Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen

EU arbetar mycket intensivt med säkerhets- och beredskapsfrågor, ett område som har fått stor politisk uppmärksamhet efter terrorattackerna i USA och nu senast i Madrid. Räddningstjänstinsatser, transportsäkerhet, skydd mot smittsamma sjukdomar, livsmedelssäkerhet och informationssäkerhet är några av de frågor som står högt på EU:s dagordning.

Det finns i princip en EU-dimension på alla de frågor som de svenska samverkansansvariga myndigheterna arbetar med inom området säkerhet och beredskap. Kunskapen om EU:s intensiva säkerhets- och beredskapsarbete är emellertid relativt fragmenterad inom det svenska krishanteringssystemet. Enskilda myndigheter och departement är väl insatta i det egna sektorsarbetet inom EU, men en överblick saknas. Därmed minskar Sveriges möjligheter att ta ansvar för och driva på utvecklingen av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete.

På samma sätt som KBM har till uppgift att upprätthålla en helhetssyn över krisberedskapsområdet i ett nationellt perspektiv har myndigheten ett ansvar för att bidra med helhetssyn på det europeiska planet. Denna rapport, som författats av Helén Jarlsvik och Kerstin Castenfors vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), ska ses som ett led i den strävan.

Rapporten vänder sig i första hand till beslutsfattare på nationell, regional och lokal nivå med ett intresse för säkerhets- och beredskapsfrågor inom EU.

ISSN 1652-2915
ISBN 91-85053-52-x

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

kbm@krisberedskaps
myndigheten.se

www.krisberedskaps
myndigheten.se

KBM:S TEMASERIE | 2004:3

Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen

Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen

Helén Jarlsvik och Kerstin Castenfors

KBM:S TEMASERIE | 2004:3

KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM:S TEMASERIE | 2004:3

Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen

Helén Jarlsvik och Kerstin Castenfors

KBM:S TEMASERIE

2003:1 Bagdad-Bob, menige Jessica Lynch och Cirkus Saddam
Irakkriget iscensatt i svenska medier

2003:2 Irakkrigets andra dag
En jämförelse mellan SVT och tidningspressen den 21 mars 2003

2003:3 Krisberedskap i omvärlden
Samordningsstrukturer i fem länder

2003:4 Från osäker källa
Bevakningen av Irakkriget i svenska medier

2003:5 IT och sårbarhet
Kritiska beroendeförhållanden i den nationella IT-infrastrukturen

2003:6 Demokratin och mordet på Anna Lindh

2004:1 Krisjournalistik eller journalistik i kris?
En forskningsöversikt om medier, risker och kriser

2004:2 Stereotyper i vardagen
Bilder av "de främmande"

2004:3 Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen

Titel: Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto: AFP/Pierre-Philippe Marcou/PRB
Upplaga: 2 000 ex

ISSN: 1652-2915
ISBN: 91-85053-52-x
KBM:s dnr: 0665/2004
Grafisk form: AB Typoform
Tryck: Edita Ljunglöfs Tryckeri, Stockholm 2004

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från
Krisberedskapsmyndigheten, materielförvaltning.
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM:s temaserie 2004:3

Innehåll

Förord **5**

Sammanfattning **7**
Bakgrund och syfte 7
Metod 8
Slutsatser 9
Utvecklingstendenser 9

Inledning **10**
Bakgrund 10
Syfte 11
Metod 12
Disposition 17

Introduktion till EU:s säkerhets- och beredskapsarbete **19**
Aktörer och beslutsformer 19
Drivkrafter 23

Resultat av sektoriell kartläggning **26**
Ekonomisk säkerhet 26
Teknisk infrastruktur 29
Transporter 33
Skydd, undsättning och vård 37
Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen 42

Identifiering av parallell och sektorsövergripande verksamhet **50**
Kunskapsuppbyggnad 50
Beredskapsåtgärder 53
Informationshantering 55

Ledning och samverkan 58
Finansiering 61

Slutsatser **64**

Utvecklingstendenser **66**
Otydligare gränser mellan intern och extern säkerhet 68
Fler lednings- och samverkansstrukturer 70
Ökad harmonisering i beredskapsarbetet 72

Referenser **74**

Förkortningar **83**

Förteckning över samverkansansvariga myndigheter **85**

Förord

Vi lever i en tid då krisberedskap inte längre kan betraktas i ett avgränsat nationellt perspektiv. Nationalstaterna är idag insnärjda i en mängd nätverk som förbinder aktörer mellan och inom länder, branscher och beslutsnivåer. Detta är i allra högsta grad påtagligt inom Europeiska unionen där integrationen mellan medlemsländerna på vissa områden nått mycket långt. Lagar harmoniseras, de transeuropeiska näten för el, gas, transporter och telekommunikationer breder ut sig och för många länder är den gemensamma valutan redan ett faktum.

Den ökade integrationen inom EU sker mot bakgrund av en förändrad säkerhetspolitisk situation där gränsöverskridande, icke-militära hotbilder i form av smittspridning, datavirus, terrorangrepp och organiserad brottslighet skapar nya förutsättningar för krisberedskapsplaneringen. Det har blivit alltmer uppenbart hur beroende de enskilda medlemsländerna är av varandra för att skydda den egna befolkningen och minska samhällets sårbarhet.

Omslagsbilden till denna rapport visar konsekvenserna av de tågbombningar som ägde rum i Madrid den 11 mars i år. Med terrorattentatet i Madrid fick Europa sitt eget 11-september-drama. Ungefär 200 människor beräknas ha omkommit i samband med attacken mot den spanska huvudstaden. De inrikespolitiska konsekvenserna blev betydande men händelsen skakade även om politiska ledare och befolkning runt om i Europa. Ett direkt resultat av attentatet i Madrid blev att Europa inte längre enbart kan betraktas som en bas för planering av terrorverksamhet utan även måste ses som ett potentiellt mål för framtida attacker.

Händelserna i Madrid gav ytterligare styrfart åt det intensiva arbete med säkerhets- och beredskapsfrågor som kommit igång inom EU. Under de senaste åren har ett antal nya gemensamma EU-myndigheter skapats på områdena för sjöfartsskydd, livsmedelssäkerhet, smittskydd och informationssäkerhet. På området för inrikes- och rättsligt samarbete finns numera ett flertal samarbetsstrukturer i form av den europeiska polisbyrån Europol, det gemensamma organet för åklagare och domare, Eurojust, och den europeiska

byrån för gränskontroll. EU-system för informationsutbyte och tidig varning håller även på att byggas upp för räddningstjänstsamarbete, smittskydd och immigrationskontroll. Ny lagstiftning som reglerar de nationella myndigheternas åtaganden på krisberedskapsområdet tillkommer ständigt. På forskningsområdet pågår för närvarande förberedelser inför ett ambitiöst europeiskt säkerhetsforskningsprogram som ska påbörjas 2007.

För Krisberedskapsmyndigheten (KBM) är det av stor betydelse att följa utvecklingen inom EU av frågor som påverkar förutsättningarna för svensk krisberedskap. Kunskapen om EU:s intensiva säkerhets- och beredskapsarbete är idag relativt fragmenterad inom det svenska krishanteringssystemet. Enskilda myndigheter och departement är väl insatta i det egna sektorsarbetet inom EU, men en överblick saknas. Därmed minskar Sveriges möjligheter att ta ansvar för och driva på utvecklingen av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete.

På samma sätt som KBM har till uppgift att upprätthålla en helhetssyn över krisberedskapsområdet i ett nationellt perspektiv har myndigheten ett ansvar för att bidra med överblick på det europeiska planet. Denna rapport, som författats av Helén Jarlsvik och Kerstin Castenfors vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), ska ses som ett led i den strävan. Rapporten vänder sig i första hand till beslutsfattare på nationell, regional och lokal nivå med ett intresse för säkerhets- och beredskapsfrågor inom EU. KBM har för avsikt att följa upp denna rapport med ytterligare rapporter framöver för att belysa olika aspekter av EU:s utveckling i förhållande till svensk krisberedskap.

Sara Myrdal
Omvärldsanalytiker med ansvar för EU-frågor,
Krisberedskapsmyndigheten

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

En allmän strävan efter ökad integration, ett antal större olyckor, katastrofer och kriser i Europa, den förestående östutvidgningen samt inte minst terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 har medfört att EU arbetar intensivt med säkerhets- och beredskapsfrågor. Om några år när EU:s nya konstitution träder i kraft kommer denna utveckling sannolikt att accentueras. I det liggande konstitutionsförslaget återfinns för närvarande skrivningar om en ömsesidig försvarsgaranti och en solidaritetsklausul som går ut på att medlemsländerna förbinder sig att bistå varandra om en terrorattack, en naturkatastrof eller en katastrof förorsakad av människor skulle drabba ett annat land. EU:s framtida arbete med säkerhets- och beredskapsfrågor kommer sannolikt också att präglas och intensifieras av terrorattacken i Madrid den 11 mars 2004. Attacken har redan föranlett medlemsländerna att förklara sig villiga att agera i den s.k. solidaritetsklausulens anda.

Idag är kunskapen om EU:s säkerhets- och beredskapsarbete relativt fragmenterad i Sveriges civila krishanteringssystem. Detta har medfört att Sverige, tillsammans med övriga medlemsländer, har medverkat till att onödiga parallella strukturer i form av exempelvis övervakningsfunktioner och resursförteckningar har byggts upp i flera av EU:s sektorer och att potentiella synergieffekter i form av exempelvis erfarenhetsutbyte kring metoder för risk- och sårbarhetsanalyser och andra samverkansvinster mellan EU:s sektorer inte har uppnåtts. Den fragmentariska kunskapen om EU:s säkerhets- och beredskapsarbete har också medfört att Krisberedskapsmyndigheten för närvarande har relativt dåliga förutsättningar att bidra till att EU:s sektorsövergripande arbete förs framåt med kraft. Förhoppningen är att denna rapport skall kunna bidra till att berörda aktörer i det svenska civila krishanteringssystemet får en bättre överblick över EU:s säkerhets- och beredskapsarbete och att Sverige därmed kan medverka till att EU:s säkerhets- och beredskapsarbete utvecklas på ett för Sverige och unionen fördelaktigt sätt.

Syftet med rapporten är att identifiera sådan verksamhet i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete som antingen bedrivs parallellt i flera sektorer eller som bedrivs i mer samlade sektorsövergripande processer.

Metod

Innebörden av det för rapporten centrala begreppsparet säkerhet och beredskap diskuteras inledningsvis utifrån vilka risker och hot som ligger till grund för det säkerhets- och beredskapsarbete i EU som uppmärksammas i rapporten, respektive vilka sektorer som involveras i detsamma. Rapporten lägger fokus på sådant säkerhets- och beredskapsarbete inom EU som syftar till att förebygga och hantera olika typer av *interna risker och hot*, d.v.s. sådana som på ett mer påtagligt sätt drabbar medlemsländernas egen befolkning och viktiga samhällsstrukturer, än vad externa konflikter gör. Rapporten lägger också fokus på sådant säkerhets- och beredskapsarbete inom EU som motsvaras av de *sektorer som återfinns i de svenska samverkansområdena* (läs de samverkansansvariga myndigheternas verksamhetsinriktning inom området säkerhet och beredskap).

Identifieringen av den verksamhet i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete som antingen bedrivs parallellt i flera sektorer eller som bedrivs i mer samlade sektorsövergripande processer (jfr. syftet) genomförs med hjälp av en sektoriell kartläggning av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete, kompletterat med en analys av den verksamhet som de samverkansansvariga aktörerna i det svenska tvärsektoriella samverkansområdet Områdesvis samverkan, samordning och information bedriver.

Resultatet av den sektoriella kartläggningen, som ägnas särskilt stort utrymme i rapporten, presenteras enligt en struktur som följer de sektoriellt inriktade svenska samverkansområdena. Således uppmärksammas det säkerhets- och beredskapsarbete som EU bedriver inom områdena ekonomisk säkerhet (den inre marknaden, handelspolitik och försörjningsberedskap), teknisk infrastruktur (robusta elsystem, informations- och kommunikationssäkerhet), transporter (flygtransportsäkerhet, sjötransportsäkerhet och landtransportsäkerhet), skydd, undsättning och vård (räddningstjänst, polisiär verksamhet, asyl- och migrationsfrågor) samt spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen (strålskydd och kärnsäkerhet, skydd mot smittsamma sjukdomar, livsmedelssäkerhet och kemikaliesäkerhet).

Rapportens källor utgörs i första hand av skriftligt primärmaterial från EU, kompletterat med enstaka analyser. Därutöver har intervjuer med representanter från de samverkansvariga myndigheterna och tjänstemän vid Sveriges EU-representation och vid EU:s institutioner genomförts.

Slutsatser

Analysen av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete visar att viss verksamhet inom EU återfinns parallellt i flera sektorer. Detta gäller framför allt beredskapsåtgärder som syftar till att reducera sårbarheter och att förbättra medlemsländernas insatsförmåga, men även risk- och sårbarhetsanalyser, omvärldsbevakning, alarmrutiner och kriskommunikation samt några aspekter av ledning och samverkan.

Analysen visar också att EU-samarbetet omfattar sådan verksamhet som behövs för att säkerhets- och beredskapsarbetet i stort skall fungera och som bedrivs i mer samlade sektorsövergripande processer i EU-arbetet. EU:s ramforskningsprogram och kanske framför allt det nya säkerhetspolitiska forskningsprogrammet är exempel på samlade sektorsövergripande forskningspolitiska processer inom EU. Genom gemenskapsbudgeten finns det också en samlad sektorsövergripande process för fördelning av medel till beredskapsåtgärder och vissa typer av insatser. EU-samarbetet har också genererat ett antal sektorsövergripande initiativ som kan bidra till omvärldsbevakning och lägesuppföljning.

Samtidigt visar analysen att EU-samarbetet saknar vissa sektorsövergripande processer som i normala fall behövs för att säkerhets- och beredskapsarbete i stort skall fungera. Det finns exempelvis inga strukturer för sektorsövergripande, operativ ledning. Det finns heller inga samverkansarrangemang som säkerställer enhetlighet och koherens mellan olika sektorer i EU:s beredskapsplanering. Dessutom saknas ett sektorsövergripande förhållningssätt, exempelvis i form av enhetliga metoder, till risk- och sårbarhetsanalyser respektive alarmrutiner och kriskommunikation.

Utvecklingstendenser

Det framtida arbetet med säkerhets- och beredskapsfrågor inom EU kommer sannolikt att påverkas av ett flertal faktorer. EU:s östutvidgning, den nya konstitutionen som kan komma att innehålla skrivningar om en ömsesidig försvarsgaranti, en solidaritetsklausul och en ny stående kommitté för intern säkerhet, terroristattacken i Madrid den 11 mars 2004 och alla andra potentiella framtida europeiska olyckor, katastrofer och kriser kan sammantaget leda till att gränserna mellan EU:s interna och externa säkerhet blir otydligare, att fler lednings- och samverkansstrukturer byggs upp inom EU och att beredskapsarbetet går mot en ökad grad av harmonisering. Möjligtvis kan dock allmänna integrationsskeptiska strömningar bland allmänheten i EU:s medlemsländer ha en viss dämpande effekt på dessa utvecklingstendenser.

Inledning

Bakgrund

Försvar mot väpnade angrepp utgör ännu inte en formell fördragsstadgad uppgift för EU som därmed heller inte kan sägas ha ett militärt eller ett civilt försvar med svenska mått mätt. Att skydda befolkningen och viktiga samhällsfunktioner från konsekvenserna av fredstida olyckor, katastrofer och kriser har däremot länge utgjort ett centralt tema i EU-samarbetet. I likhet med annat EU-arbete vägleds detta samarbete av den s.k. subsidiaritetsprincipen, som innebär att varje EU-åtgärd måste vara motiverad av att ett bättre resultat kan uppnås gemensamt inom EU:s ram än i ett enskilt medlemsland. I den mån medlemsländerna har ansett att det finns fördelar med att föra upp säkerhets- och beredskapsfrågor på EU-nivån, för att bl.a. uppnå samordnings-, harmoniserings- eller informationsvinster, har denna möjlighet alltså funnits.[1]

De senaste åren har EU:s säkerhets- och beredskapsarbete intensifierats och systematiserats på ett helt annat sätt än tidigare. Drivkrafterna har bl.a. varit en allmän strävan efter ökad integration, ett antal större olyckor, katastrofer och kriser i Europa, den förestående östutvidgningen och oron för vad detta skall föra med sig i form av exempelvis lägre säkerhetsstandarders inom kärnenergisektorn samt inte minst terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 och den efterföljande turbulensen med s.k. mjältbrandsbrev. Sannolikt kommer det alltmer intensiva samarbetet kring säkerhets- och beredskapsfrågor att lämna avtryck i EU:s nya konstitution, när den väl antas. I det liggande konstitutionsförslaget återfinns för närvarande skrivningar om en ömsesidig försvarsgaranti och en solidaritetsklausul som går ut på att medlemsländerna förbinder sig att bistå varandra om en terrorattack, naturkatastrof eller katastrof förorsakad av människor skulle drabba ett annat land. I förslaget introduceras också en ny operativ kommitté för intern säkerhet som är tänkt att

1. Subsidiaritetsprincipen återges i Romfördraget, artikel 5. Se exempelvis *Europafördrag* (1999), Stockholm: Norstedts Juridik AB.

befrämja samordning av olika civila verksamhetsområden. EU:s framtida arbete med säkerhets- och beredskapsfrågor kommer sannolikt också att präglas och intensifieras av terrorattacken i Madrid den 11 mars 2004. Attacken har redan föranlett medlemsländerna att förklara sig villiga att agera i den s.k. solidaritetsklausulens anda.

Det svenska krishanteringssystemets kunskap om EU:s intensiva säkerhets- och beredskapsarbete är idag relativt fragmenterad. Statens räddningsverk och Försvarsdepartementet är väl insatta i EU:s räddningstjänstsamarbete, Socialstyrelsen och Socialdepartementet bevakar EU:s ansträngningar att förbättra skyddet mot smittsamma sjukdomar. Statens energimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät och Näringsdepartementet följer arbetet med att skapa mer robusta elnät. Luftfartsverket och Näringsdepartementet bevakar EU:s flygsäkerhetsarbete och så vidare. Kunskapen om den EU-verksamhet som andra svenska aktörer deltar i är däremot relativt begränsad. Detta har lett till en situation där Sverige, tillsammans med övriga medlemsländer, har medverkat till att onödiga parallella strukturer i form av exempelvis övervakningsfunktioner och resursförteckningar har byggts upp i flera av EU:s sektorer och att potentiella synergieffekter i form av exempelvis erfarenhetsutbyte kring metoder för risk- och sårbarhetsanalyser och andra samverkansvinster mellan EU:s sektorer inte har uppnåtts.

Krisberedskapsmyndigheten, som har ett samordnande ansvar för krisberedskapsfrågor i Sverige, har också endast fragmentariska kunskaper om EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Till skillnad från många andra myndigheter har Krisberedskapsmyndigheten ännu inte fått en tydligt definierad roll i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Med ökade kunskaper, och ett starkare mandat att delta i det europeiska samarbetet, kan myndigheten emellertid bli en viktig aktör i EU:s olika sektorsövergripande processer, exempelvis i EU:s nya säkerhetsforskningsprogram och i en eventuell framtida diskussion om nya samordningsstrukturer på EU-nivån. Därmed skulle Krisberedskapsmyndigheten kunna bidra till att det sektorsövergripande arbetet inom EU förs framåt med kraft.

Sammantaget saknar berörda aktörer i det svenska krishanteringssystemet en överblick över EU:s säkerhets- och beredskapsarbete i stort, vilket minskar Sveriges möjligheter att verka för att EU:s säkerhets- och beredskapsarbete utvecklas på ett för Sverige och unionen fördelaktigt sätt. Förhoppningen är att denna rapport skall kunna bidraga till att avhjälpa denna brist på överblick.

Syfte

Syftet med rapporten är att identifiera sådan verksamhet i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete som antingen bedrivs parallellt i flera sektorer eller som bedrivs i mer samlade sektorsövergripande processer.

Rapporten stannar vid att *identifiera* parallell och sektorsövergripande verksamhet i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. *Policyimplikationerna* av rapportens analys får således berörda aktörer i det svenska krishanteringssystemet själva stå för. För aktörer som representerar en specifik sektor i det svenska krishanteringssystemet är det särskilt angeläget att notera vilken verksamhet inom EU:s säkerhets- och beredskapsarbete som bedrivs parallellt, detta för att bl.a. kunna ta ställning till vilka parallella strukturer i EU som eventuellt bör integreras på sikt och vilka lärdomar som kan dras från det arbete som andra EU-sektorer bedriver. För Krisberedskapsmyndigheten och Försvarsdepartementet, som är ansvariga för att utveckla Krisberedskapsmyndighetens framtida internationella mandat, är det därutöver angeläget att notera vilken verksamhet inom EU som bedrivs i samlade sektorsövergripande processer, detta för att kunna lägga fast vilka EU-processer som Krisberedskapsmyndigheten bör följa och delta i på sikt.

De mer *forskningsnära frågor* som rapporten väcker, exempelvis varför EU:s säkerhets- och beredskapsarbete ser ut på ett visst sätt, varför det finns parallell verksamhet och varför det finns, och framför allt saknas, sektorsövergripande verksamhet i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete lämnas till andra aktörer att besvara. Det hade annars varit intressant att studera om EU:s samarbete kring säkerhets- och beredskapsfrågor i huvudsak drivs framåt av övergripande politiska initiativ, till följd av olika dramatiska händelser i omvärlden, eller om det är en konsekvens av en sektorsspecifik dynamik, framtvingad av EU:s gränslösa inre marknad.

Metod

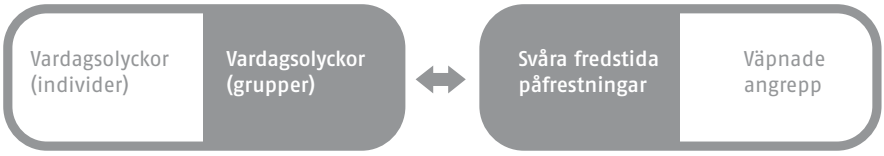
Avgränsningar

EU arbetar väldigt brett med säkerhets- och beredskapsfrågor. För att ge en bild av vad som avses med säkerhet och beredskap i rapporten diskuteras begreppsparet här utifrån vilka *risker och hot* som ligger till grund för det säkerhets- och beredskapsarbete inom EU som uppmärksammas, liksom vilka av EU:s *sektorer* som involveras i detsamma.

Interna risker och hot[2]

Initialt ägnade integrationsprojektet EU förhållandevis lite intresse åt sådana externa risker och hot som i första hand drabbar länder utanför unionens gränser. Först genom Maastrichtfördraget 1992 fick EU en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Därmed ökade också intresset för och möjligheterna att förebygga och hantera risker och hot utanför unionens gränser. År 1997 introducerades de s.k. Peterbergsuppdragen i Amsterdamfördraget. Dessa uppdrag, som omfattar humanitära insatser och räddningsinsatser,

2. EU:s arbete med externa och interna risker och hot diskuteras i bl.a. Myrdal, S. (2002), ”EU som civil krishanterare” i Myrdal, S. (red.), *EU som civil krishanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet.



Figur 1: *Risker och hot som uppmärksammas i rapporten (grå fält)*

fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsframtvingande åtgärder, utgör en viktig grund i EU:s externa krishanteringsarbete. EU arbetar idag mycket intensivt med att förebygga och hantera olika typer av externa risker och hot. Västra Balkan, Mellanöstern och Afghanistan är några av de konfliktområden som står högt på EU:s dagordning. Det säkerhets- och beredskapsarbete som bedrivs i syfte att förebygga och hantera sådana konflikter avgränsas emellertid bort i denna rapport.

Fokus läggs istället på det alltmer intensiva samarbetet inom EU som syftar till att förebygga och hantera olika typer av interna risker och hot, d.v.s. risker och hot som på ett mer påtagligt sätt drabbar medlemsländernas egen befolkning och viktiga samhällsstrukturer. Av alla interna risker och hot som kan tänkas drabba EU:s medlemsländer uppmärksammas både sådana som skulle kunna hänföras till kategorin vardagsolyckor och sådana som skulle hänföras till kategorin svåra fredstida påfrestningar, enligt den terminologi som används i Sveriges civila krishanteringssystem.[3]

EU:s interna säkerhets- och beredskapsarbete skiljer sig något från det arbete som Sverige bedriver. EU gör ingen skillnad på åtgärder som syftar till att förebygga och hantera vardagsolyckor å ena sidan och åtgärder som syftar till att förebygga och hantera mer allvarliga svåra fredstida påfrestningar å den andra. I EU används istället begrepp som ”accidents”, ”emergencies”, ”hazards” och ”crises” utan någon tydlig systematik och distinktion begreppen emellan. Därmed är det svårt, för att inte säga omöjligt, att i rapporten skilja på sådant säkerhets- och beredskapsarbete som initieras för att förebygga och hantera vardagsolyckor och sådant säkerhets- och beredskapsarbete som initieras för att förebygga och han-

3. I Sverige är medvetenheten idag stor om att det är svårt att dra en skarp gräns mellan olika typer av risker och hot. Ändå görs det ibland av administrativa och budgetrelaterade skäl en distinktion mellan vardagsolyckor å ena sidan och mer allvarliga svåra påfrestningar och klassiska väpnade angrepp å den andra.
I Sveriges nya civila krishanteringssystem som sjösattes den 1 juli 2002 står svåra påfrestningar och klassiska väpnade angrepp i fokus för arbetet. Vardagsolyckor hanteras genom berörda myndigheters ordinarie verksamhets- och budgetprocesser. Den terminologi som används i Sveriges krishanteringssystem återges i *Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004*, broschyr från Krisberedskapsmyndigheten. Se även *Proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap*.

tera svåra fredstida påfrestningar. De övervaknings- och informationscentra som har inrättats i EU i syfte att användas vid olika typer av vardagsolyckor har exempelvis också fått viktiga uppgifter om en terrorattack eller en annan händelse, som i Sverige klassificeras som en svår fredstida påfrestning, skulle drabba ett medlemsland.

Försvar mot klassiska väpnade angrepp utgör ännu inte en formell fördragsstadgad uppgift för EU. Därför avgränsas säkerhets- och beredskapsarbete som endast skulle vara relevant i en sådan angreppssituation bort. Rapporten uppmärksammar heller inte sådana vardagsolyckor som endast berör enskilda människor. Vardagsolyckorna måste således vara av viss dignitet för att omfattas av rapporten. Det arbete inom EU som berör trafiksäkerhetsfrågor uppmärksammas exempelvis inte, medan det arbete som berör säkerhet i tunnlar lyfts fram. En tunnelolycka drabbar som regel fler personer än en vanlig bilolycka.[4]

Sektorer som återfinns i de svenska samverkansområdena

EU:s fördrag anger inom vilka sektorer som EU har befogenhet att vidta åtgärder, sektorer där medlemsländerna har släppt ifrån sig delar av sin nationella beslutsrätt. EU:s mångfacetterade arbete är för närvarande uppdelat i tre s.k. pelare: den europeiska gemenskapen, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och det inrikes och rättsliga samarbetet.

Säkerhets- och beredskapsarbete som genomförs i syfte att förebygga och hantera olika typer av interna risker och hot involverar samtliga tre pelare. Diplomatiska insatser i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och polisarbete i det inrikes och rättsliga samarbetet kan exempelvis bidra till att förebygga terrorangrepp. Flera åtgärder som initieras inom ramen för den europeiska gemenskapen kan också bidra till att reducera sårbarheter i samhället och att skapa en bättre insatsförmåga för att kunna hantera konsekvenserna av ett hot, om det trots allt skulle realiseras.[5]

Av alla sektorer som involveras i EU:s interna säkerhets- och beredskapsarbete kommer rapporten endast att uppmärksamma sådana som motsvaras av de sektorer som återfinns i de svenska samverkansområdena. Samverkansområdena i sig är endast en organisationsform i Sveriges nya civila krishanterings-

4. Se exempelvis *Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced co-operation in Civil Protection assistance interventions, EU 2001, Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, EU 2002 och Council Directive (96/82/EC) of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances*, EU 1996.
5. Den pelaröverskridande karaktären på EU:s interna säkerhetsarbete framhålls bl.a. i Den Boer, M. och J. Monar (2002), ”Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor” i *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 och Rieker, P. och B.O. Knutsen (2003), ”EUs kamp mot terrorisme”, i *Internasjonal Politikk*, vol. 61, nr 2.

systemet och bedriver därför inte något eget säkerhets- och beredskapsarbete. Samverkansområdena används istället för att diskutera ömsesidiga beroenden mellan svenska sektorer och fördelningen av det civila försvarets resurser. Därför är det mer rättvisande att tala om sådana EU-sektorer som motsvaras av de svenska samverkansansvariga myndigheternas verksamhet inom området säkerhet och beredskap. Detta innebär att rapporten kommer att uppmärksamma sådant arbete inom EU där det finns en koppling till det säkerhets- och beredskapsarbete som de samverkansansvariga myndigheterna i de fem samverkansområdena Ekonomisk säkerhet, Teknisk infrastruktur, Transporter, Skydd, undsättning och vård samt Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen arbetar med (se Förteckning över samverkansansvariga myndigheter). Det sjätte samverkansområdet, Områdesvis samverkan, samordning och information, i vilket bl.a. lednings-, samordnings-, forsknings- och informationsfrågor diskuteras, har bedömts vara av mer sektorsövergripande karaktär än övriga samverkansområden och behandlas därför i särskild ordning (se nedan).[6]

I praktiken innebär fokuseringen på sådana EU-sektorer som motsvaras av den verksamhet inom området säkerhet och beredskap som de svenska samverkansansvariga myndigheterna arbetar med att merparten av det säkerhets- och beredskapsarbete inom EU som omfattas av rapporten bedrivs i EU:s första pelare, den europeiska gemenskapen. Det är i denna pelare som bl.a. transportfrågor, energifrågor, hälsofrågor, livsmedelsfrågor, räddningstjänstfrågor, asyl- och migrationsfrågor samt ekonomiska frågor ingår. I vissa avseenden, särskilt i det EU-arbete som motsvaras av den säkerhets- och beredskapsverksamhet som de samverkansansvariga myndigheterna i det svenska samverkansområdet Skydd, undsättning och vård bedriver, involveras även sådan verksamhet som idag omfattas av den andra och tredje pelaren, d.v.s. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken respektive det inrikes och rättsliga samarbetet. Detta gäller bl.a. det embryo till operativt polissamarbete som kan skönjas i EU-samarbetet och de diskussioner som har förts om hur EU:s militära krishanteringsförmåga skall kunna användas till stöd för civila insatser vid EU-interna olyckor och katastrofer.

Genomförande

Identifieringen av den verksamhet i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete som bedrivs parallellt i flera sektorer eller i sektorsövergripande processer (jfr syftet) genomförs med hjälp av en sektoriell kartläggning av EU:s säker-

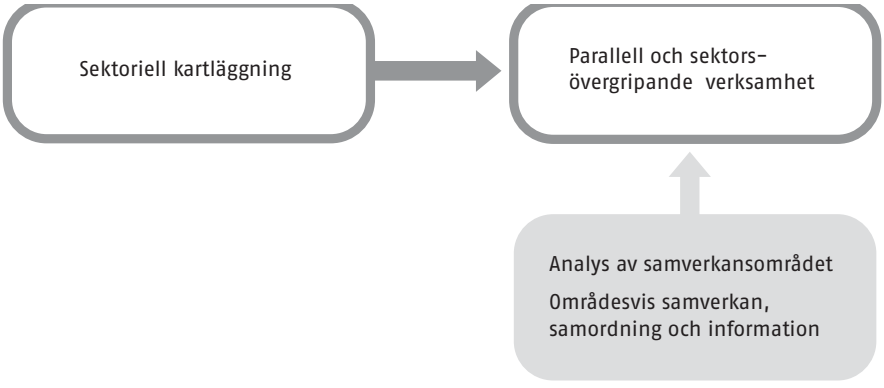
6. De aktörer som ingår i det svenska samverkansområdet Områdesvis samordning, samverkan och information är Ekonomistyrningsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Lantmäteriverket, länsstyrelserna, Riksskatteverket, Statistiska centralbyrån och Styrelsen för psykologiskt försvar.

hets- och beredskapsarbete, kompletterat med en analys av den verksamhet inom området säkerhet och beredskap som de samverkansansvariga aktörerna i det svenska tvärsektoriella samverkansområdet Områdesvis samverkan, samordning och information bedriver.

Den sektoriella kartläggningen, vars resultat presenteras i ett särskilt kapitel, har genomförts i en iterativ process. Information om den verksamhet inom området säkerhet och beredskap som de samverkansansvariga myndigheterna bedriver i Sverige har jämförts med information om det säkerhets- och beredskapsarbete som EU bedriver och vice versa. Sammantaget har detta bidragit till att ringa in den konkreta EU-verksamhet som presenteras. Med den sektoriella kartläggningen som grund har verksamhet som återfinns parallellt i flera sektorer på EU-nivån kunnat identifieras. Att EU har byggt upp övervaknings- och informationscentra i mer än en sektor är ett exempel på en sådan parallell verksamhet.

Den valda metoden, där den sektoriella kartläggningen av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete tar sin utgångspunkt i de svenska samverkansansvariga myndigheternas verksamhet inom området säkerhet och beredskap, är naturligtvis förknippad med vissa problem. Den kan exempelvis medföra att viktigt EU-arbete, som faller utanför de svenska samverkansansvariga aktörernas verksamhet inom området säkerhet och beredskap, inte uppmärksammas. Eftersom rapporten skall kunna användas av berörda aktörer i det svenska krishanteringssystemet har det emellertid setts som angeläget att utgå från svenska förhållanden. Den relativt begränsade tid som har stått till förfogande för rapportens genomförande (fyra personmånader) kan också ha påverkat resultatet. Det har inte gått att påvisa ett tydligt EU-samband till all den verksamhet inom

Figur 2: *Rapportens genomförande*



området säkerhet och beredskap som bedrivs av de svenska samverkansansvariga myndigheterna, vilket naturligtvis kan bero på att det inte har varit möjligt att identifiera och kartlägga alla relevanta processer inom EU under den tid som har stått till förfogande.

Analysen av den verksamhet inom området säkerhet och beredskap som de samverkansansvariga aktörerna i det svenska sektorsövergripande samverkansområdet Områdesvis samordning, samverkan och information bedriver presenteras inte i ett särskilt kapitel. Den har snarare tjänat som ett komplement och inspirationskälla till vilken ytterligare EU-verksamhet som bör uppmärksammas. Den verksamhet som har identifierats med hjälp av det aktuella samverkansområdet skiljer sig delvis från den verksamhet som har identifierats med hjälp av den sektoriella kartläggningen. Verksamheten behöver inte nödvändigtvis återfinnas i flera EU-sektorer, utan kan snarare vara av sådan karaktär att den behövs för att säkerhets- och beredskapsarbete i stort skall fungera. Den bedrivs också vanligtvis, eller borde bedrivas, i mer samlade sektorsövergripande processer. Forskning är ett exempel på ett sådant område.

Källor

Rapporten baseras i huvudsak på skriftligt primärmaterial från EU. EU-samarbetet genererar väldigt många olika typer av dokument. Vissa används som diskussionsunderlag och innehåller relativt långtgående åtgärdsförslag (exempelvis meddelanden från kommissionen). Andra utgör konkreta rättsinstrument (exempelvis direktiv och förordningar), som efter att ha varit föremål för intensiva förhandlingar, ofta innehåller mindre långtgående åtgärder. I rapporten har ambitionen varit att utgå från de dokument inom det aktuella ämnesområdet som har kommit längst i EU:s komplexa beslutsprocess. Tilläggas bör att även om ett konkret rättsinstrument har antagits så behöver detta inte innebära att de åtgärder som är överenskomna på EU-nivån faktiskt har, eller kommer att, realiseras. Det är inte ovanligt att EU:s medlemsländer ignorerar ingångna överenskommelser.

Det ämnesområde som behandlas i rapporten har varit föremål för förvånansvärt få analyser där primärmaterial från EU har systematiserats och värderats, varpå sådana källor är relativt fåtaliga.

Utöver inläsning av skriftligt material har intervjuer med representanter från de svenska samverkansansvariga myndigheterna respektive tjänstemän vid Sveriges EU-representation och EU:s institutioner genomförts. Intervjuerna har endast använts för att få information om relevanta EU-processer och dokument och utgör inte en grund för citat och faktapåståenden i rapporten.

Disposition

I nästa kapitel *Introduktion till EU:s säkerhets- och beredskapsarbete* presenteras först de aktörer och beslutsformer som deltar respektive används i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Läsare

som är väl förtrogna med EU och dess beslutsprocesser kan med fördel hoppa över detta avsnitt. Därefter görs en översiktlig genomgång av de drivkrafter som har bidragit till att EU:s säkerhets- och beredskapsarbete har utvecklats och intensifierats. De drivkrafter som diskuteras presenteras inte i någon rangordning efter deras eventuella förklaringsvärde. Genomgången syftar endast till att ge en bakgrund till den politiska kontext i vilken EU:s säkerhets- och beredskapsarbete har formats.[7]

I kapitlet *Resultat av sektoriell kartläggning* presenteras det sektorsvisa säkerhets- och beredskapsarbete som EU bedriver. Presentationen är strukturerad efter den svenska samverkansområdesindelningen. Eftersom denna indelning är av delvis överlappande karaktär finns det alternativa sätt att presentera den sektoriella kartläggningen på än vad som görs i rapporten. EU:s arbete med transport av farligt gods presenteras exempelvis under rubriken Transporter och inte under rubriken Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen, vilket hade kunnat vara ett alternativ. Vidare presenteras EU:s räddningstjänstarbete under rubriken Skydd, undsättning och vård och inte under rubriken Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen, vilket också hade kunnat vara ett alternativ. I rapporten är den sektoriella kartläggningen inte ett mål i sig, utan endast ett medel för att kunna identifiera parallell och sektorsövergripande verksamhet i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. För läsare som önskar öka kunskapen om EU:s säkerhets- och beredskapsarbete kan naturligtvis kartläggningen i sig vara värdefull dock.

Efter den sektoriella kartläggningen följer rapportens två viktigaste kapitel *Identifiering av parallell och sektorsövergripande verksamhet* respektive *Slutsatser*. I det första av dessa två kapitel identifieras sådan verksamhet som antingen förekommer parallellt i flera sektorer eller som bedrivs i samlade sektorsövergripande processer i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. I det andra av de två kapitlen dras de viktigaste slutsatserna av denna analys.

I det avslutande kapitlet *Utvecklingstendenser* introduceras ett antal sannolika utvecklingstendenser i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Diskussionen tar sin utgångspunkt i ett antal faktorer som kan komma att påverka det framtida arbetet inom EU, inte minst EU:s nya konstitution.

I detta kapitel har rapportens bakgrund, syfte, metod och disposition presenterats. I nästa kapitel introduceras den politiska kontext i vilken EU:s säkerhets- och beredskapsarbete formas. Kapitlet redogör både för aktörer och beslutsformer i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete och ett antal drivkrafter som har bidragit till att intensifiera detta arbete.

7. I en framtida analys hade detta kunnat vara ett lämpligt tema. Jfr diskussionen i anslutning till syftet.

Introduktion till EU:s säkerhets- och beredskapsarbete

Aktörer och beslutsformer[8]

EU:s säkerhets- och beredskapsarbete utvecklas kontinuerligt i ett relativt komplext förfarande som har lagts fast i EU:s fördrag. Hösten 2003 har ett nytt konstitutionsfördrag varit föremål för förhandlingar. Den nya konstitutionen väntas medföra vissa grundläggande förändringar av rollfördelningen mellan de aktörer som deltar i EU-arbetet och unionens beslutsformer. Eftersom förändringarna inte kommer att realiseras på flera år, särskilt inte som förhandlingarna ännu inte har slutförts på grund av meningsskiljaktigheter avseende en av den nya konstitutionens huvudfrågor, baseras beskrivningen nedan på existerande fördrag (jfr dock avslutningskapitlet).

EU-aktörernas roller och unionens beslutsformer varierar för närvarande beroende på om den aktuella sektorn tillhör den överstatliga första pelaren (den europeiska gemenskapen) eller de mellanstatliga andra respektive tredje pelarna (den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken respektive det inrikes och rättsliga samarbetet).

Initiativfasen

I den första pelaren har kommissionen ensam initiativrätt (med undantag för frågor som rör personers fria rörlighet). Förslag till rättsinstrument utarbetas vanligtvis vid någon av kommissionens sektoriellt indelade generaldirektorat (DG). I arbetet med säkerhets- och beredskapsfrågor spelar bl.a. DG Energi och transport, DG Miljö, DG Hälsa och konsumentskydd, DG Informationssamhället samt DG Inre marknaden viktiga roller.

Den interna process som genomförs i kommissionen innan ett förslag presenteras är komplex och innefattar åtskilliga berednings- och avdömningsrundor, horisontellt mellan generaldirektoraten, och vertikalt gentemot det s.k. kollegiet där kommissionärerna som kollektivt leder kommissionens

8. Utbudet av litteratur om EU:s aktörer och beslutsformer är enormt. Här har bl.a. McCormick, J. (1999), *Understanding the European Union: A Concise Introduction*, London: Macmillan Press och EU:s hemsida (www.europa.eu.int) studerats. Kunskap om EU:s aktörer och beslutsformer har också inhämtats genom praktiskt arbete i Regeringskansliet och vid Sveriges EU-representation.

arbete ingår. Innan ett konkret förslag till rättsinstrument presenteras, använder sig kommissionen också av olika förankrings- och diskussionsfora gentemot EU:s medlemsländer i syfte att få en så realistisk bild som möjligt av vilka förslag som kan tänkas vinna politiskt gehör i ett senare skede av beslutsprocessen. Det kan handla om allt från expertmöten och konferenser till inhämtning av skriftliga synpunkter på olika diskussionsunderlag och möten mellan höga myndighetsrepresentanter. Många andra internationella aktörer, framför allt organisationer i FN-systemet, har längre erfarenhet av civilt säkerhets- och beredskapsarbete än vad EU har. Därför brukar också viktig inspiration hämtas från konventioner och andra internationella överenskommelser som arbetats fram genom dessa aktörers försorg. EU:s komparativa fördel, som motiverar att EU tar sin utgångspunkt i andra internationella aktörers arbete, är att EU kan fatta bindande beslut och att EU framför allt har större möjligheter att följa upp den nationella implementeringen av de säkerhets- och beredskapsåtgärder som förhandlas fram.

I den andra och tredje pelaren har kommissionen inte ensam initiativrätt och således en mycket svagare roll. Initiativ tas istället vanligtvis av rådet, framför allt av det land som innehar ordförandeskapet (ordförandeskapet roterar varje halvår). I praktiken innebär detta att EU:s politiska agenda varierar beroende på vilket land som tillfälligt innehar ordförandeposten. Alla länder passar på under respektive ordförandeskap att initiera nya politiska förslag inom de sektorer som ligger det egna landet varmt om hjärtat. Till stöd för det medlemsland som innehar ordförandeskapet finns ett rådssekretariat som tillsammans med landets egen byråkrati arbetar fram de politiska förslag som initieras. Ingenting utesluter heller att medlemsländer som inte innehar ordförandeskapet lyfter upp en fråga på EU:s bord. I den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har även den höge representanten, en post som för närvarande innehas av Javier Solana, möjlighet att lägga fram förslag.

Mycket viktigt är också att inom samtliga tre pelare kan initiativ till att sätta igång en politisk process tas av Europas stats- och regeringschefer, som träffas med jämna mellanrum i Europeiska rådet för att diskutera och fatta beslut om den övergripande politiska inriktningen på EU-arbetet. I Europeiska rådets slutsatser uppmuntras och uppmanas ofta kommissionen respektive rådet att vidta olika typer av åtgärder.

Beslutsfasen

I den första pelaren delar vanligtvis rådet och parlamentet på ansvaret att omsätta kommissionens förslag till olika rättsinstrument, allt från bindande direktiv och förordningar till icke-bindande rekommendationer och yttranden.

Rådets arbete startar på tjänstemannanivå där förslag till rättsinstrument förhandlas i olika arbetsgrupper i vilka samtliga medlemsländer representeras. En mycket stor mängd arbetsgrupper involveras i EU:s säkerhets- och bered-

skapsarbete. Det finns exempelvis arbetsgrupper för räddningstjänstfrågor, hälsofrågor, migrationsfrågor, veterinära frågor, energifrågor, telekommunikationsfrågor, forskningsfrågor och transportfrågor. I vissa sektorer finns det ytterligare en förhandlingsnivå mellan dessa arbetsgrupper och Ständiga representanternas kommitté (Coreper), som består av medlemsländernas EU-ambassadörer och som är den sista utposten i rådets tjänstemannastruktur (jordbrukssamarbetet skiljer sig från övriga områden). Vanligtvis går dock frågorna direkt till Coreper. Ministerrådet, som består av medlemsländernas fackministrar, lägger sista handen vid de förslag till rättsinstrument som diskuteras, om inte förhandlingen redan har avslutats på lägre nivåer. Om så är fallet är ministerrådets beslut endast en formalitet. Ministerrådet kan mötas i olika formationer beroende på vilken sektor som berörs. Ländernas jordbruksministrar ansvarar exempelvis för rättsinstrument inom jordbruksområdet, medan ländernas inrikesministrar ansvarar för rättsinstrument inom räddningstjänstområdet (i Sverige är dock justitieministern ansvarig minister på EU-nivån). Beslut fattas vanligtvis med kvalificerad majoritet (inom exempelvis räddningstjänstområdet är det dock enhällighet som gäller). Länderna har dessutom olika röstviktning, något som styrs av landets befolkningsmängd.

I flertalet sektorer involveras även parlamentet i beslutsförfarandet. Det största inflytandet får parlamentet när det s.k. medbeslutandeförfarandet gäller. I detta förfarande måste både rådet och parlamentet komma överens om det förslag till rättsinstrument som kommissionen presenterar. Båda ges möjlighet att läsa och diskutera ett förslag i två omgångar. Om rådet och kommissionen inte har kommit överens efter denna relativt tidsödande process kan förslaget tas till en förliknings-kommitté där representanter från rådet, parlamentet och kommissionen tillsammans försöker hitta en lösning. I vissa sektorer inom den första pelaren har parlamentet en mer begränsad roll än i de sektorer där medbeslutandeförfarandet gäller.

I den andra och tredje pelaren saknar parlamentet formell beslutsrätt, även om parlamentet kontinuerligt informeras om det arbete som bedrivs. Rådets beslutsprocess liknar den inom första pelaren. Det finns en rad olika arbetsgrupper som genomför inledande förhandlingar på tjänstemannanivå. Både den andra och tredje pelaren har därutöver ytterligare en kommitté på tjänstemannanivå vid sidan av Coreper, Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som namnet antyder, och Artikel 36-kommittén i det inrikes och rättsliga samarbetet. I likhet med den första pelaren avslutas förhandlingarna i ministerrådet.

En viktig skillnad gentemot den första pelaren är formerna för det politiska beslutsfattandet. Beslut fattas vanligtvis med enhällighet, vilket innebär att inget medlemsland kan tvingas gå med på ett förslag mot sin vilja. En annan viktig

skillnad är att det finns andra typer av rättsinstrument i den andra och tredje pelaren. I den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken används exempelvis gemensamma ståndpunkter, gemensamma åtgärder och gemensamma strategier istället för förordningar och direktiv. I det inrikes och rättsliga samarbetet används bl.a. rambeslut, beslut, gemensamma ståndpunkter och konventioner.

Genomförandefasen

I den första pelaren spelar kommissionen en mycket central roll i genomförandefasen. Eftersom vissa rättsinstrument är av relativt övergripande karaktär måste de vanligtvis följas upp med olika typer av genomförandebeslut. Sådana beslut fattas enligt det s.k. kommittologiförfarandet. När en förordning eller ett annat rättsinstrument antas inrättas vanligtvis en särskild kommitté för det specifika rättsinstrumentet. Alla medlemsländer är representerade i kommittén där diskussioner och förhandlingar kring sådana beslut som kan hänföras till genomförandet av det aktuella rättsinstrumentet förs. Kommissionen är ordförande i de s.k. kommittologikommittéerna och medlemsländernas möjligheter att utöva inflytande på implementeringsbesluten varierar beroende på kommitténs status (det finns tre typer av kommittéer). I den typ av kommitté (regulativ kommitté) som ofta förekommer i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete sker regelrätta förhandlingar. Om kommissionen inte får gehör för ett visst beslut skall frågan återföras till rådsstrukturen för diskussion. Eftersom kommissionen helst vill undvika att återföra frågor till rådsstrukturen väljer man emellertid oftast att ta tillbaka sitt förslag om förhandlingen i kommittén visar att det kan bli svårt att vinna gehör för en viss inriktning.

Flertalet rättsinstrument och genomförandebeslut får nationella återverkningar och medlemsländerna (såväl statliga som privata aktörer) måste därför vara mycket aktiva i genomförandeprocessen. Nationella lagar och förordningar måste exempelvis anpassas till de rättsinstrument som förhandlas fram inom EU. Vanligtvis genomför och arrangerar också nationella aktörer de infrastruktursatsningar, övningar och andra beredskapsåtgärder som initieras och i vissa avseenden finansieras av EU. Kommissionen övervakar det nationella genomförandet. I de fall där EU:s rättsinstrument är av tvingande karaktär har kommissionen rätt att först påpeka eventuella brister för det land som berörs och därefter lyfta frågan till Europadomstolen som kan utdöma sanktioner.

I den andra och tredje pelaren är det främst upp till medlemsländerna själva att genomföra den politiska inriktning som de gemensamt kommit överens om. Inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området skall medlemsländerna exempelvis se till att alla gemensamma positioner som antas gentemot ett visst land återspeglas i den nationella utrikes- och säkerhetspolitiken. Med framväxten av Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) har rådet också fått egna

operativa krishanteringsinstrument som kan användas vid genomförandet av den gemensamma politiken. Inrättandet av posten som hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har också ökat rådets möjligheter till operativt agerande. Den höge representanten och dennes särskilda representanter företräder ofta EU i konfliktbärdar runt om i världen.

Drivkrafter

Allmän strävan efter integration

I likhet med allt annat EU-samarbete har säkerhets- och beredskapsarbetet påverkats och drivits framåt av en allmän strävan efter fördjupad integration i Europa. Europas stater har tillsammans skapat ett ekonomiskt och politiskt system där samarbetet gradvis har fördjupats och intensifierats. Medlemsländerna har i politikområde efter politikområde överlämnat delar av sin nationella beslutsrätt till de gemensamma institutionerna.

Det europeiska integrationsprojektet inleddes i svallvågorna efter det andra världskriget i syfte att förhindra nya väpnade konflikter i Europa. Idag har fredstanken kompletterats med andra målsättningar. En fördjupad integration kan exempelvis också ses som ett sätt att befrämja medlemsländernas ekonomiska och politiska ställning gentemot resten av världen.

Katastrofer, olyckor och kriser i Europa

Alla de katastrofer, olyckor och kriser som har drabbat Europa under senare år har varit en annan viktig drivkraft i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. De kraftiga skyfallen som inträffade i Centraleuropa sommaren 2002 och som resulterade i översvämningar av sällan skådat slag har exempelvis satt avtryck i EU-arbetet, liksom jordbävningarna i Turkiet 1999.[9]

EU:s säkerhets- och beredskapsarbete har också präglats av ett antal större tekniska olyckor. Den stora kemolyckan i Seveso, Italien 1976 har exempelvis varit helt avgörande för EU:s säkerhets- och beredskapsarbete inom den kemiska sektorn. Tjernobylolyckan 1986 har påverkat EU:s arbete med kärnsäkerhetsfrågor. På senare tid har också förlisningarna av tankfartygen Erika och Prestige 1999 respektive 2002 utanför den franska och spanska kusten, samt bränderna i tunnlarna Mont Blanc och S:t Gotthard, 1999 respektive 2001, drivit på och intensifierat EU-samarbetet.[10]

9. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Building a common approach to natural and technological risks (draft)*, EU version 30.04.2003 och *Draft Council conclusions on strengthening Community cooperation in the field of Civil Protection assistance*, (15184/03), EU 2001.
10. *Erika 1 maritime safety legislation enters into force: Commission takes action against 10 Member States*, Pressmeddelande (IP/03/1116), EU 2003, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on minimum safety requirements for tunnels in the Trans-European Road Network* (COM/2002/769 final), EU 2002 och *Chemical Accident, Prevention, Preparedness and Response*, www.europa.eu.int.

Europa har också drabbats av ett antal större kriser inom kreaturs- och livsmedelsnäringen som har satt spår i EU-samarbetet. Utbrottet av BSE (”galna ko-sjukan”) i Storbritannien våren 1996 och dess möjliga länk till den mänskliga varianten av sjukdomen är bara ett exempel bland många. 1999 drabbades också livsmedelssektorn i Belgien av en dioxinkris.[11]

Östutvidgningen

En annan viktig drivkraft som har bidragit till att intensifiera samarbetet kring säkerhets- och beredskapsfrågor i EU har varit EU:s utvidgning österut. Under utvidgningsförhandlingarna har kandidatländerna successivt inkorporerat redan befintliga EU-direktiv och andra rättsinstrument i sin nationella lagstiftning. Detta har varit ett av villkoren för att länderna skall upptas som nya medlemmar i unionen. Kandidatländerna har således ärvt de säkerhetsstandarder, kontrollrutiner och andra säkerhetsåtgärder som EU:s nuvarande medlemsländer har ansett vara lämpliga att gemensamt driva igenom på EU-nivån.

Den grundläggande säkerhetsnivån i vissa kandidatländer är ändå relativt låg med europeiska mått mätt. Detta gäller bl.a. inom kärnenergisektorn där kandidatländerna har ett flertal kärnkraftverk med relativt låg säkerhetsstandard och inom hälsosektorn där beredskapen för att hantera smittsamma sjukdomar är bristfällig. Insikten om att EU snart kommer att bestå av länder med en låg säkerhetsnivå jämfört med dagens medlemsländer har föranlett EU att föra en aktiv politik gentemot kandidatländerna för att höja deras säkerhetsstandarder. Det har då ansetts lämpligt att på samma gång passa på att fördjupa och utveckla det egna säkerhets- och beredskapsarbetet.[12]

Terrorattackerna mot USA den 11 september

Terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 är den enskilda händelse som har varit den viktigaste drivkraften i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Attackerna, och senare också de s.k. mjältbrandsbreven som accentuerade en redan befintlig oro för massförstörelsevapen, föranledde ett intensivt arbete inom EU, i första hand självpåkallat men också efter amerikanska påtryckningar.

Den 21 september 2001, endast ett par dagar efter attackerna, sammankallades ett extrainsatt möte med Europas stats- och regeringschefer. Europeiska rådet konstaterade att EU måste intensifiera sina åtgärder mot terrorismen och antog ett särskilt pelaröverskridande handlingsprogram. Handlingsprogrammet pekade bl.a. på behovet av att stärka det polisiära och rättsliga sam-

11. EU:s hantering av galna ko-sjukan diskuteras i Grönvall, J. (2000), *Managing Crisis in the European Union: The Commission and the 'Mad Cow Disease'*, Karlstad: Överstyrelsen för Civil Beredskap.
12. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Nuclear Safety in the European Union* (COM/2002/605 final), EU 2002, s. 2–6 och *Development of public health policy in the Community*, www.europa.eu.int.

arbetet inom EU, att komma åt terrorismens finansieringskällor, att stärka flygsäkerheten och att samordna EU:s globala roll.[13]

Vid nästa ordinarie möte i Europeiska rådet, den 19 oktober 2001, följdes handlingsprogrammet upp och alla berörda aktörer uppmanades intensifiera sitt arbete med att implementera programmet. I ljuset av den alltmer intensiva diskussionen om massförstörelsevapen och dessas effekter på befolkningen ägnades också dessa frågor särskilt intresse. Europeiska rådet uppmanade rådet och kommissionen att ta fram ett särskilt program med åtgärder för att bättre skydda befolkningen mot effekterna av massförstörelsevapen.[14]

Efter dessa inledande månader har arbetet inom EU fortsatt på stor bredd. Det särskilda handlingsprogrammet mot massförstörelsevapen färdigställdes hösten 2002 och har därefter kontinuerligt följts upp, även om intresset för själva programmet successivt har minskat i takt med att det mediala intresset har lagt sig.[15]

Detta kapitel har givit en introduktion till den politiska kontext i vilken EU:s säkerhets- och beredskapsarbete formas. I nästa kapitel presenteras resultatet av den sektoriella kartläggningen av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Presentationen struktureras efter den svenska samverkansområdesindelningen.

13. *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001*, EU 2001.
14. *Declaration by the Heads of State or Government of the European Union and the President of the Commission: Follow-up to the September 11 attacks and the fight against terrorism*, Europeiska rådets slutsatser, EU 2001.
15. *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats* (14627/02), EU 2002.

Resultat av sektoriell kartläggning

Ekonomisk säkerhet[16]

Den verksamhet som omfattas av det svenska samverkansområdet Ekonomisk säkerhet skall bedrivas så att "… riskerna för störningar minimeras och att samhällets grundläggande behov av ekonomisk säkerhet kan tillgodoses vid störningar inom andra vitala samhällsområden vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp."[17] EU:s arbete inom området ekonomisk säkerhet sammanfaller inte helt med inriktningen på det säkerhets- och beredskapsarbete som de svenska myndigheterna i samverkansområdet bedriver. EU:s möjligheter att påverka Sveriges ekonomiska säkerhet sker främst genom den inre marknadens och den gemensamma handelspolitikens försorg, två områden som inte omfattas av det svenska samverkansområdet. Vid sidan av detta står vissa varuförsörjningsfrågor på EU:s agenda. Däremot tycks EU inte arbeta med sådana säkerhets- och beredskapsfrågor som rör det finansiella systemets funktionalitet och den ekonomiska försörjningen (utbetalningar av pensioner, löner etc.).

Den inre marknaden

Medlemsländernas ekonomiska säkerhet är idag intimt sammankopplad genom den gemensamma inre marknadens försorg. Den inre marknaden upprättades formellt i december 1992, men har i praktiken utvecklats gradvis alltsedan Romfördraget 1957 föreskrev att en gemensam marknad skulle skapas.[18]

Syftet med den inre marknaden är att genom borttagandet av tekniska, legala, administrativa och kulturella hinder befrämja fri rörlighet av varor, människor, tjänster och kapital innanför EU:s gränser. Vid en krissituation har medlemsländerna idag därför tillgång till EU:s totala marknad och inte enbart sin egen, vilket innebär en större

16. De myndigheter som deltar i det svenska samverkansområdet Ekonomisk säkerhet är Arbetsmarknadsstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Riksförsäkringsverket, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Tullverket samt Verket för näringslivsutveckling.
17. Se *Planeringsunderlag för samhällets krisberedskap 2004*, Planeringsprocessen 2003:4, Krisberedskapsmyndigheten, s. 97.
18. *Internal market: introduction*, www.europa.eu.int.

ekonomisk trygghet än tidigare. Samtidigt som den inre marknaden minskar risken för ekonomiska störningar medför den emellertid också att medlemsländerna inte utan vidare kan använda sig av importbegränsningar, stödåtgärder eller andra typer av nationella regleringsinstrument för att gynna den inhemska industrin vid en kris. Medlemsländerna får endast undantagsvis göra avsteg från denna princip och stödja en region eller sektor som befinner sig i kris. Den inre marknaden inskränker således medlemsländernas handlingsfrihet att vidta beredskapsåtgärder inom det egna försörjningsområdet. Tilläggas bör att i förlängningen kan naturligtvis ett medlemsland politiskt göra bedömningen att det är värt att frångå EU:s regler vid en krissituation trots eventuella sanktioner.[19]

Handelspolitik

EU kan också befrämja medlemsländernas ekonomiska säkerhet genom att föra en frihandelsvänlig politik och skapa goda relationer till andra länder med vilka handel bedrivs. EU:s handelspolitik har sitt ursprung i Romfördraget. Redan 1957 slogs det fast att EU skulle bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln och en gradvis avveckling av handelshinder och tullar.[20]

Idag har denna målsättning omsatts till en rad olika multinationella och bilaterala handelsnätverk och arrangemang som kommissionen vanligtvis har haft mandat att förhandla fram å hela unionens vägnar. Det viktigaste internationella forumet där EU, efter perioder av protektionism inom framför allt jordbruksområdet, har verkat för frihandel är World Trade Organization (WTO). Inom energisektorn har relationerna till omvärlden kommit att bli särskilt viktiga. EU:s medlemsländer är beroende av energi från andra länder. I framtiden beräknas energiimporten uppgå till 70 procent av unionens totala behov. EU arbetar därför aktivt med att förbättra relationen till energiproducenter, inte minst Ryssland.[21]

Försörjningsberedskap

Tidigare hade EU endast ett mycket begränsat samarbete kring försörjningsfrågor. Eftersom medlemsländerna inte längre, efter den inre marknadens införande, har samma möjligheter att vidta nationella beredskapsåtgärder inom försörjningsområdet som tidigare har det emellertid höjts allt fler röster för att

19. Sjöstedt, G. (1997), *Ekonomisk säkerhet: en dold integrationskraft i den europeiska unionen?*, Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap, s. 7 och 32, *Internal market: introduction*, www.europa.eu.int och Hall, B. G. (1999), *Utrikeshandel i krislägen* i *Försvar i Nutid*, Stockholm: Folk och Försvar, s. 15.
20. McCormick, J. (1999), *Understanding the European Union: A Concise Introduction*, London: Macmillan Press, s. 214ff.
21. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Final report on the Green Paper "Towards a European strategy for the security of energy supply"* (COM/2002/321 final), EU 2002 och McCormick, J. (1999), *Understanding the European Union: A Concise Introduction*, London: Macmillan Press, s. 214ff.

EU skall ta ett samlat grepp om försörjningsproblematiken inom EU och göra frågan till ett ämne på den gemensamma agendan, bl.a. underströk Europeiska rådet detta hösten 2002. Samma år ägnades försörjningsfrågorna inom energisektorn stor uppmärksamhet i en särskild grönbok mot en europeisk strategi för tryggad energiförsörjning. Detta skedde bl.a. mot bakgrund av de blockader av drivmedelsleveranser som ägde rum år 2000 i Frankrike och Storbritannien. Vissa försörjningsrelaterade frågeställningar aktualiserades också i diskussionen om hur EU skulle kunna skydda befolkningen mot effekterna av massförstörelsevapen efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001.[22]

Idag har uppmärksamheten kring försörjningsfrågorna, inte minst genom Europeiska rådets engagemang, bl.a. resulterat i en studie där EU:s pågående arbete med försörjningsfrågor utreds. Denna sektorsövergripande studie har tagits fram av kommissionen i samarbete med rådssekretariatet.[23]

Inom enskilda sektorer, framför allt inom energisektorn, pågår det även sedan tidigare ett visst försörjningsrelaterat samarbete. Det finns exempelvis EU-direktiv som kräver att medlemsländerna skall upprätthålla minimilager av råolja eller oljeprodukter. 2002 presenterade kommissionen ett förslag till nytt direktiv med än mer långtgående åtgärder inom oljesektorn. Syftet med det nya direktivet, som inte har mottagits väl i alla medlemsländer, är bl.a. att i den gemensamma marknadens anda samordna användningen av oljelagren, och då inte enbart vid fysiska störningar utan också vid extrema prisfluktuationer. Kommissionen har bl.a. föreslagit att medlemsländernas nationella lagringssystem skall harmoniseras och att kommissionen skall ges särskilda befogenheter att i en krissituation kunna samordna användningen av oljelagren. Inom gassektorn, där EU hittills inte har bedrivit någon gemensam beredskapspolitik, har kommissionen nyligen också lagt ett förslag till direktiv som bl.a. går ut på att medlemsländerna skall vidta åtgärder för att avbrottskänsliga konsumenter skall garanteras tillgång till gas under en viss period. Även inom gassektorn har kommissionen föreslagit att kommissionen själv skall få särskilda befogenheter i en krissituation. För att övervaka den internationella olje- och gasmarknaden och medlemsländernas lager har kommissionen därutöver föreslagit att ett europeiskt övervakningssystem med experter inom området skall inrättas. På sikt kan

22. Westfalk, S. (2001), *Läkemedel, EU och den nationella säkerheten*, Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap, s. 34, Hall, B. G. (1999), ”Utrikeshandel i krislägen” i *Försvar i Nutid*, Stockholm: Folk och Försvar, s. 28, *Presidency Conclusions Nice European Council Meeting 7, 8 and 9 December 2000*, EU 2000 och *EU Inventory – Protection of civilian populations against CBRN terrorist attacks* (12159/1/02), EU 2003.
23. Security of supply: *The current situation at European Union level, Commission staff working paper* (SEC/2002/243), EU 2002.

kommissionen t.o.m. tänka sig att inrätta en särskild myndighet för bl.a. detta ändamål.[24]

I andra sektorer där försörjningsproblematiken hade kunnat vara ett naturligt samarbetsområde har få särskilda beredskapsåtgärder vidtagits. Att ha tillgång till jordbruksprodukter utgör förvisso en av den gemensamma jordbrukspolitikens grundläggande målsättningar. Däremot har inga extraordinära åtgärder i form av lagerhållning av varor vidtagits för att säkerställa att målsättningen uppnås. Hittills har marknadsstörningar inom jordbruksområdet (exempelvis mul- och klövsjukan) hanterats inom ramen för existerande lagar. Inte heller inom läkemedelssektorn har EU-gemensamma åtgärder, som syftar till att garantera tillgången till medicinska produkter i en krissituation, vidtagits i någon större utsträckning. Efter terrorattackerna mot USA och spridningen av mjältbrandsbrev inleddes visserligen en intensiv diskussion inom EU om hur tillgången till bl.a. medicin och vaccin skulle kunna säkerställas på bästa sätt, men diskussionen, där även läkemedelsindustrin deltog, stannade vid ett allmänt informationsutbyte.
Ett förslag från kommissionen om att skapa ett strategiskt EU-gemensamt lager av medicin och vaccin har inte mottagits väl av EU:s medlemsländer.[25]

Teknisk infrastruktur[26]

Den verksamhet som omfattas av det svenska samverkansområdet Teknisk infrastruktur skall bedrivas så att "… riskerna för störningar i den tekniska infrastrukturen i samhället minimeras och att samhällets grundläggande behov kan tillgodoses vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp."[27] EU:s arbete inom området teknisk infrastruktur sammanfaller relativt väl med inriktningen på det säkerhets- och beredskapsarbete som de svenska myndigheterna i samverkansområdet bedriver. EU arbetar idag aktivt med att skapa mer robusta elsystem. Därtill bedrivs visst säkerhetsarbete inom kommunikations- och informationssektorn.

24. *Council Directive (98/93/EC) of 14 December 1998 amending Directive 68/414/EEC imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products*, EU 1998, *Security of supply: The current situation at European Union level,* Commission staff working paper (SEC/2002/243), EU 2002, *Internal energy market: Commission proposes strengthening security of oil and gas supplies,* Pressmeddelande (IP/02/1288), EU 2002 och *The internal energy market: Improving the security of energy supplies, Memo Directorate-General for Energy and Transport*, EU 2002.
25. *Security of supply: The current situation at European Union level*, Commission staff working paper (SEC/2002/243), EU 2002, s. 5ff och *EU Inventory – Protection of civilian populations against CBRN terrorist attacks* (12159/1/02), EU 2003.
26. De myndigheter som deltar i det svenska samverkansområdet Teknisk infrastruktur är Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Livsmedelsverket, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet samt Statens kärnkraftinspektion.
27. Se *Planeringsunderlag för samhällets krisberedskap 2004*, Planeringsprocessen 2003:4, Krisberedskapsmyndigheten, s. 43.

Robusta elsystem

Det var initialt den gradvisa framväxten av EU:s inre marknad som gjorde behovet av ett välfungerande och välutbyggt elsystem till en fråga på EU:s agenda. Det är inte meningsfullt att tala om en gemensam marknad med fri rörlighet av varor, människor, tjänster och kapital om existerande regler eller bristande fysisk infrastruktur (även transporter och telekommunikationer) gör det svårt för nya aktörer att ta sig in på marknaden. Infrastrukturfrågan ägnades därför relativt stort utrymme i den grönbok mot en europeisk strategi för tryggad energiförsörjning som presenterades år 2000. Därefter har frågan också aktualiserats efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 och efter ett antal större elavbrott i bl.a. Italien och USA under 2003.[28]

Idag har EU:s infrastrukturarbete som mål att både optimera användningen av befintliga elnät och att uppmuntra nyinvesteringar. Ett EU-direktiv från 2003, som reglerar hur medlemsländernas befintliga elmarknader skall organiseras och skötas, lägger stor vikt vid åtgärder som syftar till att öppna upp den befintliga elmarknaden. Samtidigt lyfter direktivet fram vissa allmännyttiga åtgärder. Medlemsländerna skall exempelvis ha rätt att i vissa avseenden ålägga elmarknadens aktörer ”public service obligations” för att allmänheten skall garanteras tillgång till elektricitet. Vidare skall medlemsländerna ha rätt att vid en plötslig elkris kunna vidta tillfälliga säkerhetsåtgärder. Dessa skall dock omedelbart inrapporteras till övriga medlemsländer och kommissionen kan komma att kräva att åtgärderna upphör om de anses störa den fria konkurrensen. I en EU-förordning från samma år läggs det också fast ett antal gemensamma regler för gränsöverskridande handel med elektricitet. Förordningen anger bl.a. principer för hur avgifter för tillträde till näten får tas ut samt hur den begränsade sammankopplingskapaciteten skall fördelas mellan nationella överföringsnät. I arbetet med att uppmuntra nyinvesteringar utgör Trans-European Networks Energy (TEN-e) ett av EU:s viktigaste instrument. Huvudsyftet med TEN-e är att uppmuntra och stödja infrastrukturprojekt som länkar samman och skapar interoperabilitet mellan nationella energinät.[29]

28. *Energy infrastructures: increasing security of supply in the Union, Memo Directorate General for Energy and Transport*, EU 2003, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Final report on the Green Paper "Towards a European strategy for the security of energy supply" (COM/2002/321 final)*, EU 2002 och *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats* (14627/02), EU 2002.
29. *Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/93/EC*, EU 2003, *Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity*, EU 2003, *Energy: Commission proposes decisive action on Infrastructure and Security of Supply*, Pressmeddelande (IP/03/1694), EU 2003, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Energy Infrastructure and Security of Supply* (COM/2003/743 final), EU 2003, *Trans-European Networks, www.europa.eu.int och Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the guidelines for Trans-European Energy Networks in the period 1996-2001*, EU 2001.

Nyligen har kommissionen presenterat ett nytt infrastrukturinitiativ. Ett förslag till direktiv föreskriver bl.a. att medlemsländerna och dessas kontrollmyndigheter skall vidta åtgärder för att säkerställa tillräcklig produktionskapacitet och investeringar i överföringsnät. De skall exempelvis se till att berörda operatörer upprätthåller en viss reservkraftskapacitet samt följa upp deras investeringsstrategier. I förslaget anges det också att medlemsländerna skall säkerställa att de operativa riktlinjer för nätverkssäkerhet som har tagits fram av olika branschorganisationer följs av operatörerna. Vid sidan av det nya förslaget till direktiv har kommissionen påpekat att de existerande riktlinjerna för TEN-e bör ses över i syfte att bättre integrera kandidatländer och andra grannländer i den europeiska elmarknaden.[30]

Flertalet infrastrukturåtgärder som initieras inom EU:s ram påverkar tillgången till elektricitet. EU:s energipolitik omfattar emellertid även åtgärder som syftar till att minska samhällets efterfrågan på elektricitet. Förutom att detta är bra för miljön bidrar det till att göra samhället mindre sårbart för störningar.[31]

Kommunikations- och informationssäkerhet

Kommunikations- och informationsfrågor sattes på EU:s agenda i mitten av 1980-talet. Säkerhetsaspekterna, som successivt har blivit allt viktigare, har framför allt aktualiserats i arbetet med att göra EU ekonomiskt konkurrenskraftigt gentemot resten av världen. Säkra kommunikations- och informationssystem har ansetts vara en viktig förutsättning för att den inre marknaden skall fungera och det är detta som har varit den huvudsakliga drivkraften bakom de direktiv, handlingsprogram och andra initiativ som har tagits inom området. Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 har kommunikations- och informationssäkerhet också setts som en allt viktigare förutsättning för att garantera medlemsländernas nationella säkerhet.[32]

Idag finns det ett flertal EU-direktiv inom områdena telekommunikationer och dataskydd som bidrar till att skapa säkrare kommunikations- och informationssystem, bl.a. genom att de föreskriver att aktörer som tillhandahåller en tjänst eller ett nätverk är skyldiga att

30. *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment* (COM/2003/740 final), EU 2003, *Energy: Commission proposes decisive action on Infrastructure and Security of Supply*, Pressmeddelande (IP/03/1694), *EU 2003 och Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Energy Infrastructure and Security of Supply* (COM/2003/743 final), EU 2003.
31. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Final report on the Green Paper "Towards a European strategy for the security of energy supply"* (COM/2002/321 final), EU 2002 och *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Energy Infrastructure and Security of Supply* (COM/2003/743 final), EU 2003.
32. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Network and Information Security Agency (COM/2003/63 Final), EU 2003 och Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies (COM/2001/707 final), EU 2001.

vidta alla nödvändiga tekniska och organisatoriska åtgärder för att upprätthålla en viss säkerhetsnivå.[33]

I övrigt kretsar EU:s informationssäkerhetsarbete i stor utsträckning kring implementeringen av handlingsprogrammen ”eEurope” där säkerhetsfrågor utgör en viktig del. Det nuvarande handlingsprogrammet ”eEurope 2005” innehåller bl.a. åtgärder som syftar till att skapa en mer utvecklad säkerhetskultur. Användare skall exempelvis bli mer säkerhetsmedvetna genom informationskampanjer, och producenter skall uppmuntras att ta fram informations- och kommunikationsprodukter och tjänster med god säkerhetsstandard. Handlingsprogrammet innehåller också åtgärder som syftar till att skapa säkrare kommunikationssystem i den offentliga förvaltningen. Möjligheten att skapa ett kommunikationssystem för säkerhetsklassad information skall exempelvis ses över.[34]

Handlingsprogrammet ”eEurope 2005” pekar även på behovet att sätta upp en särskild ”Cyber Security Task Force” för att skapa ett samlat kompetenscentrum kring nätverks- och informationssäkerhetsfrågor i Europa. Idag har tankarna om att inrätta en sådan enhet utvecklats och konkretiserats. Genom en förordning som nyligen antogs kommer en helt ny myndighet, European Network and Information Security Agency (ENISA), att inrättas. Den nya myndigheten skall bistå kommissionen och medlemsländerna med teknisk expertis inom området och befrämja samverkan och erfarenhetsutbyte, bl.a. avseende metoder för risk- och sårbarhetsanalyser inom informationssäkerhetsområdet. Myndigheten skall också bidra till att öka medvetenheten i olika användargrupper om risker förknippade med informationshantering.[35]

Flertalet av ovanstående åtgärder syftar till att i förebyggande syfte reducera sårbarheter i medlemsländernas kommunikations- och informationssystem. EU arbetar också med åtgärder som syftar till att skapa bättre förutsättningar att hantera faktiska hot. I handlingsprogrammen ”eEurope” har exempelvis

33. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Network and Information Security: Proposals for A European Policy Approach* (COM/2001/298/final), EU 2001, s. 24f.
34. Se *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: eEurope 2005: An information society for all* (COM/2002/263 final), EU 2002 och *Council Resolution of 18 February 2003 on the implementation of the eEurope 2005 Action Plan* (2003/C48/02), EU 2003. Viktiga utgångspunkter för handlingsprogrammen har bl.a. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Network and Information Security: Proposals for A European Policy Approach* (COM/2001/298/final), EU 2001 och *Council Resolution of 28 January 2002 on a common approach and specific actions in the area of network and information security* (2002/C43/02), EU 2002 varit.
35. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Network and Information Security Agency* (COM/2003/63 Final), EU 2003 och *Commission welcomes agreement of Council and Parliament to set up the European Network and Information Security Agency, Pressmeddelande* (IP/03/1577), EU 2003.

samordning mellan medlemsländerna nationella ”early-warning-system” uppmuntrats. Nyligen lade kommissionen också fram ett förslag till rambeslut som syftar till att harmonisera medlemsländernas lagstiftning kring IT-kriminalitet, bl.a. för att förbättra berörda myndigheters möjligheter att vidta åtgärder när förebyggande åtgärder inte har räckt till. Rambeslutet bygger delvis på en konvention som har tagits fram inom ramen för Europarådet.[36]

Transporter[37]

Den verksamhet som omfattas av det svenska samverkansområdet Transporter skall bedrivas så att ”… transportsystemen är så utformade att riskerna för störningar minimeras och att samhällsviktiga transporter kan genomföras så att samhällets grundläggande behov kan tillgodoses vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp.”[38] EU:s arbete inom transportområdet sammanfaller inte helt med inriktningen på det säkerhets- och beredskapsarbete som de svenska myndigheterna i samverkansområdet bedriver. EU arbetar framför allt med olika typer av transportsäkerhetsfrågor (”security” och ”safety”), inom flyg-, sjö- och landtransportområdet, och inte med åtgärder som syftar till att säkerställa att samhällsviktiga leveranser och transporter kan genomföras i en krissituation.

Flygtransportsäkerhet

Internationellt samarbete för att skapa ett bättre skydd mot antagonistiska hot vid flygtransporter (”security”) blev högaktuellt efter Lockerbiekatastrofen 1988, men har tidigare huvudsakligen diskuterats utanför EU:s ram. Behovet att sätta frågorna på EU:s agenda och gemensamt skärpa flygsäkerheten aktualiserades först efter flygkapningarna i USA den 11 september 2001. Flygsäkerhetsfrågor ingick som ett av de prioriterade områdena i det handlingsprogram som initierades av det extrainsatta Europeiska rådet omedelbart efter terrorattackerna. Idag arbetar EU också intensivt med andra typer av flygsäkerhetsfrågor som rör konstruktionen och användningen av flygplan (”safety”).[39]

Den politiska uppmärksamhet som flygsäkerhetsområdet fick efter flygkapningarna i USA resulterade i antagan-

36. *Proposal for a Council Framework Decision on attacks against information systems* (COM/2002/173 final), EU 2002, *Commission sets out plan to combat cybercrime*, Pressmeddelande (IP/01/135), EU 2001 och *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Network and Information Security: Proposals for A European Policy Approach* (COM/2001/298/final).
37. De myndigheter som ingår i det svenska samverkansområdet Transporter är Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket samt Vägverket.
38. Se *Planeringsunderlag för samhällets krisberedskap 2004*, Planeringsprocessen 2003:4, Krisberedskapsmyndigheten, s. 66.
39. *Air safety and Air security*, www.europa.eu.int och *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001*, EU 2001.

det av en förordning som innehåller ett antal gemensamma krav på säkerhetsåtgärder, bl.a. omfattande kontroll av känsliga områden på flygplatser och i flygplan, kontroll av passagerare, bagage och gods, klassificering av vapen samt utbildning av personal. De säkerhetsstandarder som medlemsländerna har kommit överens om är i huvudsak en kodifiering av standarder som tidigare utarbetats i den FN-anknutna organisationen International Civil Aviation Organisation (ICAO) och European Civil Aviation Conference (ECAC). Vid sidan av dessa och andra säkerhetsstandarder har EU kommit överens om en gemensam övervakningsmekanism. Alla medlemsländer skall utse en nationell myndighet med ansvar för att ha tillsyn över efterlevnaden av de gemensamma reglerna. Dessa myndigheter skall i sin tur övervakas av multinationella team med utbildade inspektörer som har sin administrativa bas i kommissionens DG Energi och transport där ansvaret för transportfrågorna ligger.[40]

EU:s arbete med sådana flygsäkerhetsfrågor som rör konstruktionen och användningen av flygplan har nyligen också tagit stora steg framåt. I en ny förordning läggs bl.a. ett antal gemensamma säkerhetsstandarder fast. Genom förordningen inrättas också en ny myndighet, European Aviation Safety Agency (EASA). Myndigheten skall bistå kommissionen i arbetet med att övervaka genomförandet av överenskomna flygsäkerhetsstandarder och i arbetet med att utveckla nya. Därtill kommer myndigheten att tillhandahålla teknisk expertis inom området.[41]

SJÖTRANSPORTSÄKERHET

Redan på 1970-talet fördes diskussioner inom EU:s ram om behovet av att förebygga fartygsolyckor till sjöss (”safety”). Dessa diskussioner resulterade dock i få konkreta åtgärder. Först efter ett antal större oljekatastrofer till sjöss, Estonias förlisning 1994, och inte minst avskaffandet av enhällighetsbeslutsformen inom sjösäkerhetsområdet i början av 1990-talet, har arbetet intensifierats. Förlisningarna av oljetankfartygen Erika 1999 och Prestige 2002 har särskilt bidragit till att pressa fram skärpta regler. Åtgärder på EU-nivån för att göra sjötransporter mer säkra från antagonistiska hot (”security”) har i princip saknats fram till för ett par år sedan. Strax före terrorattackerna mot USA uppmärksammades behovet av att göra kryssningsfartyg mer säkra. Frågan aktualiserades också, om än inte med samma höga politiska engagemang som

40. *Towards new EU rules on aviation security following the attacks, Pressmeddelande* (IP/01/1397), EU 2001, *Erika: two years on*, Memo, Directorate-General for Energy and transport, EU 2001 och *Regulation (EC) No 2320/2002 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 establishing common rules in the field of civil aviation security*, EU 2002.
41. *Regulation (EC) No 1592/2002 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency*, EU 2002.

inom flygsäkerhetsområdet, efter terrorattackerna mot USA.[42]

I det sjösäkerhetsarbete som syftar till att minska risken för tekniska olyckor med passagerarfartyg, och framför allt olyckor med oljetankfartyg och andra fartyg som är lastade med farligt gods finns det idag flera EU-direktiv och förordningar. Dessa, som huvudsakligen har sin grund i konventioner och resolutioner som tagits fram av de FN-anknutna organisationerna International Maritime Organization (IMO) och International Labour Organization (ILO), innebär bl.a. att EU ställer krav på hur fartyg skall vara konstruerade, övervakning av klassificeringssällskap, fartygskontroller i hamnar, samt utbildning och arbetsförhållanden för sjömän. EU har också skyndat på tidtabellen för när enkelskroviga oljetankfartyg skall tas ur bruk. I arbetet med att följa upp den nationella övervakning som genomförs av fartyg och hamnar bistås kommissionen av en ny sjösäkerhetsmyndighet European Maritime Safety Agency (EMSA) som inrättades 2002 genom en ny förordning. Myndigheten tillhandahåller också teknisk expertis samt deltar i arbetet med att utveckla nya sjösäkerhetsstandarder.[43]

Ett annat centralt område i EU:s sjösäkerhetsarbete är ansträngningarna att förbättra övervakningen och informationshanteringen till sjöss. År 2002 antogs en ny förordning som bl.a. ställer ett antal strikta informationskrav på fartyg som är lastade med farligt gods. Fartyg som anländer eller lämnar en hamn är skyldiga att tillhandahålla information om sin last samt rapportera om eventuella incidenter. Medlemsländernas möjligheter att ingripa när en olycksrisk föreligger har också ökat genom den nya förordningen. Dessutom är medlemsländerna skyldiga att tillhandahålla en särskild plats dit fartyg kan hänvisas eller bogseras om en olycka har inträffat eller kan förväntas inträffa. (EU-samarbetet kring räddningsinsatser till sjöss beskrivs i avsnittet Skydd, undsättning och vård).[44]

EU:s terroristrelaterade sjösäkerhetsarbete omfattar både fartygs- och hamnsäkerhet. I likhet med det sjösäkerhetsarbete som syftar till att förebygga fartygsolyckor till sjöss har detta arbete

42. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on enhancing maritime transport security* (COM/2003/229 final), EU 2003, s. 4, *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats* (14627/02), EU 2002 och *Maritime transport*, www.europa.eu.int.
43. *Maritime transport*, www.europa.eu.int, *Regulation (EC) No 1406/2002 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a European Maritime Safety Agency*, EU 2002, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety of the seaborne oil trade* (COM/2002/142 final), EU 2000, s. 4ff, *Erika 1 maritime safety legislation enters into force: Commission takes action against 10 Member States*, Pressmeddelande (IP/03/1116), EU 2003 och *European Commission fights to improve passenger protection on ships*, Pressmeddelande (IP/02/502), EU 2002.
44. *Directive 2002/59/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a Community vessel traffic monitoring and information system and repealing Council Directive 93/75/EEC*, EU 2002.

tagit sin utgångspunkt i internationella standards och rekommendationer som redan tagits fram av andra internationella aktörer, framför allt IMO. Således omfattar ett förslag till förordning, som kommissionen lade fram 2003, krav som bl.a. innebär att alla fartyg måste vara tydligt märkta med ett identifikationsnummer samt vara utrustade med alarmsystem. Vidare måste alla medlemsländer ta fram säkerhetsplaner baserade på riskanalyser samt upprätta arrangemang för utbildningar och övningar av personal. I förslaget framförs också krav på att en nationell aktör i varje medlemsland skall få ett samlat ansvar för att övervaka implementeringen av de säkerhetsåtgärder som initieras. Kommissionen i sin tur förväntas, med stöd av bl.a. EMSA, övervaka den nationella kontrollen.[45]

Inom containersäkerhetsområdet har USA infört en ny regel som går ut på att fartyg, med amerikanska hamnar som destination, måste informera amerikanska tullmyndigheter om innehållet i sin last 24 timmar före själva lastningen. Förslaget, som EU:s medlemsländer har accepterat i bilaterala överenskommelser, har medfört en del praktiska problem för framför allt mindre rederier. Kommissionen har därför fått i uppdrag av rådet att förhandla fram en överenskommelse mellan amerikanska tullmyndigheter och den europeiska gemenskapen (EU:s första pelare) som syftar till att utveckla ett exportkontrollsystem som tar hänsyn till behovet av containersäkerhet i den internationella handeln mellan stater och samtidigt beaktar handelsaspekterna ur ett europeiskt perspektiv.[46]

Landtransportsäkerhet

Flertalet säkerhetsåtgärder inom landtransportområdet rör enskilda individers säkerhet snarare än samhällets. Vissa landtransportolyckor kan dock få något vidare samhällskonsekvenser. Detta gäller exempelvis tunnelolyckor. EU:s tunnelsäkerhetssamarbete intensifierades efter de stora tunnelbränderna i Mont Blanc 1999 och S:t Gotthard 2001 och har sedan dess också uppmärksammats som ett angeläget område efter den 11 september. Ett annat prioriterat område inom EU, där olyckor kan få något mer allvarliga konsekvenser, är landsvägs- och järnvägstransporter av farligt gods.[47]

45. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on enhancing maritime transport security* (COM/2003/229 final), EU 2003, s. 4–21.
46. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on enhancing maritime transport security* (COM/2003/229 final), EU 2003, s. 10ff. Containersäkerhet diskuteras även i van de Voort, M. och K. O'Brien (2003) *"Seacurity" Improving the Security of the Global Sea-Container Shipping System*, Santa Monica: RAND.
47. *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on minimum safety requirements for tunnels in the Trans-European Road Network* (COM/2002/769 final), EU 2002 och *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats* (14627/02), EU 2002.

Som ett led i arbetet med att skapa säkrare tunnlar presenterade kommissionen ett förslag till direktiv år 2002. De säkerhetsåtgärder som omfattas av förslaget berör såväl tekniska som organisatoriska aspekter och de bygger i vissa avseenden på säkerhetsstandarder som redan har utarbetas av andra internationella aktörer. Förslaget till direktiv innehåller bl.a. regler för hur tunnlar skall vara konstruerade (ventilationssystem m.m.), hur tyngre fordon som passerar tunnlarna skall vara utrustade (brandsläckare m.m.), samt hur allmänheten skall hållas informerad (informationskampanjer, skyltar m.m.). Det innehåller också krav på en harmonisering av den nationella säkerhetsövervakningen inom området. Alla medlemsländer förväntas utse var sin administrativ myndighet, om inte en sådan redan existerar, med ansvar för tunnelsäkerhetsfrågor. Dessa myndigheter skall bl.a. övervaka efterlevnaden av de krav som förhandlats fram inom EU och tillfälligt kunna stänga tunnlar som inte möter vissa säkerhetsstandarder.[48]

Transport av farligt gods regleras sedan länge av internationella konventioner som successivt har inkorporerats i olika EU-direktiv. EU har bl.a. kommit överens om gemensamma standarder för hur farliga substanser skall paketeras och märkas, hur transportmedlen skall vara konstruerade, vilka aspekter som skall undersökas vid en kontroll, vilken kompetens som nationella säkerhetsrådgivare skall ha och hur de skall utses.[49]

Skydd, undsättning och vård[50]

Den verksamhet som omfattas av det svenska samverkansområdet Skydd, undsättning och vård skall bedrivas så att "… skydds-, räddnings-, och sjukvårdsinsatser snabbt kan genomföras lokalt, regionalt och nationellt för att minska konsekvenserna för liv, egendom och i miljö vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp. Förberedelser skall vidtas för att ta emot ett större antal skydds- och vårdbehövande från katastrof eller krigsområden i andra länder."[51] EU:s arbete inom området skydd, undsättning och vård sammanfaller relativt väl med inriktningen på det säkerhets- och beredskapsarbete som de svenska myndigheterna i samverkansområdet bedriver. EU är idag aktivt inom räddnings-

48. *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on minimum safety requirements for tunnels in the Trans-European Road Network* (COM/2002/769 final), EU 2002.
49. Två grunddirektiv är *Council Directive 94/55/EC of 21 October 1994 on the approximation of the laws of the Member States with regard to the transport of dangerous goods by road*, EU 1994 och *Council Directive (96/35/EC) of 3 June 1996 on the appointment and vocational qualification of safety advisers for the transport of dangerous goods by road, rail and inland waterway*, EU 1996. Se även *Road transport*, www.europa.eu.int.
50. De myndigheter som ingår i det svenska samverkansområdet Skydd, undsättning och vård är Kustbevakningen, Luftfartsverket, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Statens strålskyddsinstitut och Tullverket.
51. *Planeringsunderlag för samhällets krisberedskap 2004*, Planeringsprocessen 2003:4, Krisberedskapsmyndigheten, s. 118.

tjänst, polis- samt asyl- och migrationsområdet. Däremot tycks det endast pågå ett relativt begränsat samarbete kring katastrofmedicinska frågor inom EU. Fram till helt nyligen har detta arbete bedrivits inom ramen för EU:s räddningstjänstsamarbete.

Räddningstjänst

I slutet av 1970-talet inledde EU ett samarbete kring räddningsinsatser vid föroreningar till sjöss. Några år senare utvecklades även ett allmänt räddningstjänstsamarbete inom EU. Inledningsvis kretsade räddningstjänstsamarbetet framför allt kring erfarenhetsutbyte. Successivt har det emellertid fått en mer operativ prägel. Oljekatastroferna med tankfartygen Erika och Prestige har påverkat det operativa räddningssamarbetet till sjöss. Jordbävningarna i Turkiet 1999, där hjälp från EU:s medlemsländer efterfrågades, har bidragit till att driva på den operativa inriktningen på räddningstjänstsamarbetet i övrigt. Terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 har också varit en viktig drivkraft.[52]

Den operativa inriktningen på EU:s allmänna räddningstjänstsamarbete har framförallt manifesterats i beslutet att inrätta en s.k. gemenskapsmekanism som syftar till att underlätta ömsesidig assistans mellan EU:s medlemsländer (och andra länder) vid olika typer av räddningsinsatser. Gemenskapsmekanismen består av ett antal komponenter. Viktigast är ett övervaknings- och informationscenter som normalt kallas MIC (Monitoring and Information Center). Centret, som har sin bas i kommissionens DG Miljö där ansvaret för räddningstjänstfrågorna ligger, har till uppgift att ta emot information om inträffade olyckor och katastrofer och bistå medlemsländer att samordna sådana resurser som de är villiga att ställa till varandras förfogande. För att kunna kommunicera med de nationella kontaktpunkter som har utsetts i varje medlemsland, och för att kunna veta ungefär vilka resurser som medlemsländerna kan tänkas ställa till förfogande, håller också ett kommunikations- och informationssystem och en förteckning över experter och team på att inrättas. Vidare skall grupper av experter kunna skickas till ett insatsområde genom gemenskapsmekanismens försorg för att genomföra en första bedömning av de hjälpbehov som föreligger samt eventuellt, i samverkan med den stat som begär hjälp, koordinera de team som anländer därefter. Gemenskapsmekanismen omfattar även ett utbildnings- och övningsprogram.[53]

EU:s räddningssamarbete till sjöss har idag delvis länkats samman med

52. *Vade-mecum of civil protection in the European Union*, Directorate-General for Environment, European Commission, EU 1999, s. 11–18, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies* (COM/2001/707 final), EU 2001 och *Marine pollution*, www.europa.eu.int.
53. *Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced co-operation in Civil Protection assistance interventions*, EU 2001.

gemenskapsmekanismen. MIC tar exempelvis inte bara emot förfrågningar om hjälp vid olyckor och katastrofer som inträffar på land utan involveras även vid olyckor till sjöss. I övrigt kretsar EU:s räddningssamarbete till sjöss i stor utsträckning kring ett beslut om att stärka samarbetet kring sjörelaterade räddningsinsatser som antogs år 2000. Genom detta beslut har bl.a. ett särskilt informationssystem utvecklats där medlemsländerna och kommissionen utbyter information om vilka resurser och arrangemang som finns för att hantera stora olyckor till sjöss. Beslutet möjliggör också gemensamma utbildningar, övningar och personalutbyten. Dessutom skall DG Miljö, som har ansvar för alla räddningstjänstfrågor, kunna skicka iväg en ”task-force” bestående av nationella experter för att erbjuda expertstöd till ett land som drabbas av en sjöolycka.[54]

Vid sidan av det operativa arbetet är förebyggande frågor ett viktigt ämne i EU:s räddningstjänstsamarbete, något som bl.a. avspeglar sig i EU:s handlingsprogram för räddningstjänst. Handlingsprogrammet stöder projekt som befrämjar erfarenhetsutbyte mellan medlemsländerna inom olika områden. Diskussioner om principer för risk- och sårbarhetsanalyser har bl.a. förts inom handlingsprogrammets ram. Nyligen har kommissionen också pekat på behovet att harmonisera sådana analyser på EU-nivån, något som dock ännu inte har mottagits positivt i medlemskretsen. Räddningstjänstfrågor saknar än så länge en tydlig rättslig grund i EU:s fördrag. Därför är det svårt att vidta harmoniseringsåtgärder på EU-nivån.[55]

EU:s räddningstjänstsamarbete (”Civil Protection” enligt EU-terminologin), kan också sägas omfatta viss verksamhet som är något bredare än renodlad räddningstjänst. Mediefrågor är ett sådant område där handlingsprogrammet för räddningstjänst har möjliggjort erfarenhetsutbyte mellan EU:s medlemsländer. År 1991 infördes också ett gemensamt europeiskt larmnummer (112) som har följts av informationskampanjer för att medvetandegöra alla medborgare om numret. Tidigare har även katastrofmedicin behandlats inom ramen för EU:s räddningstjänstsamarbete. Initialt var medicinska resurser avsedda att registreras i den förteckning över experter och team som håller på att upprättas i DG Miljö. Nu pågår emellertid ett arbete med att föra över detta område till DG Hälsa och konsu-

54. *Decision no 2850/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2000 setting up a Community framework for cooperation in the field of accidental or deliberate marine pollution*, EU 2000 och *Marine pollution*, www.europa.eu.int.

55. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Building a common approach to natural and technological risks (draft),* EU version 30.04.2003, *Vade-mecum of civil protection in the European Union, Directorate-General for Environment*, European Commission, EU 1999, s. 13f, *Implementation of the Community Action Programme 2000-2004*, www.europa.eu.int, *Council decision of 9 December 1999 establishing a Community action Programme in the field of Civil Protection* (1999/847/EC), EU 1999 och *Rapport från kommittémötet den 28 november 2003* (dnr 014-2190-2003), Räddningsverket 2003.

mentskydd, som tidigare har haft en relativt låg profil i arbetet med katastrofmedicin.[56]

Alltsedan den 11 september 2001 har det också förts en diskussion inom EU om hur medlemsländernas militära resurser skall kunna användas för att skydda befolkningen mot effekterna av en terrorattack. En särskild databas över militära resurser, som skulle kunna användas vid sådana insatser, har upprättats i ESFP-arbetet. Flera medlemsländer har också anmält resurser till databasen. Nu håller innehållet i den militära databasen på att integreras med den förteckning över räddningstjänstresurser som har inrättats i DG Miljö.[57]

Polisiär verksamhet[58]

Initialt samarbetade EU:s medlemsländer huvudsakligen utanför EU:s ram kring polisiära och andra inrikes- och rättsliga frågor. Först genom Maastrichtfördragets antagande 1992 erkände medlemsländerna att frågorna, som står den nationella suveräniteten mycket nära, var av gemensamt intresse. En viktig orsak till att länderna då kunde tänka sig att dryfta inrikes- och rättsliga frågor i EU:s ram, var inrättandet av EU:s inre marknad och den fria rörligheten av bl.a. varor och personer. För att inte ge avkall på säkerheten när kontrollerna vid de inre gränserna avskaffades bedömdes det vara angeläget att vidta vissa kompensationsåtgärder inom det inrikes och rättsliga området. Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999, där de inrikes och rättsliga frågorna ägnades särskild uppmärksamhet, gjordes en rad konkreta framsteg som fortfarande präglar polissamarbetet inom EU. Därefter har också terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 haft en viss katalyserande effekt.[59]

Idag består EU:s polissamarbete framför allt av informationsutbyte. Medlemsländernas polischefer träffas regelbundet i ett särskilt forum European Police Chiefs Operational Task Force för att utbyta information och diskutera

56. *Vade-mecum of civil protection in the European Union, Directorate-General for Environment, European Commission, EU 1999, Implementation of the Community Action Programme 2000-2004,* www.europa.eu.int, *Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced co-operation in Civil Protection assistance interventions,* EU 2001, para 7 och *Rapport från kommittémötet den 28 november 2003* (dnr 014-2190-2003), Räddningsverket 2003.
57. *Draft joint coordinated avis by the Civil Protection Working Party (ProCiv), the EU Military Committee (EUMC) and the Committee on Civilian Aspects of Crisis Management (CivCom) to the Political and Security Committee (PSC) and Coreper on the use of the database of military assets and capabilities relevant to the protection of civilian populations against the effects of terrorist attacks, including CBRN, pursuant to the PSC mandate of 4 November 2001,* EU 2003.
58. Här uppmärksammas endast de aspekter av EU:s polissamarbete som kan sägas ha en koppling till samverkansområdet Skydd, undsättning och vård. Polissamarbetet inom EU är självfallet bredare än så.
59. Utvecklingen av EU:s inrikes- och rättsliga samarbete analyseras i Mitsilegas, V. et.al. (2003), *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*, New York: Palgrave Macmillan. Se även *Att leva i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Rättsliga och inrikes frågor i Europeiska unionen,* Europeiska gemenskaperna 2001, s. 3–8.

frågor av gemensamt intresse. Till skillnad från det europeiska polissamarbete som genomförs utanför EU:s gränser i form av olika fredsfrämjande insatser med poliser är det operativa polissamarbetet innanför EU:s gränser förhållandevis outvecklat. Ett sådant samarbete begränsas framför allt av att inget land tillåter andra länder att bedriva myndighetsutövning inom det egna territoriet.[60]

Detta till trots går det idag ändå att tala om ett embryo till operativt polissamarbete inom EU. Polischefernas möten är exempelvis tänkta att befrämja planering av gemensamma operativa aktioner. Med inrättandet av en europeisk polisakademi, European Police College (CEPOL), kan också interoperabilitet mellan olika internationella polisenheter komma att befrämjas på sikt, något som skulle vara värdefullt i ett operativt samarbete. Akademin som i princip utgörs av ett nätverk av nationella utbildningsinstitut är tänkt att befrämja kontakter mellan Europas poliser. Att medlemsländernas nationella polismyndigheter skall kunna sätta upp team, i samarbete med EU-myndigheten European Police Office (Europol), och genomföra gemensamma undersökningar i specifika fall, kan ses som ett annat exempel på att polissamarbetet har potential att bli mer operativt.[61]

Asyl- och migrationsfrågor

Samarbetet kring asyl- och migrationsfrågor tog fart först när Amsterdamfördraget trädde i kraft och när Europeiska rådet träffades i Tammerfors 1999. Vid det senare mötet slogs det bl.a. fast att EU skulle utveckla ett gemensamt system för asylsökande baserat på en gemensam politik. Förutom behovet att kompensera för avskaffandet av EU:s inre gränser med en gemensam asyl- och migrationspolitik, var flyktingproblematiken på Västra Balkan en viktig orsak till att samarbetet kring asylfrågor intensifierades under 1990-talet.[62] Sedan dess har EU:s medlemsländer bl.a. kommit överens om ett direktiv som föreskriver att asylsökande skall garanteras tillgång till vård, skola, bostad och arbete enligt ett antal överenskomna minimistandarder. Därutöver har kommissionen bl.a. presenterat ett förslag till direktiv som handlar om hur ansökningar skall behandlas. I direktivet föreslås det bl.a. att asylsökande skall ha rätt att överklaga beslut

60. *Towards a Union of Freedom, Security and Justice: The Tampere Milestones*, Europeiska rådets slutsatser, EU 1999, Hallqvist, M. (2002), ”Terrorism, organiserad brottslighet, korruption”, i Myrdal, S. (red.) *EU som civil krishanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet, s. 58.
61. *Att leva i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Rättsliga och inrikes frågor i Europeiska unionen*, Europeiska gemenskaperna 2001, s. 13f.
62. *A single roof for asylum in the European Union*, www.europa.eu.int, *Towards a Union of Freedom, Security and Justice: The Tampere Milestones*, Europeiska rådets slutsatser, EU 1999 och *Att leva i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Rättsliga och inrikes frågor i Europeiska unionen*, Europeiska gemenskaperna 2001, s. 9–12.

och att beslut skall fattas på sakliga grunder.[63] De tillfälliga nationella arrangemang som finns för att hantera massflyktssituationer har varit föremål för särskilda åtgärder inom EU. I ett direktiv från 2001 har EU:s medlemsländer bl.a. enats om att medlemsländerna solidariskt skall ta emot flyktingar i en sådan situation, och att det tillfälliga skydd som erbjuds skall ha en viss minimistandard. För att möjliggöra en solidarisk fördelning i en massflyktsituation och balansera medlemsländernas kostnader, har särskilda pengar avsatts i en europeisk fond.[64]

Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen[65]

Den verksamhet som omfattas av det svenska samverkansområdet Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen skall bedrivas så att "… riskerna för och konsekvenserna av spridning av farliga ämnen och allvarlig smitta begränsas och att samhällets grundläggande behov av förebyggande verksamhet och hantering av inträffade händelser vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp uppfylls."[66] EU:s arbete inom området spridning av farliga ämnen sammanfaller relativt väl med inriktningen på det säkerhets- och beredskapsarbete som de svenska myndigheterna i samverkansområdet bedriver. Idag arbetar EU bl.a. med strålskydd och kärnsäkerhet, kontroll av smittsamma sjukdomar, livsmedelssäkerhet samt kemikaliesäkerhet.

63. *Ensuring a decent standard of living for asylum-seekers in the European Union and limiting their movements from one Member State to another where such movements are influenced solely by the diversity of reception conditions*, www.europa.eu.int och *Minimum standards for Member States' procedures for granting and withdrawing refugee status in the EU – Commission proposal under negotiation in Council*, www.europa.eu.int.
64. *Council Directive (2001/55/EC) of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of measures between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, EU 2001 och *Protecting displaced persons in case of mass influx in the European Union*, www.europa.eu.int.
65. De myndigheter som ingår i det svenska samverkansområdet Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen är Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kärnkraftinspektion, Statens räddningsverk, Statens strålskyddsinstitut, Statens veterinärmedicinska anstalt samt Tullverket.
66. Se *Planeringsunderlag för samhällets krisberedskap 2004*, Planeringsprocessen 2003:4, Krisberedskapsmyndigheten, s. 79.

Strålskydd och kärnsäkerhet

Strålskyddsfrågor sattes på EU:s agenda redan 1957 när Euratomfördraget[67] antogs. Att skydda allmänheten och utsatt personal från radioaktiv strålning har under många år utgjort ett viktigt samarbetsområde inom EU. Däremot dröjde det länge innan säkerhet i kärnkraftanläggningar bedömdes vara en fråga av gemensamt intresse. Först efter Tjernobylkatastrofen 1986 och inför den kommande östutvidgningen av EU, aktualiserades behovet av en EU-gemensam politik på allvar. Av de sammanlagt tio kandidatländerna har sju egna kärnkraftanläggningar med totalt 22 reaktorer. Kärnkraftanläggningarna i kandidatländerna är relativt gamla och i dåligt skick, vilket har föranlett ett aktivt EU-engagemang inom området. När EU befann sig i en paradoxal situation där unionen ägnade större kraft åt att höja säkerheten i kandidatländernas kärnkraftanläggningar än att vidta säkerhetshöjande åtgärder i den egna medlemskretsens åldrande anläggningar, blev det till slut omöjligt att inte diskutera EU-gemensamma säkerhetsstandarder för kärnkraftanläggningar. Ett annat problem som har uppmärksammats alltmer, bl.a. i den grönbok mot en europeisk strategi för tryggad energiförsörjning, som presenterades år 2000, är hanteringen av själva kärnavfallet. Den typ av temporära lagringslösningar, ibland ovan jord, som idag förekommer har väckt oro, speciellt i ljuset av terrorattackerna mot USA den 11 september 2001. Att hitta en lösning på lagringsproblemen har därför också blivit en högaktuell fråga.[68]

Strålskyddsarbetet inom EU innebär bl.a. att medlemsländerna har kommit överens om ett antal gemensamma säkerhetsstandarder, som syftar till att skydda allmänheten och utsatt personal mot effekterna av radioaktiv strålning. Det kan handla om allt från vilken stråldos som personal i en strålintensiv bransch får utsättas för varje år till vilka åtgärder som medlemsländerna måste vidta när nya rutiner införs som skulle kunna medföra utsläpp av radioaktiv strålning. Vidare föreskriver EU:s gemensamma säkerhetsstandarder att medlemsländerna kontinuerligt skall bedriva strålningsövervakning och förse allmänheten med information då de utsatts för strålningsfara. Det finns också ett EU-gemensamt system för tidigt informationsutbyte, European Community Urgent Radiological Information Exchange System (ECURIE). Systemet

67. Euratomfördragets mest grundläggande målsättning är att säkerställa att tillräckligt med kärnenergi produceras i den europeiska gemenskapen. Den myndighet som inrättades till följd av fördraget arbetar bl.a. med att säkra tillgången till nukleärt material och att reglera att kärnmaterial inte används för annat än avsett bruk. *Se Euratom Supply Agency*, www.europa.eu.int.

68. *Towards a Community approach to nuclear safety*, Memo, Directorate-General for Energy and Transport, EU 2002, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Final report on the Green Paper "Towards a European strategy for the security of energy supply"* (COM/2002/321 final), EU 2002 och *Waste issues*, www.europa.eu.int.

går ut på att medlemsländerna rapporterar in radiologiska olyckor till kommissionen som sedan förmedlar informationen till övriga medlemsländer och till den FN-anknutna organisationen International Atomic Energy Agency (IAEA). Sedan en tid tillbaka utnyttjas MIC, som finns i DG Miljö, också för övervakningen av radiologiska olyckor. Annars är det DG Energi och transport som har huvudansvar för strålsäkerhetsfrågor i kommissionen.[69]

Säkerhet i kärnkraftanläggningar har inte varit föremål för ett lika intensivt lagstiftningsarbete inom EU. 2003 presenterade emellertid kommissionen ett förslag till direktiv som bl.a. lägger fast ett antal allmänna principer och krav på medlemsländernas säkerhetsarbete vad avser kärnkraftanläggningar. I förslaget föreslås bl.a. att alla medlemsländer skall utse en oberoende myndighet som skall kontrollera efterlevnaden av de säkerhetsföreskrifter som finns. Kommissionen i sin tur förutsätts övervaka det sätt på vilket kontrollmyndigheterna i respektive medlemsland utför sina uppgifter. Ambitionen är dock att inte störa normala rutiner i de enskilda medlemsländerna. Det föreslagna direktivet innehåller även regler för hur oberoende fonder skall sättas upp för att säkerställa att kärnkraftsoperatörer avsätter medel till den ofta kostnadskrävande avvecklingen av gamla reaktorer. I arbetet med att befrämja kärnsäkerhet spelar IAEA en viktig roll. EU:s principer och krav har därför tagit sin utgångspunkt i, men även utvecklat, de standarder som skapats för att förbättra kärnsäkerheten under IAEA:s överinseende.[70]

Idag ägnas även frågan om hur själva kärnavfallet skall lagras stort intresse. Informationsutbyte mellan aktörer som involveras i kärnavfallshanteringen har förekommit länge inom EU:s ram. Nyligen har kommissionen också tagit initiativ till mer långtgående åtgärder genom att presentera ett förslag till nytt direktiv, som bl.a. ställer krav på att medlemsländerna skall ta fram nationella program för förvaring av radioaktivt avfall inom en viss tidsram. Senast 2018 måste de exempelvis ha hittat förvaringsplatser för särskilt hög-

69. EU:s säkerhetsstandarder för radiologisk strålning återfinns i en mycket stor uppsättning direktiv, regleringar, rekommendationer och beslut. Se exempelvis *Council Directive (96/29/Euratom) of 13 May 1996 laying down the basic safety standards for the protection of the health of workers and the general public against the dangers arising from ionising radiation*, EU 1996 och *Council Directive (89/618/Euratom), of 27 November 1989 on informing the general public about health protection measures to be applied and steps to be taken in the event of a radiological emergency*, EU 1989. Se även *Radiation protection*, www.europa.eu.int och *Draft Council conclusions on strengthening Community cooperation in the field of civil protection assistance* (15184/03), EU 2003.

70. En sammanställning av alla icke-bindande åtgärder som har diskuterats inom EU:s ram presenteras i *Contribution of the Commission services to question no 1 of the questionnaire submitted on 13 September 2000 by the Presidency to the Atomic Questions Group in the framework of the mandate given to it by the Coreper on 26 July 2000*, Non-paper (29/09/2000), EU 2000. Se även *Towards a Community approach to nuclear safety, Memo, Directorate-General for Energy and Transport*, EU 2002 och *Proposal for a Council (Euratom) Directive setting out basic obligations and general principles on the safety of nuclear installations* (COM/2003/32 final), EU 2003.

radioaktivt material och senast 2013 måste nationella förvaringsarrangemang för annat radioaktivt avfall finnas. I direktivet föreslås också kommissionen ges ett mandat att samordna annan forskning än den som redan sker inom ramen för EU:s s.k. ramforskningsprogram.[71]

Skydd mot smittsamma sjukdomar

Hälsofrågor av gemensamt intresse har diskuterats inom EU:s ram alltsedan det europeiska samarbetet inleddes. Samarbetet inom hälsosektorn utvecklades och fördjupades dock genom Maastrichtfördraget 1992 och Amsterdamfördraget 1997. På senare tid har den annalkande östutvidgningen och det faktum att de nya medlemsländerna i många fall har en relativt låg hälso- och sjukvårdsstandard utgjort en viktig drivkraft i EU-arbetet. Idag, inte minst efter utbrottet av SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) i Kina 2003, är åtgärder för att kontrollera gränsöverskridande smittsamma sjukdomar en av flera högprioriterade frågor i EU:s hälsoarbete. Den händelse som har haft störst inflytande på detta arbete är sannolikt dock terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 och den efterföljande spridningen av mjältbrandsbrev. Detta har drivit fram ett mycket intensivt samarbete inom EU kring smittsamma sjukdomar, inklusive sådana som uppstår genom medvetna terrorattacker.[72]

År 1999 inrättade EU ett särskilt nätverk för epidemiologisk övervakning och kontroll av smittsamma sjukdomar. Nätverket går ut på att nationella myndigheter håller varandra och kommissionen informerade om fall av smittsamma sjukdomar och vidtagna kontrollåtgärder. Hittills har nätverket framför allt bidragit till att övervaka spridningen av smittsamma sjukdomar och inte i lika hög grad till att identifiera och initiera lämpliga motåtgärder. En prioriterad åtgärd i det särskilda hälsosäkerhetsprogram (programmet går under benämningen BICHAT) som antogs i EU efter den 11 september 2001 blev därför att förbättra just denna del av nätverket. Med utgångspunkt i BICHAT inrättades bl.a. en ny kommitté i kommissionen, Health Security Committee (HSC), med uppgift att utbyta information och samordna medlemsländernas agerande vid hot mot folkhälsan som framkallats av en medveten användning av biologiska eller kemiska substanser. För att kunna lösa denna uppgift har kommitténs medlemmar sammanlänkats via ett dygnet-

71. *Proposal for a Council Directive (Euratom) on the management of spent nuclear fuel and radioactive waste (COM/2003/32 final)*, EU 2003.
72. *Public Health: introduction*, www.europa.eu.int, *Development of public health policy in the Community, www.europa.eu.int, Strengthening Europe's defences against health threats: Commission proposes European Centre for Disease Prevention and Control*, Pressmeddelande (IP/03/1091), EU 2003 och *Programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agents attacks (Health Security)*, Directorate-General for Health and Consumer Protection, EU 2001.

runt-bemannat operativt nätverk (nätverket går under benämningen RAS-BICHAT) där nationella kontaktpunkter och kommissionens DG Hälsa och konsumentskydd ingår. Förbindelserna mellan de operativa kontaktpunkterna har testats vid ett flertal tillfällen.[73]

Genom BICHAT har också åtgärder för att förbättra förmågan att identifiera och diagnostisera biologiska och kemiska substanser och att vidta lämpliga motåtgärder initierats. Listor över substanser och agens som är särskilt troliga att användas vid en terrorattack samt deras karaktäristika och symptombild har tagits fram. Laboratorier som kan genomföra kvalificerade analyser av biologiska agens har identifierats och kommissionen verkar nu för att samarbetsavtal skall slutas mellan EU:s medlemsländer för att sådana laboratorier skall kunna utnyttjas av fler medlemsländer. EU-myndigheten European Medicines Agency (EMEA) har också tagit fram riktlinjer som anger vilka mediciner och vacciner som är lämpliga att användas vid olika typer av sjukdomsutbrott. Därutöver har en inventering påbörjats av vilken typ av expertis som medlemsländerna skulle kunna ställa till andra länders förfogande när folkhälsan hotas (resursdiskussionen har även omfattat tillgången till läkemedel och vaccin, jfr försörjningsavsnittet ovan). Arrangemang för hur experterna skall ställas till förfogande har dock inte fastställts ännu. Eftersom det finns många andra internationella aktörer verksamma inom området, inte minst den FN-anknutna organisationen World Health Organization (WHO), lyfter BICHAT särskilt fram behovet av internationell samverkan.[74]

Nyligen tog arbetet med att skapa ett bättre skydd mot smittsamma sjukdomar ytterligare några steg framåt när kommissionen presenterade ett förslag till förordning genom vilken en ny myndighet, European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), föreslås inrättas. Myndigheten, som sannolikt kommer att starta upp år 2005 när rådet och parlamentet har antagit den aktuella förordningen, blir den första EU-myndigheten som placeras i Sverige. Förutom att utveckla ett starkare europeiskt övervakningssystem för smittsamma sjukdomar i samarbete med nationella myndigheter inom området, förväntas myndigheten avge vetenskapliga yttranden och initiera vissa studier inom sitt verksamhetsområde, stödja och samordna utbildningsprogram för nationella experter samt ha en bered-

73. *Decision no 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 setting up a network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases in the Community*, EU 1998 och *Programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agents attacks (Health Security)*, Directorate-General for Health and Consumer Protection, EU 2001.

74. *EU Inventory – Protection of civilian populations against CBRN terrorist attacks* (12159/1/02), EU 2003 och *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on cooperation in the European Union on preparedness and response to biological and chemical agent attacks (Health security)* (COM/2003/320 final), EU 2003.

skap att kunna skicka iväg experter till ett område som drabbats av en okänd smitta.[75]

Livsmedelssäkerhet

Livsmedelssäkerhetsfrågor har funnits länge på EU:s agenda. De senaste tio åren har emellertid arbetet intensifierats och delvis gått in i en ny fas. En viktig drivkraft har varit utvecklingen av den inre marknaden och behovet att tillsammans ta ansvar för de livsmedel som importeras från länder utanför EU:s gemensamma gränser. En annan viktig drivkraft har varit ett antal större kriser inom kreaturs- och livsmedelsnäringen. Den mänskliga varianten av galna ko-sjukan som drabbade Storbritannien våren 1996 och dioxinskandalen i Belgien 1999 är några av de händelser som har haft ett avgörande inflytande på EU-arbetet.[76]

År 2002 antogs en ny livsmedelsförordning inom EU som präglas av en integrerad syn på livsmedelssäkerhet, där hela livsmedelskedjan (från ax till limpa) berörs. Således omfattar förordningen även fodersäkerhetsfrågor. Förordningen lägger bl.a. fast ett antal allmänna principer och krav på medlemsländernas livsmedelslagstiftning. Vikten av att basera all livsmedelslagstiftning på noggranna riskanalyser understryks. Ett stort ansvar för att ta bort olämpliga produkter från marknaden samt att redogöra för produkternas ursprung läggs på livsmedels- och foderproducenterna. Medlemsländernas myndigheter åläggs viktiga kontrolluppgifter och får också ett ansvar för att hålla allmänheten informerad om hälsofaror. Sedan tidigare finns det även ett system där EU genom Food and Veterinary Office (FVO) övervakar medlemsländernas kontrollsystem med hjälp av revisioner och inspektioner.[77]

Vid sidan av olika krav på medlemsländernas livsmedelslagstiftning och kontrollsystem, ägnar förordningen särskilt intresse åt procedurer och riktlinjer för operativ hantering av livsmedelskriser. Ett system för snabb varning, Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF), som inrättades redan 1992, stärktes genom förordningen. Systemet, som fungerar som ett nätverk av nationella myndigheter, går ut på att medlemsländerna omedelbart skall förse kommissionen med information om ett livsmedel eller foder innebär en allvarlig risk för människors hälsa. Kommissionen, där livsmedelssäkerhetsfrågorna

75. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Centre for Disease Prevention and Control* (COM/2003/441 final/2), EU 2003 och *Strengthening Europe's defences against health threats: Commission proposes European Centre for Disease Prevention and Control, Pressmeddelande* (IP/03/1091), EU 2003.
76. *Healthy food for Europe's citizens: The European Union and food quality*, Directorate-General for Education and Culture, EU 2000, s. 3f och *White Paper on Food Safety (COM/1999/719 final)*, EU 2000, s. 6f.
77. *Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety*, EU 2002 och *Healthy food for Europe's citizens: The European Union and food quality*, Directorate-General for Education and Culture, EU 2000, s. 11f.

numera hanteras av DG Hälsa och konsumentskydd, skall i sin tur omedelbart informera övriga medlemsländer. I den nya förordningen ges också kommissionen vissa särskilda befogenheter att, på eget initiativ eller på förslag från ett medlemsland, ingripa i en situation då ett enskilt land inte kan hantera en annalkande livsmedelskris. Kommissionen skall bl.a. kunna införa importrestriktioner av en vara eller lyfta bort produkter från marknaden. I detta arbete måste kommissionen förankra beslut i en ny stående kommittologikommitté, Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, som genom förordningen ersätter tre tidigare sektorsinriktade kommittéer (bl.a. den inflytelserika Ständiga veterinärkommittén). Vidare skall en särskild krisenhet kunna sättas upp i kommissionen, med uppgift att bl.a. samla information om en pågående livsmedelskris och identifiera lämpliga åtgärder.[78]

Genom den nya förordningen inrättades också en ny livsmedelssäkerhetsmyndighet, European Food Safety Authority (EFSA). Myndigheten har fått ett relativt omfattande mandat och har som en mycket viktig uppgift att bistå medlemsländerna och kommissionen med vetenskapliga råd, även i en operativ krissituation då myndighetens tekniska och vetenskapliga råd skall kunna ligga till grund för lämpliga motåtgärder. I det mer rutinmässiga arbetet med livsmedelssäkerhet skall myndigheten bl.a. befrämja och koordinera utvecklingen av enhetliga metoder för riskanalyser och beställa vetenskapliga studier.[79]

Kemikaliesäkerhet

EU:s arbete med att förbättra säkerheten inom kemikalieindustrin inleddes 1976 efter en stor kemisk olycka i Seveso, Italien. Olyckan ledde så småningom fram till antagandet av det s.k. Sevesodirektivet som syftar till att förebygga större olyckor som involverar farliga ämnen och att begränsa konsekvenserna av olyckor om de trots allt skulle inträffa. Efter ytterligare olyckor har direktivets tillämpningsområde successivt breddats. De senaste i raden av stora olyckor som har påverkat EU:s arbete är olyckorna i Baia Mare, Rumänien (utsläpp av cyanid i floden Tisza) och i Enschede, Nederländerna (explosion i fyrverkerifabrik).[80]

Idag har Seveso I ersatts av Seveso II. Det nya direktivet skall tillämpas på

78. *Food Safety First set of farm-to-table food safety measures take effect, Pressmeddelande (IP/02/289)*, EU 2002 och *Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety*, EU 2002.
79. *Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety*, EU 2002.
80. *Chemical Accident, Prevention, Preparedness and Response*, www.europa.eu.int och *Major accidents involving dangerous substances*, www.europa.eu.int.

industrier och lagringsanläggningar där farliga substanser kan finnas och ställer ett antal krav på såväl verksamhetsutövare som nationella myndigheter. Alla berörda verksamhetsutövare är exempelvis skyldiga att inrätta ett drift- och säkerhetssystem, bl.a. omfattande en detaljerad riskbedömning. De måste också ta fram en förebyggande policy och en plan på vad som bör göras om en olycka trots allt skulle inträffa. Medlemsländernas myndigheter har vissa informationsskyldigheter gentemot allmänheten och skall rapportera in alla större olyckor till kommissionen. Därutöver måste de ta hänsyn till anläggningar med kemikalier i den fysiska planeringen av städer och samhällen.[81]

I detta kapitel har resultatet av en sektoriell kartläggning av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete presenterats. Presentationen har struktureras efter den svenska samverkansområdesindelningen. I nästa kapitel identifieras sådan verksamhet i EU:s säkerhets- och beredskapsarbetet som antingen bedrivs parallellt i flera sektorer eller som bedrivs i mer samlade sektorsövergripande processer.

81. *Council Directive (96/82/EC) of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances*, EU 1996, *Directive 2003/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2003 amending Council Directive 96/82/EC on the control of major accident hazards involving dangerous substances*, EU 2003 och *Chemical Accident, Prevention, Preparedness and Response*, www.europa.eu.int.

Identifiering av parallell och sektorsövergripande verksamhet

Kunskapsuppbyggnad

Forskning

EU är en viktig forskningspolitisk aktör och bidrar bl.a. till att samordna och finansiera forskning. Det finns flera olika sätt på vilket detta kan ske. Vanligtvis initieras forskning i samlade sektorsövergripande processer. Den sektoriella kartläggningen visar emellertid att forskningsinitiativ även har tagits parallellt i enskilda sektorer.

EU:s viktigaste forskningspolitiska instrument är det sektorsövergripande ramforskningsprogrammet. Det nuvarande sjätte ramprogrammet gäller för perioden 2002–2006 och har en total budget på 17,5 miljarder euro. Flertalet sektorer som involveras i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete omfattas av ramforskningsprogrammet. Vissa sektorer utmärker sig dock mer än andra. Detta gäller exempelvis kommunikations- och informationssäkerhetsområdet som utgör ett prioriterat forskningsområde. I DG Informationssamhället, det generaldirektorat i kommissionen som har huvudansvar för informationsfrågor (IT-kriminalitet hanteras dock i strukturer som hör till den tredje pelaren), arbetar en mycket stor del av personalen med forskningsfrågor. Kärnavfallshantering är ett annat område som har varit föremål för intensiv forskning och efter spridningen av mjältbrandsbrev i samband med terrorattackerna den 11 september har forskning kring terrorism med biologiska och kemiska förtecken givits hög politisk prioritet. Inventeringar av pågående forskning om biologisk och kemisk terrorism har genomförts och förslag på att samordna forskningsprojekt och initiera nya inom ramen för nästa ramforskningsprogram har presenterats.[82]

82. *The Sixth Framework Programme in Brief*, European Commission, EU 2002. Se även *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: eEurope 2005: An information society for all* (COM/2002/263 final), EU 2002, *Proposal for a Council Directive (Euratom) on the management of spent nuclear fuel and radioactive waste (COM/2003/32 final)*, EU 2003, *Public Health: introduction, www.europa.eu.int och Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on cooperation in the European Union on preparedness and response to biological and chemical agent attacks (Health security)* (COM/2003/320 final), EU 2003.

När ett nytt ramforskningsprogram skall antas tar DG Forskning fram ett förslag i dialog med andra berörda generaldirektorat som då företräder sina respektive sektorsintressen. Förslaget processas därefter i rådet respektive parlamentet. I rådet inleds förhandlingarna på tjänstemannanivå i arbetsgruppen för forskningsfrågor. De avslutas i ministerrådet i närvaro av medlemsländernas forskningsministrar. Ramprogrammet kan också diskuteras i enskilda sektorers arbetsgrupper och ministerrådsformationer, men prioriteringar av vilka områden som skall omfattas av programmet, och hur mycket pengar som skall satsas, görs alltså i förhandlingsfora som kan sägas vara av mer sektorsövergripande karaktär. När ett nytt ramprogram föreligger inleder kommissionen ett arbete med att konkretisera och bryta ned de övergripande forskningsområdena till underkategorier. I detta arbete företräds medlemsländerna i s.k. kommittologikommittéer och andra typer av ad hoc-kommittéer och arbetsgrupper. Den forskning som samordnas och delfinansieras genom ramprogrammet bedrivs vid universitet, forskningsinstitut och industrier i framför allt Europa, men även i andra länder. Forskningsaktörer som ansöker om forskningsmedel från ramprogrammet måste vara beredda att delfinansiera forskningen samt samarbeta med universitet och institut i andra länder. En viktig genomförande aktör är kommissionens eget Joint Research Centre (JRC), som egentligen är ett nätverk av institut.[83]

Vid sidan av det övergripande ramforskningsprogrammet har kommissionen nyligen tagit ett nytt sektorsövergripandet forskningsinitiativ med en mer renodlad säkerhetspolitisk ansats. Ambitionen är att, efter en förberedande period på tre år under vilka 65 miljoner euro skall spenderas på forskning, kunna skapa ett europeiskt forskningsprogram inom säkerhetsområdet. Den inriktning som kommissionen har skisserat är mycket bred och omfattar allt från forskning kring informations- och kommunikationssystem till forskning kring bioterrorism och räddningstjänst. Enligt kommissionen[84] skall det tvärsektoriella forskningsinitiativet ses som ett komplement till den försvarsmaterielmyndighet som avses upprättas inom kort som en del av rådsstrukturen. Att befrämja forskning kommer att utgöra en av den nya myndighetens huvuduppgifter.[85]

Vid sidan av ovanstående samlade sektorsövergripande forskningspolitiska processer har parallella sektorsvisa forskningsinitiativ tagits inom bl.a. strålskydd och kärnsäkerhetssektorn, där ett

83. *The Sixth Framework Programme in Brief*, European Commission, EU 2002 och *Report from the Commission: JRC Annual Report*, EU 2003.
84. Så länge det är oklart vilken roll kommissionen kommer att spela i den nya mellanstatliga försvarsmaterielmyndigheten utgör det nya forskningsinitiativet sannolikt ett sätt för kommissionen att flytta fram sina positioner inom det säkerhetspolitiska området.
85. *Non-Paper on Security Research Activities: Basis for Discussion* (07/01/04), Kommissionen, EU 2004 och *Presidency Conclusions Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003*, EU 2003.

nytt förslag till direktiv diskuteras som kan komma att ge kommissionen vissa samordningsuppgifter vad avser forskning kring kärnavfall. Inom livsmedels- och hälsosektorn skall de två nya myndigheterna EFSA och ECDC också kunna initiera vetenskapliga studier vad avser livsmedelssäkerhet respektive spridning av smittsamma sjukdomar.

Risk- och sårbarhetsanalyser[86]

Risk- och sårbarhetsanalyser utgör ett annat viktigt inslag i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Den sektoriella kartläggningen visar att risk- och sårbarhetsanalyser har diskuterats parallellt i flera sektorer. EU:s engagemang inom området varierar från att i allmänna termer uppmana berörda aktörer att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser som en grund för nya säkerhets- och beredskapsåtgärder, till att befrämja erfarenhetsutbyte kring metoder för risk- och sårbarhetsanalyser. I vissa fall har även en harmonisering av sådana metoder diskuterats. Däremot finns det inte en tydlig samlad sektorsövergripande process där risk- och sårbarhetsanalyser diskuteras i mer principiella termer.

Allmänna uppmaningar att nya säkerhetsåtgärder bör baseras på risk- och sårbarhetsanalyser återfinns bl.a. i direktiv som reglerar transportsäkerhet och kemikaliesäkerhet. I EU:s kommunikations- och informationssäkerhetsarbete har det vidare konstaterats att det av interoperabilitets- och effektivitetsskäl kan finnas anledning att nationella säkerhets- och beredskapsåtgärder inom området bygger på en gemensam förståelse för vilka risker och hot som föreligger. Den nya myndigheten ENISA skall därför bl.a. befrämja erfarenhetsutbyte kring metoder för risk- och sårbarhetsanalyser. Erfarenhetsutbyte i form av diskussioner kring principer för risk- och sårbarhetsanalyser har även skett i EU:s räddningstjänstsamarbete. I denna sektor har kommissionen dessutom nyligen pekat på behovet att påbörja ett harmoniseringsarbete vad avser metoder för risk- och sårbarhetsanalyser. Harmoniseringssträvanden är även tydliga inom livsmedelssektorn där den nya livsmedelsmyndigheten EFSA har fått ett mandat att befrämja och samordna framtagandet av mer enhetliga metoder för riskanalyser.

I några sektorer går det således att skönja en viss strävan efter att harmonisera metoder för risk- och sårbarhetsanalyser. Däremot finns det ännu inte någon övergripande EU-process som syftar till att skapa ett EU-ramverk, exempelvis i form av en enhetlig metod, för risk- och sårbarhetsanalyser som skulle vara generellt tillämpligt i alla sektorer. Endast vid ett tillfälle, i arbetet med det handlingsprogram som EU tog fram efter den 11 september för att skydda befolkningen mot effekterna av

86. Här ges risk- och sårbarhetsanalyser en relativt vid innebörd. Således avses inte enbart den typ av risk- och sårbarhetsanalyser som aktörer i det svenska krishanteringssystemet har ålagts att genomföra i syfte att förebygga och hantera särskilt extraordinära händelser, utan även sådana analyser som genomförs i syfte att inventera mer vardagliga risker.

massförstörelsevapen, har risk- och sårbarhetsanalyser diskuterats i en samlad sektorsövergripande process. I detta program, där risk- och sårbarhetsanalyser lyfts fram som en av de sju prioriterade strategiska målsättningarna för unionen, framhålls det dock bara i allmänna termer hur viktigt det är att nya säkerhets- och beredskapsåtgärder tar sin utgångspunkt i noggranna risk och sårbarhetsanalyser. Alla berörda rådsorgan uppmanas också genomföra regelbundna risk- och sårbarhetsanalyser inom sina respektive områden samt utbyta information sinsemellan.[87]

Beredskapsåtgärder

SÅRBARHETSREDUCERANDE BEREDSKAPSÅTGÄRDER

EU:s säkerhets- och beredskapsarbete kretsar mycket kring sådana beredskapsåtgärder som syftar till att i förebyggande syfte reducera sårbarheter. Den sektoriella kartläggningen visar att sådana beredskapsåtgärder har initierats parallellt i flera sektorer. Den exakta inriktningen på detta arbete varierar mellan de olika sektorerna. Vissa mönster kan dock skönjas. EU:s sårbarhetsreducerande arbete kan grovt sett delas in i sådana åtgärder som syftar till att länka samman medlemsländernas nationella system och tillgångar och därigenom göra dem mindre sårbara för störningar och sådana åtgärder som syftar till att skapa säkrare nationella system i sig.

Beredskapsåtgärder som syftar till att länka samman medlemsländernas nationella system och tillgångar har initierats i flera sektorer. Det gradvisa borttagandet av tekniska, legala, administrativa och kulturella hinder för att befrämja fri rörlighet av varor, människor, tjänster och kapital, d.v.s. tillskapandet av den inre marknaden, har exempelvis länkat samman medlemsländernas ekonomier på ett sätt som har gjort dem mindre känsliga för olika typer av ekonomiska störningar. Satsningarna på att bygga ut och därigenom också förbinda medlemsländernas elsystem genom bl.a. TEN-e är ett annat exempel på hur EU-samarbetet har bidragit till att skapa mer robusta nationella system (och samtidigt gjort dem mer sårbara för störningar som uppstår i andra länder). Därtill strävar kommissionen, hittills dock utan att vinna gehör i medlemskretsen, efter att integrera och samordna medlemsländernas olje- och gastillgångar respektive vaccin- och läkemedelslager för att på den europeiska nivån kunna parera försörjningskriser. Samarbetet inom asyl- och migrationsområdet kan i princip också sägas vara ett exempel på hur medlemsländernas nationella system länkas samman. Genom att komma överens om hur flyktingar skall tas emot och därigenom skapa ett integrerat europeiskt asyl- och migrationssystem minskar

87. *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats* (14627/02), EU 2002.

risken för att ett enskilt land, som kanske har mer fördelaktiga villkor än andra, ensamt tvingas ta emot stora flyktingskaror vid en massflyktssituation.

De beredskapsåtgärder som syftar till att skapa säkrare nationella system i sig går vanligtvis ut på att EU antar olika typer av principer för och krav på säkerhetsåtgärder som medlemsländerna sedan måste implementera i sina nationella system. Inom transportsektorn finns det exempelvis ett flertal direktiv som föreskriver vilka åtgärder som bör vidtas för att skapa säkrare flyg-, sjö- och landtransportsystem. Direktiv och förordningar med riktlinjer för och krav på säkerhetsåtgärder har också antagits för att befrämja strålsäkerhet, livsmedelssäkerhet, elsäkerhet, kommunikations- och informationssäkerhet och säkerhet i kemiska anläggningar. I flertalet sektorer har det bedömts vara viktigt att tillförlitliga nationella kontrollsystem inrättas som ett komplement till de säkerhetsstandarder som förhandlas fram. Många direktiv och förordningar föreskriver därför hur nationella kontrollsystem bör se ut. Vanligtvis finns det också någon form av rutin för hur kommissionen i sin tur kan övervaka den nationella kontrollen.

Beredskapsåtgärder som syftar till att stärka insatsförmågan

Vid sidan av de sårbarhetsreducerande beredskapsåtgärder som EU-samarbetet genererar förekommer även åtgärder som syftar till att förbättra medlemsländernas förmåga att hantera konsekvenserna av stora olyckor, katastrofer och kriser. Den sektoriella kartläggningen visar att sådana beredskapsåtgärder har initierats parallellt i flera sektorer. Inriktningen på detta arbete varierar mellan de olika sektorerna. I likhet med det sårbarhetsreducerande arbetet ovan, går det dock att identifiera vissa mönster. EU:s ansträngningar att förbättra medlemsländernas insatsförmåga kan grovt sett delas in i sådana åtgärder som ökar andelen insatsresurser och sådana som befrämjar interoperabilitet och effektivitet och som därmed ökar insatsernas kvalité.

Kvantitativa beredskapsåtgärder som syftar till att öka andelen insatsresurser har i huvudsak initierats i EU:s räddningstjänstsamarbete och i arbetet med att kontrollera spridningen av smittsamma sjukdomar. I båda dessa områden har medlemsländerna givits en möjlighet att anmäla vilka nationella resurser som de skulle kunna ställa till ett annat lands förfogande vid en olycka eller katastrof. Resursförteckningar har upprättats i de övervakningsoch informationscentra som finns i DG Miljö respektive DG Hälsa och konsumentskydd. I hälsosektorn har även inventeringar av laboratorier genomförts.

Räddningstjänst- och hälsosektorn är också, tillsammans med EU:s polissamarbete, involverade i kvalitativt beredskapsarbete som syftar till att befrämja interoperabilitet mellan resurser från olika medlemsländer och att förbättra insatsernas effektivitet. Utbildnings- och övningsfrågor är exempelvis viktiga i samtliga dessa sektorer. I hälsosektorn arbetar EU dessutom med att ta fram EU-gemensamma riktlinjer för hur medicin och vaccin skall användas på bästa sätt när folkhälsan hotas.

Informationshantering

Omvärldsbevakning

Omvärldsbevakning av potentiella risker och hot utgör ett centralt inslag i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Lägescentraler och andra organisatoriska enheter har etablerats på flera ställen i EU-systemet. Det handlar både om sektorsövergripande och relativt personaltäta strukturer och sådana som upprättats parallellt i enskilda sektorer och som egentligen endast fyller en brevlådefunktion där medlemsländerna tillhandahåller omvärldsinformation.

Både kommissionen och rådet har sektorsövergripande och relativt personaltäta lägescentraler och andra organisatoriska enheter som följer den politiska och ekonomiska händelseutvecklingen i omvärlden och som därför särskilt fokuserar på olika typer av antagonistiska hot. I kommissionen har exempelvis DG Externa relationer och dess geografiskt indelade avdelningar en sådan roll. Till stöd för den omvärldsbevakning som sker där finns också kommissionens världsomspännande nätverk av delegationer som bl.a. har till uppgift att skriva rapporter om den ekonomiska och politiska utvecklingen i det land där delegationen finns (delegationerna är ungefär jämförbara med medlemsländernas ambassader). I rådssekretariatet har Situation Centre (SITCEN), en integrerad civil-militär lägescentral, till uppgift att dygnet runt bevaka omvärldsförändringar. Efter terrorattackerna mot USA har SITCEN fått i uppdrag att göra en särskild analys av hotbilden vad avser massförstörelsevapen. SITCEN använder sig av information från EU:s medlemsländer och kan även utnyttja rapporter från kommissionens delegationer.[88]

Viktig omvärldsbevakning, som kan komma flera sektorer till del, sker även i EU:s polissamarbete. En av Europols huvuduppgifter är exempelvis att samla in, analysera och sprida information om brott och brottslingar i Europa. Europol arbetar bl.a. med områdena smuggling av radioaktiva ämnen och kärnmaterial samt terrorism. Idag är informationsutbyte kring terrorhot särskilt prioriterat. I Europol har en ny antiterroristgrupp, förstärkt med

88. *Unified External Service of the European Union*, www.europa.eu.int, *Communication from the Commission on Conflict Prevention* (COM/2001/211 final), EU 2001, s. 20f, *EU Inventory – Protection of civilian populations against CBRN terrorist attacks* (12159/1/02), EU 2003 och *Common Foreign and Security Policy/European Security and Defence Policy*, www.europa.eu.int.

nationella terroristexperter, bildats. Gruppen befrämjar informationsutbyte och gör även gemensamma hotbildsanalyser. På samma sätt kan EU:s tullsamarbete[89] bidra med omvärldsbevakning som kommer flera sektorer till del. Planerna på att fördjupa det operativa tullsamarbetet mellan EU:s medlemsländer är långt framskridna.[90]

Den sektoriella kartläggningen visar också att det inom flera sektorer finns parallella övervakningsfunktioner som bygger på att medlemsländerna rapporterar in olyckor och katastrofer till kommissionen, både sådana som har sitt ursprung i antagonistiska och icke-antagonistiska händelser. Dessa övervakningsfunktioner fyller främst en sorts brevlådefunktion där själva övervakningen sker vid nationella myndigheter och övervakningscentraler. I EU:s räddningstjänstsamarbete är MIC ett exempel på en sådan funktion. Inom hälsosektorn och strålskyddssektorn rapporteras olyckor och katastrofer in genom systemen RAS-BICHAT respektive ECURIE och i livsmedelssektorn heter övervakningsnätverket RASFF. I EU:s kommunikations- och informationssäkerhetsarbete har samordningen inte nått lika långt, även om allmänna samordningsambitioner finns.

Alarmrutiner och kriskommunikation[91]

Åtgärder för att förbättra allmänhetens möjligheter att varnas och påkalla hjälp vid en större olycka eller katastrof utgör ett annat central inslag i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Det finns ingen samlad sektorsövergripande process där sådana frågor diskuteras. Den sektorsvisa kartläggningen visar emellertid att området har varit aktuellt i flera sektorer.

Möjligheten att larma räddningstjänst, polis och hälso- och sjukvårdsresurser, oavsett var i Europa som olyckan eller katastrofen inträffar, förbättrades påtagligt när EU införde det gemensamma larmnumret 112 år 1991. Frågan som egentligen berör flera sektorer utgör en del i EU:s räddningstjänstsamarbete. Den sektoriella kartläggningen visar därutöver att Sevesodirektivet och direktiv inom bl.a. strålskyddssektorn och livsmedelssektorn föreskriver att medlemsländerna är skyldiga att informera allmänheten om de utsätts eller har utsatts för en fara.

---

89. EU:s tullsamarbete är mycket omfattande. Här uppmärksammas endast en begränsad ”omvärldsbevakningsrelaterad” del av tullsamarbetet. Andra viktiga delar av tullsamarbetet som exempelvis ekonomiska ansvarsuppgifter har bedömts vara av mindre relevans för de svenska samverkansområdena.
90. Myrdal, S. (2002), ”Konturerna av en ny säkerhetspolitisk dagordning för EU” i Myrdal, S. (red.), *EU som civil krishanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet, s. 77f, *Att leva i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Rättsliga och inrikes frågor i Europeiska unionen*, Europeiska gemenskaperna 2001, *Council Resolution of 2 October 2003 on a strategy for customs cooperation* (2003/C 247/01), EU 2003, *Brussels European Council 12 December 2003 Presidency Conclusions*, EU 2003 och *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union* (COM/2002/233 final), EU 2003.
91. Betydelsen av information till allmänheten om potentiella risker och hot framhålls också i flera sektorer.

Mediernas roll i en krissituation har diskuterats inom ramen för EU:s räddningstjänstsamarbete. Däremot finns det inte någon övergripande tvärsektoriell diskussion inom EU om metoder för kriskommunikation som involverar fler än en sektor.

LÄGESUPPFÖLJNING

Till EU:s säkerhets- och beredskapsarbete kan också sådana initiativ räknas som bidrar till att förbättra lägesuppföljningen vid en insats. Det finns ett antal sektorsövergripande initiativ som kan komma flera sektorer till nytta. Den sektoriella kartläggningen visar också att lägesuppföljning har diskuterats i enskilda sektorer.

Ett exempel på ett sektorsövergripande initiativ är det europeiska satellitnavigeringssystemet Galileo. Ett av systemets huvudanvändningsområden är att skapa ett säkrare och mer tidseffektivt transportsystem. På sikt skall dock systemet kunna användas för att ge en exakt positionering vid operativa insatser. Galileo har initierats av kommissionen i samarbete med European Space Agency (ESA) som ett svar på mer militärt orienterade amerikanska och ryska satellitnavigeringssystem och utgör en del av EU:s rymdsatsning. Systemet förväntas stå klart år 2008.[92]

Global Monitoring for Environment and Security (GMES) är ett annat initiativ som kan komma att bidra till en bättre lägesuppföljning vid räddningsinsatser. Initiativet syftar till att befrämja tillgången till kvalificerad miljöinformation, exempelvis rapporter om väder och föroreningar. Ambitionen är att ett operativt system som medger enkel tillgång till information skall ha etablerats till år 2008. European Union Satellite Centre (SATCEN i dagligt tal) arbetar också med informationsfrågor. Myndigheten, som inrättades 2001, har till huvuduppgift att tillhandahålla analyser av satellitbilder. Tillämpad forskning och utvecklingsprojekt, bl.a. inom området geografiska informationssystem, utgör andra viktiga uppgifter i myndighetens dagliga rutinarbete. SATCEN är i första hand ett instrument för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, inklusive ESFP-arbetet, men i och med att det finns beröringspunkter till GMES och de behov av lägesuppföljning som kan uppstå i EU:s interna säkerhets- och beredskapsarbete har det höjts röster för att utvidga SATCEN:s användningsområde.[93]

92. *Towards a European Space Policy*, www.europa.eu.int och *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies* (COM/2001/707 final), EU 2001.

93. *Communication from the Commission to the Council, and the European Parliament: Global Monitoring for Environment and Security* (GMES) (COM/2001/609 final), EU 2001, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies* (COM/2001/707 final), EU 2001, s. 8, *Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre* (2001/555/CFSP), EU 2001, *ESDP in Space Policy – State of play, Note for the information of PSC members*, Bryssel 27 januari 2004 och European Union Satellite Centre, www.eusc.org.

Den sektoriella genomgången visar också att lägesuppföljning har diskuterats i enskilda sektorer. I livsmedelssektorn kommer exempelvis en särskild krisenhet att sättas upp i ett operativt skede för att samla in information om hur en pågående livsmedelskris fortlöper.

Ledning och samverkan

Ledningsstrukturer för operativt agerande

EU har idag relativt outvecklade operativa ledningsstrukturer. Sektorsövergripande ledningsstrukturer saknas helt. Den sektoriella kartläggningen visar också att det endast finns vissa embryo till operativa ledningsstrukturer parallellt i de enskilda sektorerna. Karaktären på dessa ledningsstrukturer varierar beroende på om det är fråga om insatser där experter, insatsteam och annan personal skall sättas in för att hantera en olycka eller katastrof eller om de operativa åtgärder som vidtas är av mindre handfast, fysisk karaktär.[94]

Ledningsstrukturer för insatser där exempelvis räddningsteam, poliser eller experter inom hälsosektorn skall sättas in i ett medlemsland saknas i princip på EU-nivån. Den sektoriella kartläggningen visar att det som finns av någorlunda operativ karaktär, även om de inte kan kallas för ledningsstrukturer i ordets rätta bemärkelse, är de övervaknings- och informationscentra som har inrättats i kommissionens DG Miljö och DG Hälsa och konsumentskydd. MIC och RAS-BICHAT skall inte enbart ta emot information om inträffade olyckor och katastrofer utan också kunna bistå det land som drabbas av en olycka eller katastrof genom att förmedla räddningsteam respektive experter inom hälsosektorn som tillhandahålls av andra länder. I räddningstjänstsamarbetet skall till och med grupper av experter kunna skickas till ett insatsområde för att koordinera de eventuella resurser som medlemsländerna ställer till det drabbade landets förfogande. Detta ledningsstöd skall dock ske i nära samverkan med det land som begär hjälp. Tilläggas bör att ledningsstödsfrågan är relativt kontroversiell. När ett outvecklat land drabbas av en katastrof, och staten i sig är svag och kanske sönderfallande, kan det finnas skäl att också erbjuda ledningsstöd, men inte när ett utvecklat grannland i EU-gemenskapen har råkat ut för en katastrof. Vid sidan av kommissionens övervaknings- och informationscentra där internationella tjänstemän arbetar, finns det ett antal

94. Det råder ingen tvekan om att EU har en mycket stor mängd arbetsgrupper, kommittéer och andra organisatoriska strukturer. Rådets olika organ där medlemsländerna representeras har emellertid i första hand viktiga beslutsfattande uppgifter i det säkerhets- och beredskapsarbete som bedrivs i syfte att antingen reducera sårbarheter hos medlemsländerna i förväg eller att stärka medlemsländernas beredskap att kunna hantera en olycka eller katastrof om den trots allt skulle realiseras. Kommissionen har också i första hand viktiga uppgifter som initiativtagare till och genomförare av den fastställda inriktningen i detta förberedande arbete.

delvis operativt inriktade kommittéer och arbetsgrupper i vilka medlemsländerna representeras. Detta gäller exempelvis de nationella polischefernas diskussionsfora i rådsstrukturen och hälsosäkerhetskommittén, HSC, i kommissionen. Dessa kommittéer och arbetsgrupper fyller framför allt en viktig roll som en arena för utbyte av information. Vid gränsöverskridande olyckor eller katastrofer är naturligtvis alla medlemsländer intresserade av att få veta vilka skyddsåtgärder som det drabbade landet har vidtagit. Däremot syftar de inte till att påverka myndighetsutövningen i ett annat medlemsland.[95]

Att EU i princip saknar strukturer som kan leda operativa insatser med olika typer av insatsteam och experter är egentligen ganska självklart eftersom flertalet av de olyckor och katastrofer som kan tänkas drabba ett medlemsland är av en sådan karaktär att landet vanligtvis själv kan hantera situationen (ofta på den lokala och regionala nivån). I enlighet med subsidiaritetsprincipen, som innebär att EU endast skall engageras i en fråga om det finns ett faktiskt behov att lyfta frågan till EU-nivån, finns det därför ingen anledning att engagera EU och någon form av EU-styrkor i konsekvenshanteringen.

Den sektoriella kartläggningen visar också att EU har något mer utvecklade ledningsstrukturer i exempelvis livsmedelssektorn, där de operativa åtgärder som kan vidtas för att hantera en livsmedelskris inte är lika fysiska, men väl så effektfulla, som exempelvis en räddnings- eller polisinsats. Till skillnad från polischefernas samarbetsfora kan Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa påverka myndighetsutövningen i ett annat land genom att exempelvis införa importstopp av en viss produkt.

Samverkansstrukturer för planering[96]

EU:s säkerhets- och beredskapsarbete saknar i princip samlade sektorsövergripande arrangemang för planeringssamverkan. Den sektoriella kartläggningen visar dock att samverkan mellan enskilda sektorer förekommer, liksom viss samverkan med andra internationella aktörer.

Det finns idag inbyggda samverkansmodaliteter i allt EU-arbete om detta följer gängse beslutsprocesser. I initiativfasen, i den första pelaren (där huvuddelen av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete ingår), skall exempelvis de generaldirektorat i kommissionen som tar fram ett förslag bereda det med andra berörda generaldirektorat. I beslutsfasen skall alla initiativ passera Coreper som därmed får ett visst sammanhållande ansvar för att den förda politiken är ko-

95. Det kontroversiella ledningsstödet diskuterades efter jordbävningarna i Algeriet år 2003 där landet bestämt avvisade koordineringsteam från EU. Se *Rapport från kommittémötet den 28 november 2003* (dnr 014-2190-2003), Räddningsverket 2003.
96. Eftersom EU har få ledningsstrukturer för operativa åtgärder diskuteras inte operativ samverkan här.

herent. Däremot finns det ingen aktör, vare sig i kommissionen eller i rådet, som har ett utpekat ansvar för att befrämja sektorsövergripande planeringssamverkan i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Försök att få till stånd en sektorsövergripande process har bl.a. tagits inom försörjningsområdet där en tvärsektoriell studie har tagits fram. Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 gjordes också vissa försök att skapa samverkan mellan sektorer, men åtgärderna var framför allt av tillfällig karaktär. I rådet fick arbetsgruppen för räddningstjänstfrågor ett sammanhållande ansvar för det särskilda handlingsprogram mot massförstörelsevapen som togs fram. Terrorattackerna föranledde också en diskussion om att inrätta en särskild koordinator för räddningstjänst/civila skyddsåtgärder (”Civil Protection” enligt EU-terminologin). Eftersom det inte var helt självklart vilket mandat en sådan koordinator skulle ha och var den skulle placeras, har denna diskussion emellertid ännu inte föranlett några konkreta åtgärder. Däremot har begränsad samverkan mellan enskilda sektorer utvecklats efter den 11 september. Kommissionen har exempelvis ansträngt sig för att befrämja samverkan mellan bl.a. räddningstjänst-, hälso- och forskningssektorn. Inom livsmedelssektorn är också den nybildade ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa ett exempel på att tvärsektoriell samverkan eftersträvas, om än med begränsat fokus på livsmedelsfrågor.[97]

Den sektoriella kartläggningen visar också att sektorsvisa kontakter med andra internationella aktörer är en viktig fråga på EU:s agenda. Inom i princip samtliga sektorer, bl.a. transportsektorn, hälsosektorn, kommunikations- och informationssäkerhetssektorn samt strålskydd och kärnsäkerhetssektorn, finns det idag internationella organ som håller på med likartade aktiviteter som EU gör. I många fall ligger EU:s säkerhets- och beredskapsarbete något efter det arbete som andra, vanligtvis FN-anknutna, internationella organisationer bedriver. EU:s kontakter med dessa aktörer går därför ofta ut på att EU anammar säkerhetsstandarder som utarbetats i deras regi och gör dem mer bindande. Internationell samverkan som spänner över flera sektorer är inte lika väletablerat. Sektorsövergripande diskussioner mellan EU och Nato förekommer, men samverkan försvåras av att det inte finns en självklar aktör inom EU som kan utgöra motpolen till enheten Civil Emergency Planning and Exercises (CEPE) i Natos internationella stab

97. *Questionnaire on the possible appointment of a European Coordinator for Civil Protection matters* (6708/03), EU 2003, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies* (COM/2001/707 final), EU 2001 och *Declaration by the Heads of State or Government of the European Union and the President of the Commission: Follow-up to the September 11 attacks and the fight against terrorism*, Europeiska rådets slutsatser, EU 2001.

eller det mellanstatliga organet Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC) där civila beredskapsfrågor hanteras.[98]

Finansiering

Finansiering av beredskapsåtgärder

EU saknar en samlad sektorsövergripande finansieringsprocess för säkerhets- och beredskapsåtgärder. Däremot har EU möjlighet att genom den övergripande s.k. gemenskapsbudgeten finansiera vissa säkerhets- och beredskapsåtgärder. EU:s medlemsländer och berörda operatörer förväntas annars vanligtvis själva finansiera de beredskapsåtgärder som måste vidtas till följd av de krav som EU-samarbetet genererar. Den sektoriella kartläggningen visar att EU också kan påverka de nationella finansieringsformer som väljs.

Med en total budget på ungefär 100 miljarder euro är en av EU:s viktigaste komparativa fördelar den ekonomiska potential som unionen besitter. Den s.k. gemenskapsbudgeten fastställs i en relativt komplicerad process där kommissionen först lägger fram ett budgetförslag som därefter granskas av både rådet och parlamentet. Det är parlamentet som slutligen antar budgeten. Styrande principer för den årliga budgeten, principer som bl.a. är tänkta att minska risken för onödiga budgetökningar, finns fastlagda i det s.k. finansiella perspektivet. För närvarande gäller ett ekonomiskt perspektiv för åren 2000–2006. Intäkterna till gemenskapsbudgeten kommer dels från tullintäkter och andra avgifter som genereras vid de gemensamma gränserna, dels från EU:s medlemsländer. Budgeten används till i princip alla de politikområden som omfattas av EU-samarbetet, inklusive de sektorer som är involverade i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Infrastrukturprojekt som samordnas genom TEN-e kan exempelvis delfinansieras med medel som finns öronmärkta för just TEN-e och de s.k. strukturfonderna som syftar till att stärka särskilt utsatta regioner. Projekt som skapas i handlingsprogrammet ”eEurope:s” spår kan också delfinansieras över gemenskapsbudgeten, liksom de övningar och utbildningar som medlemsländerna genomför inom ramen för EU:s räddningstjänstsamarbete. Forskningsfrågor är ett annat viktigt område. Säkerhets- och beredskapsåtgärder är överlag ett tillväxtområde där alltmer pengar spenderas. Hittills har annars den gemensamma jordbrukspolitiken utgjort det

98. EU:s och Natos samarbete har bl.a. resulterat i ett ömsesidigt informationsutbyte om vilka åtgärder respektive aktör arbetar med för att skapa ett skydd mot effekterna av massförstörelsevapen. EU:s åtgärder presenteras i *EU Inventory – Protection of civilian populations against CBRN terrorist attacks* (12159/1/02), EU 2003.

i särklass mest kostnadskrävande politikområdet.[99]

Tilläggas bör att det även finns andra finansieringskällor med kopplingar till EU-samarbetet, vid sidan av gemenskapsbudgeten. En sådan källa är European Investment Bank (EIB) som kan erbjuda relativt fördelaktiga lån. Lån från EIB är exempelvis en av de finansieringsmöjligheter som används för att finansiera infrastrukturprojekt i TEN-e.[100]

Därutöver kan EU:s säkerhets- och beredskapsarbete påverka den nationella finansieringen av beredskapsåtgärder genom att lägga fast särskilda regler. Den sektoriella kartläggningen visar att kommissionen exempelvis har presenterat ett förslag till direktiv inom kärnsäkerhetsområdet som innehåller krav på att oberoende fonder skall skapas för att garantera att kärnkraftsoperatörerna avsätter tillräckligt med ekonomiska resurser för avvecklingen av gamla anläggningar.

Insatsfinansiering

Den övergripande gemenskapsbudgeten kan också bidra till att finansiera vissa konkreta insatser som genomförs efter en olycka eller katastrof. EU:s möjligheter att finansiera sådana insatser varierar idag beroende på om det är akuta konsekvenshanteringsinsatser eller långsiktiga återuppbyggnadsinsatser som avses.

Inom räddningstjänstsamarbetet kan gemenskapsbudgeten användas för att finansiera de experter som skickas ut i ett inledande skede av en insats för att bl.a. göra bedömningar av de hjälpbehov som föreligger. I övrigt är dock den generella inriktningen i EU-samarbetet att medlemsländerna själva måste stå för den kostnad som uppstår när räddningstjänstteam, hälsoexperter eller andra personella och materiella resurser används i en akut konsekvenshanteringsinsats i det egna landet. Detta gäller oavsett om det är egna nationella resurser som används eller om ett annat land bidrar med resurser via någon av de samarbetsmekanismer som har etablerats på EU-nivån.[101]

---

99. *The budget of the European Union: how is your money spent?*, Directorate-General for Education and Culture, EU 2000 och Budget, www.europa.eu.int. Se även *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the guidelines for Trans-European Energy Networks in the period 1996-2001,* EU 2001 och *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: eEurope 2005: An information society for all* (COM/2002/263 final), EU 2002.
100. *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the guidelines for Trans-European Energy Networks in the period 1996–2001*, EU 2001, s. 12.
101. Att det land som drabbas av en olycka eller katastrof måste finansiera resurser från andra länder som kanaliseras via den s.k. gemenskapsmekanismen för räddningstjänstinsatser slås fast i *Commission decision of 29/12/2003 laying down rules for the implementation of Council Decision* 2001/792/EC, *Euratom establishing a Community Mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions* (C/2003/5185 final), EU 2003. Se även *EURO:s eller kronor – Finansieringsmöjligheter för framtida räddningstjänstinsatser inom ESFP*, PM genomfört av Emma Ahlén vid praktik på Försvarsdepartementets civila enhet hösten 2003, s. 6f.

Möjligheten att använda gemenskapsbudgeten för mer långsiktiga återuppbyggnadsinsatser är större. Det finns olika alternativ genom vilka långsiktiga återuppbyggnadsinsatser kan finansieras. Tidigare har exempelvis de s.k. strukturfonderna använts för återuppbyggnadsinsatser, liksom medel som finns avsatta för den gemensamma jordbrukspolitiken. Efter de omfattande översvämningarna i Centraleuropa sommaren år 2002 har också en särskild katastroffond inrättats. Fonden, som företrädesvis skall användas vid större naturkatastrofer, skall snabbt kunna bidra till att återuppbygga infrastruktur som har förstörts och att säkra skadad infrastruktur (exempelvis dammar) för att undvika nya katastrofer.[102]

I detta kapitel har parallell och sektorsövergripande verksamhet i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete identifierats. I nästa kapitel dras de viktigaste slutsatserna av denna analys.

102. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies* (COM/2001/707 final), EU 2001, s. 9, *Council Regulation (EC) No 2012/2002 of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund*, EU 2002 och *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The European Community Response to the flooding in Austria, Germany and several applicant countries. A solidarity-based initiative* (COM/2002/481 final), EU 2002.

Slutsatser

Analysen av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete visar att viss verksamhet återfinns parallellt i flera sektorer. Detta gäller framför allt beredskapsåtgärder som syftar till att reducera sårbarheter och att förbättra medlemsländernas insatsförmåga, men även risk- och sårbarhetsanalyser, omvärldsbevakning, alarmrutiner och kriskommunikation samt några aspekter av ledning och samverkan. I vissa avseenden är det rimligt att fler än en sektor är verksamma inom ett visst område. Det är exempelvis nödvändigt att beredskapsåtgärder initieras i samtliga sektorer. Det är också lämpligt att avgränsade operativa åtgärder kan diskuteras och ledas av en för den specifika sektorn relevant struktur. I andra avseenden är det emellertid snarare ett tecken på att EU-samarbetet omfattar viss duplicering. Det är exempelvis onödigt att parallella strukturer för omvärldsbevakning av typen MIC och RAS-BICHAT byggs upp i flera sektorer. Det är också onödigt att metoder för alarmrutiner och kriskommunikation samt metoder för risk- och sårbarhetsanalyser diskuteras i flera sektorer.

Analysen visar också att EU-samarbetet omfattar sådan verksamhet som behövs för att säkerhets- och beredskapsarbetet i stort skall fungera och som bedrivs i mer samlade sektorsövergripande processer. EU:s ramforskningsprogram och kanske framför allt det nya säkerhetspolitiska forskningsprogrammet är exempel på samlade sektorsövergripande forskningspolitiska processer inom EU. Genom gemenskapsbudgeten finns det också en samlad sektorsövergripande process för fördelning av medel till beredskapsåtgärder och vissa typer av insatser. Tilläggas bör dock att det inte finns en samlad budgetprocess för just säkerhets- och beredskapsåtgärder, utan dessa frågor hanteras i samma process som övriga politikområden. Genom bl.a. Galileo, SITCEN, SATCEN och GMES har EU-samarbetet också genererat ett antal sektorsövergripande initiativ som kan bidra till omvärldsbevakning och lägesuppföljning.

Samtidigt visar analysen att EU-samarbetet saknar vissa sektorsövergripande processer som i normala fall behövs för att säkerhets- och bered-

skapsarbete i stort skall fungera. Det finns exempelvis inga strukturer för sektorsövergripande, operativ ledning. Det finns heller inga samverkansarrangemang som säkerställer samstämmighet mellan olika sektorer i beredskapsplaneringen. Dessutom saknas ett sektorsövergripande förhållningssätt, exempelvis i form av enhetliga metoder, till risk- och sårbarhetsanalyser respektive alarmrutiner och kriskommunikation.

Sammantaget tycks EU bedriva ett relativt sektorsinriktat säkerhets- och beredskapsarbete där förmågan att orientera sig om vad andra aktörer gör och förmågan att ta ansvar för helheten för närvarande är relativt svaga. Tilläggas bör att detta självfallet är ett resultat av medlemsländernas inställning till vilken typ av säkerhets- och beredskapsarbete som unionen skall bedriva. Att det saknas strukturer för sektorsövergripande operativ ledning är exempelvis ett uttryck för att sådana för närvarande inte önskas av EU:s medlemsländer. EU-projektet blir aldrig bättre än summan av de enskilda medlemsländernas ambitioner. Om det är svårt att arbeta sektorsövergripande i enskilda medlemsländer, vilket inte minst visas i det svenska säkerhets- och beredskapsarbetet, kan det heller inte jämföras med hur svårt det måste vara att befrämja samordning på EU-nivån.

I detta kapitel har de viktigaste slutsatserna av rapportens analys dragits. I nästa kapitel presenteras några sannolika utvecklingstendenser i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Diskussionen tar sin utgångspunkt i ett antal faktorer som kan komma att påverka det framtida arbetet, bl.a. EU:s nya konstitution.

Utvecklingstendenser

Den framtida utvecklingen av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete kan komma att påverkas av flera faktorer. I maj 2004 upptogs tio nya medlemmar i EU. Redan nu sitter Polen, Ungern, Slovenien, Tjeckien, Slovakien, Estland, Lettland, Litauen, Cypern och Malta med vid alla rådsmöten och snart kommer dessa länders strategiska intressen och nationella problem att på allvar färga förhandlingarna. *EU:s utvidgning österut* är därför en viktig faktor som kommer att påverka det framtida säkerhets- och beredskapsarbetet inom EU.

Utvidgningen har varit den enskilt viktigaste drivkraften bakom beslutet att ersätta EU:s nuvarande fördrag med en *ny konstitution.*[103] När konstitutionen väl antas kommer också den att få ett avgörande inflytande på säkerhets- och beredskapsarbetet i EU. I det liggande konstitutionsförslaget introduceras en rad nyheter. Grundläggande är att unionen tillerkänns status som juridisk person och därmed ersätter den europeiska gemenskapen (första pelaren) i detta avseende. Rent praktiskt kommer därför tidigare fördrag att ersättas av ett enda sammanhängande konstitutionellt fördrag.

I det liggande konstitutionsförslaget framgår det också att pelarindelningen kommer att upphöra. EU:s verksamhet kommer istället att delas in i tre olika befogenhetskategorier. I vissa sektorer förutsätts EU få exklusiva befogenheter vilket innebär att medlemsländerna helt lämnar över beslutsrätten till EU:s institutioner. I andra sektorer förutsätts EU få delade befogenheter vilket innebär att EU får vissa befogenheter samtidigt som medlemsländerna behåller beslutsrätten i övriga. I resterande sektorer förutsätts EU få stödjande befogenheter vilket innebär att EU endast kan komplettera medlemsländernas verksamhet. Eftersom även den nuvarande pelarindelningen markerar en sorts

103. Det dokument som ligger till grund för förhandlingarna om EU:s nya konstitution har tagits fram av det s.k. framtidskonventet. Se *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe* (CONV 850/03), EU 2003. Analyser av konventets förslag återfinns bl.a. i *Ds 2003:36 Europeiska konventet om EU:s framtid: Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens* och Almer, J. (2003), *EU:s framtidskonvent: en översikt*, Stockholm: Sieps 2003:1u.

kompetensfördelning mellan unionen och medlemsländerna är det i praktiken ingen större skillnad mellan tidigare fördrag och det liggande konstitutionsförslaget i detta avseende.

Institutionellt föreslås dock en rad förändringar. Kommissionens roll som initiativtagare till och genomförare av politiken kommer att stärkas. Varje medlemsland skall även fortsättningsvis få utse var sin kommissionär, men endast en inre krets av kommissionärer som roterar mellan medlemsländerna kommer att få rösträtt. Antalet områden där parlamentet har medbeslutanderätt kommer att utvidgas och medlemsländernas nationella parlament väntas bl.a. ges möjlighet att bevaka tillämpningen av den s.k. subsidiaritetsprincipen. Europeiska rådet föreslås få en vald ordförande. Med undantag för utrikesministrarnas rådsformation (där en ny utrikesminister för EU väntas leda arbetet) kommer däremot det roterande ordförandeskapet i rådet att bibehållas. Antalet rättsinstrument kommer att reduceras och deras innebörd förtydligas. Inom rådet föreslås också beslutsfattande med kvalificerad majoritet göras till generell regel. Även i detta sammanhang kommer dock undantag för utrikes- och säkerhetspolitiken att göras. Samtidigt föreslås röstviktningen mellan EU:s medlemsländer ändras. Det var framför allt den senare frågan som gjorde att de förhandlingar som genomfördes hösten 2003 inte kunde avslutas.

Det liggande konstitutionsförslagets sektorsinriktade avsnitt bygger i stor utsträckning på tidigare fördrag även om vissa förändringar har skett, inte minst för att anpassa sektorsavsnitten till de övergripande bestämmelserna om befogenheter och institutionella förhållanden och till den faktiska utvecklingen av unionens arbete. Bl.a. nämns nu räddningstjänst-, energi- och rymdfrågor för första gången i ett EU-fördrag. Andra mycket intressanta nyheter är dels lanseringen av en s.k. solidaritetsklausul som, enligt de skrivningar som för närvarande gäller, stadfäster att unionen och medlemsländerna skall agera i en anda av solidaritet och med alla till buds stående medel bistå ett medlemsland som utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller katastrof förorsakad av människor, dels förslaget att inrätta en ny stående kommitté för intern säkerhet som skall befrämja operativ samordning av medlemsländernas agerande. Initiativet till den nya kommittén har tagits i det inrikes och rättsliga samarbetet och även om det inte har definierats vilka verksamhetsområden som skall samordnas torde det i första hand vara polisinsatser och annan verksamhet i det inrikes och rättsliga samarbetet som avses. Samtidigt finns det ingenting som utesluter att även andra civila verksamhetsområden kommer att omfattas på sikt. Tvärtom har exempelvis räddningstjänst nämnts i diskussionen. Hur den nya kommittén skall förhålla sig till redan existerande kommittéer och mekanismer (exempelvis den s.k. gemenskapsmekanismen inom EU:s räddningstjänstsamarbete) har inte klarlagts. Till-

äggas bör att i ett sent skede av förhandlingarna hösten 2003 introducerades en ny klausul som anger att medlemsländerna är skyldiga att komma till varandras hjälp vid ett väpnat angrepp. Denna ömsesidiga försvarsgaranti är således mer långtgående än solidaritetsklausulen som endast förutses aktualiseras vid ett terrorangrepp, en naturkatastrof eller en katastrof förorsakad av människor.[104]

Den tredje faktorn av betydelse för EU:s fortsatta säkerhets- och beredskapsarbete är alla de framtida olyckor, katastrofer och kriser som kan tänkas drabba den europeiska kontinenten framöver. Terrorattacken i Madrid den 11 mars 2004 är ett exempel på en sådan betydande händelse som kommer att lämna avtryck i EU:s fortsatta säkerhets- och beredskapsarbete. Attacken har redan föranlett medlemsländerna att förklara sig villiga att agera i den s.k. solidaritetsklausulens anda. Om Europa drabbas av fler terrorattacker, särskilt sådana som skapar ett europeiskt 11-september-trauma där befolkningen och viktiga samhällsstrukturer upplevs vara allvarligt hotade, kommer detta sannolikt att få ett stort genomslag i EU-samarbetet.

Den sista faktorn som uppmärksammas här är integrationsskeptiska strömningar bland allmänheten i EU:s medlemsländer, den relativt utbredda uppfattningen att alltför många frågor avgörs i Bryssel. Detta är en utvecklingstendens som, till skillnad från övriga tendenser, snarare skulle vara en motvikt till att EU:s säkerhets- och beredskapsarbete intensifieras och fördjupas i framtiden.

Otydligare gränser mellan intern och extern säkerhet[105]

Tidigare har det gått att göra en någorlunda tydlig distinktion mellan EU:s externa och interna säkerhets- och beredskapsarbete. Risker och hot som realiseras utanför EU:s gränser har i första hand hanterats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive ESFP. De förmågor och beslutsstrukturer som har utvecklats i ESFP-arbetet har således endast använts vid konflikter och kriser i andra länder. Risker och hot som realiseras innanför EU:s gränser har istället i första hand hanterats inom ramen för det inrikes och rättsliga samarbetet ifall det har avsett brotts- och terroristbekämpning, respektive inom ramen för den europeiska gemenskapen

104. Att även räddningstjänst har varit föremål för diskussion i anslutning till den nya kommittén för intern säkerhet framgår av *Documentation on Civil Protection in the European Convention (2nd revision)*, General Secretariat of the Council DG1, Bryssel 9 maj 2003. Den nya klausulen om ömsesidiga försvarsgarantier återges i *IGC 2003 – Intergovernmental Conference (12-13 December 2003): Presidency proposal* (CIG 60/03), Bryssel, 9 december 2003.

105. Upplösningen av gränsen mellan internt och externt säkerhetsarbete i EU diskuteras bl.a. i Ekengren, M. och S. Larsson (2003), *Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet*, Stockholm: Sieps 2003:10.

ifall det har avsett den typ av säkerhets- och beredskapsarbete som denna rapport tar sitt avstamp i (jfr de svenska samverkansområdena).

Successivt, inte minst efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001, har gränserna mellan EU:s externa och interna säkerhets- och beredskapsarbete blivit alltmer otydliga. Ett konkret exempel på detta är att den databas som har upprättats inom ramen för ESFP-arbetet i syfte att kartlägga vilka militära resurser som skulle kunna användas för civila ändamål nu håller på att integreras med den förteckning över räddningstjänstresurser som återfinns i DG Miljö. Ett annat exempel är att diskussioner om framtida hot och risker som förs i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken numera kretsar nästan lika mycket kring terrorism, brottslighet, massförstörelsevapen och andra risker och hot som kan realiseras innanför EU:s gränser som kring externa konflikter i exempelvis Afghanistan, Västra Balkan och Liberia. Detta görs mycket tydligt i den säkerhetsstrategi som Europeiska rådet antog i december 2003. När risker och hot som kan realiseras innanför EU:s gränser diskuteras i säkerhetspolitiska termer, ligger det nära till hands att de säkerhetspolitiska instrument som har byggts upp för att kunna hantera externa risker och hot också bedöms vara användbara för internt bruk.[106]

Tack vare solidaritetsklausulen och den klausul om ömsesidiga försvarsgarantier som återfinns i det liggande konstitutionsförslaget, kan integrationen av EU:s interna och externa säkerhets- och beredskapsarbete komma att bli närmast total i framtiden, givet att de nuvarande skrivningarna kvarstår. Samtliga till buds stående krishanteringsinstrument som unionen förfogar över, såväl civila som militära, skall enligt det liggande konstitutionsförslaget kunna användas innanför EU:s gränser. De strukturer och förmågor som har byggts upp för EU:s externa krishanteringsarbete kan således också komma att bli involverade i det interna säkerhets- och beredskapsarbetet. Hur de övergripande politiska klausulerna de facto skall implementeras har inte klarlagts ännu. Intressant att notera är dock att både KUSP som utgör en struktur i EU:s externa krishanteringsarbete och den nya kommittén för intern säkerhet föreslås involveras i arbetet med att ta fram arrangemang för hur implementeringen av solidaritetsklausulen skall gå till.

106. *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, Document proposed by Javier Solana and adopted by the European Council in Brussels on 12 December 2003, Paris: The European Institute for Security Studies.

Fler lednings- och samverkansstrukturer

EU har idag relativt outvecklade lednings- och samverkansstrukturer för operativt agerande. Övergripande samverkansarrangemang mellan olika sektorer i det rutinmässiga planeringsarbetet saknas i princip också.

Integrationsskeptiska strömningar, liksom uppfattningen bland EU:s medlemsländer att operativa insatser skall genomföras på den samhällsnivå som närmast berörs av en olycka eller katastrof, utgör en motvikt till en utveckling där fler operativa lednings- och samverkansstrukturer byggs upp inom EU:s ram. Om de nuvarande skrivningarna i det liggande konstitutionsförslaget kvarstår när den nya konstitutionen antas, är det dock inte orimligt att EU trots detta får fler operativa lednings- och samverkansstrukturer framöver än vad som idag är fallet. Solidaritetsklausulen och den ömsesidiga försvarsgarantin kan visserligen komma att implementeras genom bilaterala arrangemang, men det finns inga formella hinder mot att åtminstone civila lednings- och samverkansstrukturer på EU-nivån byggs upp. Sannolikt är detta en nödvändighet för att kunna följa upp de politiska åtaganden som görs genom solidaritetsklausulen och den ömsesidiga försvarsgarantin. Alldeles oavsett vilka operativa samverkans- och ledningsarrangemang som utvecklas till följd av dessa åtaganden, innebär inrättandet av en ny stående kommitté för intern säkerhet att EU får en ny operativ samverkansstruktur. Eftersom kommitténs mandat inte har definierats i detalj är det för tidigt att säga om kommittén vid sidan av att befrämja samverkan mellan olika nationella åtgärder också kommer att ta ansvar för och leda någon form av EU-styrka. Det är inte helt orimligt att kommittén på sikt utvecklas mot en intern variant av KUSP som idag har uppgiften att strategiskt leda EU:s externa krishanteringsinsatser. Om så sker kommer den stående kommittén sannolikt att följas av fler operativa lednings- och samverkansstrukturer. I KUSP:s spår har ett helt nytt institutionellt ramverk byggts upp. KUSP bistås av en militärkommitté (EUMC) och en civilkommitté (CIVCOM) som ger militära respektive civila råd till KUSP. Därutöver har olika stabsstrukturer byggts upp, dock mindre utvecklade på den civila sidan än på den militära. Även den nya interna kommittén behöver sannolikt ta hjälp av ett antal underkommittéer som ger råd i olika sakområden samt någon form av stabsstruktur i rådssekretariatet som förbereder de beslut som förväntas tas.[107]

107. Att EU:s implementering av solidaritetsklausulen kommer att kräva ökad samverkan konstateras bl.a. i Everts, S. och D. Keohane (2003), ”The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure” i *Survival*, vol 45, nr 3, s. 174 och Ekengren, M. och S. Larsson (2003), *Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet*, Stockholm: Sieps 2003:10, s. 75. Grundläggande information om ESFP-strukturerna ges i Eriksson, P. och H. Jarlsvik (2002), ”EU, försvarspolitiken och Sverige” i *Försvar i Nutid*, vol. 1.

Terrorattacken i Madrid den 11 mars 2004 har redan givit förnyad aktualitet åt EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Om EU drabbas av fler terrorattacker, naturkatastrofer eller större tekniska olyckor kommer sannolikt utvecklingen mot fler operativa lednings- och samverkansstrukturer att accentueras. Om en händelse av 11-september-karaktär inträffar i något av EU:s medlemsländer kommer EU inte att kunna förbli passivt. Det är exempelvis högst sannolikt att Europeiska rådet skulle sammankallas till ett extrainsatt möte, något som för övrigt redan har skett i samband med terrorattackerna mot USA den 11 september 2001. Vid sidan av att beklaga det inträffade och ge sitt moraliska stöd till det medlemsland som drabbats skulle Europas stats- och regeringschefer sannolikt diskutera på vilket sätt som EU och EU:s medlemsländer skulle kunna bistå det drabbade landet. Europeiska rådet har mandat att ge politisk vägledning i allt EU-arbete. Om Europas stats- och regeringschefer i en hotad situation anser att någon form av EU-gemensam insats är nödvändig och därmed också EU-gemensamma ledningsstrukturer, skulle sådana således kunna initieras genom Europeiska rådets försorg.

Samordning är även angeläget i det mer rutinmässiga planeringsarbetet och möjligtvis kan en utveckling där operativa lednings- och samverkansstrukturer skapas även pressa fram samordning i detta arbete. I kommissionen, där en viktig del av samordningen i så fall måste ske, är berörda generaldirektorat för närvarande indelade efter sakområden. Beredskapsaspekter av transportpolitiken handläggs i DG Energi och transport tillsammans med andra transportpolitiska frågor. Beredskapsaspekter av hälso- och sjukvårdspolitiken handläggs av DG Hälsa och konsumentskydd tillsammans med andra hälso- och sjukvårdspolitiska åtgärder osv. Efter terrorattacken i Madrid den 11 mars 2004 har kommissionens ordförande Romano Prodi lanserat idén om att skapa en särskild antiterroristkommissionär.[108] På sikt, om Europa drabbas av ett lika symboliskt laddat 11-september-trauma som USA gjorde, är det inte helt omöjligt att en sådan kommissionär får ett eget generaldirektorat för Europas ”Homeland Security” där alla beredskapsfrågor lyfts ut från existerande generaldirektorat och samlas i en ny sektorsövergripande formation. Det finns inga formella hinder för att ändra kommissionens generaldirektoratsindelning. Tvärtom har detta redan skett vid olika tillfällen.[109]

Även rådsarbetet skulle kunna påverkas av ett framtida 11-september-trauma. Det är inte omöjligt att det på tjänstemannanivå skulle utses en arbetsgrupp som får ett något bredare mandat än att enbart täcka sin specifika

108. Hedström, I. (2004), ”Terrorn får högsta prioritet i EU”, i *Dagens Nyheter*, 16 mars.
109. Detta brukar lyftas fram av analytiker. Se exempelvis Dalgaard-Nielsen, A. (2003), ”American Homeland Security – Should Europe Care?” i *Shortinfo from DNAK*, no 6.

sektor. Rådsarbetsgruppen för räddningstjänstfrågor har tidigare haft ett sådant mandat i samband med arbetet att ta fram ett sektorsövergripande handlingsprogram för att skydda befolkningen mot effekterna av massförstörelsevapen. Kanske skulle denna tidsbegränsade samordningsuppgift kunna formaliseras på sikt. På ministernivå är det sannolikt mindre troligt med förändrade rådsformationer. Däremot kan det komma att genomföras fler möten där ministerrådsformationer träffas samtidigt eller i nära anslutning till varandra (”back-to-back”). Efter terrorattacken i Madrid den 11 mars 2004 har redan en särskild antiterrorismsamordnare utsetts genom vilken samordning i rådsarbetet skulle kunna befrämjas. Tilläggas bör att denna samordnare har fått ett mycket brett pelaröverskridande mandat (inte enbart det som har analyserats i den här rapporten).[110]

Ökad harmonisering i beredskapsarbetet

Redan idag präglas EU:s säkerhets- och beredskapsarbete av en viss grad av harmonisering. En viktig del av EU:s sårbarhetsreducerande arbete går exempelvis ut på att principer för och krav på olika säkerhetsåtgärder som medlemsländerna måste implementera nationellt antas. Därmed säkerställs enhetlighet i det nationella säkerhetsarbetet. Ett visst mått av harmonisering kan också skönjas i EU:s arbete med att förbättra medlemsländernas insatsförmåga. Interoperabilitetsarbete i form av gemensamma utbildningar och övningar är exempelvis relativt vanligt förekommande.

Integrationsskeptiska strömningar bland allmänheten kan på sikt komma att dämpa denna utvecklingstendens något. Sannolikt har sådana strömningar redan idag påverkat medlemsländerna att säga nej till förslag som skulle ha gett kommissionen mer makt över exempelvis energi- och läkemedelsförsörjningen. Det finns samtidigt andra utvecklingstendenser som talar för att utvecklingen mot en ökad grad av harmonisering kommer att stärkas framöver. EU:s östutvidgning innebär bl.a. att ett antal nya länder, med något sämre säkerhetsstandarder och ekonomiska förutsättningar att höja säkerhetsnivån, blir medlemmar i unionen. Ett medlemskap i unionen innebär att gränserna öppnas, vilket i sin tur innebär att risken för att de nuvarande medlemsländernas invånare skall drabbas av bristande säkerhetsrutiner i andra medlemsländer ökar. Incitamenten att successivt öka samordningen och i vissa fall harmoniseringen av medlemsländernas sårbarhetsreducerande arbete kommer därför sannolikt att öka. Detta skall också sättas i relation till att medlemsländer som är emot en ökad harmonisering kan få

110. Att samverkan på ministernivå skulle kunna befrämjas av ministerrådsmöten som genomförs ”back-to-back” framhålls bl.a. i Pastore, F. (2001), ”Reconciling the prince’s two ’arms’- Internal-external security policy coordination in the European Union” i *Occasional Paper 30*, Institute for Security Studies of WEU. Antiterrorismsamordnaren nämns i *Declaration on combating terrorism*, EU 25 mars 2004.

svårt att stå emot en sådan utveckling då den nya konstitutionen väntas medföra en utvidgad användning av kvalificerade majoritetsbeslut. I sektorer där länder tidigare har kunnat blockera en viss utveckling tack vare enhällighetsprincipen kan således majoritetens önskemål enklare drivas igenom.

I arbetet med att förbättra medlemsländernas insatsförmåga är det också relativt troligt med en ökad harmonisering. Solidaritetsklausulen och den operativa kommittén för intern säkerhet som omnämns i det liggande konstitutionsförslaget kommer sannolikt inte enbart att pressa fram fler lednings- och samverkansstrukturer. De kan också bidra till en ökad harmonisering vad avser utbildningar, övningar, sambandsutrustning, skyddsutrustning, krishanteringsprocedurer, metodik osv. De resurser som skall genomföra de konkreta insatserna vid en terrorattack eller naturkatastrof när solidaritetsklausulen aktiveras måste kunna samverka med varandra. Inom räddningstjänstområdet har harmoniseringstendenser tidigare kunnat avfärdats med att det inte har funnits en tydlig rättslig grund i fördraget. I och med att det nya konstitutionsförslaget nämner räddningstjänst, även om det fortfarande är ett exempel på ett området där unionen endast har stödjande befogenheter, har de formella hindren mot en ökad harmonisering minskat något. På sikt kan det till och med bli aktuellt att köpa in EU-gemensam utrustning. Redan idag har några medlemsländer uttryck önskemål om att det bör finnas EU-gemensamma transportresurser ”stand-by” som kan användas vid olika typer av räddningsinsatser. Krav på EU-gemensamma resurser framförs vanligtvis av länderna i södra Europa, där de största behoven finns (bränder och andra naturkatastrofer inträffar sällan i norra Europa). När östutvidgningen realiseras kommer det sannolikt att finnas fler medlemsländer med strategiska intressen som sammanfaller med medelhavsländernas strategiska intressen. Det kommer därför att bli svårare för länder som önskar motverka en ökad harmonisering att stå emot krav på EU-gemensamma resurser.[111]

111. Krav på EU-gemensamma transportresurser har bl.a. framförts vid ett möte mellan Europas generaldirektörer för räddningstjänst. Se *Rapport från EU:s generaldirektörsmöte för räddningstjänst, Rom 23–24 oktober 2003* (dnr 014-5976-2003), Räddningsverket 2003. Eventuella framtida harmoniseringstendenser på polissidan diskuteras i Hallqvist, M. (2002), “Terrorism, organiserad brottslighet, korruption”, i Myrdal, S. (red.) *EU som civil krishanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet, s. 70.

Referenser

EU-dokument

Ekonomisk säkerhet

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Final report on the Green Paper "Towards a European strategy for the security of energy supply" (COM/2002/321 final), EU 2002.

Council Directive (98/93/EC) of 14 December 1998 amending Directive 68/414/EEC imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, EU 1998.

Internal energy market: Commission proposes strengthening security of oil and gas supplies, Pressmeddelande (IP/02/1288), EU 2002.

Internal market: introduction, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 16 december 2003).

The internal energy market: Improving the security of energy supplies, Memo Directorate-General for Energy and Transport, EU 2002.

Teknisk infrastruktur

Commission sets out plan to combat cybercrime, Pressmeddelande (IP/01/135), EU 2001.

Commission welcomes agreement of Council and Parliament to set up the European Network and Information Security Agency, Pressmeddelande (IP/03/1577), EU 2003.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: eEurope 2005: An information society for all (COM/2002/263 final), EU 2002.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Network and Information Security: Proposals for A European Policy Approach (COM/2001/298/final), EU 2001.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Energy Infrastructure and Security of Supply (COM/2003/743 final), EU 2003.

Council Resolution of 28 January 2002 on a common approach and specific actions in the area of network and information security (2002/C43/02), EU 2002.

Council Resolution of 18 February 2003 on the implementation of the eEurope 2005 Action Plan (2003/C48/02), EU 2003.

Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/93/EC, EU 2003.

Energy: Commission proposes decisive action on Infrastructure and Security of Supply, Pressmeddelande (IP/03/1694), EU 2003.

Energy infrastructures: increasing security of supply in the Union, Memo Directorate General for Energy and Transport, EU 2003.

Proposal for a Council Framework Decision on attacks against information systems (COM/2002/173 final), EU 2002.

Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment (COM/2003/740 final), EU 2003.

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Network and Information Security Agency (COM/2003/63 final), EU 2003.

Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity, EU 2003.

Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the guidelines for Trans-European Energy Networks in the period 1996–2001, EU 2001.

Trans-European Networks, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 3 november 2003).

Transporter

Air safety and Air security, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 5 augusti 2003).

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on enhancing maritime transport security (COM/2003/229 final), EU 2003.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety of the seaborne oil trade (COM/2002/142 final), EU 2000.

Council Directive (94/55/EC) of 21 October 1994 on the approximation of the laws of the Member States with regard to the transport of dangerous goods by road, EU 1994.

Council Directive (96/35/EC) of 3 June 1996 on the appointment and vocational qualification of safety advisers for the transport of dangerous goods by road, rail and inland waterway, EU 1996.

Directive 2002/59/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a Community vessel traffic monitoring and information system and repealing Council Directive 93/75/EEC, EU 2002.

Erika: two years on, Memo, Directorate-General for Energy and transport, EU 2001.

Erika 1 maritime safety legislation enters into force: Commission takes action against 10 Member States, Pressmeddelande (IP/03/1116), EU 2003.

European Commission fights to improve passenger protection on ships, Pressmeddelande (IP/02/502), EU 2002.

Maritime transport, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 4 november 2003).

Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on minimum safety requirements for tunnels in the Trans-European Road Network (COM/2002/769 final), EU 2002.

Regulation (EC) No 1406/2002 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a European Maritime Safety Agency, EU 2002.

Regulation (EC) No 1592/2002 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency, EU 2002.

Regulation (EC) No 2320/2002 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, EU 2002.

Road transport, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 6 november 2003).

Towards new EU rules on aviation security following the attacks, Pressmeddelande (IP/01/1397), EU 2001.

Skydd, undsättning och vård

A single roof for asylum in the European Union, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 12 december 2003).

Att leva i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Rättsliga och inrikes frågor i Europeiska unionen, Europeiska gemenskaperna 2001.

Commission decision of 29/12/2003 laying down rules for the implementation of Council Decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community Mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions (C/2003/5185 final), EU 2003.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Building a common approach to natural and technological risks (draft), EU version 30.04.2003.

Council decision of 9 December 1999 establishing a Community action Programme in the field of Civil Protection (1999/847/EC), EU 1999.

Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced co-operation in Civil Protection assistance interventions, EU 2001.

Council Directive (2001/55/EC) of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of measures between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, EU 2001.

Decision no 2850/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2000 setting up a Community framework for cooperation in the field of accidental or deliberate marine pollution, EU 2000.

Documentation on Civil Protection in the European Convention (2nd revision), General Secretariat of the Council DG1, Bryssel 9 maj 2003.

Draft Council conclusions on strengthening Community cooperation in the field of Civil Protection assistance, (15184/03), EU 2001.

Draft joint coordinated avis by the Civil Protection Working Party (ProCiv), the EU Military Committee (EUMC) and the Committee on Civilian Aspects of Crisis Management (CivCom) to the Political and Security Committee (PSC) and Coreper on the use of the database of military assets and capabilities relevant to the protection of civilian populations against the effects of terrorist attacks, including CBRN, pursuant to the PSC mandate of 4 November 2001, EU 2003.

Ensuring a decent standard of living for asylum-seekers in the European Union and limiting their movements from one Member State to another where such movements are influenced solely by the diversity of reception conditions, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 12 december 2003).

Implementation of the Community Action Programme 2000–2004, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 11 december 2003).

Marine pollution, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 5 januari 2004).

Minimum standards for Member States' procedures for granting and withdrawing refugee status in the EU – Commission proposal under negotiation in Council, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 12 december 2003).

Protecting displaced persons in case of mass influx in the European Union, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 12 december 2003).

Public Health: introduction, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 24 oktober 2003).

Towards a Union of Freedom, Security and Justice: The Tampere Milestones, Europeiska rådets slutsatser, EU 1999.

Vade-mecum of civil protection in the European Union, Directorate-General for Environment, European Commission, EU 1999.

Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen

Chemical Accident, Prevention, Preparedness and Response, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 29 december 2003).

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Nuclear Safety in the European Union (COM/2002/605 final), EU 2002.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on cooperation in the European Union on preparedness and response to biological and chemical agent attacks (Health security) (COM/2003/320 final), EU 2003.

Contribution of the Commission services to question no 1 of the questionnaire submitted on 13 September 2000 by the Presidency to the Atomic Questions Group in the framework of the mandate given to it by the Coreper on 26 July 2000, Non-paper (29/09/2000), EU 2000.

Council Directive (89/618/Euratom of 27 November 1989 on informing the general public about health protection measures to be applied and steps to be taken in the event of a radiological emergency, EU 1989.

Council Directive (96/29/Euratom) of 13 May 1996 laying down the basic safety standards for the protection of the health of workers and the general public against the dangers arising from ionising radiation, EU 1996.

Council Directive (96/82/EC) of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, EU 1996.

Decision no 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 setting up a network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases in the Community, EU 1998.

Development of public health policy in the Community, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 24 oktober 2003).

Directive 2003/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2003 amending Council Directive 96/82/EC on the control of major accident hazards involving dangerous substances, EU 2003.

Euratom Supply Agency, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 27 december 2003).

Food Safety First set of farm-to-table food safety measures take effect, Pressmeddelande (IP/02/289), EU 2002.

Healthy food for Europe's citizens: The European Union and food quality, Directorate-General for Education and Culture, EU 2000.

Major accidents involving dangerous substances, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 27 oktober 2003).

Programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agents attacks (Health Security), Directorate-General for Health and Consumer Protection, EU 2001.

Proposal for a Council Directive (Euratom) on the management of spent nuclear fuel and radioactive waste (COM/2003/32 final), EU 2003.

Proposal for a Council (Euratom) Directive setting out basic obligations and general principles on the safety of nuclear installations (COM/2003/32 final), EU 2003.

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Centre for Disease Prevention and Control (COM/2003/441 final/2), EU 2003.

Radiation protection, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 27 december 2003).

Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, EU 2002.

Strengthening Europe's defences against health threats: Commission proposes European Centre for Disease Prevention and Control, Pressmeddelande (IP/03/1091), EU 2003.

Towards a Community approach to nuclear safety, Memo, Directorate-General for Energy and Transport, EU 2002.

Waste issues, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 27 december 2003).

White Paper on Food Safety (COM/1999/719 final), EU 2000.

Sektorsövergripande

Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats (14627/02), EU 2002.

A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy, Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels on 12 December 2003, Paris: The European Institute for Security Studies.

Brussels European Council 12 December 2003 Presidency Conclusions, EU 2003.

Budget, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 9 januari 2004).

Common Foreign and Security Policy/ European Security and Defence Policy, www.europa.eu.int (texten ladades ned den 18 december 2003).

Communication from the Commission on Conflict Prevention (COM/2001/211 final), EU 2001.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies (COM/2001/707 final), EU 2001.

Communication from the Commission to the Council, and the European Parliament: Global Monitoring for Environment and Security (GMES) (COM/2001/609 final), EU 2001.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union (COM/2002/233 final), EU 2003.
Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The European Community Response to the flooding in Austria, Germany and several applicant countries. A solidarity-based initiative (COM/2002/481 final), EU 2002.
Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001, EU 2001.
Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre (2001/555/CFSP), EU 2001.
Council Regulation (EC) No 2012/2002 of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund, EU 2002.
Council Resolution of 2 October 2003 on a strategy for customs cooperation (2003/C 247/01), EU 2003.
Declaration by the Heads of State or Government of the European Union and the President of the Commission: Follow-up to the September 11 attacks and the fight against terrorism, Europeiska rådets slutsatser, EU 2001.
Declaration on combating terrorism, EU 25 mars 2004.
Draft Treaty establishing a Constitution for Europe (CONV 850/03), EU 2003.
ESDP in Space Policy – State of play, Note for the information of PSC members, Bryssel 27 januari 2004.
EU Inventory – Protection of civilian populations against CBRN terrorist attacks (12159/1/02), EU 2003.
European Union Satellite Centre, www.eusc.org (texten laddades ned den 8 januari 2004).
IGC 2003 – Intergovernmental Conference (12–13 December 2003): Presidency proposal (CIG 60/03), Bryssel, 9 december 2003.
Non-Paper on Security Research Activities: Basis for Discussion (07/01/04), Kommissionen, EU 2004.
Presidency Conclusions Nice European Council Meeting 7, 8 and 9 December 2000, EU 2000.
Presidency Conclusions Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003, EU 2003.
Questionnaire on the possible appointment of a European Coordinator for Civil Protection matters (6708/03), EU 2003.
Report from the Commission: JRC Annual Report, EU 2003.
Security of supply: The current situation at European Union level, Commission staff working paper(SEC/2002/243), EU 2002.
Towards a European Space Policy, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 8 januari 2004).
The budget of the European Union: how is your money spent?, Directorate-General for Education and Culture, EU 2000.

The Sixth Framework Programme in Brief, European Commission, EU 2002.
Unified External Service of the European Union, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 9 januari 2004).

Övrigt underlag

Offentligt tryck

Ds 2003:36 *Europeiska konventet om EU:s framtid: Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens.*
Europafördrag (1999), Stockholm: Norstedts Juridik AB.
Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004, broschyr från Krisberedskapsmyndigheten.
Planeringsunderlag för samhällets krisberedskap 2004, Planeringsprocessen 2003:4, Krisberedskapsmyndigheten.
Proposition 2001/02: 158 Samhällets säkerhet och beredskap.

Böcker och tidskrifter

Almer, J. (2003), *EU:s framtidskonvent: en översikt*, Stockholm: Sieps 2003:1u.
Dalgaard-Nielsen, A. (2003), ”American Homeland Security – Should Europe Care?” i *Shortinfo from DNAK*, no 6.
Den Boer, M. och J. Monar (2002), ”Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor” i *Journal of Common Market Studies, vol. 40.*
Ekengren, M. och S. Larsson (2003), *Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet*, Stockholm: Sieps 2003:10.
Eriksson, P. och H. Jarlsvik (2002), ”EU, försvarspolitiken och Sverige” i *Försvar i Nutid*, vol. 1.
Everts, S. och D. Keohane (2003), ”The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure” i *Survival*, vol 45, nr 3.
Grönvall, J. (2000), *Managing Crisis in the European Union: The Commission and the 'Mad Cow Disease'*, Karlstad: Överstyrelsen för Civil Beredskap.
Hall, B. G. (1999), ”Utrikeshandel i krislägen” i *Försvar i Nutid*, Stockholm: Folk och Försvar.
Hallqvist, M. (2002), ”Terrorism, organiserad brottslighet, korruption”, i Myrdal, S. (red.), *EU som civil krishanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet.
Hedström, I. (2004), ”Terrorn får högsta prioritet i EU”, i *Dagens Nyheter*, 16 mars.
McCormick, J. (1999), *Understanding the European Union: A Concise Introduction*, London: Macmillan Press.
Mitsilegas, V. et.al. (2003), *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*, New York: Palgrave Macmillan.
Myrdal, S. (2002), ”EU som civil krishanterare” i Myrdal, S. (red.), *EU som civil krishanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet.

Myrdal, S. (2002), ”Konturerna av en ny säkerhetspolitisk dagordning för EU” i Myrdal, S. (red.), *EU som civil krishanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet.

Pastore, F. (2001), ”Reconciling the prince's two 'arms'- Internal-external security policy coordination in the European Union” i *Occasional Paper 30*, Institute for Security Studies of WEU.

Rieker, P. och B.O. Knutsen (2003), ”EUs kamp mot terrorisme”, i *Internasjonal Politikk*, vol 61 nr 2.

Sjöstedt, G. (1997), *Ekonomisk säkerhet: en dold integrationskraft i den europeiska unionen?*, Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

van de Voort, M. och K. O'Brien (2003) *”Seacurity” Improving the Security of the Global Sea-Container Shipping System*, Santa Monica: RAND.

Westfalk, S. (2001), *Läkemedel, EU och den nationella säkerheten*, Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Otryckt material

EURO:s eller kronor – Finansieringsmöjligheter för framtida räddningstjänstinsatser inom ESFP, PM genomfört av Emma Ahlén vid praktik på Försvarsdepartementets civila enhet hösten 2003.

Rapport från EU:s generaldirektörsmöte för räddningstjänst, Rom 23–24 oktober 2003 (dnr 014-5976-2003), Räddningsverket 2003.

Rapport från kommittémötet den 28 november 2003 (dnr 014-2190-2003), Räddningsverket 2003.

Förkortningar

BICHAT	EU:s hälsosäkerhetsprogram
BSE	"Galna ko-sjukan"
CEPE	Civil Emergency Planning and Exercises
CEPOL	European Police College
CIVCOM	Kommittén för civila aspekter av krishantering
Coreper	Ständiga representanternas kommitté
DG	Generaldirektorat
EASA	European Aviation Safety Agency
ECAC	European Civil Aviation Conference
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
ECURIE	European Community Urgent Radiological Information Exchange System
EFSA	European Food Safety Authority
EIB	European Investment Bank
EMEA	European Medicines Agency
EMSA	European Maritime Safety Agency
ENISA	European Network and Information Security Agency
ESA	European Space Agency
ESFP	Europeisk säkerhets- och försvarspolitik
EUMC	European Union Military Committee
Europol	European Police Office
FVO	Food and Veterinary Office
Galileo	Europeiskt satellitnavigeringssystem
GMES	Global Monitoring for Environment and Security
HSC	Health Security Committee
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICAO	International Civil Aviation Organization
ILO	International Labour Organization
IMO	International Maritime Organization
JRC	Joint Research Centre

KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
MIC	Monitoring and Information Center
RAS-BICHAT	Dygnet-runt-bemannat operativt nätverk i EU:s hälsosamarbete
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
SATCEN	European Union Satellite Centre
SCEPC	Senior Civil Emergency Planning Committee
SITCEN	Situation Centre
TEN-e	Trans-European Networks Energy
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

Förteckning över samverkansansvariga myndigheter

Ekonomisk säkerhet

Arbetsmarknadsstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Riksförsäkringsverket, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Tullverket, Verket för näringslivsutveckling.

Teknisk infrastruktur

Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Livsmedelsverket, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet, Statens kärnkraftinspektion.

Transporter

Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket.

Skydd, undsättning och vård

Kustbevakningen, Luftfartsverket, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Statens strålskyddsinstitut, Tullverket.

Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen

Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kärnkraftinspektion, Statens räddningsverk, Statens strålskyddsinstitut, Statens veterinärmedicinska anstalt, Tullverket.

Områdesvis samordning, samverkan och information

Ekonomistyrningsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Lantmäteriverket, länsstyrelserna, Riksskatteverket, Statistiska centralbyrån, Styrelsen för psykologiskt försvar.