



Myndigheten
för civilt försvar

Bedömning av det civila försvarets förmåga

Delredovisning av regeringsuppdrag
(Fö2025/01545)

Bedömning av det civila försvarets förmåga

Myndigheten för civilt försvar
651 81 Karlstad

Sektion: Sektionen för strategisk analys och utvärdering

Innehåll

Inledning	3
Material och tillvägagångssätt.....	3
Avgränsning	4
Disposition	5
 Sammantagen bild	 6
 Åtgärdsområden	 9
Nato och samverkan med det militära försvaret	9
Norden	11
Regional och lokal nivå	12
Ledning, samverkan och kommunikation.....	15
Övningar	17
Försörjningsberedskap	20
Personalförsörjning	24
Hantera hybridincidenter	26
Fysiskt skydd	28
Robusthet och redundans.....	28
 Förutsättningsskapande arbete	 31
Inriktning, planering och föreskrifter.....	31
Analys och utredningar	34
 Avslutande reflektioner	 36

Inledning

Regeringen gav den 23 oktober 2025 i uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (från 1 januari 2026: Myndigheten för civilt försvar) att göra en bedömning av det civila försvarets förmåga (Fö2025/01545), med slutredovisning till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 4 maj 2026. Detta underlag utgör den skriftliga delredovisning som enligt uppdraget ska redovisas senast den 14 januari 2026.

I delredovisningen presenterar Myndigheten för civilt försvar en överblick över särskilt betydelsefulla åtgärder som har vidtagits under 2025 och den förmågeutveckling som dessa åtgärder bedöms ha resulterat i – det civila försvarets rörelse det senaste året.

Material och tillvägagångssätt

Delredovisningen har utgått från material som belyser de åtgärder som har genomförts under det senaste året för att utveckla det civila försvaret. Åtgärdernas karaktär har analyserats och Myndigheten för civilt försvar har valt att särskilt lyfta fram sådana åtgärder som bedöms ha bidragit till ökad kunskap, fler resurser och andra viktiga delar i det som sammantaget utgör förmåga.¹

Åtgärderna har hämtats från en diskussion vid det Civila beredskapsrådets möte den 4 december 2025. På det mötet redovisade myndighetschefer för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser de åtgärder som genomförts under 2025, med fokus på åtgärder som respektive sektor och civilområde ansåg vara av särskild betydelse.²

Delredovisningen baseras även på planerade åtgärder som redovisats i Systemunderlag 2025 och 2026, samt på åtgärder som redovisats inom ramen för bedömningen av det civila försvarets förmåga 2025. Därutöver har information samlats in från ett drygt trettio intervjuer med personal vid Myndigheten för civilt försvar, som har varit involverade i olika arbeten och som därigenom har kännedom om det civila försvarets utveckling under 2025. Information har också samlats in genom inläsning av myndighetens nationella samlade lägesbilder under 2025, samt ett flertal rapporter, regeringsuppdrag, pressmeddelanden och andra typer av informationsmaterial.

¹ För mer resonemang om olika åtgärders karaktär och dess bedömda påverkan på förmågan se metodavsnittet i den senaste bedömningen av det civila försvarets förmåga: MSB. *Det civila försvaret – På frammarsch! Kompletterande öppen rapport till 2025 års redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/00750)*. MSB2574 – februari 2025.

² Myndigheten för civilt försvar har därefter gjort en egen bedömning och analys, och merparten av åtgärderna har inkluderats.

Ovan har kompletterats med information som återgavs vid Chefsforum för civil beredskap den 16 oktober 2025 där företrädare från sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser samt andra länsstyrelser redogjorde för beredskapssektorernas prioriteringar framöver, vilket till viss del tog sin utgångspunkt i åtgärder som genomförts under året. Information har även hämtats från expertmöte för civil beredskap som genomfördes den 21 oktober 2025.

Materialet har samlats in och analyserats i perioden oktober till december 2025.

Avgränsning

Givet den begränsade tidsramen för uppdraget, och det faktum att regeringen inte har lagt ett kompletterande uppdrag på beredskapsmyndigheterna att bidra med underlag, har Myndigheten för civilt försvar inte genomfört en systematisk insamling av åtgärder som har genomförts under 2025. Det är endast ett urval av åtgärder som redovisas, aggregerade till ett antal övergripande åtgärdsområden. Det bedrivs arbete inom andra områden än de som återges i denna rapport.

Delredovisningen avgränsas till särskilt betydelsefulla åtgärder³ som har genomförts inom ramen för en sektor, ett civilområde eller på en mer övergripande systemnivå genom Myndigheten för civilt försvars försorg. Åtgärder som har vidtagits av enskilda beredskapsmyndigheter som inte är en del i sektorstrukturen återges endast undantagsvis.⁴ Myndigheten för civilt försvar har i informationsinhämtningen främst fokuserat på åtgärder som bedöms ge en direkt förmågehöjande effekt. Ytterligare en avgränsning är att det endast är åtgärder som kan redovisas i öppet format som återfinns i delredovisningen.

Vidare har myndigheten inte på ett systematiskt sätt samlat in information om åtgärder eller aktiviteter som kan ha bromsat eller minskat utvecklingen av förmågan under året.

Flera åtgärder kommer att utvärderas under 2026, varför denna delredovisning också föregår dessa utvärderingar. Endast en preliminär bedömning görs därför om redovisade åtgärder har gett effekt och fått en konkret påverkan på förmågan. Sammantaget ger denna delredovisning således långt ifrån hela bilden av utvecklingen av det civila försvaret under året.

Myndigheten för civilt försvar gör heller inte någon bedömning av nivån på det civila försvarets förmåga i denna delredovisning – hur god förmågan är i relation

³ Bland annat utifrån möte i det Civila beredskapsrådet den 4 december 2025, där myndighetschefer för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser redovisade de genomförda åtgärder som respektive sektor och civilområde ansåg vara särskilt betydelsefulla. Betydelsefulla åtgärder syftar här på åtgärder som kan antas få en bredare påverkan i samhället och direkt effekt på förmågan.

⁴ Dessa gavs möjlighet att lämna in ett kort skriftligt underlag i anslutning till möte i det Civila beredskapsrådet den 4 december 2025.

till politikens och ytterst krigets kravbild. Därmed görs inte heller någon bedömning av brister, sårbarheter eller åtgärder som borde ha genomförts under året.

Det är därför viktigt att avslutningsvis understryka att när Myndigheten för civilt försvar bedömer att det har skett en utveckling inom det civila försvaret under 2025, så betyder inte detta per automatik att förmågan har nått upp till en högre förmågenivå (utifrån de fyra nivåkategorier som Myndigheten för civilt försvar tillämpar vid en nivåbedömning). Detta innebär att delredovisningen kan framstå som mer positiv än den bild som kommer att förmedlas vid slutredovisningen av uppdraget i maj 2026. Det är först i slutredovisningen som det civila försvarets förmåga bedöms i relation till en kravbild.

Disposition

Efter detta inledande avsnitt som redogör för uppdragets material, tillvägagångssätt och avgränsningar, förmedlar Myndigheten för civilt försvar en sammantagen bild av myndighetens bedömning av hur förmågan inom det civila försvaret har utvecklats under 2025. Detta följs av en genomgång av genomförda åtgärder under året, indelade i olika tematiska åtgärdsområden samt en genomgång av förutsättningsskapande arbete som kan antas påverka förmågan på sikt. Sist återfinns några avslutande reflektioner där Myndigheten för civilt försvar lyfter några problemområden som har framkommit i arbetet. Dessa exempel ska mest ses som en bonuseffekt av det forcerade arbete som har genomförts i oktober och november. En mer systematisk bild av brister ges i slutredovisningen i maj.

Sammantagen bild

I detta avsnitt förmedlar Myndigheten för civilt försvar en sammantagen bild av hur förmågan inom det civila försvaret bedöms ha utvecklats under året.

Myndigheten för civilt försvar bedömer att det civila försvaret har fortsatt att utvecklas positivt under 2025. Det har tagit ytterligare steg mot målet för det civila försvaret genom de åtgärder som genomförts.

Natomedlemskapet och de åtaganden som följer av detta, i kombination med det fortsatt allvarliga omvärldsläget, har drivit upp tempot i utvecklingen ytterligare. Krigets krav som dimensionerande planeringsförutsättning för utvecklingen av det civila försvaret har också fått ett allt större genomslag under året. Samtidigt har samverkan mellan det civila och det militära försvaret intensifierats. Systemet visar på en mognad, där allt fler myndigheter har kapacitet att agera proaktivt och gå utanför den egna verksamheten. Den lokala nivån har engagerats mer i beredskapsarbetet. Även privata företag visar ett stort engagemang och har tagit kliv framåt vad gäller beredskapsplanering. Näringslivssamverkan finns redan på plats eller har startats upp i flertalet sektorer och civilområden.⁵

Flera direkt förmågehöjande åtgärder under året har sammantaget bidragit till den positiva utvecklingen, såsom arbetet med HNS-MOR (*Host Nation Support-Minimum Operational Requirements*) och annan Nato-anpassning, ett utbrett arbete med försörjningsberedskap, inklusive inköp och lagerhållning, ett ökat fokus och stöd till kommunernas förmåga, hantering av hybridincidenter samt ett stort antal genomförda övningar – inom beredskapsmyndigheter, gemensamma övningar inom och mellan sektorer och civilområden, övningar tillsammans med Försvarsmakten och över landsgränser. De förutsättningsskapande åtgärder som genomförts under året har också lagt en god grund för fortsatt utveckling av förmågan på sikt.

Det är viktigt att sätta 2025 års förmågeutveckling i ett sammanhang. Beredskapsstrukturen, som etablerades samma år som Ryssland invaderade Ukraina, har skapat en viktig grund för den förmågeutveckling som Myndigheten för civilt försvar nu konstaterar. Detsamma gäller den ökade prioritet och de ökade medel som har tillförts det civila försvaret. Detta har sammantaget bidragit till att förmågan kan börja byggas upp igen. Samtidigt är det av vikt att konstatera att kraven på förmågan är föränderliga. Det säkerhetspolitiska läget har under en lång tid varit allvarligt och oförutsägbart, och ett par år in efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har läget ytterligare förvärrats. Att Sverige numera

⁵ Observera att Myndigheten för civilt försvar i denna delredovisning inte gör en bedömning av förmågeutvecklingen per delmål eller sektor då myndigheten inte har underlag avseende samtliga huvudsakliga åtgärder som vidtagits under året för att göra en sådan detaljerad bedömning.

ingår i försvarsalliansen Nato har också förändrat förutsättningarna och därmed även kraven på det civila försvaret. Mot bakgrund av detta betyder inte en konstaterad positiv förmågeutveckling i det civila försvaret under året nödvändigtvis att utvecklingen är tillräcklig för att möta de krav som ställs.

Myndigheten för civilt försvar bedömer att arbetet går framåt inom samtliga sektorer och civilområden, men att de åtgärder som genomförts varierar i omfattning. Dels för att beredskapsmyndigheter och andra berörda aktörer har kommit olika långt i sitt arbete, dels för att olika geografiska områden och sektorer kräver olika åtgärder. Dessutom har vissa sektorer prioriterats tydligare i regeringens styrning, genom till exempel mer medel och särskilda uppdrag, vilket har ökat takten i utvecklingen under året. Dessa har generellt kommit längre och genomfört viktiga direkt förmågehöjande åtgärder. Myndigheten för civilt försvar bedömer att de medel och särskilda uppdrag som har tillförts de prioriterade sektorerna⁶ har fortsatt att ge avsedd effekt.⁷

Vidare bedömer Myndigheten för civilt försvar att arbetet på regional och lokal nivå har tagit steg framåt under året. Det är tydligt att lokal nivå engageras mer än tidigare, bland annat genom civilområdenas försorg, genom sektors olika investeringsprogram och genom samarbetet med Försvarsmakten.

Myndigheten för civilt försvar ser att de direkt förmågehöjande åtgärder som genomförts tenderar att vara mer systemövergripande och av större dignitet än tidigare. Även om flera åtgärder som genomförts under året fortsatt handlar om intern organisationsberedskap, ser Myndigheten för civilt försvar att även dessa i större utsträckning bidrar till konkret förmåga. Dessutom har vissa myndigheter börjat lämna den fas där arbetet har fokuserat på att stärka myndighetens interna organisationsberedskap och kan då fokusera mer på åtgärder som ökar förmågan i samhället.

Händelser under året har visat på sårbarheter i beroendekedjor och sektorsövergripande utmaningar. Det gör också att fokus har ökat på försörjningskedjor och behovet av sektorsgemensamma lösningar. Flera sektorer och civilområden har använt händelserna för att dra lärdomar och de har bidragit till konkret övning. Vissa händelser har även ställt krav på aktörsgemensam hantering. Ett sådant exempel är hanteringen av hybridincidenter, ett område som bedöms ha utvecklats under året. Myndigheten för civilt försvar bedömer att civilt försvar och antagonistiska hot har befästs som perspektiv i aktörsgemensam

⁶ Elektroniska kommunikationer och post, Energiförsörjning, Hälsa, vård och omsorg, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt Transporter.

⁷ Det är samtidigt viktigt att understryka att sektorernas uppgifter och förutsättningar skiljer sig åt vad gäller till exempel antalet berörda aktörer (enbart myndigheter och/eller regioner, kommuner och företag) samt vilken typ av beredskapsåtgärder som krävs för att bygga förmåga (investeringar i infrastruktur och/eller utbildningar, övningar och andra åtgärder som inte har lika lång planeringshorisont).

hantering på nationell nivå samt gett ökad kunskap om vikten av att kunna hantera parallella händelser i ett läge med höjd beredskap.

Näringslivet har, precis som föregående år, i ökad omfattning engagerats och aktivt deltagit i utvecklingen av det civila försvaret. De stora företagen ligger generellt en bit före i sitt beredskapsarbete, men även små och medelstora företag har överlag ett stort intresse och en vilja att delta i utvecklingen. Under året har flera åtgärder genomförts tillsammans med privata aktörer, bland annat övningar och överenskommelser. Myndigheten för civilt försvar bedömer att samverkan med privata aktörer har utvecklats under året.

Myndigheten för civilt försvar kan vidare konstatera att samarbetet med Försvarsmakten har intensifierats under 2025. Flera civilområden och sektorer vittnar om fördjupat och konkret samarbete med Försvarsmakten och militärregioner. Myndigheten för civilt försvar bedömer att Sveriges roll som allierad i Nato samt arbetet med värdlandsstöd inom HNS-MOR i hög grad har bidragit till utvecklingen. Även samarbetet mellan de nordiska länderna har fördjupats och en tendens som kan skönjas är att fler konkreta förmågehöjande åtgärder genomförs tillsammans inom Norden.

Under året har regeringen beslutat om sex nya beredskapsmyndigheter⁸ och två nya beredskapssektorer.⁹ Arbetet hos dessa myndigheter är i uppstartsfas och därmed i ett formativt skede. Myndigheten för civilt försvar bedömer att de nya beredskapsmyndigheterna och beredskapssektorerna har axlat det ansvar som åligger dem på ett proaktivt och handlingskraftigt sätt. Vid årets slut finns 67 beredskapsmyndigheter och 12 beredskapssektorer.

Många regeringsuppdrag och annat viktigt förutsättningsskapande arbete har pågått eller redovisats under året, och dessa har sammantaget bidragit till att skapa förutsättningar för framtida förmågeutveckling i det civila försvaret, även om effekten i många fall ligger framåt i tiden.

⁸ Boverket, Kommerskollegium, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Statens geologiska undersökning och Tillväxtverket.

⁹ Beredskapssektor för industri, byggande och handel respektive utrikeshandel.

Åtgärdsområden

De åtgärder som redovisas i detta avsnitt är endast ett urval av särskilt betydelsefulla åtgärder under året. Åtgärderna sorteras utifrån ett antal övergripande åtgärdsområden.

Nato och samverkan med det militära försvaret

Det civila försvarets kunskap om och förståelse för det militära försvarets behov har ökat under året. Samarbetet och den gemensamma planeringen mellan civila och militära aktörer har också fördjupats. Myndigheten för civilt försvars bedömning är att Natos planer och krav, och därmed dimensioneringar, har fungerat som en katalysator.

I synnerhet har sektorerna elektroniska kommunikationer och post, energiförsörjning, försörjning av grunddata, hälsa, vård och omsorg, ordning och säkerhet, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, transporter samt civilområden och enskilda länsstyrelser fördjupat samarbetet med Försvarsmakten. Det gäller operationsplanering, deltagande i övningar, värdlandsstöd, underhållsstöd och så vidare. Beredskapsmyndigheterna har även involverat Försvarsmakten mer i sitt arbete för att både belysa civila behov och det civila försvarets möjligheter att bidra till det militära försvaret. Detta har också bidragit till att kommunernas planering på vissa håll har konkretiserats. Bedömningen är också att övriga försvarsmyndigheter, om än i olika utsträckning, har arbetat närmare myndigheterna i det civila försvaret än tidigare år.

Myndigheten för civilt försvar bedömer att Nato-anpassningen har konkretiserats ytterligare under året och flera beredskapsmyndigheter och sektorer arbetar nu mer integrerat med Nato-uppgifter. De sex beredskapsmyndigheter¹⁰ som ingår i planeringsgrupperna under Resilienskommittén har visst försprång i sin Natointegrering, vilket även de beredskapsmyndigheter som deltar i arbetet med HNS-MOR (se nedan) har. Natos regionala planer och dess tillhörande förmågekrav innebär att såväl lokal som regional nivå har fått en tydligare bild av vilka funktioner som behöver fungera och dess beroenden.

De flesta civilområden och sektorer nämner att civil-militär samverkan och Nato-anpassning är högprioriterat. Bland annat inom sektorn transporter är militär rörlighet och civil-militär samverkan högsta prioritet, där samarbetet med Försvarsmakten har stärkts under året och där Nato-integreringen har kommit

¹⁰ Energimyndigheten, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen och Trafikverket.

långt. En annan sektor som har stort fokus på Nato är sektorn hälsa, vård och omsorg, som omhändertar Nato-kraven för krigssjukvård och planerar för dessa.

Som allierad har Sverige under året deltagit i Natos strategiska övningar som syftar till att pröva Natos hantering och planer. Några exempel är *CMX* på politisk nivå, *Steadfast Deterrence* på strategisk nivå där SHAPE övar samt *Steadfast Duel* där de operativa högkvarteren övar (se vidare under Övningar). Detta bedöms ha gett övade aktörer ökad kunskap om Nato.

Utifrån Natos nya HNS-koncept från 2024, har det under 2025 pågått en process inom Nato för att förhandla HNS-avtal på politisk nivå. Utgångspunkt är Natos regionala planer, vars genomförbarhet ställer krav på varje allierad, s.k. *Minimum Operational Requirements* (MOR) som omfattar hela totalförsvaret. HNS-MOR innebär omfattande påverkan på hela landet då de utgör förpliktelser som Sverige förbinder sig att uppfylla i form av prioriteringar och investeringar för utveckling av ett stort antal geografiska platser, funktioner, infrastruktur och tjänster.

Försvarsmakten samordnar Sveriges svar till Nato avseende HNS-MOR i samverkan och samarbete med berörda beredskapsmyndigheter. Eftersom HNS internationella komponent kräver en tydlig nationell samordning, upprättade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) under året en sammanhållen nationell civil process med sektors- och civilområdesansvariga myndigheter. Denna civila stödprocess syftar till att facilitera civila aspekters integrering i planeringen på samtliga nivåer. Nordisk synkronisering har genomförts i samband med ett nordiskt civil-militärt HNS-möte samt ett trilateralt scenariomöte.

Utifrån tydliga normerande krav från Nato avseende det minimum av HNS-relaterade förmågor som krävs för att ta emot, basera och transitera förband, behöver Sverige redan idag kunna hantera samtidiga flöden och transportkrav. Arbetet med HNS-MOR bedöms under året ha ökat Sveriges integrering i Nato samt stärkt svensk avskräckning.

MSB och Försvarsmakten slutredovisade i juni det gemensamma regeringsuppdraget om hur Natos krishanteringssystem (NRS) kan implementeras i Sverige. Uppdraget genomfördes i samverkan med tio sektorsansvariga myndigheter och två civilområdesansvariga länsstyrelser. Förslaget innehåller en modell för hantering av Natos *Response Measures* (RM), redogör för behov av författningsändringar och understryker vikten av stärkt samverkan mellan civila och militära aktörer. Inom ramen för uppdraget genomfördes en övning i kombination med kunskapshöjande verksamhet om vad Nato innebär för svenska aktörer. Utifrån en av de främsta lärdomarna från uppdraget - vikten av förberedande planering – startade ett arbete under hösten för att operationalisera och planera för dessa RM. Myndigheten för civilt försvars bedömning utifrån detta

spår är att det har skett en viktig utveckling under året och att det finns mycket driv och engagemang bland berörda beredskapsmyndigheter.

Norden

Många sektorer har ett etablerat nordiskt samarbete. Myndigheten för civilt försvar bedömer att dessa samarbeten har fördjupats under året, bland annat som en konsekvens av att Sverige är allierad i Nato, där Norden ses som en gränsöverskridande region.

Under året har Sverige, Norge och Finland tagit fram ett gemensamt scenario utifrån Natos artikel 5,¹¹ som berör alla tre länder, där olika gränsöverskridande aspekter inkluderas. Under våren 2026 ska länderna gemensamt göra en trilateral bedömning av förmågan på övergripande nivå, med scenariot som grund. De utmaningar och möjligheter som lyfts i en sådan bedömning ska vid behov kunna ligga till grund för ett utvecklat samarbete i den nordiska kontexten.

I början av året signerades ett samförståndsavtal för att fördjupa och utvidga samverkan inom transportberedskapsområdet mellan de nordiska ländernas transportsamarbete (*The Nordic Transport Preparedness Cooperation*, NTPC), som samlar aktörer för att hantera strategiska transportfrågor under kris och krig. Under året har berörda myndigheter gemensamt tagit fram en strategi för nordisk transportberedskap på uppdrag från regeringarna i respektive land. Denna strategi är snart klar.

Nordisk samverkan, och samverkan med enskilda nordiska länder, har skett i flera andra sektorer också, såsom livsmedelsförsörjning och dricksvatten, hälsa vård och omsorg, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt ordning och säkerhet, respektive genom civilområdets försorg. Den nordiska hälsoberedskapsgruppen ("Svalbardsgruppen") utvecklar den nordiska beredskapen inom social- och hälsoområdet, vilket testades i maj 2025 i övningen CAMO25.¹² Inom hälsoområdet sker dessutom gemensamma kartläggningar, gemensam lagerhållning och inköp avseende försörjning samt utveckling av en nordisk masskadeplan. Inom livsmedel och dricksvattenförsörjning pågår planering för gemensam lagerhållning med Finland i norra Sverige. Vidare har MSB fördjupat samarbetet med Finland vad gäller förberedande planering för gränsöverskridande storskalig utrymning (se även Regional och lokal nivå nedan).¹³

¹¹ Enligt artikel 5 i Nordatlantiska fördraget.

¹² CAMO25 är en Nato/EU-övning arrangerad av Multinational Medical Coordination Centre-Europe (MMCC-E). Övningen fokuserar på storskalig patientflödeshantering, där krigets krav är dimensionerande.

¹³ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att upprätta en planering för gränsöverskridande storskalig utrymning. Fö2025/00710.

Under våren 2025 inledde MSB förberedelser för en gemensam planering inom försörjningsberedskapsområdet med Finland. I oktober lämnade MSB ett antal förslag på hur de grundläggande förutsättningarna kan säkerställas för att fördjupa samarbetet med Finland och övriga nordiska länder. MSB höjde under året också ambitionen i samarbetet med NESAs¹⁴ inom ramen för det etablerade ”Strategic Framework”. Arbetet syftar till att stödja utvecklingen av gemensam planering inom de berörda beredskapssektorerna, särskilt när det gäller gemensam anskaffning och beredskapslagring.

Kopplat till gemensam anskaffning, har Post- och telestyrelsen och Svenska kraftnät under våren ingått ett trilateralt samförståndsavtal med Finland och Estland för att utveckla modulär reparationsberedskap inom Östersjön för undervattenskablar. MSB bistod NESAs i att etablera kontaktvägar och facilitera dialog mellan berörda parter.

Utifrån ett nordiskt perspektiv utvecklades även Nordic Security of Supply Network (NSSN) för att analysera och identifiera behov av gemensamma nordiska åtgärder för förbättrad försörjningsberedskap. Nätverket kommer att fokusera på att underlätta och stödja sektorsspecifika initiativ för ett fördjupat nordiskt samarbete inom försörjningsberedskap.

Regional och lokal nivå

Civilområdena har under året tagit steg framåt i utvecklingen av förmåga. Samarbete har under året intensifierats mellan civilområden, mellan civilområden och sektorer samt mellan civilområden och militärregioner.

Civilområdena har antagit en gemensam inriktning och samordnad förmågeplanering har påbörjats. Det finns nu även samarbete med samtliga sektorer och påbörjad sektoriell förberedande planering i civilområdena. Prioriterade områden under året har varit värdlandsstöd, stöd till Försvarsmakten och militärregioner, att skapa en struktur för ledning och samverkan samt fortsatt utveckling av krigsorganisation. I synnerhet har arbetet med värdlandsstöd varit ett uppskattat och konkret sätt att nå ut till kommuner. Under året har en överenskommelse också slutits mellan civilområden och militärregioner, och flera civilområden har genomfört lägesrapportering till militärregionerna. Även implementering av MSBs nya föreskrifter om utrymning samt arbete med mobila och alternativa ledningsplatser har engagerat civilområdena brett.

Det finns också exempel på arbeten som enskilda civilområden driver inom andra områden. Till exempel samlar det södra civilområdet genom ett delvis 2:4-

¹⁴ Den finska Försörjningsberedskapscentralen, NESAs, är en expertorganisation vars uppgifter består av planering och operativ verksamhet i anslutning till upprätthållandet och utvecklandet av Finlands försörjningsberedskap.

finansierat projekt ett stort antal aktörer (kommuner, länsstyrelser, myndigheter, VA-bolag) för att ta fram gemensamma beredskapsplaner avseende sjön Bolmen, som utgör dricksvattentäkt för en stor andel av befolkningen i Skåne, och för den dricksvattentunnel som transporterar vattnet från sjön till berörda kommuner. Projektet utgör ett konkret exempel på en omfattande aktörsgemensam förberedande planering. Ett annat brett samarbete som drivs inom det aktuella civilområdet har utmynnat i en avsiktsförklaring om gränsövervakning mellan länsstyrelserna i civilområdet och berörda myndigheter i sektorn ordning och säkerhet. Där regleras hur gränsövervakning under höjd beredskap ska bedrivas utifrån dagens förhållanden. Fler exempel på civilområdesspecifika arbeten ges under andra åtgärdsområden nedan.

Kommuners förmåga har varit ett prioriterat område som har engagerat många aktörer. MSB påbörjade under året anpassningar av myndighetens befintliga stöd till kommuner för att öka deras förmåga att agera under höjd beredskap och krig. Genom en uppdaterad handbok, webbaserat metodstöd och nya samverkansinitiativ blir stödet mer tillgängligt och praktiskt användbart. Under året drev MSB också ett arbete tillsammans med Försvarsmakten, civilområdeskanslier och länsstyrelser för att identifiera kommuner med behov av utökad förmåga inom totalförsvaret, exempelvis baserat på riskutsatthet eller militärstrategiskt geografiskt läge.

Inom ansvarsområdet för beredskapssektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen har cirka 60 kommuner under året inkommit med ansökningar gällande nya ljudsändare (totalt ca 600 nya ljudsändare), både avseende befintliga system och för kommuner som idag inte har någon utomhusvarning. Prioriteringen av ljudsändare utgår i första hand utifrån krigets krav och under året har cirka 70 nyinstallationer och cirka 70 återaktiveringar genomförts. Fokus under 2025 har annars legat på underhåll och utbyten av ljudsändare. Under året genomfördes utbyten av 200 ljudsändare och ambitionen är att på sikt helt övergå till ett elektroakustiskt system.

Under 2025 har alla räddningstjänstorganisationer i landet fått en ekonomisk ersättning uppdelad i tre nivåer (grundnivå till samtliga, en ytterligare nivå till organisationer som är värddar för ett räddningsledningssystem och storstäderna har fått ytterligare en nivå), för att samtliga organisationer ska påbörja planering av krigsorganisation. Fördelningen av medel bygger på Försvarsmaktens planering, vilken roll som organisationen har i räddningsledningssystemen samt MSB:s bedömning av vad som ger störst effekt på totalförsvarsförmågan.

Under 2025 utbildade MSB 50 regionala instruktörer (två per planeringsområde) för att höja kompetensen inom kommunal räddningstjänst avseende räddningstjänst vid höjd beredskap. Instruktörerna ska i sin tur sedan kunna utbilda lokala instruktörer efter planeringsområdets behov.

År 2024-2025 bedrev MSB och kommuner tillsammans ett arbete kring trygghetspunkter, där MSB tog fram material och stöd för att utveckla, stärka och planera för upprättande av trygghetspunkter eller särskilda samlingsplatser. Inom ramen för detta har vägledningar, handböcker, utbildningar, instruktioner och checklistor tagits fram för en basplatta med basala behov som trygghetspunkten kan tillgodose. Vid satsningens avslut i december 2025 hade de allra flesta kommuner i landet kommit igång med trygghetspunkter. Myndigheten för civilt försvar kan konstatera att antalet besök och nedladdningar av stödmaterial och förfrågningar om stöd med att starta upp utveckling (exempelvis föreläsningar och utbildning) ständigt har ökat, vilket tyder på att trygghetspunkter nu har fått ett genomslag hos landets kommuner och att det finns en gemensam standard för hur de ska fungera. Bedömningen är att arbetet med trygghetspunkter under året har bidragit till en stärkt förmåga att möta människors behov i kriser och krig.

Post- och telestyrelsen inledde 2024 ett arbete med att finansiera framtagandet av kommunikationsvagnar och under 2025 har dessa börjat serieproducerats. Vagnarna kan leverera uppkoppling till internet vid långa elavbrott eller andra störningar och skapa en "internetbubbla" som fungerar även när andra kommunikationer är utslagna. Vagnarna har egen elförsörjning från flera källor och kan göra det möjligt att till exempel ladda mobiltelefoner. Målet är att det på sikt ska finnas vagnar tillgängliga över hela landet.¹⁵

Flera investeringsprogram för kommuner och regioner har under året fått stort genomslag. Energimyndighetens investeringsprogram "Robust kommun" har till exempel under året beviljat 60 kommuner medel för att stärka kommunal energiberedskap. Fokus har legat på investeringar i reservkraft, aggregat, inkopplingar och andra fysiska åtgärder. Ytterligare medel har tilldelats kommuner för värme vid trygghetspunkter. Investeringsprogram är också ett viktigt verktyg inom sektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Livsmedelsverket stödjer till exempel kommuner och regioner i att stärka beredskapen inom offentlig måltidsverksamhet, bland annat genom en ny provomgång inför framtida investeringsstöd. Ett annat fokusområde är dricksvatten där stöd bland annat går till beredskapsbrunnar.¹⁶

Många regeringsuppdrag har pågått eller redovisats under året, uppdrag som också bidrar till att utveckla förmågan på lokal nivå i det civila försvaret. Det finns exempel på uppdrag som redan under arbetets gång bedöms ha bidragit till att påverka och ge effekt på lokal nivå, till exempel regeringsuppdraget till MSB och

¹⁵ Teracom. *Kommunikationsvagnar för ökad trygghet*. 9 juli 2025.

¹⁶ Beredskapsbrunnar med uttag av grundvatten kan nyttjas i en krigssituation där vatten kan drickas utan rening eller delvis renat, och där kvalitetskraven enligt dricksvattenföreskrifterna riskerar att inte uppnås men där vattnet kan drickas under en kortare tidsperiod utan att konsumenten lider skada. Genom att kartlägga enskilda brunnar och undersöka vattenkvaliteten på grundvatten i dessa brunnar kan den möjliga tillgången till vatten i en krigssituation öka genom att på förhand identifiera beredskapsbrunnar. Källa: Livsmedelsverket.

länsstyrelserna att planera åtgärder som stärker skyddet av civilbefolkningen¹⁷ samt regeringsuppdraget till MSB att gemensamt med Finland förbereda planering för gränsöverskridande storskalig utrymning.¹⁸

Att arbetet på lokal nivå i stort har gått framåt kan illustreras med Beredskapsveckan.¹⁹ 2025 hade Beredskapsveckan ett rekordstort intresse med många fler anmälda jämfört med tidigare år, och med allt fler aktörer som anslöt med egna initiativ. Även om Beredskapsveckan leds av Myndigheten för civilt försvar, som också tar fram kampanjbudskap och material, är syftet att lokala aktörer och initiativ ska vara i fokus. Detta återspeglas i statistiken för de senaste åren, som visar att både antal deltagande aktörer och andelen kommuner som informerar om lokala risker och/eller hot, har ökat betydligt mellan år 2024 och 2025. Av årets 260 deltagande kommuner, uppgav 59 procent att de hade en ökad ambitionsnivå under 2025 års beredskapsvecka jämfört med föregående år.

Tabell 1. Statistik Beredskapsveckan år 2022-2025.

År	Antal deltagande kommuner	Andel kommuner som informerar om lokala risker och/eller hot	Antal deltagande övriga aktörer
2022	175	27 %	55
2023	224	25 %	93
2024	257	30 %	177
2025	260	60 %	290

Även om det utifrån dessa siffror inte går att fastslå att arbetet har gått framåt under 2025, uppfattar Myndigheten för civilt försvar att de speglar en stor initiativkraft bland landets kommuner och andra lokala aktörer och att det civila försvaret är närvarande i verksamheten i större utsträckning än tidigare år.

Ledning, samverkan och kommunikation

Under året har *Gemensamma grunder - ramverk för ledning och samverkan* kommit på plats och implementerats på bred front. Myndigheten för civilt försvars bedömning är att detta har bidragit till att öka förmågan att gemensamt hantera händelser, exempelvis hybrida hot. De övningar som har genomförts under året (se vidare under Övningar), samt myndighetsgemensamt arbete med uppdraget

¹⁷ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelserna att göra en övergripande planering av skyddsåtgärder som stärker skyddet av civilbefolkningen. Fö2024/01362.

¹⁸ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att upprätta en planering för gränsöverskridande storskalig utrymning. Fö2025/00710.

¹⁹ Beredskapsveckan genomförs vecka 39 sedan 2017, där grundbudskapet varje år utgår från rekommendationen att privatpersoner ska ha en egenberedskap för minst en vecka.

om undervattensinfrastruktur (se vidare under Hantera hybridincidenter), är också viktigt arbete inom ledning och samverkan. Flera aktörer har även tagit fram planer för ledning och samverkan.

För att ytterligare stärka förmågan till ledning och samverkan i det civila försvaret undertecknade myndighetscheferna för de sektorsansvariga myndigheterna, de civilområdesansvariga länsstyrelserna, Myndigheten för psykologiskt försvar och Riksbanken, under MSB:s ledning, en gemensam inriktning för samarbete inom civilt försvar vid det Civila beredskapsrådet den 1 oktober 2025. Inriktningen lägger fast en gemensam syn på hur den faktiska ledningen inom civilt försvar på nationell nivå ska utövas och lägger grunden för fortsatt gemensam operativ hantering. Överenskommelsen skapar också bättre förutsättningar för stärkt samverkan mellan sektorer och civilområden, och den kommer att stärka förmågan att möta ett betydligt förvärrat säkerhetsläge och ytterst krig.

I arbetet ingår att vidareutveckla förmågan inom tre områden - systemsamordning, utövandet av sektorsansvaret samt informationsförsörjning i det civila försvaret - där arbetet med att ta fram en nationell plan för informationsförsörjning har påbörjats under hösten. MSB (sedermera Myndigheten för civilt försvar) är sammanhållande för arbetet med planen, vars syfte är att stärka det civila försvarets förmåga att på ett tydligt, effektivt och samordnat sätt tillse att samtliga aktörer inom totalförsvaret har tillgång till den information som behövs för att kunna fatta beslut för bästa möjliga förvarseffekt.

Parallellt med detta arbetade MSB under året med ett system för en utvecklad civil lägesbild tillsammans med nationella säkerhetsrådgivarens lägescentral. En första version blev klar i december 2025 och under 2026 kommer en vidareutveckling att ske tillsammans med Försvarmakten och andra länder. De flesta sektorer och civilområden har också under året arbetat aktivt med lägesbilder och olika typer av informationsövningar för att rätt information ska kunna inhämtas, delas och förmedlas till rätt aktörer. Det utvecklade lägesbilsarbetet är en viktig förutsättning för förmågan att hantera händelser i hela hotskalan.

Sektorerna finansiella tjänster, grunddata och ekonomisk säkerhet har tillsammans med Förvarshögskolan tagit fram en utbildning för chefer i grundläggande beredskap. Syftet har varit att stärka individuellt ledarskap att fatta beslut på egen hand utan en ledningsgrupp och utan fullständig information utanför det egna mandatet. Under året har 2 000 chefer inom de tre sektorerna utbildats. Norra civilområdet har gjort en liknande satsning, där en högre regional utbildning för chefsnivån har ägt rum. Myndigheten för civilt försvar bedömer att utbildningarna har höjt kunskapen och därmed skapat bättre förutsättningar för ledning och förmåga att agera vid höjd beredskap.

Annat viktigt arbete har genomförts inom området ledningsplatser. Arbete med alternativa ledningsplatser har tagit fart i flera sektorer under året, där flera

myndigheter har etablerat alternativa ledningsplatser. MSB påbörjade 2025 leveranser av mobila ledningsplatser, med fem beställda och två levererade. Myndigheten för civilt försvar gör sammantaget bedömningen att detta har bidragit till att öka förmågan inom ledning och samverkan.

Inom kommunikationsområdet har flera myndigheter ökat antalet Rakelabonnemang, och Rakelsamband inom sektorer har ökat. Mot slutet av 2025 fanns 4 100 fler Rakelabonnemang än tidigare år och siffran uppgår nu totalt till 105 227 grundabonnemang. Arbete har fortskridit under året inför övergången till Rakel G2. Den nya tjänsten PGAI Mobil som möjliggör tal upp till skyddsnivå begränsat hemlig har driftsatts under 2025. Ett nytt talsystem för signalskydd, MGGI, har införts. Alla verksamhetsutövare som hade tidigare version MGL har fått detta utbytt under året. Antalet civila verksamhetsutövare ökar ständigt. Vidare har antalet användare i WIS ökat och uppgår nu till 916 aktörer och totalt 11 408 användare, vilket är en ökning av användare med 13 procent jämfört med året innan.

Vidare har metoder för att nå ut till och kommunicera med civilbefolkningen tagit steg framåt. MSB (sedermera Myndigheten för civilt försvar) har i uppdrag att införa SE-Alert, även kallat cell broadcast, en lösning som gör det möjligt att skicka varningsmeddelanden till mobiltelefoner i ett specifikt område och som redan används i flera länder i Europa. På detta vis kan meddelanden riktas till specifika geografiska områden. Systemet är en förstärkning till VMA (Viktigt meddelande till allmänheten), som idag utgörs av bland annat radio, TV, utomhussirener (Hesa Fredrik).

Övningar

Myndigheten för civilt försvars bedömning är att deltagande aktörers ambitionsnivå i olika övningar har ökat under året och att systemet i högre utsträckning använder sig av övningar som ett verktyg för att pröva och utveckla skarpa planer nationellt och regionalt, och därigenom öka sin förmåga. Vidare fyller ett utvecklat arbete med strategisk kommunikation om övningar en viktig avskräckande funktion.

I oktober 2025 genomfördes Natoövningen *Steadfast Duel*, med syfte att testa Natos försvarsplaner inom ramen för alliansens nya strategi för avskräckning och försvar. För svensk del låg fokus på totalförsvarssamverkan under ett artikel 5-scenario. En annan Natoövning är övningen *Polestar 25* som genomfördes i november. Drygt 300 deltagare och knappt 25 aktörer från det civila och militära försvaret övade bland annat Försvarsmaktens transitering av utländska förband genom norra Sverige, sedan Nato aktiverat artikel 5. Under Natoövningen *Coherent Resilience Arctic 2025* (CORE-25) i november övades hur energinfrastrukturen kan skyddas vid kris och konflikt, med Arktis som fokus.

Scenarierna innehöll bland annat hybridangrepp på hamnar, undervattensinfrastruktur för gas men även på landbaserad infrastruktur inom elförsörjningen. Civila och militära aktörer inom offentlig och privat sektor från 14 länder och 22 organisationer deltog i övningen.

Under året har även flera gemensamma övningar hållits i Norden, till exempel *Exercise Rescue Borealis 2025*, där huvudinriktningen var att öva gränsöverskridande strategisk samverkan och operativt samarbete, med CBRN-händelse som sammanhållande scenario mellan Sverige, Finland och Norge med totalt 700 deltagare. En utveckling som kan noteras är att de nordiska länderna i högre grad bjuder in andra nordiska länder som deltagare eller observatörer i nationella övningar, vilket tycks vara en direkt följd av Natomedlemskapet.

I december 2025 genomfördes den första övningsaktiviteten i Övning totalförsvaret (ÖTF), en omfattande nationell systemövergripande samverkansövning i MSB:s (sedermera Myndigheten för civilt försvars) regi. ÖTF består av flera olika utbildnings- och övningsmoment som är utspridda över tid från 2025-2027 med ett övergripande syfte att stärka Sveriges motståndskraft och förmåga i totalförsvaret utifrån ett systemperspektiv, bidra till Natos kollektiva försvar och därmed vara fredsbevarande och krigsavhållande. Det första övningsmomentet hade fokus på förmågan till krigsorganisering.

Flera andra stora övningar kan därtill nämnas, såsom den största svenska totalförsvarsövningen sedan andra världskriget, med fokus på sjöfart, som genomfördes på Donsö i Göteborgs skärgård i september. Övningen, som leddes av Trafikverket, var gemensam för transportsektorns privata och offentliga aktörer med 200 deltagare och 60 övningsmoment. En annan viktig nationell övning som genomförts under året är *Resilient Care 25*, med ett övningsscenario som innebar att civila och militära skadade evakuerades från krigsdrabbade områden till Sverige via en luftbro. På Karlstad Airport byggdes en tillfällig sjukvårdsenhet upp med intensivvårdsplatser, operationssal, traumamottagning och diagnostik, dit 70 fiktiva patienter flögs in. Vården utfördes av region Värmland med stöd av Socialstyrelsen och den nationella förstärkningsresursen för katastrofmedicinska insatser, med personal från nio olika sjukhus. Ett tredje exempel är kärnkraftsövning Havsörn, en större kärnkraftsövning som hålls återkommande i något av de tre kärnkraftslänen vartannat år. Årets övning hölls i Uppsala och 30 aktörer på alla nivåer fanns med. I övningen deltog bland annat sektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt sektorn energiförsörjning.

Sektorn finansiella tjänster genomförde en sektorsövergripande övning inom ramen för FSPOS (Finansiella Sektorns Privat Offentliga Samverkan) under året. 103 organisationer deltog, både offentliga och privata. Nytt för i år var att övningen fokuserade på gräzonsläge och höjd beredskap, där det finns en hög

förväntan från de privata aktörerna på stöd och vägledning från sektorn och myndigheter i ett sådant scenario.

Sektorn elektroniska kommunikationer och post har genomfört flera övningar, bland annat i den nationella telesamverkansgruppen, som består av privata aktörer och myndigheter både inom och utanför sektorn. Nytt de två senaste åren är att övningarna även har inkluderat Försvarsmakten och att ett fältmoment ingår. Övningarna handlar om att stärka reparationsförmågan, och genom Försvarsmaktens deltagande har sektorn inte enbart övat på avklippta fiberkablar utan även sprängda sådana. En annan övning som sektorn har finansierat, med direkta lärdomar från Ukraina, är en övning som Svenska stadsnätetsföreningen genomfört. Övningen handlade om ökad förmåga till förstärkningsmateriel och inkluderade moment som att utföra reparationer i mörker, under beskjutning och med drönare närvarande. Sektorn har också övat tillsammans med postoperatörer för att säkerställa leverans av samhällsviktig post vid höjd beredskap.

Även utrymning har varit föremål för övningsverksamhet. I oktober 2025 övade till exempel Gotland utifrån den förberedande planering för utrymning av ön som har tagits fram. Det finns även planer på att genomföra fler övningar av konkreta planverk för utrymning på regional nivå, övningar som då kan bidra till att dra lärdomar för fortsatt arbete med utrymning.

Vidare har Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) bedrivit en omfattande utbildnings- och övningsverksamhet som har involverat många olika aktörer i beredskapssystemet. Ett exempel är övningsserien RESA (regionala samverkansövningar i psykologiskt försvar) som har fortsatt under 2025. RESA är en övningsserie som MPF genomför för länsstyrelser, kommuner och aktörer inom civilsamhället.

Svenskt Näringsliv, med stöd från Försvarshögskolan, har under året genomfört ett antal övergripande regionala table top-övningar genom näringslivsanpassade scenarier avseende höjd beredskap och krig i syfte att stärka företags förmåga att hantera kris och krig samt att identifiera behov av samverkan med andra aktörer, både privata och offentliga. Fokus ligger på att förbättra företagens beredskap genom ökad säkerhetsmedvetenhet, tydligare strategier för att utveckla en krigsorganisation och ett effektivare sektorsöverskridande samarbete.

MSB genomförde under 2025 pilottester för att nyttja AI i den nationella övningsverksamheten i syfte att effektivisera övningsplanering och att integrera AI i övningsgenomförande och utvärdering för att på sikt kunna lyfta ut det till aktörerna i deras egen övningsverksamhet. Effekterna har inte kunnat bedömas ännu men om utfallet blir lyckat kan detta ge goda möjligheter att ytterligare skala upp den samlade övningsverksamheten kommande år.

Avslutningsvis kan det konstateras att den omfattande övningsverksamheten under året tycks ha påverkat utvecklingen av det civila försvaret positivt. Övningar är dock inte per automatik förmågehöjande, utan det är av vikt att systemet omhändertar och omsätter lärdomar från årets övningar för att utveckla förmågan inom olika områden.

Försörjningsberedskap

Myndigheten för civilt försvar bedömer att arbetet med försörjningsberedskap har konkretiserats i flera sektorer under 2025, till exempel avseende åtgärder kring inköp, avtal och beredskapslagring. Ett exempel på ökad konkretion är det beredskapsavtal som MSB slöt under året avseende brandslangar, för garanterad produktionskapacitet hos leverantören under höjd beredskap och krig. Avtalet är det första beredskapsavtalet som har slutits och utgör därmed en slags pilot. Beredskap har också fått stort genomslag i upphandlingsnätverk, där sektorsgemensamma inköp har påbörjats inom några sektorer.

Därtill har privat-offentlig samverkan vidareutvecklats. Flera sektorsexempel ges nedan. Under året har även MSB och Svenskt Näringsliv tagit fram förslag på en struktur för samarbete, som bland annat inkluderar gemensamma lägesbilder. MSB har också tagit fram ett komplement till broschyren *Om krisen eller kriget kommer*, som vänder sig till företag med mer än fem anställda. Broschyren, som publiceras i början av 2026, kommer att nå drygt 110 000 företag i tryckt form och även finnas tillgänglig digitalt. Med broschyren tas ytterligare ett steg för att förbereda företag att fungera inför och vid höjd beredskap.

Arbetet med försörjningsanalys bedöms ha tagit fart under året, där dessa genomförs i olika former beroende på myndighetens grunduppdrag och tidigare erfarenheter inom området. Ett antal beredskapsmyndigheter, till exempel inom sektorerna transporter, energiförsörjning samt livsmedelsförsörjning och dricksvatten, har under året börjat applicera den modell för försörjningsanalys som MSB och Socialstyrelsen redovisade i december 2024.²⁰ Ett metodstöd som konkretiserar ansvarsstrukturen och metodiken för nationella försörjningsanalyser påbörjades också 2025. Inom sektorn hälsa, vård och omsorg används den föreslagna metodiken för försörjningsanalyser redan, där förvaltning i form av genomförande och uppföljning av åtgärder för läkemedelsområdet pågår. Inom sektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten handlar analyserna framförallt om beroenden till handel och cyber.

Det finns andra exempel på åtgärder inom sektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten som närmar sig, och i vissa fall har fått, en konkret påverkan på förmågan. Under 2025 har sektorn haft ett stort fokus på förmågehöjande

²⁰ MSB. *Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande*. MSB2522 – december 2024.

investeringar i företag, regioner och kommuner, vilket har ökat uttag för reservkraft i livsmedelsbutiker, gett nya vattenreningsdepåer samt en ökad rådgivning till primärproducenter. För jordbruket har robusthetsstöd till bland annat robusta gårdar delats ut. Medel för investeringsstöd till robust primärproduktion kommer öka under kommande år, där behoven är som störst och där näringslivet inte gör omfattande investeringar. För livsmedelsdistribution och tillverkning pågår upphandling av reservkraft till så kallade robusta butiker, i samverkan med pilotkommuner. Möjligheten att teckna beredskapsavtal, i steget efter primärproduktion och framför allt för livsmedelsbutiker, utreds också just nu.

Vidare har Livsmedelsverket i samverkan med Sveriges bagare och konditorer, genom en tävling tagit fram ett så kallat beredskapsbröd som på ett enkelt sätt ska kunna tillverkas i stora volymer. Myndigheten har också investerat i utrustning som kan utvinna dricksvatten ur luft, och inrättat en ny depå för den nationella vattenkatastrofgruppen (VAKA) för att stärka förmågan att verka under höjd beredskap.

I oktober inledde Jordbruksverket upphandling av omsättningslager för Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland, och lagringen påbörjas under våren 2026. Målet är att det ska finnas beredskapslager i hela Sverige men arbetet inleds i norra Sverige på grund av sitt militärstrategiskt viktiga läge. I arbetet tittar sektorn på hela kedjan, inklusive hur spannmålen ska distribueras. Samarbete sker nära de stora livsmedelsproducenterna i området.

Vidare har Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) påbörjat uppbyggnad av omsättningslager av vaccin för endemiska och epizootiska sjukdomar hos livsmedelsproducerande djur. Under 2025 har också ett av Europas första katastrofmedicinska centrum för djur utvecklats i Sverige. Arbetet, som delfinansieras med hjälp av 2:4-anslaget, genomförs av SVA och Sveriges Lantbruksuniversitet för att trygga produktionen av animaliska livsmedel samt ta hand om tjänstedjur och sällskapsdjur vid kris eller krig. Det kan till exempel handla om att flytta stora mängder djur från katastrofområden till storskalig nödslakt.

Under 2025 arbetade Naturvårdsverket med att ta fram ett samverkansforum för privata och offentliga avfallsaktörer (A-POS), med ett första möte i december. Syftet är att stärka beredskapen och det civila försvaret inom avfallsområdet. Samverkansforumet ska vara ett verktyg för att bland annat diskutera förebyggande åtgärder för att säkra försörjningskedjorna inför och under höjd beredskap. Att säkra försörjningskedjorna är en viktig förutsättning för att avfallsaktörerna ska kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet.

Vidare har viktigt direkt förmågehöjande arbete skett inom sektorn hälsa, vård och omsorg i form av ökad lagerhållning hos kommuner och regioner (till exempel

lagerhållning av läkemedel för vård som inte kan anstå). Inköp av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter för traumavård, inklusive CBRN-händelser, har också gjorts till statliga lager. Sektorn förbereder även för tillverkningsberedskap och har under året också förberett sig inför kommande lagändringar, till exempel 2027 då lagerhållningsskyldighet införs.²¹

Förmågan avseende mikrobiologiska laboratorium har också ökat inom sektorn hälsa, vård och omsorg, och även bredare i samhället. Sedan 2024 arbetar Folkhälsomyndigheten, och andra myndigheter i Sverige med laboratorieförmåga inom biologiska ämnen. Ett projekt som delfinansieras via anslag 2:4 ska etablera en alternativ mobil laboratorieförmåga för analys av biologiska ämnen. Projektet innebär väsentliga investeringar i utrustning och förbrukningsmateriel, och även utbildning och övning i upprättande av laboratoriet. Under 2025 har projektet forcerat sitt arbete då flera av de slutliga investeringar som var planerade till 2026 kunde tidigareläggas. Visst arbete kvarstår dock under 2026 innan förmågan är helt etablerad och användningsbar.

Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), i samarbete med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), arbetar med att utveckla Nationellt beredskapslaboratorium för vattens (NBV) förmåga att inkludera kemiska dricksvattenanalyser, utöver biologiska analyser, i både kris och krig.

Inom sektorn energiförsörjning fick Energimyndigheten ett uppdrag under hösten att ta fram en handlingsplan för att säkerställa tillgång till flytande drivmedel med fokus på beredskapslagring och planering inför ransonering. Ett liknande arbete har genomförts under året för att prioritera el till samhällsviktig verksamhet och ransoneringsplaner av el samt översyn av Styrelprocessen under höjd beredskap. Samverkan med privata aktörer som påbörjades förra året har fortsatt och fördjupats under 2025.

Även myndigheter inom sektorn ordning och säkerhet har stärkt förmågan till beredskapslagring avseende vissa kritiska produkter. Polismyndigheten har också utvecklat en mobil verkstadsförmåga för att kunna underhålla de fordon som myndigheten förfogar över och samtidigt minska beroendet av privata aktörer. Under 2025 har Polismyndigheten därtill startat ett projekt, delfinansierat via anslag 2:4, för att väsentligt stärka förmågan till bränsleförsörjning i sektorn ordning och säkerhet i hela landet. Projektet bygger till viss del vidare på ett tidigare 2:4-finansierat pilotprojekt som etablerat förmåga i mindre skala, och som nu skalas upp. Projektet har haft vissa svårigheter med upphandling under 2025,

²¹ En annan ändring, vilken trädde i kraft den 1 januari 2026, är ändringar i hälso- och sjukvårdslagen som förtydligar kommuners och regioners skyldighet att under katastroftillstånd lämna hjälp till en annan kommun eller region. Den hjälp som ska tillhandahållas en kommun eller region ska bestå av de resurser som krävs för att ge vård som är nödvändig för liv och hälsa. Sådana resurser kan utgöras av förstärkningsenheter, personal, sjukvårdsprodukter eller annan utrustning.

men viktigt arbete har kommit igång och projektet väntas slutleverera 2026 som planerat.

I sektorn elektroniska kommunikationer och post har Post- och telestyrelsen utvecklat sitt arbete med lagring av materiel och förstärkningsresurser genom att exempelvis öka antalet uppställningsplatser. I sektorn transporter har arbete med lagerhållning av reservdelar, insatsdelar och kontrakterade entreprenörer genomförts för att stärka försörjningsberedskapen. Luftfartsverket har också tagit fram en handbok i försörjningsberedskap för landets flygplatser.

Myndigheter i sektorn finansiella tjänster har intensifierat sitt samarbete med privata aktörer under 2025 och har bland annat identifierat ett tjugotal totalförsvarsviktiga företag, det vill säga företag som bedriver samhällsviktig verksamhet som behöver fungera i krig. Responsen från företagen har varit mycket positiv och de välkomnar samarbetet med sektorns myndigheter, som kommer fördjupas under 2026 med konkreta beredskapsåtgärder. Banker har redan kravställts att upprätta beredskapsplaner för kontanthantering och i november publicerades en planeringsinriktning för finansiella företag, som kommer användas i deras beredskapsarbete och planering. Planeringsinriktningen utgår från centrala inriktningar och gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret, och omsätter dessa till den finansiella sektorn. Detta är en viktig åtgärd, då privata företag har efterfrågat sektorsövergripande stöd i beredskapsarbetet under en lång tid.

Sektorn industri, byggande och handel har under året påbörjat sitt arbete. Tillväxtverket har utvecklats i rollen som beredskapsmyndighet med sektorsansvar. Externt har fokus varit på att kunna agera vid en händelse samt att identifiera beroendekedjor och svara upp mot geografisk prioritering utifrån industri. Fokus i det inledande arbetet är på stålindustrin där sektorn övar och utbildar företag för att skapa samsyn i beroendekedjor. Cement- och betongindustrin samt e-handeln står på tur. Genom att enas om dessa tre strategiska områden kan förmågan till långsiktig planering och försörjningsanalyser påbörjas.

Sektorn utrikeshandel har också påbörjat sitt arbete under året. Kommerskollegium har utvecklats i rollen som beredskapsmyndighet med sektorsansvar och har fastställt vad som är samhällsviktig verksamhet inom myndigheten samt genomfört en dataanalys för att upptäcka störningar i handelsströmmar i nära nog realtid, genom att få tillgång till data från privata aktörer, identifiera flaskhalsar i flöden, mönster och beroenden samt skapa lägesbilder. På sikt kommer analysen kunna identifiera vilka risker som finns i handelsflöden och försörjningsberedskapen. Under hösten har även en behovskartläggning genomförts tillsammans med både myndigheter och privata aktörer, för att identifiera vilken data, i synnerhet transportdata, som finns för

olika varor. Ett nära samarbete med Tullverket har också inletts med gemensamma övningar och ett kartläggningsarbete för att identifiera samhällsviktig verksamhet. Andra samarbeten pågår med sektorn transporter respektive sektorn industri, byggande och handel med ett nordiskt fokus och försörjning av Finland.

Kopplat till handel så har västra civilområdet under året genomfört åtgärder för att kunna upprätthålla strategiska varukedjor och flöden som kommer in via hamnar i västra Sverige, vilket också har övats. Genom Sveriges roll som allierad är de svenska hamnarna av betydelse även för Norge och Finland. Även rutiner för att kunna hålla flygplatser i civilområdet fungerande har tagits fram.

Personalförsörjning

Arbetet med personalförsörjning har tagit steg framåt under året. Det har skett en utveckling med att implementera och utveckla beredskapsmyndigheters krigsorganisation utifrån de mer detaljerade krav som MSB fastställde under året i nya föreskrifter och allmänna råd.²²

En viktig del i arbetet med krigsorganisation är att identifiera behovet av förstärkningspersonal. Civilplikt är ett av flera verktyg för att säkerställa sådana behov som inte kan lösas på andra sätt. Under året har 922 personer genomgått repetitionsutbildning med civilplikt och krigsplacerats i kommunal räddningstjänst. Den totala siffran inom räddningstjänsten under 2024 och 2025 uppgår till 1 223 personer.²³ Utredning har genomförts av fler personer, och det är fler som är inskrivna med plikt än vad som har utbildats. Förberedelser för att kunna påbörja grundutbildning av civilpliktiga efter mönstring har också genomförts under året. Utbildningen är planerad att starta år 2027. Vidare genomfördes inköp av utrustning till civilpliktiga och befintlig personal, framförallt i de 25 räddningstjänstorganisationer som är värddar för de första civilpliktiga. Inköp av utbildningsmateriel (två utbildningssatser per område med övningsminor och oexploderad ammunition) har också skett.

I november påbörjade Svenska kraftnät de första civilpliktsutbildningarna inom elförsörjning på nästan 20 år, med målet att utbilda 1 000 personer fram till år 2028. Under 2025 har 41 personer, som inte redan var krigsplacerade, pliktats in. 230 personer är inskrivna och 1 100 personer utredda. Särskilt fokus läggs på reparationer av elledningar och stationer samt drifttekniker inom vattenkraftsanläggningar, vilket bidrar till en utveckling av förmågan inom elförsörjningen.

²² MSBFS 2025:4. *Föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap.*

²³ För 2026 planeras för ytterligare 1 200 personer.

Sammantaget har 963 personer pliktats in inom räddningstjänst och energiförsörjning under 2025. Under perioden 2024-2025 är den sammantagna siffran 1 264 för båda sektorerna.

Förberedelser har även vidtagits i andra sektorer för att kunna aktivera civilplikt framöver. Exempelvis har Socialstyrelsen under året påbörjat förberedande åtgärder för civilplikt inom hälso- och sjukvården samt bedömt behovet av och förutsättningarna för civilplikt inom tandvården.²⁴ Även Post- och telestyrelsen har påbörjat förberedelser inför civilplikt. MSB påbörjade även förberedande åtgärder för att totalförsvarspliktiga ska kunna skrivas in, utbildas och krigsplaceras med civilplikt inom befolkningsskydd, bland annat för iordningsställande och drift av specialskyddsrum.

Personalförsörjning genom frivillighet är ett annat viktigt område för att säkerställa personella resurser. En trend som kan skönjas under året är att fler beredskapsmyndigheter efterfrågar stöd från frivilliga försvarsorganisationer genom tecknande av avtal och överenskommelser. Vissa länsstyrelser har till exempel arbetat med att skapa förutsättningar för att kunna ta emot frivilliga under höjd beredskap för att fylla sin krigsorganisation och lösa de uppgifter som behöver lösas under höjd beredskap, när ordinarie personal inte räcker till. Det har inneburit nyrekrytering och utbildning av frivilliga, men även inköp av utrustning till dessa funktioner, till exempel skydd och bevakning. Samverkan med frivilligorganisationer har också skett inom sektorer, till exempel sektorn transporter som också har övat och testat funktionen på övningen som höll på Donsö (se vidare under Övningar). Riksantikvarieämbetet inledde under året ett samarbete med Bilkåren som ett led i att stärka Sveriges beredskap att skydda kulturarvet i händelse av krig. Under hösten påbörjades utbildning av förare i Bilkårens regi som ska kunna placeras i Riksantikvarieämbetets krigsorganisation.

Under 2025 har även den tvååriga eftergymnasiala utbildningen i skydd mot olyckor ökat i volym. 288 nya platser har skapats och ett nytt utbildningskoncept håller på att tas fram. Utbildningen är en viktig del i förmågeutvecklingen inom det civila försvaret eftersom den är grundutbildning för heltidspersonal inom svensk räddningstjänst.

Vidare har en nationell förstärkningsresurs för katastrofmedicinska insatser tagits fram under året. Resursen ska med kort varsel kunna stödja en region vars hälso- och sjukvård riskerar att överbelastas och ska kunna användas till katastrofmedicinska insatser inom Norden eller inom ramen för WHO-, EU- och Nato-ledd koordinering. Denna övades i *Resilient Care 25* (se vidare under Övningar).

²⁴ Socialstyrelsen. *Civilplikt i hälso- och sjukvård samt tandvård. Redovisning av förberedande åtgärder för aktivering av civilplikt i hälso- och sjukvården samt kartläggning av behov och förutsättningar i tandvården*. 2025-11-9930 – november 2025.

Avslutningsvis beslutade MSB i december, tillsammans med Arbetsförmedlingen, Pliktverket, Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Regioner, Svenskt Näringsliv, Saco, LO och TCO att starta ett personalförsörjningsråd för civilt försvar. Genom detta råd ska strategiska frågor drivas för en snabb förmågehöjning och en långsiktigt hållbar personalförsörjning, och grunden för fortsatt utveckling på området är därmed lagd.

Hantera hybridincidenter

Under året har flera åtgärder vidtagits för att stärka förmågan att hantera incidenter kopplade till undervattensinfrastruktur. Myndigheten för civilt försvars bedömning är att det arbete som har skett inom det särskilda uppdraget som sex beredskapsmyndigheter genomförde gemensamt,²⁵ inte bara har stärkt förmågan att hantera hot mot undervattensinfrastruktur utan även förmågan att hantera hybridhot bredare.

Det gemensamma uppdraget har bland annat resulterat i förbättrad samordning och närmare samarbete mellan berörda aktörer, baserat på årets operativa hantering av störningar och incidenter inom den kritiska undervattensinfrastrukturen. Även genomförda övningar har haft en positiv inverkan på detta arbete. Arbetet bedöms även ha lett till ökad förmåga att upptäcka, larma och säkerställa informationsförsörjning redan vid indikation på störning eller incident. Förbättrade larmrutiner och rapportering från infrastrukturägare och leverantörer, som i många fall är privata aktörer, har varit centralt för utvecklingen. Förmåga till koordinerat beslutsfattande samt samlad lägesbild har stärkts genom en utvecklad sjölägesbild och övervakning dygnet runt alla dagar i veckan, för att snabbt upptäcka avvikelser. Förmågan att minimera målkonflikter bedöms också ha ökat, exempelvis vid genomförande av brottsutredande insatser i relation till att åtgärda konsekvenser på samhällsviktig verksamhet. Uppdraget har också föranlett fortsatt arbete med tillståndsgivning utifrån befintligt regelverk, vilket möjliggör ett snabbare och mer effektivt genomförande av besiktning och reparationer.

Flera initiativ har även tagits i enskilda sektorer avseende hybridhot. Sektorn elektroniska kommunikationer och post har under året fördjupat samarbetet med Norge och Finland avseende sjökablar, och sektorn ordning och säkerhet har under året tagit fram underlag för aktörsgemensam kommunikation vid hybridincidenter, som sedan antogs av MSB:s forum för kommunikationsdirektörer och MSB:s operativa chefsforum.

²⁵ MSB, Post- och telestyrelsen, Svenska kraftnät, Energimyndigheten, Polisen och Kustbevakningen. *Åtgärder för att stärka det civila försvarets förmågeutveckling för att hantera incidenter kopplade till undervattensinfrastruktur*. Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag (Fö2025/00713).

Under 2025 har Kustbevakningen startat ett omfattande treårigt projekt, delfinansierat via anslag 2:4, som syftar till att stärka den nationella förmågan till skapande och delning av sjölägesbild och sjöinformation. Under projektets tre år kommer arbete genomföras för att bland annat etablera en robust ledningscentral, stärkt kommunikation på havet även vid störningar, genomföra utbildning och övning i nya metoder och rutiner, genomföra förstudier på sensorer och annan teknik för övervakning under vatten och etablering av ett nationellt sjöövervakningsråd. Det senare, ett nationellt sjöövervakningsråd i tre nivåer, är etablerat och arbete med en nationell strategi för sjöövervakning är påbörjat. Även en sjöövervakningscentral har etablerats som gör analyser av sjöläget för att öka förmågan att skapa lägesbilder till sjöss. Arbetet syftar till att ge information till Försvarsmakten, bevakning och skydd av samhällsviktig infrastruktur, gränskontroll och sjökontroll.

Uppdraget om undervattensinfrastruktur har även föranlett ett arbete som syftar till att höja förmågan i landet att hantera störningar i Global Navigation Satellite Systems (GNSS), vilket påbörjades under hösten. MSB påbörjade under året också investeringar av Galileo PRS-server²⁶ vilket banar väg för att kunna nyttja Galileo PRS-tjänsten. Detta är tänkt att minska risken för att GNSS-tjänster görs otillgängliga och att öka robustheten mot störningar.

Under året har flera drönarincidenter ägt rum. Det finns en etablerad samverkan mellan aktörer som hanterar drönarincidenter, vilket har bidragit till att utveckla förmågan under året både hos myndigheter som har ett ansvar kopplat till frågan, samt hos relevanta privata aktörer. MSB tog under året, inom ramen för myndighetsnätverket C-UAS²⁷ och i samarbete med bland annat Polismyndigheten och FOI, fram ett stödmaterial till beslutsfattare och personal som arbetar i samhällsviktig verksamhet och andra verksamheter som skulle kunna drabbas av incidenter med drönare.

Mot slutet av året driftsatte MSB även en nationell hotdelningsplattform där olika verksamhetsutövare kan dela med sig av och ta del av andras hotinformation via verktyget MISP-SE (*Malware Information Sharing Platform*).

För att tillgängliggöra kunskap och stöd till organisationer i syfte att höja förmågan att upptäcka, hantera och motverka otillbörlig informationspåverkan, har MPF utvecklat Förmågeportalen som riktar sig till olika aktörer inom offentliga organisationer. Syftet har varit att utveckla ett lättillgängligt stöd och verktyg för att förebygga och hantera otillbörlig informationspåverkan och desinformation,

²⁶ Galileo är ett europeiskt satellitnavigeringssystem som ägs och förvaltas av EU-kommissionen och finansieras genom medlemslänternas EU-avgift. Galileo PRS är en stängd GNSS-tjänst avsedd för ackrediterade användare inom samhällsviktig verksamhet med ett syfte att vara en säker och robust tjänst.

²⁷ C-UAS står för *Counter Unmanned Aerial Systems* och är det engelska begreppet för motverkan av drönare.

oavsett hur mycket erfarenhet, kunskap eller resurser som redan finns på plats på arbetsplatsen.

Fysiskt skydd

Arbetet med stärkt fysiskt skydd har överlag utvecklats brett under året, inklusive åtgärder inom reparationsberedskap. Några myndigheter har arbetat med att öka antalet utbildade och övade skyddsvakter, både i egen regi och genom avtal med privata bolag. Förmågan har även testats under vissa övningar.

Inom ansvarsområdet för sektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen genomfördes ungefär 12 000 besök²⁸ av normalskyddsrum²⁹ under 2025, där den absoluta huvuddelen av dessa bedöms ha fullgott fortifikatoriskt skydd. Under 2025 har filterbyten skett i 190 skyddsrum (415 filter) som tillsammans har kapacitet för ca 19 900 platser. För sektorn hälsa, vård och omsorg har ett fokus under året varit på att utveckla beredskapssjukhus och stärka sjukvårdens driftsäkerhet som ett led i att skydda civilbefolkningen och bedriva vård under höjd beredskap.

Fortifikationsverket har i ett ettårigt projekt, delfinansierat via anslag 2:4, utvecklat och testat en kostnadseffektiv metod för att stärka skyddet och upptäcka oönskad aktivitet vid skyddsvärda anläggningar. Metoden kan appliceras i hela hotskalan. Vidareutveckling av tekniken i fråga genomförs av Fortifikationsverket som implementerar arbetet i sitt löpande förbättringsarbete för skydd av anläggningar och uppdaterar sina projekteringsanvisningar baserat på projektets resultat.

Ett annat exempel är sektorn ordning och säkerhet som under året har arbetat med att stärka det fysiska skyddet av sektorns samhällsviktiga verksamhet och gjort investeringar avseende bland annat lokaler och farkoster, övervakning, kommunikation och signalskydd samt uthållighet. Sektorn elektroniska kommunikationer och post har påbörjat en utbildning för fälttekniker för att öka reparationsförmågan. Sektorn har även påbörjat ytterligare en utbildning, som hålls i Trafikverkets lokaler, för utbildning av nätverkstekniker.

Robusthet och redundans

Flera sektorer har byggt ut reservkraft och genomfört andra typer av robusthetshöjande åtgärder under året. Flera sektorer har också genomfört åtgärder för ökad redundans, inklusive geografisk spridning av verksamheten. Verksamhet som finns utlokaliserad runt om i landet är en utmaning, men

²⁸ Besöken kan antingen genomföras som en skyddsrumskontroll eller genom en skyddsrumstillsyn.

²⁹ Det befintliga skyddsrumsbeståndet består i dagsläget av cirka 64 000 normalskyddsrum med ungefär 7 miljoner skyddsrumspatser. Utöver det finns cirka 80 specialskyddsrum med plats för cirka 96 000 personer, när de är färdigställda.

framförallt en möjlighet för att kunna fortsätta att bedriva verksamhet som behöver upprätthållas under höjd beredskap och krig. Det utgör på så vis en strategisk resurs om landet blir avskuret eller om något annat allvarligt inträffar.

Sektorn försörjning av grunddata har under året fortsatt utvecklingen av redundanta system för snabb åtkomst vid kris och krig. Skatteverket har till exempel säkrat upp folkbokföringssystemet med backup i flera regioner. Samverkan har också skett med Lantmäteriet för geografisk dataförsörjning. Vidare har sektorn utvecklat förmågan till undanförsel och har idag en förmåga att undanföra de mest kritiska data.

Ett annat exempel är sektorn ekonomisk säkerhet som under året har påbörjat ett arbete för att kunna omlokalisera verksamhet till olika geografiska platser. Det finns således planering för att till exempel utbetalningar och skatteupptagning ska kunna fortsätta att fungera. Sektorn ordning och säkerhet har under året övat geografiska noder som handlar om att kunna hålla ihop rättskedjan i det fall landet blir avskuret eller sektorn inte har förmåga att verka på alla platser.

Det myndighetsgemensamma arbetet med att leverera säker statlig it-drift har drivits vidare under 2025. Arbetet är omfattande och inkluderar bland annat behov av säkra datahallar och att kunna säkra data. Försäkringskassan har påbörjat ett arbete med dataambassadslösningar, det vill säga möjligheten att föra undan data utanför landets gränser. Arbetet är i uppstartsfas och förväntas fortgå framöver. Ett annat arbete som är i förberedelsefas är att identifiera möjligheter att flytta data till molntjänster.

Inom sektorn elektroniska kommunikationer och post har satsningar för ökad robusthet och redundans fortsatt. Under 2025 har Post- och telestyrelsen utökat mobilnätets reservkraft från dagens fyra timmar till en målbild på flera dygn. Myndigheten har också utvecklat förstärkningsmateriel, till exempel genom att öka antalet mobila basstationer, som också har kompletterats med alternativa enheter. Robustheten i fiberoptiska nät har också stärkts genom anskaffningar av nätbyggnadsmaterial. Post- och telestyrelsen avslutade under 2025 ett tvåårigt projekt, delfinansierat via anslag 2:4, som har inneburit väsentliga investeringar för ökad robusthet i sektorns infrastruktur. Exempelvis har investeringarna inneburit stärkt förmåga att hantera långvariga strömbrott genom stärkt förmåga till bränsleförsörjning i sektorn. Dessutom har arbetet med att säkerställa nationell roaming, som inleddes 2024, utvecklats under året och inkluderar nu samtliga mobiloperatörer. Sammantaget bidrar genomförda åtgärder till ökad robusthet och redundans.

Inom sektorn finansiella tjänster har arbete med att stärka redundansen i olika betalningssystem genomförts under året. Till exempel har en gemensam reservrutin för clearing om Bankgirot är otillgängligt skapats, samtidigt som möjligheter för offlinebetalningar med kort samt möjligheter att lagra kontanter i

depåer hos andra aktörer i kontantkedjan har stärkts. Under hösten har Riksbanken tillsammans med representanter från betalningsmarknaden nått en överenskommelse om att kortbetalningar ska kunna genomföras även vid störningar i datakommunikationen som varar upp till en vecka. Betalningar som omfattas är köp av livsnödvändiga varor såsom mat, medicin och drivmedel, och gäller kort utgivna av de banker som träffas av Riksbankens beredskapsföreskrifter. Anpassningar av regelverk och tekniska förberedelser pågår och lösningen i sin helhet ska vara implementerad senast vid halvårsskiftet 2026. Åtgärden stärker motståndskraften i betalningssystemet och skapar trygghet både för samhället och den enskilde individen.

Vidare har investeringsprogrammet Robust kommun (se Lokal och regional nivå ovan) bidragit till flera robusthetshöjande åtgärder inom sektorn energiförsörjning. Tack vare beredskapsmedel kunde Öresundsverket öppna upp på nytt under året. Öresundsverket är ett modernt naturgaseldat kraftverk i Malmö som bidrar till elberedskapen i södra Sverige. Enligt nuvarande planering är verket i drift till 2029 och detta skapar förmåga till ö-drift i området vid omfattande elavbrott.

De investeringsprogram som finns inom sektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten (se Försörjningsberedskap ovan) har också bidragit till ökad robusthet i livsmedelskedjans olika led, för att klara allt från cyberangrepp till sabotage mot kritisk infrastruktur och störningar i internationella handelsflöden och de samhällskonsekvenser som sådana händelser genererar (elavbrott, avbrott i vattenförsörjning etcetera). Cyberfrågor är ett prioriterat område för sektorn då lantbruk i Sverige i hög utsträckning är digitaliserade för utfordring, mjölkning, gödsling med mera. Vid cyberincidenter riskerar produktionen att slås ut och därför krävs redundans i systemet för att trygga livsmedelsförsörjningen i hela landet vid höjd beredskap.

Sektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten är, i likhet med totalförsvaret i stort, beroende av det arbete som bedrivs inom sektorn transporter, för att kunna klara logistik och transporter inom livsmedelsförsörjning, dricksvatten och vatten/avlopp. Att fler svenska vägar ska ha bärighetsklass 4 enligt den under året antagna nationella infrastrukturplanen kommer att stärka totalförsvaret och ge den robusthet och framkomlighet som krävs utifrån Natos behov. Detta arbete som bedrivs inom sektorn transporter är även viktigt för sektorn hälsa, vård och omsorg som har prioriterat förmågan till vägburen sjuktransport under året. Även luftburen sjuktransport är prioriterad och ett utvecklingsområde är rälsbundna sjuktransporter, utifrån lärdomar från Ukraina.

E-hälsomyndigheten har under året ökat robustheten för elektroniska recept.

Förutsättningsskapande arbete

I detta avsnitt redovisas viktigt förutsättningsskapande arbete som kan påverka förmågan på sikt.

Inriktning, planering och föreskrifter

I september fastställde MSB och Försvarsmakten *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030*.³⁰ Dessa utgångspunkter utgör grunden för Sveriges planering och utveckling av totalförsvaret under perioden och är därför en viktig förutsättning för att arbetet inom totalförsvaret och det civila försvaret ska ta ytterligare kliv framåt. Utöver mer specifika planeringsförutsättningar än tidigare, i form av sju typsituationer³¹, väntas konstaterandet att det civila försvaret behöver bygga upp en förmåga att under minst två veckor kunna upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna med främst egna resurser, skapa ytterligare konkretion avseende vilka åtgärder som aktörerna framgent ska vidta.

För det civila försvaret ges ytterligare inriktning för arbetet genom uppdateringen av *Planeringsinriktning för krisberedskap och civilt försvar - Planering för att skapa och använda förmåga*³² som togs fram under året. Denna syftar till att skapa en utvecklad förmåga inom varje beredskapsmyndighet och dess samhällsviktiga verksamheter (både den egna och inom sektorns ansvarsområde) för att kunna hantera fredstida kriser och krig och kan med fördel användas även av andra aktörer.

Planeringsinriktningen väntas förenkla för aktörerna att göra en prioritering av vilka åtgärder som ska vidtas på både kortare och medellång sikt (cirka 1–10 år), bland annat genom att ange utvecklingssteg inom ett antal fokusområden. Dessa utvecklingssteg ger förslag på åtgärder som kan genomföras för en ökad förmåga.

Parallellt med uppdateringen av planeringsinriktningen, har även listan över viktiga samhällsfunktioner³³ uppdaterats under året, bland annat förtydligas att dessa utgör de *viktigaste* samhällsfunktionerna. Även om de tre dokumenten (gemensamma utgångspunkter, planeringsinriktning och listan över viktiga samhällsfunktioner) inte har gett en direkt förmågehöjning under året, är de tillsammans avgörande för fortsatt konkretisering av arbete och inriktning under kommande år.

³⁰ Försvarsmakten och MSB. *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030*. FM2025-19772:2, MSB 2025-08877.

³¹ Typsituationerna utgår från *Försvarsmaktens Strategiska Plan 2025* (FM2024-21844:1) men har justerats och kompletterats för att återspegla syftet med de gemensamma utgångspunkterna.

³² Myndigheten för civilt försvar. *Planeringsinriktning för krisberedskap och civilt försvar - Planering för att skapa och använda förmåga*. MCF0019 – januari 2026.

³³ Myndigheten för civilt försvar. *Lista med de viktigaste samhällsfunktionerna - Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*. MCF0018 – januari 2026.

Vid det Civila beredskapsrådet slöts den 1 oktober 2025 en överenskommelse om vad försörjningsberedskapen ska leverera på ett till två år samt på lång sikt. Detta är ett viktigt steg för att tydliggöra vad som krävs för att stärka försörjningen av varor och tjänster. Målbilden tydliggör förväntningar på såväl offentliga som privata aktörer kring försörjningsberedskapen i stort, och inriktar det arbete som Myndigheten för civilt försvar bedriver för att kunna leda utvecklingen och bistå beredskapssystemet att snabbare öka förmågan.

Under året genomfördes ett arbete med att uppdatera MSB:s föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.³⁴ I den uppdaterade föreskriften pekas ytterligare samhällsviktiga verksamheter ut i det nationella granskningssystemet, jämfört med tidigare version. Uppdateringen har skett genom arbete inom alla sektorer, inklusive med branschorganisationer.

Utöver detta har också ett antal granskningar av utländska direktinvesteringar genomförts. Tredje kvartalet 2025 inkom 499 anmälningar till Inspektionen för strategiska produkter (ISP), som samordnar³⁵ det svenska arbetet med granskningar av utländska direktinvesteringar. Detta kan jämföras med 260 anmälningar samma period 2024, vilket motsvarar en ökning på cirka 92 procent. En stor majoritet av anmälningarna avskrivs och det är endast i ytterst få fall som åtgärder har vidtagits för att bibehålla förmåga inom det civila försvaret, antingen via förbud eller villkorsskrivning. Myndigheten för civilt försvar bedömer ändå att det under 2025 har skett en förflyttning, då samarbetet mellan berörda myndigheter har stärkts samtidigt som Sverige har ökat sin kunskap om investeringar i skyddsvärd verksamhet, inklusive en ökad kunskap om beroenden och sårbarheter i försörjningsberedskapen samt ökat skydd av Sveriges ekonomi och konkurrenskraft.

MSB:s föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap³⁶ trädde i kraft den 1 juni 2025.³⁷ Föreskrifterna för beredskapsmyndigheter och de allmänna råden för övriga statliga myndigheter förtydligar myndigheternas planering och åtgärder inför och vid höjd beredskap för att stärka Sveriges samlade försvarsförmåga och bidrar till en samlad och likvärdig planering i hela Sverige. Myndigheten för civilt försvar bedömning är att detta redan har gett en framdrift på förmågan under året, då

³⁴ MSBFS 2024:9. *Föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.*

³⁵ ISP ska vid sina granskningar samverka med Myndigheten för civilt försvar, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Säpo. ISP har även möjlighet under granskningen att inhämta information från andra utpekade myndigheter, varav flera är beredskapsmyndigheter.

³⁶ MSBFS 2025:4. *Föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap.*

³⁷ Bestämmelserna om planer för krigsorganisation samt gemensamma tekniska system träder dock i kraft ett år senare.

beredskapsmyndigheterna har vidtagit ett antal åtgärder med anledning av de krav som ställs i föreskrifterna.

MSB:s föreskrift för hur planläggning av utrymning vid höjd beredskap³⁸ ska ske trädde i kraft den 1 februari 2025. Den ger aktörer inriktning i arbetet och bidrar till likvärdig planläggning i hela landet. Parallellt med detta reviderades vägledningen *Att planera och förbereda en storskalig utrymning*³⁹, där planering vid Länsstyrelsen Gotland och Länsstyrelsen Blekinge fungerat som inspel i utformningen. Vägledningen har löpande uppdaterats digitalt och slutlig publicering sker i samband med slutredovisningen av uppdraget till Myndigheten för civilt försvar om att upprätta en planering för gränsöverskridande storskalig utrymning tillsammans med Finland.⁴⁰

Under 2025 avslutade även MSB och länsstyrelserna regeringsuppdraget att göra en övergripande planering för ett väl sammanhållet system gällande skydd av civilbefolkningen mot konsekvenserna av ett väpnat angrepp.⁴¹ Uppdraget genomfördes i samverkan med ett flertal aktörer, med Försvarsmakten och Polismyndigheten som särskilt utpekade. Utifrån Försvarsmaktens typsituationer, gav MSB tillsammans med civilområdesansvariga länsstyrelser inriktning och planeringsanvisningar inom områden som utrymning och inkvartering. Uppdraget, som slutredovisades i slutet av året, bedöms redan under arbetets gång ha bidragit till att skapa viss effekt på lokal nivå, både vad gäller skyddsåtgärder specifikt men även angränsande förmågor som behöver finnas på plats genom bland annat en inriktning med prioriterade åtgärder som behöver utvecklas. Flera civilområden vittnar om påbörjat planeringsarbete utifrån uppdraget.

Mot slutet av året fastställdes en ny nationell beredskapsplan för radiologiska och nukleära händelser, där kärnvapen numera utgör en av fem händelsetyper i planen. Det är ett led i sektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningens förberedande planering inom beredskapssektorns ansvarsområde. Under året har även arbete inletts kring en nationell strategi för skyddsåtgärder och andra åtgärder i samband med en kärnvapenexplosion under höjd beredskap. När strategin fastställs och implementeras under 2026 väntas den bidra till ökad förmåga.

Som konstateras i *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030*, behöver totalförsvarets behov omhändertas i samhällsplaneringen så tidigt som möjligt i förberedelser och planering, i syfte att stärka samhällets robusthet och minimera framtida kostnader. Kopplat till detta, fastställde MSB i september 2025 en ny *Sektorbeskrivning med kriterier för totalförsvarets civila del – områden av riksintresse för totalförsvarets anläggningar*

³⁸ MSBFS 2025:1. *Föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning under höjd beredskap.*

³⁹ MSB. *Att planera och förbereda en storskalig utrymning.* MSB783

⁴⁰ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att upprätta en planering för gränsöverskridande storskalig utrymning (Fö 2025/00710).

⁴¹ MSB. *Övergripande planering av skyddsåtgärder som stärker skyddet av civilbefolkningen.* Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/01362.

och områden som har betydelse för totalförsvaret.⁴² Sektorbeskrivningen syftar till att ge en övergripande bild av riksintressesektorn, sektorns areella mark- och vattenanspråken samt kriterierna för riksintressen och områden som har betydelse för totalförsvarets civila del. Denna förtydligar hur arbetet i beredskapssystemet hänger ihop med Myndigheten för civilt försvars ansvar att identifiera riksintresseanspråk. Även om detta inte har hunnit ge någon effekt under 2025 är Myndigheten för civilt försvars bedömning att det är en viktig förutsättningsskapande åtgärd för att på sikt få ett större genomslag hos kommuner, regioner, länsstyrelser och andra berörda aktörer. Som exempel är 11 av 21 depåer för bränsle i nuläget föremål för möjlig förändrad markanvändning och kan därför behöva skyddas genom att utpekas som riksintresse. Energimyndigheten har under året arbetat med frågan, som kommer att fortlöpa under kommande år.

Under våren arbetade Skolverket fram en vägledning för förskolor och skolor, *Var beredd om det blir kris eller krig*⁴³ som bygger på *Om krisen eller kriget kommer*. Vägledningen lanserades under Beredskapsveckan, och i samband med lanseringen genomförde Skolverket, Plikt- och provningsverket och Sveriges elevkårer en webbsändning med fokus på Dina elever, en del av totalförsvaret.

En ny vägledning för prioritering av fällningskemikalier inom dricksvatten och avloppsrening har tagits fram under året. Vägledningen förväntas förenkla samarbetet mellan aktörer och förhindra framtida bristsituationer.

Analyser och utredningar

Under året har det skett ett stort antal andra förutsättningsskapande åtgärder i form av analyser, kartläggningar och utredningar inom specifika sektorer som också bedöms få effekt på förmågan på sikt.

Sektorn hälsa, vård och omsorg har ett stort antal uppdrag för att stärka beredskapen inom sektorn, men särskilt ett som har avslutats under året kan nämnas. Socialstyrelsen och E-hälsomyndigheten redovisade en kartläggning av vilka resurser och organisationer för sjuktransporter som finns i Sverige. Med denna redovisning som utgångspunkt har ett förslag tagits fram på hur samordning på sjuktransportområdet kan åstadkommas utifrån olika tidsperspektiv och typscenarier, och hur samordningen kan informationsförsörjas.⁴⁴ Arbetet kan bidra till att främja samordning inom hälso-

⁴² MSB. *Sektorbeskrivning med kriterier för totalförsvarets civila del – områden av riksintresse för totalförsvarets anläggningar och områden som har betydelse för totalförsvaret*. MSB 2025-05543.

⁴³ Skolverket. 2025. *Var beredd om det blir kris eller krig – vägledning för förskolor och skolor*.

⁴⁴ Socialstyrelsen och E-hälsomyndigheten. *Sjuktransporter i Sverige vid kris och krig - Slutredovisning i regeringsuppdrag S2023/03207 (delvis)*. 2025-2-9416

och sjukvården vid höjd beredskap, och är viktigt både för den nationella och nordiska beredskapen samt den gemensamma beredskapen inom alliansen.

Inom sektorn energiförsörjning har Energimyndigheten under året slutfört en nationell drivmedelskartläggning i samarbete med länsstyrelserna, regioner och kommuner, vilken omfattar drivmedel för transporter och reservkraft. En likadan kartläggning av drivmedelsbehoven i samhällsviktig verksamhet i privat regi genomförs också. På det viset säkerställs en nationell överblick över drivmedelsbehoven för att kunna möta de behov som finns inom totalförsvaret.

Under året genomförde tio beredskapssektorer, med stöd från MSB, perspektivstudier syftande till att framtidssäkra förmågeutvecklingen inom civilt försvar och krisberedskap. Fokus är på utmaningar och möjligheter bortanför den tioåriga planeringshorisonten. Studierna har ännu inte fått en konkret påverkan på förmågan men bidrar till att planeringen tar höjd för framtiden och att strategiska vägval identifieras.

MSB har under året utvärderat broschyren *Om krisen eller kriget kommer* som skickades till 5,2 miljoner hushåll 2024. Utvärderingen visar att den nått ut brett och uppfattats som tydlig och lättillgänglig. Broschyren har sannolikt ökat kunskap och engagemang kring beredskap, särskilt individens roll vid kris och krig samt intresset för hemberedskap. Däremot kvarstår brister i förståelsen av hur Sveriges beredskap är organiserad och kommunernas ansvar. Få anser sig klara minst en vecka utan samhällsstöd, och få har övat på sin beredskap.

Avslutande reflektioner

Myndigheten för civilt försvar vill återigen understryka att denna delredovisning av uppdraget att göra en samlad bedömning av det civila försvarets förmåga ger långt ifrån hela bilden av den utveckling som har skett inom det civila försvaret under året eftersom rapporten utgår från ett antal utvalda åtgärder och inte helheten.

Den metod som har använts har därför heller inte systematiskt undersökt problem och/eller bristområden. Några områden har dock uppdagats under arbetets gång, som Myndigheten för civilt försvar vill lyfta fram.

Även om Myndigheten för civilt försvar konstaterar att olika robustethöjande åtgärder och åtgärder som rör beredskapslager har ökat under året, så finns det tendenser som visar att upphandlingar har fastnat, vilket gör att inköp och leveranser inte har kunnat ske. Utan dessa utmaningar hade utvecklingen troligtvis gått snabbare.

De sektorsansvariga myndigheter som tilldelats mycket medel och uppdrag har ibland behövt omfördela personella resurser för att fokusera på att genomföra dessa uppdrag, delvis på bekostnad av sektorsgemensamt arbete. Det finns därför en risk att detta leder till minskat samarbete inom sektorer. Det finns också en risk att gapet mellan myndigheter inom en sektor ökar, då uppdrag och medel särskilt tilldelas vissa utpekade myndigheter – ofta de sektorsansvariga. Detta kan leda till att dessa utvecklas i snabbare takt än övriga aktörer i sektorn. Många regeringsuppdrag leder till förmågeutveckling i ett längre perspektiv, men flera av dem – framförallt de som rör uppföljning i olika former – tar också kraft från systemet att fokusera på förmågebyggande på kort sikt, och kan därför delvis hämma utvecklingen.

Myndigheten för civilt försvar har i denna delredovisning av uppdraget att göra en samlad bedömning av det civila försvarets förmåga, inte på ett systematiskt vis inhämtat åtgärder som bromsat eller hämmat förmågeutvecklingen varför sådana åtgärder eventuellt underskattas. Exempel på sådana åtgärder finns dock. Ett exempel är Öresundsverket med en effekt på 448 MW som har öppnats åter under året, samtidigt som delar av Karlshamnsverket med en effekt på 662 MW tillfälligt har stängts ned. Ett annat exempel är att enskilda kommunala beslut kan strida mot riksintressen, vilket kan försämra det civila försvarets samlade förmåga.

Avslutningsvis vill Myndigheten för civilt försvar återigen understryka att även om myndigheten bedömer att det har skett en utveckling inom det civila försvaret, betyder det inte nödvändigtvis att Sveriges förmåga att möta ett krig är bättre än tidigare. Detta eftersom myndigheten i denna delredovisning inte har gjort någon bedömning av nivån på det civila försvarets förmåga utifrån krigets och politikens

kravbild. Det är i slutredovisningen i maj 2026 som nivån på det civila försvarets förmåga bedöms i relation till en kravbild.

Hotbilden och omvärldsläget är dessutom dynamiskt och oförutsägbart, och det faktiska hotet och den utveckling av förmågan som krävs för att möta hotet är i ständig rörelse och förändring. Trots en ständigt positiv utveckling i det civila försvaret finns det alltså ändå en risk att glappet mellan hotet och förmågan ökar de kommande åren.

Bedömning av det civila försvarets förmåga

Delredovisning av regeringsuppdrag (Fö2025/01545)



**Myndigheten
för civilt försvar**