

UTGÅNGSPUNKTER FÖR TOTALFÖRSVARET 2025–2030



FÖRSVARSMAKTEN



**Myndigheten
för civilt försvar**

Förord

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen och alla delar av samhället. Tillsammans, och bara tillsammans, kan vi försvara oss själva och våra allierade, skydda civilbefolkningen och se till att viktiga samhällsfunktioner kan upprätthållas. För att klara detta behövs alla. Varje kommun, varje företag och varje invånare. Alla myndigheter, alla regioner och alla föreningar. Vi ansvarar på olika sätt, men ytterst gemensamt, för att Sverige står starkt i ofredstider.

Vi rustar oss tillsammans för det värsta tänkbara: ett väpnat angrepp mot Sverige och våra allierade. Det säkerhetspolitiska läget är mycket allvarligt och vi behöver ta höjd för att det kan förbli så under överskådlig tid. Utvecklingen går att påverka. En viktig del i det är att civilt och militärt försvar är avskräckande för en eventuell motståndare och kan verka över hela hotskalan – från fred till krig.

Det är en omfattande uppgift att bygga ett starkt totalförsvar och det kommer behövas stora investeringar i allt från vapensystem och utrustning, till viktiga samhällsfunktioner. Det är lätt att fastna i det som inte finns eller som är svårt att göra. En ledstjärna i vårt arbete behöver dock vara att du och din verksamhet kan göra skillnad, både i fred och i krig. Förberedelser, genom planering och genom att vidta nödvändiga åtgärder, gör skillnad.

Med *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* etablerar vi en gemensam bild av hur en militär konflikt kan gestaltas. Det är viktigt att ha i åtanke att det är just utgångspunkter. När du och din organisation har läst dokumentet behöver du komplettera med gemensamma och enskilda analyser utifrån ditt ansvarsområde, dina geografiska förutsättningar, din kompetens och dina förmågor. Identifiera vad du behöver göra, ta initiativ och genomför åtgärder!

Vårt uppdrag är inte enkelt, men Sverige har goda förutsättningar: en välutbildad befolkning, en stark industribas, ett levande föreningsliv och ett starkt samhälle, byggt på demokratiska värderingar. Varje dag måste vi komma ihåg att fred, frihet och demokrati varken är självklart eller gratis. Det har vi förvärvat genom hårt arbete och det upprätthålls genom beslutsamhet. Vi i vårt svenska samhälle, vi som allierade i Nato och som medlemmar i EU.

Nu krävs det initiativkraft och en gemensam kraftsamling. Tillsammans försvarar vi Sverige, vårt sätt att leva och varandra. Inget bidrag är för litet. Allas insats behövs.



Michael Claesson,
Överbefälhavare



Mikael Frisell,
Generaldirektör
Myndigheten för civilt försvar

Sammanfattning

Dokumentet *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* utgör grunden för Sveriges planering och utveckling av totalförsvaret under perioden 2025–2030. Det bygger på regeringens inriktning och tar hänsyn till tre centrala förändringar sedan *Handlingskraft* fastställdes 2021: Sverige som allierad i Nato, lärdomar från Rysslands invasion av Ukraina samt en utvecklad nationell struktur för krisberedskap och civilt försvar.

Hotbilden är bred och inkluderar förutom konventionella militära angrepp även cyberangrepp, sabotage, informationspåverkan, terrorism och ekonomiska påtryckningar. Säkerhetsläget kräver ett robust, flexibelt och samordnat totalförsvaret som kan möta flera hot samtidigt, säkerställa de viktiga samhällsfunktionerna och som stärker Natos kollektiva säkerhet. Därför krävs en samordnad och flexibel planering från både civila och militära aktörer. Civila aktörer har en central roll i att stödja det militära försvaret och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, även under ansträngda förhållanden och krig. Sverige ska dessutom kunna fungera som baserings- och transiteringsområde, vilket ställer krav på värdlandsstöd i nära samverkan med allierade.

Totalförsvaret ska kunna möta ett väpnat angrepp både mot svenskt land- och sjöterritorium och mot Natos yttre gränser, vilket innebär att Sverige integrerar sin operationsplanering med alliansens och anpassar sig till en ny hotbild. Sveriges integration i Nato är ett flerårigt transformationsarbete som innebär att svenska myndigheter och samhället i stort vidtar åtgärder och genomför aktiviteter som skapar förutsättningar för och ökar Sveriges förmåga att kunna genomföra Natos kärnuppgifter. Ett starkt och motståndskraftigt svenskt totalförsvaret med en trovärdig försvarsförmåga verkar krigsavhållande och stärker Natos samlade avskräckningsförmåga.

Utgångspunkterna baseras på sju dimensionerande typsituationer som kan förekomma samtidigt och i kombination. Aktörerna behöver anpassa dessa efter sina verksamheter och geografiska förutsättningar. Utgångspunkterna understryker vikten av att totalförsvaret ska kunna fungera under minst tre månader av ett omfattande krig i Europa, vilket ger uthållighet och möjlighet för samhället att ställa om till krigstida förhållanden. Civila verksamheter ska inom ramen för de tre månaderna ha förmågan att klara minst två veckor med egna resurser. Samtidigt ställs krav på att skydda civilbefolkningen, inklusive särskilt sårbara grupper, bland annat enligt folkrättsliga principer. Dokumentet avslutas med ett antal slutsatser som samtliga aktörer i totalförsvaret uppmanas att omsätta till handling i sin egen organisation.



Innehåll

1.	Inledning.....	4
1.1.	Regeringsuppdraget.....	4
1.2.	Innehåll och användning av Utgångspunkterna.....	5
2.	Planeringsförutsättningar.....	9
2.1.	Komplettering och konkretisering av regeringens inriktning.....	9
3.	Säkerhetspolitiskt läge och typsituationer.....	18
3.1.	Säkerhetspolitiskt läge.....	18
3.2.	Dimensionerande typsituationer.....	19
4.	Möjliga händelseutvecklingar och konsekvenser på samhället.....	24
4.1.	Möjliga händelseutvecklingar.....	24
4.2.	Konsekvenser på samhället.....	27
5.	Slutsatser.....	38
5.1.	Sverige som allierad.....	39
5.2.	Lärdomar från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.....	39
5.3.	En utvecklad nationell struktur för krisberedskap och civilt försvar..	41

1. Inledning

Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030 utgår från regeringens inriktning för försvarsbeslutsperioden.¹ Detta dokument ersätter de utgångspunkter som fastställdes i *Handlingskraft*² och präglas av tre avgörande skillnader:

1. Sedan den 7 mars 2024 är Sverige allierad, vilket innebär att det inte enbart är Sveriges, utan även Natos yttre gräns som ska försvaras. Sveriges totalförsvarsplanering behöver därmed också förhålla sig till våra allierade och till Natos planering,
2. Sedan den 24 februari 2022 har världen kunnat följa utvecklingen och dra lärdomar från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Sverige, tillsammans med stora delar av EU och Nato, bidrar med stora militära och civila resurser,
3. Sedan den 1 oktober 2022 finns en utvecklad nationell struktur för krisberedskap och civilt försvar.³ Implementering och utveckling pågår, där bland annat nya beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer tillkommit under 2025.

1.1. Regeringsuppdraget

Riksdagen antog i december 2024 propositionen om totalförsvaret för perioden 2025–2030.⁴ Genom det efterföljande försvarsbeslutet fick Myndigheten för civilt försvar och Försvarmakten i uppdrag av regeringen att tillsammans fortsatt främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret under perioden 2025–2030.⁵ Inom ramen för detta har Försvarmakten och Myndigheten för civilt försvar tagit fram dessa gemensamma utgångspunkter till stöd för beredskapsmyndigheternas planering, som även ska kunna användas av alla aktörer inom totalförsvaret. Utgångspunkterna ska:

- komplettera och konkretisera regeringens inriktande planeringsförutsättningar,
- särskilt belysa dimensionerande typsituationer, samt

¹ Regeringen, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030* (Fö2024/02054 (delvis)), *Inriktning för civilt försvar 2025–2030* (Fö2024/02054 (delvis)) samt *Inriktning för militärt försvar 2025–2030* (Fö2024/02054 (delvis)).

² Försvarmakten och MSB (2021), *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-17683:2 och MSB2020-16261-3.

³ Myndigheten för civilt försvar *Strukturreform av krisberedskap och civilt försvar*.
<https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskapssystemet/strukturreform-av-krisberedskap-och-civilt-forsvar/>.

⁴ Regeringens proposition (2024/25:34) *Totalförsvaret 2025–2030*.

⁵ Regeringen, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030* (Fö2024/02054 (delvis)).

- innehålla preciserade antaganden avseende möjliga händelseutvecklingar vid ett väpnat angrepp inklusive konsekvenser för samhället.

1.2. Innehåll och användning av Utgångspunkterna

I kapitel 2 kompletteras och konkretiseras regeringens inriktande planeringsförutsättningar. Dimensionerande typsituationer beskrivs i kapitel 3 och i kapitel 4 redogörs för möjliga händelseutvecklingar och konsekvenser på samhället. I kapitel 5 följer ett antal slutsatser som Försvarmakten och Myndigheten för civilt försvar bedömer som viktiga att omsätta till handling. Samtliga kapitel i dokumentet behöver dock analyseras, kompletteras och omsättas i planering eller direkta åtgärder av berörda aktörer för att nå det övergripande målet för totalförsvaret⁶.

DET ÖVERGRIPANDE MÅLET FÖR TOTALFÖRSVARET

Det övergripande målet för totalförsvaret är att ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.

Målet för det militära försvaret:	Målet för det civila försvaret:
<ul style="list-style-type: none">» försvara Sverige mot väpnat angrepp,» hävda Sveriges territoriella integritet,» värna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,» inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato,» främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta internationella fredsfrämjande insatser,» skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.	<ul style="list-style-type: none">» säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,» inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,» skydda civilbefolkningen,» upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.



Illustration 1 - Det övergripande målet för totalförsvaret, målet för det militära respektive civila försvaret

⁶ Regeringens proposition (2024/25:34) *Totalförsvaret 2025–2030*.

Ett centralt budskap i dokumentet är att Sverige som allierad i Nato har förändrat förutsättningarna för det svenska totalförsvaret i grunden. Sveriges integration i Nato innebär att svenska myndigheter, och samhället i stort, behöver vidta åtgärder och genomföra aktiviteter som skapar förutsättningar för Sveriges förmåga att genomföra Natos kärnuppgifter⁷.

Sammantaget är det framförallt tre delar där Sverige nu behöver tänka och agera annorlunda som allierad:

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

Genom att totalförsvarets aktörer förbereder och planerar utifrån gemensamma utgångspunkter samordnas det civila och militära försvaret i ökad utsträckning. Därmed förbättras förutsättningarna att kunna agera och hantera fredstida krissituationer, krigsfara och krig samt förmågan att verka avskräckande här och nu. För att säkerställa en samordnad planering inom totalförsvaret bör därför detta dokument användas som ett stöd av *samtliga* aktörer inom totalförsvaret och särskilt de aktörer som inte tar del av Försvarmaktens operationsplanering. De aktörer som tar del av operationsplaneringen ska i sin tur kunna använda detta dokument som stöd för planering och förberedelser ur ett något längre tidsperspektiv än vad operationsplaneringen möjliggör.⁸

Utgångspunkterna beskriver *vad* respektive aktör i totalförsvaret bör utgå ifrån i sin planering, förberedelser och utveckling under försvarsbeslutsperioden 2025–2030. Utgångspunkterna ska kunna brytas ned och anpassas av aktörerna, som i sin tur ska planera för *hur* nödvändiga åtgärder ska genomföras inom deras verksamhet. Ett sådant arbete behöver initieras, ledas och genomföras av respektive ansvarig aktör, med stöd av andra berörda aktörer.

Alla aktörer som på något sätt deltar i totalförsvarfsförberedelserna, oaktat författningsreglerade uppgifter eller inte, ska kunna använda detta dokument som ett stöd i deras arbete att stärka totalförsvaret och Sverige som allierad. Näringslivet bör utgå ifrån detta dokument i sin planering och förberedelser,

⁷ NATO 2022 Strategic Concept slår fast att Natos tre huvuduppgifter är 1) avskräckning och försvar 2) civil och militär krishantering och förebyggande av kriser 3) säkerhetssamarbete.

⁸ Försvarmaktens process för planering och uppföljning av sin verksamhet har tre tidsperspektiv: *förmågenyttjande*, *förmågeframdrivande* och *förmågeutvecklande*. *Förmågenyttjande* omfattar nyttjandet av Försvarmaktens resurser för operationer och beredskap samt planering för att använda de förmågor som är tillgängliga idag eller inom något år, vilket tydliggörs i den operativa planen (operationsplanen). *Förmågeframdrivning* genomförs för att realisera den finansierade och beslutade försvarsförmågan, vilket operationaliseras genom Försvarmaktens Strategiska Plan (FMSP) som även utgör Försvarmaktens verksamhetsplan. *Förmågeutveckling* syftar till att förbättra en befintlig förmåga, fylla en identifierad förmågebrist eller att möta framtida hot eller möjligheter, vilket framgår av Försvarmaktens Perspektivstudie.

exempelvis för att ta höjd för att affärsmodeller och försörjningskedjor kan behöva anpassas till ett försämrat säkerhetsläge. Aktörer som har ett författningsreglerat⁹ ansvar i det civila försvaret behöver, utöver den förberedande planering som möter upp det militära försvarets operationsplanering, genomföra förmågeplanering för att omhänderta övriga delar i målet för det civila försvaret. Utgångspunkterna ska därför kunna ligga till grund för dels den förberedande planering som genomförs inom det civila försvaret för att tydliggöra hur befintlig förmåga ska användas, dels utgöra ett stöd för förmågeplaneringen.¹⁰

Försvarmakten och Myndigheten för civilt försvar har enligt regeringens uppdrag centrala uppgifter i att främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden.¹¹ Försvarmakten ska bland annat förmedla behov av stöd till övriga myndigheter i det militära försvaret¹² och till aktörer inom det civila försvaret, för att möjliggöra svenska och allierade militära operationer på svenskt territorium såväl i fred som i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. För att möjliggöra samordning av planeringen inför höjd beredskap inom det civila försvaret ska behoven på en övergripande nivå även delges till Myndigheten för civilt försvar. Myndigheten för civilt försvar har ett nationellt samordnade ansvar för civilt försvar. Myndigheten ska bland annat utveckla, stödja och vara pådrivande i arbetet med civilt försvar samt inrikta och samordna det civila försvaret för att förebygga och hantera konsekvenser av krig och krigsfara. I detta ska myndigheten stödja, utveckla och inrikta samordningen mellan berörda aktörers planering för civilt försvar. Myndigheten ska särskilt verka för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret.^{13,14} I Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap¹⁵ förtydligas beredskapsmyndigheternas särskilda uppgifter.

Detta dokument ligger även till grund för Myndigheten för civilt försvars *Planeringsinriktning för krisberedskap och civilt försvar*¹⁶ som ger aktörer inom

⁹ Se exempelvis lagen (1992:1403) och förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰ Det civila försvaret planerar sin verksamhet genom civil beredskapsplanering. Civil beredskapsplanering delas in i planering för att *använda förmåga* och planering för att *skapa förmåga* (medellång sikt 1–10 år och framåt). Använda förmåga omfattar *förberedande planering* (generisk eller scenariospecifik planering för att kunna hantera möjliga händelser som kan få betydande konsekvenser i samhället), respektive *responsplanering* (planering för hantering av faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser). Planering för att *skapa förmåga*, på kort till medellång sikt (1–10 år), syftar till att stärka förmågor som behövs för att förebygga, förhindra, motverka eller möta risker och hot.

¹¹ Regeringen, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030* (Fö2024/02054 (delvis)).

¹² Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan ska bidra till att uppnå det av riksdagen beslutade målet för det militära försvaret. Fö2024/02054 (delvis).

¹³ 1, 6 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för civilt försvar.

¹⁴ Myndigheten för civilt försvar hette tidigare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) men bytte namn den 1 januari 2026 i syfte att återspegla myndighetens tydligare och mer utvecklade roll när det gäller stödet till regeringen och samordningen av det civila försvaret samt att på nationell nivå företråda det civila försvaret.

¹⁵ MSBFS 2025:4 föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹⁶ Myndigheten för civilt försvar (2026). *Planeringsinriktning för krisberedskap och civilt försvar – Planering för att skapa och använda förmåga*. MCF0019 – januari 2026.

det civila försvaret ytterligare vägledning för att skapa en ökad förmåga hos den egna myndigheten och dess samhällsviktiga verksamheter, för att kunna hantera fredstida kriser och krig.

För Försvarmakten är utgångspunkterna omhändertagna genom *Försvarmaktens strategiska plan 2025 (FMSP)*¹⁷. FMSP operationaliserar regeringens inriktningsbeslut och inriktar Försvarmaktens operationsplanering och förmågeframdrivning. Operationsplanering genomförs på samtliga ledningsnivåer i Försvarmakten, där ett stort antal civila aktörer deltar. På nationell nivå är det främst beredskapsmyndigheter som Försvarmakten samverkar med, medan det på regional nivå även omfattar civilområdesansvariga länsstyrelser, länsstyrelser, regioner, kommuner, näringsliv och andra aktörer eller organisationer. Samverkan¹⁸, samarbeten och rapportering genomförs genom överenskommelser eller avtal, utifrån beslutad operationsplan och annan relevant reglering eller beslut.

Viktiga punkter

- Sverige är nu allierade i Nato och vår totalförvarsplanering anpassas till Natos operationsplanering – vi försvarar inte längre enbart Sverige, utan också Natos yttre gräns.
- Totalförsvaret kräver samordning mellan civilt och militärt försvar. Utgångspunkterna är ett stöd för alla aktörer, både civila och militära, att utgå från i sin planering för att kunna agera effektivt vid ansträngda förhållanden, krigsfara och krig.
- Lärdomar från Rysslands invasion av Ukraina behöver beaktas i svensk totalförvarsplanering. Den säkerhetspolitiska utvecklingen kräver ökad förmåga att verka avskräckande redan i fredstid – och att Sverige är redo att stödja med såväl militära som civila resurser.
- Du som aktör måste omsätta utgångspunkterna i din egen verksamhet. Varje aktör ansvarar för att förbereda, planera och genomföra nödvändiga åtgärder inom sitt ansvarsområde, baserat på de gemensamma utgångspunkterna.

¹⁷ Försvarmakten (2024), *Försvarmaktens Strategiska Plan 2025*, FM2024-21844:1.

¹⁸ Inom Nato betecknas den samverkan och den interaktion som bedrivs emellan civil och militär verksamhet som CIMIC (Civil-Military Cooperation/Civil-militär samverkan) respektive CMI (Civil-Military Interaction, Civil-militär interaktion/samarbete/samspel).

2. Planeringsförutsättningar

I regeringens inriktningsbeslut *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030*¹⁹ finns inriktande planeringsförutsättningar för utveckling av totalförsvaret inom följande områden:

- *Det väpnade angreppet är dimensionerande,*
- *Säkerhetspolitiska utgångspunkter,*
- *Sveriges arbete med avskräckning och försvar,*
- *Geografiska perspektiv och transportperspektiv,*
- *Uthållighet och förmåga till omställning, samt*
- *Totalförsvaret är en angelägenhet för hela samhället.*

Beslutet finns att läsa i sin helhet på regeringens hemsida.²⁰ I detta kapitel redovisas Myndigheten för civilt försvar och Försvarmaktens komplettering och konkretisering av de inriktande planeringsförutsättningarna.

2.1. Komplettering och konkretisering av regeringens inriktning

Hotbild

Sverige står inför en bred och komplex hotbild med antagonistiska aktiviteter som sker redan nu och därför måste kunna hanteras med både civila och militära medel, även utan beslut om höjd beredskap (skärpt eller högsta).²¹ Alla måste vara beredda på att det säkerhetspolitiska läget snabbt kan försämrats.

Eftersom ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas, ska totalförsvarets aktörer planera och vidta åtgärder för att kunna möta och hantera ett sådant angrepp. För en eventuell motståndare ska kostnaderna för ett angrepp mot Sverige och våra allierade tydligt överstiga eventuella vinster.

Lärdomar från kriget i Ukraina visar hur krig kan utspela sig i vår tid. Det finns dock inga givna facit, och totalförsvarets aktörer behöver planera utifrån flera tänkbara scenarier. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan syfta till att kontrollera land- och sjöterritorium, förhindra Natos agerande eller försvaga Sveriges roll som allierad. Angreppet kan inledas med insatser mot militär infrastruktur och

¹⁹ Regeringen, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030* (Fö2024/02054 (delvis)).

²⁰ Regeringen, <https://www.regeringen.se/contentassets/c32aca4f96cc4c4f89d337aaecb64b6a/gemensamma-forutsattningar-for-utvecklingen-av-totalforsvaret-2025-2030.pdf>

²¹ Beslut om höjd beredskap får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Vid höjd beredskap möjliggörs användandet av ett antal lagar som enbart får användas då det råder krig eller krigsfara. Uttrycket "inför höjd beredskap" som förekommer i till exempel lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extra ordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, handlar om planering, förberedelser och åtgärder som behöver vidtas. Enligt Försvarmakten och Myndigheten för civilt försvar råder "inför höjd beredskap" här och nu.

civila objekt, samt inkludera cyberangrepp och sabotage. Intensiv stridsverksamhet kan förekomma i delar av Sverige, med stora konsekvenser lokalt och regionalt. Överraskning och vilseledning förväntas spela en central roll. Påverkansoperationer kommer sannolikt att riktas mot vår beslutsförmåga och försvarsvilja.

Sverige som allierad

Med Sveriges inträde som allierad i Nato ändrades den militärstrategiska kontexten. Från att tidigare ha förlitat oss på egen förmåga och på bilaterala, icke bindande avtal med andra länder, har Sverige nu anslutit sig till det Nordatlantiska fördraget²² där artiklarna 3 och 5 utgör den främsta grunden för Sveriges och alliansens säkerhet.

Av regeringens *Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato*²³ framgår Sveriges riktlinjer för arbetet i Natos kommittéer och arbetsgrupper. Sverige ska bland annat verka för att den europeiska säkerhetsordningen upprätthålls och att folkrätten med FN-stadgan som grund respekteras samt till genomförandet av Natos kärnuppgifter: avskräckning och kollektivt försvar, konfliktförebyggande och krishantering samt säkerhetssamarbete.

Nato är Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Som allierad är Sverige en del av alliansens kollektiva försvar, inklusive den nukleära, och ska vara en trovärdig och solidarisk partner. Natos försvarskoncept bygger på avskräckning i fredstid genom militära resurser samt civilt försvar och krisberedskap. Avskräckning åstadkoms genom ett starkt svenskt totalförsvar, aktivt deltagande i Natos framskjutna styrkor och aktiviteter, samt genom en trovärdig egen försvarsförmåga. Inom Natos civila beredskapsarbete pekas tre grundförmågor ut som särskilt viktiga för att samhället ska fungera: säkerställa politiskt beslutsfattande och ledningsförmåga, att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner²⁴, samt att ge civilt stöd till militära insatser.

Sverige ska upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga som grund för såväl det nationella som det kollektiva försvaret, i enlighet med artiklarna 3 och 5. Enligt artikel 3 ska de allierade var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga. I en situation som omfattas av artikel 5, där Sverige eller någon annan allierad anses vara utsatt för ett väpnat angrepp eller är i krigsfara, kommer Natos samlade försvarsåtgärder att utgöra det gemensamma försvaret.

²² Nordatlantiska fördraget, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=sv

²³ Regeringen, *Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato* (Fö2023/01707).

²⁴ En viktig samhällsfunktion är en samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. En samlad lista över dessa återfinns i Myndigheten för civilt försvar (2026).

Lista med de viktigaste samhällsfunktionerna – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap. MCF0018 – januari 2026.

Försvaret börjar vid Natos yttre gräns, vilket innebär att Sverige har ett ansvar för säkerheten även utanför eget territorium och havsområden²⁵.

Arbetet i Nato bygger bland annat på gemensam operationsplanering. Natos regionala planer fastställer vilka militära resurser som ska kunna användas i Sverige och närområdet, vilka områden som är av strategisk betydelse och vilka förmågor som krävs, exempelvis för värdlandsstöd och förstärkningar. Natos krigsförband organiseras enligt en styrkemodell, där Sveriges styrkor och förmågor ingår i alliansens samlade styrkor. Förmågeplaneringsprocessen leder till krav som hanteras i fyraårsperioder. Sveriges riksdag och regering ansvarar för att omsätta förmågekrav i styrningen av både militärt och civilt försvar, vilket påverkar totalförsvarets utveckling och planering.

EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska plattform. Unionens betydelse för svensk säkerhet har ökat i takt med det försämrade säkerhetsläget. EU:s beredskapsstrategi²⁶ från 2025 stärker både civil och militär beredskap, och klargör ansvarsfördelningen mellan EU och Nato.

Sveriges geografiska läge och förmågan till värdlandsstöd

Sveriges geostrategiska läge, samt säkerhetspolitiska intressen, utgör grunden i utformandet av Sveriges roll som allierad, med särskilt fokus på Natos norra och östra flank – från Norge till Baltikum. I detta ingår ett regionalt ansvar som i första hand utgår från Östersjöområdet och Nordkalotten, med den särskilda kompetens som uppträdande i dessa miljöer kräver. Strategiskt viktiga områden inkluderar Nordkalotten, Västkusten, Gotland, Östersjön och Östersjöinloppen. Arktis har ökad betydelse militärt, dels för Rysslands kärnvapenförmåga, dels för tillgången till naturresurser.

Sveriges geografiska läge innebär även att eget territorium och havsområden ska kunna utgöra ett baserings- och transiteringsområde för alliansens styrkeuppbyggnad. Öst-västliga transportvägar genom Sverige är avgörande för att alliansen ska kunna försvara Finland och Baltikum. Gotlands läge är centralt i detta sammanhang. Särskilt viktiga förbindelser är Götaland och västkusten till Stockholmsområdet, västra Svealand till Oslo-området, Jämtland till Trondheim, Norrbotten via Narvik samt genom²⁷ Östersjön och Öresunds-området.

²⁵ Sveriges territorialhav och maritima zoner (angränsande och ekonomisk zon), enligt lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

²⁶ Brussels, 26.3.2025 JOIN (2025) 130 final *GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN om EU:s strategi för en beredskapsunion*. Beredskapsstrategin utgör tillsammans med strategin för EU:s inre säkerhet (*ProtectEU – en ny europeisk strategi för inre säkerhet*) och Vitbok om EU:s försvarsberedskap 2030 (*White Paper for European Defence – Readiness 2030*) ett viktigt ramverk för att stärka EU:s civila och militära beredskap.

²⁷ Se exempelvis Naval Cooperation and Guidance for Shipping (NCAGS), <https://shipping.nato.int/nsc/page14865015>. NCAGS utgör gränssnittet mellan militära operationer och handelssjöfart, för tillhandahållande av militärt samarbete, vägledning, rådgivning och bistånd till handelssjöfarten.

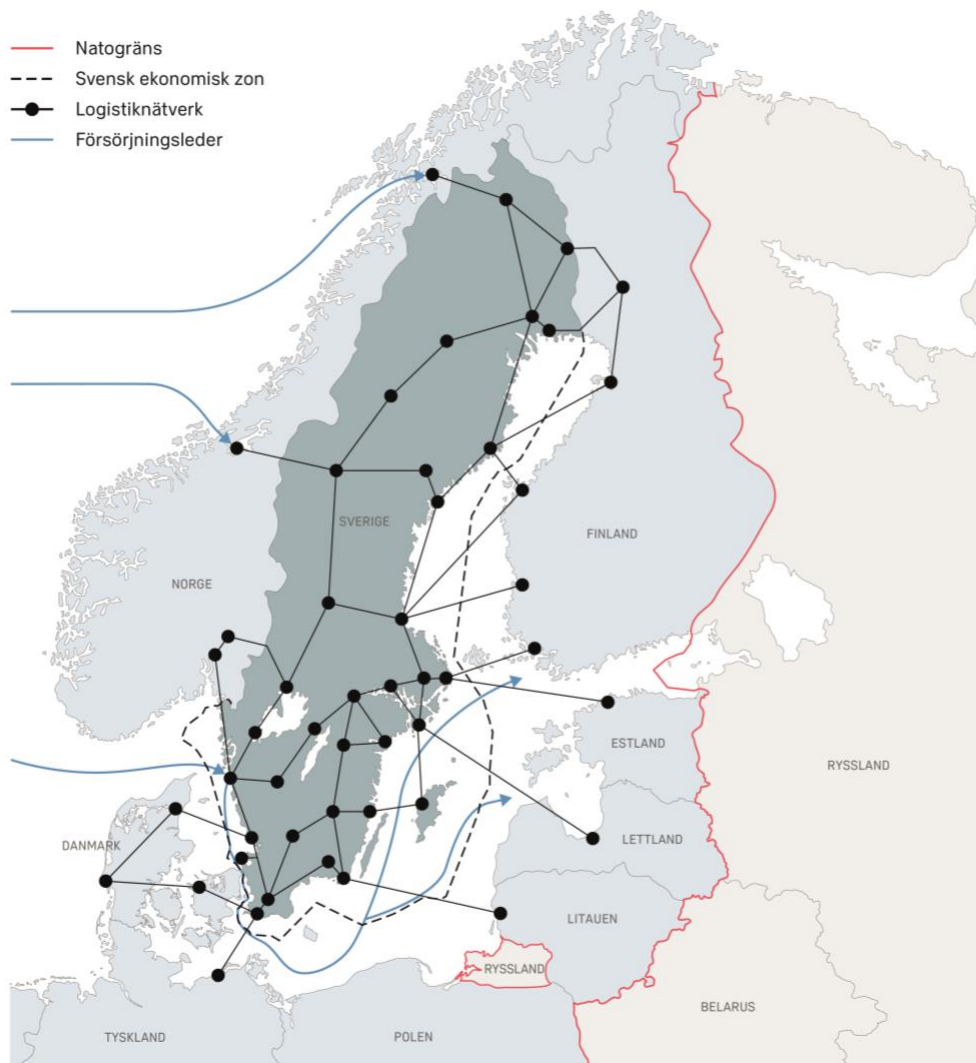


Illustration 2 - Sveriges geografiska läge och schematisk bild av logistknätverket

Sverige ska utveckla såväl kollektiv som svensk nationell förmåga till effektivt värdlandsstöd. I det ingår till exempel att allierade eller Nato etablerar ledningsresurser och baseringsområden för flyg- och sjöstridskrafter på svenskt territorium och inom våra havsområden. Sverige tillhandahåller värdlandsstöd i form av exempelvis transport- och logistiktjänster (livsmedel, drivmedel, sjukvård, elförsörjning, kommunikationer och infrastruktur m.m.). Försvarsmakten ska kunna upprätthålla ett robust logistknätverk, vilket förutsätter ett starkt totalförsvar som är utformat och dimensionerat för krig där



infrastruktur, samhällsfunktioner och förnödenhetsförsörjning så långt som möjligt ska fungera. Civilt och militärt försvar måste därför samverka och statliga myndigheter behöver involvera kommuner, regioner, näringsliv och civilsamhället i sin planering.

Dimensionering och förmåga till omställning

Totalförsvaret ska dimensioneras utifrån ett väpnat angrepp som inleds med liten eller ingen förvarning, där motståndaren aktivt använder sig av överraskning och vilseledning. Det kommer vara svårt att ta emot och dela bekräftad information och stor osäkerhet kommer att råda. Samtidigt måste Sverige inledningsvis kunna möta ett angrepp med egna resurser, eftersom aktivering av Natos artikel 5 kräver politiska beslut, förberedelser och styrkeförflyttningar.

Det militära och civila försvaret ska förbereda och planera för att under *minst tre månader* kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Under dessa tre månader kan aktörerna behöva förlita sig på leveranser av varor och tjänster från andra aktörer. Det görs till exempel genom att verksamheter anpassas i omfattning och kvalitet, att resurser omfördelas och att alternativa planerade försörjningslösningar etableras. Förberedelser och planering för övergång från fredsorganisation till krigsorganisation är avgörande och skapar förutsättningar för att kunna hantera en längre period av krig. Som kriget i Ukraina visar kan det handla om flera år.

Under avgörande skeden, till exempel under den inledande fasen av ett angrepp, kommer regeringen ytterst att behöva prioritera det civila försvarets resurser på det sätt som i största möjliga utsträckning stödjer det militära försvaret och som är mest ändamålsenligt för totalförsvarets samlade krigsinsats. Det kan bland annat innebära att transporter av personal och materiel eller tillgång till förnödenheter som möjliggör Försvarmaktens mobilisering prioriteras – samtidigt som de viktiga samhällsfunktionerna behöver kunna upprätthållas även under mycket ansträngda förhållanden. Det civila försvaret behöver därför bygga upp en förmåga att under *minst två veckor* kunna upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna med främst egna resurser, till exempel under den inledande fasen av ett krig. Förmågan innebär att den som bedriver samhällsviktig verksamhet, oavsett om det är i offentlig eller privat regi, trots mycket ansträngda förhållanden och stora osäkerheter – kan säkerställa detta genom till exempel förberedda planer, anskaffande och lagerhållning av förnödenheter och varor, säkerställande av personal och andra konkreta åtgärder.²⁸

Syftet med att bygga en särskild robusthet utifrån en dimensionering om minst två veckor är att skapa handlingskraft i en inledande eller kritisk fas av ett väpnat angrepp och ökat handlingsutrymme för en strukturell omställning av hela

²⁸ Svenska hushåll uppmanas i broschyren *Om krisen eller kriget kommer*, att vidta åtgärder för att klara sig på egen hand i minst en vecka. MSB (2024) publ.nr: MSB2398.

samhället till krigstida förhållanden, med till exempel förändrade produktionsförutsättningar och transport- och varuflöden.

Civilt stöd till militärt försvar

Civilt stöd till militärt försvar utgörs till stor del av aktörers bidrag till att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.²⁹ Det militära försvaret är beroende av samhällets grundläggande funktionalitet för att avskräcka från fientligt angrepp, försvara Sverige och Nato, återställa fred samt upprätthålla nationell suveränitet och territoriell integritet. Ett stort antal civila aktörer deltar i Försvarsmaktens operationsplanering på olika nivåer och tidshorisonter för att kunna ge det stöd som behövs vid till exempel basering och transitering av utländska förband. Aktörer som inte deltar i Försvarsmaktens operationsplanering stödjer det militära försvaret indirekt genom att bygga upp sin egen förmåga.

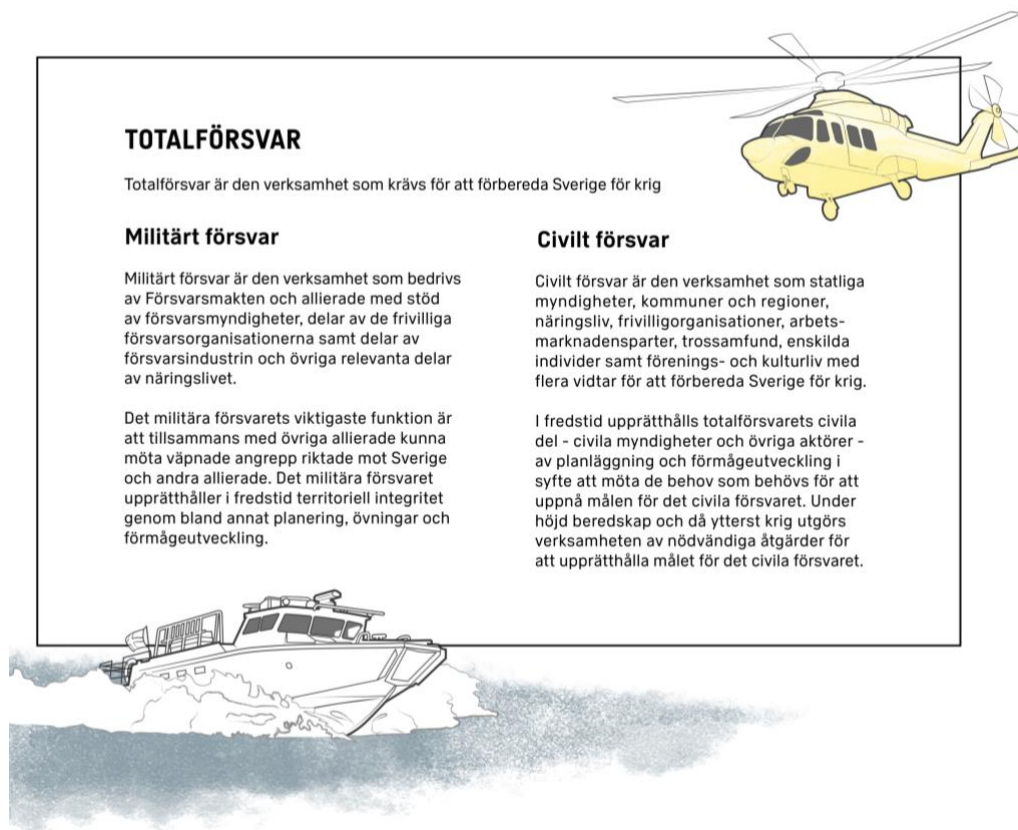


Illustration 3 - Totalförsvaret, militärt respektive civilt försvar

²⁹ Genomgående är många av aktörernas förmåga att ge stöd till det militära försvaret beroende av grundläggande förmågor inom andra sektorer, företrädesvis gäller detta områdena: energiförsörjning, transporter, personalförsörjning, sjukvård samt elektroniska kommunikationer och post.

Internationell humanitär rätt och skydd av särskilt utsatta grupper

Sveriges skyldigheter enligt folkrätten och den internationella humanitära rätten (krigets lagar) kräver åtgärder redan i förberedelser och planering inom både det militära och civila försvaret.³⁰ En viktig del i detta är att personalen i totalförsvaret ges en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och under neutralitet.³¹

Berörda myndigheter behöver vidta förberedelser för att kunna utreda, samla in bevis och ge stöd till brottsoffer vid brott mot mänskligheten, folkmord och krigsförbrytelser.³² Vissa myndigheter är ålagda att i fredstid vidta förberedelser för utmärkning av personal och materiel, genom användande av särskilda kännetecken som är skyddade genom den internationella humanitära rätten.³³ Planeringsåtgärder krävs också för att förhindra att egendom av betydelse för totalförsvaret eller egendom av historisk eller kulturell betydelse går förlorad i en motståndares händer.³⁴ Därutöver finns nationella upplysningsbyråer som ska upprättas vid en väpnad konflikt.³⁵

Inom den internationella humanitära rätten finns tre grundläggande principer som är centrala för beredskapsplaneringen. *Distinktionsprincipen* innebär att de stridande parterna alltid måste skilja mellan militära mål och civila personer och objekt, och att anfall endast får riktas mot militära mål. Om civila objekt, exempelvis civila fartyg, flygplan, fordon och byggnader rymmer kombattanter eller militär utrustning och proviant, finns risk för att dessa objekt kan betraktas som militära mål. Civilbefolkning och personal i det civila försvaret riskerar då att utsättas för anfall. Enligt *proportionalitetsprincipen* kan ett anfall mot ett militärt mål ändå vara i strid mot reglerna, om det finns en risk att det orsakar skador på civila och civil egendom på ett sätt som inte står i proportion till den militära fördelen. Enligt *försiktighetsprincipen* ska de stridande iaktta alla rimliga försiktighetsåtgärder för att undvika skador på civila och civila objekt. Det innebär till exempel att allt som är praktiskt möjligt ska göras för att kontrollera att anfall endast riktas mot militära mål. Det är viktigt att både det militära och

³⁰ Kärnan i denna utgörs av de fyra Genèvekonventionerna och dessas tre tilläggsprotokoll. De fyra Genèvekonventionerna antogs i gällande lydelse 1949 och anses i dag också utgöra sedvanerätt. Efterlevnaden av den internationella humanitära rätten är en av EU:s prioriteringar och Sverige har varit drivande i arbetet med ansvarsutkrävande för krigsförbrytelser, genom exempelvis Internationella brottmålsdomstolen (ICC).

³¹ Se regeringen om detta i 20, 28 och 31 §§ totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).

³² Regeringens proposition (2024/25:34) *Totalförsvaret 2025–2030*. Ds 2023:34 Kraftsamling s 226. Se även analys av Malmsköld (2024). *Civilbefolkningens riskutsatthet och behov vid ett väpnat angrepp på Sverige*. Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Analys & perspektiv 2024:3.

³³ Se 20a-26 §§ totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).

³⁴ Se lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring. Dessa bestämmelser bygger bland annat på kulturkonventionen, (Konvention om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt jämte tilläggsprotokoll, Haag den 14 maj 1954) där konventionsparter förbinder sig att respektera kulturegendom så att den inte tar skada eller förstörs i krig.

³⁵ Varje kommun, region och innehavare av allmän begravningsplats ska till denna lämna uppgifter om krigsfångar och andra skyddade personer. I fredstid ska kommuner och regioner hjälpa till med att förbereda den nationella upplysningsbyråns verksamhet. Se 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt 8 kap. 4 § begravningslag (1990:1144) samt förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer.

civila försvaret beaktar dessa principer och värnar skyddet av civila i sin planering för att i möjligaste mån skydda civilbefolkningen och civila objekt från faror i samband med militära operationer.

Barn är ofta en särskilt riskutsatt grupp vid krig och barnrättsperspektivet är centralt i totalförvarsplaneringen. I enlighet med sina åtaganden om att skydda civilbefolkningen i väpnade konflikter, ska Sverige vidta alla tänkbara åtgärder för att säkerställa skydd och omvårdnad av barn som berörs av väpnad konflikt,³⁶ som till exempel kan bestå i att tillhandahålla jouröppen verksamhet och upprätthålla förmåga för digital undervisning.

Sverige ska verka för genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet.³⁷ Statliga myndigheter och kommuner har, enligt styrning från riksdag och regering, skyldighet att integrera ett jämställdhetsperspektiv i bland annat planering, genomförande samt utvärdering av civilt och militärt försvar.³⁸

När samhällets kapacitet reduceras påverkar inte det befolkningen likvärdigt eftersom människor har skilda fysiska, psykiska, språkliga och socioekonomiska förutsättningar.³⁹ I totalförsvaret behöver berörda aktörer i sin planering därför analysera hur prioriteringar av verksamhet och resurser vid höjd beredskap påverkar olika grupper och beakta slutsatserna av detta i olika beslut.

³⁶ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Utöver 38 och 39 i Barnkonventionen är Barnkonventionens tilläggsprotokoll vid indragning av barn i väpnade konflikter (2000) samt FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1261 (1999) och 1314 (2000) om barn i väpnad konflikt bland de mest centrala.

³⁷ Regeringen, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030* (Fö2024/02054 (delvis)). FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet slår fast att kvinnor och flickor har särskilda skyddsbehov i konflikter samt att kvinnors lika deltagande krävs för att uppnå fred och säkerhet.

³⁸ Se *Sveriges nationella handlingsplan för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet 2024–2028*. Genèvekonventionerna innehåller också särskilda regler för skydd av kvinnor, barn, miljö och flyktingar.

³⁹ Svenska Röda Korset (2024). *Värn i allvarstider*.

Viktiga punkter

- Sverige står inför ett brett spektrum av hot – även i fredstid – som kräver både civila och militära åtgärder. Genom förberedelser och tidigt agerande i fredstid kan Sverige stärka det kollektiva försvaret och därmed Natos samlade avskräckning.
- Ett väpnat angrepp kan inte uteslutas och totalförsvaret måste vara dimensionerat för att hantera detta. Sverige måste initialt kunna försvara sig med egna resurser.
- Totalförsvaret ska förbereda och planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa och klara omställning till ett mer utdraget scenario.
- Vid ett angrepp ska civila verksamheter kunna upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna med främst egna resurser i minst två veckor, trots bristande information och svåra förhållanden.
- Folkrätten och dess centrala principer ska genomsyra all totalförvarsplanering.

3. Säkerhetspolitiskt läge och typsituationer

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av det säkerhetspolitiska läget för att rama in det sammanhang som totalförsvarets aktörer befinner sig i. Därefter följer sju dimensionerande typsituationer som gemensam utgångspunkt i planering för att skapa och använda förmåga i totalförsvaret. Genom att totalförsvarets aktörer utgår från samma typsituationer, och därigenom har en gemensam bild av vad som kan hända, skapas bättre förutsättningar för en samordnad planering. De enskilda typsituationerna är inte heltäckande⁴⁰ utan måste kombineras, analyseras, vidareutvecklas och anpassas utifrån respektive aktörs ansvarsområde så att de blir användbara i planering och övningar⁴¹ inom olika geografiska områden och i olika verksamheter.

3.1. Säkerhetspolitiskt läge⁴²

Det globala säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet, osäkerhet och allvarliga utmaningar. Länder som Ryssland, Kina och Iran kommer att verka mot Sverige och dess allierade med de maktmedel de har till förfogande. Dessa länders förmåga till hybridkrigföring präglas av både förberedelser och opportunistik och förväntas få en allt större betydelse. Statsaktörer kan agera mot flera nivåer i samhället och mot flera verksamheter i det svenska samhället, även sådana som inte har definierats som samhällsviktiga.

Rysslands krig i Ukraina är avgörande för den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde. Ryssland anser sig vara i en strategisk konflikt med väst och den ryska ledningens världsåskådning och hotuppfattning präglar det ryska agerandet gentemot omvärlden.

Ryssland har möjlighet att koncentrera stridskrafter i Sveriges närområde i ett kort tidsperspektiv, men förutsättningarna att genomföra allsidigt sammansatta och kvalificerade militära insatser är starkt begränsade så länge den fullskaliga invasionen av Ukraina pågår. Förutsättningarna för en överraskande större militär insats i vårt närområde är i närtid därmed reducerade. Däremot är det möjligt att Ryssland skulle kunna genomföra ett begränsat väpnat angrepp i Östersjöområdet. För Ryssland finns fortsatt gripbara förmågor i Sveriges närområde, såsom marin- och flygstridskrafter, cyberförmågor, specialförband och kärnvapen.

⁴⁰ Variationer kan exempelvis innefatta tidpunkt för beredskapshöjning, utdragen period med förnekbara och dolda angrepp under gränsen för väpnat angrepp, utdraget krigsförlopp, tyngdpunkter i angreppet, utifrån geografi och samhällsfunktioner, omfattning och intensitet i attacker, angrepp med CBRN-vapen och/eller mot industrianläggningar och transporter med farliga ämnen.

⁴¹ För övningar fram till 2026, se MSB (2024). *Övningsinriktning för beredskapsmyndigheter på nationell och regional nivå avseende samverkansövningar under 2022–2026*. MSB2517 – reviderad november 2024.

⁴² Avsnittet i detta kapitel kompletterar regeringens inriktande planeringsförutsättningar och utgår från *Försvarsmaktens Strategiska Plan 2025*, FM2024-21844:1.

Ryssland har offentliggjort långsiktiga åtgärder i form av uppbyggnad av baser och förband i landets västra delar. Ryssland bedöms ha förutsättningar att öka den militära förmågan i närtid. Samtidigt har Ryssland förmåga till långräckviddig bekämpning och kan vid behov bestycka flertalet konventionella långräckviddiga vapensystem med nukleära laddningar.

3.2. Dimensionerande typsituationer

Det ovan beskrivna säkerhetspolitiska läget har omsatts i sju typsituationer. Dessa redovisas inte i prioritetsordning eller utifrån konsekvensernas omfattning. Typsituationerna utgår från *Försvarmaktens Strategiska Plan 2025*⁴³ men har justerats och kompletterats för att återspegla syftet med detta dokument.

Det väpnade angreppet är dimensionerande för totalförsvaret. Motståndarens ambitionsnivå vad gäller ett angrepp mot svenskt territorium styrs av bland annat tillgängliga militära resurser, bedömning av försvarets styrka, möjligheten att utnyttja överraskning och vilseledning, effekten av hybridaktiviteter, möjliga motåtgärder från svensk sida samt den egna benägenheten till risktagning.

Bedömningen är att typsituationerna hybrida hot (1), värdlandsstöd (2) och fjärrangrepp (5) är mer relevanta så länge den fullskaliga invasionen av Ukraina pågår. Rimlighetsnivån för övriga typsituationer, som innehåller mer omfattande ryska markoperationer, ökar när Ryssland har haft möjlighet att återuppbygga sin förmåga eller omgruppera större militära resurser.

Typsituationerna beskriver tänkbara delar av en militär konflikt – en verklig konflikt skulle troligtvis innehålla situationer som i olika grad avviker från eller består av en kombination av vad som beskrivs i typsituationerna.

Typsituationerna måste kombineras, analyseras, vidareutvecklas och anpassas utifrån respektive aktörs ansvarsområde, verksamhet, geografi och förutsättningar i övrigt.⁴⁴

Dimensionerande för totalförsvaret är att Sverige ska kunna hantera samtliga typsituationer parallellt, även då tid till förberedelser och omställning är begränsad.

Typsituation 1 – Hybrida hot

Verkan med en kombination av militära och civila medel kallas för hybridkrigföring. Exempel på detta är cyber- och telekrigföring, påverkansoperationer, underrättelseinhämtning, sabotage mot exempelvis

⁴³ Försvarmakten (2024), *Försvarmaktens Strategiska Plan 2025*, FM2024-21844:1.

⁴⁴ För exempel på hur Försvarmakten och Myndigheten för civilt försvar rekommenderar att typsituationerna bör kombineras, analyseras, vidareutvecklas och anpassas, se FOI – memo 8923 *Resultat från spel Maritim säkerhet 2025*, <https://www.foi.se/rapporter/rapportsammanfattning.html?reportNo=FOI%20Memo%208923>



energiförsörjning, undervattenskablar och transportinfrastruktur samt specialoperationer. Syftet med angreppen kan vara att försvåra och fördröja beslutsfattande, försämra svensk lägesuppfattning, utmatta och splittra resurser samt minska allmänhetens förtroende för myndigheter och rikets ledning. Ryssland genomför löpande förberedande aktiviteter för att vid behov kunna genomföra sabotage samt påverka beslutsförmåga och allmänhetens förtroende för Sveriges ledning och de som bedriver totalförsvars viktig verksamhet, inklusive näringslivet.

Inledningsvis i en konflikt genomförs hybridangrepp huvudsakligen genom förnekbara medel, till exempel genom cyberangrepp, påverkansoperationer eller stöd till separatist rörelser och organiserad brottslighet. Både fabricerade och autentiska händelser (till exempel olyckor och demonstrationer) kan användas i påverkansoperationer och desinformation. Om krig bryter ut kommer tillvägagångssätten att vara mer aggressiva. Både civila och militära aktörer är mål för hybridkrigföring i såväl fred som krig.

Typsituation 2 – Vårdlandsstöd (VLS)

Typsituationen omfattar svensk förmåga till vårdlandsstöd. I det ingår till exempel att allierade eller Nato etablerar ledningsresurser och baseringsområden för flyg på svenskt territorium. Sverige tillhandahåller vårdlandsstöd i form av exempelvis transport- och logistiktjänster samt skydd. Typsituationen omfattar också förmågan att upprätthålla logistikflöden och transporter till och från allierade genom svenskt territorium på land, i luften och till sjöss.

Försvarsmakten har det övergripande ansvaret för det vårdlandsstöd som Sverige ska tillhandahålla för utländska militära förband. Vårdlandsstöd förutsätter ett omfattande stöd från civila aktörer samt civil-militärt samarbete och samordning med bland annat kommuner, regioner, länsstyrelser, andra myndigheter, näringsliv, frivilliga försvarsorganisationer och andra civilsamhällesorganisationer samt invånare.

Transiteringar av allierade förband som ska förstärka vid fronten i Finland och Baltikum kommer i stora delar att passera svenskt territorium och havsområden. Därutöver förväntas även civila och militära flöden (till exempel flyktingar och skadade) från frontnära områden till och genom Sverige. Delar av försörjningen av såväl allierade förband som civila i Baltikum och Finland kan komma att gå genom Sverige.

Vid ett väpnat angrepp kan civila aktörer därtill behöva ge stöd till internationella civila aktörer, såsom Röda korset, för att kunna ta emot civil och humanitär hjälp i syfte att upprätthålla samhällets funktionalitet. Det kan till exempel innefatta transporter, tillstånd och dispenser, sjukvård samt att förbereda och bemanna mottagnings- och uppställningsplatser.

Typsituation 3 – Begränsat anfall mot norra Sverige

Typsituationen omfattar luftlandsättning av luftlandsättnings-/specialförband i norra Sverige med understöd av långräckviddiga vapen, obemannade luftfarkoster och luftstridskrafter. Angreppet kan syfta till att störa logistikflöden mot Finland och Norge samt att kontrollera nyckelterräng. Typsituationen kan också innehålla mer begränsade anfall med fientliga specialförband mot andra delar av Sverige i syfte att störa verksamheten.

Genom begränsade anfall kan Ryssland med relativt små medel skapa störningar i logistikflöden och påverka samhällsviktig verksamhet. De ryska förbanden kan ha förmåga att agera dolt och förflytta sig i samhället. Typfallet innefattar inte storskaliga operationer utan består av verksamhet av tillfällig (dagar eller veckor) karaktär som genomförs med begränsade resurser. Genom att identifiera och utpeka mål för andra stridskrafter kan de ryska förbanden orsaka skada även på fortifikatoriskt skyddade anläggningar och infrastruktur.

Typsituation 4 – Anfall mot Gotland

Typsituationen omfattar att fientliga förband luftlandsätts eller landsätts på Gotland med understöd av sjö- och luftstridskrafter. Anfallet sker med kort förvarning och skyddas bland annat av fartygsstyrkor med uppgift att upprätthålla sjökontroll i delar av Östersjön. Angreppet syftar till att etablera luft- och sjöförsvarszoner på och runt Gotland.

Östersjöområdet är viktigt för försörjningen av de allierade staterna kring Östersjön. Även för Rysslands försörjning, särskilt försörjningen av Kaliningrad, är Östersjön fundamental. Sjö- och flygförbindelser i och över Östersjön är även vitala för Natos operationer i området. Ryssland skulle kunna genomföra anfall mot Gotland för att placera ut luftvärn och andra vapensystem som en del i att begränsa Natos handlingsfrihet i Östersjöområdet.

För Ryssland är det viktigt att ett anfall mot Gotland genomförs innan Sverige eller allierade kan förstärka försvaret av ön. Överraskning och vilseledning förväntas därför vara en viktig del i en rysk operation.

Typsituation 5 – Fjärrangrepp

Typsituationen omfattar fientlig fjärrbekämpning av civil infrastruktur, militär förmåga och tätbefolkade områden som sker med konventionella långdistansvapen (främst robotar och drönare⁴⁵ samt i mindre omfattning stridsflyg). Typsituationen innefattar också specialoperationer mot civila objekt samt militära mål, nyckelpersoner och infrastruktur med mera i enlighet med typsituation 1,

⁴⁵ Här avses obemannade system utrustade med stridsdelar och som förbrukas vid insats.

hybrida hot. Angreppet syftar till att slå ut totalförsvarsviktig verksamhet, bekämpa svenska stridskrafter och påverka svensk försvarsvilja och därmed skada svenska intressen och militär förmåga.

Beroende på vad Ryssland vill uppnå, kommer fjärrangreppen att riktas mot olika delar av samhället. Det militära försvaret kan antas vara särskilt prioriterade mål, följt av infrastruktur och andra mål som ger stor påverkan på de samlade försvarsanstängningarna. Tätbefolkade områden kan bli mål för angrepp i syfte att påverka befolkningens försvarsvilja. Lärdomar från Ukraina visar att fjärrbekämpning kan komma att genomföras med ett stort antal robotar och drönare samtidigt, i syfte att mätta det aktiva luftförsvaret (luftvärn, stridsflyg, m.m.) och uppnå största möjliga förödelse. Detta innebär att perioder av kraftiga angrepp kan följas av uppehåll i längre perioder när Ryssland förbereder en ny kraftsamling.

Stationära objekt utan passivt luftförsvar, maskering eller fysiska skyddsåtgärder, kan vara enkla mål för en motståndare att bekämpa. Även om Ryssland har tillgång till flera olika typer av system för fjärrbekämpning och kan anpassa dessa för att uppnå önskad effekt, kommer Ryssland att prioritera mål där önskad effekt kan uppnås med så små resurser som möjligt.

Typsituation 6 – Förstärkning av alliansens norra flank

Typsituationen omfattar att svenska förband förstärker Natos norra flank i Finland med markförband samt flyg- och marinstridskrafter i syfte att försvara alliansens territorium. Inom ramen för typsituationen förekommer både defensiva och offensiva uppgifter.

Se nedan gemensam komplettering för typsituation 6 och 7.

Typsituation 7 – Förstärkning av alliansen i Baltikumområdet

Typsituationen omfattar att svenska förband förstärker Nato i och omkring de baltiska staterna med markförband samt flyg- och sjöstridskrafter i syfte att försvara alliansens territorium. Inom ramen för detta förekommer både defensiva och offensiva uppgifter. I typsituationen ingår transporter på och över Östersjön.

Typsituation 6 och 7 innefattar att delar av det militära försvaret ställs under Natos befäl och blir en del av operationer i alliansens norra flank (Norge och Finland) eller i Baltikumområdet. Typsituationerna innebär även att civila aktörer kan få uppgifter som sträcker sig utanför svenskt territorium eller havsområden. Offensiva uppgifter, såsom att upprätta kontroll över område som kontrollerats av motståndaren (till exempel återtagande av områden i Finland som ockuperats vid ett inledande anfall), förväntas medföra fler skadade och döda för det militära

försvaret jämfört med defensiva uppgifter såsom att skydda eller övervaka ett område.

Viktiga punkter

- En enskild typsituation täcker inte in hela det möjliga utfallsrummet. De dimensionerande typsituationerna behöver kombineras, analyseras, vidareutvecklas och anpassas till respektive aktörs ansvarsområde och/eller verksamhet, skillnader i geografi och förutsättningar i övrigt.
- Ryssland har idag gripbara förmågor i vårt närområde, såsom marin- och flygstridskrafter, cyberförmågor, specialförband och kärnvapen. Rysslands förmåga att genomföra mer omfattande markoperationer ökar ju längre bort vi befinner oss på tidsskalan.
- Det militära försvaret – inklusive civilt stöd till det militära försvaret – kan antas vara särskilt prioriterade mål, liksom civila objekt. Ett angrepp kan enskilt eller i kombination påverka de samlade försvarsansträngningarna.
- Tätbefolkade områden kan bli föremål för angrepp i syfte att påverka befolkningens försvarsvilja.
- Vid ett fjärrangrepp är oskyddade och stationära mål mer troliga att utsättas för bekämpning.

4. Möjliga händelseutvecklingar och konsekvenser på samhället

Kapitlet redogör för möjliga händelseutvecklingar och konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner i fredstid och vid höjd beredskap. De möjliga händelseutvecklingarna är exempel som kan variera och kombineras på olika sätt. Samma gäller för de antaganden om konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner som presenteras – de utgör ett urval, där flera funktioner är ömsesidigt beroende av varandra. Dessa antaganden är avsedda att användas i totalförsvarsplaneringen av aktörer som behöver förstå, förbereda och planera utifrån beroenden till viktiga samhällsfunktioner.

4.1. Möjliga händelseutvecklingar

Sveriges totalförsvar är en del av Natos avskräckning och försvar. Det är en tyngdpunktsförskjutning för Sverige – från försvar av eget territorium till en aktiv del i Natos avskräckning. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande även i *fredstid* kan Sverige stärka det kollektiva försvaret och därmed Natos samlade avskräckning. Sverige har sålunda en tydligare roll i fred, syftande till att vi aldrig ska hamna i krig. Förmågan att genomföra storskaliga operationer i fred är en avgörande del i detta.

Händelseutvecklingar i fred

Mängden allierade förband baserade på svenskt territorium kan snabbt behöva öka samtidigt som omfattande förstärkning av förband till Finland och Baltikumområdet genomförs, i syfte att snabbt avskräcka Ryssland. Det värdlandsstöd som Sverige ska tillhandahålla kan påverka samhället genom bland annat undanträngningar på väg, järnväg, flygplatser, farleder och hamnar. De hybrida hoten mot Sverige och allierade, i enlighet med typsituation 1, kan komma att eskaleras och intensifieras i syfte att försvåra möjligheterna till basering och transiteringar i enlighet med typsituation 2, värdlandsstöd. Ryssland kan även genomföra angrepp och påverkansoperationer med syfte att påverka den svenska försvarsviljan. Behovet av underrättelser, lägesbilder och informationsdelning ökar till följd av Natos aktiviteter och det hot som alliansen utsätts för.

Försvarmaktens förmåga till avskräckning och förstärkning av Natos gemensamma säkerhet i grundberedskap⁴⁶ bygger i första hand på den kontinuerligt tjänstgörande personalen i stående förband. Förbanden kan till exempel användas för att genomföra värdlandsstöd till allierade, öva militära planer eller skydd av egna eller allierades skyddsvärden i och utanför svenskt

⁴⁶ Grundberedskap råder intill det att regeringen fattat beslut om höjd beredskap. ÖB *aktivering* kan göras i grundberedskap och innebär att krigsförband organiseras utan att regeringen har fattat beslut om höjd beredskap. ÖB *aktivering* syftar i första hand till att öka Försvarmaktens handlingsfrihet att genomföra operationer, men även till att genomföra forcerad förmågehöjning.

land- och sjöterritorium. Vid ett snabbt försämrat säkerhetsläge och då ett väpnat angrepp inte kan uteslutas kan överbefälhavaren beordra *Givakt*, vilket innebär aktivering av hela Försvarmakten. Även hemvärnssoldater kan kallas in enligt tjänstgöringsskyldighet. Syftet är att säkerställa att militära resurser snabbt ställs till förfogande för att kunna möta fortsatt eskalering. Vid höjd beredskap ska bland annat Försvarmakten krigsorganiseras (mobiliseras), i den omfattning som regeringen bestämmer, och kommuner och regioner ska övergå till krigsorganisation.⁴⁷ Om regeringen har fattat beslut om skärpt eller högsta beredskap är totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats skyldiga att fullfölja krigstjänstgöring. När det råder höjd beredskap får regeringen även föreskriva om allmän tjänsteplikt.⁴⁸

Handlingsfriheten vid högsta beredskap bygger på hela krigsorganisationen inklusive hemvärnsförbanden och det stöd från civila aktörer som utgår från ett mobiliserat totalförsvar, och kan utökas med stöd från allierade. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.⁴⁹ Försvarmakten kommer att prioritera myndighetens huvuduppgift: att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Möjlighet att lämna stöd till det civila försvaret kommer att vara mycket begränsat.

Händelseutvecklingar vid ett väpnat angrepp

Vid ett väpnat angrepp övergår Natos verksamhet från att verka avskräckande till försvar. Ett väpnat angrepp på Sverige och allierade utgörs av en kombination av flera typsituationer. Typsituation 1, hybrida hot, upphör inte vid ett väpnat angrepp utan förväntas fortgå som ett komplement till mer konventionell krigföring. Strävan att påverka den svenska befolkningens försvarsvilja genom olika typer av hybridangrepp och påverkansoperationer kommer sannolikt att öka i händelse av krig. Även typsituation 2, värdlandsstöd, ska kunna bedrivas under väpnat angrepp.

Ett ryskt militärt angrepp mot Baltikum och/eller Finland omfattande typsituation 6, förstärkning av alliansens norra flank, och typsituation 7, förstärkning av alliansen i Baltikumområdet, kan innebära att Sverige nyttjas för baseringar av allierade stridskrafter. Transiteringar av allierade förband som ska förstärka i Finland och Baltikum kommer i stora delar att gå över svenskt land- och sjöterritorium och inom våra havsområden. Därutöver kommer försörjningen (exempelvis av livsmedel, drivmedel, läkemedel m.m.) av såväl allierade förband som civila i Baltikum och Finland att gå genom Sverige, i enlighet med

⁴⁷ 11 och 12 §§ förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Se även bestämmelser om beredskapsläm, 13 – 15 §§.

⁴⁸ 6 kap. 1 och 2 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Tjänsteplikten innebär bland annat att anställda ska kvarstå i sin anställning och att frivilliga är skyldiga att tjänstgöra enligt sina avtal.

⁴⁹ 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

typsituation 2, värdlandsstöd. Sverige kommer samtidigt behöva ta emot skadade och ett stort antal människor på flykt från stridsdrabbade områden.

Även om Sverige i huvudsak är att betrakta som baserings- och transiteringsområde kan vi inte räkna med att undkomma bekämpning. Militär verksamhet, transiteringsvägar, försörjningsflöden och kritisk infrastruktur kommer att vara mål för ryska fjärrangrepp, såsom i typsituation 5, fjärrangrepp. Civila objekt som angrips kan exempelvis vara elnät, drivmedelsdepåer, telekommunikation, datorhallar, sjukhus, tätbefolkade områden, hamnar, flygplatser, broar och industrier. Fjärrangreppen kan, utöver materiella skador, leda till ett stort antal döda och skadade beroende på vilka mål och objekt som bekämpas. Alla delar av Sverige kommer inte vara lika drabbade av stridshandlingar. Aktörer inom vissa geografiska områden kommer därför behöva stödja aktörer i mer drabbade områden, i likhet med de stora skillnaderna mellan västra och östra Ukraina.

Rekrytering av nya soldater, reparationer och forcerad anskaffning av materiel eller infrastruktur kommer att vara viktigt för att upprätthålla försvarsansträngningarna under ett utdraget krig. Fortsatt produktion och innovationskraft tillsammans med våra allierade till stöd för det gemensamma försvaret kommer att krävas för att upprätthålla försvarsförmågan och slutligen vinna kriget.

Som ett variationsresonemang kan typsituation 4, anfall på Gotland, och typsituation 3, begränsat anfall mot norra Sverige, utgöra en del i ett väpnat angrepp mot Sverige. En luftlandsättning och landstigning av fientliga förband på Gotland genomförs sannolikt överraskande och i syfte att kontrollera delar av Östersjön och begränsa allierades handlingsfrihet i området. Ett begränsat anfall mot norra Sverige (luftlandsättnings- eller specialförband) kan i sin tur vara ett sätt för en motståndare att försvåra truppförflyttningar och logistikflöden mot Finland och Norge. Ett begränsat anfall mot andra delar av Sverige kan inte heller uteslutas.

Totalförsvaret behöver även beakta mindre troliga händelseutvecklingar med allvarliga konsekvenser. Detta inkluderar CBRN⁵⁰- stridsmedel, då användning av dessa inte kan uteslutas, varken i krig eller vid terrorattentat och andra kriminella handlingar med konsekvenser på liv, hälsa och miljö.⁵¹ Användning av kärnvapen skulle ge svåröverskådliga psykologiska, politiska och materiella konsekvenser samt många döda och skadade. Det är viktigt att fullfölja totalförsvarets uppgifter trots hot eller påverkan av dessa stridsmedel.

⁵⁰ Chemical, Biological, Radiological, Nuclear.

⁵¹ Utsläpp av toxiska ämnen kan ske genom avsiktlig bekämpning eller sabotage mot industrianläggningar och lager.

4.2. Konsekvenser på samhället

Konsekvenser på samhället i fredstid, exempelvis undanträngningseffekter avseende transporter och nyttjande av infrastruktur liksom svåra samhällsstörningar med påverkan på civil och militär verksamhet, behöver kunna hanteras av samhället utan beslut om höjd beredskap. Eftersom Nato övergår från avskräckning till försvar vid ett väpnat angrepp, behöver alla aktörer i samhället engageras i försvarsansträngningen. Tillgängliga resurser, såväl civila som militära, måste kunna nyttjas effektivt inom totalförsvaret och principer för prioriteringar av resurser måste kunna verkställas.

Fullmaktslagstiftningen innebär att en mängd olika författningar kan komma att tillämpas vid höjd beredskap (skärpt eller högsta beredskap).⁵² Detta får konsekvenser för samhället exempelvis genom att förnödenheter ransoneras och staten behöver ta i anspråk och förfoga över egendom eller tjänster (till exempel uttag av fordon). Innebörden kan bli inskränkningar i det dagliga livet för den enskilde genom exempelvis ransoneringsbeslut och förlust av egendom vars processer och konsekvenser behöver förberedas och hanteras av ansvarig aktör enligt tillämplig fullmaktslagstiftning. Fullmaktslagstiftningen kan även påverka förfarandet hos kommuner, förvaltningsmyndigheter och domstolar.⁵³ Regeringen kan exempelvis besluta att en myndighets ordinarie uppgifter inte ska göras, att de tas över av en annan myndighet eller att den som tjänstgör hos en myndighet ska tjänstgöra i en annan anställning eller uppdrag.⁵⁴

Nedan listas exempel på konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner utifrån typsituationerna och möjliga händelseutvecklingar.⁵⁵ Antagandena är på en övergripande nivå för att undvika sekretess. Mer precisa antaganden behöver tas fram av ansvarig aktör eller sektor.

Konsekvenserna vid höjd beredskap utgår från lärdomen att civil infrastruktur och civilbefolkningen i Ukraina inte är undantagna från ryska angrepp, trots deras ställning i internationell humanitär rätt. Konsekvensbeskrivningarna utgår även från lärdomen att civil personal i Ukraina har utgjort måltavlor.⁵⁶ Personal och verksamhet inom samhällsviktig verksamhet som exempelvis polis, räddningstjänst, sjukvård samt underhålls- och reparationspersonal kan utsättas för fientlig bekämpning. Civil nyckelpersonal kan komma att likvideras i hela samhället.⁵⁷

⁵² 13 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁵³ Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m..

⁵⁴ Se exempelvis förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten.

⁵⁵ Inom ramen för Myndigheten för civilt försvars uppdrag att tillhandahålla en nationell risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB) sammanställer Myndigheten för civilt försvar en lista över och gör bedömningar av konsekvenserna av särskilt allvarliga hot och risker. Denna kan användas som underlag för ytterligare möjliga konsekvenser för samhället. Se *Nationell risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB) 2025*. Publ. nr MSB2585 – april 2025.

⁵⁶ MSB (2024), *Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret*, MSB2318 - juni 2024.

⁵⁷ Regeringen, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030* (F62024/02054 (delvis)).

Stöd från det civila försvaret till militära förband, inkluderat allierade, påverkar i sin tur flertalet viktiga samhällsfunktioner eftersom förbanden behöver tillgång till sjukvård, drivmedel, mat och vatten, logi samt skydd och bevakning. Det kan även handla om stöd med transporter, försörjning av förnödenheter, tillgång till infrastruktur som exempelvis förrådsställning och lagring, mottagande vid svensk gräns, flygplatser och hamnar, bemanning av olika platser samt juridisk och administrativ hantering såsom tullfria transporter, skattebefrielser och avtal för tillgång till lokala tjänster.

Konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner

Konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner ska läsas som att konsekvenserna i fredstid även fortsätter vid höjd beredskap och ett väpnat angrepp. De viktiga samhällsfunktionerna är indelade utifrån i vilken beredskapssektor de har sin hemvist.⁵⁸

(F) betyder att konsekvenserna kan uppstå i fredstid (typsituation 1 och 2) och beslut om höjd beredskap har inte fattats.⁵⁹

(HB) betyder att Sverige har utsatts för väpnat angrepp, att regeringen har fattat beslut om höjd beredskap (högsta beredskap) och att samtliga typfall gäller (konsekvenserna under F kvarstår och HB tillkommer).

(F, HB) betyder att det inte görs en åtskillnad på konsekvenserna i fredstid och höjd beredskap i texten, men anta att graden på konsekvenser är allvarligare under höjd beredskap i tid och omfattning.

Sorteringen i **(F)** och **(HB)** är endast ett sätt att gestalta möjliga konsekvenser och ska inte läsas som en sanning.

Ekonomisk säkerhet:

- **(F, HB)** Det kan bli svårt att under en tid betala ut löner, ersättningar och förmåner som arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringar och pensioner samt olika former av finansiering från offentlig sektor till näringslivet, inklusive privata utförare, i välfärdssystemet samt genomföra kommunavräkning. Om utbetalningar försenas under ett flertal veckor påverkar det snabbt personer som har små marginaler.
- **(F, HB)** Verksamheten på de lokala statliga servicekontoren kan påverkas av olika händelser, med följd att verksamheten i vissa delar inte kan upprätthållas. Detta kan leda till att människor inte kan klara sitt uppehälle, att samverkansmyndigheter/staten inte kan nå ut med

⁵⁸ Funktionerna kan härledas från *Lista med de viktigaste samhällsfunktionerna – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*. MCF0018 – januari 2026.

⁵⁹ Storskaliga cyberangrepp är den vanligaste möjliga orsaken till nedgång i funktionalitet i samhällsviktig verksamhet i fredstid.

information till medborgarna, att servicekontoren inte kan stödja Försvarmakten som planerat eller att eventuella tillkommande uppdrag såsom hantering av befolkningsrörelser, kontanthantering eller ransoneringskort inte kan lösas.

- **(F, HB)** Avbrott eller störningar i myndigheters webbaserade självbetjäningstjänster kan ske, såsom registrering av sjukdom och vård av sjukt barn.
- **(HB)** Inbetalningar av olika skatter och avgifter till offentlig sektor kan nedgå, vilket innebär minskad inkomst för stat, region och kommun.

Elektroniska kommunikationer och post:

- **(F, HB)** Cyberangrepp och fysiska angrepp mot kommunikationsinfrastruktur, alternativt långvariga avbrott i försörjningsflöden, kan leda till långvariga lokala och regionala avbrott (dagar till veckor) och/eller kraftigt minskad funktionalitet i elektroniska kommunikationsnät och tjänster. Påverkansgraden hos leverantörer kan variera beroende på händelsens karaktär. Användare som har förberett mer robusta eller alternativa/redundanta kommunikationslösningar drabbas i lägre grad. Kraftig eller långvarig påverkan kan leda till behov av prioritering mellan samhällsviktiga verksamheter.
- **(F, HB)** Störningar i radiomiljön kan förekomma och ge sämre funktionalitet i avgränsade områden för exempelvis kommunikationsradio och mobilnät.
- **(F, HB)** Störningar och avbrott kan förväntas i rymdtjänster, såsom positionering (GNSS⁶⁰), tidgivning samt tal- och datakommunikation. **(HB)** Behovet av överblick av krigsdrabbade områden kan öka och ställa krav på tillgång till satellitbilder.
- **(F, HB)** Regionala avbrott och störningar i förmedling av brev- och paketförsändelser.

Energiförsörjning:

- **(F)** Cyberangrepp och sabotage mot energiinfrastruktur kan få betydande konsekvenser, exempelvis inom elförsörjningen med mer eller mindre omfattande elavbrott.
- **(HB)** Elavbrott kan ske lokalt, regionalt och nationellt och kan pågå i dagar, veckor eller månader. Verksamheter som har ett starkt beroende av el behöver se om sina egna behov för att kunna garantera fortsatt funktionalitet.

⁶⁰ Global Navigation Satellite System, är ett samlingsnamn för satellitbaserade system som ger positionering, navigation och tidsinformation.

- **(HB)** Långvarig energi- eller effektbrist kan leda till prioritering av elanvändning om åtgärden är möjlig, till exempel genom roterande fränkoppling (tillgång till el enstaka timmar per dygn) och/eller ransonering. Detta kan ske på lokal, regional eller nationell nivå beroende på orsak till brist. Vid en roterande fränkoppling behöver elanvändare planera för en flexibel elanvändning, till exempel hur man ska hantera tillgång till el endast enstaka timmar per dygn.
- **(HB)** Elleveranser kan inte garanteras genom en ö-drift.⁶¹ Lokal eller regional ö-drift är bara möjlig i områden där det finns lämplig elproduktion för detta ändamål och elnätet i övrigt klarar av att drifas i ett svagt nät. I en lokal eller regional ö-drift kommer det oftast att vara mycket hård prioritering av vilka som får el, och det kommer inte alltid vara möjligt med roterande fränkoppling.
- **(F, HB)** Tillgången på flytande drivmedel och bränslen kan bli kraftigt begränsad på grund av begränsad import samt avbrott i logistikkedjor. Det inbegriper bränsle till bland annat reservkraft och samhällsviktiga transporter.
- **(F, HB)** Dagliga störningar och långvariga avbrott i fjärrvärme- och kyla kan ske.

Finansiella tjänster:

- **(F)** Störningar i elektroniska betalningar, såsom löner, leverantörsbetalningar, kortbetalningar samt omedelbara betalningar (exempelvis Swish) förekommer. Även störningar i tillgången till kontanter förekommer. **(HB)** Återkommande och långvariga avbrott i hela landet (dagar, veckor eller månader).
- **(F)** Cyberangrepp mot finansiella företag eller deras underleverantörer kan leda till störningar i finansiella tjänster, eller ytterst till att finansiella tjänster inte kan nyttjas eller genomföras alls. Det kan till exempel handla om kreditgivning för likviditetshandling och investeringar, handel med finansiella instrument och tillgång till marknadsplatser, finansiell rådgivning, betalningslöften, samt inloggning till kundkonton (exempelvis internetbank). Samtidigt kan efterfrågan på vissa av tjänsterna öka. **(HB)** Utöver cyberangrepp kan sabotage och störningar i el- och telekommunikation bidra till återkommande och långvariga avbrott i tillgängligheten till finansiella tjänster.
- **(HB)** Otillbörlig informationspåverkan kan spä på allmän oro och riskera att påverka den finansiella stabiliteten.

⁶¹ Se svk.se för mer information om ö-drift.

- **(HB)** Försäkringsmarknaden kan påverkas kraftigt och efterfrågan på krigsförsäkringar förväntas öka.⁶²
- **(HB)** Ekonomin kan utsättas för en kraftig nedgång med större störningar för internationell handel och hög volatilitet på finansiella marknader. Råvaru- och energipriser stiger, liksom räntor. Samtidigt försvagas kronan, vilket leder till höjda importkostnader. Privat konsumtion förväntas falla kraftigt samtidigt som offentliga utgifter stiger till följd av ökade utgifter för krigsansträngningarna.
- **(HB)** Kostnaderna för refinansiering kan öka för samtliga aktörer i samhället, inklusive finansiella företag. För finansiella företag ökar kreditförlusterna och säkerställda tillgångar kan minska kraftigt i värde. Antalet företagskonkurser ökar. Ytterst kan den finansiella stabiliteten påverkas, inklusive förtroendet för enskilda finansiella aktörer eller för det finansiella systemet som helhet.

Försörjning av grunddata:

- **(F)** Tillgången till förvaltningsgemensamma grunddata såsom person- och adressinformation, företags- och organisationsinformation och geo-data kan nedgå samt att ärenden försenas. **(HB)** Långvariga avbrott (dagar, veckor eller månader). Exempelvis skulle rättskedjan samt hälsa, vård och omsorg påverkas negativt i avsaknad av personuppgifter. Tillgång till aktuell information om vägar, broar och annan infrastruktur påverkas negativt.

Hälsa, vård och omsorg:

- **(F)** Cyberangrepp riktade mot vård och omsorgsverksamheter kan påverka journalsystem, tillgång till läkemedel och medicintekniska produkter, trygghetslarm och andra nödvändiga system. Manuella reservrutiner och otillgängliga system kan påverka tillgängligheten till hälso- och sjukvård, tandvård och insatser inom socialtjänsten.
- **(HB)** På grund av ett kraftigt ökat inflöde av skadade och sjuka kommer hälso- och sjukvården att vara hårt belastad och beroende av landets samlade resurser. Resurser och patienter behöver omfördelas och vård behöver ransoneras. Viss vård behöver utföras i skyddade utrymmen till följd av angrepp mot sjukvårdsanläggningar.
- **(HB)** Ökad efterfrågan samt begränsningar i import och distribution leder efter en tid till brist på läkemedel, medicintekniska produkter och personlig skyddsutrustning.

⁶² Krigsförsäkringsnämnden har till uppgift att handlägga frågor om försäkring mot krigsrisker m.m. enligt 4 kap. lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

- **(HB)** Kraven på en fungerande äldreomsorg, stöd och service till vissa funktionshindrade samt socialtjänst ökar då grupper i behov av dessa tjänster är extra sårbara vid krig. Dessa tjänster är även väsentliga för en fungerande personalförsörjning av totalförsvaret.
- **(HB)** Ett ökat antal människor kan behöva insatser från socialtjänst eller kommunal hälso- och sjukvård på grund av till exempel befolkningsförflyttningar, ökad psykisk ohälsa och social utsatthet som leder till utnyttjande, våld i nära relationer och barn som far illa.

Industri, byggande och handel:

- **(F, HB)** Brist på motståndskraftiga och diversifierade leveranskedjor samt begränsad lagerhållning av kritiska insatsvaror inom industri, byggande och handel försvårar både sektorns egen verksamhet och stödet till andra viktiga samhällsfunktioner. Leveranskedjor behöver diversifieras, lager med omsättningsvaror och komponenter behöver etableras och säkerställas. Avtal behöver finnas för att säkerställa förmågor, personal, maskiner, utrustning, reservdelar och komponenter.
- **(F)** Cyberangrepp eller sabotage mot industriella styrsystem⁶³, logistikplattformar och betalningslösningar kan leda till driftstopp, produktionsbortfall och försörjningsproblem. **(HB)** Bortfall av el, bränsle eller insatsvaror kan kraftigt begränsa industriell produktion, försörjning av viktiga varor och byggverksamhet.
- **(HB)** Bygg- och reparationskapacitet behöver snabbt kunna mobiliseras för uppbyggnad och reparation av infrastruktur, men resurser kan vara otillräckliga eller otillgängliga.

Livsmedel och dricksvatten:

- **(F)** Cyberangrepp och sabotage kan orsaka svårigheter att upprätthålla en basförsörjning kopplat till primärproduktionen, livsmedelsindustrin och livsmedelsdistributionen samt ge en brist på insatsvaror. **(HB)** Efter en tid kan begränsningar i tillgången på livsmedel uppstå på grund av begränsad import av livsmedel, råvaror och insatsvaror, vilket leder till störningar i primärproduktion, livsmedelstillverkning och distribution av livsmedel.
- **(F)** Dricksvattenförsörjningen kan utsättas för cyberangrepp eller sabotage, vilket skapar störningar och avbrott. Nödvändigheten att koka dricksvattnet för att undvika hälsorisker kan öka vilket även påverkar produktionen inom livsmedelsindustrin. **(HB)** Dagliga störningar och långvariga avbrott kan ske.

⁶³ Industriella informations- och styrsystem (ICS) är IT-baserade system som används för att styra och övervaka fysiska processer och system i realtid. Många samhällsviktiga verksamheter, exempelvis dricksvattenproduktion och eldistribution, är beroende av den här typen av system. Se mer information på mcf.se.

- **(F, HB)** Primärproduktionen får beroende på inriktning (djur eller växtodling) störningar i verksamheterna utifrån datasystem hos maskiner och fordon, digitala system för utfordring, mjölkning, ventilation, övervakning m.m. Detta sammantaget ökar risken för djurhälsostörningar, djurskyddsproblematik och osäkra livsmedel samt en ökad belastning på samt tekniska problem för djurhälsovården.
- **(F, HB)** En ökad frekvens av djurhälsostörningar kan leda till utbrott av smitta bland djur och människor (zoonoser) och/eller i livsmedel, inklusive dricksvatten, vilket leder till ökad belastning på myndigheter i livsmedelskedjan.
- **(F, HB)** Avbrott i avfallshanteringen kan ske, vilket ökar risken för smittspridning samt negativ påverkan på miljön och energiförsörjningen (fjärrvärme och el). Avbrott i avledning respektive rening av avloppsvatten kan öka risken för smittspridning, sanitära problem hos verksamheter och enskilda samt negativ påverkan på miljön och förorening av dricksvattentäkter.
- **(F, HB)** Måltidsverksamhet kan få svårt att upprätthålla sin verksamhet på grund av avbrott i el, vatten och värmeförsörjning.

Ordning och säkerhet:

- **(F, HB)** Existerande motsättningar i samhället som segregation, brottslighet eller en ökad polarisering kan underblåsas av motståndaren i syfte att skapa protestaktioner eller våldsamma upplopp för att skapa oro i samhället och belasta samhällets institutioner.
- **(F, HB)** Antalet drönarincidenter kan öka gällande olovliga syften som underrättelseinhämtning, telekrig/störning, distraktion eller sabotage.
- **(F, HB)** Närvaro av utländska förband som är stationerade i eller transiteras genom Sverige kan kräva kommunikation och kontroll av efterlevnad av svensk lag.⁶⁴
- **(F, HB)** Attacker eller sabotage mot personal och anläggningar inom samhällsviktig verksamhet kan ske och behovet av skydd och bevakning ökar. Begränsade personalresurser leder till prioriteringar i detta skydd.
- **(HB)** Belastningen på rättskedjan av arrestverksamhet, utredningsverksamhet, dömande verksamhet, anstalter och häkten kan påverkas. Rättsärenden kan försenas och andra typer av brott kan uppstå, där ärenden som krigsbrott, lydnadsbrott eller avvikelser från tjänstgöring kan bli vanligare. I områden med fientlig trupp kan krigsförbrytelser, såsom tortyr och sexuellt våld, förekomma.⁶⁵

⁶⁴ I enlighet med Status of Forces Agreement (Sofa) samt Defence Cooperation Agreement (DCA).

⁶⁵ Se till exempel MSB (2024), *Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret*, MSB2318 - juni 2024.

- **(HB)** Människor på flykt ställer krav på det offentligas förmåga att omhänderta och säkerställa identitet på människor i okontrollerade befolkningsrörelser och storskaliga gränsöverskridande utrymningar, för att skydda civilbefolkningen och säkerställa att den militära förmågan inte påverkas negativt.⁶⁶
- **(F)** Inre gränskontroller kan behöva upprättas till följd av stora befolkningsrörelser. Gränsövervakning kan utmanas genom infiltration, organiserad migration (fiktiva asylsökningar eller medborgarskap via falska identiteter) samt medvetet skapade flyktingströmmar som pressar kontroll, skydd och övervakning av Sveriges gräns. **(HB)** Verksamheterna som syftar till kontroll, skydd och övervakning av Sveriges gränser kan få förändrade uppgifter när militära rörelser ska förenklas samtidigt som lagstiftning kring gränsövervakning⁶⁷ träder i kraft.

Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen:

- **(F, HB)** Cyberangrepp kan försämra förmågan till utlarmning samt förmågan till att leda och genomföra räddningsinsatser. Störningar i GNSS⁶⁸ kan påverka såväl flyg- och sjöräddningstjänst som kommunal och övrig statlig räddningstjänst. Vid avsaknad av position kan larmkedjan ta längre tid, vilket försenar räddningsinsatser.
- **(HB)** Människor kan behöva söka skydd i skyddsrum och andra skyddade platser till följd av motståndarens bekämpning. Områden påverkade av strider och bekämpning kan behöva utrymmas och människor inkvarteras. Utrymning kan även ske spontant. Barn, sjuka, äldre och människor med funktionsnedsättning kan behöva hjälp att förflytta sig samt ta sig till skyddsrum.
- **(HB)** Många människor kan vara på flykt. Det kan röra sig både om svenska och utländska medborgare, framförallt från näraliggande länder som Finland och de baltiska länderna. Kvinnor och barn kan antas vara i majoritet och hänsyn behöver tas till särskilt sårbara grupper.
- **(HB)** Motståndaren kan nyttja en uttrötningstaktik med exempelvis fjärbekämpning under natten. Detta gör att utomhusvarningssystemet ständigt ljuder, vilket påverkar människors nattsömn och psykiska hälsa.
- **(HB)** Räddningstjänsten kan behöva genomföra insatser som inbegriper att hantera o-exploderad ammunition och minor. CBRN-stridsmedel kan inte uteslutas, liksom spridning av radioaktivitet till följd av kärnvapen eller skadade kärnkraftverk. Förstörelse av infrastruktur där det finns farliga ämnen, inklusive kemisk industri, kan leda till spridning av

⁶⁶ Se sista punkten under ordning och säkerhet.

⁶⁷ Se lagen (1979:1088) och förordningen (1979:1091) om gränsövervakningen i krig m.m.

⁶⁸ Global Navigation Satellite System.

olja, oljeprodukter, explosivämnesrester och metaller i mark och vatten, med skador på människor och miljö.

- **(HB)** Räddningsinsatser behöver prioritera betydligt hårdare än i fredstid och utifrån totalförsvarsnytta. Räddningsresurser med både bas- och specialiserad förmåga kan behöva flyttas över landet för både avlösning och för att lösa specialiserade uppgifter. Svenska räddningsresurser kan behöva användas för att stödja räddningsinsatser i exempelvis Finland.

Transporter:

- **(F, HB)** Hybridattacker kan ge stora störningar i samtliga transportslag.
- **(F, HB)** Världlandsstöd kan ge undanträngningseffekter som medför störningar eller avbrott i olika trafikslag. Detta leder till behov av prioritering.
- **(F, HB)** Störningar i olika försörjningskedjor av exempelvis el och drivmedel påverkar möjligheten att tillhandahålla transporter inom samtliga trafikslag.
- **(HB)** Viktig transportinfrastruktur kan bekämpas och slås ut, med potentiellt kraftigt förlängda transporttider.
- **(HB)** Hotbild i luftrum och till sjöss kan begränsa civila transporter. Civil luftfart kan upphöra helt, med undantag för enskilda prioriterade samhällsviktiga transporter.

Utrikeshandel:

- **(F, HB)** Störningar kan ske i Sveriges handel eller globalt beroende på krisen eller krigets omfattning. Det kan påverka import av exempelvis insatsvaror som kemikalier, metaller och elektronik.
- **(HB)** Sveriges och grannländers försörjning samt vår export av kritiska varor och tjänster påverkas. För att upprätthålla handel kan transportvägar in och ut ur Sverige och Norden behöva ställas om. Individens mobilitet över nationsgränser hämmas, vilket kan begränsa leveranser av tjänster och tillgång till arbetskraft.
- **(F, HB)** Militära transporter kan medföra prioritering eller omdirigering av transporter med störningar i handeln som följd.

Demokrati och beredskap:

- **(F)** Tillgången till informations- och ledningssystem kan störas eller slås ut. **(HB)** Förmågan till ledning och samverkan och möjligheterna för aktörerna inom totalförsvaret att kommunicera med varandra kan kraftigt försvåras eller utebli.

- **(F, HB)** Otillbörlig informationspåverkan såsom desinformation och vilseledning från främmande makt kan öka, vilket försvårar beslutsfattande, polariserar grupper samt skapar misstro och skepsis mot rekommendationer, råd och inriktning från det offentliga. Allmänheten försätts eventuellt i fara av att de inte hörsammar offentliga institutioner eller myndigheters rekommendationer, samtidigt som demokratins funktionssätt och legitimitet försvagas.
- **(F, HB)** Otillbörlig informationspåverkan kan innebära betydande samhällsekonomiska kostnader då offentliga institutioner måste omdirigera personalresurser till att hantera kommunikation och bemöta desinformationen. Det kan även bli ekonomiskt kostsamt om det krävs omfattande insatser för att återuppbygga förtroendet och för att hantera negativ publicitet och kritik.
- **(F)** Störningar och avbrott i produktion och distribution av nyheter samt information till allmänheten kan ske. **(HB)** Dagliga störningar och avbrott.
- **(HB)** *Nationell* större inskränkning av flera grundläggande fri- och rättigheter kan ske, då lagstiftning vid höjd beredskap ger möjlighet till inskränkning av bland annat individens rörelsefrihet, yttrandefrihet, näringsfrihet, egendomsskydd med mera för att stärka Sveriges möjligheter att försvara sig. *Regional* enskild inskränkning av fri- och rättigheter inom befintlig lagstiftning kan ske, såsom tillfälligt tillträdesförbud till eller utrymning av ett geografiskt område.
- **(HB)** Kulturarv kan angripas, både som direkta måltavlor och till följd av sekundära skador. Genom att förstöra kulturella platser, byggnader eller föremål vill angriparen bryta ner motståndets moral, radera minnet av en kultur och markera dominans.
- **(HB)** Personal kan ha svårt att ta sig till arbetet och några uteblir, inklusive pliktpersonal. Personalbrist kan uppstå inom olika verksamheter när arbetskraft kallas in till andra uppgifter inom totalförsvaret.
- **(HB)** Det kan finnas ett behov att koordinera och omhänderta tillströmning av spontanfrivilliga privatpersoner eller olika typer av organisationer och företag som vill stödja krigsinsatsen samt hjälpa drabbade och nödställda.
- **(HB)** Internationell civil och humanitär hjälp kan begäras och inkomma om Sveriges resurser inte räcker till. Denna hjälp efterfrågas i regel på nationell nivå och distribueras till lokal nivå.
- **(HB)** Belastningen avseende hanteringen av avlidna, inklusive begravningsverksamhet med tillhörande själavård, kan öka kraftigt.

Förskola, utbildning och forskning:

- **(HB)** Behov av barnomsorg under längre perioder och på natten kan öka kraftigt.
- **(HB)** Utbildnings- och forskningsverksamhet kan behöva anpassas och bedrivs på distans eller periodvis bedrivs i utrymmen som ger fysiskt skydd från angrepp.
- **(HB)** Befolkningsförflyttningar kan innebära att vissa förskolor och skolor får ett kraftigt ökat antal elever medan andra får ett kraftigt minskat antal.

Viktiga punkter

- Sverige kan såväl i fred som höjd beredskap och krig snabbt behöva transitera stora mängder allierade förband vilket kan generera undanträngningar på väg, järnväg, flygplatser, farleder och hamnar.
- Det civila försvaret behöver kunna stödja både svenska och allierade militära förband med exempelvis sjukvård, drivmedel, logi, transporter och infrastruktur.
- De hybrida hoten kan eskalera och intensifieras i fred och krig med syfte att störa samhällets funktionalitet, påverka den svenska försvarsviljan och försvåra genomförandet av värdlandsstöd.
- Alla delar av Sverige kommer inte vara lika drabbade av stridshandlingar. Aktörer inom vissa geografiska områden behöver kunna stödja aktörer i mer drabbade områden.
- Verksamheter som har ett beroende till el, drivmedel, elektroniska kommunikationsnät, transporter och andra flöden – i vilka avbrott kan uppstå enligt beskrivna konsekvenser – behöver se om sina egna behov för att kunna garantera fortsatt funktionalitet.
- Totalförsvaret behöver beakta mindre troliga händelseutvecklingar som inkluderar CBRN-stridsmedel då användning av dessa inte kan uteslutas.

5. Slutsatser

Det är strategiskt avgörande att Sverige är motståndskraftigt redan i fredstid och därigenom stärker Natos avskräckningsförmåga, ytterst syftandes till att undvika en eskalering till krig. Alla aktörer inom totalförsvaret har ansvar för att bygga Sveriges och våra allierades beredskap ännu starkare. Med utgångspunkt i det här dokumentet behöver du som aktör inom totalförsvaret analysera vad innehållet betyder för dig och din verksamhet och utifrån det genomföra planering och vidta åtgärder. Ett sådant arbete behöver ledas, initieras och genomföras av varje ansvarig aktör i totalförsvaret – syftandes till att snabbt höja förmågan inom totalförsvaret, verka avskräckande och att nå det övergripande målet för totalförsvaret.

I en eskalerad situation är det avgörande att det svenska totalförsvaret agerar beslutsamt för att möta de hot som nationen ställs inför. Vid höjd beredskap och ytterst krig bör verksamheterna inom det civila försvaret i varje situation fokuseras på att stödja det militära försvaret, inklusive allierade förband, på det sätt som är mest ändamålsenligt för att stödja totalförsvarets samlade krigsinsats. Samtidigt måste samhällsviktig verksamhet upprätthållas och befolkningen skyddas.

Alla aktörer ska – enskilt och i samverkan – kunna upprätthålla viktiga samhällsfunktionerna under mycket ansträngda förhållanden i *minst två veckor* med främst egna resurser, till exempel under den inledande fasen av ett krig. Det innebär att kunna fortsätta sin verksamhet på en tillräcklig nivå trots svåra förhållanden med bristfällig information och kraftigt ansträngda försörjningskedjor.

För att kunna upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och stödja det militära försvaret vid ansträngda förhållanden, krigsfara eller krig så behöver det finnas en grundläggande förmåga och motståndskraft hos alla aktörer i totalförsvaret. Stödmaterial för detta finns på ansvariga myndigheters hemsidor, däribland Försvarmakten och Myndigheten för civilt försvar.⁶⁹ Vidare ger *Planeringsinriktningen för krisberedskap och civilt försvar* ett stöd och ytterligare inriktning för civila aktörer i detta arbete. Utöver grundläggande förmågor, sammanfattar Försvarmakten och Myndigheten för civilt försvar ett flertal särskilt viktiga slutsatser⁷⁰ för de tre områden där skillnader föreligger sedan *Handlingskraft* fastställdes 2021.

⁶⁹ Se exempelvis Försvarmakten och MSB (2023), *Krigets krav – en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, appendix: *Förmågor och indikatorer per analysområde*, FM2021-17683:6 och MSB 2022-08173-31. MSBFS 2025:4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap, kan även andra aktörer använda sig av i sitt arbete. Försvarmakten (2025), *Skyddsvärden för försvaret av Sverige*, <https://www.forsvarsmakten.se/contentassets/546bbe13064a4c739e1cbc4b5e4571f7/skyddsvarden-for-forsvaret-av-sverige.pdf>

⁷⁰ Punkter kan beröra mer än ett område.

5.1. Sverige som allierad

Totalförsvaret behöver anpassas till de krav som ställs på Sverige som allierad i Nato och särskild vikt läggas på att omhänderta Natos krav och åtgärder som snabbt ger störst effekt och ökad förmåga för totalförsvaret. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, *inom* och *utom* landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som allierad i Nato. Sverige stärker alliansen genom både militär förmåga och civila beredskapsinsatser, med särskilt fokus på Natos norra och östra flank – från Norge till Baltikum.⁷¹

- Du som har en roll i att tillhandahålla världlandsstöd behöver säkerställa din förmåga.⁷² Övriga behöver upprätthålla samhällsviktig verksamhet och vara beredda att stödja övriga aktörer. Världlandsstöd är ett åtagande som behöver kunna genomföras i olika former såväl i fred som i höjd beredskap.
- Ta initiativ till samplanering med civila och militära aktörer utifrån din organisations ansvar. Om det är relevant så bör samverkan med allierade grannländer eller annan internationell samverkan också genomföras. Vid överraskande kriser eller väpnat angrepp underlättas hanteringen genom ömsesidig kunskap om varandras organisationer och arbetsätt.
- Utbilda, öva och träna din organisations roll inom totalförsvaret regelbundet.⁷³ Inkludera vid behov ett Nato-perspektiv för att tillsammans utveckla och pröva planer som allierad.
- Säkerställ din förmåga att kunna hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och delta i säkerhetskänslig verksamhet utifrån de krav som framgår av säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskydds-förordningen (2021:955). Berörda aktörer behöver även kunna hantera Natosekretess.

5.2. Lärdomar från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina

Kriget i Ukraina ser annorlunda ut för varje år som går och utvecklingen i krigföringen går snabbt. Ryssland och Ukraina utvecklar ständigt medel och motmedel i sin krigföring där civil och militär teknik samverkar. Offentlig verksamhet måste fungera för att befolkningens förtroende för statsapparaten ska upprätthållas och för att försvarsviljan inte ska påverkas negativt.⁷⁴

⁷¹ Ett exempel är gemensamma civil-militära insatser för att öka säkerheten på Östersjön, vilket leds av Joint Expeditionary Force (JEF) eller Nato.

⁷² Den som har en roll i världlandsstödet delges detta via Försvarsmaktens operationsplanering.

⁷³ Metodstöd för övningar finns bland annat på Myndigheten för civilt försvars hemsida, mcf.se.

⁷⁴ Försvarsmakten (2024), *Fördjupade lärdomar och erfarenheter från kriget i Ukraina*, FM2023-2379:18 och FM2023-2379:9. MSB (2024), *Erfarenheter från Ukraina – lärdomar för det civila försvaret*, MSB2318 - juni 2024.

- Var beredd att ompröva och anpassa din organisations arbetssätt efter de omständigheter som råder.⁷⁵ Vid ett hastigt försämrat säkerhetsläge är det viktigt att agera snabbt, handlingskraftigt och proaktivt. Det är bättre att fatta beslut och genomföra åtgärder och sedan backa om läget tillåter, än att göra för lite.
- Nyttja styrkan och förmågan hos befolkningen och tillvarata den potential hos befolkningen som en stark försvarsvilja medför. Öka till exempel förmåga att kunna omhänderta och analysera information från befolkningen, för att kunna nå ut med korrekt och samordnad information till densamma.
- Ta initiativ till kunskapsutbyte och samplanering med näringslivet (exempelvis försvarsindustrin, tekniksektorn och kunskapsintensiva företag) för att stärka innovationskraft och förmåga att hantera snabba förändringar i hotmiljön.
- Prioritera åtgärder som ökar reparationsberedskap och ökad redundans. Förmågan att återställa totalförsvarsviktig verksamhet är avgörande och det är nödvändigt med en god förmåga att skyndsamt kunna reparera men även att bygga och anlägga ny militär och civil infrastruktur.
- Utveckla förmågan att, inom egen verksamhet, identifiera och hantera antagonistiska åtgärder och hybridangrepp. Öka förståelsen för hot inom cyberdomänen och förmågan att hantera cyberhot. Cybersäkerhet och informationssäkerhet behöver kunna upprätthållas i alla konflikt- och beredskapsnivåer och hanteras på alla ledningsnivåer, även inom näringslivet och hos privata aktörer. En hög cybersäkerhetsnivå i samhället bidrar till en robust bas för det civila försvaret och till ett effektivt cyberförsvar.
- Öka kunskapen om och vidta åtgärder för att kunna fullfölja verksamheten trots hot om eller användning av CBRN-stridsmedel. Kemiska stridsmedel används av Ryssland i Ukraina och ytterligare eskalering i nyttjandet av CBRN-stridsmedel kan inte uteslutas.⁷⁶

⁷⁵ Det finns särskilda regler i regeringsformen och i ett flertal andra författningar som syftar till att förenkla beslutsfattande i krig och till att underlätta omställningen av samhället från fredstida behov till försvar av landet. *Administrativ beredskap* är samlingsbegreppet för dessa författningar. Det består av *författningsberedskap*, som utgörs av författningar för att planlägga och reglera samhällets omställning från fred till krig och för att säkerställa att samhället fungerar även i krig, och *organisationsberedskap*, som är bestämmelser om myndigheters uppgifter och organisation i krig eller vid krigsfara samt vid planeringen i fredstid.

⁷⁶ Se exempelvis Sveriges CBRNE-strategi: *CBRNE-strategi – För en starkt beredskap*. MSB2197 – 2023.

5.3. En utvecklad nationell struktur för krisberedskap och civilt försvar

Strukturen medför bättre förutsättningar för en samordnad totalförvarsplanering. Den säkerhetspolitiska situationen kräver att beslutsfattare i såväl offentlig som privat verksamhet redan i fredstid etablerar en kultur och ett förhållningssätt som innebär att större hänsyn än idag tas till de konsekvenser som ett krig kan medföra. I planeringsarbetet behöver åtgärder vidtas här och nu, med särskild vikt vid åtgärder som snabbt ger ökad effekt och förmåga, men också åtgärder som krävs för att nå effekt på längre sikt. Förbered och planera i flera tidsperspektiv samtidigt – för såväl nyttjande av befintliga resurser som för utveckling av förmågor. Planerna får inte stå i vägen för verkligheten och behöver kontinuerligt granskas, revideras och aktualiseras för att vara uppdaterade och relevanta.

- Förbered och planera för att den samhällsviktiga verksamhet som din organisation ansvarar för, i största möjliga mån kan upprätthållas med kraftigt begränsad tillgång till externa beroenden. Samtliga aktörer behöver genomföra den beredskapsplanering som krävs för att enskilt och under mycket ansträngda förhållanden kunna upprätthålla den verksamhet som är nödvändig.
- Genomför försörjningsanalyser, upphandlingar och teckna avtal med och inom näringslivet. Beroende på avtalets innehåll kan det komma att inkludera ekonomisk ersättning för exempelvis lagerhållning, att upprätthålla produktionskapacitet eller att tillhandahålla en tjänst. Sådana förberedelser ger grundläggande förutsättningar för en robust försörjningsberedskap.
- Förbered ditt företag för att kunna ställa om vid försämrat säkerhetsläge, exempelvis avseende diversifierad import, förmåga till inhemsk produktion och omställning av produktion samt tillgång till lagerhållna insatsvaror och andra varor.
- Omhänderta totalförsvarets behov i samhällsplaneringen⁷⁷ och utifrån att Sverige är allierad i Nato. Detta behöver göras så tidigt som möjligt i förberedelser och planering – i syfte att stärka samhällets robusthet och minimera framtida kostnader. Verksamhet av vikt för totalförsvaret behöver bli ett centralt perspektiv i utvecklingen av samhället eller när avvägningar görs mellan olika samhällsintressen. Beakta även hot mot kritisk infrastruktur i planering och förberedelser av berörd verksamhet, inklusive i svenskt havsområde⁷⁸.

⁷⁷ Se exempelvis MSB (2024), *Totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen*, MSB2370 och Försvarmakten, *Rikssintressen för totalförsvarets militära del*, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-samhället/samhallsplanering/riksintressen/>

⁷⁸ Sveriges territorialhav och maritima zoner (angränsande och ekonomisk zon), enligt lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.