgärder inom ramen för deras egen förmågeplanering för sektorn, som i sin tur ska tas upp inom ramen för den nationella processen.

Disposition och ansvarsfördelning i uppdraget

I del 1 av rapporten presenteras förslag på förutsättningskapande åtgärder som bedöms vara nödvändiga för att inleda gemensam planering inom området försörjningsberedskap med Finland samt stärka och utvidga samarbetet med övriga nordiska länder.

I del 2 av rapporten presenteras en rättslig översyn av krishandelsavtalet framtagen i samverkan med Kommerskollegium, inklusive förslag som kan utgöra underlag inför eventuella förhandlingar om ett nytt avtal.

Kvalitetssäkring och förankring

Framtagandet av förslagen har skett genom löpande samverkan med berörda beredskapsmyndigheter. En workshop har genomförts med syftet att förankra behovet av och förutsättningar för gemensam planering med Finland (se bild 1).

MSB har även deltagit i en nordisk civil-militär spelövning med syftet att testa och ytterligare utveckla Nordic Support Network och den militära rörligheten inom Norden. Utöver Sveriges, Finlands och Norges försvarsmakter deltog civila transport- och infrastrukturmyndigheter inom NTPC, finska Försörjningsberedskapscentralen (NESA) och norska Tolletaten. Under övningen observerades försvarsmakternas behov av gemensam planering i en civil kontext och förutsättningarna för samordning med NTPC.

Utgångspunkter

Försörjningsberedskap är den verksamhet som syftar till att i kris och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga.

Planeringen för försörjningsberedskap behöver utgå från relevanta lagar och förordningar, regeringens inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret samt Försvarmaktens och MSB:s gemensamma antaganden för totalförsvarsplaneringen. Näringslivets roll genom privat-offentlig samverkan är central i arbetet med försörjningsberedskap.

Förmågan att initiera gemensam planering inom försörjningsberedskap vilar på tre grundläggande förutsättningar: en gemensamt överenskommen målinriktning (strategi); tydligt definierade roller (struktur); samt ömsesidig tillgång till information (tekniska system för delning av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter). Utan dessa förutsättningar på plats försvåras identifieringen av gemensamma behov och dimensionering av relevanta åtgärder som t.ex. beredskapslagring, produktionsomställning eller att operativt samordna resurser mellan olika aktörer och länder.

Geografiska utgångspunkter

Sveriges och Finlands ekonomier, näringsliv och handelsutbyte är starkt sammankopplade. Båda våra länder är beroende av fungerade transporter och handelsflöden via Östersjön och många svenska och finländska företag har antingen verksamhet i båda länderna eller en delad ägarstruktur. Avskurna sjötransportrutter i Östersjön förväntas ha stor inverkan på folkförsörjningen och transportlogistiken inom Sverige och mellan våra länder. Upp till 95% (i tonnage)² av Finlands import och export transporteras till sjöss. Det är således avgörande att sjötransporterna till och från Finland i största möjliga utsträckning kan bibehållas.

Sverige har, tillsammans med övriga nordiska länder, en viktig roll i försörjningen av Finland. Det bilaterala samarbetet mellan Sverige och Finland har en särställning, och gränsregionerna i Västsverige, Skåne och norra Sverige är särskilt prioriterade utifrån sin geografiska placering och betydelsen av fungerande flöden av kritiska varor och tjänster. Samarbetet mellan berörda beredskapssektorer och gränsregioner behöver därför intensifieras, såväl strategiskt som operativt.

Not 2. "Internationell transport från Finland", Traficom, 2024-12-12, <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/suomen-ulkomaankuljetukset> (Hämtningsdatum 2025-10-02).

Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Sverige, Norge och Finland binds samman på Nordkalotten, där Natos logistikförsörjning ska stödja en front på cirka 130 mil i öst. Utifrån Natos nya regionala försvarsplanering och etableringen av en militär transportkorridor genom norra Norge, Sverige och Finland uppfattas Norden som en sammanhängande strategisk region. Det är avgörande för både Sveriges och hela Natos avskräckningsförmåga att upprätthålla väst-östliga förbindelser – via västkusten och Göteborg, via Osloområdet och västra Svealand samt via de norska hamnarna i Trondheim och Narvik till Jämtland och Norrbotten.

Upprätthållandet av kritiska flöden är en central förutsättning för den militära mobiliteten och Natos möjligheter att bedriva militära operationer i Norden. Detta medför att svenska myndigheter, och samhället i stort, behöver vidta åtgärder och genomföra aktiviteter som ökar Sveriges förmåga att bidra till Natos kärnuppgifter. Sammantaget är följande tre utgångspunkter viktiga för vår nationella totalförsvarsplanering:

1. *Försvaret av Natos yttre gräns istället för enbart svenskt territorium*
2. *Förmågan att kunna verka här och nu för att agera avskräckande redan i fredstid*
3. *Sveriges roll och uppgift som baserings- och transitområde.*

Utgångspunkterna kräver att förutsättningarna för värdlandsstöd och sammanhängande logistik- och underhållsresurser utvecklas i nära samarbete med Finland och våra nordiska grannländer. Värdlandsstödet måste ses som en integrerad del i en övergripande nationell logistikmodell där myndigheter, regioner, kommuner och näringsliv inkluderas i den gemensamma planeringen. Utöver värdlandsstöd ska även civilbefolkningen försörjas, industrins tillgång till importerade insatsvaror säkerställas och utrikeshandeln upprätthållas. Goda förutsättningar för gemensam planering inom området försörjningsberedskap med Finland och ett utökat nordiskt samarbete ses därför som en central del av Natos avskräckningsförmåga.

Administrativa utgångspunkter

Samarbetsstrukturerna för gemensam planering inom försörjningsberedskap bör byggas ut från befintliga forum och ramverk, i den mån det är möjligt. Det existerar redan ett flertal gränsöverskridande samarbetsstrukturer inom beredskapsområdet. Få av dessa har däremot utvecklats med höjd beredskap och krig som dimensionerande utgångspunkt. Beredskapsforum inom energisektorn, såsom NordBER eller inom sektorn Hälsa, vård och omsorg, såsom Svalbardgruppen, har i regel uppstått ur ett behov av att koordinera för fredstida kriser.

Forum och ramverk behöver även anpassas till olikheterna mellan Sverige och Finland avseende förvaltnings- och myndighetsstrukturer. I Finland ligger ansvaret att utveckla försörjningsberedskapen sektoriellt hos ministerierna, det vill säga på departementsnivå. De andra nordiska länderna har också egna utgångspunkter, organisation och ansvarsfördelningar för beredskap. Om mandat och lagstiftning inte identifierar lämpliga motparter kan det försvåra finansiering över tid vilket även påverkar förutsättningar att omsätta strategiska beslut till genomförandet av operativt förmågehöjande åtgärder.

Del 1

Uppdraget

Uppdraget har varit att, utifrån det samarbete som redan finns etablerat mellan Sverige och Finland, inleda förberedelser för en gemensam planering inom området försörjningsberedskap samt se över möjligheten att stärka och utvidga samarbetet med övriga nordiska länder.

Inriktande planeringsförutsättningar

I enlighet med uppdraget ska planerade förutsättningskapande åtgärder samordnas inom ramen för den planeringsprocess för förmågeutveckling för det civila försvaret som MSB håller samman. En central utgångspunkt för detta är MSB:s föreskrifter och allmänna råd om myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap (MSBFS 2025:4) där MSB definierar de planeringsformer som ska användas i det civila försvaret och deras övergripande innebörd.

Planeringsformerna är en anpassning till svenskt civilt sammanhang av begrepp som återfinns dels i Försvarsmaktens planeringsdoktrin, som beskrivs i publikationen *Svensk planerings- och ledningsmetod*³, och dels i *Natos Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations* (AJP-5)⁴. De har utvecklats med anledning av den återupptagna totalförsvarsplaneringen och uppkomna behov av att samordna både förutsättningar för och genomförande av planeringen. I MSB:s *Planeringsformer inom det civila försvaret* beskrivs vilka effekter som ska uppnås med förberedande planering och responsplanering (planering för att använda förmåga) respektive förmågeplanering (planering för att skapa förmåga) samt vikten av att strukturera och samordna planeringen. De olika planeringsformerna kopplas sedan samman med de faktiska planeringsprocesser som är etablerade eller under utveckling.

I Sverige har en process för nationell förmågeplanering nyligen etablerats. Processen skapar förutsättningar för den övergripande samordningen mellan sektorsansvariga myndigheter och civilområden. Däremot finns det i dagsläget inte någon samlad och prövad process för samtliga planeringsformer. Inom MSB pågår just nu ett projekt med syftet att ge förslag på hur en nationell aktörsgemensam förberedande planering kan bedrivas. Projektet pågår till december 2025 och har två inriktande frågeställningar; Hur bör process och former se ut för att uppnå förutsedd effekt av planeringen, och; Hur kan överlapp och suboptimeringar minskas mellan olika aktörers förberedande planering genom en nationell process.

Not 3. Försvarsmakten 2017. Svensk planerings- och ledningsmetod. SPL 2017.

Not 4. North Atlantic Treaty Organization 2019. Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations. Nato Standard. AJP-5. Edition A, version 2.

Oavsett om det gäller förberedande planering för att hantera inträffade händelser, förmågeplanering för att på kort till medellång sikt (1–10 år framåt) planlägga eller långsiktig förmågeutveckling genom analyser och framtidsstudier föreligger behov av att utveckla en samsyn kring nationella planeringsformer och terminologi mellan Sverige och Finland. Förståelse för respektive lands utgångspunkter och terminologi är en förutsättning för att i förlängningen kunna utveckla gemensamma ståndpunkter kring försörjningsberedskap.

Kartlagda behov av gemensam planering

Som en del av regeringsuppdraget genomfördes en översiktlig kartläggning och en workshop den 8 september. Respektive deltagande myndighet ombads göra en självuppskattning för vilken nivå av samarbete som har utvecklats med deras finska motparter.

Figur 1. Resultat av översiktlig kartläggning



(Källa: workshop 8/9 2025)

Samverkan kännetecknas av etablering av kontaktytor samt sporadisk delning av öppen information ad-hoc mellan personal. Samordning kännetecknas i regel av att aktörer utöver sporadisk informationsdelning därtill hittar gemensamma lösningar med en viss grad av arbetsfördelning mellan aktörerna. Samarbete kännetecknas av ett ännu djupare lager av och mer frekvent informationsdelning samt gemensam planering och strategiutveckling för att skapa gemensamma analyser som i sin tur påverkar beslutsfattande kring prioriterings- och investeringsbehov. Djupare nivåer av förtroende genom etablerade arbetsformer och tekniska system för att dela

säkerhetskyddsklassificerade uppgifter krävs för detta. Det är viktigt att notera att beskrivningarna utgör idealtyper, vilket innebär att det finns många aktiviteter som inte praktiskt faller inom en exakt nivå, utan befinner sig mittemellan.

Deltagande beredskapsmyndigheter ombads även inkomma med svar på hur deras befintliga samarbeten kan fördjupas med Finland, men även med övriga nordiska länder. Svaren visar att samtliga myndigheter ställer sig positivt till ett utökat samarbete. Redan idag förekommer olika typer av samverkansformer på olika administrativa nivåer mellan myndigheterna och deras finska motparter, men dessa kan och bör fördjupas ytterligare enligt myndigheterna. Utvecklingsområden som tas upp rör exempelvis framtagandet av gemensamma nordiska strategier och tydliga roll- och ansvarsfördelningar, ökad förmåga till informationsdelning och kunskapsutbyte, gemensam utbildning- och övningsverksamhet samt fler konkreta projekt med tidsatta målsättningar gällande till exempel avtal, upphandling och privat-offentlig samverkan.

Flera av de tillfrågade myndigheterna förordar ett ökat samarbete inom ramen för EU och Nato. Många uttrycker även en vilja till informationsutbyte mellan beredskapssektorerna för att lära av de som kommit längre i sitt samarbete med sina finska motsvarigheter. Här nämns särskilt FISE transportsamarbetet och NTPC som en föregångsmodell för hur det svensk-finska, och i förlängningen nordiska, samarbetet kan fördjupas.

Under workshopen lyftes även oklarheter avseende det nationella ansvaret för gränsöverskridande samarbeten och hur detta ska samordnas med andra myndigheter och privat sektor. Ett starkt behov av tydligare inriktning, uppdrag och mandat från regeringen för gränsöverskridande samarbete, särskilt med Finland men även inom hela Norden, efterfrågades.

Vidare bedömdes juridiska, ekonomiska och organisatoriska hinder begränsa den fortsatta utvecklingen av befintliga samverkansformer. En identifierad förutsättning för att inleda gemensam planering med Finland inom området försörjningsberedskap, samt för att stärka och utvidga det nordiska samarbetet, är att inom respektive sektor sammanlänka och nyttja de olika förberedande och förmågerelaterade arbeten och forum som redan är etablerade eller är på gång att etableras. Det finns även en utbredd samsyn kring behovet att förenkla tekniska och juridiska sambandslösningar med Finland och inom hela Norden. Kommunikationsförmåga, informationsdelning och gemensamma övningar lyftes som avgörande faktorer för att stärka samarbetet. MSB förväntas ta en tydligare styrande roll avseende detta.

Det svensk-finska transportsamarbetet som föregångsmodell

Regeringen gav 2019 Trafikverket ett bemyndigande att ingå ett samförståndsavtal (MoU) med finska myndigheter om beredskapssamarbete inom transportområdet. Samarbetet gick under namnet ”Finsk-svensk samverkan i transportberedskap” (FISE transportsamarbete) och övergripande plan för samarbetet och arbetsordningen togs fram.

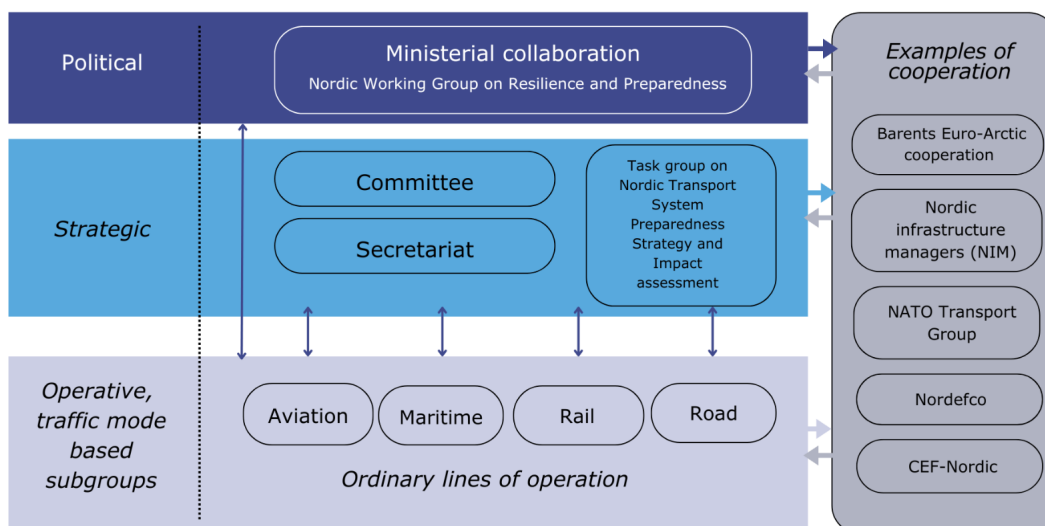
Inledningsvis låg fokus på att utveckla former för informationsdelning utifrån det generella säkerhetsskyddsavtalet mellan Danmark, Finland, Island och Norge om utbyte av säkerhetsskyddsklassad information från 2013. Ett Technical Arrangement (avtal) med tillhörande kryptoplan i samråd med Försvarsmakten och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) upprättades för säkerhetsskyddsklass Begränsat hemlig. Sedan 2023 har fokus legat på att stärka lägesbildsutbytet och expandera samverkan med försvarsmakterna och berörda beredskapsmyndigheter.

Utifrån Trafikverkets erfarenheter är etableringen av tekniska sambandslösningar och kryptoplaner med andra länder en komplex process utifrån ett legalt och styrningsmässigt perspektiv där flertalet myndigheter ingår i beslutskedjan. Olika synsätt mellan länderna och brist på expertstöd med erfarenheter av internationellt säkerhetsskydd och signalskydd utgör även utmaningar för att upprätta en tydlig målbild och fastställa nivån för informationsutbytet. Lokaler med en adekvat skyddsnivå liksom bristande tillgång till signalskyddsutrustning bedöms även utgöra en bristvara för att upprätta ändamålsenliga sambandslösningar.

Från bilateralt till nordiskt transportsamarbete

Den 19 december 2024 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att utöka samverkan till övriga nordiska länder (Norge, Danmark och Island). Samarbetet går under namnet Nordic Transport Preparedness Cooperation. En särskild arbetsgrupp inrättades för att strukturera och effektivisera arbetssätt för utvidgad samverkan utifrån tre nivåer: politisk (ministeriegrupp), strategisk (kommitté och sekretariat) samt operativ (trafikslagsbaserade arbetsgrupper).

Figur 2. NTPC-strukturen



(Källa: Trafikverket)

MSB och Försvarsmakten samt deras nordiska motsvarigheter är adjungerade in i NTPC och deltar utan att ha signerat MoU. Motsvarande Technical arrangement och kryptoplan som upprättades för FISE transportsamarbetet håller för närvarande på att tas fram mellan Sverige, Finland, Norge, Danmark och Island inom ramen för NTPC.

Tiden för övergången från FISE till NTPC bedöms av Trafikverket till ca 1 år och 8 månader med anledning av upplevda otydligheter avseende legala och resursmässiga förutsättningar. Uppbyggnadsarbetet finansierades delvis av anslag 2:4 Krisberedskap men löpande kostnader sker i huvudsak genom respektive myndighets budget.

Fördelar med Nordic Transport Preparedness Cooperation

NTPC anses vara en etablerad samarbetsstruktur med en överenskommen mötes- och arbetsformer samt en gemensam verksamhetsplanering utifrån vilken aktiviteter identifieras, genomförs och följs upp. MSB vill likväl betona att fortsatta utvecklingsbehov föreligger och att samarbetsstrukturen behöver anpassas utifrån olika beredskapssektors särskilda behov.

Indelningen i en politisk, strategisk och operativ nivå har skapat goda förutsättningar för att identifiera gemensamma behov genom tydligt definierade roller och arbetsbeskrivningar. Framtagandet av en gemensam nordisk beredskapsstrategi har medfört bättre koordinerad planering av åtgärder. Ministeriegruppen inom NTPC arbetar för närvarande med att formulera ett ”politiskt lager” för arbetet och på så sätt skapa rätt förutsättningar för att strategin ska resultera i riktad finansiering utifrån gemensamma målinriktningar och politiska prioriteringar. De tekniska sambandslösningar som utvecklats inom FISE transportsamarbete och NTPC är i sin tur avgörande för att kunna bedriva gemensam planering genom delningen av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter mellan länderna.

Gemensam behovsbild

Inom NTPC samlas transportmyndigheter med liknande ansvar och mandat i de nordiska länderna regelbundet och efterhand har goda kontaktnät och kontaktnät etablerats. En bidragande orsak till detta är kontinuiteten av deltagare och en tät mötesfrekvens. Det har resulterat i goda förutsättningar att lyfta gemensamma behov och utmaningar för att skapa en gemensam nordisk samsyn kring beredskapsfrågor inom transportområdet. Över tid har strukturen inneburit att respektive land i större grad kunnat koordinera aktiviteter inom och mellan flertalet olika samarbetsforum och kontaktytor, för att på ett mer systematiskt sätt identifiera gränsöverskridande behov som kräver en annan form av beredning och beslut än nationella åtgärder. Nuvarande inriktning från ministeriearbetsgruppen är, utöver utvecklingen av en nordisk strategi, att fokusera särskilt på leveranser med korta tidsperspektiv och konkreta infrastrukturella åtgärder för utveckling av beredskapsförmågan i transportsystemet.

Gemensamma arbetssätt och rutiner för att koordinera EU-aktiviteter eller bereda förslag och ansökningar för EU- och Nato-finansiering håller även på att utvecklas inom NTPC. Exempelvis kopplat till EU:s beredskapsplan för transportsektorn där det ingår att utveckla kanaler för att dela transportuppgifter och kommunicera på ett säkert och effektivt sätt mellan medlemsländerna och EU-institutionerna.

Enhetlig input till Natos försvarsplanering

Utifrån ett Nato-perspektiv uppfattas Norge, Sverige och Finland som ett sammanhängande geografiskt område. Det civila försvaret måste kunna stödja detta perspektiv. Genom ett uttalat fokus på perspektivet höjd beredskap och krig utgör NTPC en bra plattform och kontaktyta för samarbetet inom Nordic Defence Cooperation (Nordefco) inom ramen för Natos försvarsplanering. Under övningen NORSU25 i september 2025 uppskattade de svenska, finska och norska försvarsmakterna möjligheten för det militära perspektivet att omhändertas inom ramen för utvecklingen av NTPC:s nordiska beredskapsstrategi. Likaså uppskattades möjligheten att inhämta de civila myndigheternas perspektiv kopplat till militär rörlighet och världsstödd för den nordiska militära transportkorridoren genom norra Norge, Sverige och Finland. Förutsättningarna för detta koordinerade utbyte av information och perspektiv hade inte varit lika goda enligt försvarsmakterna utan den upparbetade systematik i samarbetsstrukturen som utvecklats först inom FISE transportsamarbetet och sedan inom NTPC.

De nordiska ländernas representanter i Nato Transport Group och tillhörande undergrupper inom Resilienskommittén nyttjar även NTPC för att inhämta och utbyta information om transportfrågor för en ökad samordning inom Norden. Inom ramen för samarbetet har också olika gemensamma övningar avhandlats, varvid exempelvis upplägg och deltagande har presenterats och diskuterats. Sedan Sveriges Nato-inträde ger detta myndigheterna inom NTPC ett bra utgångsläge för en gemensam och sammanhängande planering i hela Norden och på sikt även med Baltikum.

Mot ett utökat nordiskt samarbete inom försörjningsberedskap

Försörjningsberedskap är en omfattande säkerhetsfråga som överskrider nationella gränser. Utöver sektoriella strukturer för gemensam planering finns det betydande möjligheter att arbeta tillsammans för att främja utvecklingen av Nordens samlade försörjningsberedskap.

Upprättandet av ett nätverk för försörjningsberedskap (Nordic Security of Supply Network, NSSN) föreslogs 2023 av Finlands statsminister, Petteri Orpo, för sina statsministerkollegor i det Nordiska ministerrådet. Under hösten 2024 arrangerades ett första nordiskt möte inom området försörjningsberedskap mellan ansvariga departement och myndigheter i Köpenhamn. Där enades de nordiska länderna om vikten av att fortsätta anordna ett årligt *Nordic Summit* inom den nordiska försörjningsberedskapskretsen samt att ge nätverket en mer permanent struktur bestående av arbetsgrupper. I juni 2025 samlade NESAs 50 deltagare från Sverige, Finland,

Norge, Danmark, Färöarna och Grönland för Nordic Summit i Helsingfors. Syftet var att komma överens om *Terms of Reference* för nätverket med fokus på organisatoriska principer och relevanta ämnesområden för nätverkets arbetsgrupper.

Försörjningsproblem som berör flera länder berör ofta också flera beredkapssektorer. Ett övergripande nätverk som NSSN, med sitt årliga mötes forum, kan identifiera problem och förmågegap samt uppmärksamma och stödja sektoriella initiativ. En permanent organisation kan möjliggöra kommunikation mot den politiska nivån och mot beredkapssektorerna på liknande sätt som NTPC möjliggör kommunikation om sektoriella försörjningsberedkapsfrågor mot den politiska nivån och andra gränsöverskridande forum.

EU arbetar alltmer med försörjningsberedkapsfrågor, bland annat genom olika EU-förordningar och strategier men också exempelvis EU:s livsmedelsberedskapsmekanism. MSB rekommenderar därför att arbetet inom NSSN samordnas med det som pågår inom EU för att undvika etableringen av nya arbetsgrupper och forum som redan finns i andra internationella sammanhang.

Förslag på inriktning

Utveckling av sektoriella samarbetsstrukturer

Utifrån en gemensamt överenskommen nordisk beredkapsstrategi, tydlig struktur och väl definierade roller samt tekniska system för delning av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter gör MSB bedömningen att samarbetsstrukturen inom NTPC bör, i den mån det är möjligt, anpassas till följande fyra beredkapssektorer:

- Energiförsörjning
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten
- Hälsa, vård och omsorg
- Industri, byggande och handel

Dessa beredkapssektorer bedöms inledningsvis vara av störst relevans för att initiera gemensam planering inom försörjningsberedskap med Finland, och i förlängningen med övriga nordiska länder. Detta på grund av behovet av gemensam planering i form av infrastrukturinvesteringar, gränsöverskridande privat-offentlig samverkan, beredskapslagring och civil-militär samordning för militär mobilitet och värdlandsstöd. Även fast behovet av gemensam planering inte bedöms vara lika angeläget inledningsvis inom övriga beredkapssektorer kommer formerna för dessa också behöva utvecklas över tid, exempelvis inom beredkapssektorerna Elektroniska kommunikationer och post samt Finansiella tjänster.

Olika beredkapssektorer och beredkapsmyndigheter kommer ha olika behov av gemensam planering inom området försörjningsberedskap med Finland beroende på vilken typ av verksamhet de bedriver och vilken planeringskultur som organisationen är präglad av. NTPC-samarbetsstrukturen behöver därför anpassas till sektoriella omständigheter och behov, och inte kopieras som sådan. En utveckling av befintliga forum bör prioriteras över att bygga nya. Strukturer som kan omfatta svenskt-finsk såväl som ett utökat nordiskt samarbete bör prioriteras, till exempel i skilda arbetsgrupper, istället för att upprätthålla parallella strukturer.

Gällande behovet av att anpassa NTPC-samarbetsstrukturen till andra beredskapssektorer är det viktigt att konstatera att försörjningsberedskap endast är ett av flera områdena som hanteras inom dess verksamhet. Det centrala att ta med sig från FISE transportsamarbetet och NTPC:s erfarenheter är det vertikala sammanlänkandet av operativt samarbete mot den politiska nivån, samt det horisontella sammanlänkandet av den egna sektorns gränsöverskridande beredskapsarbete med andra beredskapssektorer liknande samarbetsforum.

Samtliga beredskapsmyndigheter inom de utpekade beredskapssektorerna bör ges riktade medel för ledningen och samordningen att etablera svensk-finska och nordiska sektorsvisa samarbetsstrukturer samt för att fördjupa och konsolidera redan pågående arbeten. Riktade medel bör även ges till beredskapsmyndigheter inklusive den högre regionala nivån som kan komma att få merkostnader med anledning av ökade samverkansbehov och aktiviteter i sammanhanget. Trafikverket bör dessutom tilldelas riktade medel för eventuella stödjande utvecklingsinsatser gentemot de beredskapssektorer som önskar stöd i utvecklingsarbetet samt för fortsatt konsolidering och utveckling inom NTPC.

Stärkta förutsättningar för djupare samarbete

För att få framdrift i utvecklingen av samarbetet med Finland bör ansvariga departement för de fyra beredskapssektorerna ge bemyndiganden till beredskapsmyndigheterna om att ingå samförståndsavtal med Finland för att inleda gemensam planering inom området försörjningsberedskap. Ansvariga departement för dessa fyra beredskapssektorer bör ge riktade regeringsuppdrag till beredskapsmyndigheterna för att inleda arbetet samt ge riktade skrivningar i beredskapsmyndigheters regleringsbrev för att säkerställa förmågeutveckling över tid. Utifrån utvecklingen och framtida behov av nordisk samverkan bör det övervägas att utvidga bemyndigandet till övriga nordiska länder.

Bemyndiganden och uppdrag bör lägga särskild tonvikt vid samarbetets syfte eftersom olika länders förvaltnings- och myndighetsstrukturer skiljer sig från varandra. I Finland ligger exempelvis det sektorsvisa ansvaret att utveckla försörjningsberedskapen hos ministerierna. Det är även viktigt att beakta att nya internationella avtal inom området försörjningsberedskap kan tillkomma, både inom det svensk-finska och det nordiska samarbetet. Förnyandet av det svensk-finska handelsavtalet behandlas mer utförligt i del 2.

Gällande NSSN anser MSB att nätverket bör nyttjas för att bilda en uppfattning om gemensamma behov av åtgärder inom Norden. Nätverket bör även stödja sektorsspecifika initiativ för ett fördjupat nordiskt samarbete inom försörjningsberedskap. Samarbetet bedöms bäst främjas genom etableringen av nordiska expertgrupper från myndigheter med nationellt samordningsansvar inom försörjningsberedskap. Exempel på relevanta områden är nationella planeringsformer, strategisk analys, situationsförståelse/lägesbilder, framtidsstudier och former för privat-offentlig samverkan. Dessa arbetsgrupper bör syfta till att utveckla rekommendationer för en ökad samordning av metodologi och processer mellan de nordiska länderna. Sverige står värd för nästa *Nordic Summit* 2026 och har goda förutsättningar att inrikta nätverkets framtida roll.

Identifierade utmaningar

De identifierade utmaningarna är i huvudsak tre: Administrativa kostnader; inkluderande av privat sektor, samt; Bristande förutsättningar för informationsdelning.

Administrativa kostnader

Etableringen av samarbetsstrukturer och utveckling av befintliga samarbetsformer och relationer för att upprätta en gemensam planering inom området försörjningsberedskap, som dessutom ska fyllas med verksamhetsmässigt relevant innehåll, kräver goda administrativa och organisatoriska förutsättningar. Tillgång till administrativ kapacitet för effektivitet, säkerhet och tempo bör inte underskattas. Finansiellt riktat utvecklingsstöd är en utmärkt grund för såväl etablering som fortsatt utveckling. Samarbetsstrukturen behöver anpassas för att möjliggöra att befintliga sektoriella kontaktytor och forum, oavsett om de sker i en bilateral eller nordisk kontext, inordnas på ett resurseffektivt sätt. Om samförståndsavtal skrivs mellan fel parter finns också risken att arbetet tar upp administrativ kapacitet från konkret samarbete. I mån av möjlighet bör sektoriella samförståndsavtal mellan Sverige och Finland vara så lika varandra som möjligt.

Inkluderande av privat sektor

Etableringen av samarbetsstrukturer och utveckling av befintliga samarbetsformer behöver ske på ett sätt som maximerar förutsättningarna för privat-offentlig samverkan. Detta behövs för att säkerställa tillräckligt mervärde för den privata sektorn att delta. Bland annat behöver hänsyn tas till skillnaderna i hur privat-offentlig samverkan bedrivs i Sveriges sektors-drivna privat-offentliga samverkansforum gentemot Finlands nätverksmodell som drivs av NESAs.

Genom detta kan samarbetsstrukturerna bland annat fungera som en ingångsport för branschorganisationer och privata aktörer som behöver lösa gränsöverskridande problem. Ett konkret exempel från beredskapssektorn Transporter är lösandet av gränshinder mellan EU- och ETA-länder. Det bör som en konkret åtgärd avseende den privata sektorns involvering även övervägas tvärsektoriella aktörsanalyser då näringslivets kapacitet och behov ofta påverkar flera beredskapssektorer samtidigt. Ytterligare en konkret åtgärd vore att initiera och föreslå en översyn av upphandlingslagstiftningen ur ett beredskapsperspektiv. Även frågan om hur myndigheterna betraktar och omhändertar eventuell affärssekretess i inhämtandet av underlag från näringslivet behöver belysas och förutsättningarna för detta bör utvecklas i en nordisk kontext.

Under hösten 2026 kommer myndigheterna inom NTPC att diskutera hur privat-offentlig samverkan bör bedrivas i en nordisk kontext och hur respektive lands struktur för privat-offentlig samverkan kan nyttjas inom NTPC-samarbetet.

Bristande förutsättningar för informationsdelning

Upprättandet av tekniska och juridiska förutsättningar för att dela säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter utgör en grundläggande förutsättning för att utveckla och fördjupa det bilaterala samarbetet. Inom FISE transportsamarbetet uppfattades det generella säkerhetsskyddsavtalet från 2013 som aningen otidsenligt och i behov av

uppdatering. Det tecknades innan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, Sveriges och Finlands Nato-medlemskap, Sveriges nya säkerhetsskyddslag och det senaste årtiondenas teknologiska framsteg och ökade digitalisering av våra samhällen.

Givet komplexiteten i att etablera sambandsslösningar och kryptoplaner utomlands bör MSB, som nationell samordnare inom försörjningsberedskap, ges i uppdrag att för svenska beredskapsmyndigheters räkning teckna avtal gällande signalskydd och säkerhetsskydd (Technical Arrangement) med identifierad relevant motpart i Finland. En sådan lösning bör däremot inte begränsas endast till området försörjningsberedskap, utan även omfatta andra samarbetsområden inom civilt försvar.

Ett avtal om signalskydd och säkerhetsskydd bör täcka informationsdelning upp till säkerhetsskyddsklass Begränsat hemlig. Uppdraget bör innefatta framtagandet av kryptoplan och utlåning av svensk signalskyddsutrustning med tillhörande utbildning. Utifrån utvecklingen och utökad nordisk samverkan bör det övervägas att över tid utvidga detta till övriga nordiska länder. MSB bör även ges i uppdrag att tillhandahålla lokaler och utrustning för delgivning av uppgifter som omfattas av säkerhetsskyddsklass Hemlig utifrån berörda beredskapsmyndigheters behov. En sådan centraliserad lösning skulle undanröja ett återkommande hinder att gå från diskussionen om tekniska och juridiska utmaningar till att konkretisera samarbetets innehåll.

MSB önskar lyfta behovet av en fördjupad konsekvensanalys kopplat till förslaget för att närmre kunna utreda dess genomförbarhet. I konsekvensanalysen behöver relevanta myndigheter delta.

Del 2

Uppdraget

Uppdraget har varit att analysera om det finns behov av att krishandelsavtalet uppdateras och i förekommande fall lämna förslag till ändringar som kan utgöra underlag inför eventuella kommande förhandlingar av ett nytt avtal.

Avdelningen för försörjningsberedskap och Avdelningen för juridik och säkerhet på MSB har med stöd av Kommerskollegium utrett denna fråga.

Avtal med Finland om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen

Avtal med Finland om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen, SÖ 1992:73, (hädanefter avtalet) undertecknades den 10 november 1992 och består av sju artiklar. Huvuddelen av avtalet består av bestämmelser som inte är förpliktande utan mer har karaktären av viljeinriktningar. Enligt avtalets artikel 1 åtar sig respektive land att vidta åtgärder för att säkerställa varuutbyte av ett antal uppräknade varor under internationella krislägen. Handeln ska som huvudregel äga rum mellan de parter som vanligtvis handlar med varorna och handeln ska även i krislägen i största möjliga utsträckning ske på kommersiella villkor. Parterna åtar sig även att inte införa olika åtgärder som försvårar handeln mellan länderna i krislägen. Vilka varor som ska omfattas av avtalet bestäms av en kommitté med representanter från respektive part.

Beträffande de varor som avtalet omfattar framgår av artikel 2 att respektive land har åtagit sig att arbeta för att nödvändiga förberedelser görs av berörda företag. Som ett led i att säkerställa den förpliktelsen framgår av artikel 3 att berörda företag ska registreras som K-företag i Sverige och som P-företag i Finland.

Avtalet tecknades innan Sverige och Finland blev medlemmar i EU och i Nato. Det finns därför skäl att göra en rättslig översyn av avtalet i sin nuvarande form för att se om det är möjligt att tillämpas mot bakgrund av EU-inträdet och nationell lagstiftning. Analysen fokuserar här på EU:s lagstiftning på området för den inre marknaden. Eventuella förändringar i nationell finsk rätt har inte tagits i beaktande eller undersökts inom ramen för detta regeringsuppdrag.

Nationell rättslig bedömning av artikel 2 och 3

De artiklar som, ur rättslig synvinkel, är mest intressanta är artiklarna 2 och 3. I artikel 2 lyder sista meningen: *"Parterna förklarar sig vilja arbeta för ett erforderliga förberedelser görs av berörda företag."*

Av skrivningen *"vilja arbeta för"* framgår att någon bindande förpliktelse inte följer av artikeltexten. Av allmänna avtalsrättsliga principer följer dock att parterna ska agera lojalt i förhållande till avtalet och att parterna bör agera för att de berörda företagen i sin tur ska vidta erforderliga åtgärder.

Vad gäller möjligheten för Sverige att vidta åtgärder i enlighet med bestämmelsen kan konstateras att de författningsmässiga förutsättningarna finns och att dessa inte har ändrats nämnvärt sedan avtalet ingicks. Att få berörda företag att vidta erforderliga åtgärder med anledning av avtalet kan göras med stöd av lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen och tillhörande förordning samt förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster. Nämnade författningar har dock inte tillämpats på länge och det är därför inte helt utrett om de kan tillämpas idag utan att strida mot upphandlingslagstiftningen.

Artikel 3 är den artikel som medför skarpa åtaganden för parterna. Artikel stipulerar att: *"parterna åtar sig att inte utsätta handeln med de varor som avtalet omfattar för andra begränsningar än vad som gäller för det egna landets försörjning"* samt att *"berörda företag ska registreras som K-företag i Sverige"*. Dessa två bestämmelser har formulerats som skarpa förpliktelser vilket medför att parterna förväntas att följa dem.

WTO-rättslig bedömning

Sverige har varit medlem i Världshandelsorganisationen (World Trade Organization, WTO) sedan 1995 men företräds i organisationen numera huvudsakligen av EU. WTO:s grundläggande princip är icke-diskriminering, något som främst uttrycks i reglerna om mest gynnad nation (MGN). MGN (också känt som icke-diskrimineringsprincipen) regleras bland annat genom artikel I i det allmänna tull- och handelsavtalet (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), som föreskriver att om en WTO-medlem ger en annan medlem en handelsförmån (till exempel i form av lägre tull eller förenklad handelsprocedur), ska förmånen ges till samtliga medlemmar. En WTO-medlem får alltså vanligtvis inte favorisera enskilda medlemmar när det gäller import eller export av varor.

Av artikel 1 i krishandelsavtalet framgår att avsikten är ett varuutbyte i internationella krislägen. Det är därför viktigt att undersöka hur denna avsikt fungerar med Sverige medlemskap i WTO och EU. För en WTO-rättslig bedömning blir således GATT relevant att titta på. Eftersom avtalet i grunden syftar till att säkra varuutbyte mellan parterna genom att prioritera handelsflödena mellan Sverige och Finland, kan artiklarna 1 och 2 i det befintliga avtalet anses strida mot icke-diskrimineringsprincipen. Dock finns möjligheten för WTO-medlemmar att göra undantag från ickediskrimineringsprincipen i enlighet med andra bestämmelser i WTO-avtalen.⁵

För att säkerställa att avtalet inte strider mot WTO-rätten infördes i första stycket i artikel 3 att åtgärderna enbart ska tillämpas ifall det inte strider mot parternas internationella förpliktelser, det vill säga att avtalet måste genomföras på ett sätt som

Not 5. Se artiklarna XX:b, XXI:b, XXI:b(iii) och XX:j, i GATT.

är förenligt med Sveriges åtaganden under WTO-avtalen. För att aktivera avtalet bör krisläget därför uppfylla förutsättningarna i WTO:s undantag i enlighet med artikel XX och XXI:b (iii) i GATT, till exempel i vilka situationer man får införa handelsrestriktiva åtgärder.

Enligt artikel XXIV i GATT får två eller fler WTO-medlemmar etablera preferensbaserade handelssamarbeten utan att det anses bryta mot MGN. Om parterna väljer att uppdatera avtalet, blir en rättslig bedömning av avtalets WTO-förenlighet enligt ovan endast relevant om avtalet reglerar förhållanden som inte ryms av EU-samarbete.

EU-rättslig bedömning

Den EU-rättsliga bedömningen delas upp i tre delar: Aktuellt EU-rättsligt regelverk; Framväxande EU-rättsligt regelverk, samt; EU-rättsliga utmaningar.

Aktuellt EU-rättsligt regelverk

Liksom WTO-rätten, är den grundläggande principen för fri rörlighet av varor i EU-rätten icke-diskriminering. Detta främjas dels av gemensamma unionsregler, dels av att det är förbjudet för medlemsstaterna att införa åtgärder som är diskriminerande eller skapar handelshinder. Samarbetet inom EU vilar på principen om tilldelade befogenheter, det vill säga unionen har endast de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat EU. De befogenheter som inte har tilldelats unionen i fördragen tillhör medlemsstaterna⁶. Fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (FEUF) innehåller i de inledande artiklarna en befogenhetskatalog som till viss del upprepas i materiella bestämmelser i fördraget. Den uppräkningsen är tillämplig både på unionens interna och externa befogenheter.

Enligt artikel 3 FEUF faller till exempel handelspolitiken under EU:s exklusiva befogenhet. Inre marknaden utgör enligt artikel 4 FEUF ett område där befogenheten är delad mellan EU och medlemsstaterna medan till exempel civilskydd enligt artikel 6 FEUF är ett område där unionen har befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder men utan att harmonisera medlemsstaternas lagar och förordningar⁷. Indelningen i exklusiva, delade och stödjande befogenheter sätter gränserna för vem som kan göra vad.

Framväxande EU-rättsligt regelverk

När det gäller områden som omfattas av delad befogenhet anger artikel 2.2 FEUF att medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utnyttjat den. Detta innebär att i takt med att unionen tar sin befogenhet i anspråk genom att besluta om ny lagstiftning krymper medlemsstaternas utrymme att själva reglera. Nationell befogenhet kan på så sätt till slut ha utsläckts om EU antagit så pass många rättsakter på ett område med delad befogenhet att det i princip inte finns något utrymme kvar för medlemsstaterna att agera.

Not 6. Se artiklarna 4 och 5 i Fördraget om Europeiska unionen.

Not 7. Se artikel 196 FEUF.

Mycket av den beredskap- och försörjningslagstiftning som EU nu tar fram baseras på artikel 114 i FEUF. Åtgärder som vidtas med denna rättsliga grund syftar till att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion genom att bidra till att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor eller friheten att tillhandahålla tjänster eller till att undanröja snedvridningar av konkurrensen. Exempel på detta är EU-förordningar som t.ex. EU:s förordning om kritiska råmaterial, förslag till förordning om kritiska läkemedel och EU:s förordning om krissituationer och resiliens på den inre marknaden och Internal Market Emergency Resilience Act, *IMERA*. Det finns således idag ett framväxande och mer konkret EU-rättsligt regelverk vilket tyder på att EU utnyttjar sin befogenhet på området. I och med att rättsområdet växer fram kan en konflikt i tillämpningen av avtalet från 1992 och unionsrätten uppstå i enskilda fall.

Utöver det växande rättsområdet, finns det dessutom ett flertal strategier och planer som visar på EU:s intresse att stärka unionens beredskap. Till exempel har EU presenterat en strategi för en beredskapsunion och en lagringsstrategi. Strategierna är inte rättsligt bindande, men visar på vilken inriktning EU planerar att ta.

EU-rättsliga utmaningar

Som nämnts ovan syftar avtalet mellan Sverige och Finland att prioritera varuhandeln sinsemellan gällande vissa varor när det föreligger krisläge. Avtalet strider således i grunden mot EU-fördragen. EU-fördragen innehåller också bestämmelser som syftar till att bevara medlemsstaternas handlingsfrihet i nödsituationer för att de själva ska kunna vidta åtgärder vid kriser. Medlemsstaterna har möjlighet att, i ett spänt läge som föranleds av krig i vår närhet, införa exportrestriktioner med stöd av artiklarna 346 och 347 FEUF med åberopande av att åtgärden är nödvändig för att trygga landets säkerhet. Ett sådant beslut behöver dock ständigt omprövas och inte vara i effekt längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden. Undantaget av tillämpningen av exportförbudet måste med andra ord kunna motiveras och ha en effekt som går att påvisa och ytterst går att bevisa i domstol. Kan Sverige inte göra det är risken stor att åtgärden anses vara vidtagen i strid med fördragen genom att Sverige favoriserar Finland på bekostnad av andra EU-länder. Det är således möjligt, om än mycket svårt, att ha denna typ av avtal som favoriserar ett utpekat EU-land framför andra. I scenariot ovan är således premissen att Sverige gör ett undantag från exportförbudet visavi Finland med anledning av åtagandena i avtalet länderna emellan, samtidigt som man mot övriga EU-länder åberopar undantagsbestämmelser genom artiklarna 36 och 347 FEUF om nationell säkerhet för att inte behöva sälja kritisk materiel i övrigt.

Vid en konflikt mellan EU-rätten och nationell rätt på ett område där medlemsstaterna har överlåtit befogenheter till EU, är det EU-rätten som ska gälla och myndigheter och domstolar är således förhindrade att tillämpa nationell rätt som strider mot EU-rätten. Om avtalet, eller åtgärder som vidtas för att genomföra avtalet, strider mot EU-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor eller mot relevant sekundärrätt, ska unionsrätten tillämpas, såvida inte något av de ovan nämnda undantagen är tillämpligt.

Enligt lojalitetsprincipen i artikel 4.3 FEUF är det inte enbart avtalet i sig som måste vara förenligt med unionsrätten. Även i genomförandet av avtalet måste unionsrättsliga bestämmelser tas hänsyn till. Till och med åtgärder som antas för att skydda Sveriges nationella säkerhet måste införas med hänsyn till lojalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen för att minimera eventuella störningar på den inre marknaden.

Artiklarna 1–3 visar att parterna ska verka för ett varuutbyte av särskilda varor som anges i en bilaga till avtalet, inte införa handelsrestriktiva åtgärder för de avtalade varorna och att prioriteringar och resurser i produktionen av varorna som ska gälla på lika villkor för båda ländernas behov. Detta ger intryck av att parterna upprättar särskilt fördelaktiga villkor gällande handel, produktion och varuutbyte sinsemellan, vilket skulle kunna utgöra en form av diskriminering gentemot övriga EU-medlemsstater och ses som handelshinder. Således finns det anledning att fundera kring de förutsättningar för den gränsöverskridande handeln som gäller i och med EU-inträdet.

Att enbart uppdatera det befintliga avtalet skulle rättsligt kunna motiveras utifrån två perspektiv. För det första skulle det kunna argumenteras att avtalet behövs för att skydda Sveriges nationella säkerhet, vilket således innebär att det inte omfattas av EU:s befogenheter. För det andra skulle Sverige kunna hävda att avtalet endast kompletterar, men inte materiellt överlappar med den framväxande unionslagstiftningen. MSB gör således bedömningen att det är teoretiskt möjligt att uppdatera det befintliga avtalet så länge det utformas enligt Sveriges internationella handelsåtaganden och inom ramen för Sveriges unionsrättsliga skyldigheter. Däremot kan MSB konstatera att det förefaller mindre lämpligt att utgå från avtalet med tanke på dess innehåll.

Det finns särskilda praktiska och EU-rättsliga utmaningar för att tillämpa artiklarna 1–3. Det är inte längre möjligt att stödja vissa utvalda företag på det sätt som det tidigare K-företagssystemet tillät. Vidare framgår det i ljuset av EU-rätten att utpekandet av specifika produkter med ett enskilt EU-land möter stora utmaningar då det handlar om ett ekonomiskt handelsutbyte som enbart har för avsikt att gynna Sverige och Finland.

Förslag på inriktning

MSB bedömer att det finns behov av att teckna ett nytt bilateralt och mer generellt hållet avtal som förstärker den svensk-finska avsiktsförklaringen från 2024. Ett sådant avtal skulle stärka det svensk-finska samarbetet inom området försörjningsberedskap. Avsiktsförklaringen har delvis ett annat syfte än avtalet då det inte explicit omfattar handel mellan länderna. Ett nytt avtal skulle kunna vara mer specifikt än en avsiktsförklaring genom att peka ut ett antal prioriterade samarbetsområden inom försörjningsberedskap. Utifrån ett totalförsvarsperspektiv bör ett nytt avtal formuleras som en strävan att genom gemensamma ansträngningar redan under fredstid förebygga handelshinder och säkerställa att utrikeshandeln fortsätter så normalt som möjligt även under föreliggande kris eller krig. Ett avtal skulle på så sätt sammanlänka försörjnings- och handelsfrågor som är förenligt med existerande

internationell rätt genom att inte ta avstamp i ekonomiskt premierat handelsutbyte. För att formellt säkerställa att avtalet är förenligt med unionsrätten bör ett uppdaterat avtal innehålla en skrivning om att dess tillämpning inte ska strida mot unionsrätten.

Vad avtalet ska innehålla mer i detalj i ryms inte inom ramen för detta regeringsuppdrag. Men som exempel kan ändå nämnas parterna skulle kunna vidareutveckla formuleringar för att etablera former för gemensam analys av t.ex. försörjningskedjor, delning av information om avtal och leverantörer, skapandet av ett gemensamt inköpsråd för anskaffning av kritisk materiel, samlagring av materiel (som kan knyta an till världlandsstöd inom Nato), möjliggörandet av rutiner och säkerställa teknik för informationsutbyte även beträffande säkerhetsskyddsklassificerad information, samt se över nationell sekretesslagstiftning i syfte att säkerställa effektiv informationsdelning.

Avtalet skulle även kunna möjliggöra (och bemyndiga) för utpekade förvaltningsmyndigheter att ingå samförståndsavtal eller andra former av överenskommelser på mer detaljerad nivå inom vissa utpekade områden. MSB önskar däremot understryka att tecknandet av ett nytt avtal är ett mer långsiktigt och övergripande projekt som behöver ske parallellt med tecknande av sektoriella samförståndsavtal. En rimlig utgångspunkt för detta kan vara skrivelser i avtalet mellan Finland och Norge om upprätthållande av varu- och tjänsteutbytet i krigs- och krissituationer från 2005 att sektorsavtal som baseras på ömsesidighet och balans i omfattningen av förpliktelser kan tas in som protokoll till huvudavtalet.⁸

Not 8. Avtalet mellan Finland och Norge om upprätthållande av varu- och tjänsteutbytet i krigs- och krissituationer (RP 41/2006 rd)



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publikationsnummer MSB2636 – oktober 2025 ISBN-nummer 978-91-7927-662-1