

# Skärpt läge – aktuell lägesbild i totalförsvaret och omvärlden

Försvarsberedningens delrapport juni 2026

**Ds 2026:12**



**Regeringskansliet**  
Försvarsdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1563-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-1564-8 (pdf)

ISSN 0284-6012

# Missiv

REGERINGSKANSLIET  
Försvarsdepartementet  
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för  
Försvarsdepartementet Pål  
Jonson

## **Skärpt läge - aktuell lägesbild i totalförsvaret och omvärlden Försvarsberedningens delrapport juni 2026**

Den 4 februari 2026 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Jonson, att följande ska gälla för Försvarsberedningens fortsatta arbete:

Försvarsberedningen ska:

- uppdatera den tidigare säkerhetspolitiska redogörelsen i totalförvarsbeslutet 2024 och beskriva viktigare förändringar i den säkerhetspolitiska utvecklingen för Sverige.
- följa upp genomförandet av totalförvarsbeslut 2024, inklusive hanteringen av de förpliktelser som följer av Natomedlemskapet och det kollektiva försvaret, med beaktande av de medel som tillförts genom efterföljande ekonomiska propositioner samt relevanta underlag från berörda myndigheter, inklusive Försvarmaktens redovisning den 24 november 2025,

- identifiera och lämna förslag om hur hinder för den militära krigsorganisationens tillväxt kan undanröjas,
- följa upp genomförandet av satsningar avseende de 50 miljarder kronor som, i enlighet med den överenskommelse mellan riksdagens partier som träffades den 19 juni 2025, får användas för investeringar i fysisk infrastruktur och lagerhållning av livsmedel, läkemedel och drivmedel som en del av det civila försvaret.
- bedöma behovet av olika typer av skydd av samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur mot till exempel hot från luften.  
Försvarsberedningens rapport ska redovisas senast den 20 november 2026.

Försvarsberedningen ska i arbetet ta del av och utgå från de krav som Natomedlemskapet och det kollektiva försvaret ställer på Sverige, däribland fastställda kvantitativa och kvalitativa förmågemål (*Capability Target 2025*) med tillhörande prioriteringar samt pågående arbete med reviderad politisk vägledning (*Political Guidance 2027*) samt hur Sverige tillämpar överenskomna definitioner och styrning i Nato för rapportering av försvarsutgifter.

Försvarsberedningen ska vidare i sitt arbete väga in Försvarsmaktens redovisning den 24 november 2025, Försvarsmaktens, Myndigheten för civilt försvar och i berörda delar andra myndigheters underlag inklusive årsredovisning för 2025 samt därutöver kommande underlag i anknytande frågor, inkluderande fortsatta lärdomar från Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Försvarsberedningen ska samverka med ansvariga företrädare för relevanta utredningar och processer.

Vid sitt sammanträde den 18 februari 2026 beslutade Försvarsberedningen att lämna en delrapport.

Försvarsberedningens slutrapport ska redovisas senast den 20 november 2026. För beredningens förslag i slutrapporten kommer de beskrivningar, slutsatser och förslag som lämnas i denna delrapport att utgöra en grund. Med anledning av pågående amerikanska omprioriteringar av militära resurser och de konsekvenser detta får för Europa och Nato samt arbetet inom alliansen med kommande politisk vägledning (PG27) avser Försvarsberedningen dock återkomma till sammanhängande frågor i slutrapporten. Samtidigt kommer beredningen att arbeta vidare med de uppgifter som framkommer av anvisningar och som bland annat syftar till att lämna förslag när det gäller hanteringen av de förpliktelser som följer av Natomedlemskapet och det kollektiva

försvaret, med beaktande av de medel som tillförts genom efterföljande ekonomiska propositioner. Med anledning av de frågor som återstår att behandla och den begränsade tid som bedöms stå till förfogande hösten 2026 anhåller Försvarsberedningen om att få förlängd tid för sitt arbete och redovisa sin slutrapport under våren 2027.

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Jörgen Berglund (M) som ordförande. Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Morgan Johansson (S), riksdagsledamoten Peter Hultqvist (S), riksdagsledamoten Matheus Enholm (SD), riksdagsledamoten Per Söderlund (SD), riksdagsledamoten Ann-Sofie Alm (M), riksdagsledamoten Mikael Larsson (C), riksdagsledamoten Hanna Gunnarsson (V), riksdagsledamoten Mikael Oscarsson (KD), riksdagsledamoten Ulf Holm (MP) till och med den 10 maj 2026, riksdagsledamoten Emma Berginger (MP) från och med den 10 maj 2026 och riksdagsledamoten Gulan Avci (L).

Sakkunniga i Försvarsberedningen har varit departementsrådet Johan Raeder, kanslirådet Lisa Sundström, departementsrådet Ditte Egnell, ämnesrådet Ola Hedin och kanslirådet Elin Lewold. Experter i Försvarsberedningen har varit kanslirådet Elisabeth Terenius, departementsrådet Johan Hjelm, kanslirådet Cecilia Palme, översten Carl Bergqvist, översten Magnus Frykvall, militärrådgivaren Fredrik Norrby och chefsjuristen Anna Asp.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av departementsrådet Tommy Åkesson som huvudsekreterare med kanslirådet Karin Anderman, kanslirådet Karolina Lemoine och ämnessakkunnige Maria Björkman som sekreterare.

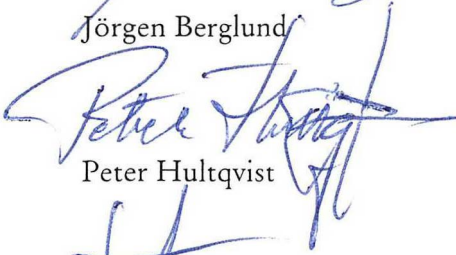
Försvarsberedningens arbete bygger på underlag från flera olika källor. Bland annat har Försvarsberedningen fått särskilda föredragningar av experter, analytiker och forskare samt från företrädare från Regeringskansliet och myndigheter.

Försvarsberedningens ledamöter är eniga om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamöterna Morgan Johansson (S), Peter Hultqvist (S), Mikael Larsson (C), Hanna Gunnarsson (V) och Emma Berginger (MP) anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas delrapporten och återfinns i bilagorna 1, 2, 3, och 4.

Stockholm den 12 juni 2026



Jörgen Berglund



Peter Hultqvist



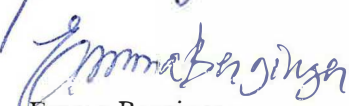
Matheus Enholm



Ann-Sofie Alm



Hanna Gunnarsson



Emma Berginger



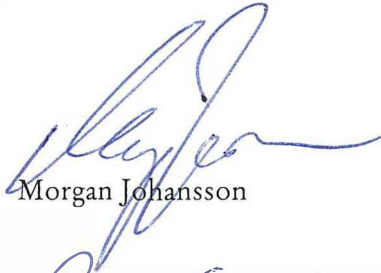
Tommy Åkesson



Karin Anderman



Maria Björkman



Morgan Johansson



Per Söderlund



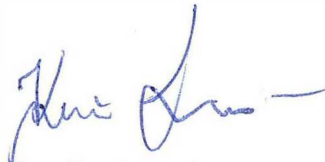
Mikael Larsson



Mikael Oscarsson



Gulan Avci



Karolina Lemoine

# Innehåll

<b>Missiv.....</b>	<b>1</b>
<b>Innehåll .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Uppdatering av det säkerhetspolitiska läget.....</b>	<b>9</b>
1.1 Sveriges närområde .....	17
1.2 Ryssland.....	22
1.3 Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina .....	24
1.4 Europas globala aktörskap och EU-samarbetet.....	28
1.5 Det amerikanska engagemanget i Europa .....	31
1.6 Det militärstrategiska läget .....	35
<b>2 Natomedlemskapet.....</b>	<b>39</b>
2.1 Natos avskräckning och försvar.....	43
2.2 Natos förmågeplanering.....	48
2.3 Natos arbete med motståndskraft och civil beredskap .....	52
2.4 Sveriges integrering i Nato .....	53
<b>3 Totalförsvaret .....</b>	<b>57</b>
3.1 Försvarsbeslutet .....	59
3.2 Överenskommelsen om totalförsvaret juni 2025.....	61
3.3 Beredskapskrav.....	62

<b>4</b>	<b>Det civila försvaret .....</b>	<b>67</b>
4.1	Utvecklingen av det civila försvaret .....	70
4.2	Styrning och uppföljning av det civila försvaret .....	74
4.3	Ledningsstruktur och organisation .....	77
4.3.1	En utvecklad beredskapsstruktur .....	79
4.3.2	Ledningsstödsystem och delning av information.....	83
4.3.3	Kommuner och regioner .....	83
4.3.4	Planerings- och samordningsansvar inom viktiga samhällsfunktioner .....	84
4.4	Personalförsörjning .....	84
4.4.1	Frivilliga försvarsorganisationer.....	86
4.4.2	Civilplikt.....	87
4.4.3	Polisiär förstärkningsresurs och bevakning.....	88
4.5	Försörjningsberedskap .....	90
4.5.1	Ansvar och strukturer.....	92
4.5.2	Privat-offentlig samverkan .....	93
4.5.3	Samarbete över gränser .....	97
4.5.4	Krigsförsäkringsnämnden.....	98
4.6	Byggnads- och reparationsberedskap .....	99
4.7	Skydda civilbefolkningen .....	100
4.8	Psykologiskt försvar och försvarsvilja.....	102
4.9	Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.....	104
4.9.1	Överenskommelsen om totalförsvaret juni 2025.....	105
4.9.2	Utveckling inom beredskapssektorer .....	107
<b>5</b>	<b>Det militära försvaret.....</b>	<b>115</b>
5.1	Natomedlemskapets påverkan på krigsorganisationen .....	119
5.2	Rapportering av försvarsutgifter till Nato .....	120
5.3	Krigsförbanden i centrum .....	122
5.4	Nuläge och status på krigsorganisationen .....	123

5.4.1	Ledning.....	125
5.4.2	Logistik .....	128
5.4.3	Armén.....	130
5.4.4	Marinen .....	132
5.4.5	Flygvapnet.....	133
5.4.6	Specialförbanden.....	135
5.4.7	Cyberförsvar .....	135
5.4.8	Rymden .....	136
5.4.9	Hemvärnet .....	137
5.5	Frivilliga försvarsorganisationer.....	137
5.6	Personalförsörjning .....	138
<b>6</b>	<b>Hinder för tillväxt .....</b>	<b>145</b>
6.1	Materielförsörjning .....	148
6.1.1	Principiella utgångspunkter för materielförsörjningen.....	148
6.1.2	Produktionskapacitet .....	151
6.1.3	Flexibilitet och stärkt uppföljning.....	159
6.1.4	Förenklade regler och tillståndprocesser.....	163
6.2	Infrastruktur.....	164
6.2.1	Utbyggnaden av grundorganisationen som ett exempel på långa ledtider .....	164
6.2.2	Principiella utgångspunkter för infrastruktur.....	167
6.2.3	Pågående arbete .....	171
6.2.4	Myndighetsinternt arbete .....	173
6.2.5	Fortifikationsverkets förutsättningar att bidra till krigsorganisationens snabba tillväxt .....	174
6.3	Säkerhetsskydd.....	178
6.3.1	Personalsäkerhet.....	181
6.3.2	Säkerhetsskyddsavtal.....	182
	<b>Bilaga 1 Avvikande uppfattning Morgan Johansson och Peter Hultqvist (S).....</b>	<b>187</b>
	<b>Bilaga 2 Avvikande uppfattning Mikael Larsson (C) .....</b>	<b>191</b>

**Bilaga 3 Avvikande uppfattning Hanna Gunnarsson (V) ..... 193**

**Bilaga 4 Avvikande uppfattning Emma Berginger (MP)..... 197**

# 1 Uppdatering av det säkerhetspolitiska läget

I tillägg till den säkerhetspolitiska redogörelse som gjordes i totalförsvarsbeslutet (prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:UFöU1) vill beredningen föga följande uppdatering.

Försvarsberedningen konstaterar att det säkerhetspolitiska läget är fortsatt allvarligt och präglat av betydande osäkerhet. Det finns fortsatt en risk för snabb försämring med allvarliga konsekvenser för Europas och Sveriges säkerhet.

Sedan december 2024 urskiljs flera för Sverige viktiga förändringar. I ett säkerhetspolitiskt omvälvande och formativt skede behöver Sverige vara förberett för fortsatta förändringar.

Beredningen konstaterar att den säkerhetspolitiska situationen inte kommer att återgå till läget som rådde före Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022. Den fullskaliga invasionen föregicks av bland annat ryska angrepp på Georgien 2008 och Ukraina 2014 och en alltmer hotfull retorik mot väst.

Den geopolitiska maktkampen har ytterligare tilltagit sedan försvarsbeslutet antogs i december 2024 med märkbara konsekvenser såväl globalt som i Sveriges närområde. Flera stater både regionalt och globalt bryter öppet mot internationella normer och delar av den regelbaserade världsordningen. Multilaterala samarbeten och institutioner undergrävs. Ryssland och Kina förordar en värld styrd av stormakter med intressesfärer, där andra staters suveränitet och territoriella integritet inte respekteras.

Att upprätthålla den regelbaserade världsordningen med FN-stadgan som grund och respekt för folkrätten utgör centrala och långsiktiga utrikes- och säkerhetspolitiska intressen för Sverige. I en tid där dessa principer urholkas ska Sverige fortsatt verka för internationella samarbeten med FN i en central roll, liksom för att

staters territoriella integritet och suveränitet, inklusive rätten att välja sin egen säkerhetspolitik, respekteras. Försvarsberedningen framhåller att sammanhållning mellan allierade och partner i Nato såväl som EU som delar värderingar och respekterar folkrätten och synen på internationellt samarbete blir än viktigare. Försvarsberedningen betonar att det ligger i svenskt intresse att ytterligare fördjupa samarbetet med likasinnade såväl i närområdet som i övriga Europa och globalt.

USA är idag avgörande för svensk och europeisk säkerhet och välstånd. Sveriges bilaterala relation med USA är bred och långsiktig. Samtidigt förändras Europas relation med USA. Den amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiken har under nuvarande administration kraftigt förändrats. Agerandet präglas i större utsträckning av oförutsebarhet, snabba förändringar, transaktionalism, hårdare retorik och en ökad benägenhet att på egen hand nyttja militära maktmedel, vilket vid vissa tillfällen saknat stöd i folkrätten. Samtidigt fortsätter förskjutningen av USA:s fokus mot den västra hemisfären och den indopacifiska regionen.

Handelskonflikter och en hårdnande konkurrens om teknik och råvaror har inneburit att den säkerhetspolitiska betydelsen av handel, konkurrenskraft, tillväxt och ekonomisk säkerhet blivit tydligare. De geopolitiska spänningarna, Rysslands krig i Ukraina, konflikter i Mellanöstern och fortsatta utdragna handelskonflikter mellan inte minst USA och Kina har påverkat världshandeln och medfört en fortsatt global trend mot försämrad förutsebarhet, ökad protektionism och unilateralt agerande. Kina agerar alltmer offensivt inte minst i sin handelspolitik. Användandet av ekonomiska påtryckningsmedel har ökat i omfattning. Ekonomi som verktyg för geopolitisk maktutövning utmanar allt tydligare det regelbaserade handelssystemet. Frågor om ekonomisk säkerhet och riskhantering tillhör numera vardagen. Den säkerhetspolitiska betydelsen av att ha tillgång till naturresurser av strategisk betydelse och kunna utvinna bland annat kritiska och strategiska metaller och mineraler ökar.

Den hårdnande geopolitiska maktkampen gör det svårare att hantera gränsöverskridande hot och globala utmaningar, exempelvis klimatförändringarna och dess konsekvenser. Som konstateras i försvarsbeslutet (Prop. 2024/25:34) är kopplingen mellan klimat och säkerhet tydlig. Klimatförändringar utgör ett hot i sig och ökar internationella spänningar och instabilitet samt fördjupar

existerande konflikter. Klimatförändringarna leder redan i dag till fler och kraftigare extremväder såsom skyfall, översvämningar, torka och kraftiga värmeböljor, såväl globalt som i Sverige och resten av Europa. 2025 var den globala medeltemperaturen cirka 1,4 grader varmare (jämfört med 1800-talets andra hälft). Om kraftfulla åtgärder inte vidtas för att snabbt minska de globala utsläppen av växthusgaser kommer 1,5-gradersmålet att överskridas, vilket kan accelerera negativa konsekvenser. Som framgår av den nationella säkerhetsstrategin (Skr. 2023/24:163) utgör klimatförändringarna det allvarligaste icke-aktörsdrivna hotet, framför allt på längre sikt.

Den snabba tekniska utvecklingen, till exempel inom artificiell intelligens (AI), får alltmer påtagliga säkerhetspolitiska konsekvenser. Tillgång till och förmåga att tillämpa framväxande teknik blir alltmer avgörande för militära och ekonomiska maktförhållanden. Samtidigt blir samhället i stort alltmer beroende av digitala tjänster och infrastruktur för att upprätthålla kritiska funktioner. Detta har lett till en global utveckling med fler statliga åtgärder för att ta kontroll över teknik, digital infrastruktur, innovationer och leveranskedjor och en tilltagande geopolitisk dimension på forskning, innovation och näringsliv inom ny teknik. För Sverige innebär detta att teknikfrågor behöver vara en integrerad del i säkerhetspolitiken, där beroenden inom teknik och värdekedjor, säkerhet inom forskning, investeringar och export samt rådgivet och suveränitet över känsliga data och infrastruktur beaktas, liksom integritetsfrågor och etiska överväganden. Sverige behöver också föra en aktiv internationell politik för att bevaka och främja svenska intressen, och fördjupa samarbeten inom EU, Nato och med andra likasinnade.

Ryssland är det dimensionerande hotet mot Sverige och Nato. Rysslands målsättning att dominera och kontrollera Ukraina som stat, uppfattning om att befinna sig i en långvarig konflikt med väst och västerländska värderingar, samt ambition att förändra den europeiska säkerhetsordningen och den regelbaserade världsordningen ligger fast.

Ryssland framförde 2021 mycket långtgående krav på en i grunden förändrad säkerhetsordning i Europa. Ryssland krävde bland annat att Nato inte skulle utvidgas till nya medlemsländer samt att militära styrkor och vapensystem inte skulle placeras i länder som blivit Natomedlemmar från 1997. En sådan hållning står

i konflikt med Sveriges och andra länders grundläggande säkerhetsintressen, inklusive vår rätt att själva göra våra säkerhetspolitiska vägval, och kraven skulle radikalt ha försämrat Sveriges militärstrategiska läge. Rysslands grundläggande krav på en förändrad säkerhetsordning i enlighet med vad som framfördes 2021 är fortsatt landets målsättning. Försvarsberedningen ser en risk att konfrontationen mellan Ryssland och Europa ytterligare fördjupas.

Försvarsberedningen understryker att hotet från Ryssland kommer att kvarstå under lång tid. Landet fortsätter sin militära förmågeökning och bedriver fyra år efter den fullskaliga invasionen sin krigföring i Ukraina med oförminskad kraft. Ryssland har sedan 2024 ytterligare ökat försvarsutgifterna och anpassat ekonomin inför en långsiktig konfrontation med väst. Ett aggressivt Ryssland, med såväl förmåga som vilja att föra krig under lång tid, ska således utgöra den huvudsakliga grunden för utvecklingen av det svenska totalförsvaret. Allvaret i det säkerhetspolitiska läget förstärker vikten av att skyndsamt fortsätta upprustningen av det svenska totalförsvaret.

Ryssland ökar gradvis sin militära förmåga i Sveriges närområde. Utvecklingen av säkerhetshotande verksamhet (underrättelsethot, påverkansoperationer, sabotage med mera) bedöms fortsätta i en negativ riktning under de närmaste åren, framför allt utifrån ryska målsättningar och säkerhetshotande verksamhet i närområdet. Hotet från Ryssland inbegriper såväl militära som icke-militära medel. Sverige och allierade utsätts i ökad utsträckning för hybrida hot och angrepp från ryska aktörer och situationen kan försämrats ytterligare. Rysslands nyttjande av hybrida medel präglas av allt större riskbenägenhet och vårdslöshet. Antagonistiska åtgärder kan särskilt komma att öka mot europeiska länder som tydligt stödjer Ukraina.

Sveriges förmåga att möta kriser, hot och antagonistiska handlingar under gränsen för väpnat angrepp behöver stärkas. Flera stater bedriver säkerhetshotande verksamhet mot Sverige, bland annat Ryssland, Kina och Iran. Av dessa utgör Ryssland det största hotet. Ryssland använder sig i stor utsträckning av olika typer av antagonistiskt agerande som kan användas i stället för, i kombination med, eller som förberedelse för militärt våld. Aktiviteterna kan vara en del i krigsförberedelser, men utförs även i fredstid och är därmed något som samhället måste kunna hantera

med både civila och militära medel även utan särskilda beslut om höjd beredskap. Hoten ställer krav på förmåga som delvis faller utanför totalförsvarets struktur och uppgift.

Försvarsberedningen understryker vikten av att på ett sammanhållet sätt använda alla de instrument som står till förfogande, bland annat diplomatiska, politiska, ekonomiska, rättsliga, kognitiva och militära för att förebygga konflikter och möta antagonistiska hot mot vår säkerhet. Sveriges motståndskraft måste stärkas ytterligare. För detta krävs att förmågan i både det civila och det militära försvaret fortsätter att öka skyndsamt.

Stödet till Ukraina utgör en central del av svensk säkerhets- och försvarspolitik och av motverkanspolitiken i förhållande till Ryssland. Motverkanspolitiken är Sveriges svar på Rysslands aggressiva politik. Tillsammans med våra allierade och partner motverkar vi ur en styrkeposition – politiskt, ekonomiskt och militärt - Rysslands förmåga att göra oss skada. Motverkanspolitiken genomsyrar en lång rad områden, bland annat upprustningen av Sveriges totalförsvaret, Sveriges integration i Nato, fördjupade försvars- och säkerhetssamarbeten med våra partner, stödet till Ukraina, ökad press på Ryssland inklusive genom sanktioner, åtgärder mot länder som möjliggör Rysslands aggression och stärkandet av Sveriges motståndskraft. Natos avskräckning och kollektiva försvar är bärande pelare i motverkanspolitiken. EU är avgörande för att säkra ett långsiktigt och omfattande stöd till Ukraina och för en kraftfull sanktionspolitik gentemot Ryssland.

Tillsammans med tillväxten av förmågan inom totalförsvaret och Sveriges integration i Nato är den viktigaste investeringen i vår framtida stabilitet och säkerhet att Ryssland inte når sina mål med sitt anfallskrig mot Ukraina. Försvarsberedningen betonar att för att stärka totalförsvaret och stödja Ukraina långsiktigt måste Sverige ha beredskap att avsätta avsevärda resurser över lång tid, även efter ett eventuellt upphörande av direkta krigshandlingar.

Ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade kan inte uteslutas. Det kan heller inte uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade.

Sverige försvaras bäst inom Nato. Sedan december 2024 har Sveriges integration i Nato och svenskt deltagande i försvarsalliansens aktiviteter och planering fortsatt i linje med de

utgångspunkter för Sveriges roll som allierad som försvarsbeslutet redogör för. Som allierad är Sverige en del av Natos kollektiva säkerhet. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör därmed en grundsten i den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva försvarsgarantierna är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området. Sveriges överordnade intresse som allierad är att upprätthålla den politiska och militära trovärdigheten i Natos artikel 5.

Den nationella förmågan inom totalförsvaret ska, med utgångspunkt i vårt medlemskap i Nato, vara inriktad mot att försvara Sverige och medverka till att försvara allierade mot väpnat angrepp. Mot bakgrund av de senaste decenniernas snabba och omfattande säkerhetspolitiska förändringar anser Försvarsberedningen att denna inriktning om tillräcklig nationell förmåga ska gälla långsiktigt och över tid, även i längre perioder då omvärldsläget förefaller mer gynnsamt ur säkerhetssynpunkt. Att på ett tillfredsställande sätt återta totalförsvärförmåga först när en kris eller ett krig är ett faktum är inte möjligt.

Integreringen av Finland och Sverige i Nato, samt Natos förstärkta åtgärder för avskräckning och försvar, har stärkt alliansen och Sveriges säkerhet. Inom Nato har den sedan länge påkallade omfördelningen av försvarsansträngningarna, kallad bördefördelning, mellan allierade påbörjats och kommer under de närmaste åren accelerera.

Försvarsberedningen understryker den transatlantiska länkens, inklusive den amerikanska utsträckta strategiska avskräckningens, fortsatt avgörande betydelse för europeisk säkerhet. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att Europa måste ta ett avsevärt större ansvar för den egna säkerheten, och tydliggöra de fördelar samtliga allierade har av en stark försvarsallians och transatlantiskt samarbete. Beredningen understryker att den utrikes- och säkerhetspolitiska riktning och det transatlantiska engagemang som USA väljer under kommande år kommer att ha stor betydelse för svensk och europeisk säkerhet. Beredningens syn på USA som en central allierad och bilateral partner består. Parallellt anser beredningen att den bilaterala relationen ska fortsätta utvecklas i linje med svenska intressen och prioriteringar.

Europa måste bära huvudansvaret för de konventionella styrkor som krävs för försvaret av alliansen. USA:s militära engagemang, såväl konventionellt som nukleärt, är dock fortsatt av avgörande betydelse, även om USA har aviserat att det amerikanska bidraget med konventionella styrkor för försvaret av Europa kommer att reduceras. USA anger att man fortsatt kommer att upprätthålla den utsträckta nukleära avskräckningen.

Försvarsberedningen anser att Sverige ska axla sin del av detta ansvar och agera för en ordnad, solidarisk och gradvis omfördelning av försvarsansträngningarna inom alliansen. Detta utgör samtidigt en investering i den transatlantiska länken och i det fortsatta samarbetet med USA.

Med Ryssland som dimensionerande hot och den transatlantiska länken stadd i förändring behöver Europa stärka både sin försvarsförmåga, konkurrenskraft och geopolitiska roll. Ett större ansvarstagande för den egna säkerheten leder också till ett starkare Europa globalt. EU:s och övriga Europas betydelse för Sveriges säkerhet har ökat. Säkerhets- och försvarssamarbetet i unionen utvecklas och det ligger i Sveriges intresse att aktivt engagera sig i, och påverka utformningen av, detta samarbete. Sverige bör även verka för att utveckla EU:s samarbeten och partnerskap med likasinnade inom och utom Europa. Kanadas utrikes- och säkerhetspolitik ger härvid nya förutsättningar och möjligheter till ett fördjupat samarbete

Sedan försvarsbeslutet antogs i december 2024 har det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet i närområdet fortsatt att utvecklas. De svenska och finska Natomedlemskapen har skapat nya förutsättningar för fördjupat samarbete och ansvarstagande i Östersjöområdet och på Nordkalotten. Försvarsberedningen understryker vikten av att fortsätta fördjupa relationerna med allierade och partner i närområdet.

Som konstaterades i försvarsbeslutet påverkas Sveriges och Europas säkerhet i allt högre grad av dynamiken mellan Kina, Ryssland och USA. Kinas fördjupade partnerskap med Ryssland understödjer även Rysslands anfallskrig mot Ukraina, vilket bidrar till det allvarliga säkerhetsläget i Europa. Samarbetsmönstren i den indopacifiska regionen utvecklas, förnyas och fördjupas snabbt mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Såväl EU som Nato har intensifierat sina partnerskap med länder i regionen.

Mellanöstern är, som del av vårt södra grannskap, strategiskt viktig för både EU och Nato. Regionen är därtill en global logistisk knutpunkt, hemvist för stora energireserver och en central arena för stormaktsintressen. Irans kärntekniska program och regimens agerande i regionen, inklusive genom Hizbollah, Hamas, huthirebellerna och irakiska milisen, haft en negativ inverkan på den regionala stabiliteten. Den geopolitiska spelplanen i regionen håller nu på att ritas om. Irans och dess ombuds inflytande har försvagats, men har fortfarande en destabiliserande roll i regionen. Den iranska regimens förtryck mot landets befolkning fortsätter och utgör kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Situation har eskalerat snabbt efter att USA och Israel inledde sitt militära angrepp mot Iran, med följden att Iran attackerade flera länder i regionen och stängde Hormuzsundet. Såväl USA:s, Israels som Irans agerande strider mot FN-stadgan och saknar stöd i folkrätten. USA har svarat med en egen blockad av Hormuzsundet riktad mot Iran och trafiken till och från landets hamnar. Det är angeläget att ansträngningar från alla parter görs för att deskalera konflikten så att krigshandlingarna upphör och Hormuzsundet kan öppnas igen.

Kriget har skapat stor osäkerhet, med betydande och potentiellt långsiktiga konsekvenser för världsekonomin inklusive energiförsörjningen, livsmedelstryggheten, inflationen och den globala handeln. Det påverkar hela den internationella ordningen och berör Europa på ett sätt som är svårt att förutse, särskilt ekonomiskt, men även rörande vår säkerhet. Konflikten riskerar exempelvis att gagna Ryssland – ekonomiskt genom stigande oljepriser och politiskt och militärt genom att avleda världssamfundets uppmärksamhet från Rysslands anfallskrig mot Ukraina och binda upp resurser i Mellanöstern.

Iran har sedan lång tid tillbaka bedrivit säkerhetsshotande verksamhet i och mot Sverige. Iran utgör både ett hot mot Sverige och i Sverige mot annan part. Det finns en hotbild mot iranska oppositionella i Sverige samt mot amerikanska, israeliska och judiska intressen. Iran använder bland annat metoder som att rekrytera utförare bland svenska gängkriminella i syfte att genomföra attentat och andra våldshandlingar. Hotbilden förstärks av den pågående utvecklingen i Mellanöstern.

Situationen i Israel och Palestina fortsätter att präglas av kriget efter Hamas terroristattacker mot Israel den 7 oktober 2023. Den humanitära situationen i Gaza är katastrofal. Bosättningspolitiken på Västbanken fortsätter i strid med folkrätten och bosättningsvåldet ökar. Sedan oktober 2025 råder en bräcklig vapenvila i Gaza på basis av en säkerhetsrådsresolution. Läget i Syrien är fortfarande skört. I Libanon har den återupptagna konflikten mellan Israel och Hizbollah lett till en omfattande humanitär kris och ökade spänningar i ett redan utsatt läge.

Sverige och EU stödjer en framförhandlad tvåstatslösning i linje med folkrätten. Sverige och EU fördömer terrorism. Sverige står upp för Israels legitima säkerhetsbehov. Det palestinska folkets mänskliga rättigheter måste respekteras. Israel har enligt fjärde Genevekonventionen särskilda skyldigheter och ansvar. Försvarsberedningen konstaterar att EU uppmanar palestinska myndigheten att hålla fria, transparenta och inkluderande val, och uppmanar Israel att uppfylla sitt åtagande att tillåta val även i östra Jerusalem.

Det försämrade globala säkerhetsläget har lett till att frågan om kärnvapens roll har fått förnyad aktualitet. Multilateralt samarbete inom rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning är under stark press. Avtal om rustningskontroll för strategiska kärnvapen saknas sedan nya START-avtalet löpte ut i februari 2026. Ryssland suspenderade sina åtaganden under nya START redan 2023. Ryssland har moderniserat stora delar av sin kärnvapenarsenal medan USA är i inledningen av en modernisering. Samtidigt expanderar Kina sin kärnvapenarsenal snabbt och utan transparens. USA har, hittills utan gehör, försökt främja dialog i detta avseende. Det är ett svenskt intresse att fortsätta värna och ge stöd till icke-spridningsfördraget (NPT) som utgör en hörnsten i arbetet för icke-spridning och nedrustning av kärnvapen, och provstoppsavtalet (CTBT).

## 1.1 Sveriges närområde

Det säkerhetspolitiska läget såväl i Sveriges närområde som globalt präglas av fortsatt instabilitet och oförutsägbarhet. Bland länderna i närområdet råder en hög grad av säkerhetspolitisk samsyn, vilket

återspeglas i ökade försvarsansträngningar och stöd till Ukraina. Sveriges och Finlands integration i Nato har fortsatt, liksom utvecklingen av Natos aktiviteter för avskräckning och åtgärder för försvar längs den norra och östra flanken.

I Östersjöregionen noteras återkommande sabotage, cyberangrepp, GNSS-störningar, kränkningar och andra incidenter med olika slags koppling till Ryssland. Rysslands riskbenägenhet och vårdslöshet har ökat. Ryssland bedöms de närmaste åren fortsätta att använda och utveckla metoder för hybrida operationer i syfte att påverka utvecklingen i Sveriges närområde utan att överstiga tröskeln för väpnat angrepp. Inom EU och Nato samt regionala samarbeten har arbetet med gemensam lägesuppfattning, ökad samordning, stärkt motståndskraft och utvecklade svarsåtgärder fortsatt. Samarbetet mellan EU och Nato har också utvecklats, bland annat i fråga om att stärka samhällets motståndskraft, krishanteringsförmåga och koordinering av åtgärder och uttalanden.

Försvarsberedningen konstaterar att hoten mot kritisk infrastruktur i hela konfliktskalan är allvarliga och att samhällsviktig verksamhet i händelse av krig kommer att vara mål för fientlig bekämpning.

Allierade som har en direkt gräns mot Ryssland befinner sig i ett särskilt utsatt läge för ryska aktioner. Sverige har inom alliansen en viktig roll i försvaret av Natos östra flank. Att allierades territorium i Östersjöområdet, inklusive öarna, kan försvaras och kontrolleras av allierade är centralt.

Flera drönarincidenter har under våren 2026 skett i Baltikum och Finland som en konsekvens av Rysslands krig mot Ukraina. I Polen, Litauen och Rumänien har drönarincidenter ägt rum i samband med rysk fjärrbekämpning.

Östersjöområdet är av stor vikt även för rysk handel, särskilt för exporten av fossila bränslen. Intäkter från export av olja och gas utgör den primära inkomstkällan för Rysslands krigsföring i Ukraina. För att kringgå sanktionerna och fortsatt exportera till exempel råolja har Ryssland upprättat ett nätverk av fartyg med oklara ägarförhållanden. De seglar ofta under falsk flagg. Fartygen är vanligtvis äldre, saknar försäkringar och utgör en betydande miljörisk. Denna så kallade skuggflotta utgör det centrala verktyget för Ryssland att kringgå de sanktioner som antagits mot rysk

energiexport. För att motverka denna exportmöjlighet har EU hittills sanktionslistat nästan 600 fartyg, flera strategiskt viktiga ryska oljehamnar och börjat rikta in sig på de personer och företag som möjliggör nätverket. Försvarsberedningen betonar vikten av att, inom ramen för havsrätten och annan gällande rätt, vidta fortsatta åtgärder för att stoppa den ryska skuggflottan.

De sanktioner som Sverige tillsammans med övriga EU-medlemsländer antar mot Ryssland utgör det mest kraftfulla verktyget för att begränsa rysk ekonomi. Alla åtgärder som kan vidtas för att motverka skuggflottan är dock nödvändiga. Det inkluderar även åtgärder som går bortom nya sanktioner, såsom stärkt nationell implementering av sanktionsregelverket och kompletterande nationell lagstiftning.

Inom Nato tar det svenska ansvarstagandet för närområdet sig uttryck i insatser som omfattar förband i mark-, sjö- och luftdomänerna samt stöd till säkerhetshöjande aktiviteter inom ramen för alliansens löpande aktiviteter och operationer. Sverige bidrar till Natos framskjutna närvaro (*Forward Land Forces*, FLF) i Lettland, aktiviteten *Baltic Sentry*, Natos stående marina styrkor, *Air Policing*, luftförsvarsoperationer i Polen, aktiviteten *Eastern Sentry* och det taktiska marinhöghälsvarteret i Rostock (*Commander Task Force Baltic*, CTF). Sverige är ramverksnation för Natos framskjutna närvaro i Finland (FLF Finland), och bidrar även till den under 2026 etablerade Natoaktiviteten *Arctic Sentry*.

Sveriges regionala ansvarstagande bygger även på ett omfattande regionalt samarbete i närområdet. Mot bakgrund av det allvarliga säkerhetsläget och nya förutsättningar i och med Sveriges och Finlands Natomedlemskap har detta samarbete ökat i betydelse och omfattning, både bilateralt och regionalt. Samarbetet inom de informella nordiska och nordisk-baltiska utrikes- och säkerhetspolitiska formaten med de fem nordiska länderna (N5) och de åtta nordisk-baltiska länderna (NB8) har intensifierats. Vad gäller det nordiska försvarssamarbetet har detta fördjupats ytterligare. Samarbetet fokuserar bland annat på möjliggörande av gemensamma operationer, försvarsmaterielsamarbete och förmågeutveckling med Natos förmågemål som utgångspunkt. Ett sådant samarbete ökar förutsättningarna för gemensamt operativt uppträdande och bör vara långsiktigt. Det är av stor vikt att Sverige tar ett ansvar för

regionalt fördjupat samarbete inom ramen för Nato, vilket även bidrar till ett större djup i fråga om interoperabilitet.

Sverige har också varit drivande bakom reformarbetet i Östersjöstaternas råd (*Council of Baltic Sea States*, CBSS, som även omfattar Polen och Tyskland) för att stärka dess fokus på säkerhetspolitik. Nordefco, Hagasamarbetet och den brittiskeledda *Joint Expeditionary Force* (JEF) är exempel på för Sverige viktiga format. Bland samtliga dessa närområdesländer råder hög grad av säkerhetspolitisk samsyn.

Även de bilaterala samarbetena med USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Polen är av särskild vikt för Sverige och närområdet. Sverige har stärkt de strategiska partnerskapen med Tyskland, Storbritannien, Frankrike och Kanada. Att Polen valt Sverige som partner för sitt ubåtsprogram genom inriktningen att anskaffa tre ubåtar från Sverige bidrar till att stärka såväl säkerheten i Östersjön som det bilaterala samarbetet. Likaså det fördjupade samarbetet med Frankrike som följer på att Sverige fattat beslut om inriktningen för att anskaffa fregatter. Försvarsberedningen betonar att det ligger i svenskt intresse att ytterligare fördjupa samarbetet med likasinnade i såväl närområdet, som Nordeuropa och globalt.

Som beredningen konstaterade redan i *Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) har den övergripande konflikten mellan Ryssland och väst påverkat den säkerhetspolitiska situationen i Arktis, och åskådliggjort Arktis militärstrategiska betydelse. Den ryska delen av Arktis är av stor betydelse för Rysslands strategiska avskräckning och Ryssland eftersträvar regional dominans. Här finns också huvudbasen för den ryska norra marinen. Den ryska marinen har en offensiv förmåga som kan användas för att påverka försörjningslinjer och undervattensinfrastruktur i Nordatlanten, Nordsjön och Östersjön. Detta innebär bland annat ett hot mot förstärkningsoperationer och försörjningslinjer till Europa vid kris och krig. Arktis har också betydelse för den strategiska balansen genom områdets koppling till interkontinentala robotbanor, flygvägar för strategiskt bombflyg och för rymddomänen.

Försvarsberedningen konstaterar att Sverige som ett arktiskt land har ett särskilt intresse och ansvar för att främja en fredlig, stabil och hållbar utveckling i regionen, med folkrätten som grund, och bidra till ett konstruktivt internationellt samarbete i regionen tillsammans

med befolkningen i Arktis. Beredningen noterar regeringens nya strategi för Arktis och den nya EU-politik om Arktis som väntas under 2026. Sverige kommer att vara ordförande i Arktiska rådet år 2027–2029.

Klimatförändringarna utgör ett hot mot Arktis och regionen värms upp i väsentligt snabbare takt än det globala genomsnittet. De har också en stor påverkan på lokal- och ursprungsbefolkning. Avsmältningen av havsis gör regionen mer tillgänglig vilket till del driver det ökande internationella intresset för regionen. Det innebär även ändrade förutsättningar för militärt agerande.

Arktis ökade säkerhetspolitiska och militärstrategiska betydelse speglas på ett konkret sätt i svensk säkerhets- och försvarspolitik. Sverige stödjer att Nato ökar sin närvaro och vaksamhet i den arktiska regionen. Inom alliansen agerar Sverige i samarbete med övriga arktiska Natoallierade i det så kallade A7-samarbetet. Sverige har en ledande roll i FLF Finland och bidrar till Natoaktiviteten *Arctic Sentry*.

Sverige disponerar strategiska resurser som förstärker vårt utrikes- och säkerhetspolitiska aktörskap i en arktisk kontext. De inkluderar Arktisforskning och isbrytaren Oden, avancerade rymdförmågor och infrastruktur samt spetskompetens inom digital infrastruktur. Svensk polarforskning är ett strategiskt stöd för Sveriges agerande i Arktis och möjliggör ett oberoende tillträde till Norra ishavet och andra arktiska havsområden.

Sverige verkar för att utveckla Nordkalotten som strategisk rymdregion inom ramen för ett nära nordiskt samarbete. I och med det försämrade säkerhetspolitiska läget och tekniska framsteg har rymdens strategiska och operativa betydelse ökat och rymdförmågor är en grundläggande del i totalförsvaret och samhällets funktionalitet i vardagen.

Det finns ett tilltagande internationellt intresse för Arktis. Kina definierar sig som en Arktisnära stat och har en uttalad ambition att bli en stormakt i polarregionerna. Arktis utgör ett långsiktigt strategiskt intresse för Kina. Den militära dimensionen av Kinas närvaro är fortsatt begränsad, även om försvarssamarbetet med Ryssland har fördjupats i Arktis. Länderna har på senare tid genomfört samordnade patruller och marina övningar, företrädesvis i havsområdena längs den östra delen av Rysslands arktiska kust.

I slutet av 2025 återkom den nuvarande amerikanska administrationen till de krav på Grönland som den signalerade redan vid sitt tillträde samma år. Med hänvisning till nationell säkerhet förmedlade USA budskap om ett behov av att ha kontroll över Grönlands territorium. USA hotade därmed Danmarks suveränitet och territoriella integritet. Sverige står fullt ut bakom Danmarks territoriella integritet och det grönländska folkets rätt till självbestämmande. Försvarsberedningen betonar i detta sammanhang återigen vikten av att upprätthålla den regelbaserade världsordningen och respekten för folkrätten.

## 1.2 Ryssland

Ryssland är det dimensionerande hotet mot Sverige och Nato. Rysslands hittillsvarande säkerhetspolitiska inriktning kommer med all sannolikhet bestå även efter Putins tid vid makten. Ryssland har ställt om samhälle och ekonomi för ett långvarigt krig och den ryska ekonomin har ytterligare anpassats i detta syfte sedan december 2024. Dagens nivå på militärutgifter kan ytterligare komma att öka. Denna kraftsamling av samhällets resurser till säkerhetsapparaten, de väpnade styrkorna och krigsmaterielproduktionen driver den ryska ekonomin och bedöms bestå även efter ett upphörande av direkta krigshandlingar, eftersom aggressionen och kriget mot Ukraina är en del i en upplevd större konflikt med väst och västliga värderingar.

Försvarsberedningen upprepar därför vikten av att fortsatt motverka Rysslands strategiska handlingsmöjligheter. Sverige, tillsammans med övriga allierade och partner, ska gå vidare med kraftfulla politiska, ekonomiska, diplomatiska, rättsliga och militära åtgärder för att motverka det ryska aggressiva agerandet. Detta inkluderar åtgärder för avskräckning och försvar, ansvarsutkrävande, omfattande sanktioner samt politisk och ekonomisk isolering samt stödet till Ukraina.

Rysk utrikespolitik bygger på revanschism och föresatsen att återta makt och inflytande. Ryssland strävar fortsatt efter att återupprätta en särställning som dominerande stormakt i Europa och söker därför skapa splittring, såväl inom Nato och EU som inom

och mellan enskilda medlemsstater, påverka vårt beslutsfattande och testa vår sammanhållning och reaktionsförmåga. Ryssland vill med olika medel få väst att upphöra med stödet till Ukraina och sanktionerna mot Ryssland. Det ryska agerandet mot Natos och EU:s medlemsstater samt andra europeiska länder har blivit alltmer konfrontativt.

Ryssland har samtidigt förlorat inflytande globalt, bland annat på grund av regimförändringarna i Syrien och Venezuela. Rysslands anseende hos sina partner har skadats av oförmågan att påverka händelseutvecklingen vid Assadregimens fall, tolvdagarskriget mellan Israel och Iran 2025, den amerikanska insatsen mot Venezuela och anfall mot Iran 2026. Leveranser av rysk försvarsmateriel till utlandet har i vissa fall försenats när ryska behov prioriterats.

Ryssland har dock fortsatt en nära relation till en rad länder som Kina, Nordkorea och Iran. Kinas fördjupade partnerskap med Ryssland utgör ett viktigt stöd i Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Indien har under 2025 anpassat sina inköp av rysk energi, men förblir en framträdande ekonomisk partner till Ryssland. Ryssland har sedan lång tid en omfattande export av krigsmateriel till Indien, och länderna har inom vissa segment även försvarsindustriella utvecklingssamarbeten. Det ryska ordförandeskapet i BRICS 2024 visade att Ryssland tillmäter organisationen stor vikt.

Rysslands agerande gentemot USA kan det senaste året karaktäriseras som återhållsamt, bland annat i syfte att försöka vinna fördelar när det gäller kriget i Ukraina. Detta har påverkat Rysslands handlingsfrihet i andra utrikespolitiska frågor.

Den inrikespolitiska repressionen har ökat sedan 2024. Allt fler delar av det ryska samhället berörs av ideologisk kontroll och en utvecklad krigspropaganda i syfte att förbereda folket på en långvarig och krävande konfrontation med väst. Utvecklingen sedan december 2024 har bland annat präglats av kontroll över det inhemska informationsutrymmet. Ryska myndigheter begränsar tillgången till allt fler applikationer och webbsidor. Nedstängningar av internet har blivit vanligare. Frihetsberövade av politiska skäl har ökat kraftigt och antalet personer på ryska myndigheters listor över påstådda extremister och terrorister har mångdubblats sedan december 2024.

Repressionen och propagandan kan inte helt skyla över svagheter i det ryska systemet. Den ryska ekonomin är ansträngd till följd av omställningen för att stödja krigsinsatsen och de internationella sanktionerna. Sanktionerna har gradvis effekt och bör stärkas ytterligare.

Det ryska narrativet gör gällande att Ryssland ofrånkomligt kommer att vinna kriget i Ukraina, antingen med militära medel eller genom förhandlingar. Samtidigt har Ryssland lidit stora förluster i manskap och materiel samt gjort förhållandevis små militära landvinningar. Det ryska samhället tycks dock acceptera de vedermödor kriget innebär och det går därför inte att utgå från att ekonomiska svårigheter eller samhälleligt missnöje kommer att leda till politiska förändringar eller någon förändring av de övergripande säkerhetspolitiska ambitionerna.

Ryssland har världens största och mest diversifierade kärnvapenförmåga och nukleär avskräckning utgör grunden i rysk militär strategi. Sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina har Ryssland återkommande använt hot om kärnvapenanvändning för att försöka avskräcka Ukraina från att försvara sig, samt väst från att ge ytterligare stöd till Ukraina. Rysslands aggressiva hot om kärnvapenanvändning har ökat osäkerheterna kring möjlig användning av kärnvapen.

Ryssland fortsätter att modernisera och bygga ut sin kärnvapenarsenal. Rysk kärnvapenförmåga finns i Sveriges närområde, även i Östersjöområdet. För Ryssland kompletterar den stora substrategiska kärnvapenförmågan de ryska konventionella stridskrafterna. Substrategiska kärnvapen, där Ryssland har ett stort övertag mot Nato, ska säkra att ett krig kan begränsas till Europa och kan avslutas på villkor som är fördelaktiga för Ryssland. Den ryska kärnvapendoktrinen reviderades i november 2024. Ändringarna har framställts som att tröskeln för rysk kärnvapenanvändning har sänkts.

### **1.3 Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina**

Rysslands krig mot Ukraina är nu inne på sitt trettonde år, och den fullskaliga invasionen på sitt femte år. Det syns inga tecken på avmattning. Rysslands krig är ett flagrant brott mot folkrätten,

inklusive FN-stadgan, och den europeiska säkerhetsordningen. Det är såväl ett angrepp på Ukraina specifikt som del av en övergripande rysk systemkonflikt med väst och en rysk ambition att förändra den regelbaserade världsordningen och den europeiska säkerhetsordningen.

Rysslands krigsföring i Ukraina har karaktäriserats av stor brutalitet och högt risktagande. Ryssland har visat sig likgiltigt inför och brutit hänsynslöst mot folkrätten, den internationella humanitära rätten och mänskliga rättigheter. Det ryska uppträdandet mot krigsfångar strider mot krigets lagar genom avrättningar och tortyr. Ryssland uppvisar hög politisk och militär riskbenägenhet samt hög acceptans för egna förluster.

Ryssland har i Ukraina det senaste året intensifierat anfällen med patrull-, ballistiska- och kryssningsrobotar mot kritisk infrastruktur, främst energi- och transportinfrastruktur. Anfällen har lämnat stora delar av Ukraina utan el och värme under ännu en kall krigsvinter och skapat en svår humanitär situation.

Försvarsberedningen betonar att utgången av kriget blir avgörande för hur säkerheten i Europa gestaltar sig i framtiden. Om Ryssland skulle lyckas med att uppnå sina mål skulle det innebära ett grundskott mot den europeiska säkerhetsordningen och påverka den globala säkerheten och maktbalansen.

Sedan den fullskaliga invasionen har Sverige deltagit i arbetet för att upprätta en särskild tribunal för aggressionsbrottet mot Ukraina och en internationell skadeståndskommission. Båda mekanismerna syftar till att säkerställa ansvarsutkrävande för Rysslands aggression mot Ukraina. Under 2025 undertecknades ett avtal mellan Ukraina och Europarådet om aggressionsbrottstribunalen och en konvention om skadeståndskommissionen. Efter riksdagsbeslut i juni 2026 kommer Sverige att kunna ansluta som fullvärdig medlem av aggressionsbrottstribunalen och ratificera konventionen om skadeståndskommissionen.

Ukrainas förmåga att uthålligt försvara sig är avhängig det ukrainska folkets motståndsvilja, landets egna försvarsansträngningar och det stöd som landet får utifrån. Försvarsberedningen understryker att ett starkt, förutsägbart och uthålligt stöd till Ukraina är vår främsta möjlighet att motverka Rysslands handlingsmöjligheter. Ett starkt internationellt stöd kommer även fortsättningsvis att ställa höga krav på enighet,

robusthet och beslutsamhet från de länder som stödjer Ukraina. Långsiktig uthållighet är av väsentlig betydelse och kommer så att förbli även efter ett upphörande av direkta krigshandlingar. Västs och EU:s fortsatta sammanhållning är en central faktor för denna uthållighet i såväl sanktionerna mot Ryssland som stödet till Ukraina.

USA stod inledningsvis för det mest betydande och i absoluta tal största militära stödet till Ukraina. Under 2024 började stödet från USA till Ukraina avta och efter den nuvarande administrationens tillträde 2025 har inga fler militära stödpaket kommit. Försvarsberedningen ser det som viktigt för Ukrainas säkerhet att USA återupptar sitt direkta materiella stöd till Ukraina. Europa står nu för den absoluta majoriteten av både det civila och det militära stödet. Amerikanska förmågor och resurser förblir dock viktiga för Ukrainas försvar. I juli 2025 lanserades Natoinitiativet PURL (*Prioritised Ukraine Requirement List*), som innebär att allierade och partnerländer betalar för amerikansk försvarsmateriel som sänds till Ukraina. Det europeiska stödet bärs idag främst upp av de nordisk-baltiska länderna, Tyskland, Storbritannien, Nederländerna och Polen. Försvarsberedningen ser behov av en jämnare fördelning av utgifterna bland de länder som stöder Ukraina. Försvarsberedningen anser att fler länder bör öka sitt stöd.

Stödet till Ukraina förblir en central del av svensk säkerhets- och försvarspolitik. Regeringen har infört en ram för det militära stödet till Ukraina för 2024–2027. Ramen uppgår till 146,5 miljarder kronor, fördelat på 25 miljarder kronor för 2024, 41,5 miljarder kronor för 2025 och 40 miljarder kronor per år för 2026 och 2027. Sverige var 2025, enligt Kielinstitutet, tillsammans med Norge och Danmark de länder i världen som gav störst militärt stöd till Ukraina i förhållande till BNP. Det civila stödet i form av såväl expertis som materiel för att stärka Ukrainas motståndskraft mot rysk aggression och krigföring har utökats kraftigt genom flera finansieringspaket.

Sveriges och EU:s reformstöd till Ukraina är också av stor säkerhetspolitisk betydelse. Sveriges stöd till Ukraina är brett, uthålligt och långsiktigt och inkluderar även återuppbyggnad, motståndskraft och EU-integration. Sedan den fullskaliga invasionen inleddes uppgår det till 25 miljarder kronor. En särskild prioriterad sektor inom det civila stödet är energi, till vilken ca 20 procent av allt civilt stöd gått sedan 2022.

Eftersom den ryska målsättningen om dominans över Ukraina bedöms ligga fast även efter ett upphörande av direkta krigshandlingar kommer Ukraina att behöva hållbara och trovärdiga internationella säkerhetsåtaganden i syfte att avhålla från en förnyad rysk aggression. Den viktigaste delen kommer dock att utgöras av Ukrainas egen försvarsförmåga, vilket kräver en långsiktig och hållbar finansiering.

Vid sidan av det löpande stödet är EU:s viktigaste bidrag till Ukrainas långsiktiga säkerhet en trovärdig EU-anslutningsprocess och EU-medlemskap. I händelse av upphörande av direkta krigshandlingar kan EU också bidra till säkerheten för Ukraina genom att fortsätta stärka den ukrainska försvarsindustrin, öka dess samarbete och integrering i den europeiska försvarsteknologiska och industriella basen, samt genom fortsatt och utökat stöd via EU:s militära och civila insatser för att stärka och utveckla Ukrainas förmågor, civila säkerhetssektor och motståndskraft.

Försvarsberedningen anser att Sverige aktivt ska bidra till att Ukraina ska bli medlem i EU och Nato. Framtida ukrainskt medlemskap i EU och Nato skulle stärka europeisk säkerhet och bidra till utvecklingen i Ukraina.

Sverige deltar i frivilligkoalitionen (*Coalition of the Willing*, COW), ett multilateralt format av stater som kan tänka sig att bidra till en återförsäkringsstyrka som skulle kunna framgrupperas till Ukraina efter att en vapenvila eller ett fredsavtal slutits. Regeringen har förklarat sig redo att bidra under rätt förutsättningar. Bland annat handlar det om att amerikanska militära åtaganden i någon form kommer att behövas och att nationella svenska beslut fattas, inklusive riksdagens godkännande.

Försvarsberedningen konstaterar att Ukraina utvecklats till en betydande säkerhetspolitisk aktör och partner i Europa, och har unika och mycket omfattande militära erfarenheter från att försvara sig mot Ryssland. Det gäller bland annat luftförsvar och skydd mot olika typer av drönare liksom utveckling av offensiva och nya förmågor. Ukraina har även bidragit till europeisk säkerhet genom stöd med expertis till länder som har ett behov av att skydda sig mot denna typ av krigföring och i flera fall ingått överenskommelser om samarbete. I Persiska viken bidrar Ukraina till gulfjändernas säkerhet med sina erfarenheter av modern drönarkrigföring.

## 1.4 Europas globala aktörskap och EU-samarbetet

Med Ryssland som dimensionerande hot och den transatlantiska länken stadd i förändring konstaterar Försvarsberedningen att det är av avgörande betydelse att Europa både stärker sin försvarsförmåga, konkurrenskraft och geopolitiska roll. Ett större ansvarstagande för den egna säkerheten leder också till ett starkare Europa globalt.

Europas länder har påbörjat stärkandet av sina nationella försvarsmakter och övergången till att ta ett större ansvar inom Nato. Europa axlar huvudansvaret för stödet till Ukraina och Europa har de senaste åren visat sig förmöget att agera kollektivt och kraftfullt när våra intressen har varit hotade.

EU är Sveriges främsta utrikespolitiska arena och unionens betydelse för Sveriges säkerhet har ökat. Det finns ingen annan multinationell aktör som matchar EU:s samlade verktyg inom diplomati, handel, bistånd, den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, sanktioner och i förekommande fall utvidgningsprocessen. Genom att på bästa sätt kombinera och stärka dessa verktyg kan EU spela en viktig roll i stärkandet av säkerheten, motståndskraften och stabiliteten i Europa, i dess grannskap och globalt för att värna folkrätt, fred och säkerhet.

Sverige har ett ansvar gentemot EU:s medlemsstater och omfattas av den solidaritet som EU-medlemskapet innebär. Lissabonfördraget inklusive artikel 42.7 i *Fördraget om Europeiska unionen* och solidaritetsklausulen i artikel 222 i *Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* innebär att medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. För EU-medlemmar som också är allierade i Nato utgör Natomedlemskapet grunden för det kollektiva försvaret.

Det oförutsägbara geopolitiska läget ökar behovet av att samarbeta mer med andra. Flera länder och regioner utanför Europa blickar mot EU för partnerskap. Under 2026 har EU slutfört stora handelsavtal med Indien, Australien och den sydamerikanska tullunionen Mercosur. EU har under de senaste åren även ingått säkerhets- och försvarspartnerskap med länder som Storbritannien, Norge, Kanada, Japan, Sydkorea, Indien och Australien. Handelsvägar stärks, säkerhetssamarbetet utökas, Europa blir starkare och en tydligare partner för andra. Försvarsberedningen konstaterar att EU får ytterligare inflytande genom att fördjupa

samarbetet inom Europa, med Kanada och med andra likasinnade länder.

Som beredningen tidigare konstaterat är EU:s utvidgning en geostrategisk investering i fred, demokrati, säkerhet, stabilitet och välstånd. Medlemskapsförhandlingarna för Ukraina liksom för övriga kandidatländer bygger på deras meriter och på genomförandet av nödvändiga reformer, inte minst när det gäller rättsstatens principer och demokrati. Det ligger i vårt intresse att hjälpa kandidatländerna att närma sig unionen.

Ett ökat europeiskt ansvarstagande för det kollektiva försvaret inom Nato kräver både ett starkt Nato och ett starkt EU och ett fortsatt ömsesidigt förstärkande arbete i båda organisationerna. Nato förblir den centrala organisationen för kollektivt försvar. EU är samtidigt en förutsättning för ökat europeiskt ansvarstagande också inom ramen för Nato. Duplicering av uppgifter och aktiviteter mellan Nato och EU ska undvikas.

Försvarsberedningen konstaterar att säkerhets- och försvarssamarbetet i EU stärkts och utvecklats de senaste åren. Beredningen noterar i sammanhanget planerna på en europeisk säkerhetsstrategi i syfte att stärka Europas strategiska oberoende och samtidigt säkerställa en fortsatt stark transatlantisk relation. EU har de senaste åren fokuserat alltmer på försvarsförmåge- och försvarsindustriella frågor samt frågor inom det civila beredskapsarbetet. Den av EU-kommissionen framtagna vitboken om europeisk försvarsberedskap 2030 syftar till att stärka medlemsstaternas försvarsberedskap genom att åtgärda kritiska förmågegap, identifiera finansiering för medlemsstaternas försvarssatsningar, förenkla regelverk för snabbare upprustning, och förbättra den militära rörligheten inom unionen.

Viktiga framsteg är inrättandet av låneinstrumentet *Security Action for Europe* (SAFE) som tillför 150 miljarder euro i lånekapacitet för gemensam upphandling och industriell uppskalning och *European Defence Industry Programme* (EDIP) som ska stärka industrins kapacitet med 1,5 miljarder euro och även stödja EU-integration av Ukrainas försvarssektor. Kommissionen har föreslagit att finansieringen för att stärka försvarsberedskapen ska öka i EU:s kommande långtidsbudget.

Försvarsindustriella frågor och förmågeskapande åtgärder har de senaste åren kommit högre på den politiska agendan i Europa från

att tidigare endast ha berörts i marginalen. Frågan om att radikalt öka den europeiska produktionskapaciteten, bryta kostnadskurvorna och stärka innovationskraften är viktigt för Natos förmåga att göra avskräckningen trovärdig. Försvarsberedningen understryker att EU och de enskilda länderna har en central roll i detta arbete.

Civila beredskapsfrågor har fått ett större fokus inom EU-samarbetet, bland annat genom EU:s strategi för en beredskapsunion som bygger vidare på Niinistörapporten om stärkt militär och civil beredskap, samt samarbetet inom civilskyddsmekanismen.

Försvarsberedningen understryker EU:s centrala roll i såväl det fortsatta stödet till Ukraina, som i helheten av motverkanspolitiken mot Ryssland. Som beredningen tidigare redogjort för har EU:s svar på Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina varit historiskt för unionen sett till såväl omfattning som hastighet, med betydande politiskt, ekonomiskt, humanitärt och militärt stöd till Ukraina samt sanktioner mot Ryssland och Belarus.

EU:s sanktioner mot Ryssland har sedan december 2024 utökats genom ytterligare fem sanktionspaket. EU beslutade i december 2025 om fortsatt frysning av de ryska centralbankstillgångarna tills Ryssland upphör med sitt anfallskrig mot Ukraina och Ryssland betalar krigsskadestånd. EU har beslutat om en utfasning av importen av all rysk naturgas senast den 1 januari 2028. Importförbud för flytande naturgas (LNG) införs redan från och med den 1 januari 2027.

EU och de 27 medlemsstaterna har sedan 2022 försett Ukraina med 104,5 miljarder euro i makrofinansiellt, ekonomiskt och humanitärt stöd. EU har även fattat beslut om ytterligare stöd till Ukraina, i form av ett lån på 90 miljarder euro, varav 30 miljarder i budgetstöd och 60 miljarder för att stärka Ukrainas försvarsförmåga och stödja upphandlingen av militär utrustning, vilket säkerställer snabb tillgång till kritiska försvarsprodukter. EU:s civila insats EUAM Ukraina stödjer reformer och den civila säkerhetssektorn i landet. Arbetet med att fortsätta integrera Ukrainas militärteknologiska och industriella bas i EU:s dito har fortsatt.

Som Försvarsberedningen tidigare framhållit bör Sverige även fortsatt ha en aktiv och pådrivande roll för ett enigt, starkt, förutsägbart och långsiktigt EU-stöd till Ukraina, militärt såväl som

politiskt, ekonomiskt och humanitärt, liksom för skärpta sanktioner mot Ryssland. Sverige ska fortsatt arbeta för en lösning där de frysta ryska tillgångarna kan användas för att finansiera stöd till Ukraina. Behovet av extern finansiering är stort och långsiktigt.

EU:s starkaste och mest långsiktiga geopolitiska och säkerhetspolitiska instrument, utvidgningsprocessen, är på sikt EU:s viktigaste bidrag för Ukraina. Försvarsberedningen noterar att regeringen driver på för ytterligare steg mot EU-medlemskap för Ukraina och Moldavien, som har gjort imponerande reformarbete.

## 1.5 Det amerikanska engagemanget i Europa

USA har sedan andra världskrigets slut utgjort den yttersta garanten för Europas säkerhet. USA:s konventionella militära förmåga utgör stommen i Nato. Den utsträckta strategiska avskräckningen, baserad på den samlade konventionella och nukleära förmågan, har varit och är alltjämt av avgörande betydelse för Europas och Sveriges säkerhet. Samtidigt förändras Europas relation med USA. Den amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiken genomgår en förskjutning av fokus mot den västra hemisfären och den indopacifiska regionen. Denna förändring har accentuerats under nuvarande administration. Agerandet har till del också präglats av större oförutsebarhet, snabba förändringar, transaktionalism och hårdare retorik, och har vid vissa tillfällen saknat stöd i folkrätten.

Sveriges relation till USA är, och förblir, bred och långsiktig. Beredningens syn på USA som en central allierad och bilateral partner består. Försvarsberedningen understryker den transatlantiska länkens, inklusive den amerikanska utsträckta strategiska avskräckningens, fortsatt avgörande betydelse för europeisk säkerhet. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att Europas relation med USA går in i en annan tid. Det ligger i Europas intresse att ta ett väsentligt större ansvar för den egna säkerheten, och att tydliggöra de fördelar samtliga allierade har av en stark försvarsallians och transatlantiskt samarbete. Parallellt anser beredningen att den bilaterala relationen ska fortsätta utvecklas i linje med svenska intressen och prioriteringar.

Det säkerhets- och försvarspolitiska partnerskapet med USA är viktigt för Sverige, bilateralt och inom Nato. De historiska,

ekonomiska, kulturella och mellanfolkliga banden mellan Sverige och USA förblir djupa och breda. Handel och ekonomi är en central del som är viktig för Sveriges tillväxt, välbefinnande och konkurrenskraft. Amerikanska investeringar i Sverige är betydande, liksom svenska investeringar i USA där företag med svensk koppling skapar nästan 400 000 arbetstillfällen.

Sveriges tillförlitlighet som allierad och samarbetspartner är av grundläggande betydelse för det bilaterala samarbetet. Sveriges roll i närområdet inklusive Arktis, ökade försvarssatsningar, engagemang för ett starkare Europa, vår tekniska kompetens, djupa försvars- och försvarsmateriella samarbete samt bredden i Sveriges ekonomiska relationer med USA utgör styrkefaktorer i den bilaterala relationen. Det bilaterala samarbetet fortsätter att utvecklas.

Trumpadministrationen har kraftigt förändrat USA:s utrikes- och säkerhetspolitiska utgångspunkter och prioriteringar med en ökad tonvikt på den västra hemisfären och försvar av det egna hemlandet. Denna inriktning anges i USA:s nationella säkerhetsstrategi (*National Security Strategy*, NSS 2025) respektive nationella försvarsstrategi (*National Defense Strategy*, NDS 2026). I den nationella säkerhetsstrategin framförs kritik bland annat mot Europas ekonomiska politik, demokratiska utveckling, yttrandefrihet och migrationspolitik. Samtidigt konstateras att Europa fortsatt är av strategisk vikt för USA i vissa avseenden. Här nämns särskilt handelsrelationerna och Europas kompetens när det gäller teknologi och forskning. I strategierna konstateras att Europa har de ekonomiska förutsättningarna att utveckla sin egen försvarsförmåga för att möta hotet från Ryssland.

I strategidokumentet beskrivs Ryssland som ett bestående men hanterbart hot främst mot Natos östliga medlemsländer. Att hantera det konventionella hotet från Ryssland ses framför allt som Europas ansvar, samtidigt som USA bibehåller sitt ansvar för kärnvapenavskräckning. Ryssland ses genom sin nukleära kapacitet och andra förmågor som ett hot mot USA:s territorium. Att avsluta kriget i Ukraina och att återupprätta vad man beskriver som strategisk stabilitet med Ryssland beskrivs som amerikanska kärnintressen.

Den amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiska omläggning har även inneburit ett förändrat förhållningssätt till allierade. Krav på ett större europeiskt säkerhetsansvar har framförts konsekvent av

tidigare administrationer under lång tid, men nuvarande agerande och retorik är i många hänseenden nytt i förhållande till tidigare och kommer att innebära konkreta förändringar i amerikanska styrkepositioner.

I slutet av 2025 återkom Trumpadministrationen till de krav på Grönland som man signalerade redan vid tillträdet. Med hänvisning till nationell säkerhet förmedlade USA budskap om ett behov av att kontrollera Grönland. USA hotade därmed Danmarks suveränitet och territoriella integritet i strid med folkrätten. Sverige står fullt ut bakom Danmarks territoriella integritet och det grönländska folkets rätt till självbestämmande. En arbetsgrupp för dialog mellan Danmark, Grönland och USA inrättades.

En central förändring under Trumpadministrationen är en betydligt mer restriktiv handelspolitik, där tullar i ökad utsträckning används som ett brett ekonomiskt och geopolitiskt verktyg. Administrationens införande av kraftiga importtullar under 2025 hade vid årsskiftet drivit upp USA:s effektiva tullnivå till historiska nivåer. Detta har bidragit till högre kostnader och ökad osäkerhet i globala värdekedjor, samtidigt som relationerna med allierade och partner har belastats. Den uppgörelse som nåddes i juli 2025 mellan USA och EU innebär en tullsats på 15 procent på de flesta importvaror. Att en överenskommelse har nåtts minskar osäkerheten, men en så hög tullsats kommer att vara skadlig för svensk export. Därutöver kvarstår en förhöjd osäkerhet och oförutsebarhet för näringslivet.

Bland de amerikanska prioriteringarna på utrikesområdet syns även nedskärningar och omprioriteringar inom biståndet, vilket bland annat lett till minskat amerikanskt bidrag till FN och kraftigt påverkat fattigdomsbekämpning och arbetet för global hälsa i världen. USA har valt att dra sig ur flera internationella organisationer och avtal, däribland FN:s klimatkonvention och WHO.

Försvarsberedningen noterar förändringarna i den amerikanska administrationens inställning till Ryssland som den kommer till uttryck i de nya säkerhets- och försvarsstrategierna och i den politik som förts sedan tillträdet. USA:s engagemang för gemensamma sanktionsåtgärder och sanktioner som påtryckningsmedel mot Ryssland har avtagit men bilden är inte entydig. Samtidigt införde USA i oktober 2025 tillsammans med Storbritannien sanktioner mot

oljejättarna Lukoil och Rosneft som har haft betydande effekt på Rysslands inkomster från oljeexporten. Utsikterna för ytterligare sanktioner är osäkra. Det innebär att EU och övriga G7 förväntas behöva ta en större roll i samordning och utformning av åtgärder som ökar trycket på Ryssland och begränsar dess förmåga att bedriva kriget i Ukraina.

Under Trumpadministrationen har visst kritiskt stöd till Ukraina fortsatt, till exempel underrättelseinformation, men inga nya militära stödpaket har beviljats. Sedan 2025 har europeiska allierade till stor del därför övertagit finansieringen av amerikanska resurser och förmågor som används i Ukraina. Amerikansk tillverkad försvarsmateriel utgör därmed fortfarande en viktig del av det militära stödet till Ukraina.

Försvarsberedningen konstaterar att den bilaterala försvarsrelationen med USA förblir av stor betydelse för Sverige inom policy, förmågeutveckling, förmågeskapande liksom gemensamma operationer. Sverige har ett övningsutbyte med USA i alla domäner och USA deltar även i för Sverige nationella övningsserien Aurora. Bland andra återkommande övningsarbeten kan för armén nämnas *State Partnership Program med New York National Guard*, för marinen Baltops och *Archipelago Endeavour* samt för flygvapnet *Bomber Task Force* och *Arctic Challenge Exercise*. Det försvarsindustriella samarbetet är brett och inom vissa segment djupt. Genom Sveriges medlemskap i Nato har förutsättningarna för att utveckla det bilaterala försvarssamarbetet med USA förbättrats. Försvarssamarbetsavtalet (*Defence Cooperation Agreement, DCA*) med USA skapar förutsättningar för amerikanskt militärt stöd om säkerhetsläget så kräver och är således av stor betydelse för Sveriges säkerhet och säkerheten i Sveriges närområde.

Försvarsberedningen understryker den transatlantiska länkens, inklusive den amerikanska utsträckta strategiska kärnvapenavskräckningens, fortsatt avgörande betydelse för europeisk säkerhet. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att Europas relation med USA har gått in i en ny tid, där Europa måste ta ett ökat ansvar för den egna säkerheten och bära huvuddelen av ansträngningarna för det konventionella försvaret av kontinenten, såväl militärt som ekonomiskt.

Beredningen understryker att den utrikes- och säkerhetspolitiska riktning och det transatlantiska engagemang som USA väljer under kommande år kommer att ha stor betydelse för svensk och europeisk säkerhet. Ett större europeiskt ansvarstagande för den egna säkerheten utgör en viktig del i den långsiktiga relationen med USA.

## 1.6 Det militärstrategiska läget

Det sedan 2022 i grunden försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa och i Sveriges närområde bedöms bestå för lång tid framåt och präglar försvarspolitiken i Sverige och hos europeiska allierade.

På Natos toppmöte i Haag 2025 enades alliansen om ett nytt åtagande om att samtliga allierade senast 2035 ska avsätta 5 procent av BNP årligen till utgifter för grundläggande militära krav samt försvars- och säkerhetsrelaterade utgifter. Beslutet togs för att möta hotet från Ryssland mot euroatlantisk säkerhet och hotet från terrorism. Beslutet innebär att samtliga allierade senast 2035 årligen ska avsätta minst 3,5 procent av BNP i enlighet med Natos överenskomna definition av försvarsutgifter för att resurssätta grundläggande militära krav (*core defence requirements*) och för att uppfylla Natos förmågemål. Härutöver ska upp till 1,5 procent av BNP årligen omfatta bland annat skydd av kritisk infrastruktur och informations- och kommunikationssystem, åtgärder för att stärka samhällets resiliens och civila beredskap samt satsningar på innovation och en stärkt försvarsindustriell bas. Samma år tilldelades de allierade väsentligt mer krävande förmågemål. Europeiska allierade behöver därutöver anpassa sina stridskrafter till en situation där de amerikanska åtagandena för Natos försvar är föremål för omdispositioner och det konventionella försvaret av Europa i första hand blir en uppgift för de europeiska allierade. Denna process har inletts men kommer att i jämförelse med nuvarande åtaganden ställa högre krav på Sverige, övriga europeiska allierade och Kanada.

Med Finland som allierad har Nato en avsevärt längre landgräns mot Ryssland. Svenskt och finskt territorium är centralt för alliansens försvar av Nordeuropa. Natos strategiska och operativa djup har ökat och sammanknyter Arktis, Nordatlanten och Östersjöområdet. Sedan december 2025 leds de nordiska länderna på

operativ nivå från samma Natostab (*Joint Forces Command* i Norfolk, USA) och som en del av det nordvästra operationsområdet. Svenskt territorium är av betydelse för allierade både som uppmarsch-, lagrings- och baseringsområde och för möjligheterna till att utöva militär kontroll över allierat territorium i Östersjöområdet och på Nordkalotten. Svenska förband kommer att ha i uppgift att försvara alliansen även från andra staters territorium, vilket redan i dag speglas i Sveriges deltagande i Natos aktiviteter för avskräckning och försvar. Svenska stridskrafter kommer att ha viktiga uppgifter som en integrerad del i Natos kollektiva försvar.

Sedan december 2024 har Rysslands krigföring i Ukraina inneburit fortsatt stora förluster inom framför allt markförbanden. Samtidigt har Ryssland uppvisat uthållighet i att ersätta förluster personellt men även materiellt och i fråga om ammunition. Idag är fler ryska soldater insatta i kriget mot Ukraina än någonsin sedan februari 2022, trots stora förluster.

Utveckling av medel och motmedel präglar kriget där både den ukrainska och den ryska sidan tillvaratagit erfarenheter och anpassat krigföringen. Ett stridsekonomiskt uppträdande har åter blivit viktigt då enklare och billigare vapen i längden inte kan bekämpas med mer avancerade och dyrare motmedel. Fjärrstridsmedel, från enkla till avancerade, har under de senaste två åren använts i allt större utsträckning, främst av Ryssland. I första hand har bekämpningen riktats mot civil infrastruktur av olika slag men även mot militära mål på djupet.

Fjärrstridsmedlens verkan har samtidigt reducerats av en parallell utveckling av luftförsvaret på bägge sidor. Trots den stora omfattningen har fjärrbekämpningen hittills inte varit utslagsgivande för krigsförloppet eller för att bryta det ukrainska motståndet.

Flera drönarincidenter har under våren 2026 skett i Baltikum och Finland som en konsekvens av Rysslands krig mot Ukraina. I Polen, Litauen och Rumänien har drönarincidenter ägt rum i samband med rysk fjärrbekämpning.

Krigföringen på marken har sedan december 2024 främst gynnat ett defensivt uppträdande längs en i många stycken statisk frontlinje. Den ryska framryckningen har gått långsamt och utan att hittills kunna åstadkomma eller utnyttja genombrott för att nå ett militärt

avgörande. I luftrummet har flygstridskrafternas användning för markbekämpning begränsats av luftvärn även om stridsflyg används som bärare av vapensystem när uppträdande kan ske utanför luftvärnets räckvidd. Obemannade farkoster har blivit ett än mer framträdande inslag och har i stor utsträckning påverkat markförbandens uppträdande men även organisering. Tillgången till digitala, ryldbaserade och i flera fall kommersiellt tillgängliga tjänster är en grundförutsättning för krigföringen. De används i stor omfattning av både Ukraina och Ryssland för att på olika nivåer understödja underrättelseinhämtning, ledning och precisionsbekämpning. Samtidigt förs striden med stöd av terrängbundna befästningslinjer med förberedda stridsställningar, omfattande fältarbeten och storskalig konventionell bekämpning, inte minst med indirekt eld i olika former. Striden är i dessa delar hårt knuten till markterritoriet.

Både Ryssland och Ukraina har uppvisat stor förmåga att bedriva snabb utbildning och utveckling under kriget. Förmågan att genomföra utbildning av ny personal även under krig har möjliggjort uthållighet i krigföringen. Försvarsberedningen kan konstatera att vikten av att fortsatt bedriva utbildning och utveckling även i höjda beredskapsnivåer och krig är avgörande för att ha ett uthålligt försvar.

Försvarsberedningen bedömer att Rysslands agerande i och utanför Ukraina även fortsättningsvis kommer att präglas av hög politisk och militär riskbenägenhet samt hög acceptans för egna förluster.

Ryska militära framstötter, till exempel för att testa Natos sammanhållning och trovärdigheten i artikel fem, skulle kunna ske i relativ närtid om man i Kreml bedömer att de politiska förhållandena är gynnsamma, även om de militära styrkeförhållandena inte uppfyller traditionella krav för ett angrepp.

En reorganisering och utökning av de ryska markstridskrafterna har påbörjats men kan fullföljas först efter ett eventuellt upphörande av den aktiva ryska krigföringen i Ukraina. Det innebär att det kan ta ett eller flera år innan nya markoperationer i större skala kan igångsättas. Återuppbyggnaden har dock inletts och sker mot bakgrund av flera års krigserfarenheter mot en kvalificerad motståndare. Vidare är viktiga delar av de ryska väpnade styrkorna relativt opåverkade av kriget, framför allt resurser för

hybridkrigföring, flygstridskrafter, marina stridskrafter (utom i Svarta havet) samt fjärrstridsmedel inklusive kärnvapen.

Rysk samhällsekonomi är ansträngd men Rysslands försvarsindustriella förmåga är inom flera segment god, i delar innovativ och med en tillverkningskapacitet som är hög jämfört med förhållandena i flertalet länder.

Ryssland organiserar nya förband inom bland annat Leningrads militärområde och fortsätter sin militära uppbyggnad på Kolahalvön och i Arktis. En avslutning av den aktiva ryska krigföringen i Ukraina skulle ge Ryssland förutsättningar att förstärka och omdisponera resurser till gränsområden mot Nato. Detta skulle i synnerhet öka det militära trycket mot närområdet och därmed direkt försämra säkerhetsläget för Sverige. Det kan också konstateras att den ryska förmågan till strategisk omgruppering av stridskrafter från andra delar av Ryssland till vårt närområde är god. Det är viktigt att bedöma den samlade ryska militära förmågan och inte bara avgränsa sig till vilka förmågor och förband som är grupperade i närområdet i fredstid.

Försvarsberedningen kan därmed konstatera att ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas. Det kan heller inte uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade. Militära operationer kan riktas mot Sverige i syfte att besätta svenskt territorium för ryska militära syften och förneka tillgång till svenskt territorium för Natos samlade motåtgärder. I inledningen av en större konflikt kan Sverige angripas. Ett angrepp mot Sverige kan syfta till att förhindra Sverige att lösa sina uppgifter som allierad.

## 2 Natomedlemskapet

Sveriges medlemskap i Nato grundas på övertygelsen att vår säkerhet bäst försvaras inom ramen för en allians med likasinnade.

Nato är en försvarsallians som består av både en politisk och en militär del. Natos främsta uppgift är att bevara fred och säkerhet i det euroatlantiska området. Nordatlantiska fördraget utgör grunden för Nato. Kärnan i fördraget är det kollektiva försvaret med grund i artikel 51 i FN-stadgan. Artikel 51 i FN-stadgan är också uttryckligen grunden för de kollektiva försvarsåtgärderna som stipuleras i nordatlantiska fördraget. Nato är den tydligaste manifestationen av den transatlantiska länken och den centrala aktören för europeisk säkerhet. Att de allierade upprätthåller förtroendet för de kollektiva försvarsgarantierna är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området.

Som medlem i Nato omfattas Sverige av de ömsesidiga försvarsgarantier som följer av artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Sveriges försvarsförmåga utgör enligt artikel 3 i nordatlantiska fördraget en del i det kollektiva försvaret. I enlighet med artikel 3 i nordatlantiska fördraget ska varje allierad var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig och effektiv egen förmåga och ömsesidigt samarbete, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnat angrepp.

Sverige ska utan dröjsmål lämna stöd i händelse av ett väpnat angrepp mot någon av Natos medlemsstater. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till det kollektiva försvaret är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området.

Försvarsberedningen konstaterar att kärnvapenavskräckningen i Nato är avsedd att bevara fred, förhindra utpressning och avskräcka aggression genom att utgöra den yttersta garanten för de allierades

försvar och säkerhet. Natos koncept för avskräckning och försvar bygger på en kombination av nukleära och konventionella förmågor inklusive robotförsvar som kompletteras med rymd- och cyberförmågor.

Nato är Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör en grundsten i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och det försämrade säkerhetsläget i Europa har Natos verksamhet inriktats på stärkt försvarsförmåga och på stöd till Ukraina.

Natos strategiska koncept från 2022 beskriver en omvärld präglad av instabilitet, stormaktsrivalitet och kamp mellan demokratiska och auktoritära stater med motstridiga strategiska intressen. Ryssland framhålls som det mest signifikanta och direkta hotet mot de allierades säkerhet och mot fred och stabilitet i det euroatlantiska området. Ryssland använder konventionella förmågor, såväl som cyber- och hybridaktiviteter, mot de allierade och deras partner. Hotet från Ryssland hanteras genom en förstärkning av alliansens avskräckning och försvar samt genom utökad motståndskraft. Näst efter nordatlantiska fördraget är det strategiska konceptet det viktigaste inriktande dokumentet inom Nato.

I konceptet slås fast att Natos tre huvuduppgifter är: (1) avskräckning och försvar, (2) civil och militär krishantering och förebyggande av kriser, samt (3) säkerhetssamarbete.

Konceptet bekräftar Natos så kallade 360-gradersansats, det vill säga alliansens beredskap att hantera alla hot och utmaningar i alla riktningar över mark-, luft-, sjö-, cyber- och rymddomänerna. Natos roll i kampen mot terrorism är en integrerad del av denna ansats.

I strategiska konceptet konstateras att auktoritära stater blandar sig i allierades demokratiska processer och institutioner, genomför skadliga aktiviteter i cyberdomänen och rymden, bedriver otillbörlig informationspåverkan och sprider desinformation, använder migration som påverkansmedel, manipulerar energiförsörjning och använder ekonomiska påtryckningar.

Alliansen bedöms fortsatt sättas på prov inom hybridområdet. Nato och dess allierade har successivt utvecklat sin avskräcknings- och försvarsförmåga för att bemöta hybrida hot och aktiviteter. Även hybridoperationer mot allierade kan nå nivån av väpnat angrepp och leda till återopande av artikel 5. En rättvis fördelning av

försvarsansträngningarna (*burden sharing*) mellan de allierade är centralt för att bland annat stärka sammanhållningen i alliansen. USA strävar efter att åstadkomma en fördelning av försvarsansträngningarna där europeiska allierade i högre grad tar ansvar för försvaret av Europa. Europeiska allierade behöver därför utöka, anpassa och utveckla sina stridskrafter till en situation där de amerikanska åtagandena för Natos försvar är föremål för omdispositioner och det konventionella försvaret av Europa i första hand blir en angelägenhet för de europeiska allierade. Det gäller både försvarsutgifter och militära förmågor och väntas successivt också påverka bemanningen i Natos militära strukturer.

Sedan den nuvarande amerikanska presidentadministrationen tillträdde har USA i högre grad än tidigare gjort detta så kallade bördeskifte till en huvudprioritering och krävt att processen accelereras. USA har samtidigt upprepat att man även fortsatt avser stå för den utsträckta kärnvapenavskräckningen och vissa kritiska förmågor.

Försvarsberedningen betonar vikten av ett ökat europeiskt ansvarstagande för den gemensamma säkerheten och att det konventionella försvaret av Europa fortsättningsvis i ökande grad måste ses som ett ansvar främst för europeiska allierade. Som allierad ska Sverige axla sin del av detta ansvar och agera för en ordnad, solidarisk och gradvis omfördelning av försvarsansträngningarna. Detta utgör samtidigt en investering i den transatlantiska länken och i samarbetet med USA.

I ljuset av denna förändring, som bedöms vara bestående och inte beroende av den nuvarande amerikanska administrationen, behöver Natos försvar anpassas. De allierade behöver inleda ett arbete om hur Nato, med ett förändrat stöd av konventionella amerikanska stridskrafter, ska säkerställa ett starkt försvar av Europa och därmed trygga den konventionella delen av avskräckningen.

Ett utdraget krig med Ryssland ska vara dimensionerande för ett sådant försvar och beakta de europeiska allierades och Kanadas särskilda förutsättningar och begränsningar, bland annat geografiskt, tekniskt, industriellt och resursmässigt. Ett sådant försvar där Europa tar mer ansvar kan inte helt utgå från den globala stormakten USA:s koncept för krigföring med en kvalificerad motståndare. Samtidigt är det en förutsättning för den samlade förmågan att interoperabiliteten med USA kan upprätthållas.

Försvarsberedningen understryker också vikten av att denna ombalansering blir proportionerlig och att alla allierade tar sitt ansvar väl medveten om att försvarsutgifterna för europeiska länder därmed behöver öka för att nå åtagandena i Haagöverenskommelsen. Det är en förutsättning för att uppnå Natos samlade krav på försvarsförmåga och viktigt för att bibehålla enigheten inom alliansen. Sverige är ett av de länder som genom sitt geografiska läge har mycket att förlora om europeiska allierades försvarsansträngningar urvattnas.

På Natos toppmöte i Haag 2025 enades alliansen om ett nytt åtagande om att samtliga allierade senast 2035 ska avsätta 5 procent av BNP årligen till utgifter för grundläggande militära krav samt försvars- och säkerhetsrelaterade utgifter. Beslutet togs för att möta hotet från Ryssland mot euroatlantisk säkerhet och hotet från terrorism. Beslutet innebär att samtliga allierade senast 2035 årligen ska avsätta minst 3,5 procent av BNP i enlighet med Natos överenskomna definition av försvarsutgifter för att resurssätta grundläggande militära krav (*core defence requirements*) och för att uppfylla Natos förmågemål. Härutöver ska upp till 1,5 procent av BNP årligen omfatta bland annat skydd av kritisk infrastruktur och informations- och kommunikationssystem, åtgärder för att stärka samhällets resiliens och civila beredskap samt satsningar på innovation och en stärkt försvarsindustriell bas.

En underprestation på det militära försvaret kan dock inte kompenseras av att en medlemsstat redovisar högre försvars- och säkerhetsrelaterade utgifter.

Nato är fortsatt en central aktör för stödet till Ukraina. I Nato-Ukrainarådet (*NATO-Ukraine Council*, NUC) möts alliansens medlemmar och Ukraina som jämbördiga parter för dialog om politiska frågor, säkerhets- och försvarssamarbete samt Ukrainas Natonärmande. Ukraina har därigenom en av de starkaste relationerna med Nato. Nato genomför också flera åtgärder till stöd för Ukraina, bland annat för koordinering av militärt stöd och utbildning. Nato administrerar därutöver ett antal fonder och initiativ som Sverige bidrar till. Ett centralt exempel är PURL (*Prioritised Ukraine Requirements List*), som inrättades på initiativ av USA, koordineras av Nato och tillgängliggör prioriterad amerikansk försvarsmateriel genom andra allierades finansiering. Försvarsberedningen anser att fler länder bör öka sitt stöd.

## 2.1 Natos avskräckning och försvar

Natos främsta uppgift är att vara krigsavhållande. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller trovärdigheten i de kollektiva försvarsåtagandena är centralt för Natos avskräckning och därmed för att bevara freden i det euroatlantiska området.

En trovärdig avskräckning i fredstid utgör grunden för Natos övergripande strategi för säkerhet. Genom att kontinuerligt uppvisa en trovärdig militär försvarsförmåga signalerar Nato till potentiella motståndare att alliansen står redo att försvara sig. Alliansen står ständigt i beredskap att med kort varsel förstärka och anpassa försvaret genom utökad närvaro eller förstärka aktiviteter om det bedöms nödvändigt utifrån säkerhetsläget.

Allierades arbete med att stärka motståndskraft och civil beredskap är enligt det strategiska konceptet centralt för att Nato ska kunna utföra sina kärnuppgifter. Genom att säkerställa robusta samhällsfunktioner och civilt stöd till militära operationer stärks motståndskraften.

Natos samlade militära styrkestruktur utgörs av enskilda allierades förband och förmågor. Denna styrkestruktur bildar tillsammans med Natos gemensamma ledningsstruktur alliansens samlade försvarsförmåga. Den gemensamma operations- och förmågeplaneringen utgör ingångsvärden avseende de allierades del i Natos samlade försvarsförmåga och avskräckning. Arbetet inom Nato med att planera för och stärka försvaret av de allierades territorier i Europa genomförs löpande. Försvaret av Europa mot ett större väpnat angrepp från en kvalificerad motståndare kräver betydligt fler förband och större förmågor än vad som i dagsläget finns disponibelt.

Natos kärnvapenavskräckning bygger på den utsträckta amerikanska kärnvapenavskräckningen. Den kompletteras av den brittiska som är nationellt kontrollerad men beroende av amerikansk teknik och amerikanskt underhåll. Den helt oberoende franska nukleära förmågan står inte till Natos förfogande, men bidrar till den samlade europeiska avskräckningen. De olika beslutscentra som finns i de allierade kärnvapenmakterna komplicerar en motståndares kalkyl. Genom den ansvarsfördelning som Natos system för kärnvapendelning innebär stärks trovärdigheten och förmågan i den strategiska avskräckningen. Kärnvapendelningen innebär att

amerikanska kärnvapen kan bäras av flygplan från de allierade som deltar i detta samarbete.

Avskräckningen med konventionella stridskrafter utgörs av de allierades samlade militära förmåga och beslutsamhet att kunna utkämpa ett storskaligt krig mot en kvalificerad motståndare. De militära operationsplanerna, inklusive förstärkningsplanering, är en förutsättning för att kunna upprätthålla och skapa en trovärdig försvarsförmåga och därmed konventionell avskräckningsförmåga.

Natos och allierades fredstida operationer och aktiviteter har som syfte att var krigsavhållande genom att avskräcka från väpnat angrepp och i händelse av ett väpnat angrepp försvara alliansen.

Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap, de stående marina styrkorna och den framskjutna närvaron längs den östra flanken är exempel på ständigt pågående verksamhet som bidrar till att upprätthålla Natos försvarsförmåga i fredstid och därmed bidra till den samlade avskräckningen. Även allierades bi- och multilaterala operationer, militära övningar och andra aktiviteter bidrar till den samlade avskräckningen. Aktiviteterna och operationerna kan genomföras under Natos ledning, av en enskild allierad eller som en sammansatt styrka av allierade.

Allierades fredstida militära verksamhet i form av krigsförbandsproduktion, övningar samt operationer och andra aktiviteter utgör verktyg för att anpassa Natos förhållningssätt och styrkedisposition utifrån ett föränderligt säkerhetsläge. Genom Natos gemensamma ledningsstruktur har alliansen förmåga och resurser att planera och leda krävande och storskaliga militära operationer.

Nordatlantiska rådet (*North Atlantic Council*, NAC) är Natos högsta beslutande organ. Natos militära kommitté, som är det högsta militära organet inom Nato, har i uppgift att ge råd i militära frågor till Nordatlantiska rådet. Militärkommittén omsätter även rådets beslut till militär planering. I praktiken ges de militära råden till de civila kommittéerna under Nordatlantiska rådet vilka sedan förhandlar frågorna mellan de allierade.

Natos operationsplanering utgår från Natos koncept för avskräckning och försvar (*Concept for the Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area*, DDA). Konceptet syftar till att säkerställa att Nato har ett sammanhållet ramverk för att möta hot mot alliansen. DDA-konceptet bygger på en kombination av allierades

kärnvapenförmåga och allierades konventionella förmågor i alla domäner.

Natos högsta militära befälhavare över de allierade styrkorna i Europa, Saceur (*Supreme Allied Commander Europe*) leder Natos militära operationer i enlighet med Natos operationsplanering och med mandat från nordatlantiska rådet. Denna operationsplanering omfattar situationer som kan uppkomma inom ramen för alliansens mål att upprätthålla fred och säkerhet inom allierades territorier, från normala tillstånd i fredstid till säkerhetspolitiska kriser och krig. Operationsplanerna täcker hela Saceurs ansvarsområde och beskriver hur Nato ska avskräcka och vid behov genomföra försvarsoperationer.

I händelse av ett väpnat angrepp mot en allierad och beslut av Nordatlantiska rådet om kollektiva försvarsåtgärder är Saceur ansvarig för att genomföra alla militära åtgärder som krävs för att bevara, försvara eller återställa säkerheten på allierades territorium. Dessa åtgärder genomförs inom de ramar som fastställts av de allierade när godkännandet sker i Nordatlantiska rådet.

Den 5 december 2025 tog Natostaben (*Joint Forces Command, JFC*) i Norfolk, USA, officiellt över ledningsansvaret på operativ nivå för Sverige, Finland och Danmark som en del av det nordvästra operationsområdet (*Joint Operations Area Northwest*). Sedan tidigare har Island, Storbritannien och Norge samt Nordatlanten ingått i detta operationsområde. De allierade har beslutat att Storbritannien ska överta chefsrollen för JFC Norfolk från USA. Sverige tillhörde inledningsvis JFC Brunssum i Nederländerna, som ansvarar för Östersjöregionen och norra kontinentala Europa. De båda staberna samverkar nära. Sverige kommer som Östersjönation även fortsättningsvis att ha ett nära samarbete och koordineringsbehov med såväl JFC Brunssum som med allierade kring Östersjön. Sverige har tillsammans med Tyskland och Polen utvecklat ett koncept avseende den marina ledningsfunktionen för Östersjön (*Commander Task Force Baltic*) där Sverige föreslås ta över ledningen på sikt.

Som en följd av det hot alliansen bedömer att Ryssland utgör har Nato successivt förstärkt det kollektiva försvaret genom att vidta en rad åtgärder för att förstärka alliansens förmåga, bland annat genom att besluta om nya regionala försvarsplaner, utökad närvaro längs den östra flanken, en ny styrkemodell samt en förstärkt

ledningsstruktur. På den marina sidan genomför Nato aktiviteten *Baltic Sentry* i Östersjön med syftet att förstärka sjöövervakningen och avskräcka från sabotage av kritisk undervattensinfrastruktur. Efter upprepade kränkningar av allierades luftrum under 2025 lanserades luftförsvarsaktiviteten *Eastern Sentry* och mot bakgrund av säkerhetsutmaningar i Arktis inleddes aktiviteten *Arctic Sentry* i februari 2026.

Nato har sedan 2016 etablerat åtta multinationella stridsgrupper (*Forward Land Forces*, FLF) längs sin östra flank. De åtta stridsgrupperna i Estland, Lettland, Litauen, Polen, Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Ungern utgör Natos framskjutna närvaro och de kan vid behov utökas till brigadstorlek i vart och ett av dessa länder. Sverige deltar i FLF Lettland.

Vid Natos toppmöte i Washington 2024 enades alliansen om att etablera en framskjuten närvaro i Finland. Sverige är ramverksnation och leder denna framskjutna stridsgrupp (*Forward Land Force Finland – FLF Finland*). Stridsgruppen bidrar till att stärka alliansens förmåga och avskräckning på den norra flanken. Under 2026 etableras stridsgruppen och den kommer därefter att utvecklas successivt under kommande år. Som ramverksnation har Sverige ett särskilt ansvar för resurssättning av styrkan. Den svenska bataljonsstridsgrupp som utgör kärnan i den styrka som ska verka i Finland kommer att vara utgångsgrupperad i Boden. Ett multinationellt stabselement kommer att finnas i Rovaniemi.

Nato upprätthåller ett integrerat luft- och robotförsvar där bland annat Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap (*Nato Air Policing*) ingår. Det integrerade luft- och robotförsvaret överbryggar samtliga tre operationsområden (*Joint Operations Area*, JOA) med en central ledning. Syftet är att upprätthålla den territoriella integriteten i de allierades luftrum samt att vid behov kunna försvara luftrummet. Som regel ansvarar de allierade för övervakning och incidentberedskap i det egna luftrummet. De allierade som saknar tillräckliga resurser, eller där förstärkning krävs, kan få stöd genom Natos gemensamma luftrumsövervakning med stridsflyg (*Nato Air Policing*). Allierade tillhandahåller på så sätt stöd för luftrumsövervakningen till de baltiska länderna, Polen, Bulgarien och Rumänien, på Island samt i länder på västra Balkan (Albanien, Montenegro, Nordmakedonien och Slovenien). Inom ramen för det integrerade luft- och robotförsvaret genomför Nato också andra

operationer. Ett exempel är den luftförvarsoperation i Polen som har i uppgift att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistiknod som används för det militära och civila stödet till Ukraina.

Natos stående gemensamma marina styrkor utgör Natos kontinuerliga marina förmåga i fredstid. De allierade bidrar rotationsvis till de stående marina styrkorna. De marina enheterna är multinationella, lyder under Natobefäl och har hög beredskap. Styrkorna opererar i Östersjön, på Atlanten, i Svarta havet och norra Medelhavet och utgör även en del av den marina komponenten i Natos snabbinsatsstyrkor.

Natos styrkemodell (*NATO Force Model*) ger det övergripande ramverket för att göra nationella styrkor tillgängliga för alliansen. Den ger de allierades politiska och militära ledningar en mer systematisk och omfattande översikt över alla nationella styrkor som kan göras tillgängliga i fredstid, kris och konflikt till stöd för Natos kärnuppgifter, inklusive för kollektivt försvar, och bidrar därmed till att säkerställa att Natos försvarsplaner stöds av nationella avdelade kompletta styrkor inklusive förstärkningar. Styrkemodellen identifierar vilka styrkor som är tillgängliga och som kan sättas in om de behövs under en kris eller konflikt.

Natos styrkemodell är baserad på ett beredskapssystem i tre nivåer:

Nivå 1 styrkor med 0–10 dagars beredskap.

Nivå 2 styrkor med 10–30 dagars beredskap.

Nivå 3 styrkor med 30–180 dagars beredskap.

Beredskapskraven stipulerar den tid det kan ta för styrkor att påbörja omgruppering till operationsområdet. Modellen utnyttjar regional expertis och geografisk närhet, och drar nytta av den lokala kunskapen hos nationella och regionala styrkor för att stödja effektiva och snabba insatser i alla strategiska riktningar.

En fungerande krigsavhållande avskräckning förutsätter att en angripare vet att Nato är tillräckligt förberett och har förmågan, planerna och mandatet att kraftfullt slå tillbaka ett väpnat angrepp. Det utgör en grundpelare i Natos avskräckningskoncept. Riksdagen har för 2026 givit mandat att skicka väpnad styrka utomlands i Natos samlade avskräckning och försvar. Mandatet innebär också att alla svenska bidrag som är ställda under Natos befäl, exempelvis i

Lettland och Finland, ska kunna kvarstanna och övergå i försvar mot ett väpnat angrepp.

Kärnvapen är en fundamental del av alliansens övergripande förmåga till avskräckning. Frågor som rör kärnvapenavskräckningen hanteras i fred, kris och konflikt i Natos planeringsgrupp för nukleära frågor, *Nuclear Planning Group* (NPG), där alla allierade deltar utom Frankrike. I Natos strategiska koncept konstateras att omständigheterna under vilka Nato kan behöva använda kärnvapen är extremt avlägsna. Om en angripare använder kärnvapen mot någon allierad skulle det i grunden förändra konfliktens karaktär. Den primära uppgiften för Nato blir då att återupprätta den nukleära avskräckningen. Nato konstaterar att alliansen har förmågor och beslutsamhet att orsaka en motståndare förluster som vida skulle överstiga de fördelar som en motståndare kan hoppas uppnå. I oktober 2025 genomfördes Natos årliga övning *Steadfast Noon*. Det är en övning med syfte att säkerställa trovärdighet, säkerhet och effektivitet för alliansens kärnvapenavskräckning. Försvarsmakten deltog för första gången med svenska stridsflyg i övningen, i syfte att bland annat öva konventionell stödförmåga till kärnvapenuppdraget.

Försvarsberedningen konstaterar att det på samma sätt som i övriga nordiska länder inte finns skäl att ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid.

## 2.2 Natos förmågeplanering

Natos avskräckning och kollektiva försvar underbyggs av alliansens förmågeplaneringsprocess (*NATO Defence Planning Process*, NDPP). Syftet med NDPP är att harmonisera de allierades nationella förmågeplanering och förmågeutveckling och således tillgängliggöra militära förmågor för att genomföra Natos kärnuppgifter. Inom NDPP understryks även civil förmåga att motstå angrepp och stötta militära operationer. NDPP är en fyraårig cykel och innebär ett samarbete mellan Natos staber och enskilda nationer genom hela cykeln.

Varje cykel inleds med att en ny politisk inriktning (*Political Guidance*) fastställs av de allierade. I den politiska inriktningen formuleras den grundläggande ambitionsnivån för den kommande

förmågeutvecklingsprocessen. Natos militära staber omvandlar den politiska vägledningen till behov av styrkor och förmågor för att lösa alliansens militära uppgifter. Förmågebehoven kallas lägsta förmågebehov (*Minimum Capability Requirements, MCR*). Förmågebehovet fördelas sedan ut till de allierade genom att tilldela olika förmågemål. Under en cykel genomförs två omgångar av uppföljning av allierades försvarsförmåga och tilldelade förmågemål, en så kallad förmågeöversyn (*Capability Review*). I denna översyn ingår även uppföljning av de allierades förmåga inom området för motståndskraft och civil beredskap även om det inte finns några förmågemål kopplade till området.

Fastställandet av respektive allierads förmågeöversyn och förmågemål sker i så kallat minus en-format, vilket innebär att det land som behandlas i en översyn och som tilldelas förmågemål inte har rösträtt vid förhandlingen mellan de allierade. Detta är den enda process i Nato som inte följer den strikta konsensusprincipen.

Förmågemålen är kvantitativa och konkreta. Det handlar till exempel om att kunna tillhandahålla brigader med en specifik organisation eller ett antal stridsflygplan eller fartyg av viss typ och med viss förmåga. Dessa kvantitativa mål åtföljs av kvalitativa mål som förtydligar vad de särskilda förmågemålen i praktiken ska kunna åstadkomma. När de allierade fått målen fortsätter processen med att de allierade ska redovisa hur deras försvar utvecklas och därmed hur väl länderna uppfyller sina förmågemål.

Inom ramen för det kollektiva försvaret har de allierade medlemsstaterna under 2025 tilldelats nya förmågemål (*Capability Targets 2025*). Målen uttrycks dels som kvantitativa mål på styrkor (militära förband), dels som kvalitativa mål för vad dessa styrkor ska kunna åstadkomma i form av till exempel verkan (eldkraft), rörlighet, uthållighet och ledning.

Förmågemålen tilldelas i ett kortsiktigt perspektiv (fram till 2031), ett medellångt perspektiv (2032–2044) samt i ett långsiktigt perspektiv (efter 2044) för prioriterade forsknings- och utvecklingsområden. Natos förmågeplaneringsprocess ger allierade viss handlingsfrihet rörande vilka militära förband och förmågor som används för att uppfylla de tilldelade målen. Allierade måste dock på ett trovärdigt sätt kunna visa att den av Nato begärda förmågan kan uppnås. Även om förmågemålen inte är rättsligt bindande innebär de ett politiskt åtagande och utgör kravställningen

på vad övriga allierade förväntar sig av den enskilde alliansmedlemmen och dess bidrag till det kollektiva försvaret. En allierad som underlåter att uppfylla sina förmågemål skapar därmed en risk för alla andra allierade och det kollektiva försvaret.

Målen tar sin utgångspunkt i Natos operationsplaner och de styrkor som bedöms nödvändiga för att planerna ska kunna genomföras. Med hänsyn till alliansens dimensionerande hot som utgörs av Ryssland och med kopplingen till operationsplaneringen har behoven av militära styrkor ökat markant sedan 2022. Förmågemålen har därmed skärpts väsentligt, vilket innebär att få eller inga allierade helt uppfyller målen. Det kommer därmed att krävas stora ansträngningar såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt för de enskilda medlemsstaterna för att uppfylla alliansens målsättningar.

Förmågemålen 2025 innebär också ett första steg mot en förändrad fördelning av försvarsansträngningarna inom Nato där europeiska allierade och Kanada ska ta ett ökat ansvar. Denna ombalansering har dock inte fått fullt genomslag i förmågemålen 2025. Nästkommande förmågemål planeras att beslutas 2029.

För Sveriges del omfattar Natos förmågemål 2025 samtliga försvarsgrenar och försvarsmaktsgemensamma funktioner. I perioden fram till 2031 omfattar förmågemålen som tilldelats Sverige av de övriga allierade följande huvudpunkter:

- Utveckla en multinationell divisionsledning med tillhörande divisionsförband i samverkan med Norge.
- Utveckla tre tunga infanteribrigader och en lätt infanteribrigad.
- Förbättra marinens interoperabilitet och dess förmåga att omgruppera.
- Förbättra flygvapnets interoperabilitet, beredskap och förmåga att omgruppera.
- Utveckla förmågan att bidra till och verka i integrerat luft- och robotförsvar inklusive luftvärnsförband.
- Utveckla förmågan att möjliggöra militära operationer i regionen samt tillhandahålla värdlandsstöd.

I perioden efter 2031 omfattar förmågemålen följande huvudpunkter:

- Utveckla digitalt understödda krigsförband, kapabla att genomföra fullt interoperabla multidomänoperationer inom regionen med prioritet att:
- Utveckla markförbandens rörlighet, eldkraft och sensorer.
- Slutföra återstående krav för luftvärnsförbanden.
- Utveckla den framtida förmågan till ubåtsjakt inklusive med sjöoperativ helikopter.
- Fortsatt utveckling av flygvapnet med fokus på tillförsel av nya förmågor som lufttankning, nedhållande av fientligt luftförsvar och utökad bekämpningsräckvidd.

Förmågemålen innebär också behov av omfattande ammunitionsanskaffning. De förmågemål som har tilldelats Sverige ligger i linje med den krigsorganisation riksdagen beslutade i december 2024. Krigsorganisationen utgör således grunden för förmågemålen. Jämfört med ambitionen i försvarsbeslutet krävs det dock resursförstärkningar för att förmågemålen ska kunna uppnås inom givna tidsramar avseende konkret innehåll och ambition. Inriktningen som aviserats i budgetpropositionen för 2026 om ökade resurser till det militära försvaret 2026–2035 medger resursförstärkningar för att till del hantera detta.

De allierade antog vid toppmötet i Haag i juni 2025 en ny nivå för försvarsinvesteringar. Med förslagen i budgetpropositionen för 2026 beräknas de svenska försvarsutgifterna som andel av BNP uppgå till 3,1 procent till 2030 enligt Natos definition. I budgetpropositionen för 2026 framförde regeringen att den avser ta de ytterligare steg som krävs för att nå 3,5 procent till 2030 i kommande budgetpropositioner.

Försvarsberedningen understryker att medlemskapet i Nato innebär höga krav på att uppfylla och samövade krigsförband kan ställas till alliansens förfogande. Det allvarliga omvärldsläget innebär att en ökning av takten i krigsförbandsproduktionen fortsatt måste prioriteras. Det behövs för att kunna säkerställa att alliansen har de krigsförband som behövs för att genomföra operationsplanerna och för att kunna verka krigsavhållande. Förmågan att mobilisera inom

fastställda krav utgör en förutsättning för att Sverige ska kunna bidra till det kollektiva försvaret.

## 2.3 Natos arbete med motståndskraft och civil beredskap

Under senare år har de allierade successivt enats om att fördjupa och stärka inriktningen för arbetet med samhällets motståndskraft och civila beredskap. Arbetet utgår från artikel 3 i nordatlantiska fördraget vilket innebär att de allierade var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig och effektiv egen beredskap och ömsesidigt bistånd, ska upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Detta är grunden för Natos och de allierades arbete för att öka motståndskraften i samhället och stärka förmågan att förbereda sig för, stå emot, besvara och snabbt återhämta sig från angrepp.

Inom Nato har de civila åtgärderna och förberedelserna (*Civil Preparedness*) inriktats mot tre kritiska funktioner: förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner samt civilt stöd till militära operationer, vilket är något mer begränsat än målet för det civila försvaret i Sverige.

Dessa tre kritiska funktioner har brutits ner i sju grundkrav (*Baseline Requirements*) för nationell motståndskraft mot vilka de allierade kan mäta sina åtgärder. Dessa är 1) säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, 2) robust energiförsörjning, 3) effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser, 4) robusta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning 5) hantering av masskadeutfall, 6) motståndskraftiga civila kommunikationssystem och 7) robust transportsystem.

Militära styrkor är beroende av civilt stöd för att kunna fullfölja sina uppdrag, bland annat vad gäller transporter, samband, energi och grundläggande förnödenheter som till exempel livsmedel och dricksvatten. De civila åtgärderna och förberedelserna syftar till att säkerställa att dessa områden kan motstå angrepp eller störningar och fortsatt ge stöd till Natos militära operationer.

Sedan toppmötet i Washington 2024 har Nato lagt ökad vikt vid att stärka och utveckla de allierades nationella arbete med civil planering för att bättre stödja genomförandet av alliansens försvarsplaner. Vid den första civila planeringskonferensen i Nato (*NATO Civilian Planning Conference*) i Stockholm i november 2025 betonades att civil planering är en viktig länk i att integrera civil och militär planering inom Nato. Nato stödjer arbetet genom ett fördjupat erfarenhetsutbyte, särskilt kring hur civil planering kan bidra till ökad samordning mellan Natos operationsplaner och nationella planeringsprocesser. Sverige arbetar också aktivt med att stärka de förmågor som är kopplade till Natos sju grundkrav och utvecklingsarbetet sker i linje med Natos förväntningar.

Myndigheten för civilt försvar (MCF) har ett särskilt ansvar att samordna de svenska myndigheternas deltagande i Natos arbete inom resiliens och civil beredskap. MCF har drivit på för en samlad och skyndsam hantering hos myndigheterna av flera centrala Natoprocesser som bidrar till Sveriges integrering i Nato.

Genom att bidra med erfarenheter från det svenska arbetet med att utveckla det civila försvaret, särskilt inom totalförsvarsplanering, har Sverige kunnat påverka och delta i den pågående policyutvecklingen inom civilt försvar. Detta engagemang överensstämmer med regeringens inriktning att Sverige ska vara en aktiv allierad som både stärker Natos gemensamma förmåga och samtidigt tillvaratar de möjligheter till utveckling av totalförsvaret som följer av medlemskapet.

Genom Natos arbete med stöd för nationell civil planering, samt Natos grundläggande krav på värdlandsstöd (*Minimum Operational Requirements, MOR*) och Natos beredskapssystem (*NATO Response System, NRS*) med ingående svarsåtgärder (*Response Measures*) har Sveriges Natointegrering både konkretiserats ytterligare och takten i arbetet ökat.

## 2.4 Sveriges integrering i Nato

Den svenska förmågan att stödja andra allierade, bland annat genom värdlandsstöd, är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande redan i

fredstid kan Sverige bidra till att stärka det kollektiva försvaret och därmed Natos samlade avskräckning.

Sverige har sedan Natointrädet bidragit till att stärka Natos kollektiva försvar, och därmed till den samlade avskräckningsförmågan. Det har skett genom fortsatt integrering i Natos planverk och strukturer, samt genom konkreta bidrag till Natos operationer och andra aktiviteter. Genom svensk Rysslandskompetens har Sverige också fått genomslag i utformningen av Natos Rysslandspolitik.

Försvarsberedningen understryker att Sveriges geostrategiska läge och säkerhetspolitiska intressen fortsatt ska utgöra utgångspunkterna för utformandet av Sveriges roll som allierad, så som angavs i rapporten *Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (ds 2023:19) och i försvarsbeslutet 2024. En huvuduppgift är att underlätta och effektivt delta i det kollektiva försvaret av Nordeuropa i enlighet med den gemensamma operationsplaneringen. I detta ingår ett solidariskt ansvarstagande som i första hand utgår från Östersjöområdet och Nordkalotten, med den särskilda kompetens uppträdande i dessa miljöer kräver. Som försvarsberedningen tidigare framhållit ska Sverige vara en trovärdig, pålitlig och solidarisk allierad. En del i detta är att också vara beredd att stödja allierade inom ramen för Natos så kallade 360-gradersansats.

Utifrån ovanstående har Sverige etablerat en tydlig profil inom alliansen som en medlem som på ett trovärdigt sätt bidrar till den gemensamma säkerheten. Beredskap att med kort framförhållning bidra med förmågor och resurser till högprioriterade initiativ och operationer samt till det Ukrainastöd som samordnas via Nato har bidragit till att stärka Sveriges inflytande.

Sverige är pådrivande för att alliansen inom ramen för sitt ansvarsområde ska vidta och samordna åtgärder som motverkar Rysslands maktambitioner. Natos samlade försvars- och avskräckningsförmåga är en central del i alliansens motverkanspolitik.

Sverige har verkat för att bibehålla sammanhållningen i alliansen och möta hotet från Ryssland genom att arbeta för att Europa och Kanada tar ett större ansvar för den gemensamma säkerheten. Sverige har därutöver prioriterat Natos stöd till Ukraina och verkar för att Nato förblir en central aktör i stödet till Ukraina.

Natoiniciativet PURL som innebär att allierade och partnerländer kan betala för paket med amerikansk försvarsmateriel till Ukraina, kommer att behöva utökas och fler allierade behöver bidra.

De svenska militära bidragen till Nato har omfattat förband i mark-, sjö- och luftdomänerna samt stöd till säkerhetshöjande operationer inom ramen för alliansens löpande aktiviteter och operationer. Utöver det operativa stödet har Sverige bidragit med officerare till Natos staber. För närvarande uppgår bidraget till 144 av 205 befattningar. Under 2025 bidrog Sverige till den multinationella brigaden i Lettland (*FLF Latvia*), Natos stående marina styrkor, det gemensamma marina initiativet i Östersjön (*Baltic Sentry*), Natos gemensamma luftrumsövervakning med stridsflyg (*Air Policing*), luftförsvarsoperationen i Polen och den gemensamma Natoaktiviteten för att skydda medlemsstaternas östra flank mot bland annat obemannade flygfarkoster (*Eastern Sentry*). Under 2026 har Sverige roterat ett nytt markförband till FLF i Lettland, deltagit i luftrumsövervakning över Island (*Air Policing*), bidragit med bland annat stridsflyg till Natos aktivitet i Arktis (*Arctic Sentry*) samt fortsatt lämna stöd till *Baltic Sentry* i Östersjön. Sverige bidrar fortsatt till det kollektiva försvaret med Försvarsmaktens krigsorganisation till Natos styrkemodell (*NATO Force Model*). Som ramverksnation för Natos framskjutna närvaro i Finland (*FLF Finland*) leder Sverige arbetet i nära samråd med värdnationen Finland, Natos militära myndigheter och allierade. Sverige har också tillsammans med övriga arktiska allierade och likasinnade verkat för ett ökat fokus på den strategiska betydelsen av Arktis och Nordkalotten och för en stärkt roll för Nato.

Sverige har tillsammans med andra allierade deltagit i att stödja arbetet med kvinnor, fred och säkerhet inom Nato samt i arbetet för att genomgående integrera ett jämställdhetsperspektiv i Natos verksamhet.

Alliansen kommer fortsatt att sättas på prov på inom hybridområdet. Ryssland är en aggressiv aktör på detta område och kommer fortsatt att utsätta allierade för påverkan under gränsen för väpnat angrepp. Som allierad bidrar Sverige till Natos arbete med att hantera den breda hotbilden. Integreringsarbetet på civil sida fortlöper och berörda beredskapssektorer har utvecklat sitt arbetssätt kopplat till Natofrågorna. Utvecklingen av det nationella planeringsarbetet pågår.

I maj 2026 stod Sverige värd för sitt första ministermöte som Natomedlem. Utrikesministermötet, vilket hölls i Helsingborg, fokuserade på uppföljningen av försvarsutgiftsåtagandet från Haagtoppmötet, ökad försvarsproduktion, stödet till Ukraina och aktuella säkerhetspolitiska utmaningar. Mötet utgjorde ett viktigt led i förberedelserna inför Natos toppmöte i Ankara i juli.

### 3 Totalförsvaret

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Totalförsvaret bygger på samhällets samlade resurser. Aktörer med författningsreglerade uppgifter inom totalförsvaret är riksdag och regering, statliga myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer, trossamfund och enskilda individer. Därutöver har bland annat civilsamhället och kulturlivet viktiga roller i den samlade totalförsvarsförmågan.

Under högsta beredskap och krig är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Att försvara Sverige och allierade mot väpnat angrepp och att hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet är utöver en militär uppgift även ett ansvar för hela samhället. Totalförsvaret kräver personliga insatser av alla invånare. Detta förutsätter en engagerad befolkning där alla förväntas bidra.

Försvarsberedningen anser att det är ett vitalt nationellt säkerhetsintresse att hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet. Vi är beredda att ytterst med vapenmakt försvara vårt land, vår befolkning, vår demokrati, vår frihet och vårt sätt att leva.

Försvarsberedningen konstaterar att regeringen i sin nationella säkerhetsstrategi (regeringens skrivelse 2023/24:163) skriver att Sveriges vitala nationella säkerhetsintressen är att värna Sveriges säkerhet, demokratiska styrelseskick, frihet, självständighet, suveränitet och handlingsfrihet; att värna befolkningens liv och hälsa; att försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp och upprätthålla vår territoriella integritet; att upprätthålla försörjningsberedskap och samhällets funktionalitet samt att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Den nationella förmågan inom totalförsvaret ska, med utgångspunkt i vårt medlemskap i Nato, vara inriktad mot att försvara Sverige och medverka till att försvara allierade mot väpnade angrepp. Det stärker även vår förmåga att hantera kriser i fredstid.

Mot bakgrund av de senaste decenniernas snabba och omfattande säkerhetspolitiska förändringar anser Försvarsberedningen att denna inriktning om tillräcklig nationell förmåga ska gälla långsiktigt och över tid, även i längre perioder då omvärldsläget förefaller mer gynnsamt ur säkerhetssynpunkt. Att på ett tillfredsställande sätt återta totalförsvarsförmåga först när en kris eller ett krig är ett faktum är inte möjligt.

Sverige ska utveckla sitt totalförsvaret som en integrerad del i ett kollektivt försvar med övriga allierade. Utgångspunkten för utformningen av allierades nationella försvar följer av alliansens strategiska koncept, ambitionsnivån i Natos förmågeplanering och de militära myndigheternas operationsplanering. Enligt artikel 3 i det nordatlantiska fördraget ska de allierade var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig och effektiv egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Artikel 3 utgör grunden för det arbete som Nato och de allierade bedriver för att stärka samhällets motståndskraft och säkerställa viktiga samhällsfunktioner. Det är ett nationellt ansvar och ett kollektivt åtagande.

Av 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap framgår att:

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Vidare framgår av 3 § i denna lag att:

Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. Totalförsvaret ska ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det kan verka krigsavhållande och därmed förebyggande och fredsbevarande. Ett starkt svenskt totalförsvaret med en trovärdig försvarsförmåga stärker Natos kollektiva försvar och därmed den samlade avskräckningsförmågan.

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.

Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av befolkningen i Sverige. Alla och envar har en roll att fylla i totalförsvaret. Ukraina har tydligt visat hur befolkningens motståndskraft och försvarsvilja är avgörande för att stå emot ett angrepp. Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är en nödvändig förutsättning för ett trovärdigt totalförsvaret.

Samhällets grundläggande robusthet och dess förmåga att motstå fredstida kriser bidrar till den krigsavhållande effekten. Totalförsvaret, och särskilt dess civila delar, bygger på de resurser som samhället disponerar i fredstid.

Inom totalförsvaret genomförs förberedelser och utarbetas planer i fredstid. Totalförsvarets aktörer agerar under höjd beredskap och krig med stöd delvis av ett annat regelverk än det som gäller för fredstida kriser. Detta möjliggörs i form av fullmaktstagstiftning som kan tillämpas vid höjd beredskap och som syftar till att möjliggöra totalförsvaresansträngningarna.

Inom ramen för det samlade totalförsvaret utgör Försvarsmaktens krigsorganisation Sveriges viktigaste bidrag till Nato och till försvaret av det euroatlantiska området.

### **3.1 Försvarsbeslutet**

Försvarsbeslutet 2015 innebar ett skifte i svensk försvarspolitik. Inom det militära försvaret påbörjades en ominriktning från ett insatsförsvaret till ett nationellt försvar och planeringen för det civila försvaret och ett samlat totalförsvaret återupptogs.

Det efterföljande försvarsbeslutet 2020 innebar påtagliga ambitionsökningar rörande det militära försvaret och det civila försvaret. Inom det civila försvaret inleddes reformen av beredskapsstrukturen och aktörer inom det civila försvaret tilldelades såväl resurser som tydligare inriktning.

Försvarsbeslutet 2024, som beslutades med stöd av samtliga åtta partier i riksdagen, innehöll ett nytt övergripande mål för totalförsvaret, nya mål för det militära försvaret respektive det civila försvaret samt inriktningen för Försvarsmaktens grund- och krigsorganisation. Riksdagen har beslutat att det övergripande målet för totalförsvaret ska vara 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.

Riksdagen har vidare beslutat att målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att:

- 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 i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Riksdagen har dessutom beslutat att målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,

- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,
- skydda civilbefolkningen, samt
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

I december 2024 beslutade regeringen om tre inriktningsbeslut som ska omsätta försvarsbeslutet 2024 till konkreta åtgärder hos myndigheterna. Inriktningsbesluten avser *Gemensamma planeringsförutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025–2030* som riktar sig till både myndigheter inom det militära försvaret och det civila försvaret, *Inriktning för militärt försvar 2025–2030* som riktar sig till myndigheter inom det militära försvaret samt *Inriktning för civilt försvar 2025–2030* som riktar sig till myndigheter inom det civila försvaret.

Allvaret i det säkerhetspolitiska läget understryker vikten av att skyndsamt fortsätta upprustningen av totalförsvaret. För att nå en relevant samlad totalförsvarsförmåga kommer en fortsatt målmedvetenhet och uthållighet att krävas. Det är nödvändigt att uppbyggnaden av totalförsvaret tillmäts stor betydelse när avvägningar och prioriteringar mellan olika samhällsintressen görs. Betydande medel tillförs det militära och civila försvaret under försvarsbeslutsperioden 2025–2030. Med en ökad ambitionsnivå och ekonomiska tillskott krävs att tillförda medel används effektivt och leder till avsedd effekt.

### **3.2 Överenskommelsen om totalförsvaret juni 2025**

I juni 2025 träffades en överenskommelse mellan riksdagens alla partier för att nå Natos nya mål för försvarsutgifter vilka överenskomms mellan de allierade vid toppmötet i Haag i juni 2025.

Enligt överenskommelsen medges en avvikelse från målet för den offentliga sektorns finansiella sparande under perioden 2026–2034. Tillskott till försvaret som tillfälligt lånefinansieras får maximalt uppgå till 300 miljarder kronor, varav maximalt 50 miljarder kronor får användas för investeringar i fysisk infrastruktur och lagerhållning av livsmedel, läkemedel och drivmedel som en del av det civila



- 1.2 huvuddelen av krigsorganisationen kunna börja lösa krigsuppgifter inom några dagar, samt
- 1.3 hemvärnet kunna lösa krigsuppgifter med huvuddelen av förbanden inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar.

Försvarsmaktens krigsorganisation ska kunna mobiliseras även under pågående angrepp och utan förberedelsetid.

Utgående från dessa av regeringen fastställda beredskapskrav har Försvarsmakten under 2025 fastställt ett nytt beredskapssystem som är kompatibelt med de beredskapskrav som antagits bland de allierade i Nato.

Försvarsmaktens nya beredskapssystem som införs från 2026 syftar till att möta Natos krav på tillgänglighet och beredskap och harmoniera dessa krav med nationella beredskapskrav och bestämmelser. Myndigheten arbetar med att omsätta systemet och krigsförbanden har delats in i sex kategorier utifrån Natos krav på förbandens beredskap och därmed krav på tillgänglighet i olika tidsperspektiv. Krigsförbandskategorierna innebär krav på att vissa krigsförband ska vara omedelbart tillgängliga för operationer medan andra krav medger längre tid med avseende på tillgänglighet för nationella och internationella operationer. Personell tillgänglighet anges för samtliga personalkategorier i olika beredskapslägen och behöver stämma överens med den arbetsskyldighet som gäller för den enskilde.

Inriktningen i dag är att det militära och civila försvaret, inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret, 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. Som Försvarsberedningen tidigare konstaterat ger de tre månaderna samhället tid för omställning till krigstida förhållanden.

Beslut om beredskapshöjningar som ett resultat av förändringar i det säkerhetspolitiska läget är ett politiskt ansvar. Regeringen får, i enlighet med reglerna i 15 kapitlet i regeringsformen samt i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, besluta om höjd beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Regeringen får dock inte, utom vid ett väpnat angrepp mot

riket, förklara att riket är i krig utan riksdagens medgivande (15 kap. 14 § RF). Även i en artikel 5-situation i Nato ankommer det på regeringen att bedöma om ett väpnat angrepp föreligger och om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara. Beslutet är således en nationell angelägenhet.

Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Regeringens beslut om höjd beredskap kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Är Sverige i krig råder högsta beredskap.

Vad som utgör krig eller krigsfara finns inte definierat i författningstext utan faller i sista hand tillbaka på en bedömning av regeringen. Av förarbetena framgår att de vida gränserna för regeringens handlande motiveras av de mycket speciella situationer i vilka beslut om höjd beredskap är tänkt att fattas.

De legala verktyg som finns i form av så kallad fullmaktslagstiftning, som regeringen kan sätta i tillämpning under höjd beredskap, kan nyttjas på ett flexibelt sätt i syfte att underlätta beredskapsåtgärderna och krigsansträngningarna samtidigt som onödiga och alltför långtgående ingrepp i civilbefolkningens fri- och rättigheter undviks. Beredskapshöjningar är ofta en förutsättning för att kunna få mer omfattande stöd från det civila försvaret till det militära försvaret.

Det svenska regelverket för höjd beredskap förutsätter planering, i det militära såväl som det civila försvaret, med olika beredskapssteg för olika situationer. Försvarsmakten ska tidigt i en kris bistå med underlag för att regeringen ska besluta om att höja beredskapen enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Operationer för Natos verksamhet i fred bygger på tidig förstärkning i olika geografiska områden. Det svenska regelverket utgör en god grund för att tillgodose de behov av svenska militära resurser som kan uppstå inom ramen för Natos beslut om beredskapsåtgärder för att möta ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och kris. Sverige genomför kontinuerligt beredskapsåtgärder som en del i Natos samlade fredstida aktiviteter för försvar och avskräckning, vilket innebär att Försvarsmakten i olika avseenden har behov av stöd från det civila samhället utan att beslut om höjd beredskap fattats.

I propositionen Stärkt konstitutionell beredskap (prop. 2024/25:155) lämnade regeringen förslag som bland annat innebär att det i regeringsformen införs nya bestämmelser om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer. Till grund för propositionen ligger Kommittén om beredskap enligt regeringsformens betänkande Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75). I december 2025 beslutade riksdagen att anta regeringens förslag till ändringar i regeringsformen som vilande. Eftersom förslaget gäller grundlagsändringar krävs att riksdagen röstar lika två gånger om förslaget och att det hålls ett riksdagsval mellan omröstningarna. Beslutet i december var det första beslutet om förslaget. Lagändringarna föreslås börja gälla den 1 januari 2027.

Försvarsberedningen anser att det finns skäl att överväga en översyn av den så kallade fullmaktslagstiftningen i syfte att analysera om regelverket i någon del behöver justeras för att möta det nutida samhällets förutsättningar samt om det finns behov att öppna upp för tillämpning även under allvarliga fredstida kriser. Översynen bör omfatta behovet av att kunna tillämpa såväl fullmaktslagstiftningen som andra beredskapsrättsliga regelverk vid andra situationer än krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Försvarsberedningen konstaterar dock att även åtgärder inom ramen för ett sådant regelverk kommer att kräva beslut av regeringen och riksdagen.



## 4 Det civila försvaret

Ett starkt civilt försvar dimensionerat för krig är viktigt för att totalförsvaret, som en del av Natos kollektiva försvar, ska kunna bidra till Natos samlade avskräckningsförmåga och därmed till att vara fredsbevarande och krigsavhållande.

Det säkerhetspolitiska läget är allvarligt och präglad av betydande osäkerhet. Det finns fortsatt en risk för snabb försämring med allvarliga konsekvenser för Europas och Sveriges säkerhet. Sverige måste fullt ut ta konsekvenserna av omvärldsläget i beaktande och agera genom ökat tempo och beslutsamhet i uppbyggnaden av det civila försvaret.

Civilt försvar är den civila verksamheten inom totalförsvaret och bedrivs av bland annat statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, civilsamhällets organisationer, arbetsmarknadsorganisationer, trossamfund och enskilda individer. Det civila försvaret är således inte en enskild organisation utan verksamheten omfattar stora delar av samhället. Det är en omfattande och komplex uppgift att bygga ett starkt civilt försvar.

I fredstid verkar aktörerna i det civila försvaret för att förbereda samhället för krig. I krig ska verksamheten inriktas på att stödja totalförsvarets samlade krigsinsats. Det civila försvaret är en förutsättning för att det militära försvaret ska kunna fullgöra sin huvuduppgift – att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Det civila försvaret ska också ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, skydda civilbefolkningen samt upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

Det civila försvaret måste fortsätta att bidra till utvecklingen av en högre samlad totalförsvarsförmåga. Det civila försvaret ska byggas utgående från de krav som ställs i höjd beredskap och krig.

Det civila försvaret behöver därför fortsätta att utvecklas i syfte att möta de påfrestningar som höjd beredskap och krig innebär. Samtidigt är det viktigt att utveckla förmågan i samhället att kunna hantera hot och situationer som inträffar i fredstid.

Det civila försvaret bygger på samhällets resurser och funktionalitet i fredstid. Genom en robusthet i den ordinarie verksamheten har berörda samhällsfunktioner bättre förutsättningar att ställa om till ett läge av höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen understryker att den huvudsakliga finansieringen av viktiga samhällsfunktioners grundläggande robusthet utgörs av de medel som disponeras för den ordinarie fredstida verksamheten. Det civila försvarets ekonomiska planeringsram avser medel för åtgärder som vidtas därutöver för att förbereda för höjd beredskap och krig. Vid omställning till höjd beredskap krävs omprioriteringar av de resurser som utgör den fredstida verksamheten och i många fall kan de även kompletteras med resurser avsedda för just höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen redogjorde i rapporten *Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) för det civila försvarets bredd av verksamheter. Kriget i Ukraina utgör ett tydligt exempel på hur hela samhället behöver involveras i krigsansträngningen och vikten av uthållighet och anpassningsförmåga. Erfarenheter från Ukraina visar även på vikten av att civilbefolkningens vardag fortsätter och att samhället så långt som möjligt fortsätter att fungera, till exempel genom att hålla skolor öppna i så stor utsträckning som möjligt men också näringslivets och kulturens betydelse för ett land i ett utdraget krig.

Försvarsberedningen vill i likhet med tidigare understryka vikten av den enskilda individens egen beredskap. Den enskilde har ett ansvar givet de omständigheter som råder i kris och krig. Individer som under normala förhållanden klarar sig utan stöd från det offentliga ska ha beredskap för att klara minst en vecka utan stöd från det offentliga. Med god kunskap och beredskap hos individen kan det offentliga inrikta insatserna på att stödja de som själva saknar förutsättningar att hantera situationen. Enskilda bör också i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt.

Uppgifter, regelverk, ansvar och möjligheten att bygga upp en högre totalförsvarsförmåga i Sverige är till del på plats. Kunskapen

om krigets krav har stärkts, inte minst mot bakgrund av kriget i Ukraina. Kulturen och förhållningssättet hos beslutsfattare i såväl offentlig som privat verksamhet behöver emellertid i större utsträckning utgå från de krav ett krig ställer. Det krävs ett proaktivt förhållningssätt i uppbyggnaden av det civila försvaret och hela samhället behöver förbereda sig för höjd beredskap och krig genom anskaffning, utbildning, övning och andra förberedelser inklusive utarbetandet av konkreta planer.

Under höjd beredskap och krig präglas situationen av en hög grad av osäkerhet liksom av snabba och svårförutsägbara skeenden. Detta ställer krav på snabba beslut under stor osäkerhet, där begränsade resurser ska prioriteras för omfattande behov. Vikten av ett tydligt och flexibelt ledarskap kan inte nog understrykas. Erfarenheterna från Ukraina understryker vikten av ett civilt försvar präglat av beslutsamhet, snabbhet, anpassningsförmåga och pragmatism och som har tillgång till kompetens och resurser för att lösa sina uppgifter i krig. Ukrainska aktörer och den ukrainska befolkningen har haft förmågan att snabbt förstå och anpassa sig till den rådande situationen.

Den antagonistiska hotbilden mot Sverige är bred och komplex. Hoten inkluderar bland annat otillbörlig informationspåverkan, desinformation, påverkansoperationer, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, terrorism och sabotage, hot mot kritisk infrastruktur och utnyttjande av ekonomiska beroenden. Aktiviteterna kan vara en del i krigsförberedelser, men utförs även i fredstid och är därmed något som samhället måste kunna hantera även utan särskilda beslut om höjd beredskap och med både civila och militära medel. Hoten ställer krav på förmåga som delvis faller utanför totalförsvarets struktur och uppgift. Därutöver finns icke-antagonistiska hot, bland annat klimatförändringar, pandemier, störningar i energi-, vatten- och livsmedelsförsörjning och naturkatastrofer.

Hanteringen av hoten mot vår säkerhet inkluderar ett stort antal samhällssektorer och politikområden. Flera av dessa risker och hot kan uppstå samtidigt och icke-antagonistiska hot eller kriser kan utnyttjas av en antagonistisk aktör för att uppnå sina syften, vilket kan innebära hot mot vår suveränitet och territoriella integritet samt rikets politiska oberoende och självständighet.

Av lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap följer att totalförsvaresresurser ska utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Försvarsberedningen konstaterar att detta är viktiga uppgifter för aktörer inom det civila försvaret. Den pågående upprustningen av det civila försvaret inriktas mot att hantera krigets krav, men skapar samtidigt en stärkt förmåga inom den fredstida krisberedskapen.

Erfarenheter från kriget i Ukraina, och krig i andra delar av världen, visar att befolkningens försvarsvilja och motståndskraft är en strategisk tillgång och en grundförutsättning för ett starkt totalförsvaret. Erfarenheter visar även att Ryssland har visat sig likgiltig inför och brutit hänsynslöst mot folkrätten, inklusive krigets lagar och den internationella humanitära rätten samt mänskliga rättigheter. Civila och samhällsviktiga verksamheter, inklusive kritisk infrastruktur, har attackerats urskillningslöst. Krig är en angelägenhet som berör hela samhället och där alla aktörer behöver engageras. Kriget i Ukraina visar samtidigt att civilbefolkningens vardag fortsätter och samhällets funktionalitet upprätthålls parallellt med den ryska krigsföringen.

## 4.1 Utvecklingen av det civila försvaret

Förmågan inom det civila försvaret har sedan 2015, då totalförsvarsplaneringen återupptogs, successivt stärkts. Återuppbyggnaden inleddes emellertid från en låg nivå och det dröjde till efter 2020 innan finansiella medel tillfördes i någon påtaglig omfattning. Det bör även noteras att den dimensionerande hotbilden och de kravställningar som det civila försvaret måste kunna möta har skärpts över tid.

Sedan försvarsbeslutet 2024 har det civila försvaret fortsatt att utvecklas. Ett flertal åtgärder har vidtagits och flera områden i det civila försvaret har stärkts inte minst ekonomiskt. Sverige brukar tillsammans med Finland lyftas fram internationellt som några av de länder som kommit längst i att integrera civilt och militärt försvar i en sammanhållen totalförsvarsmodell. Sverige har sedan 2022 en särskild minister för civilt försvar. Det återstår dock mycket arbete

och det kan uppstå situationer som inverkar på genomförandet av beslutad inriktning.

Etablerandet av beredskapsstrukturen med bland annat de tolv beredskapssektorerna och de sex civilområdena har utgjort en viktig grund för utvecklingen av det civila försvaret. Detta, i kombination med ökade medel, har bidragit till att kapaciteten och förmågan i det civila försvaret byggs upp. Uppbyggnaden är emellertid ännu inte tillräcklig för att möta de krav som ställs utifrån rådande säkerhetspolitiska läge.

Myndigheten för civilt försvar (MCF, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap innan januari 2026) konstaterar i rapporten *Bedömning av det civila försvarets förmåga* att krigets krav som dimensionerande planeringsförutsättning för utvecklingen av det civila försvaret har fått ett större genomslag. Aktörerna i beredskapssystemet har i hög utsträckning gått från att planera i övergripande termer och inventera möjliga åtgärder till att utarbeta konkreta beredskapsplaner och vidta åtgärder som bygger faktisk kapacitet och förmåga. Den uppföljning av genomförda åtgärder och förbrukade medel i det civila försvaret som MCF redovisade i rapporten *Sammanställning av genomförd verksamhet inom civilt försvar 2025* synliggör även en fortsatt förflyttning från intern organisationsberedskap till insatser som stärker förmågan i samhället i stort. Det senare rör bland annat investeringar avseende försörjningsberedskap och personalförsörjning samt robusthetshöjande investeringar.

I arbetet har ett fördjupat samarbete med Förvarsmakten varit av stor betydelse, något som också har förstärkts av de civila aktörernas Natointegrering. De svenska myndigheternas deltagande i Natos strukturer och planeringsgrupper bidrar med viktiga delar till det nationella utvecklingsarbetet med civilt försvar. De grundläggande krav Nato ställer på Sveriges förmåga att tillhandahålla värdlandsstöd genom bland annat *Minimum Operational Requirements* (MOR) utgör underlag för prioriteringar och investeringar för utveckling av ett stort antal geografiska platser i hela landet, till exempel avseende vilka tjänster och infrastruktur som behöver finnas att tillgå på de geografiska platserna.

I juni 2025 slutredovisade MCF och Förvarsmakten det gemensamma uppdraget om hur Natos beredskapssystem (*NATO response system*, NRS) med ingående svarsåtgärder (*Response*

*Measures*, RM) kan implementeras i Sverige. Förberedande planering och konkret operationsplanering är avgörande för dess implementering. Ett arbete har startat för att operationalisera och planera för genomförandet av svarsåtgärderna. Sverige har också deltagit i Natos strategiska övningar som syftar till att pröva Natos hantering och planer. Detta har givit övade aktörer ökad kunskap om Nato och stärkt förmågan att stödja alliansens operationer.

Samarbetet med de nordiska länderna har fördjupats och flera beredskapssektorer har ett etablerat nordiskt samarbete. MCF bedriver flera sektorsövergripande samarbeten, till exempel ett nordiskt och baltiskt operativt chefsforum. Vidare har en gemensam planering inom försörjningsberedskapsområdet inletts mellan Sverige och Finland. Bi- och multilateralt samarbete inom ramen för Nato har också stärkt den civila planeringen.

Sverige, Tyskland, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Norge, Finland, Island och Danmark ingick i mars 2026 ett samförståndsavtal om skydd av civilbefolkningen i Östersjöområdet och Norden. En gemensam planering mellan Sverige och Finland för gränsöverskridande storskalig utrymning pågår sedan 2025. Avtalet gör det möjligt att tillfälligt förflytta människor över gränserna i händelse av kris och krig. Syftet med avtalet är att förbättra skyddet av civilbefolkningen vid större kriser eller krig. Länderna ska gemensamt planera för hur befolkningsrörelser och evakuering över landgränserna ska hanteras. Det handlar bland annat om att se över transporter, gränskontroller, evakueringskorridorer, mottagning och registrering av människor samt skydd av särskilt sårbara grupper. Avtalet är ett exempel på hur samarbeten mellan allierade stärker Natos samlade civila planering.

Arbetet med försörjningsberedskap har utvecklats. Lagerhållning av vissa kritiska produkter har påbörjats i ett mindre antal beredskapssektorer. Näringslivet deltar allt mer aktivt i utvecklingen av det civila försvaret. Den lokala nivån engageras i högre utsträckning än tidigare, bland annat genom beredskapssektors investeringsprogram, samarbetet med Försvarmakten och genom civilområdenas försorg.

Flertalet myndigheter har identifierat sina uppgifter i höjd beredskap och krig och utgående från detta fastställt sin krigsorganisation, etablerat alternativa ledningsplatser, byggt ut reservkraft och genomfört andra typer av robusthetshöjande

åtgärder. Mot bakgrund av de störningar som kan uppstå när kritisk infrastruktur skadas och kritiska beroenden av el, drivmedel och elektroniska kommunikationer blottläggs är uthållighet och robusthet i samhällsviktig verksamhet nödvändig.

Övningsverksamheten för totalförsvaret har utökats och sker såväl inom ramen för Nato, det nordiska samarbetet, den svenska beredskapsstrukturen och tillsammans med näringslivet. Det faktum att myndigheter har hanterat incidenter bland annat kopplade till undervatteninfrastruktur samt obemannade flygfarkoster har medfört att lärdomar kunnat dras och förmågan att hantera dessa typer av händelser har stärkts.

Allvaret i det säkerhetspolitiska läget förstärker emellertid vikten av att skyndsamt fortsätta upprustningen av det civila försvaret. I Östersjöregionen noteras återkommande sabotage, cyberangrepp, kränkningar och andra incidenter med olika slags koppling till Ryssland. Hoten mot kritisk infrastruktur i hela konfliktskalan är allvarliga och samhällsviktig verksamhet kommer att vara mål för fientlig bekämpning i händelse av krig.

Ett väpnat angrepp kan innefatta återkommande bekämpning av basområden, ledningsnoder, transport- och energisystem och annan kritisk infrastruktur. Det kan också rikta sig mot rent civila objekt och befolkningscentra i syfte att bryta ner befolkningens försvarsvilja.

Samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret ska kunna säkerställas genom en kombination av skyddsåtgärder och förmåga att återställa och reparera skadade eller utslagna verksamheter. I vissa fall kan skyddsåtgärderna bestå av ett aktivt skydd mot luftangrepp, i form av till exempel luftvärn. I den fortsatta utvecklingen av Försvarsmaktens luftförsvarsförmåga, inklusive luftvärn, behöver hänsyn tas även till behovet av skydd av vissa särskilt viktiga civila objekt. I en krigssituation kommer ansvariga aktörer i totalförsvaret att behöva prioritera vilka civila och militära objekt som kan skyddas i ett givet läge.

I många fall kommer dock passiva skyddsåtgärder vara huvudalternativet. Försvarsberedningen konstaterar emellertid att det kommer vara omöjligt att skydda all samhällsviktig verksamhet. Det är därför att stor betydelse att förmågan att reparera och återställa funktionaliteten i skadad och utslagen kritisk infrastruktur skyndsamt stärks och utvecklas. Den samhällsviktiga verksamhet

som är nödvändig för totalförsvaret behöver identifieras så att åtgärder kan vidtas för att verksamheten ska kunna upprätthållas i krig.

Förmågan att upprätthålla ett fungerande befolkningsskydd (skyddsrum, skyddade utrymmen, utrymning och inkvartering samt varning) möjliggör civilbefolkningens överlevnad och bidrar också till att upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndskraft. Befolkningsskyddets samlade förmåga är viktig och bidrar också till att säkerställa funktionaliteten i samhället.

På Natos toppmöte i Haag 2025 enades alliansen om ett nytt åtagande om att samtliga allierade senast 2035 ska avsätta 5 procent av BNP årligen till utgifter för grundläggande militära krav samt försvars- och säkerhetsrelaterade utgifter. Upp till 1,5 procent av BNP ska årligen gå till försvars- och säkerhetsrelaterade utgifter. Dessa kan bland annat omfatta skydd av kritisk infrastruktur och informations- och kommunikationssystem, åtgärder för att stärka samhällets resiliens och civila beredskap samt satsningar på innovation och en stärkt försvarsindustriell bas.

En grundläggande utgångspunkt är att försvars- och säkerhetsrelaterade utgifter i detta sammanhang är bredare än vad som klassificeras som utgifter för civilt försvar inom ramen för den ordinarie svenska budgetprocessen. Samtidigt bör utgifterna direkt kunna hänföras till genomförandet av Natos planer eller nationella planer inom totalförsvaret.

## 4.2 Styrning och uppföljning av det civila försvaret

I försvarsbeslutet 2024 konstaterar regeringen, liksom tidigare Försvarsberedningen, att styrningen och uppföljningen av det civila försvaret bör stärkas. Flera åtgärder, med grund i Försvarsberedningens tidigare förslag, har vidtagits men ytterligare behov av åtgärder kvarstår. Det är nödvändigt att kontinuerligt stärka den statliga styrningen och uppföljningen av det civila försvaret med fokus på transparens och ändamålsenlighet för att nå den ambitionsnivå som krävs.

De ekonomiska medel som tillförts det civila försvaret sedan försvarsbeslutet 2024 innebär substantiella tillskott. Den beslutade inriktningen att tillföra ytterligare medel över tid stärker dessutom

förutsättningar för en långsiktighet i finansieringen för berörda aktörer. När resurserna till civilt försvar ökar måste samordning och överblick av finansieringen säkerställas. En bristfällig uppföljning begränsar möjligheterna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna prioritera och omprioritera åtgärder för att öka kapaciteten och förmågan i det civila försvaret. Uppföljning är en förutsättning för att kunna styra tillväxten mot de ökade ambitionerna på området.

Försvarsberedningen noterar att flera beredskapsmyndigheter som prioriterats vid medelstilledningen i den ekonomiska planeringsramen har fått regleringsbrevsuppdrag som syftar till att inrikta tilldelade medel. Genom inriktningsbeslutet för det civila försvaret har samtliga beredskapsmyndigheter även ålagts återrapporteringskrav att redovisa hur de medel som har disponerats av myndigheten för att stärka arbetet med civilt försvar fördelar sig på redovisad verksamhet.

Förutsättningarna för att åstadkomma en effektiv och sammanhängande styrning och prioritering i det civila försvaret är väsentligt annorlunda än i det militära försvaret. Uppgifterna är spridda över många sektorer och myndigheter, såväl statliga som kommunala, med olika förutsättningar och roller. Verksamheten präglas av samarbete mellan myndigheter och många privata aktörer. För att uppnå en sammanhållen totalförsvarsplanering krävs tydliga inriktningar och ambitionsnivåer i regeringens styrning av myndigheterna. MCF har en viktig roll att samordna och representera det civila försvaret på central nivå. Ett nära samarbete mellan MCF och Försvarsmakten krävs för ett samordnat och effektivt totalförsvar.

Planeringen för ett sammanhängande totalförsvar behöver bygga på en gemensam uppfattning om vad krig kan innebära och vilka krav som krigsansträngningen ställer på aktörerna i totalförsvaret. Gemensamma planeringsförutsättningar förbättrar möjligheterna att åstadkomma en sammanhängande inriktning, planering och utveckling av totalförsvaret. Genom regeringens inriktningsbeslut för det civila försvaret samt beslutet om gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030 framgår vad beredskapsmyndigheter förväntas prioritera.

Dessa regeringsbeslut har kompletterats med Försvarsmaktens och MCF:s *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*. Därmed har

aktörerna i totalförsvaret fått ytterligare konkretiserade planeringsförutsättningar.

*Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* riktar sig till samtliga aktörer som deltar i totalförsvarfsförberedelserna. Försvarsberedningen understryker att totalförsvaret bygger på samhällets samlade resurser och att totalförsvaret i högsta beredskap omfattar alla invånare och alla verksamheter i Sverige. Det är nödvändigt att aktörerna omsätter, kompletterar och konkretiserar planeringsförutsättningarna utifrån sina respektive ansvarsområden och geografiska förutsättningar. För de aktörer som tar del av Försvarsmaktens operationsplanering finns ytterligare ingångsvärden utöver vad som framgår i de gemensamma utgångspunkterna.

Med tydligare dimensionerande krav inom totalförsvaret skapas förutsättningar att ange mer konkreta mål som kan följas upp. Ett exempel på detta är Socialstyrelsens nyckeltalberäkningar och målbilder för hälso- och sjukvårdens planering vid krig. Med stöd av planeringsunderlaget har regionerna kunnat uppskatta det regionala sjukvårdsbehovet i krig utifrån antal skadade och typ av skador, för både civilbefolkning och militära förband. Socialstyrelsen vidareutvecklar nu arbetet i syfte att säkerställa att dimensioneringen även beaktar Sveriges medlemskap i Nato och dess konsekvenser för civilt försvar.

Försvarsberedningen vill understryka vikten av att fler beredskapsmyndigheter får i uppdrag att ta fram dimensionerande målbilder anpassade för respektive verksamhet med utgångspunkt i de krav som ställs på totalförsvaret. Därigenom får regeringen också bättre förutsättningar till styrning mot den beslutade ambitionsnivån för förmågan inom det civila försvaret.

Försvarsberedningen välkomnar att MCF har fått i uppdrag att utveckla resultatindikatorer för det civila försvaret inklusive metodstöd för dessa indikatorer. Utöver tvärsektoriella och brett tillämpbara resultatindikatorer finns även behov av specifika resultatindikatorer som kan användas för att bedöma och redovisa utvecklingen inom det civila försvaret inom respektive beredskapssektor. För att nå en bättre gemensam bild av behoven mellan olika organisationer måste ett arbete med att ta fram dimensionerande målbilder anpassade för respektive verksamhet tas

fram och kopplas samman med arbetet att utveckla resultatindikatorer för det civila försvaret.

Försvarsberedningen konstaterar att det är angeläget att säkerställa att resultatredovisning och uppföljning ger ett tillräckligt beslutsunderlag för att såväl riksdag som regering ska kunna bedöma effektivitet, ändamålsenlighet och kostnadskontroll när det gäller den fortsatta uppbyggnaden av det civila försvaret.

Försvarsberedningen erinrar om beredningens förslag i *Kraftsamlings* rörande införandet av en ny anslagsstruktur för det civila försvaret. Kraven på snabb tillväxt i totalförsvaret har sedan dess ökat ytterligare och betydande medel har tilldelats det civila försvaret. Försvarsberedningen bedömer att det fortfarande finns skäl att överväga hur den finansiella styrningen bäst utformas för att bidra till effektiv styrning och uppföljning av en skyndsam upprustning av det civila försvaret.

### 4.3 Ledningsstruktur och organisation

Totalförsvaret behöver ledningsstrukturer som i fredstid kan åstadkomma en sammanhållen planering för att verksamheten ska kunna genomföras även under de svåraste av förhållanden. Vid höjd beredskap och krig ska ledningsstrukturerna borgen för att samhällets samlade resurser kan fördelas, inriktas, prioriteras och samordnas för att åstadkomma största möjliga försvarseffekt.

I krig präglas situationen av en hög grad av osäkerhet liksom av snabba och svårförutsägbara skeenden. Detta ställer krav på snabba beslut under stor osäkerhet, där begränsade resurser ska prioriteras för omfattande behov.

Samordning av ett stort antal aktörers åtgärder och verksamheter är således viktigt. Samordning i denna bemärkelse innebär att olika intressen tillgodoses i en utsträckning som bestäms av totalförsvarets samlade behov, inte av behoven vid de enskilda aktörerna. Försvarsberedningen anser därför att samordning vid höjd beredskap och krig kräver tydlig ledning.

Vid höjd beredskap och krig får regeringen utökade befogenheter, exempelvis då det gäller att besluta om och förfoga över tillgängliga resurser inom förvaltningen, i enlighet med gällande lagstiftning. Regeringen kommer att behöva styra och använda

förvaltningsmyndigheterna på andra sätt än i fredstid. För att ledningen ska kunna ske effektivt och ett kraftfullt totalförsvaret säkerställas behöver ledningsstrukturerna vidareutvecklas. Utpekade myndigheter behöver förstärkta mandat för att kunna säkerställa samordning och prioritering inom olika samhällsområden och ledningsnivåer med geografiskt ansvar.

I *Kraftsamling* redogjorde Förvarsberedningen för totalförsvarets organisation och ledning, från nationell till lokal nivå (nationell, högre regional, regional och lokal nivå).

Riksdagen utgör landets högsta beslutande församling, även i krig. Som framgår av 15 kap. 2 § regeringsformen (1974:152) kan vid krig eller krigsfara en krigsdelegation träda i riksdagens ställe. I proposition (2024/24:155) *Stärkt konstitutionell beredskap* föreslås att riksdagen och regeringen ges bättre förutsättningar att i krig och andra svåra kriser fullgöra sina uppgifter och fatta nödvändiga beslut på legal grund. Det föreslås bland annat att riksdagens möjligheter att sammanträda stärks, exempelvis genom att sammanträdena får hållas helt digitalt av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl. Vidare föreslås att riksdagens krigsdelegation behålls för krig och krigsfara, och reglerna om delegationen justeras.

I propositionen föreslås också att riksdagen med kvalificerad majoritet ska kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter om det behövs för att hantera allvarliga fredstida krissituationer, såsom omfattande naturkatastrof eller ett allvarligt virusutbrott, som inte kan motivera beslut om höjd beredskap. Förslagen innebär inte att riksdagen förlorar någon del av sin normgivningsmakt. Riksdagen kan när som helst stifta lagar som ändrar eller upphäver regeringens föreskrifter, även när regeringen har fått särskilda befogenheter att meddela föreskrifter.

Riksdagen har röstat om förslagen en första gång. Eftersom förslagen gäller grundlagsändringar krävs att riksdagen röstar två gånger om förslaget och att det hålls ett riksdagsval mellan omröstningarna. Lagändringarna föreslås börja gälla den 1 januari 2027.

### 4.3.1 En utvecklad beredskapsstruktur

Den beredskapsstruktur för det civila försvaret och samhällets krisberedskap som infördes 2022 innebär att grunden för att bygga en högre förmåga till del är på plats, men den behöver fortsätta att utvecklas.

Reformen innebar bland annat införande av beredskapssektorer, beredskapsmyndigheter, sektorsansvariga myndigheter, civilområden, civilområdesansvariga länsstyrelser samt reglering i fråga om statliga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Syftet med att införa beredskapsstrukturen var att stärka samhällets förmåga att hantera fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig genom att skapa tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt att stärka samordningen inom det civila försvaret. Intentionerna har till del uppnåtts, men det finns ett fortsatt behov av förtydliganden avseende bland annat ansvar, roller och ledningsstruktur.

Utvärderingar har visat att otydligheter i hur vissa delar av strukturen bör tillämpas i praktiken medför hinder för såväl den fortsatta implementeringen av strukturen som arbetet i den. Myndigheter söker efter förtydliganden kring roller och ansvar samt hur strukturen som helhet ska fungera.

Ansvars- och rollfördelningen har emellertid i vissa delar klargjorts. MCF:s roll inom det civila försvaret har förstärkts med tydligare styrning och inriktning mot civilt försvar. Därutöver utgör myndighetens namnbyte till Myndigheten för civilt försvar en viktig signal. MCF har i förordningen (2008:1002) med instruktion för myndigheten givits ett tydligare nationellt samordnande ansvar för civilt försvar. Ansvaret gäller åtgärder såväl före, under och efter krig eller krigsfara. I praktiken innebär myndighetens uppdrag att MCF stödjer regeringen i den tvärssektoriella samordningen och i dess ledning av det geografiska områdesansvaret på nationell nivå. I MCF:s uppdrag ingår bland annat att myndigheten företräder det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov. MCF:s ansvar för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen har även utökats, liksom myndighetens roll i fråga om värdlandsstöd.

Försvarsberedningen noterar även att myndigheterna inom det civila beredskapsrådet, under ledning av MCF, har tagit fram en

gemensyn syn på hur ledning och samordning inom civilt försvar ska utövas, i avvaktan på de förtydliganden som den pågående Utredningen om styrning av civilt försvar (Fö 2025:01) har i uppdrag att ta fram. Detta, tillsammans med MCF:s förtydligade roll inom civilt försvar, förbättrar MCF:s möjlighet att inrikta, samordna och företräda det civila försvaret på nationell nivå.

Utredningen om styrning av civilt försvar ska ta ställning till i vilken utsträckning lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. bör ändras för att den ska vara ändamålsenligt utformad; dels i fråga om regeringens befogenheter att kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall när det gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, dels regeringens befogenheter att kunna delegera delar av denna föreskrifts- och beslutsrätt till MCF eller andra förvaltningsmyndigheter.

Utredningen ska också analysera och ta ställning till i vilken utsträckning sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser under krig och krigsrelaterade förhållanden bör ha befogenheter att kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall gentemot övriga myndigheter inom sina beredskapssektorer respektive civilområden.

Vidare ska utredningen ta ställning till hur MCF inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden på ett effektivt sätt ska kunna stödja regeringen vid åtgärder inom det civila försvaret samt vid avvägningar mellan civila och militära behov av samhällets resurser.

Slutligen ska utredningen ta ställning till hur MCF inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden ska kunna upprätthålla ändamålsenliga och effektiva funktioner för planering, stöd och samordning på nationell nivå när det gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Försvarsberedningen välkomnar att utredningen tillsatts och understryker behovet av förtydliganden rörande styrningen av det civila försvaret.

Försvarsberedningen konstaterade i *Kraftsamling* att höjd beredskap och krig ställer krav på att regeringen i tid kan fatta relevanta strategiska och inriktande beslut. Samtidigt är det regeringen som ska koordinera och prioritera såväl resurser som åtgärder mellan sektorer, mellan civilområden samt mellan de civila

och militära delarna av totalförsvaret, i de fall dessa aktörer inte kan komma överens. För att regeringen under höjd beredskap och krig ska kunna fokusera på de inriktande och strategiska besluten, krävs relevanta, avvägda och sammanställda underlag från myndigheterna i det civila försvaret. Samhällets samlade resurser och beredskapsförberedelserna i det civila försvaret behöver överblickas för att prioriteringar ska kunna göras mellan olika verksamheter och mellan olika delar av landet. För att åstadkomma detta föreslog Försvarsberedningen att en myndighet ska ha en tydlig roll att stödja regeringens samordning av det civila försvaret samt ha i uppgift att utifrån regeringens inriktning lämna förslag till prioriteringar och fördelning av resurser.

Beredningen konstaterar att MCF i dag har uppgifter i sin instruktion som pekar i denna riktning och att Utredningen om styrning av civilt försvar bland annat ska lämna förslag på en förstärkt roll för MCF när det gäller planering, stöd och samordning inom det civila försvaret, både inför och under höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen noterar även att Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) tidigare hade i uppdrag att under höjd beredskap vara beredd att efter särskilt beslut av regeringen inrikta och samordna de funktionsansvariga myndigheternas (motsvarande beredskapssektorerna) verksamhet.

Att säkerställa den centrala nivåns funktionalitet och effektivitet vid höjd beredskap och krig är centralt. Försvarsberedningen betonar vikten av att det finns en tydlig ledningsstruktur för det civila försvaret och att samspelet mellan det geografiska områdesansvaret och beredskapsmyndigheter på central nivå är tydligt.

Vid höjd beredskap är det nödvändigt att beslut på olika nivåer kan fattas i tid och självständigt för högsta möjliga försvarseffekt vilket förutsätter att ansvar och mandat är tydligt fördelade till relevanta nivåer. Beslut ska kunna fattas decentraliserat så nära verksamheten som möjligt. Decentraliserade beslut har varit avgörande för funktionaliteten i de civila krigsansträngningarna i Ukraina. I många fall behöver emellertid de uppgifter det civila försvaret ska hantera nationell inriktning för att kunna hanteras effektivt och ändamålsenligt. Det gäller särskilt frågor som är sektorsövergripande på nationell nivå och som rör flera olika

geografiska delar av landet. Förmågan att prioritera vid bristsituationer är central och Försvarsberedningen understryker vikten av att åtgärder vidtas för att säkra denna förmåga.

I likhet med vad Försvarsberedningen tidigare har föreslagit ska Utredningen om styrning av civilt försvar ta ställning till i vilken utsträckning sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser under krig och krigsrelaterade förhållanden bör ha befogenheter att kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall gentemot övriga myndigheter inom sina beredskapssektorer respektive civilområden.

Försvarsberedningen konstaterar att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser även i fredstid kan ha behov att genom föreskrifter driva på exempelvis planering och övriga förberedelser inom sina beredskapssektorer respektive civilområden. Försvarsberedningen noterar att Utredningen om styrning av civilt försvar får ta upp frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget kan redovisas i tid.

I försvarsbeslutet 2024 konstaterar regeringen, liksom tidigare Försvarsberedningen, att ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och krig ska ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar, från regeringen (nationell nivå) via civilområdesansvariga länsstyrelser (högre regional nivå), länsstyrelserna (lägre regional nivå) till kommunerna (lokal nivå). De civilområdesansvariga länsstyrelserna har en nyckelroll under regeringen i ledningen av det civila försvaret. Det ställer krav på en väl övad krigsorganisation i form av en civilområdesstab som vid höjd beredskap och krig kan bemannas även med personal från övriga relevanta delar av totalförsvaret inklusive från beredskapssektorerna.

Försvarsberedningen konstaterar vidare att vid sidan om den offentliga förvaltningen har verksamheter som bedrivs av privata aktörer stor betydelse för samhällets förmåga under höjd beredskap och krig. Utredningen om styrning inom civilt försvar omfattar dock inte överväganden om styrning genom föreskrifter eller beslut i enskilda fall när det gäller privata aktörers verksamheter. Det är angeläget att arbetet med att identifiera behovet av starkare och tydligare styrning av privata aktörer inom olika samhällsområden

intensifieras och att regleringar anpassade efter områdenas förutsättningar tas fram.

### 4.3.2 Ledningsstödsystem och delning av information

En förutsättning för en effektiv ledningsstruktur är att den information som är nödvändig för att fatta beslut finns tillgänglig såväl i fred, kris och krig. Nödvändiga tekniska och fysiska förutsättningar för att dela information på ett robust och säkert sätt mellan aktörer i totalförsvaret är centralt. Detta är särskilt viktigt när det gäller delgivning av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och information till eller från Nato eller allierade. Försvarsberedningen vill också betona att det även ställer krav på ett verksamhetsanpassat säkerhetsskydd.

En annan viktig förutsättning för en effektiv ledningsstruktur är att den statliga it-driften är samordnad, säker och kostnadseffektiv. Det samarbete som Försäkringskassan, Skatteverket, Lantmäteriet och Trafikverket driver i syfte att stärka cybersäkerheten samtidigt som IT-driften effektiviseras för att sänka kostnader inom staten är en viktig del i detta arbete.

### 4.3.3 Kommuner och regioner

Kommuner och regioner har en avgörande roll för att samhällets funktionalitet kan säkerställas vid höjd beredskap och krig. Resurser och verksamhet i kommuner och regioner är därför viktiga för det civila försvarets samlade funktionalitet. Den nu rådande lagstiftningen för kommuner och regioner är inte anpassad till höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen välkomnar att regeringen avser lämna en proposition om kommuners och regioners grundläggande beredskap.

Försvarsberedningen konstaterar emellertid att betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* (SOU 2024:65) som föregick propositionen inte fullt ut har behandlat krav på kommuner och regioner avseende stöd till militärt försvar eller konsekvenserna av Sveriges inträde i Nato. Tydliggjorda krav på kommuners och regioners beredskapsplanering avseende stöd till det militära försvaret behöver därför omhändertas i det

fortsatta arbetet. Beredningen noterar vidare att förhållandet till privata utförare av samhällsviktiga kommunala och regionala verksamheter inte ingått i utredningens uppdrag. Regleringen av privata utförarens skyldigheter och möjligheter till deltagande i det civila försvaret är således en fråga för fortsatt övervägande. Försvarsberedningen vill betona vikten av att det arbetet fortsätter för att totalförsvaret med sina många privata aktörer ska kunna bli en fungerande helhet.

#### **4.3.4 Planerings- och samordningsansvar inom viktiga samhällsfunktioner**

MCF:s lista över viktiga samhällsfunktioner är ett verktyg för att skapa en samlad bild över vilka funktioner som hör till vilken beredskapssektor. Flera viktiga samhällsfunktioner har i dag ingen hemvist i någon beredskapssektor. Det är nödvändigt att det inom dessa samhällsfunktioner finns ett utpekat planerings- och samordningsansvar för beredskapen. Försvarsberedningen anser att detta arbete måste fortsätta. Det gäller bland annat de viktiga samhällsfunktionerna hantering av avlidna och begravingar, forskning, utbildning för vuxna studerande och kulturarv. Ett sådant ansvar skulle inte innebära att en annan aktör övertar ansvaret utan verksamhetsansvaret kvarstår hos den aktör som tillhandahåller den samhällsviktiga verksamheten.

### **4.4 Personalförsörjning**

För att säkerställa att viktiga samhällsfunktioner kan fungera även under höjd beredskap och krig är en robust och tillförlitlig personalförsörjning central. Arbetet med personalförsörjning inom det civila försvaret har tagit steg framåt. Ytterligare åtgärder kvarstår dock för att stärka personalförsörjningen inom viktiga samhällsfunktioner under höjd beredskap och krig.

Beredskapsmyndigheternas krigsorganisationer har utvecklats genom ett målinriktat arbete hos många aktörer samt de mer detaljerade krav för myndigheters krigsorganisation som fastställdes under 2025 genom MCF:s föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap (MSBFS

2025:4). Antalet organisationer som har personal registrerad som ianspråktagen med stöd av anställningsavtalet har fortsatt öka under 2025, varav den största ökningen är inom näringslivet.

Försvarsberedningen konstaterar att krigsorganisation och krigsplacering är grundläggande verktyg för att stärka totalförsvarets förmåga. Det är viktigt att beredskapsmyndigheter och andra aktörer i det civila försvaret fortsätter arbetet med att säkerställa en robust bemanning av sina krigsorganisationer med till exempel krigsplaceringar. Försvarsberedningen vill erinra om att krigsplacering inte får användas slentrianmässigt utan ska grunda sig på en uppgifts- och behovsanalys avseende uppgifterna i höjd beredskap och krig. För många aktörer kan delar av verksamheten bemannas med ordinarie personal genom anställningsförhållandet och den allmänna tjänsteplikten utan att de krigsplaceras i fredstid.

Den allmänna tjänsteplikten fullgörs genom att den totalförsvarspliktiga kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret eller utför arbete som denne anvisas av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen kan bara föreskriva om allmän tjänsteplikt under höjd beredskap och då endast om det behövs för att verksamhet som är av särskild betydelse för att totalförsvaret ska kunna upprätthållas.

En bemanning med grund i anställningsavtalet och den allmänna tjänsteplikten innebär att civila aktörer får en något större osäkerhet i planeringen för de delar av verksamheten som inte ingår i krigsorganisationen. De eventuella vakanser som kan uppstå bör hanteras genom exempelvis prioritering av uppgifter, omfördelning av personal inom och mellan aktörer samt genom förändringar av arbetstider och ledigheter.

Försvarsberedningen betonade i rapporten *Kraftsamling* att arbetskraftsförsörjningen är en grundläggande uppgift för att få ett fungerande civilt försvar och att totalförsvaret behöver ses som en helhet där de tillgängliga personalresurserna ska fördelas på ett rationellt sätt och behoven inom olika delar av totalförsvaret ska vägas mot varandra.

Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten och MCF har fått i uppdrag att gemensamt föreslå en modell med vägledande principer och arbetssätt för att hantera konkurrens om personal inom totalförsvaret inför och under höjd beredskap. I och med att

civilplikten har återinförts och att allt fler individer krigsplaceras med anställningsavtal, uppdragsavtal eller avtal om frivillig tjänstgöring i totalförsvaret som grund ökar behovet av att tydliggöra förfarande vid intressekonflikter mellan två bemanningsansvariga som vill ianspråka samma individ.

Försvarsberedningen konstaterade även i *Kraftsamling* att en särskild beredskapssektor för arbetskraftsförsörjning bör inrättas. Försvarsberedningen ser fortfarande behov av att en särskild beredskapssektor eller funktion för arbetskraftsförsörjning inrättas.

I betänkandet *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret (SOU 2025:6)* gör utredningen bedömningen att goda möjligheter till en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret förutsätter möjligheter att inrikta och samordna vissa delar av personalförsörjningen på övergripande nationell nivå.

Försvarsberedningen noterar att Arbetsförmedlingen, MCF och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk har fått i uppdrag att gemensamt lämna förslag på hur den nationella samordningen av frågor som rör det civila försvarets personalförsörjning kan utvecklas och stärkas utifrån totalförsvarets behov. I uppdraget ingår bland annat att lämna förslag på hur en funktion bör organiseras för att inrikta och samordna det civila försvarets personalförsörjning utifrån totalförsvarets behov.

#### 4.4.1 Frivilliga försvarsorganisationer

Personalförsörjning genom frivillighet är ett viktigt verktyg för att säkerställa personella resurser. Det frivilliga engagemanget är en central del av såväl vårt demokratiska samhälle som den samlade försvarsförmågan och försvarsviljan. Frivilliga försvarsorganisationer ökar också intresse och kunskap inom för totalförsvaret viktiga områden. Det är viktigt att allmänhetens intresse och engagemang i de frivilliga försvarsorganisationerna omhändertas. De frivilliga försvarsorganisationerna behöver relevant infrastruktur för att bedriva sin verksamhet.

Fler beredskapsmyndigheter har under 2025 efterfrågat stöd från frivilliga försvarsorganisationer. Vissa länsstyrelser har till exempel arbetat med att skapa förutsättningar för att kunna ta emot frivilliga under höjd beredskap för att fylla sin krigsorganisation och lösa de

uppgifter som behöver lösas under höjd beredskap, när ordinarie personal inte räcker till. Avtalspersonal som har en roll i det civila försvaret måste övas.

Försvarsberedningen har tidigare pekat på att förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet enbart medger att avtal om rekrytering och utbildning av frivilliga sker mot statliga myndigheter och att förordningen bör ses över i syfte att även omfatta regioner, kommuner samt statlig verksamhet som är organiserad i bolagsform. Försvarsberedningen noterar att det i betänkandet *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret* inte finns några förslag om översyn av frivilligförordningen.

#### 4.4.2 Civilplikt

Civilplikt är ett verktyg för att säkerställa behov inom personalförsörjningen som inte kan lösas på andra sätt. Under 2025 har närmare 1 000 personer genomgått repetitionsutbildning eller kort grundutbildning med civilplikt inom räddningstjänst respektive elförsörjning. Inom räddningstjänstområdet är målet att utbilda ca 3 000 personer till slutet av 2027 och inom elförsörjningsområdet är målet att utbilda ca 1 000 personer till 2028. MCF har genomfört förberedelser för att kunna påbörja grundutbildning av civilpliktiga efter mönstring, vilket bäddar för ytterligare ökad förmåga inom räddningstjänst.

Regeringen beslutade i december 2025 om en generell aktivering av civilplikten. Beslutet innebär att civilplikten omfattar skyldighet att mönstra och fullgöra grund- och repetitionsutbildning och får fullgöras inom samtliga av regeringen utpekade verksamheter. De utpekade verksamheterna framgår av bilagan till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. Listan i bilagan består av 19 verksamheter i det civila försvaret, och 11 verksamheter i Försvarsmakten. Bland de nya verksamheterna som numera framgår i förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt finns bevakningsverksamhet, elektroniska kommunikationer och cybersäkerhet. Den generella aktiveringen innebär att civilplikten är fullt aktiverad sedan januari 2026.

Försvarsberedningen noterar att regeringsuppdrag om att utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt har lämnats till flera myndigheter, MCF (befolkningsskydd), Socialstyrelsen (hälso- och sjukvård samt tandvård), Trafikverket (transporter) och Energimyndigheten (drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el). Erfarenheter från Ukraina visar även att det behövs reparationsresurser för elektroniska kommunikationsnät, vilket utgör en viktig samhällsfunktion som hela totalförsvaret är beroende av. Försvarsberedningen har tidigare understrukt vikten av skyndsamhet i dessa frågor och att ytterligare beslut vad avser beredskapssektorer aktuella för civilplikt kan behöva fattas, ett behov som fortsatt kvarstår.

Värnplikt och civilplikt innebär stora ingrepp i den personliga integriteten och ska därför hanteras övervägt och endast då behov av viss kompetens inte kan tillgodoses på annat vis. Det är också viktigt att upprätthålla förtroendet för denna del av pliktinstrumentet. Försvarsberedningen konstaterar att dagpenning utgör grunden för ersättningen vid tjänstgöring med värn- och civilplikt, vilket inte motsvarar inkomster av lön för de flesta arbetstagare. Detta kan i förlängningen påverka folkförankringen och försvarsviljan, vilket det även kan göra om repetitionsutbildning med civilplikt inte anpassas på ett ändamålsenligt sätt för personer i samhällsviktiga yrken.

#### 4.4.3 Polisiär förstärkningsresurs och bevakning

Redan i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) konstaterade Försvarsberedningen att de polisiära resurserna för en omfattande bevakning under höjd beredskap och krig är begränsade.

Vid ett krig på svenskt territorium kommer kraven på den ordinarie polisiära verksamheten att öka och det kommer dessutom ställas ytterligare krav på polisen än i fredstid. För att kunna förstärka polisen vid beredskapshöjningar och i krig ansåg Försvarsberedningen att det finns behov av en polisiär förstärkningsresurs i form av en beredskapspolis för höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen noterar att Utredningen om polisens beredskap i betänkandet *Polisiär beredskap i fred, kris och krig* (SOU 2025:57) föreslår inrättandet av en polisiär förstärkningsresurs bestående av reservpoliser.

Reservpoliser ska enligt utredningen vara före detta polismän som antingen lämnat yrket i förtid eller nyligen har pensionerats och polisstudenter som går de två sista terminerna av polisutbildningen. Förslaget innebär också att de ska skrivas in för civilplikt och kallas in för tjänstgöring vid höjd beredskap eller beredskapstjänstgöring.

Utredningen föreslog att skydd och bevakning, i de fall det bedöms vara lämpligt, bör ingå i uppgifterna för förstärkningsresursen. Försvarsberedningen vill understryka att tillskapandet av en polisiär förstärkningsresurs brådskar.

Försvarsberedningen noterar att Utredningen om polisens beredskap även haft i uppdrag att ta ställning till vilken folkrättslig ställning som poliser bör ha i krig. Utredningen föreslog att polismän inte bör vara kombattanter och förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har en central roll vid ett väpnat angrepp mot Sverige eller krig på svenskt territorium då det är i huvudsak dessa myndigheter som utövar statens våldsmonopol. Det folkrättsliga kombattantprivilegiet innebär ett skydd för kombattanter mot att straffas för sitt deltagande i den väpnade konflikten. Utan kombattantstatus skulle poliser förlora detta skydd.

Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten i sitt remissvar avstyrker utredningens förslag att samtliga poliser ska ha civil status i krig. Försvarsmakten menar att utredningens förslag påverkar den samlade försvarsförmågan negativt och därvid även Försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter inom alliansen och att lämna stöd till allierade.

I sitt remissvar instämmer Polismyndigheten med utredningens bedömning att den svenska regleringen om polisens ställning i krig bör ändras och att det finns skäl att anse att nuvarande ordning – där polisen förväntas växla mellan uppgifter av militär och civil karaktär – bör undvikas.

Försvarsberedningen anser att frågan om polisens folkrättsliga status bör hanteras skyndsamt. Hänsyn bör tas till de förutsättningar som det allvarliga säkerhetsläget innebär.

Polismyndighetens resurser bör användas så effektivt som möjligt för att stärka totalförsvaret.

Vid utgången av 2025 hade Polismyndigheten drygt 40 000 anställda, varav cirka 25 000 poliser, och det är av vikt att de får de totalförsvarskunskaper som behövs för att kunna lösa sina uppgifter på ett effektivt sätt i händelse av höjd beredskap och krig.

Även de privata bevakningsföretagen har viktiga uppgifter vid höjd beredskap och krig. Att bidra till att upprätthålla allmän ordning och utföra trygghetsskapande åtgärder där många människor samlas kommer att vara en viktig uppgift för bevakningsföretag även i krig. I dag bevakas statliga objekt till största del av privata bevakningsföretag. Försvarsberedningen anser fortsatt att statliga myndigheter med betydelse för totalförsvaret bör överväga att bedriva bevakningen i egen regi.

## 4.5 Försörjningsberedskap

Försörjningsberedskap är verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets förmåga.

Syftet uppnås genom att det finns god förmåga att så långt som möjligt upprätthålla produktion, lagerhållning och försörjningsflöden av varor och tjänster till, från och inom landet, att det finns god förmåga att kompensera för störningar och avbrott i försörjningsflöden samt att det finns god förmåga att vid bristsituationer prioritera kritiska flöden och behov. Försvarsberedningen konstaterar att försörjningsberedskap och samhällets funktionalitet utgör en del i Sveriges vitala nationella säkerhetsintressen.

Försörjningsberedskap omfattar således en stor del av hela samhället och innefattar bland annat energiförsörjning, livsmedel- och dricksvattenförsörjning, försörjning av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter, försörjning av grunddata, digital infrastruktur och finansiella tjänster.

Försvarsberedningen konstaterade redan 2017 i *Motståndskraft* att försörjningsberedskapen måste vara anpassad för en situation

med höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen vill erinra om att möjligheterna att erbjuda samhällsservice kommer vara avsevärt mindre än under normala förhållanden i fredstid och se olika ut i olika delar av landet. Samtidigt visar erfarenheter från Ukraina på ett samhälle som trots Rysslands fullskaliga invasion anpassats för att fungera i en extrem situation. Hela det ukrainska samhällets innovations- och omställningsförmåga och befolkningens försvarsvilja har bidragit till detta.

Många varor och tjänster av stor vikt för totalförsvaret tillhandahålls, i fredstid såväl som vid höjd beredskap, av privata företag på fungerande och konkurrensutsatta marknader. En konkurrenskraftig näringslivssektor, handel med omvärlden och finansiell stabilitet är grundläggande faktorer för att upprätthålla samhällets försörjningsberedskap. Försvarsberedningen konstaterar att det finns ett stort intresse och engagemang hos näringslivet att vilja bidra och ta ett samhällsansvar vid kriser och krig. Insikten om att kunna verka även under kris och krig har ökat hos många företag.

Goda förutsättningar för näringslivet är en avgörande utgångspunkt för en väl fungerande försörjningsberedskap. Företag vidtar inte kostnadskrävande beredskapsåtgärder för stärkt robusthet och redundans om dessa inte är marknadsmässigt motiverade. Det finns dock olika störningar och kriser som kan inträffa vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig där marknadens verktyg inte räcker till för att kunna upprätthålla Sveriges förmåga att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till det militära försvarets förmåga.

Näringslivets skyldigheter och åtaganden att delta i totalförsvaret anges i flera olika författningar. Mot bakgrund av näringslivets stora betydelse för försörjningsberedskapen är det emellertid angeläget att se över behovet av och förutsättningarna för ytterligare tvingande lagstiftning och styrning av privata aktörer i syfte att främja försörjningsberedskapen vid höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen konstaterar att arbetet med försörjningsberedskap i stor utsträckning låg vilande fram till Covid 19-pandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina då behovet av en robust försörjningsberedskap aktualiserades och arbetet återupptogs stegvis.

Flera åtgärder, med grund i Försvarsberedningens tidigare rapporter, har emellertid vidtagits sedan försvarsbeslutet 2024 i syfte att stärka försörjningsberedskapen. Det finns i dag tydligare ansvar som skapar förutsättningar för att utveckla verksamheten och bygga kapacitet och förmåga. Inledande steg för att säkra varor och tjänster under höjd beredskap och krig har tagits inom ett fåtal beredskapssektorer, till exempel inom sjukvård och livsmedel. Arbetet är dock i en tidig uppstartsfas och det saknas i allt väsentligt en konkret förmåga och uthållighet genom beredskapslager, anpassade avtal och andra åtgärder för att säkerställa uthållighet vid höjd beredskap och krig.

Åtgärder inom försörjningsberedskapen behöver anpassas efter respektive sektors faktiska förutsättningar, där exempelvis insatsvaror till livsmedelsproduktion har en låg självförsörjningsgrad och behovet av insatsvaror till industrin varierar stort.

#### **4.5.1 Ansvar och strukturer**

Försvarsberedningen har tidigare konstaterat att ansvaret för upprätthållande av nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster behöver tydliggöras.

Beredskapsmyndigheternas ansvar för försörjningsberedskap har tydliggjorts och det framgår i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap att beredskapsmyndigheter särskilt ska systematiskt arbeta med försörjningsberedskap, vidta åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen inom myndighetens ansvarsområde och beakta behovet av att dela information om behovs- och försörjningsanalyser med berörda myndigheter.

Försvarsberedningen konstaterar att MCF:s roll inom försörjningsberedskapen också har utökats genom att MCF har utsetts till nationell samordnare av försörjningsberedskap. Det innebär att MCF på en övergripande nationell nivå ska stödja och samordna statliga myndigheters, kommuners och regioners verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla försörjningsberedskapen. MCF ska också bistå statliga myndigheter, kommuner och regioner med kunskap och information i frågor som rör beredskapslagring. Vidare får MCF bedriva uppdragsverksamhet i form av beredskapslagring och andra

tillhörande tjänster på uppdrag av andra statliga myndigheter. MCF har genom sina samverkansformat, bland annat genom det civila beredskapsrådet en viktig roll att säkerställa att tvärssektoriella frågor hanteras på ett effektivt sätt.

Vidare har inrättandet av de två nya beredskapssektorerna industri, byggande och handel samt utrikeshandel skapat förutsättningar för en ökad privat-offentlig samverkan och att försörjning av kritiska varor och tjänster för totalförsvarets behov ska kunna upprätthållas vid framtida kriser, höjd beredskap och krig. Beredningen konstaterar i sammanhanget att det svenska skogsbruket utgör en central del i Sveriges försörjningsberedskap och att skogsnäringen bör inkluderas i beredskapssektorernas arbete.

En grundläggande förutsättning för en robust försörjningsberedskap är att försörjningsanalyser utförs. Arbetet med försörjningsanalyser har påbörjats inom flera beredskapssektorer. MCF har vidareutvecklat en metod för försörjningsanalyser som kan börja användas av alla beredskapssektorer och beredskapsmyndigheter som inte ingår i en beredskapssektor. Det är nödvändigt att fortsätta utveckla en struktur där Sveriges behov av försörjningsviktiga varor och tjänster kan identifieras i syfte att ge en samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga och behov av åtgärder.

#### **4.5.2 Privat-offentlig samverkan**

Ett starkt och konkurrenskraftigt näringsliv är grunden för Sveriges välbefinnande, och i förlängningen även för motståndskraften i det svenska samhället. Den nationella rådgivaren för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret (Fö 2024:02) konstaterar att en svensk modell för privat-offentlig samverkan i totalförsvaret är på väg att växa fram. Den bygger vidare på den befintliga beredskapsstrukturen som efter inrättandet av de två nya beredskapssektorerna industri, byggande och handel samt utrikeshandel blev mer komplett från ett försörjningsberedskaps- och näringslivsperspektiv.

I hälften av beredskapssektorerna finns etablerade fora för privat-offentlig samverkan, liksom hos en handfull länsstyrelser.

Försvarsberedningen noterar att länsstyrelserna har fått uppdrag i regleringsbrev att stärka försörjningsberedskapen, till exempel genom att skapa eller utveckla befintliga forum för samverkan mellan privata och offentliga aktörer. Den nationella rådgivaren för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret framhåller vikten av att länsstyrelser samt de beredskapssektorer som har större inslag av försörjningsberedskap i sitt ansvarsområde skyndsamt utvecklar eller etablerar samverkansfora för privat-offentlig samverkan. Försvarsberedningen delar den bedömningen.

Det är viktigt att näringslivets engagemang tas till vara och att det finns goda förutsättningar för näringslivet att delta i det gemensamma arbetet med att stärka totalförsvaret. Försvarsberedningen noterar att MCF har haft i uppdrag att utveckla och etablera en förmåga att fungera som en kontaktpunkt för information till företag om försörjningsberedskap i hela hotskalan. Det behöver finnas en lättillgänglig ingång för de företag som inte redan har en etablerad kontakt in i beredskapssystemet. Försvarsberedningen konstaterar även att förutsättningar för att finansiera investeringar i privata aktörers robusthet behöver finnas i fler beredskapssektorer.

En central fråga för försörjningsberedskapen är hur samverkan ska säkerställas och utformas mellan det allmänna och näringslivet. Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap behandlade i sitt slutbetänkande (SOU 2025:68) bland annat frågan om nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer.

I linje med utredningens förslag har ett tjugotal beredskapsmyndigheter fått i uppdrag att under 2026 identifiera behov av avtal som syftar till att upprätthålla försörjningen av varor och tjänster som är nödvändiga för myndighetens prioriterade uppgifter vid fredstida kriser och höjd beredskap. I de fall myndigheterna bedömer det lämpligt ska de även teckna avtal. Då de nyttjar särskilda avtalsformer i form av sådana försörjningsberedskapsavtal (F-avtal) som beskrivs i Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap ska dessa avtal löpande rapporteras till det nationella register över sådana avtal som MCF ska upprätta.

Försvarsberedningen konstaterar att myndigheternas arbete med att teckna avtal som syftar till att upprätthålla försörjningen av varor och tjänster som är nödvändiga för prioriterade uppgifter vid

fredstida kriser och höjd beredskap måste följas noggrant. Det är även viktigt att överväga om samverkansformen behöver kompletteras i något avseende i syfte att stärka försörjningsberedskapen. Många myndigheter är i ett tidigt skede när det gäller att teckna bland annat F-avtal, och stöd och förtydliganden efterfrågas. MCF, som ansvarig för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen, har en viktig roll i detta arbete.

I sammanhanget kan konstateras att det i Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap föreslås att det i förordningen (1992:390) om förberedelse för leverans av varor och tjänster införs en bestämmelse som ger MCF bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om hur myndigheter under regeringen genom avtal med företag ska tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster under höjd beredskap.

Ett motsvarande bemyndigande hade ÖCB fram till dess att myndigheten lades ner, vilket gjorde det möjligt att fastställa vissa gemensamma regler som gällde alla myndigheter som slöt liknande avtal. I och med MCF:s utökade uppdrag rörande försörjningsberedskap, vilka i mångt och mycket motsvarar de uppgifter som ÖCB hade, anser Försvarsberedningen att utredningens förslag om ett återinförande av ett sådant föreskriftsbemyndigande bör övervägas.

Försvarsberedningen noterar att Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap konstaterade att avtal är baserade på företagets frivillighet och att det finns en risk att en ordning som bygger på frivilliga avtal inte tryggar försörjningsberedskapen i tillräcklig utsträckning. Utredningen bedömde således att en kombination av tvingande lagstiftning och avtal är den mest effektiva lösningen för att stärka samhällets försörjningsberedskap och att det behövs en lag som reglerar försörjningsberedskapen från det planerande till det verkställande skedet. Utredningen lämnade dock inget förslag till författningsförändringar i denna fråga.

Försvarsberedningen konstaterar att det behöver finnas en stabil grund för avtalsrelationer mellan det allmänna och näringslivet. Vid höjd beredskap behöver aktörerna inom totalförsvaret kunna förlita sig på att företag vars verksamhet är av vikt för totalförsvaret kan upprätthålla och säkerställa tillgång till sådana varor och tjänster. De rättsliga förutsättningarna för att engagera företag i åtgärder som

behöver vidtas för att förbereda för en situation med höjd beredskap och krig är emellertid förhållandevis goda. Det måste dock övervägas om ytterligare tvingande lagstiftning bör ange företagens skyldigheter, precis som totalförsvarsplikten anger skyldigheter för enskilda fysiska personer, i syfte att främja försörjningsberedskapen.

Näringslivets skyldigheter och åtaganden inom totalförsvaret anges i flera olika författningar. Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap anger att organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap ska vidta åtgärder i fråga om bland annat planering, inriktning av verksamheten och användning av nödvändiga resurser. Lagen utgör således en viktig grund i relationen mellan staten och företagen inom ramen för försörjningsberedskapen. Vidare ges staten genom förfogandelagen (1978:262) möjlighet att förfoga över privat egendom, nyttjanderätter och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Staten kan vidare begära att näringslivet upplåter lagringsutrymme för varor enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.

Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvartsplaneringen innehåller bestämmelser som gör det möjligt för samtliga beredskapsmyndigheter att begära av näringsidkare, arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer att de ska delta i totalförsvartsplaneringen. Detta deltagande inbegriper skyldigheter att lämna uppgifter om bland annat energiförbrukning, tillgången till personal, lokaler, maskiner, lager, leveranser och annat dylikt som myndigheterna behöver för sitt planeringsarbete, samt att i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret.

Om Sverige hamnar i krig träder delar av ransoneringslagen (1978:268) i tillämpning. Regeringen kan även föreskriva att lagen ska tillämpas vid krigsfara, till följd av krig eller krigsfara eller om det av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom landet på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Med stöd av ransoneringslagen får regeringen föreskriva bland annat om förbud mot försäljning eller överlåtelse och förvärv av en viss förnödenhet.

Regeringen får även ange villkor för hur förnödenheten får försäljas eller överlåtas och att förnödenheter endast får användas för ett visst ändamål eller med villkor.

Ransonering är ett starkt marknadsingripande instrument och lagstiftningen ska tillämpas restriktivt, särskilt i fredstid. När ransonering tillämpas måste det allmänna försörjningsintresset bedömts vara starkare än enskildas intresse av att fritt förfoga över sin egendom för att motivera denna typ av ingrepp.

Vid införande av ransonering kan det vara motiverat att samtidigt införa prisreglerande åtgärder för att förhindra kraftiga prisökningar. På samma sätt som ransoneringslagen träder delar av prisregleringslagen (1989:978) i tillämpning under krig, men lagen får också användas i fredstid, under förutsättning att det finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster. De åtgärder som kan bli aktuella enligt prisregleringslagen är bland andra beslut om högstpris och prisstopp.

Försvarsberedningen erinrar om att Utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen i sitt slutbetänkande (2009:69) föreslog att ransoneringslagen och prisregleringslagen bör slås ihop och moderniseras. Utredningen konstaterade också att det finns behov av att utreda hur tillämpningen av författningarna ska genomföras i praktiken. Försvarsberedningen konstaterar att omvärldsförändringarna är stora sedan utredningen lämnade sina förslag och att frågor kring hur tillämpningen av författningarna ska genomföras i praktiken inte har utretts. Försvarsberedningen betonar vikten av att de rättsliga och praktiska frågorna om ransonering skyndsamt hanteras.

### **4.5.3 Samarbete över gränser**

Försörjningsberedskap överskrider nationella gränser. Utöver sektoriella strukturer för gemensam planering finns det betydande möjligheter att arbeta tillsammans inom Norden för att främja utvecklingen av Nordens samlade försörjningsberedskap.

De finländska och svenska regeringarna undertecknade den 16 september 2024 en avsiktsförklaring om gemensam planering inom försörjningsberedskap. Syftet med avsiktsförklaringen är att inleda

arbetet med att utveckla och konkretisera försörjningsberedskapssamarbetet länderna emellan.

Försvarsberedningen bedömer att Sverige bör verka för att etablera ett fördjupat nordiskt samarbete inom försörjningsberedskap med de övriga nordiska länderna. Det bedöms uppnås bäst genom att utöka samarbetet mellan de mest berörda myndigheterna inom försörjningsberedskap samt genom överenskommelser på politisk nivå.

#### 4.5.4 Krigsförsäkringsnämnden

Stora värden transporteras varje dag till och från Sverige via fartyg, på en nivå som innebär att Sverige är beroende av fungerande sjötransporter. Det finns därmed ett starkt intresse av att se till att sjötransporterna inte störs eller uteblir på grund av otillräcklig försäkring.

Krigsförsäkringsnämnden ansvarar för frågor om försäkring mot krigsrisker m.m. enligt lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. Vid händelse av krig eller krigsfara kommer Krigsförsäkringsnämnden att agera som ett statligt försäkringsföretag. Krigsförsäkringsnämnden får då, för statens räkning, meddela vissa typer av skadeförsäkringar inom transportområdet. Det gäller bland annat försäkringar mot krigsrisk och risk att egendom läggs under embargo. Nämnden får också avge återförsäkring för denna typ av försäkringar och motta återförsäkring av skadeförsäkring. Oavsett försäkring gäller att Krigsförsäkringsnämnden bara får meddela försäkringar som är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet.

Riksdagen bemyndigade regeringen att för 2026 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret för att tillgodose Krigsförsäkringsnämndens behov av likviditet vid utbetalning av ersättning från försäkringar som har meddelats av nämnden som uppgår till högst 200 miljarder kronor.

Den nuvarande strukturen med Krigsförsäkringsnämnden och dess tilltänka arbete under krigsfara och krig ger således staten möjligheter att bedriva försäkringsverksamhet i händelse av krigsfara och krig. Statens roll blir därmed att skapa stabilitet på marknaden

genom att ingjuta förtroende och avlasta svåra risker på liknande sätt som under tider av finansiell oro. Därmed skapas förutsättningar för privata aktörer att fortsätta sina affärsrelationer och upprätthålla den för Sveriges försörjning viktiga utrikeshandeln.

Försvarsberedningen konstaterar att det är av vikt att det finns förutsättningar för att ett system med krigsförsäkringar ska kunna aktiveras och tillämpas under krigsfara och krig.

## 4.6 Byggnads- och reparationsberedskap

Erfarenheter från Ukraina visar att det under krig är nödvändigt med beredskap och förmåga att skyndsamt reparera både militär och civil infrastruktur för att möjliggöra en nödvändig funktionalitet. Förmågan att återupprätta funktionaliteten genom reparationer har också betydelse för försvarsviljan och för att samhället i stort ska kunna fortgå i så hög utsträckning som möjligt.

Försvarsberedningen har tidigare bedömt att en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret ska återupprättas. Regeringen har i försvarsbeslutet anfört att ett ansvar för nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret bör tydliggöras.

I Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap slutbetänkande (SOU 2025:68) analyseras förutsättningarna för att införa en modern byggnads- och reparationsberedskap. Utredningen lyfter att det finns behov av att myndigheter på central nivå skapar förutsättningar för att förmåga byggs upp hos alla berörda aktörer på central, regional och lokal nivå för att stärka byggnads- och reparationsberedskapen.

Försvarsberedningen konstaterar att en starkt förmåga att reparera och återställa kritisk infrastruktur är centralt för hela totalförsvaret, det vill säga både för det militära och civila försvaret. Det behöver skapas förutsättningar för en modern byggnads- och reparationsberedskap för totalförsvarets samlade behov.

Samhällsplaneringen, liksom den fysiska planeringen, behöver ta hänsyn till totalförsvarets krav. Försvarsberedningen erinrar om att det är nödvändigt att uppbyggnaden av totalförsvaret tillmäts stor

betydelse när avvägningar och prioriteringar mellan olika samhällsintressen görs.

## 4.7 Skydda civilbefolkningen

Att värna befolkningens liv och hälsa är ett av Sveriges vitala säkerhetsintressen. Att skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp är en grundläggande uppgift för det civila försvaret och bidrar till att upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndskraft. Ett fungerande befolkningsskydd möjliggör civilbefolkningens överlevnad. Försvarsberedningen har tidigare konstaterat att de åtgärder som ger störst förmågehöjande effekt på kort sikt ska prioriteras.

Den 1 juni 2026 trädde lagen (2026:440) om skyddsrum och skyddade utrymmen med tillhörande förordning med samma namn i kraft. Regleringen syftar till att skapa ett starkare skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap och innebär bland annat att systemet med skyddsrum kompletteras med så kallade skyddade utrymmen. Skyddade utrymmen är utrymmen för skydd av civilbefolkningen som i förhållande till skyddsrum ger ett begränsat skydd. Med det avses att utrymmena ska vara utformade och utrustade för att ge ett skäligen skydd mot verkningar av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Det kan till exempel handla om utrymmen som tunnelbanor, vägtunnlar och andra underjordiska anläggningar, såsom källare.

Den nya regleringen innehåller även bestämmelser om kontroller av skyddsrum. Ansvaret för kontrollverksamheten ligger i dag på MCF men för att verksamheten ska kunna intensifieras och effektiviseras kommer kontrollansvaret på sikt att föras över till länsstyrelserna. Vidare har ändringar i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap trätt i kraft, där länsstyrelserna får ett ansvar för att ta fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap och kommunerna ett ansvar för själva planeringen och verkställighet av beslut om utrymning.

Det är av central betydelse att det finns ett befolkningsskydd som är ändamålsenligt för hela befolkningen. Personer med funktionsnedsättning har en större utsatthet och löper högre risk att

fara illa vid kriser än övrig befolkning. Befolkningsskyddet behöver även i det fortsatta utvecklingsarbetet hanteras som ett sammanhängande system som består av skyddsrum, skyddade utrymmen, utrymning och inkvartering samt varning. Ett sådant systemperspektiv kan bättre tillgodose ändamålsenliga åtgärder som behöver vidtas för personer med funktionsnedsättning och andra utsatta grupper.

Enligt den nya förordningen (2026:443) om skyddsrum och skyddade utrymmen ska MCF verka för att skyddsrum och skyddade utrymmen i största möjliga utsträckning är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Forsvarsberedningen noterar vidare att MCF därutöver har fått i uppdrag att skapa förutsättningar för att personer med funktionsnedsättning inkluderas i arbetet med krisberedskap och civilt försvar genom att analysera vad tillgänglighet innebär i befolkningsskyddets kontext, ta fram underlag som ska kunna användas för att kartlägga skyddsrum status vad gäller tillgänglighetsanpassning samt skapa metodstöd för kommunerna som bland annat syftar till att stärka kunskapen hos personer med funktionsnedsättning om krisberedskap och civilt försvar. I detta sammanhang är det viktigt att den planering för utrymning och inkvartering som pågår tar höjd för de särskilda behov som kan finnas hos personer med funktionsnedsättning och andra utsatta grupper.

Forsvarsberedningen har tidigare konstaterat att ett fungerande system för varning och information till allmänheten är grundläggande för såväl användning av skyddsrum som för genomförande av mer omfattande utrymningar.

MCF, Post- och telestyrelsen och SOS Alarm arbetar med att införa SE-Alert som bygger på cell broadcast-teknik, vilket innebär att systemet kommer att kunna skicka omedelbara varningsmeddelanden genom pushnotiser till mobiltelefoner i ett aktuellt varningsområde. SE-Alert införs i mitten av juni 2026 och kompletterar dagens utomhusvarningssystem vid sändande av VMA i fredstid men även av exempelvis flyglarm under krig.

Införandet innebär en påtaglig förmågehöjning när det gäller att nå ut med meddelanden till en stor del av befolkningen i samband med olyckor, kriser och krig. Vidare ökas redundansen i varnings- och informationssystemet genom att ljudsändare för

utomhusvarning av äldre modell byts ut. Täckningen förbättras genom nyinstallation och återaktivering i prioriterade områden.

Mot bakgrund av erfarenheter från Ukraina ser MCF i samverkan med Försvarsmakten över förutsättningarna för ytterligare en teknisk lösning i syfte att stärka Sveriges kapacitet att förvarna om hot från luften, såsom exempelvis drönare eller robotar. Målet är att den tekniska lösningen ska möjliggöra geografiskt precisa varningar till civilbefolkningen exempelvis vid flyglarm.

MCF och länsstyrelserna har inkommit med en redovisning om övergripande planering av skyddsåtgärder som stärker skyddet av civilbefolkningen. MCF har identifierat kommuner som bedöms ha riskområden. Ett riskområde har någon form av objekt som kan antas utsättas för angrepp.

Inom ramen för redovisningen har myndigheterna kartlagt skyddsformågan vad gäller varning, skyddsrum samt utrymning och inkvartering. En slutsats är att skyddsåtgärder även fortsatt behöver planeras och hanteras som ett system. I första hand bedömer MCF att utveckling av varningssystem, skyddsrum och annat fortifikatoriskt skydd bör prioriteras till och utvecklas inom identifierade riskområden där många människor vistas.

## 4.8 Psykologiskt försvar och försvarsvilja

Att stärka och vidmakthålla befolkningens försvarsvilja utgör en kärnuppgift i det psykologiska försvaret. Försvarsberedningen konstaterar att det psykologiska försvaret innefattar tre huvudsakliga delar: att säkerställa befolkningens motståndskraft och försvarsvilja, att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden samt att förebygga, identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer.

Ukraina har tydligt visat betydelsen av befolkningens motståndskraft och försvarsvilja för att stå emot ett angrepp. Försvarsvilja är ett mångbottnat fenomen och handlar kortfattat om viljan och beredskapen att skydda vårt land, våra värderingar och vår frihet mot hot utifrån.

Upplever befolkningen att viktiga värden hotas, att deras insats är betydelsefull och att det finns en bredare samhällelig motståndskraft mot krigets verkningar finns förutsättningar för en

stark försvarsvilja. Graden av känsla av samhörighet och delaktighet i samhället har stor betydelse för försvarsviljan och viljan att delta och investera i totalförsvaret.

Arbetet med att stärka det psykologiska försvaret och försvarsviljan är således ett arbete som, liksom totalförsvaret i övrigt, kräver engagemang inom flera politik- och samhällsområden.

Försvarsberedningen noterar att åtgärder med grund i Försvarsberedningens tidigare rapporter har vidtagits. Bland annat har regeringen beslutat om nya ämnesplaner för gymnasieskolan där nu Nato- och totalförsvarskunskap ingår från 2025.

Försvarsberedningen noterar vidare att den beredskapsbroschyr som delades ut till landets alla hushåll och senast till företag med fem eller fler anställda ger en ökad förståelse för behovet av egna och gemensamma insatser.

Vidare är den förmågehöjande och operativa verksamheten som Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) bedriver för att stärka förmågan att upptäcka, analysera och bemöta antagonistiska påverkansaktiviteter i informationsmiljön viktig i sammanhanget.

Försvarsberedningen noterar också att de sektorsansvariga myndigheterna har fått i uppdrag att, i syfte att stärka Sveriges samlade motståndskraft mot hybridhot, stärka sin förmåga att upptäcka och hantera incidenter som skulle kunna utgöra aktörsdrivna hot.

Inför valet 2026 arbetar MPF aktivt tillsammans med övriga myndigheter i det nationella valnätverket för att stödja Valmyndigheten, vilket också formaliserats genom en instruktionsändring där MPF fått det formella uppdraget att bidra till samarbetet i det nationella valnätverket med syfte att skydda valet från otillbörlig informationspåverkan.

Medier har en viktig funktion för samhällets förmåga att hantera kriser och höjd beredskap. Ett starkt public service i fredstid, med högt förtroende hos allmänheten och bred geografisk spridning, lägger grunden för public service roll även i höjd beredskap. Public service-företagen har en särställning genom sina breda uppdrag i allmänhetens tjänst, sin stabila finansiering, de höga kraven på tillgänglighet och det höga förtroende allmänheten hyser för företagens verksamhet. Det medför särskilda krav på public service-företagens totalförsvarsarbete.

Public service-företagen har viktiga beredskapsuppgifter i att kunna varna och informera via radio och tv. Marknäten för utsändning av radio och tv har länge varit av särskild vikt för att säkerställa denna förmåga. Sveriges Radio och Sveriges Television är ålagda att sända i marknätet i ytterligare åtta år. Kravet har från både regeringens och riksdagens sida motiverats bland annat av marknätets betydelse för samhällets beredskap.

Regeringen har tillsatt en utredning, Distributionsutredningen 2024 (Ku 2024:02), som kartlagt marknätets distributionen liksom bland annat säkerhet och robusthet i distributionen över internet. Utredningen har fått tilläggsdirektiv att överväga om det finns behov av förändringar avseende marknätets organisation och finansiering. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2026.

I MPF:s undersökning *Opinioner 2025 – Allmänhetens syn på säkerhet, försvar och påverkan* visar bland annat på en ökad oro bland svenska befolkningen för falsk och vilseledande information från främmande makt, samt en ökad oro för militärt angrepp. Samtidigt är stödet för Sveriges militära försvar det starkaste sedan mätningarna inleddes.

Försvarsberedningen konstaterar att försvarsviljan och befolkningens motståndskraft, liksom tilliten i vårt samhälle, är något som kräver kontinuerligt arbete för att värnas och stärkas.

## 4.9 Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

Ambitionen i de fredstida totalförsvarsförberedelserna ska vara att under krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna. Det innebär en avsevärt lägre ambition inom de flesta samhällssektorer jämfört med normalläge i fredstid. Det innebär också stora begränsningar och en stor kraftansträngning i hela samhället och från alla invånare för att klara en sådan situation. Försvarsberedningen konstaterar att steg i rätt riktning sker inom samtliga beredskapssektorer, men att förmågeuppbyggnaden sker i olika hastigheter och med skilda ambitionsnivåer.

### 4.9.1 Överenskommelsen om totalförsvaret juni 2025

I juni 2025 träffades en överenskommelse mellan riksdagens alla partier för att nå Natos nya mål för försvarsutgifter vilka överenskomms mellan de allierade vid toppmötet i Haag i juni 2025. Enligt överenskommelsen medges en avvikelse från målet för den offentliga sektorns finansiella sparande under perioden 2026–2034. Tillskott till försvaret som tillfälligt lånefinansieras får maximalt uppgå till 300 miljarder kronor, varav maximalt 50 miljarder kronor får användas för investeringar i fysisk infrastruktur och lagerhållning av livsmedel, läkemedel och drivmedel som en del av det civila försvaret. En tillfällig lånefinansiering möjliggör en snabbare upprustning av svenskt försvar utan att andra utgifter trängs undan eller att större skattehöjningar görs.

Avseende de 50 miljarder kronorna har fördelningen av cirka 11 miljarder kronor beslutats i samband med budgetpropositionen för 2026 och möjliggör flera investeringar. I vårändringsbudgeten för 2026 (prop. 2025/26:99) har ytterligare medel beslutats om cirka 180 miljoner kronor för 2026 inom områdena transportinfrastruktur och energiförsörjning. Vidare beräknas i vårändringsbudgeten för 2026 att cirka 1,85 miljarder kronor tillförs det fortsatta arbetet med att etablera det nya nationella kommunikationssystemet Rakel generation 2. Till det bedöms i 2026 års vårproposition (prop. 2025:26:100) att cirka 30 miljarder kronor bör avsättas för investeringar i transportinfrastruktur för åren 2026–2034.

Inom ramen för de 11 miljarder kronor som beslutades i samband med budgetpropositionen för 2026 har 629 miljoner kronor för 2026 tillförts hälso- och sjukvårdsområdet för lagerhållning av sjukvårdsprodukter. Medlen fördelas mellan regionerna och kommunerna för att stärka försörjningsberedskapen genom ökad lagerhållning av sjukvårdsprodukter såsom medicintekniska produkter och personlig skyddsutrustning. Hälso- och sjukvården är central för totalförsvaret. En krigssituation kommer att ställa krav på försörjning av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter som behöver anpassas utifrån det rådande läget. Säkerställandet av nödvändig försörjning är avgörande för att upprätthålla förmågan inom hälso- och sjukvården under höjd beredskap och krig.

Vidare planeras sex miljarder kronor för beredskapslagring inom livsmedelsområdet för åren 2026–2034. Det innefattar satsningar på

bland annat uppbyggnad av beredskapslager, primärt för spannmål och kritiska insatsvaror inom primärproduktionen, men även för senare led i livsmedelskedjan. Relevanta myndigheter har bland annat fått i uppdrag att etablera beredskapslager för livsmedelskedjan. I betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* (2024:65) bedömde utredningen att kommuner och regioner vid omfattande eller extrema bristsituationer ska ha förmåga att, med användning av endast egna tillgängliga medel, under cirka två veckor kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter för skolverksamheter, särskilda boendeformer samt sjukvårdsverksamheter. För detta ändamål har 1,5 miljarder kronor planerats in för investeringskostnader i måltidsverksamhet för åren 2027–2028.

Genom överenskommelsen från juni 2025 öronmärks även en miljard kronor per år, under åren 2026–2028, för investeringar i decentraliserad försörjningsberedskap. Medlen för 2026 har fördelats i tre spår.

Det första spåret innebär att MCF har fått i uppdrag att fördela 400 miljoner kronor till kommuner för investeringar i materiel i syfte att stärka kommunernas arbete med civilt försvar.

Det andra spåret innebär att MCF har fått i uppdrag att anskaffa materiel i syfte att bidra till att stärka kommunernas och regionernas försörjningsberedskap. För anskaffning av materiel ges MCF 500 miljoner kronor under 2026. Materielen ska kvarstå i statlig ägo och kunna tillhandahållas av kommuner och regioner.

Det tredje spåret innebär att 100 miljoner kronor har avsatts för att förstärka befintliga investeringsstöd som riktar sig till kommuner och regioner i syfte att stärka beredskapen inom livsmedels- och dricksvattenområdet.

Försvarsberedningen konstaterar att en välfungerande och ändamålsenlig transportinfrastruktur är centralt för att upprätthålla samhällets funktionalitet vid höjd beredskap och krig. Sveriges medlemskap i Nato ställer även krav på Sverige att ha förmåga att stödja allierade på svenskt territorium och att säkerställa goda förutsättningar för militär rörlighet genom att möjliggöra förflyttning av militära förband samt förhandslagring av materiel.

I samband med 2026 års vårproposition bedömdes att cirka 30 miljarder kronor bör avsättas under perioden 2026–2034 för investeringar i transportinfrastruktur som är prioriterade för det

militära försvaret, vilket också kan öka totalförsvarsförmågan. Prioriterade områden är bland annat åtgärder i järnvägsnätet och uppbyggnad av en reservhamn på Gotland. För delar av dessa medel, cirka 120 miljoner kronor, har det i vårändringsbudgeten för 2026 beslutats om avseende åtgärder i järnvägsnätet och uppbyggnad av en reservhamn på Gotland.

Försvarsberedningen vill understryka vikten av att de aviserade medlen används för konkreta åtgärder för investeringar i transportinfrastruktur som är prioriterade för att möta det militära och totalförsvarets behov. Viktiga områden kan till exempel vara åtgärder i järnvägsnätet och hamnar samt andra åtgärder för att möta Natos krav.

Drivmedelsförsörjning är centralt för totalförsvaret. Det finns behov av investeringar i beredskapslager för drivmedel samt beredskapsrelaterade investeringar i fysisk infrastruktur inom energisektorn, till exempel nödvändiga fysiska skydd eller åtgärder för att upprätthålla viktig produktionsförmåga. Funktioner som transporter, livsmedelsproduktion och elförsörjning är beroende av fungerande drivmedelsförsörjning. Totalförsvarets verksamhet är beroende av en trygg bränsleförsörjning och av drivmedel med god lagringsbeständighet. Myndigheternas arbete med att utöka nationella reserver av drivmedel för hela totalförsvarets behov behöver öka takten. I vårändringsbudgeten för 2026 har 60 miljoner kronor beslutats om avseende åtgärder för att upprätthålla drivmedelsförsörjningen för transporter och reservkraftverk vid störningar i elsystemet.

#### **4.9.2 Utveckling inom beredskapssektorer**

##### *Ekonomisk säkerhet*

Inom beredskapssektorn ekonomisk säkerhet har åtgärder vidtagits för att bland annat stärka redundansen i it-driften, till exempel genom alternativa driftplatser och ledningsplatser. Beredskapssektorn har påbörjat ett arbete för att kunna omlokalisera verksamhet till olika geografiska platser för att få viss redundans vad gäller till exempel utbetalningar och skatteupptagning. Förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift trädde i kraft 2025. Syftet med den nya förordningen är att öka säkerheten och

kostnadseffektiviteten i statliga myndigheters it-drift mot bakgrund av det allvarliga säkerhetspolitiska läget. I detta arbete har Försäkringskassan getts i uppgift att vara samordnande myndighet. Försäkringskassan har också tillsammans med Lantmäteriet, Skatteverket och Trafikverket fått i uppdrag att vara leverantörsmyndigheter enligt förordningen.

#### *Försörjning av grunddata*

Även inom beredskapssektorn försörjning av grunddata har åtgärder vidtagits för att bland annat utveckla arbetet med geografisk redundans, det vill säga att data ska finnas på flera olika geografiskt separerade platser. Folkbokföringssystemet har till exempel säkrats upp med kopior i flera regioner. Arbete har även påbörjats för att möjliggöra manuell undanförsel av grunddata.

#### *Finansiella tjänster*

Inom beredskapssektorn finansiella tjänster har åtgärder vidtagits för att förbättra robustheten inom de finansiella tjänsterna. Till exempel har en gemensam reservrutin för clearing skapats, om Bankgirot är otillräckligt, samtidigt som möjligheter för kortbetalningar utan nätuppkoppling har stärkts (så kallad offlinebetalning). Som en följd av en överenskommelse i oktober 2025 mellan Riksbanken och representanter från betalningsmarknaden förväntas berörda aktörer öka möjligheten att göra kortbetalningar utan nätuppkoppling för nödvändiga varor såsom livsmedel, medicin och bränsle, vilket ökar robustheten i betalningssystemet. Åtgärderna ska gälla för fysiska betalkort utfärdade av de banker som omfattas av Riksbankens beredskapsregler. Åtgärderna förväntas vara genomförda senast juli 2026.

Vidare har Finansinspektionen identifierat finansiella företag som är av särskild vikt för totalförsvaret och därmed behöver prioriteras särskilt i samverkan och förberedelser inför höjd beredskap, vilket förväntas förbättra robustheten på sikt.

En ny funktion för operativ krisledning som ska hantera allvarliga driftstörningar i det finansiella systemet ska införas. Riksbanken föreslås få ansvaret att leda krishanteringsfunktionen. Utöver Riksbanken ska Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och vissa företag i den finansiella sektorn ingå i funktionen. Lagändringarna

träder i kraft i juli 2026. Vidare planeras även lagändringar för att stärka möjligheterna till kontantbetalning träda i kraft i juli 2026. Lagändringarna innebär bland annat att livsmedelsbutiker och apotek som huvudregel ska vara skyldiga att ta emot kontanter som betalning för försäljning av varor och tjänster på fysiska försäljningsställen som har bemannad kassa.

#### *Utrikeshandel samt industri, byggande och handel*

I linje med Försvarsberedningens tidigare förslag har två nya beredskapssektorer etablerats; beredskapssektorn för industri, byggande och handel och beredskapssektorn för utrikeshandel. Beredskapssektorerna har påbörjat sitt arbete. Beredskapssektorn utrikeshandel har bland annat påbörjat ett arbete för att tidigt kunna upptäcka störningar i handelsflöden och gränsöverskridande transporter. Beredskapssektorn industri, byggande och handel har inlett arbetet med försörjningsanalyser och börjat undersöka lämpliga former för privat-offentlig samverkan med byggnads- och anläggningsbranschen.

#### *Elektroniska kommunikationer och post*

Inom beredskapssektorn elektroniska kommunikationer och post har åtgärder för ökad redundans och robusthet inom området genomförts, bland annat genom reservkraftsetableringar. Arbetet med att utveckla förstärkningsmaterial har fortsatt, bland annat genom att öka antalet transportabla mobilbasstationer. Åtgärder för att säkerställa tillgången till personal har också genomförts, bland annat har sektorn påbörjat utbildningar för fälttekniker och nätverkstekniker. Vidare har åtgärder vidtagits för att öka antalet mobila enheter som kan skapa tillgång till internet även när andra kommunikationer är utslagna, så kallade trygghetsvagnar. Även arbetet med att säkerställa nationell roaming under höjd beredskap och krig har utvecklats.

#### *Ordning och säkerhet*

Inom beredskapssektorn ordning och säkerhet har bland annat åtgärder genomförts för att stärka det fysiska skyddet av sektorns samhällsviktiga verksamheter och investeringar har gjorts i lokaler och farkoster, övervakning, kommunikation och signalskydd samt uthållighet. Därtill pågår ett drivmedelsprojekt med myndigheter

inom beredskapssektorn för att skapa en mer robust förmåga till drivmedelsförsörjning inom sektorn. Projektet omfattar både mobila tankar och egen transportförmåga. Vidare har åtgärder genomförts för att utveckla en mobil verkstadsförmåga i syfte att kunna underhålla fordon inom sektorn. Migrationsverket, som tidigare formellt sett inte ingått i någon beredskapssektor, ingår sedan februari 2026 i beredskapssektorn ordning och säkerhet.

### *Energiförsörjning*

Inom beredskapssektorn energiförsörjning har regeringen bland annat vidtagit åtgärder för att möta totalförsvarets behov av flytande drivmedel samt för att stärka planeringen för ransonering och prioritering av el. Statens energimyndighet har fått i uppdrag att stärka Sveriges försörjningstrygghet för flytande drivmedel, där myndigheten ska ta fram en handlingsplan och där särskilt fokusera på åtgärder för att utveckla lagerhållningen av flytande drivmedel för att kunna möta totalförsvarets behov samt behov av ransonering och annan reglering av användningen av flytande drivmedel. Energimyndigheten har även fått i uppdrag att analysera och föreslå lämpliga åtgärder för ransonering och prioritering av el. Vidare bedrivs arbete rörande civilplikt inom elförsörjning, men också för att utreda förutsättningar och behov av civilplikt i verksamhetsområden för drift, underhåll och reparationer inom andra energislag än el.

Den svenska skogsnäringens roll i energisystemet är viktig då bioenergi står för en betydande andel av den totala energitillförseln. Vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, där handelsflöden kan störas och tillgången till insatsvaror och energi påverkas, ökar skogsbrukets betydelse. Att upprätthålla produktionen och säkerställa funktionaliteten i skogsnäringen är därmed viktigt.

### *Hälsa, vård och omsorg*

Inom beredskapssektorn hälsa, vård och omsorg har arbetet med att öka hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap för läkemedel, medicintekniska produkter och personlig skyddsutrustning, arbetet med blodförsörjning, riktade investeringar i sjukhusfastigheter i syfte att höja driftsäkerheten och förmågan att hantera masskadeutfall fortsatt varit prioriterat. Socialstyrelsens arbete med nyckeltalsberäkningar och dimensionerande målbilder utgör viktiga

underlag för att uppskatta sjukvårdsbehovet i krig utifrån antal skadade och typ av skador, för både civilbefolkning och militära förband.

Den 1 januari 2026 trädde nya bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen och hälso- och sjukvårdsförordningen i kraft i syfte att stärka vårdens beredskap vid fredstida kriser och höjd beredskap. Kommuner och regioner ska under fredstida kriser och höjd beredskap endast vara skyldiga att erbjuda vård som är nödvändig för liv och hälsa. Det innebär att vårdskyldigheten är mer begränsad än i normala situationer. Vidare har tydligare krav på beredskapsplanering införts för kommuner och regioner, liksom krav på att kommuner och regioner ska hjälpa varandra vid katastroftillstånd. Från den 1 januari 2027 införts dessutom skyldighet för regioner och kommuner att lagerhålla sjukvårdsprodukter.

#### *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten*

Inom beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten har arbetet med ett gemensamt investeringsprogram inom sektorn fortskridit. Investeringsprogrammet för livsmedels- och dricksvattenberedskap innefattar bland annat ett rådgivnings- och investeringsstöd för ökad robusthet inom primärproduktionen av livsmedel, förmågehöjande åtgärder inom offentlig måltidsverksamhet och dricksvatten och pilotprojekt för robusta livsmedelsbutiker. Ett arbete sker också mellan Livsmedelsverket, Tillväxtverket och Myndigheten för civilt försvar i syfte att analysera och föreslå robusthetshöjande åtgärder för dagligvaruhandel och centrallager för dagligvaror. Utveckling sker även av investeringsstöd inom avlopp och avfallshantering.

Jordbruksverket har börjat upphandling av beredskapslager av spannmål och lagerhållning av spannmål i norra Sverige. I ett nästa steg avser Jordbruksverket att upphandla beredskapslager av spannmål i resten av landet och av insatsvaror till jordbruket. Livsmedelsverket har tagit fram en första plan för hur spannmålen kan komma livsmedelskedjan till del.

I mars 2025 presenterade regeringen en uppdaterad livsmedelsstrategi, Livsmedelsstrategin 2.0, för ett mer fokuserat arbete för att stärka livsmedelskedjans konkurrenskraft i syfte att öka den svenska livsmedelsproduktionen. Ett av fokusområdena i

strategin är ”Ökad robusthet i livsmedelskedjan” där regeringen beskriver att den inhemska livsmedelsproduktionen ska ligga till grund för livsmedelsberedskapen och flödet i livsmedelskedjan ska i möjligaste mån kunna fortsätta utan avbrott. Regeringen har, som ett steg för att öka den inhemska primärproduktionens robusthet, givit i uppdrag till Statens jordbruksverk att ta fram förslag på mål om hur den svenska självförsörjningsgraden kan öka och åtgärder för detta. Försvarsberedningen konstaterar att det fortsättningsvis behövs åtgärder för att stärka de långsiktiga förutsättningarna för svensk matproduktion samt öka försörjningsförmågan.

Vidare planeras en ny lag om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan träda i kraft i juli 2026. Den föreslagna lagen innebär att det i Sverige ska finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan. Syftet med lagerhållningen ska vara att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel, exklusive dricksvatten, och livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan, för det fall att Sverige är i krig eller krigsfara eller det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå.

### *Transporter*

Inom beredskapssektorn transporter bedrivs arbete för att möta totalförsvarets behov av transportinfrastruktur. Trafikverket har i uppdrag att med utgångspunkt i Försvarsmaktens behov av militär rörlighet och Sveriges förmåga att lämna och ta emot värdlandsstöd vidta åtgärder som syftar till att upprätthålla fortsatt tågfarjetrafik mellan Sverige och Tyskland till och med 2031. Försvarsberedningen anser vidare att tågfarjetrafiken till andra länder, inklusive Polen, är viktigt för mottagande av värdlandsstöd och för ett redundanssystem. Förutsättningarna för militär rörlighet från allierade länder kommer att ändras när den kommande EU-förordningen om inrättande om en åtgärdsram för att underlätta transport om militär utrustning, militära varor och militär personal i hela unionen träder i kraft.

Arbete bedrivs även för ökad tillgång till sjötransporter under höjd beredskap. Trafikverket har i uppdrag att tillsammans med Sjöfartsverket, Försvarsmakten och Fortifikationsverket inleda förberedande utredningar och undersökningar för att en reservhamn till Visby hamn ska tillskapas i Kappelshamn på Gotland.

Färdigställande av hamnen är planerad till 2032. Flera åtgärder har även vidtagits för att öka antalet svenskflaggade fartyg.

Trafikverket gjorde 2021 en effektbedömning i fråga om åtgärder vid vissa hamnar och konstaterade att varvet i Landskrona är ett av Skandinavians största reparationsvarv med en strategisk placering för rederier i Nordsjön, Östersjön och Bottniska viken.

Vidare har åtgärder vidtagits för att stärka järnvägsnätet för totalförsvarets behov. Avseende järnvägsnätet bör det undersökas att nyttja kompetensen hos till exempel museijärnvägar rörande bland annat manuell klarering.

Ett systemperspektiv är viktigt avseende transporter och transportinfrastruktur för en robust förmåga till förflyttning av personer och materiel såväl nationellt som internationellt. Försvarsberedningen anser att ett sådant systemperspektiv behöver inkludera samtliga trafikslag mellan Sverige och dess grannländer. I detta sammanhang vill beredningen särskilt understryka vikten av att regeringen ser över de transportpolitiska målen för att dessa också ska kunna möta totalförsvarets behov av redundanta transportflöden. Den nationella planen för transportinfrastruktur bör i ökad utsträckning framöver integrera åtgärder som möter totalförsvarets behov när det gäller transportinfrastrukturen. Vidare bör Sverige verka för att EU-fonden *Connecting Europe Facility* (CEF) kan bidra till redundanta transportflöden för att öka den militära mobiliteten. Även möjligheterna till finansiering via Nato för infrastrukturinvesteringar ska beaktas i de fall det rör militära behov av infrastruktur.



## 5 Det militära försvaret

Försvarmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Det svenska militära försvaret bidrar, som en del i det kollektiva försvaret, till Natos samlade avskräckningsförmåga och därmed till att vara fredsbevarande och att krigsavhållande. Försvarmakten ska organisera samövade krigsförband och vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att kunna lösa myndighetens huvuduppgift. Krigsförbanden ska kunna mobiliseras i enlighet med de krav som regeringen beslutar.

Enligt försvarsbeslutet ska krigsförbanden i krigsorganisationen organiseras från den 1 januari 2025 och utvecklas med inriktningen att så långt som möjligt vara operativa till 2030. Av försvarsbeslutet framgår vidare att krigsorganisationen fortsatt behöver utvecklas efter 2030 genom att krigsförbanden fylls upp och förstärks med personal, materiel och förnödenheter.

Regeringen betonade 2024 i inriktningsbeslutet för det militära försvaret särskilt att Försvarmakten ska prioritera produktionen av samövade krigsförband som är personellt och materiellt uppfyllda med tillhörande infrastruktur. Ett ändamålsenligt förbandsomsättningssystem ska utvecklas i syfte att producera och därefter vidmakthålla, samt i förekommande fall vidareutveckla, kompletta samövade krigsförband. I detta ingår att öka antalet repetitionsutbildningar.

Enligt inriktningsbeslutet ska Försvarmakten, enskilt och tillsammans med allierade, ha förmåga att samlat kunna möta ett väpnat angrepp, kunna övergå i allierade operationer samt ha en sammanhängande ledning och logistik för detta ändamål.

Försvarsbeslutet 2015 innebar att det militära försvaret åter skulle inriktas mot att möta ett väpnat angrepp. Försvar mot ett väpnat angrepp blev i och med försvarsbeslutet 2020 åter Försvarmaktens

huvuduppgift. I och med försvarsbeslutet 2020 började också ekonomiska medel tillskjutas det militära försvaret i en utsträckning som i högre grad skulle motsvara den politiska ambitionsnivån. Med anledning av den säkerhetspolitiska utvecklingen fattade regeringen och riksdagen våren 2022 beslut om tidigareläggningar och vissa förstärkningar av åtgärder som omfattades av försvarsbeslutet.

Inriktningen i försvarsbeslutet 2020 innebar att krigsorganisationen skulle ges en stärkt uthållighet med en bättre balans mellan ingående delar, framför allt mellan stöd- och verkansförband. Av detta följde att krigsförband i vissa delar måste omorganiseras, att antalet krigsförband inom några områden utökades samt att stödfunktioner såsom logistik och ledning måste förstärkas. Utvecklingen av en ny krigsorganisation påbörjades 2021. Med hänsyn till de långa leetiderna för anskaffning av materiel och infrastruktur samt för personalförsörjning skulle den nya krigsorganisationen vara färdig senast 2030.

Försvarsberedningen behandlade 2023 frågan om genomförandet av försvarsbeslutet 2020 (Ds 2023:12) och konstaterade att den säkerhetspolitiska och makroekonomiska utvecklingen, kvardröjande effekter av covid-19-pandemin, ökad efterfrågan på försvarsmateriel, stödet till Ukraina, fler beredskapsåtgärder samt anslutningen till Nato påverkat genomförandet av försvarsbeslutet 2020. Beredningens sammantagna bedömning var att försvarsbeslutet inte kunde genomföras fullt ut enligt den inriktning och inom den ekonomiska ram som anvisades i samband med beslutet.

Försvarsberedningen återkom i frågan 2024 (Ds 2024:6) och konstaterade bland annat att den avveckling som tidigare genomförts inom försvaret i olika avseenden innebar ett svårt utgångsläge för återskapandet av militär förmåga. Även om krigsorganisationen hade börjat förstärkas under de närmast föregående åren var de ingående delarna inte utformade för ett försvar mot ett väpnat angrepp eller för att engageras i en uthållig strid mot en kvalificerad motståndare. En fortsatt förmågeökning var enligt Försvarsberedningen därför nödvändig.

Inför försvarsbeslutet 2024 (prop. 2024/25:34) redovisade regeringen sin bedömning av tillståndet i det militära försvaret och krigsorganisationen. Regeringen erinrade inledningsvis om vidden och djupet av den förändring som påbörjades genom

försvarsbeslutet 2015 i vilket Försvarmaktens verksamhet skulle riktas om från insatsförsvaret till försvar mot väpnat angrepp. Regeringen hänvisade även till försvarsbeslutet 2020 där bedömningen varit att den operativa förmågan inte hade utvecklats i den takt som avsetts i försvarsbeslutet 2015 och som omvärldsutvecklingen motiverade.

Regeringen konstaterade i försvarsbeslutet 2024 att uppbyggnaden av försvaret sker från en låg nivå. Startläget för denna uppbyggnad har senare i flera avseenden visat sig vara sämre än vad som tidigare framgick, särskilt avseende status och tillgänglighet på Försvarmaktens materiel. Tillståndet i Försvarmakten präglas av ett över lång tid ackumulerat behov av förmågehöjande åtgärder. I kombination med de krav som omvärldsläget och Natomedlemskapet ställer innebär detta att krigsorganisationens förmåga, beredskap och uthållighet behöver öka avsevärt.

Försvarsbeslutet 2024 innebär därför att utvecklingen av krigsorganisationen i första hand fortsätter att präglas av att fylla upp en sedan tidigare beslutad organisation. Det handlar bland annat om underhåll, renovering och uppgradering av existerande materielsystem, komplettering av materiel vid antalsmässiga och förmågemässiga brister samt utökad anskaffning av förnödenheter som ammunition och reservdelar. Samtidigt ska förmågan att kunna använda sig av och skydda sig mot obemannade farkoster i olika roller byggas ut. Ledningsförmågan förstärks på både operativ och taktisk nivå, likaså logistiken inom ramen för såväl krigsorganisationen som världsstödet i Nato.

Försvarsbeslutet 2024 innebär vidare att specifika åtgärder som tidigare prioriterats bort av ekonomiska skäl kan återföras, exempelvis påbörjat införande av långräckviddig bekämpningsförmåga i flygvapnet, beväpning med luftvärnsrobotar på ytstridsfartyg samt inledande kompetensuppbyggnad för raketartilleri.

Liksom Försvarsberedningen betonade regeringen att i första hand behöver åtgärder prioriteras som höjer förmågan i beslutade krigsförband, vilka också behöver fastställas organisatoriskt. Detta innebär bland annat underhåll och renovering av existerande materielsystem, komplettering av materiel vid antalsmässiga brister samt anskaffning av större mängder av förnödenheter inklusive ammunition och reservdelar. Till detta kommer ett omfattande

behov av renovering och nybyggnad av infrastruktur. Flera åtgärder behöver därtill vidtas för att kunna mobilisera krigsorganisationen. Krigsförbanden behöver samövas och repetitionsutbildas. Slutligen behöver flera personalkategorier i Försvarsmakten förstärkas såväl i antal som kompetensmässigt.

Försvarsberedningen kan konstatera att planerade åtgärderna i försvarsbeslutet 2024 rörande krigsorganisationen i flera stycken är av mer grundläggande karaktär. Samtidigt speglar de tillståndet i krigsorganisationen och dess anpassning till ökade krav på användbarhet och beredskap. Försvarsberedningen bedömer att ovan nämnda åtgärder sammantaget kommer innebära angelägna kvalitativa förstärkningar av det militära försvaret när de har genomförts.

Teknikutvecklingen går fort. Kriget i Ukraina driver till exempel på utvecklingen av olika obemannade system liksom integreringen av artificiell intelligens (AI) i militära applikationer. Genom att integrera AI i kedjan från upptäckt till bekämpning av ett mål kan fler mål identifieras och tiden från måluptäckt till bekämpning förkortas. Användningen av AI för att hantera stora informationsmängder och stödja stabsarbetsprocesser ökar snabbheten i beslutsfattande samtidigt som stabernas personella styrka kan reduceras. Det senare är avgörande inte minst för frontnära stabers överlevnadsförmåga då mindre staber minskar signaturbildningen och försvårar upptäckt.

Med AI-teknologi möjliggörs också autonomt uppträdande för obemannade system vilket försvårar motåtgärder och höjer effekten i systemen. Drönare kan med stöd av AI också uppträda i svärmar vilket minskar behovet av förare och mänsklig styrning samtidigt som det kan överbelasta motåtgärderna och därmed öka sannolikheten för framgång. En mängd juridiska och etiska aspekter aktualiseras när AI utvecklas och appliceras på allt fler områden.

Utvecklingen är hela tiden en process av medel och motmedel. Det är minst lika viktigt att utveckla och förbandssätta motmedel mot de nya systemen som det är att införa de obemannade system och AI i den egna organisationen.

Sverige måste anpassa sig till omvärldsläget och teknikutvecklingen, inklusive den ryska förmågeutvecklingen sedan den fullskaliga invasionen, och agera genom ökat tempo och beslutsamhet i uppbyggnaden av det militära försvaret.

## 5.1 Natomedlemskapets påverkan på krigsorganisationen

Försvarsbeslutet 2024 är det första sedan Sverige blivit medlem i Nato. Försvarsbeslutet fastslog därför att det militära försvaret nu skulle utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige och medverka i försvaret av allierade som en del i det kollektiva försvaret. Sverige mottog 2025 förmågemål av de övriga allierade. Under 2025 och 2026 har Sverige även integrerats i Natos regionala operationsplaner och de domänspecifika planerna.

Operationsplanering innebär planering av och beredskap för användning av militära styrkor och förmågor. Natos operationsplanering utgår frånalliansens koncept för avskräckning och försvar. Som allierad är Sverige del av Natos operationsplanering och integreras successivt i det gemensamma ramverket. Försvarsmakten har under 2025 fastställt en operationsplan som är harmoniserad med Natos operationsplanering. Operationsplanen omhändertar hela konfliktskalan. De gemensamma operativa behoven utgör fortsatt en god grund för utveckling av nordisk försvarsförmåga inom ramen för Nato.

Försvarsmaktens internationella samarbeten och gemensamma operationsplanering fortsätter att bidra till Försvarsmaktens operativa förmåga. Detta sker främst genom de aktiviteter som genomförts med prioriterade samarbetspartner i Sveriges operationsmiljö och i vårt närområde.

De förmågemål som Sverige tilldelats av de allierade tog sin utgångspunkt i den beslutade krigsorganisationen försvarsbeslutet 2024 men med tillkommande specificeringar av kvantitativ och kvalitativ art där graden av uppfyllnad inom vissa områden varierar. Utöver krigsorganisationen omfattar förmågemålen även förband och förmågor som inte ingår i 2024 års försvarsbeslut. Detta bland annat som en konsekvens av identifierade bristområden inom alliansen och Sveriges tilldelning för att avhjälpa dessa. Utöver de förmågemål som tilldelats av de allierade behöver även vissa nationella förmågor säkerställas.

Förmågemålen påverkar krigsorganisationens utformning och innehåll både på kort och lång sikt. Graden av genomförande är bland annat avhängigt de ekonomiska och andra förutsättningar som ställs till Försvarsmaktens förfogande. Genomförandet kan också

påverkas av om de effekter som de för Sverige beslutade förmågemålen syftar till kan uppfyllas på ett annat sätt än det av Nato angivna. Förmågemålen som är överenskomma mellan de allierade ställer krav på hög krigsduglighet. Försvarsberedningen konstaterar att beslutade ekonomiska ramar och de förutsättningar som ligger till grund för Försvarsmaktens nuvarande planering dock inte är tillräckliga för att i alla delar uppfylla de förmågemål som 2025 tilldelades Sverige. Sverige delar brister i uppfyllnad av förmågemål med många andra allierade som har långa perioder av underinvesteringar i försvaret bakom sig.

Förmågemålens omfattning och fördelning mellan allierade kommer att ses över inom ramen för Natos ordinarie förmågeplaneringscykel (*NATO Defence Planning Process*, NDPP). I detta arbete deltar Sverige för första gången. Med anledning av deklarerade amerikanska omprioriteringar kan större och mer krävande förmågemål komma att tilldelas de europeiska allierade och Kanada om inte ambitionsnivån för försvaret av Europa sänks. Nya förmågemål är planerade att beslutas av de allierade 2029 utgående från en politisk inriktning som beslutas 2027.

## 5.2 Rapportering av försvarsutgifter till Nato

Enligt anvisningarna ska Försvarsberedningen ta del av och utgå från de krav som Natomedlemskapet och det kollektiva försvaret ställer på Sverige och däribland hur Sverige tillämpar överenskomna definitioner och styrning i Nato för rapportering av försvarsutgifter.

Beredningen behandlade frågan om Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition i rapporten *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12). Försvarsberedningen tog i det sammanhanget sin utgångspunkt i att Sverige ska vara en aktiv, ansvarstagande och trovärdig Natomedlem.

Enligt anvisningarna ska Försvarsberedningen ta del av och utgå från de krav som Natomedlemskapet och det kollektiva försvaret ställer på Sverige och däribland hur Sverige tillämpar överenskomna definitioner och styrning i Nato för rapportering av försvarsutgifter.

Beredningen behandlade frågan om Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition i rapporten *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12). Försvarsberedningen tog i det sammanhanget sin

utgångspunkt i att Sverige ska vara en aktiv, ansvarstagande och trovärdig Natomedlem.

Syftet med redovisningen av försvarsutgifter till Nato är att på ett jämförbart sätt redovisa de allierades insatser för att upprätthålla och utveckla den individuella och kollektiva försvarsförmågan samt att försvarsansträngningarna i de enskilda medlemsstaterna inte underskrider en viss lägstanivå.

Som Natomedlem borde Sverige så långt som möjligt eftersträva likvärdighet med övriga allierades tillämpning av definitionen. Försvarsberedningen konstaterade att det trots den gemensamma definitionen finns vissa skillnader i vilka utgifter som ingår i olika allierades rapportering. Beredningen ansåg att Sveriges bedömning av vad som ska ingå i Sveriges rapportering bör vägledas av om de aktuella ekonomiska posterna är brett tillämpade i andra allierades rapportering, exempelvis moms och pensionskostnader.

Utifrån dessa överväganden föreslog Försvarsberedningen att Sveriges rapportering, utöver anslagen till det militära försvaret, kompletteras med främst följande:

- moms på försvarsutgifter,
- allmän pensionsavgift,
- utgifter för Försvarsdepartementet,
- del av Kustbevakningens anslag som används för förberedelser för överflyttning av verksamhet till det militära försvaret i händelse av krig samt,
- avgifter till Nato.

Sverige har i redovisningen av försvarsutgifter (Core Defence Requirements) till Nato hittills adderat ovanstående tillägg till de anslag som tilldelas försvarsmyndigheterna. Härutöver redovisar Sverige sedan 1 juni 2026 även alla utgifter hänförligt till militärt stöd till Ukraina som försvarsutgifter, vilket bedöms vara i överensstämmelse med vad andra länder som lämnar militärt stöd till Ukraina redovisar och vad som framgår av deklARATIONEN från Natos toppmöte i Haag 2025. Därtill redovisar Sverige sedan 1 juni 2026 även utgifter för Sveriges utrikes underrättelsetjänst (UND). De sammantagna tilläggen innebär att de försvarsutgifter som redovisas

till Nato är väsentligt större än de anslag som disponeras av försvarsmyndigheterna.

### 5.3 Krigsförbanden i centrum

Krigsförbanden är grunden och utgångspunkten för Försvarsmaktens organisation. Krigsförbandens beredskap och duglighet i vid bemärkelse ska därför vara det centrala för Försvarsmaktens verksamhet i fred. Det stärker förmågan i alla beredskapsnivåer. Krigsförbanden måste vara bemannade, materiellt utrustade och samövade för att de ska kunna lösa sina uppgifter. Förmågeökningen i det militära försvaret behöver anpassas till de krav som följer av att vara allierad i Nato. Tid måste vara en viktig faktor i alla politiska beslut och myndighetsbeslut som fattas avseende till exempel personal, materiel, och infrastruktur. Investeringar i framför allt materiel och infrastruktur är ofta förknippade med ledtider som rör sig över många år. Ett fortsatt utvecklat samarbete med försvars- och säkerhetsföretag är av stor betydelse för teknikutveckling, materielförsörjning och i förlängningen för krigsförbandens förmåga.

Försvarsberedningen konstaterade 2024 att för varje krigsförband behöver det finnas en krigsförbandsplan. Krigsförbandsplanen ska utgå från en övergripande förbandsomsättningsplan. En krigsförbandsplan kan bland annat omfatta när och var ett förband med dess underenheter ska grundutbildas, när det ska genomföra större övningar för samövning av hela förbandet inklusive repetitionsutbildning för mobiliseringsförband, när och hur det ska tillföras ny organisationsbestämmande materiel samt när och hur personal och underenheter ska omsättas.

Planen klargör behoven av värnpliktiga och anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) i olika kategorier men också av utbildningsplatser, utbildningsbefäl, materiel, infrastruktur samt rekrytering till officersutbildning och anställning av GSS. En sådan plan ger ingångvärden för och kan balansera behoven av till exempel materielleveranser, byggnation av infrastruktur, behov av olika värnpliktskategorier och därmed beställningar av värnpliktiga hos pliktverket med mera.

Krigsförbandsplanerna förutsätter att det finns beskrivningar av hur olika typer av förband ska vara bemannade och utrustade. Avvägningen mellan olika personalkategorier avgörs bland annat av kraven på krigsorganisationens beredskap och uthållighet, samt typ av befattning och dess kunskaps- och färdighetskrav. Behoven av grundutbildningsvolymerna styrs också av den takt i vilken den värnpliktiga personalen omsätts i krigsförbanden. Grundorganisationens behov av personal för utbildning och utveckling påverkar också.

Arbetet med sådana planer har inletts men beredningen understryker vikten av att detta arbete påskyndas och slutförs för att skapa en sammanhållen utveckling av krigsorganisationens förband. Det utgör dessutom en förutsättning för att kunna följa upp den av (regeringen och) riksdagen beslutade krigsorganisationen.

## 5.4 Nuläge och status på krigsorganisationen

Som allierad åtar sig Sverige att inom ramen för det kollektiva försvaret tillsammans med de andra allierade upprätthålla och utveckla den nationella förmågan att stå emot väpnade angrepp. Natos förmågemål definierar de krav som ställs på Sverige som del av det kollektiva försvaret.

I linje med de allierades prioriteringar måste krigsorganisationen kunna genomföra militära operationer enligt såväl nationella som allierade krav. Detta säkerställs med att krigsförbanden har beredskap, krigsduglighet och uthållighet för att med kort förvarning påbörja och vidmakthålla militära operationer.

Mot denna bakgrund och med anledning av omvärldsläget vill Försvärsberedningen därför understryka att åtgärder som snabbt ökar förmågan i krigsförbanden fortsatt behöver prioriteras. Förmågan att kunna mobilisera hela krigsorganisationen enligt fastställda krav är av avgörande betydelse för att kunna göra krigsförbanden trovärdiga och tillgängliga för såväl nationella som allierade operationer.

Vidare krävs att krigsförbanden kan ledas i Natostrukturen och att de har nödvändig nivå av interoperabilitet och konnektivitet innebärande att koppla samman system för samband och lägesbild. Innebörden av detta är att svenska förband ska kunna underställas

Natos befäl eller omvänt leda allierade förband som underställts svenskt befäl. Kravet på interoperabilitet med allierade förband kräver också en ökad nivå på samövning. Inträdet i Nato har inneburit att dessa frågor fått en ökad betydelse och därtill riktat uppmärksamheten på områden som snabbt behöver åtgärdas.

Inriktningen i försvarsbeslutet är att Sverige så långt möjligt ska uppfylla de krav som Natos förmågemål ställer samt de åtaganden som framgår av Natos gemensamma operationsplanering, samtidigt som nationella försvarsbehov säkerställs. Försvarsberedningen ser ett stort behov av politiska prioriteringar i det fortsatta arbetet.

Försvarsmaktens krigsförband är indelade i stående förband (bemannas i huvudsak med anställd personal), mobiliserande förband (bemannas i huvudsak med värnpliktig personal) och hemvärnsförband (med avtalspersonal). I armén är de flesta krigsförband mobiliseringsförband, medan krigsförband i flygvapnet och marinen utgörs av stående förband. Marinens och flygvapnets bas- och underhållsförband består av stående förband och kompletteras med mobiliserande förbandsdelar. Mobiliseringsförbanden grundutbildas och genomför repetitionsutbildningar. Stående förband har en högre tillgänglighet i fredstid. För att säkerställa nödvändig uthållighet i kris och krig krävs dock att förband bemannade med värnpliktig personal mobiliseras.

Personal som genomfört grundutbildning med värnplikt kan rekryteras och anställas som gruppbefäl, soldater och sjömän vid de stående förbanden. Även reserv- och yrkesofficerare rekryteras i huvudsak bland de som genomfört grundutbildning med värnplikt. Försvarsberedningen understryker att upprätthållandet av mobiliseringsförbandens personalstyrka kräver att grundutbildningen omfattar fler än vad som krävs enligt krigsförbandens fastställda organisation.

Utvecklingen av krigsorganisationen går succesivt framåt. Försvarsberedningen konstaterar att det militära stödet till Ukraina har påverkat och fortsatt kommer att påverka takten i uppfyllandet av krigsorganisationen. Ett och ett halvt år in i försvarsbeslutet finns av naturliga skäl dock brister som inte åtgärdats, både för de mål som satts i försvarsbeslutet 2024 och de krav som åligger Sverige som allierad och som i flera delar inte var kända vid tidpunkten för försvarsbeslutet.

Som ovan nämnts ställer Natomedlemskapet även krav på krigsorganisationen som ännu inte är föremål för åtgärder och vilka inte ryms inom beslutade ekonomiska ramar. Avvikelserna är både av generell karaktär och domänspecifika. Försvarsmakten bedömer att resursbehovet för en hög uppfyllnad av Natos förmågemål klart överskrider den av Nato fastställa målnivån om 3,5 procent av BNP utgående från de principer för redovisning av försvarsutgifter till Nato som Försvarsberedningen enades om 2023. Exempel på stora kostnader som inte omfattas av dagens planeringsramar är investeringar i luftvärn, krav på materiell uppfyllnad inom samtliga försvarsgrenar och funktioner samt lagernivåer av ammunition och förnödenheter.

I försvarsbeslutet 2024 fastslogs att krigsorganisationen i allt väsentligt ska vara operativ 2030. Det innebär att det är drygt fyra år kvar att fortsatt organisera, utrusta och samöva krigsförbanden i relation till den beslutade inriktningen. Försvarsberedningen vill därför åter understryka vikten av att krigsförbandsproduktionen prioriteras högt under de närmaste åren. Nedan följer en aggregerad genomgång av nuvarande läge i krigsorganisationen, först för gemensamma funktioner som ledning och logistik och därefter för respektive försvarsgren.

### 5.4.1 Ledning

Ett fungerande och sammanhängande ledningssystem är avgörande för att kunna kommunicera och leda i alla konfliktnivåer och för att krigsförbanden ska kunna nyttjas både nationellt och inom Nato. Försvarsmaktens behov av ökad teknisk och metodmässig interoperabilitet för att kunna ingå i Natos ledningsstruktur på alla nivåer ställer krav på ledningsstöd i form av staber, stabs- och sambandsförband samt ledningsstödsystem. Försvarsmakten har sedan tidigare i huvudsak nationellt anpassade ledningssystem. Sedan Sverige blev medlem i Nato har myndigheten påskyndat utvecklingen av interoperabla ledningsmetoder, staber, stabs- och sambandsförband, och ledningsstödsystem på alla nivåer.

Multidomänoperationer (MDO) är en militär doktrin som utgår från att det finns fem domäner (mark-, sjö-, luft- cyber- och rymd) inom vilka militära operationer genomförs. Genom att använda

doktrinen för multidomänoperationer är ambitionen att kunna koordinera militära aktiviteter med fokus på effekter relativt en motståndare över alla domäner och synkroniserat med icke-militära aktiviteter. För att kunna genomföra MDO ställs krav på ett snabbt beslutsfattande på den nivå i organisationen där samordnad verksamhet mellan domänerna bäst kan åstadkommas. Underrättelseinhämtning, ledning och bekämpning är centralt i MDO, inte minst långräckviddig bekämpning på djupet av fiendens territorium och snabba digitaliserade ledningssystem.

Teknisk och annan utveckling skapar idag förutsättningar för att samordna striden inom och mellan samtliga domäner såväl på operativ som taktisk nivå. MDO är ursprungligen ett amerikanskt koncept för militära operationer som 2023 antogs av Nato i en något modifierad form. Nato har som målsättning att alliansen till 2030 ska ha grundläggande MDO-förmåga.

Försvarsmaktens ledningskoncept tar utgångspunkt i ambitionen att 2030 kunna inrikta och samordna multidomänoperationer i syfte att kunna genomföra tilldelat uppdrag, enskilt såväl som tillsammans med allierade. Förmåga att kunna ingå i MDO-operationer är även en del av de uppgifter som tillkommer genom Natomedlemskapet och Sveriges tilldelning av förmågemål. Sveriges förmågemål ligger på medellång sikt, det vill säga perioden 2031–2043. MDO-förmågan är exempel på ett område som inte hade särskild prioritet i försvarsbeslutet 2024 även om försvarsbeslutet omfattar betydande tillskott även inom ledningsområdet, något som även var fallet i försvarsbeslutet 2020.

Den digitala transformationen, inklusive utvecklingen inom AI, påverkar samhället i stort och påverkar även det militära försvaret. Om potentialen i avancerade vapensystem ska kunna utnyttjas behöver ledningsfunktion anpassas därefter. Verksamhet, organisation och kompetens behöver därför utvecklas. Försvarsberedningen konstaterar att en mängd juridiska och etiska aspekter aktualiseras när AI utvecklas och appliceras på allt fler områden.

På grund av de stora datamängderna som integrering av de fem domänerna genererar, samt kravet på att kunna leda över domäner både nationellt och inom Nato, anser Försvarsmakten att ledningsstödsystemen behöver standardiseras och digitaliseras.

Detta skifte förutsätter införande av teknik som finns tillgänglig civilt, bland annat molnteknik.

Bristerna i existerande ledningsstödsystem är såväl tekniska som metodologiska. De tar sig primärt uttryck genom att ledningssystemet inte medger sammanhängande, det vill säga obrutna, tekniska funktionskedjor och processer där data kan flöda automatiskt. Dessa brister hämmar Försvarmaktens förmåga att kunna genomföra militära operationer i ett högt tempo samordnat med allierade.

För att kunna delta i MDO anser Försvarmakten att fokus måste ändras till datacentrisk operativ ledning- och beslutsfattande inom ramen för militära operationer. Detta skifte förutsätter ledningsstödsystem med förmågan att kunna generera och hantera stora mängder data i realtid vilket i sin tur förutsätter införande av teknik som finns tillgänglig civilt bland annat molnteknik som en grundläggande teknikbas.

Försvarsberedningen ställer sig generellt positiv till utvecklingen av denna MDO-förmåga men vill i detta sammanhang också påminna att införande av vissa nya datoriserade system inom andra delar av den offentliga förvaltningen och tidigare även i försvarssektorn visat sig underprestera och försenas samtidigt som kostnaderna avsevärt överskridit de ursprungliga beräkningarna. Inom en given ekonomi behöver MDO-förmågan avvägas i tid och sak mot andra angelägna områden för att stärka den militära förmågan, till exempel andra förmågor, anskaffning av ammunition, infrastruktur samt skydds- och verkanssystem.

Försvarsberedningen lägger stor vikt vid att hänsyn tas till problematiken med rådighet och beroenden av enskilda stater och teknikbolag vid införande av molnteknik. Eftersom molnteknik är avgörande för bland annat behandling av data och som beslutsstöd inom ledningsområdet bör anpassningar ske till de krav som den militära verksamheten ställer på integritet, oberoende och rådighet.

Ledningsförmåga måste säkerställas över tid tills dess att den nya teknologin är fullt ut införd. Beredningen understryker vikten av att utvecklingen sker succesivt, balanserat mellan olika förmågor och kostnadseffektivt. Erfarenheten från det tidiga 2000-talets verksamhet inom vad som då kallades det nätverksbaserade försvaret, vilket i flera avseenden byggde på liknande tankegångar som MDO-konceptet, visar på betydelsen att fortlöpande beakta

begränsningar i tekniska lösningar samt att beräkna och avsätta tillräckliga ekonomiska resurser för alla de komponenter som krävs för att nå ambitionen rörande MDO-förmåga.

Utvecklingen av den svenska förmågan att delta i och vara en del i ledningen av multidomänoperationer bör också taktas med utvecklingen bland andra europeiska allierade inte minst i Norden. Här kan noteras att Norge är ledande i Norden avseende både metoder och teknik för att genomföra MDO.

Införandet av teknik för att stödja MDO förmågan bör därför i första hand nyttja ledningsstödsystem vilka erfarenhetsmässigt visat sig funktionella även i en militär kontext. Därutöver måste eventuella juridiska och praktiska problem kring sekretessdelning vara lösta innan omfattande investeringar genomförs för att säkerställa att de tekniska möjligheterna systemet kan ge faktiskt också kan utnyttjas.

Försvarsmakten har påbörjat förstärkningen av ledningsorganisationen enligt försvarsbeslutet där antalet operativa sambandsbataljoner utökas från en till fyra. Parallellt har åtgärder inletts för att förstärka robusthet och överföringskapacitet i olika typer av media. Integrationen med Nato har hög prioritet. Försvarsmakten har påbörjat införandet av ledningsstödsystem baserade på molnteknik som klarar sekretessklassificerad data/information upp till begränsat hemlig (NATO Restricted) under perioden 2026–2027.

#### 5.4.2 Logistik

Försvarsmaktens logistik befinner sig i en uppbyggnadsfas och behöver förstärkas under kommande år. Det gäller såväl de försvarsmaktsgemensamma krigsförbanden på operativ nivå som den underhållstjänst (bastjänst) som finns inom arméns, marinens och flygvapnets krigsförband. Inom alla områden finns enligt försvarsbeslutet 2024 behov av att tillföra personal, materiel och infrastruktur samt att stärka krigsförbandsproduktionen.

Försvarsmakten har nyligen beslutat om ett logistikkoncept som omfattar förnödenhetsförsörjning, logistik, transport- och teknisk tjänst. Detta behöver nu operationaliseras. Myndigheten har 2025

genomfört en omorganisation med syfte att stärka ledningen av logistiken och klargöra ansvaret för densamma.

Sedan försvarsbeslutet 2024 har Natomedlemskapet medfört ökat fokus på behovet av en sammanhängande logistik och underhållstjänst inom hela alliansens operationsområde. Logistiken syftar, ytterst i krig, dels till att vidmakthålla förbands och enheters funktionsduglighet genom försörjning med underhåll av förnödenheter, dels till att vårda sjuka och skadade människor. Logistiken och underhållstjänsten omfattar materiel (inklusive reservdelar), ammunition, livsmedel, drivmedel och bränsle, sjukvård, veterinärvård, kassatjänst och vatten. Nödvändiga transporter, förrådshållning och reparationstjänst ingår också.

Logistiken är en förutsättning för att Sverige ska kunna ta emot och transitera allierade förband på svenskt territorium. Sveriges geografiska läge gör denna dimension särskilt viktig. Försvarsberedningen vill framhålla att förberedelser för värdlandstöd, som till exempel förhandslagring av materiel och förnödenheter, vanligtvis är bilaterala åtaganden mellan allierade och formellt inte en fråga som hanteras av Nato som organisation. En fungerande logistik och underhållstjänst är en förutsättning för värdlandsstöd och detta inkluderar även lednings- och lydheidsförhållanden. Att skapa nödvändiga förutsättningar för att möta sådana behov i samarbete med exempelvis Norge och Finland är av stor betydelse.

I och med medlemskapet i Nato finns krav på Sverige att kunna bidra till att möjliggöra storskaliga militära operationer. Förutom krigsförband bygger logistiken på logistiknätverk, bestående av logistiknoder som binds samman av vägar, järnvägar, hamnar och farleder till sjöss och i luften. Den militära logistiken är beroende av att aktörer inom det civila försvaret kan stödja det militära försvaret med bland annat transporter, energiförsörjning, livsmedel och sjukvård samt att det finns en fungerande försörjningsberedskap. Skydd av logistikverksamhet, och annan militär verksamhet, behöver avdelas från Försvarsmakten och i förekommande fall från polisen och andra aktörer men kan även komma att tillgodoses av tillförda allierade resurser. Försvarsmakten behöver därför fortsätta att samverka med civila aktörer för att kunna säkerställa detta stöd.

Det är viktigt att Försvarsmakten förmedlar behov av stöd 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. Det är också centralt att det civila försvaret stärks och övas för att kunna bidra till världlandsstödet i enlighet med Natos krav på möjliggörandet av storskaliga militära operationer.

### 5.4.3 Armén

Armén ska efter mobilisering kunna möta väpnat angrepp såväl på som utanför svenskt territorium. Fältförbanden ska kunna strida i högre formationer som division och kår. Armén bidrar i fredstid med förband till Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar.

Arméns krigsorganisation genomgår en sekventiell uppbyggnad av beslutade fyra brigader och divisionsförband. Krigsförbanden kommer att färdigställas efterhand. Enligt försvarsbeslutet 2024 ska samtliga krigsförband organiseras från 2025 för att i allt väsentligt vara operativa senast 2030.

Arbete med att fastställa krigsförbandens organisation och innehåll pågår vad avser personal, materiel och infrastruktur. Åtgärder för att fylla upp och förstärka förbanden kommer att i vissa delar fortsätta efter 2030 och kan komma att fortsatt påverkas utifrån Sveriges roll inom det kollektiva försvaret och hur Sverige uppfyller tilldelade förmågemål. Dessa mål är inte enbart kvantitativa utan även kvalitativa och anger bland annat den eldkraft och uthållighet som krävs för att lösa tilldelade uppgifter och därmed krav på krigsförbandens innehåll. För armén är det särskilt tydligt att Natos förmågemål ställer högre krav på materiell uppfyllnad, kvalitativ förmåga och uthållighet än nuvarande planering och ekonomiska ramar möjliggör.

Krigsförbanden i armén med de mest kvalificerade uppgifterna benämns fältförband. Till fältförbanden räknas bland annat divisionsförbanden och brigaderna samt ett antal jägar-, luftvärnsingenjör- och trängförband. Utöver fältförbanden har det i och med försvarsbeslutet 2024 påbörjats uppsättande av territorialförband. De senare har uppgifter regionalt och är knutna till vissa geografiska områden. Territorialförbanden har bland annat viktiga skyddsuppgifter inte minst kopplat till logistiknätverk,

ledningsplatser med mera inom ramen för det svenska värdlandsstödet till allierade förband.

Brigad- och divisionsförmågan består av ett antal funktionsförband bland annat lednings-, artilleri-, ingenjör-, luftvärns-, underrättelse och underhållsförband. Krigsförbandsproduktionen är härmed central. Funktionsförbanden är avgörande för att division och brigad ska kunna verka i ett system. Utbildningen av funktionsförbanden har idag volymmässiga begränsningar. Armén ser därför över möjligheten att förtäta och utveckla av den befintliga grundorganisationen och därmed kunna utöka utbildningskapaciteten.

På ledningsområdet behöver konnektivitet och interoperabilitet utvecklas både nationellt och inom ramen för alliansen. Förmågan att använda patrullrobotar tillsammans med de beslutade inköpen av stridsvagnar, stridsfordon och artilleri ökar till del eldkraften i fältförbanden. Anskaffning av tungtransportfordon och bromateriel är nödvändigt för att möjliggöra krigsorganisationens behov av taktisk och operativ rörlighet. Nytt luftvärn och anti-drönarförmåga stärker brigadernas skydd mot olika former av luftangrepp. Det sistnämnda planeras att utökas ytterligare för att omfatta större delar av krigsorganisationen. När det gäller möjligheterna till en effektiv utveckling av anti-drönarförmåga är det ett område där Försvarsberedningen anser att det finns skäl att se över behovet av att anpassa dagens författningar till nya förutsättningar.

Försvarsberedningen betonar behovet av att bygga nya förmågor och kompetenser på bredden i krigsorganisationen inom drönar- och antidrönarområdet.

Pågående och planerade anskaffningar av förnödenheter, inklusive ammunition ökar i viss utsträckning arméns uthållighet i krig. Underrättelser och informationsdelning förstärks också, bland annat med egen drönarförmåga. Ökad digitalisering skapar möjligheter för att kunna omhänderta större mängder information men även för att förkorta tider från upptäckt av fientliga mål till egen verkan.

Det finns ett fortsatt behov av att utveckla förbandsomsättningssystemet med tillhörande krigsförbandsövningar i syfte att samöva krigsförbanden och kunna uppträda i större förband. Med försvarsbeslutet 2024 och Natomedlemskapet gick armén från målsättningen att kunna

uppträda med brigad i divisions ram till att kunna uppträda som division i kårs ram. Förflyttningen ett steg uppåt i den taktiska kedjan kommer utöver den direkta påverkan på krigsorganisationen bland annat medföra ett behov av att öva krigsförbanden i större och mer komplexa övningar. Försvarsberedningen understryker vikten av repetitionsutbildning för att få samövade förband. Förbanden ska vara samövade och ha förmåga att verka i brigad- och division inom ramen för en kår.

Förmågan till mobilisering är av central betydelse för armén. Investeringar i infrastruktur, materiel och administrativa system för detta syfte har påbörjats och behöver fortsätta under kommande år.

#### 5.4.4 Marinen

Marinen svarar för att enskilt eller tillsammans med allierade kunna verka mot en angripare, etablera sjökontroll för att hålla sjövägarna öppna samt skydda trupp- och logistiktransporter främst i Östersjöområdet. Marinen ska därutöver i fredstid kunna bidra med förband till Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar. Förmågan att hävda den territoriella integriteten förstärks likaså.

Marinen genomgår en omställning som präglas av förändrade uppgifter till följd av Natomedlemskapet innebärande bland annat utökad förmåga att operera uthålligt till havs. De sedan försvarsbeslutet 2020 tillförda krigsförbanden i form av tre marina militärbaser, ytterligare en amfibiebataljon på västkusten och en marin basbataljon i Stockholm är fortsatt under utveckling med påfyllnad av personal och materiel. Ubåtar av Blekingeklass är under produktion och nya träng- respektive arbetsfartyg är beställda. Med framtida anskaffning av nya fregatter, med bland annat kvalificerad luftvärnsförmåga, tillförs marinen betydligt större fartyg och en marin förmåga som Sverige aldrig tidigare disponerat.

Livstidsförlängning och uppgradering av korvetter och minröjningsfartyg är påbörjade där pågående integrering av robotluftvärn på Visbykorvetterna är en viktig förmågeförstärkning. Vissa av marinens fartyg får därmed för första gången ett mer kvalificerat luftvärn.

Uppgifterna för marinen har i och med Natomedlemskapet förändrats. Från en defensiv marin strategi inriktad på att bestrida en motståndares kontroll till en strategi som är mer proaktiv och offensiv, med syfte att kunna etablera kontroll och säkra flöden från Nordsjön till västkusthamnarna och vidare genom Östersjöinloppen in till egna och allierades hamnar.

Det senaste året har krigsförbanden och däri ingående fartyg nyttjats både för Natos operationer och för nationella uppgifter inom ramen för sjöövervakning, marin närvaro och underrättelseinhämtning mot rysk verksamhet i Östersjön, tillsammans med andra myndigheter. Erfarenheter har visat att samband och ledning fortsatt är ett område som behöver förstärkas. Det utgör i nuläget den största begränsningen för att fullt ut verka tillsammans med övriga allierade.

Vissa marina krigsförband har behov av ökad personaluppfyllnad och i enlighet med Försvarsberedningens förslag avdelades särskilda ekonomiska resurser för detta ändamål i försvarsbeslutet 2024. Särskilt teknisk personal är ett problem, tillsammans med ett behov av ökad tillgänglighet över tid för personal och materiel samt utbyggnad av infrastruktur. Behov finns främst i de marina basbataljonerna samt i de marina militärbaserna.

Det finns därutöver ett behov av att bygga nya förmågor och kompetenser inom drönar- och antidrömarområdet och luftvärnsområdet. Detta arbete har påbörjats med bland annat nya utbildningslinjer både för specialistofficerare och officerare. Införandet av en ny sjöoperativ helikopter är senarelagt till perioden bortom nuvarande försvarsbeslutsperiod, men är viktigt för att uppnå önskad förmåga såväl nationellt som inom ramen för det kollektiva försvaret.

#### **5.4.5 Flygvapnet**

Flygvapnet svarar för att tillsammans med luftvärnet och allierade tidigt i ett konfliktskede kontrollera luftrummet och kraftsamlat verka mot en angripare. För att skydda luftstridskrafterna mot fientlig bekämpning är det av avgörande betydelse att säkerställa rörlighet över tiden samt förmåga till spridning. I den fortsatta utvecklingen av Försvarmaktens luftförsvarsförmåga, inklusive

luftvärn, behöver hänsyn tas även till behovet av skydd av vissa särskilt viktiga civila objekt. I en krigssituation kommer ansvariga aktörer i totalförsvaret att behöva prioritera vilka civila och militära objekt som kan skyddas i ett givet läge.

Flygvapnet behöver ha tillräcklig uthållighet för att över tid kunna lösa uppgifter enligt den operativa planeringen, nationellt och inom ramen för Nato. Flygvapnet ska därutöver kunna bidra med förband till Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar i fredstid. Förmågan att hävda den territoriella integriteten vidmakthålls.

Det rådande säkerhetspolitiska läget understryker flygvapnets uppgift att dygnet runt, året om, hävda den svenska suveräniteten genom att bevaka, skydda och försvara svenskt luftrum. Natoanslutningen innebär dessutom ett ökat nyttjande av svenska flygförband för Natos operationer och övervakning och skydd av allierat luftrum.

Den samlade förmågan i flygvapnet är som helhet en viktig del i det svenska försvaret mot väpnat angrepp och som sådant en viktig del i det kollektiva försvaret, inte minst i Nordeuropa. Erfarenheter har visat att samband och logistik utgör begränsningar. Även inom flygvapnet innehåller Natos operationsplanering och förmågemål uppgifter och roller som inte ingår i nuvarande inriktningen för verksamheten, planeringsmässigt eller ekonomiskt.

Flygvapnet befinner sig i inledningen av en period av omfattande omsättning av materielsystem. Det rör omsättning av sensor kedjan, ersättning av transportflygplan, ombeväpning av tre stridsflygdivisioner till JAS39E, integrering av nya vapensystem för långräckviddig bekämpning samt införande av nya lednings- och radarspaningsflygplan. Vidare utvecklas rymdområdet med bland annat anskaffning av satelliter för spaning och övervakning.

Förbandsutvecklingen omfattar även en ökning av flygbasförbandens förmåga till spridd gruppering av stridsflyg och tillhörande anskaffning av materiel för rörlighet, skydd och uthållighet. Detta inkluderar system för att upptäcka och bekämpa drönare. Dessa förmågor är av stor vikt för att flygstridskrafterna ska kunna verka i krig. Problemen med personalbrist, särskilt inom flygteknisk tjänst, kvarstår vilket påverkar flygtidsproduktionen.

Även flygvapnets krigsförband har ett behov av ökad ledningsförmåga med allierade, samt en ökad personell och materiell

tillgänglighet. Den operativa förmågan behöver ökas både genom övningar som utvecklar krigsdugligheten och genom deltagande i fredstida operationer. Samtidigt utvecklas långräckviddig förmåga, där innovation och snabb anpassning är avgörande för att möta framtida teknik- och taktikutveckling. Försvarsberedningen ser detta som en viktig grund för att kunna verka effektivt över tid.

#### **5.4.6 Specialförbanden**

Av propositionen inför försvarsbeslutet 2024 framgår att det förändrade omvärldsläget i kombination med medlemskapet i Nato innebär att kraven på specialförbanden har ökat för att även i fortsättningen kunna utgöra såväl en nationell militärstrategisk resurs som en resurs för Nato. Specialförbanden behöver därför fortsätta att utvecklas och förstärkas. Delar av jägar- och norrlandsjägarbataljonerna utvecklas till stöd för specialförbanden och till Natos specialoperationer. Syftet är att dessa ska kunna möta Natos förmågekrav och ökade krav på uthållighet. Därigenom behåller Sverige en nationell handlingsfrihet samtidigt som en ökad specialisering av specialförbanden möjliggörs.

Specialförbanden har under 2025 genomfört flera operationer samt omfattade övningsverksamhet. Den verksamhet som är knuten till utvecklingen av operativ ledning har utgjort ett tydligt fokusområde, inklusive utveckling av olika ledningsplatser. Specialförbanden genomför övningsverksamhet med arméns jägarförband i syfte att utveckla förbandens förmåga att verka i en specialoperativ kontext.

#### **5.4.7 Cyberförsvar**

Cyberförsvar är en integrerad del av det militära försvaret. Försvarsmakten ansvarar för Sveriges offensiva cyberförmåga. Cyberförsvaret dimensioneras för höjd beredskap och väpnat angrepp samtidigt som cyberdomänens särskilda förutsättningar innebär att stora delar av cyberförsvaret är aktivt i samtliga konflikt- och beredskapsnivåer. Cyberförsvaret ska upprätthålla handlingsfrihet med Försvarsmaktens system och plattformar samt skapa effekter i cyberdomänen som en del av det nationella och

kollektiva försvaret. Ett effektivt cyberförsvar kräver förebyggande aktiviteter på bredden i hela samhället och ett upprätthållande av en stark cybersäkerhet.

Cyberförsvaret utvecklas avseende förmågedjup och förmågebredd genom fortsatt uppbyggnad av Försvarsmaktens cyberförvarssystem inklusive etablering av ytterligare krigsförband inom cyberförvarsdivisionen. Utvecklingen ökar kapaciteten och förmågan att genomföra defensiva och offensiva cyberoperationer, såväl autonomt som inom gemensamma och multidomänoperationer. Tre cyberförvarsförband och cyberförvarsledningen är operativa 2026.

#### 5.4.8 Rymden

Uppbyggnaden av Försvarsmaktens förmåga inom rymddomänen har påskyndats. I maj 2026 sändes den första militära spanings- och övervakningssatelliten upp i rymden och de kommande åren genomförs uppskjutning av ytterligare ett tiotal egna satelliter.

Flygvapnet har huvudansvar för utveckling av Försvarsmaktens rymdförmågor: Etablering av ett Space Operations Center för att producera rymdlägesbilder och styra satelliterna har inletts. Tillgång till rymdlägesbild är en viktig faktor för att hantera hot från spanings- och övervakningssatelliter samt skydda egen rymdförmåga. Rymdprogrammet bidrar också till Natos samlade lägesbild och till förmågan till långräckviddig bekämpning.

Exempel på rymdtjänster är satellitkommunikation, inhämtning och förmedling av underrättelser och förbättrad lägesbild i realtid. Satellitdata kan också användas för övervakning, navigation och positionering (*Position, Navigation, Time, PNT*) och tidig förvarning avseende uppskjutning av ballistiska robotar (*Satellite Early launch Warning, SEW*) som är en central del av ett fungerande luftförsvar. Vidare kan rymddomänen erbjuda tjänster som rapporter om rymdväder som påverkar tekniska system, lägesbilder av andra satelliters aktiviteter och rymdsäkerhet.

### 5.4.9 Hemvärnet

Hemvärnsförbanden leds av militärregionerna och har förmåga att snabbt stödja mobilisering samt skydda och bevaka militära objekt, basområden och samhällskritiska funktioner. Hemvärnets lokala koppling samt dess frivilliga bas skapar en hög tillgänglighet och bidrar till en stark folkförankring. Målsättningen är att hemvärnet ska omfatta 26 000 personer år 2030. Totalt fanns det drygt 23 000 hemvärnssoldater 2025.

Hemvärnsförbanden bemannas i huvudsak av värnpliktsutbildade. En betydande del utgörs också av specialister som tillhandahålls av de frivilliga försvarsorganisationerna. Det är nödvändigt att hemvärnet liksom övriga delar av Försvarsmaktens krigsorganisation tar till vara den kompetens som kan tillhandahållas av de frivilliga försvarsorganisationerna där så är möjligt och lämpligt.

Hemvärnsförbanden har under 2025 tillförts ytterligare materiel i form av lastbilar, trupp transportbåtar, bildförstärkare, sensorssystem och ledningsstödssystem. Försvarsmakten konstaterar i årsredovisningen för 2025 att det fortsatt finns ett stort intresse att söka sig till Hemvärnet. Hemvärnet har under 2025 tagit emot det högsta antalet ansökningar sedan kriget i Ukraina bröt ut 2022. Hemvärnet har genomfört ett stort antal krigsförbandsövningar samt befattnings-, funktions- och introduktionsutbildningar. Under 2025 genomfördes ett försök med frivillig militär utbildning (FMU). Konceptet möjliggör fler vägar in till Hemvärnet då även personer utan värnpliktsbakgrund erbjuds möjligheten till en komprimerad utbildning till skyttesoldat. Under 2026 kommer genomförandet av FMU att utökas för att ske i samtliga militärregioner.

## 5.5 Frivilliga försvarsorganisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna är viktiga för den samlade förmågan inom totalförsvaret och folkförankringen. Utöver detta bidrar de till bemanning av det svenska totalförsvaret. De 18 frivilliga försvarsorganisationerna, med sina drygt 350 000 medlemmar, har en viktig roll för den samlade totalförsvarfsförmågan och folkförankringen. De bidrar till ett brett engagemang och deltagande

i totalförsvaret och därmed till att stärka försvarsviljan. De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar och utbildar frivilliga för en mängd olika uppgifter inom totalförsvaret, såsom ledning, logistik och stabstjänst. De frivilliga försvarsorganisationerna står för olika specialistkompetenser i det militära och civila försvaret och utgör därmed viktiga förstärkningsresurser. Detta innefattar bland annat sjukvård, transport och logistik, räddningstjänst, befolkningsskydd, cyber och tele- och radiosamband samt CBRN-soldater i Hemvärnet.

Beredningen vill understryka de frivilliga försvarsorganisationernas roll och betydelse i att bidra till personalförsörjningen av totalförsvaret. Personal som utbildas av dessa är en viktig förstärkningsresurs som både civila myndigheter och Försvarsmakten kan teckna avtal med och krigsplacera med stöd av allmän tjänsteplikt för statliga myndigheter utom Försvarsmakten samt med stöd av frivilligavtal för Försvarsmakten.

Försvarsberedningen framförde 2024 att de frivilliga försvarsorganisationerna fyller en särskild roll för att öka kunskapen om och delaktigheten i totalförsvaret bland befolkningen, inklusive kunskaper om egenberedskap. Organisationernas etablerade strukturer och kompetens att utbilda bör nyttjas i högre utsträckning för att utbilda personal i andra verksamheter, till exempel i myndigheter, regioner och kommuner, som i sin tur kan utbilda om totalförsvaret.

Försvarsberedningen har tidigare konstaterat att det är nödvändig att dessa organisationer får tillräckliga ekonomiska medel både för att möta de ökande behoven inom totalförsvaret och för att skapa långsiktiga verksamhetsförutsättningar för organisationernas egen utveckling. I samband med försvarsbeslutet har de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet tilldelats ytterligare medel. Försvarsmakten ser också över hur stödet från de frivilliga försvarsorganisationerna kan utvecklas framöver.

## 5.6 Personalförsörjning

Ett sammanhållet och ändamålsenligt personalförsörjningssystem är grundläggande för att skapa och vidmakthålla användbara

krigsförband, det vill säga för Försvarsmaktens förmåga att verka i fred, kris och krig. Värnplikten kommer fortsatt att utgöra grunden för Försvarsmaktens personalförsörjning och bidrar till folkförankringen. Svenska förband med värnpliktiga kommer att vara en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.

Försvarsmaktens personalförsörjning vilar på totalförsvarsplikt, inklusive värnplikt, samt anställning och avtal. En betydande del av befattningarna i Försvarsmaktens krigsförband bemannas av värnpliktiga. Därutöver finns yrkesofficerare (officerare och specialistofficerare), reservofficerare (officerare och specialistofficerare), kontinuerligt respektive tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K och GSS/T), frivilliga som tjänstgör med avtal inom olika delar av Försvarsmakten samt civilanställda. Försvarsmakten är för sin funktion beroende av samtliga dessa personalkategorier.

Dessutom har även andra försvarsmyndigheter, såsom Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket, behov av militär kompetens i form av officerare som tjänstgör hos dem.

Natomedlemskapet innebär att antalet försvarsmaktsanställda som tjänstgör utomlands, till exempel i Natostaber och i Natooperationer ökar. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att Försvarsmakten har förutsättningar och goda arbetsvillkor som möjliggör en funktionell personalförsörjning av denna typ av befattningar.

Totalförsvarsplikten fullgörs enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten och innebär skyldighet att genomföra mönstring, grundutbildning och repetitionsutbildning samt vid behov beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år.

Försvarsmaktens personalförsörjning vilar på totalförsvarsplikt, inklusive värnplikt, samt anställning och avtal. Pliktinstrumentet är ytterst ett politiskt ansvar och utgör ett stort ingrepp i den enskilde individens frihet samt i dennes personliga och ekonomiska förhållanden.

Grundutbildning med värnplikt är den huvudsakliga vägen in för att tjänstgöra i Försvarsmakten som militär personal, oavsett om det är som värnpliktig, anställd eller genom avtal. Därutöver har Försvarsmakten civilanställd personal samt frivillig avtalspersonal. Personal med militär utbildning ska normalt krigsplaceras i Försvarsmaktens krigsorganisation. De som inte redan är anställda i, eller har avtal med, Försvarsmakten ska, om de är lämpliga, behövs i krigsorganisationen och är i värnpliktsålder, krigsplaceras med värnplikt.

Värnplikt och mobiliseringsförband är en förutsättning för att upprätthålla ett försvar med en sådan volym att det är dimensionerat för att kunna försvara Sverige och medverka till försvaret av våra allierade mot ett väpnat angrepp. Anställd personal är en förutsättning för att använda de stående förbanden, vilka i sin tur är en förutsättning för att uppfylla de åtaganden som följer av Natos aktiviteter för avskräckning och försvar i fredstid. De som genomför grundutbildning med värnplikt ska utöver att bemanna befattningar som värnpliktiga gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) i krigsorganisationen även utgöra rekryteringsbas för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande GSS samt officerare (yrkesofficerare och reservofficerare).

Försvarsberedningen framförde 2024 att värnpliktiga befäl som genomfört grundutbildningen med godkänt resultat ska vara den huvudsakliga rekryteringsbasen till yrkes- och reservofficersutbildningarna. De som påbörjar dessa utbildningar bör, där förutsättningarna finns, i första hand tas ut bland dem som har befälsskattning. Försvarsberedningen vill understryka att den kompetens som officersaspiranterna tillgodogjort sig under grundutbildningen med värnplikt eller som anställd GSS bör påverka officersutbildningens upplägg och genomförande liksom individens inriktning inom ramen för den framtida officersanställningen. Till detta bör läggas möjlighet att redan inför mönstringen anmäla intresse för officersutbildning vilket skulle medge för Plikt- och prövningsverket att placera individen på en lämplig befattning.

Ansökan till officersutbildningarna och antagningsprövning inför dessa är idag, med undantag för flygförarutbildningen, begränsade till delar av året. Försvarsberedningen vill betona vikten av att ansökan och antagningsprövning ska kunna genomföras hela året, samt att antagningsbesked kan meddelas flera gånger per år i

syfte att förenkla processen för potentiella sökande och bibehålla deras intresse för officersyrkena.

Natomedlemskapet har inneburit att personalförsörjningen i vissa delar behöver anpassas och justeras för att bli ändamålsenlig. Arbetet med att genomföra krigsförbandskategorisering och organisera personalen i denna struktur har hög prioritet. Tillväxten i krigsorganisationen begränsas av att det råder brist på ett antal kompetenser inom områden som bland annat fortifikation, infrastruktur, sjukvård, transporter, teknisk tjänst samt strids- och flygtrafikledning och flygunderhållstjänst. Fortsatt arbete med att beställa grundutbildningsplatser för att fylla vakanser i krigsorganisationen och för att försörja bristkompetenser är nödvändigt.

Under 2025 påbörjade 8 136 värnpliktiga sin grundutbildning och 1 539 värnpliktiga genomförde repetitionsutbildning. Inklusivt reservofficerare och annan tidvistjänstgörande personal genomgick totalt 3 050 individer repetitionsutbildning 2025.

Till utbildningsstart under perioden 1 juni 2027 till 30 mars 2028 har Försvarsmakten beställt att Plikt- och prövningsverket ska skriva in 10 200 individer till grundutbildning med värnplikt. Värnpliktsvolymerna ökar därmed enligt plan och målsättningen är att från och med 2032 grundutbilda 12 000 värnpliktiga per år. Enligt Försvarsmaktens bedömning riskerar volymer utöver detta att tränga undan repetitionsutbildning och möjlighet att delta i insatser eftersom det leder till ökad konkurrens om materiel, befäl och utbildnings- och övningsresurser. Försvarsberedningen avser återkomma till frågan om antalet värn- och civilpliktiga i slutrapporten.

Försvarsberedningen understryker att krigsorganisationens behov och volym ska ytterst styra behovet av personal och antalet personer som uttas till grundutbildning med värnplikt. Därför måste krigsorganisationens personalbehov fastställas av Försvarsmakten. Detta förutsätter att det finns fastställda krigsförband, det vill säga beskrivningar av hur olika typer av förband ska vara bemannade och utrustade. Avvägningen mellan olika personalkategorier avgörs bland annat av kraven på krigsorganisationens beredskap och uthållighet, samt typ av befattning och dess kunskaps- och färdighetskrav. Behoven av grundutbildningsvolym styr också av i vilken takt den värnpliktiga personalen omsätts i krigsförbanden.

Grundorganisationens behov av personal för utbildning och utveckling påverkar också.

För samtliga förband, men särskilt mobiliseringsförbanden krävs regelbundna repetitionsutbildningar för att förbanden ska upprätthålla sin förmåga. Detta är av vikt för att göra förbanden krigsdugliga och därmed trovärdiga, inte minst som allierad i Nato. Försvarsberedningen noterar åter att trots att såväl beredningens rapporter 2019 och 2024 som försvarsbesluten 2015, 2020 och 2024 underströk behovet och vikten av repetitionsutbildning så bedömer beredningen att detta inte ha skett i tillräcklig omfattning för att förbandsöva krigsorganisationen i bataljon och högre förband.

Eftersom hela bataljoner sällan kommer att grundutbildas sammanhållet förutsätter samövning av dessa repetitionsutbildningar. För samtliga krigsförband är det viktigt att vid repetitionsutbildning öva hela krigsförbandet i den ram som det ska verka i. Försvarsberedningen understryker vikten av repetitionsutbildning för att få samövade förband.

Förutsättningarna behöver belysas ytterligare för om och hur förband som helt eller delvis bemannas med värnpliktig personal skulle kunna användas i Natooperationer i hela konfliktskalan och därmed hur de skulle kunna utgöra en integrerad del av det kollektiva försvaret, inklusive den gemensamma operationsplaneringen. Försvarsberedningen konstaterade detta 2024. Beredningen underströk också vikten av att nå en så bred politisk enighet som möjligt om dessa frågor och att riksdagens partier involveras under arbetets fortsättning, exempelvis genom en parlamentarisk referensgrupp.

Regeringen beslutade i mars 2026 att en särskild utredare ska analysera i vilken utsträckning värnpliktig personal kan och bör nyttjas i operationer och andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar (Natos samlade avskräckning och försvar fortsättningsvis). Syftet med utredningen är att säkerställa en reglering som är anpassad efter de försvars- och säkerhetsmässiga behoven och som möjliggör fullgörande av Sveriges åtaganden som Natoallierad med beaktande av den enskildes fri och rättigheter. Utredaren ska bland annat analysera behovet av att nyttja värnpliktiga för deltagande i Natos samlade avskräckning och försvar i hela konfliktskalan, såväl i situationer när regeringen beslutat om beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring som i

situationer när ett sådant beslut inte har fattats, redogöra för de rättsliga förutsättningarna för att nyttja värnpliktiga, såväl under grundutbildning som därefter, i Natos samlade avskräckning och försvar och lämna nödvändiga författningsförslag. Till utredningen knyts en referensgrupp med företrädare för samtliga av riksdagens partier. Utredningen ska redovisas senast den 26 april 2027.

Försvarsberedningen betonar vikten av ett sammanhängande personalförsörjningssystem för totalförsvaret som kan säkerställa att till exempel avtalspersonal ur de frivilliga försvarsorganisationerna, hemvärnssoldater, värnpliktiga, civilpliktiga, tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän samt reservofficerare vid beslut om höjd beredskap kan friställas från sina ordinarie arbeten och ställas till förfogande för berörd organisation inom totalförsvaret.



## 6 Hinder för tillväxt

Försvarsberedningen har sedan tidigare konstaterat att det försämrade säkerhetspolitiska läget förstärker behovet av att effektivt bygga försvarsförmåga i en snabbare takt, och att tid måste vara en viktig faktor i alla politiska beslut och myndighetsbeslut som fattas de kommande åren avseende till exempel personal, materiel, och infrastruktur. Detta kräver en ökad förmåga att fatta snabba beslut på alla nivåer. Beredningen understryker att detta är ett gemensamt ansvar för alla delar av totalförsvaret.

Beredningen framhåller brådskan i uppbyggnaden av hela totalförsvaret. I rapporten *Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad* (Ds 2024:6) konstaterade Försvarsberedningen att de administrativa processerna behöver effektiviseras för att förenkla och skynda på den nödvändiga förstärkningen av försvaret. Försvarsberedningen konstaterar att krigsförbanden ska fortsätta att sättas i centrum för verksamheten.

Sverige ska vara en trovärdig och pålitlig allierad som solidariskt bidrar till de samlade försvarsansträngningarna inom Nato. Detta förutsätter en stark förmåga inom totalförsvaret. Försvarsberedningen understryker behovet av att ge förmågehöjande åtgärder hög prioritet för att främja en balanserad utveckling av den samlade förmågan inom totalförsvaret.

Den blocköverskridande överenskommelsen om försvaret från juni 2025 innehåller åtgärder för att påskynda och utöka uppbyggnaden av försvaret och rymmer en rad sakområden. Bland dessa ingår exempelvis en ökad krigsduglighet och infrastrukturuppbyggnad.

Stärkandet av den nationella säkerheten och förmågan att tillgodose totalförsvarets behov ska tillmätas stor betydelse när avvägningar görs mellan olika samhällsintressen. Det är också utgångspunkt för beredningens bedömningar.

Det är viktigt att nationell säkerhet och totalförvarsintressen får en uttryckligt definierad tyngd i svensk lagstiftning. Att undanröja hinder för uppbyggnaden av totalförsvaret och för genomförandet den försvarspolitiska inriktning som utarbetats i bred politisk enighet utgör en grund för såväl försvarspropositionen som för Försvarsberedningens arbete.

I likhet med Försvarsberedningen har regeringen gett uttryck för att styrningen av försvaret behöver anpassas för att främja och påskynda tillväxten inom totalförsvaret. I försvarsbeslutspropositionen (prop. 2024/25:34) anförde regeringen att det fortsatt är motiverat att anpassa den finansiella styrningen utifrån behovet av snabb tillväxt i det rådande omvärlds- och marknadsläget.

Regeringen bedömde att möjligheterna att hålla ett högre tempo i tillväxten och att nå riksdagens och regeringens mål för verksamheten kan öka om myndigheterna i vissa avseenden ges större finansiell flexibilitet. I det följande gör Försvarsberedningen därför vissa överväganden i fråga om hur de medel som anslås inom området bör kunna disponeras för att underlätta tillväxten. Att delegera beslutsfattande till den mest ändamålsenliga nivån, att stärka uppföljningen och att förbättra förutsättningarna för långsiktig planering bedömer Försvarsberedningen, liksom regeringen, vara grunderna för anpassningen inom området.

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen 2026 att krigsorganisationen kommer att behöva fortsätta stärkas mot bakgrund av säkerhetsläget och Natos förmågemål. Regeringen konstaterar att uppbyggnaden av försvaret sker från en låg nivå och att startläget för uppbyggnaden i flera avseenden visat sig vara sämre än vad som tidigare framgick. Krigsdugligheten i organisationen måste öka för att uthålligt kunna bedriva väpnad strid mot en kvalificerad motståndare i enlighet med folkrätten.

I propositionen konstateras att det finns ett omfattande behov av investeringar utöver försvarsbeslutet för 2025–2030 i personal, materiel, förnödenheter och infrastruktur i hela krigsorganisationen. För effektiv uppbyggnad av krigsorganisationen bedöms det vara centralt med en koordinerad tillväxt mellan personal, materiel, och infrastruktur. Beroendena mellan dessa är ömsesidiga och har långa ledtider. Regeringen föreslog tillskott till det militära försvaret i budgetpropositionen för 2026.

I propositionen konstateras vidare att försvarsbeslutet innebar ett konkret steg som bidrar till en ökad försvarsförmåga samtidigt som krigsorganisationen kommer att behöva fortsätta stärkas mot bakgrund av säkerhetsläget och Natos förmågemål.

I försvarsbeslutspropositionen 2024 konstaterade regeringen att en ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott kräver att tillförda medel används effektivt och leder till avsedd effekt. Regeringen avsåg därför att se över lagar, förordningar och arbets sätt som utgör hinder för att undanröja sådana som försvårar uppbyggnaden av totalförsvaret. Det gäller till exempel olika former av tillståndsgivning och andra begränsningar.

Försvarsberedningen understryker vikten av att resultatredovisning och uppföljning ger ett tillräckligt beslutsunderlag för såväl riksdag som regering. Att bedöma effektivitet, ändamålsenlighet och kostnadskontroll när det gäller den fortsatta uppbyggnaden av totalförsvaret är angeläget.

Beredningen anser att arbetet med att se över författningar, arbets sätt och styrning i syfte att undanröja hinder är centralt för att underlätta upprustningen av krigsorganisationen. Ett sådant arbete kan även bidra till att påskynda uppbyggnaden av förmågan inom övriga delar av totalförsvaret.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 framhållit att tillväxten i försvarets ekonomi samt behovet att agera snabbt ställer krav på att balansera hastighet och effektiv förmågeökning. Regeringen betonar även att arbetet med att undanröja hinder i regelverk och administrativa processer ska fortsätta, liksom arbetet med att utveckla den finansiella styrningen i linje med inriktningen i försvarsbeslutet 2024. Syftet är att förbättra förutsättningarna för tillväxt i snabbare takt.

Grunden för uppbyggnaden av krigsorganisationen är att den tillförs samtliga ingående resursslag - främst personal, materiel och infrastruktur. Att så sker och att det finns en balans mellan upprustningen av stödförband respektive verkansförband utgör grunden för en balanserad tillväxt. Därutöver behöver krigsorganisationen kontinuerligt övas och utbildas. Taktiken i upprustningen begränsas av olika faktorer såsom begränsad produktionskapacitet hos industrin, eller avsaknad av infrastruktur och tillstånd för att kunna öva och utbilda krigsorganisationen.

Problemen när det gäller materiel och infrastruktur är delvis överlappande och för båda områdena finns det överväganden som rör den finansiella styrningen, varför Förvarsberedningens särskilt beskriver hinder för tillväxt inom dessa områden. Inom personalområdet finns problem rörande tillväxten kopplade till bland annat personalsäkerhetsfrågor och hur de påverkas av säkerhetsskyddslagen. Säkerhetsskydd behandlas i ett eget avsnitt och påverkar totalförsvaret som helhet. Ledtider och omfattningen på säkerhetsskyddsåtgärder påverkar även andra områden som exempelvis materielförsörjningen. Förvarsberedningens redovisning gör inte anspråk på att vara uttömmande. Beredningen kan därför återkomma till liknande frågor i en senare rapport.

## **6.1 Materielförsörjning**

### **6.1.1 Principiella utgångspunkter för materielförsörjningen**

Förvarsberedningen betonar att krigsförbanden måste vara bemannade, utrustade och samövade för att lösa sina uppgifter. Alla krigsförband ska inriktas på uppgifter under höjd beredskap och på förmågan att uthålligt kunna lösa sina krigsuppgifter såväl i försvaret av Sverige som inom ramen för Natos kollektiva försvar. Förvarsberedningen understryker att krigsduglighet bör vara det centrala för att bedöma, utvärdera och följa upp krigsorganisationens och de enskilda krigsförbandens status. I samband med kontrollstationen 2023 framhöll Förvarsberedningen att begränsningar i industrins leveransförmåga var en risk för tillgång till materiel och förnödenheter under den dåvarande försvarsbeslutsperioden och bedömdes fortsätta att vara en risk även under den kommande perioden. Dessa risker fortsätter att vara aktuella och behovet av en snabb ökning i materiel- och förnödenhetsanskaffning ställer höga krav på industrins produktions- och leveransförmåga.

Omvärldsutvecklingen påverkar tydligt förutsättningarna på världsmarknaden för försvarsmateriel eftersom många länder har ökat sin anskaffning samtidigt. Det får konsekvenser för såväl Förvarsmaktens planering som kostnaden för materielen. Åtgärder

för att möjliggöra leveranser av ny materiel respektive öka tillgängligheten av befintlig materiel – genom exempelvis utökningar av verkstads- och varvskapacitet och utökade lagernivåer av reservmateriel – fortsätter att vara lika aktuella och angelägna i dag som när Förvarsberedningen lyfte behoven i rapporten *Kontrollstation 2023*.

Den påbörjade upprustningen och vårt stöd med försvarsmateriel till Ukraina förutsätter en stark försvarsindustri. Genom investeringar i forskning, utveckling och avancerad produktion bidrar försvarsindustrin inte bara till Sveriges försvar utan även till vår ställning som högteknologisk industrination. Detta gör Sverige attraktivt som samarbetspartner och bidrar till att stärka våra säkerhetspolitiska relationer inom EU och Nato samt med andra länder. Sveriges förmåga att vara en attraktiv partner i samarbeten om försvarsteknik och försvarsmateriel beror därför i hög grad på närvaron av en inhemsk kvalificerad försvarsindustri.

Under kalla kriget grundlades den svenska försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll. Som en av de mest forsknings- och innovationsintensiva industrierna i världen utgjorde svensk försvarsindustri en central del i Sveriges säkerhetspolitiska kontakter med omvärlden. Försvarsindustrisamarbetet med utlandet är i dag ännu mer omfattande. Svenska myndigheter och företag deltar kontinuerligt i en rad multilaterala forum och bilaterala samarbeten. Inom Nato och EU har Sverige en stark roll tack vare att Sverige tillhör den grupp europeiska länder som kan utveckla och producera avancerad försvarsmateriel.

I de bilaterala relationerna med våra viktigaste säkerhetspolitiska samarbetspartner är försvarsmaterielinitiativ en viktig beståndsdel, utan vilken Sveriges ställning skulle vara svagare. Det säkerhetspolitiska värdet av försvarsindustrin för Sveriges säkerhetspolitiska ställning i världen är därför betydande och har ytterligare förstärkts efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.

Utredningen Försvarsexportinitiativ – för gemensam säkerhet (SOU 2026:16) bedömer att svensk försvarsindustri är en strategisk resurs såväl för Sverige som våra allierade och partner, och att försvarsexporten är avgörande för den svenska försvarsindustrin. Förvarsberedningen delar den bedömningen och betonar den betydelsefulla och strategiska resurs försvarsindustrin utgör för Sverige.

Under 2025 utgjorde exporten 54 procent (28 miljarder kronor) av de samlade intäkterna från försvarsmateriel i Sverige (52 miljarder kronor). Ökade försvarsansträngningar inom Nato och EU ökar vikten av att svensk industri kan bidra till att stärka avskräckning och försvarsförmåga. Beredningen understryker försvarsindustrins och exportens strategiska betydelse, och anser att exportverksamheten ska vara till nytta för Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Exportverksamheten ska bidra till samhällsekonomisk nytta och bör bidra till kostnadsdelning i den nationella materielförsörjningen. Det är viktigt att statens exportansträngningar bedrivs strategiskt med tydligare styrning och förstärkta resurser. Utöver de säkerhetspolitiska dimensionerna kan Försvarsberedningen konstatera att försvarsmarknaden i Sverige har särskilda grundförutsättningar. Materielförsörjningsutredningen beskrev dessa i sitt betänkande *Materielförsörjningsstrategi - För vår gemensamma säkerhet* (SOU 2022:24). Utredningen bedömde att försvarsprodukternas karaktär, kopplingen till nationell säkerhet och det faktum att stater är slutkunder är tre grundläggande orsaker till de särskilda förutsättningarna på försvarsmarknaden. Utredningen framhöll bland annat att komplexa försvarsprodukter vanligen kräver stora investeringar, har långa livscykler och vanligtvis inte kan ersättas enkelt, billigt eller snabbt. Ur ett statligt perspektiv bedömde utredningen att ett långsiktigt beroende till huvudleverantören och till dennes underleverantörer uppstår eftersom dessa ofta är nödvändiga för att produkten ska kunna vidmakthållas och modifieras över livscykeln. Utredningen liknade huvudleverantörens ställning vid ett tidsbegränsat monopol och konstaterade att beroenden till leverantörer uppstår oavsett om produkter utvecklas nationellt eller importeras.

Utredningen betonade vidare att materielförsörjningen måste fungera i kris och krig och konstaterade att behovet av materiel och tjänster då ökar. Samtidigt kan försörjningen försvåras av exempelvis störda eller avbrutna logistikflöden, exportrestriktioner eller att leverantörer av andra skäl inte kan upprätthålla sin verksamhet. Att säkerställa ett utbud som möjliggör en försörjning trots yttre störning och påverkan, bedömdes därför vara ett grundläggande behov för det militära försvaret. På försvarsmarknaden bedömde utredningen att risken i vissa projekt är så stor att leverantörer inte har förutsättningar att bära den i sin helhet. I dessa fall kan staten i

stället behöva bära en del av den risk som leverantören egentligen har bäst förutsättningar att påverka. Utredningen konstaterade att detta är ovanligt på civila marknader, även om det förekommer vid till exempel offentligt finansierade infrastrukturinvesteringar.

Försvarsberedningen delar utredningens bild av att försvarsmarknaden har särskilda grundförutsättningar med egenskaper som gör att den särskiljer sig från många, men inte alla, civila marknader. Producenterna är få, i vissa fall singulära, och kunderna är stater där efterfrågan är beroende av politiska beslut. Att försvarsmarknaden inte enbart styrs av marknadsmässiga överväganden ställer i sin tur höga krav på grundliga överväganden för stater när det gäller att ta fram balanserade förslag till åtgärder som gynnar en kostnadseffektiv och snabb materielförsörjning.

När det gäller materielförsörjningen beställde FMV försvarsmateriel till Försvarsmakten för över 90 miljarder under 2025. För de tre senaste tre åren uppgår beställningarna till över 210 miljarder och FMV hade vid ingången av 2026 ett totalt leveransåtagande om cirka 450 miljarder. Den materiel som levereras i dag är till stora delar beställt för flera år sedan, dvs. innan Rysslands invasion av Ukraina. FMV anskaffar cirka 80 procent av anskaffningsvärdet genom direktupphandling och andelen kontrakt som konkurrensutsätts utgör cirka 60 procent. Av värdet som FMV beställer för kommer drygt 60 procent från leverantörer i Sverige, knappt 30 procent från leverantörer i Europa och cirka 10 procent från leverantörer utanför Europa, till största delen från USA. Utöver detta inkluderar underleverantörsleden också omfattande utländska beroenden.

### **6.1.2 Produktionskapacitet**

Krigen i Ukraina och andra delar av världen visar på behovet av att stärka beredskapen för en konflikt i stor skala. I dessa krig är åtgången av ammunition och materiel mycket omfattande och innovationstakten hög. Lärdomarna är att en stark, konkurrenskraftig och innovativ försvarsindustri med hög produktionskapacitet är central för att kunna möta en kvantitativt överlägsen fiende.

Att inför och under pågående krig kunna utveckla, tillverka, vidmakthålla och anpassa försvarsmateriel i stora volymer och med

ny teknik är grundläggande för försvarets förmåga. Från budgetering och beslut till leverans och förbandssättning av försvarsmateriel går det ofta fem till tio år, och för komplexa materielsystem kan tidsåtgången vara ännu längre.

Förutsättningarna för materielförsörjningen har förändrats väsentligt under den senaste tioårsperioden, bland annat när det gäller politisk inriktning, ekonomiska ramar, beslutsgång och marknadens konkurrenssituation. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har den globala efterfrågan på försvarsmateriel ökat kraftigt, vilket ytterligare påverkar tillgång, leveranstider och kostnader, och leder till problem med att åstadkomma en snabb och effektiv materielförsörjning. Säkerhetsläget ställer krav på en snabb upprustning och prioriteringarna behöver reflektera brådskan i upprustningen vad gäller materielförsörjningen.

I *Försvarsindustristrategin* (skr. 2024/25:193) framhåller regeringen att beställningsmönstren nu förändras inom försvarsområdet efter att försvarsindustrin i Europa under årtionden anpassat sig till små beställningar och korta produktionsserier. Försvarsindustrin har därmed präglats av småskalighet och låg leveransförmåga. Regeringen bedömer att bland annat långsiktiga kontrakt för produktionskapacitetsökningar möjliggör investeringar för att lösa flaskhalsar. Försvarsberedningen delar den bedömningen.

I *Försvarsindustristrategin* konstaterar regeringen även att den svenska försvarsindustrin är konkurrenskraftig och högteknologisk, men för att kunna möta dagens och morgondagens krig och konflikter behöver dess innovationsförmåga stärkas, produktionskapacitet öka och samarbetet mellan staten och näringslivet fördjupas. Försvarsberedningen ser dessa principiella utgångspunkter som viktiga för arbetet med att undanröja flera viktiga hinder när det gäller möjligheterna att skyndsamt rusta upp krigsorganisationen. Försvarsberedningen vill därför se att regeringen tar fram mål och resultatindikatorer för att kunna redovisa hur produktionskapaciteten har ökat sedan den fullskaliga invasionen i Ukraina och vilka resultat arbetet inom området fortsätter.

Även Försvarets materielverk (FMV) framhåller att den inhemska försvarsindustriella produktionskapaciteten är för låg. I myndighetens budgetunderlag för 2027–2029 framkommer att det

finns ett behov att säkerställa ytterligare produktionskapacitet för att möta de ökande behoven. Investeringar bedöms vara nödvändiga för att möta en ökad efterfrågan. Försvarsindustrin har hittills mött de senaste årens kraftigt ökade efterfrågan främst genom intensifierad användning av befintliga produktionsanläggningar, till exempel genom fler skift och utökad personalstyrka. I vissa fall har även produktionsanläggningar utökat sin kapacitet genom tillbyggnad.

För att genomföra nästa fas av efterfrågeökningen krävs i många fall ytterligare investeringar i nya produktionsanläggningar. En begränsning i detta sammanhang är att förutsättningarna för försvarsindustrin betraktats som oförutsägbara och känsliga för förändrade politiska prioriteringar. Samtidigt konstaterar FMV att försvarsföretagen anser att marknads- och affärsriskerna inom vissa segment för försvarsmateriel är för stora för att det ska vara företagsekonomiskt motiverat att bygga ut produktionskapaciteten till de nivåer som är önskvärda ur ett leverans- och försörjningssäkerhetsperspektiv. Kartläggningar visar dessutom på en splittrad finansmarknad med vissa aktörer som helt utesluter investeringar i försvarsindustrin och andra som sedan en tid är mer tillåtande, vilket successivt har förbättrats över tid. FMV framhåller att försvarsindustrin till del är kapitalkrävande, långsiktig och komplex, med osäkra kassaflöden och långa återbetalningstider med avskrivningstider på upp till 20 år. Detta sammantaget kan medföra affärsmässiga begränsningar i att bygga ut ny kapacitet för försvarsföretag.

I regeringens försvarsindustristrategi konstateras att statliga investeringar i produktionsförmåga kan användas som strategiskt verktyg för att öka produktionskapaciteten när statens behov av försörjningssäkerhet inte möts av marknaden utan en anpassad riskfördelning mellan stat och försvarsföretag. Ett sådant område är exempelvis ammunition eftersom en produktionsanläggning skulle behöva dimensioneras mot att uthålligt kunna leverera mot det mycket omfattande krigstida behovet i stället för de små fredstida behoven. Åtgärder kan därför vara motiverade inom områden där produktionskapaciteten är av särskild betydelse för försvarets materielförsörjning.

Försvarsberedningen betonar att det är avgörande för upprustningen, liksom för uthålligheten i krig, att produktions-

kapaciteten för ammunition och viss central krigsmateriel säkras. Ett sätt att bidra till att produktionskapaciteten byggs ut är genom att skapa möjligheter att lägga än längre beställningar på försvarsmateriel. Om behovet av längre åtaganden inom vissa områden kan mötas med längre beställningsbemyndigandena inom utgiftsområde 6 skulle detta kunna bidra till att skapa incitament för berörda företag att bygga ut produktionskapaciteten.

Budgetlagens bestämmelser om beställningsbemyndiganden syftar till att säkerställa att regeringen och dess myndigheter uppfyller regeringsformens krav på riksdagens medgivande innan regeringen ikläder staten ekonomiska åtaganden som kräver framtida anslag. Genom att lämna ett beställningsbemyndigande åtar sig riksdagen att anvisa medel för de betalningar som måste göras då åtagandena infrias i framtiden.

Finansutskottet har anfört att enskilda bemyndiganden bör vara tidsbestämda, det vill säga att det bör anges under hur lång tid det kommer att finnas behov av framtida anslag för att finansiera de ekonomiska åtaganden som görs med stöd av bemyndigandet (bet. 2005/06:FiU1).

Även om vissa ekonomiska åtaganden har ett långt tidsperspektiv anförde regeringen i propositionen *En reformerad budgetlag* (prop. 2010/11:40) att det var möjligt att ange en tidsbegränsning. Regeringen anförde att försvarsmaterielbeställningar under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap kunde ha planeringshorisonter som sträckte sig uppåt 30 år och att vissa av Vägverkets respektive Banverkets infrastrukturinvesteringar sträckte sig 10–12 år framåt i tiden. Om de årliga utgifterna inte beräknas bedömde regeringen att det finns en risk att bemyndigandet blir utgiftsdrivande på ett icke önskvärt sätt, särskilt om bemyndigandet är stort i förhållande till anslaget. Samtidigt konstaterade regeringen att det kan vara svårt att med precision ange årliga beloppsgränser för de utgifter som en beställning medför. Beställningen kan innehålla osäkerheter om valutakurser och om leveranstidpunkter som gör det svårt att ange utgiftsnivåerna för enskilda år och därmed bedömdes det vara en för hård restriktion att binda dem med riksdagen. Svårigheterna bedömdes öka med det antal år som beställningen omfattar.

Försvarsberedningen bedömer att de omständigheter och bedömningar som gjordes i samband med beslutet om en reformerad budgetlag alltså kvarstår i detta avseende.

När det gäller beställningsbemyndiganden kan Försvarsberedningen konstatera att regeringen föreslog ett bemyndigande för att under 2026 för anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur kunna ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på cirka 165 miljarder kronor 2027–2050. I budgetpropositionen för 2026 motiverade regeringen detta med att den verksamhet som Trafikverket bedriver förutsätter att myndigheten ingår avtal med externa parter om ekonomiska åtaganden för flera år framåt i tiden (prop. 2025/26:1 utg.omr. 22, avsnitt 3.5.1.).

För utgiftsområde 6 beslutade riksdagen om beställningsbemyndiganden för att regeringen under 2026 skulle kunna ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst ca 341 miljarder kronor för perioden 2027–2035 (prop. 2025/26:1, utg.omr. 6, bet. 2025/26:FöU1, rskr. 2025/26:111). Beställningsbemyndiganden för försvaret är alltså 15 år kortare än de som gäller för transportinfrastruktur i dag. Skulle den planeringshorisont gälla för försvarsområdet som angavs i propositionen *En reformerad budgetlag* (prop. 2010/11:40) skulle beställningsbemyndiganden för utgiftsområde 6 kunna sträcka sig fram till 2056.

Försvarsberedningen ser det som nödvändigt att beakta behovet av att hålla ett högt tempo i tillväxten av det militära försvaret även när beslut ska fattas om beställningsbemyndiganden, precis som regeringen avser göra när det gäller anslagskrediter och anslagssparande. Det är viktigt att regeringen hittar ett sätt att möta behoven hos försvarsmyndigheter som behöver ingå avtal med externa parter om ekonomiska åtaganden för allt fler år framåt i tiden.

Försvarsberedningen anser att det 30-åriga perspektiv som ligger till grund för budgetlagen alltså kan ses som relevant. Beredningen anser därför att beställningsbemyndiganden för en period fram till exempelvis 2050 bör prövas för försvarsmateriel där behoven finns eftersom infrastrukturområdet och försvarsområdet fortsätter att ha likartade planeringshorisonter och förfarandet bedöms ligga väl i linje med budgetlagens principer.

Samtidigt vill Försvarsberedningen både betona vikten av att viss flexibilitet måste bibehållas och att andelen in-tecknade medel därför bör minska successivt med det antal år som bemyndigandet omfattar och att omsättningsbehovet av effektbestämmande materiel är omfattande under 2030-talet. Således kommer ett omfattande omsättningsbehov av äldre materiel och ökade behov som en följd av Natos förmågemål att medföra avvägningsproblem som bör hanteras samlat när bedömningar ska göras av det framtida ekonomiska utrymmet.

Efterfrågeökning som kräver investeringar i nya produktionsanläggningar kan behöva mötas med fler verktyg än långa avtal. Bland annat bedömer Försvarsberedningen att det finns skäl att se över möjligheterna att ställa ut garantier eller ge lån till svenska säkerhets- och försvarsföretag vars produktionskapacitet bedöms vara av särskild betydelse för att uthålligt materielförsörja krigsorganisationen i krig.

Riksgälden har möjlighet att ställa ut garantier och ge lån till statlig och privat verksamhet efter beslut från riksdag och regering. Detta sker mot en avgift som speglar den finansiella risken och den administrativa kostnaden för garantin eller lånet. Att gå i borgen för någon annans lån är den vanligaste garantiformen som Riksgälden utfärdar.

När det gäller investeringar i nya produktionsanläggningar vill Försvarsberedningen understryka vikten av att risktagande rimligtvis bör delas mellan staten och industrin. Därför bör lån vara förbehållna verksamheter som bedöms som särskilt viktiga bland annat när det gäller svensk förmåga till försörjningsberedskap och en garanti bör inte täcka hela beloppet. Syftet är ytterst att säkerställa att en produktionskapacitet som skapar förutsättningar för uthållig materielförsörjning av exempelvis ammunition i krig.

Försvarsberedningen kan konstatera att regeringen i oktober 2025 gav FMV i uppdrag att lämna förslag på hur samarbetet mellan Sverige och Ukraina kan utvecklas i syfte att stärka svensk och ukrainsk försvarsindustri och bidra till en ökning av ländernas operativa förmågor.

I syfte att öka produktionen av försvarsmateriel inom vissa prioriterade förmågeområden fattade regeringen därefter beslut om en ny förordning om särskilda exportkreditgarantier för försvarsexport till den ukrainska staten. På liknande sätt som Sverige

vidtar dessa extraordinära åtgärder för att Ukraina ska kunna materielförsörja sin krigsorganisation anser Försvarsberedningen att det finns skäl att vidta extraordinära åtgärder som att lämna statliga lånegarantier eller att bevilja lån, där så krävs för en ökad produktionskapacitet som syftar till att materielförsörja den svenska krigsorganisationen.

Exempelvis konstaterade regeringen att det är angeläget att Sverige har en tillverkningsberedskap för att säkerställa tillgången till särskilt kritiska läkemedel under fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Mot den bakgrunden föreslog regeringen att Apotek Produktion & Laboratorier AB (APL) skulle få möjlighet att förvärva en verksamhet som tillverkar vissa sådana läkemedel.

I propositionen med extra ändringsbudget för 2025 föreslogs att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om kapitaltillskott om 700 miljoner kronor för ändamålet vilket riksdagen biföll (prop. 2024/25:185, bet. 2024/25:FiU33, rskr. 2024/25:282). Att förvärva en verksamhet som tillverkar dessa läkemedel bidrar till att stärka det civila försvaret. Försvarsberedningen anser att motsvarande åtgärder för att säkerställa viss tillverkningsberedskap för det militära försvaret också behöver övervägas.

Försvarsberedningen kan konstatera att den så kallade *Defence Production Act* ger den amerikanska staten vissa extraordinära möjligheter gentemot försvarsindustrin för att säkerställa materielförsörjningen och utöka produktionskapacitet. Försvarsberedningen lägger stor vikt vid att nödvändiga förutsättningar att säkerställa materielförsörjningen och utöka produktionskapacitet finns vid svensk försvarsindustri.

I krig eller vid krigsfara eller vid utomordentliga händelser på grund av krig, där det uppstår en brist på egendom av vikt för totalförsvaret, finns det också vissa möjligheter för regeringen att besluta om förfogande över bland annat gruvor, industrianläggningar eller andra anläggningar, och ålägga verksamhetsutövare att medverka till framställning av egendom för statens räkning. Försvarets materielverks roll är härvidlag viktig som patentorgan för de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet och för att tillvarata statens intressen när det gäller immaterialrättsliga frågor inom området.

Samtidigt bedömer Förvarsberedningen att åtgärder krävs för att undanröja de hinder som finns i dag mot effektiv fredstida tillväxt inom området.

FMV har beskrivit villkor för tillväxtbaserad styrning i myndighetens budgetunderlag för 2027–2029. Om nödvändiga bemyndigandena för materielbesluten kommer sent kan det medföra hinder för att starta produktion. Det i sin tur riskerar att fördröja anskaffning och därmed leverans till Förvarsmakten. Problemet har enligt FMV ökat och riskerar att bli än större när industrins produktionskapacitet inte kan möta efterfrågan på marknaden.

FMV understryker att en eventuell ökad flexibilitet behöver balanseras med krav på uppföljning som gör det möjligt för FMV att visa fortsatt god hushållning med statens resurser, och bibehålla förtroendet för verksamheten. Uppföljningen ska visa både att FMV levererar i enlighet med investeringsplanen och bidrar till uppbyggnad av försvarsförmåga. Förvarsberedningen delar den bedömningen.

Inom ramen för FMV:s förebyggande arbete mot korruption och oegentligheter har myndigheten identifierat särskilt relevanta riskområden och risker för korruption. Dessa risker utgör grunden för FMV:s fortsatta åtgärdsarbete. Med hänsyn till osäkerheter i omvärldsläget, ökade försvarsanslag, krav på snabba materielleveranser till Förvarsmakten och stöd till Ukraina, samt FMV:s personella tillväxt de senaste åren, föreligger risk för korruption och oegentligheter kopplat till myndighetens verksamhet. Det är därför viktigt att fortsätta arbeta förebyggande mot korruption och oegentligheter.

I försvarspropositionen konstaterade regeringen att möjligheterna att hålla ett högre tempo i tillväxten och att nå riksdagens och regeringens mål för verksamheten kan öka om myndigheterna ges större finansiell flexibilitet under försvarsbeslutsperioden. Exempelvis bedömde regeringen att en konsekvent tillämpning av högre anslagskredit och anslagssparande underlättar hanteringen vid förseningar i leveranser från industrin och utfall inom komplexa materielsystem (prop. 2024/25:34, s. 167).

Om leveransosäkerhet och behov av omplanering drabbar fler typer av anskaffningar än de som avser komplexa materielsystem menar Förvarsberedningen att det finns skäl att tillämpa högre

anslagskredit och anslagssparande för att underlätta hanteringen även vid dessa förseningar.

Försvarsberedningen lägger stor vikt vid att kunna följa upp arbetet inom detta område och anser att regeringen bör redovisa vilka statliga åtgärder som vidtagits inom området för att öka produktionskapaciteten och skapa nödvändig leverans- och försörjningstrygghet. Beredningen bedömer att det lämpligen kan ske inom ramen för den årliga redovisningen till riksdagen av genomförandet av försvarsindustristrategin.

### **6.1.3 Flexibilitet och stärkt uppföljning**

Dagens modell med utvärdering, anskaffning, driftsättning, vidmakthållande och avveckling är fortsatt relevant för flertalet materielsystem. Modellen kräver en tydlig koppling till krigsförbandsutvecklingen och de behov denna genererar. Dagens modell omhändertar däremot inte de utvecklings- och uppgraderingskrav som omvärlden ställer på förbrukningsmateriel med högt teknikinnehåll. Sådan materiel är särskilt komplex eftersom den begränsade operativa livslängden gör att lagerhållning av större kvantiteter inte är relevant, samtidigt som den höga förbrukningen i ett konfliktscenario ändå förutsätter en hög produktionskapacitet. Exempel på sådan materiel är olika former av obemannade system som ska verka i elektromagnetiskt störd miljö.

Köp av tjänster kan i dessa fall vara mer ändamålsenligt och flexibelt än köp av produkter. Köp av tjänster är en annan affärsmodell än traditionell materielanskaffning och kan förutsätta anpassningar i regeringens styrnings- och uppföljningsmodell för materielförsörjningen, men även av resultatredovisningen gentemot riksdagen. Försvarsberedningen anser att det är nödvändigt att regeringen ser över hur den ökande andel av tjänster påverkar styrningen och uppföljningen inom materielförsörjningsområdet och gör nödvändiga anpassningar.

Vilka åtgärder som kan bli nödvändiga för att möta detta behov av flexibilitet bör ses över. I fråga om upphandling ser Försvarsberedningen även ett bredare behov av att se över möjligheterna att i högre grad använda upphandling som ett strategiskt verktyg för försörjningsberedskapen.

Regeringen bör ge en tydlig inriktning inom detta område för att säkerställa att offentliga upphandlingar bidrar till att stärka den svenska försörjningsberedskapen inom hela totalförsvaret. Om försörjningsberedskap och totalförsvarsperspektiv beaktas i högre grad inom ordinarie upphandlingslagstiftning bedömer beredningen att marknadsrollen för företag som bedriver samhällsviktig verksamhet och som deltar i offentliga upphandlingar blir tydligare.

En av de åtgärder som regeringen har vidtagit i syfte att åstadkomma ökad flexibilitet inom det militära försvaret är de så kallade läglighetsköpen. I april 2025 konstaterade regeringen att det ändrade omvärldsläget medför att det med kort varsel kan uppstå möjligheter till anskaffning av materiel och anläggningar som inte planerats och behov av att genomföra beställningar tidigare än vad som anges i den investeringsplan som riksdagen har godkänt som riktlinje för anskaffning av försvarsmateriel för 2025–2036 (prop. 2024/25:1, utg.omr. 6, bet. 2024/25:FöU1, rskr. 2024/25:79). För att möjliggöra snabba beslut om materielanskaffning när ett läge uppstår lämnade regeringen ett förslag om så kallade läglighetsköp (prop. 2024/25:99). Läglighetsköpen avser perioden 2026–2028.

Försvarsberedningen kan konstatera att riksdagen fattar riktlinjebeslut för materielinvesteringarna och hur de fördelar sig på försvarsgrenar eller motsvarande objektsgrupper. I samband med beredningen av budgetpropositionen för 2026 framhöll försvarsutskottet att avvikelserna från budgeterade nivåer var kraftiga för vissa objektsgrupper, exempelvis motsvarar utfallet för flygstridskrafter 126 procent av den beslutade inriktningen och för logistikfunktionerna motsvarar det endast 67 procent.

Försvarsutskottet såg ett behov av att få regeringens bedömning av de operativa konsekvenserna av större avvikelser. Genom en sådan redovisning skulle det gå att följa arbetet med att åstadkomma en balans mellan stridskrafterna och mellan verkans- och stödförband (bet. 2025/26:FöU1).

När det gäller läglighetsköpen är det viktigt att såväl styrning som uppföljning fokuserar på hur de stärker den operativa förmågan och om köpen har förstärkt eller jämnat ut brister i fördelningen mellan olika objektsgrupperna i investeringsplanen. I ett läge där investeringsplanerna påverkas av såväl stödet till Ukraina som av tidigarelagda anskaffningar genom särskilda satsningar eller läglighetsköp är det viktigare än någonsin att säkerställa att

investeringsplanerna revideras på ett sådant sätt att de blir relevanta både vad avser inriktningen av verksamheten och resultatredovisningen till riksdagen.

Rörande ekonomisk uppföljning kan konstateras att även FMV:s förmåga att leverera till Försvarmakten måste öka högst väsentligt för att bidra till krigsorganisationens tillväxt. FMV:s leveransindex för 2025 är 53, som baseras på leveranser från försvarsindustrin och anger hur stor andel av värdet för de planerade leveranserna som faktiskt levererats till Försvarmakten. Leveransindex är lägre än resultatet för 2024 och 2023. Samtidigt levererade FMV försvarsmateriel med ett värde på över 18 miljarder till Försvarmakten under 2025, vilket är högre värde än tidigare år, men lägre än vad som var planerat enligt leveransplanen. FMV:s leveransindex, indikerar att materielförsörjningen av krigsförbanden inte håller det höga tempo som riksdagens och regeringens beslut om uppbyggnad av försvaret kräver.

Myndighetens leveransindex inom flyg- och rymdmateriel för anslagspost 1:3.1 ligger oförändrat på 62. Inom armémateriel har leveransindex minskat från 77 till 36 och inom materielområdet ledningssystem minskade det från 62 till 12 i en jämförelse mellan 2024 och 2025. Inom marinmateriel har myndighetens leveransindex i stället ökat från 69 till 76. Försvarsberedningen vill understryka vikten av att leveransförmågan från försvarsindustrin ökar och att leveranser följer ingångna avtal avseende tid, förmåga och ekonomi. Problematiken med leveransförseningar och de risker som detta medför bedöms öka med hänsyn till FMV:s omfattande leveransåtagande. Kvalitetsbrister och brist på kompetens vid försvarsindustrin måste åtgärdas av leverantörerna, och leverantörsbasen behöver breddas av FMV för att minska risken för leveransstörningar.

Försvarsberedningen anser att så omfattande leveransavvikelser från ingångna avtal inte kan anses vara acceptabla. I sin årsredovisning för 2025 skriver FMV att myndigheten kommer att se över möjligheten att öka incitamenten för industrin att leverera i tid. Försvarsberedningen bedömer att det kan finnas skäl att se över om mer omfattande avtalsbrott bör få negativa konsekvenser för försvarsindustrin och att även ge FMV i uppdrag att förbättra sina prognosverktyg. Parallellt med att leveranser säkerställs behöver kontroll finnas över kostnads- och styckprisutvecklingen enligt

Försvarsberedning. Stora beställningsvolymerna ska medföra gynnsamma avtal för svenska myndigheter.

Sammantaget kan Försvarsberedningen konstatera att uppföljningen av anslagsförbrukning inom området bör förbättras. Samtidigt konstaterar beredningen att möjligheterna att följa upp de operativa konsekvenserna bör förbättras och kopplas till krigsorganisationen i syfte att skapa förutsättningar för att styra och följa upp den militära förmågan och krigsdugligheten. Tyngdpunkten i dag ligger på att följa upp den finansiella styrningen och behöver rimligen kompletteras med ett ökat fokus på verksamhetsuppföljning.

I Försvarsberedningens rapport *Stärkt försvarsförmåga* redogjordes för att prioriteringar inom den beslutade ekonomiska ramen begränsat utvecklingen av vissa arméförband. Försvarsberedningen konstaterade 2024 att prioriteringar inom ramen, tillsammans med ett sämre materiellt startläge än förväntat, har inneburit att tillväxten för armén har gått långsammare än planerat och i delar förskjutits bortom 2030.

Försvarsberedningen bedömer att åtgärder som möjliggör en snabb förmågeökning behöver prioriteras och det bör vara tydligt hur dessa får genomslag i riktlinjebesluten för materielinvesteringar. För att läglighetsköpen fullt ut ska tjäna sitt syfte att med kort varsel ta till vara de möjligheter till anskaffning som kan uppstå och svara mot krigsorganisationens behov bedömer Försvarsberedningen att flexibiliteten bör öka och ledtiderna bör minska samtidigt som resultatredovisningen förbättras. Möjligheterna att kunna använda läglighetsmedel även till att finansiera åtgärder med avsikt att bibehålla materielens tekniska förmåga och prestanda samt åtgärder för att upprätthålla minsta bestånd av beredskapsvaror i lager bör tas tillvara.

Att delegera beslutsfattande till den mest ändamålsenliga nivån och att stärka uppföljningen är en grundläggande princip som kom till uttryck i försvarspropositionen. Beredningen anser därför att regeringens medgivande för läglighetsköp endast ska krävas för investeringar som medför ekonomiska åtaganden över den nivå som gäller för anskaffning i övrigt. Läglighetsköp som enligt dessa principer svarar mot behov av att genomföra beställningar tidigare än vad som anges i den investeringsplan som riksdagen har godkänt som riktlinje för anskaffning av försvarsmateriel för 2025–2036 bör

enligt Förvarsberedningens bedömning fortsätta gälla till 2030. Förvarsberedningen anser att läglighetsköpen bör prioriteras utifrån strategiska operativa behov av tidiga förstärkningar och de krav på ökad uthållighet för krigsorganisationen som ligger i linje med Natos förmågemål.

Förvarsberedningen kan konstatera att försvarsföretagen bidrar med kritisk kompetens och produktionskapacitet och att de utgör en viktig förutsättning för försörjningstrygghet inom materielområdet.

#### **6.1.4 Förenklade regler och tillståndprocesser**

Några åtgärder som kan vara viktiga för att minska riskerna för att industrins produktionskapacitet inte kan möta efterfrågan på marknaden är regelförenklningar och snabba tillståndprocesser. Dessa kan skapa bättre förutsättningar för en snabb ökning av försvarsmaterielproduktion.

Tillståndprocesser, såsom bygglov och miljötillstånd, tillsammans med de krav som följer av säkerhetsskyddslagens tillämpning, kan vara komplexa och ta lång tid. Det kan vara särskilt problematiskt för små och medelstora bolag.

I februari 2025 presenterade EU-kommissionen sitt meddelande med en vision för en genomförande- och förenklingsagenda med syfte att få till stånd snabba och synliga förbättringar för människor och företag. Kommissionen aviserade bland annat en serie lagstiftningspaket, så kallade omnibuspaket, med förslag till regelförenklningar på olika EU-rättsliga områden, framför allt inom försvarsområdet.

För att uppnå ett snabbare och mer fullständigt införlivande av EU-lagstiftning i nationell rätt i medlemsstaterna kommer kommissionen att ta fram bland annat genomförandestrategier och färdplaner. Omnibuspaket V om försvarsberedskap kan bland annat komma att innebära att en bestämmelse om villkorat tyst godkännande införs om tillståndssökande inte fått svar inom 60 alternativt 150 dagar för mer komplexa tillstånd. Om förslaget med tidsgränser för tillståndsansökningar genomförs kommer det innebära en förändring där processen förkortas högst väsentligt för de svenska försvarsföretagen.

Försvarsberedningen konstaterar att lagstiftningspaketen kan komma att ha stor påverkan på hur tillståndprocesserna genomförs i Sverige och vill understryka vikten av att regeringen i relevanta delar förbereder en anpassning av dessa regelförenklingar i svensk lagstiftning.

Försvarsberedningen vill betona betydelsen av att materielförsörjningen samordnas med övriga faktorer för krigsorganisationens utveckling. Arbetet med att förbättra de gemensamma planeringsförutsättningarna ytterligare genom tolvåriga investeringsplaner som så långt det är möjligt samordnar leveranser av materiel och infrastrukturprojekt samt personalförsörjning i syfte att ge en balanserad förmågetillväxt mellan de olika resurserna och mellan stöd- och verkansfunktioner bör fortsätta. Försvarsberedningen lägger stor vikt vid att de årliga resultatredovisningarna från myndigheterna tydliggör hur arbetet går med att materielsätta den av riksdagen beslutade krigsorganisationen.

Försvarsberedningen vill därutöver understryka vikten av att konsekvenserna för näringslivet och försvarsindustrin belyses och beaktas när det gäller tillståndprocesser, säkerhetsskydd med mera. Åtgärder som förkortar processerna och förenklar reglerna är angelägna både för att möta företagets behov av till exempel utökad provverksamhet, bygglov för utökad infrastruktur och för att säkerhetsskyddet ska vara robust utan att försvåra den fortsatta tillväxten. Det senare bör särskilt analyseras av utredningen av ny ordning för personalsäkerhet (dir. 2025:105). I efterföljande avsnitt om infrastruktur och säkerhetsskydd beskrivs dessa frågor ytterligare.

## **6.2      Infrastruktur**

### **6.2.1    Utbyggnaden av grundorganisationen som ett exempel på långa ledtider**

Försvarsberedningen anser att förkortade ledtider för att etablera den infrastruktur som Försvarsmakten behöver är mycket högt prioriterat. Att bygga ny infrastruktur som byggnader, övnings- och

skjutfält med mera tar tid. Försvarsberedningen framhöll därför i rapporten *Stärkt försvarsförmåga* vikten av att Försvarsmakten involverar Fortifikationsverket i planeringsarbetet och att beställningar läggs så tidigt som möjligt. Beredningen lade även stor vikt vid att Försvarsmakten koordinerar planering av materielanskaffning och personalförändringar med infrastrukturbehov så att kravställningar på infrastrukturen är beaktade från början.

Det kan dock konstateras att utvecklingen av infrastrukturen för genomförandet av såväl försvarsbeslutet 2020 som fortsatt tillväxt fortsätter att vara förknippad med betydande risker och problem.

När det gäller den utökning av grundorganisationen som Försvarsberedningen förordat kom den att ligga till grund för försvarsbeslutet 2020. Riksdagen bemyndigade därför regeringen att under perioden 2021–2025 återinrätta Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg, Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala, Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn, Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå, med utbildningsdetachementet i Östersund, som egna organisationsenheter, med inriktningen att Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå återinrättas senast 2022 och når full kapacitet i perioden 2026–2030 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136).

I budgetpropositionen för 2026 konstaterar regeringen att förändrade förutsättningar har påverkat genomförandet av försvarsbeslutet 2020 och att startläget för uppbyggnaden i flera avseenden visat sig vara sämre än vad som tidigare framgätt. Försvarsmaktens förutsättningar att utveckla krigs- och grundorganisationen enligt försvarsbeslutet 2020 har påverkats negativt av de prioriteringar som myndigheten bedömt varit nödvändiga. I budgetunderlaget för 2027 konstaterar Försvarsmakten att infrastrukturåtgärder för grundorganisationens behov kan behöva stå tillbaka för krigsorganisationens behov om prioriteringar krävs.

I Fortifikationsverkets årsredovisning för 2025 beskrivs arbetet med de fyra nya regementsetableringarna. Etableringarna befinner sig i olika skeden av processen. I Kristinehamn har arbetet kommit längst, med en detaljplan som har vunnit laga kraft. Fortifikations-

verket bedömer att byggnationsprocessen kommer att pågå från slutet av 2027 till slutet av 2030 och bland annat omfattar cirka 40 byggnader. Det totala investeringsbeloppet för återetableringen av regementet beräknas till 6,75 miljarder kronor.

Därefter följer Sollefteå och Östersund, som befinner sig i samrådsskede. I Falun återstår större problem att lösa, bland annat kopplade till naturvärden, hydrologi och geoteknik. Gemensamt för de fyra orterna är att merparten av programhandlingsarbetet, som omfattar gestaltning av byggnader och miljöer, blev klart under 2025. Fortifikationsverkets arbete med systemhandlingar (tekniska specifikationer) planeras vara klara till halvårsskiftet 2026.

I Försvarsmaktens årsredovisning för 2025 framkommer de ingångsvärden som myndigheterna har i dag. Myndigheten bedömer att tillträde till nytt regementsområde i Falun kan ske först runt 2035 och därefter, vilket i sin tur medför ökade kvalitativa krav på den temporära infrastrukturen utifrån personalens arbetsmiljö. Försvarsberedningen konstaterar att dessa redovisningar inte ger en fullständig bild av hur arbetet går med att etablera den infrastruktur som krävs för totalförsvaret, vilket även omfattar krigsorganisationens, det civila försvarets och försvarsföretagens behov.

Att Dalregementet (I 13) i Falun bedöms nå sin fulla kapacitet i perioden efter 2035, i stället för 2026–2030, mer än 15 år efter riksdagens beslut, är oacceptabelt. Det visar dock att problemen inom området är omfattande. Försvarsberedningen anser att åtgärder måste vidtas för att förverkliga riksdagens beslut innan 2035. En lägesbeskrivning där det framkommer att det främsta och mest konkreta resultatet inom grundorganisationsutbyggnaden är att en detaljplan vunnit laga kraft sex år efter beslut om etableringen i Kristinehamn ger en nedslående bild över ledtiderna inom infrastrukturuområdet.

Försvarsberedningen vill understryka vikten av att påskynda verkställandet av de beslut som riksdagen har fattat. Försvarsberedningen betonar att redan tidigt, vid val av närmare lokalisering, måste tidsaspekten vara avgörande. Platser som bedöms innebära långdragna processer bör undvikas till förmån för platser som inte i lika stor utsträckning bedöms ha sådan påverkan, även om det innebär vissa kostnadsfördyringar eller andra begränsningar.

## 6.2.2 Principiella utgångspunkter för infrastruktur

Etablering av ny infrastruktur, liksom prövning av miljöfarlig verksamhet, förutsätter omfattande processer. Erfarenhetsmässigt finns det stora och betydande risker för både förseningar och fördyringar med stora infrastrukturprojekt. Dessa består bland annat av långa ledtider för planering, projektering, byggnation och att få tillstånd för bygglov och miljötillstånd, vilket utbyggnaden av grundorganisationen illustrerar.

Tillgång till infrastruktur som exempelvis militära hamnar, flygplatser, skjut- och övningsfält med ändamålsenliga tillståndsvillkor enligt miljöbalken är grundläggande förutsättningar för verksamheten i det militära försvaret och för att allierade ska kunna verka på svenskt territorium. Försvarsberedningen vill betona att en snabbare tillgång till sådan infrastruktur måste säkerställas, för såväl utbildning som provverksamhet. Såväl Försvarsmakten och det militära försvarets tillväxt som försvarsföretagen och de allierades behov behöver beaktas.

Olika former av militär infrastruktur påverkar ofta boende på mindre orter. Det är viktigt att dialog förs med närboende för att öka kunskap, minska friktion och undvika utdragna processer. Såväl nationellt, regionalt som kommunalt är det viktigt att föra dialog och sprida kunskap om behovet av att skyndsamt upprusta totalförsvaret.

Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet har gett en utredare i uppdrag att föreslå ändringar i plan- och byggregelverket som underlättar för utbyggnaden av totalförsvarets militära del (2026:A). Utredarens förslag ska redovisas senast den 28 februari 2027. När det gäller möjligheter att bidra till innovation och förmågeutveckling anser beredningen att översyner av författningar inom området även måste beakta försvarsföretagens viktiga roll inom området, exempelvis för utvecklingen av obemannade farkoster, till sjöss, till land och i luften. Försvarsberedningen ser också ett stort behov av att se över författningar som reglerar och begränsar användningen av obemannade farkoster. I en sådan översyn bör Transportstyrelsen särskilt beakta totalförsvarsbehoven.

En tydligt begränsande faktor för delar av verksamheten är den tid och de resurser som följer av kraven på miljötillstånd. Nu gällande bestämmelser bedöms inte ge förutsättningar att möta de

utökade behoven som följer av de beslut som regering och riksdag har fattat. Försvarsberedningen konstaterar att nuvarande regelverk inte är utformat för möta de behov som följer av en skyndsam upprustning. Långa handläggningstider riskerar att fördröja eller försvåra genomförandet av nödvändiga investeringar, övningar och operativa anpassningar. Bland annat är åtgärder som resulterar i snabbare handläggning av ärendena angelägna och det ställer även krav på kommuner och länsstyrelser. Även regler för fysisk planering och byggande innebär långa ledtider för den infrastruktur som försvaret behöver.

I Försvarsberedningens rapport 2024 *Stärkt försvarsförmåga.- Sverige som allierad* framhölls att styrningen av det militära försvaret bör utvecklas för att förbättra förutsättningarna för en tillväxt i snabbare takt och att resurser omsätts i ökad förmåga. Beredningen bedömde att regler för exempelvis miljöfarlig verksamhet och villkor för nyttjande, plan- och byggregler och regler om säkerhetsskydd behövde ses över så att de inte hindrar en snabb tillväxt av försvarsförmågan och att de åtgärder som vidtas inom området måste följas upp för att säkerställa att de ger önskad effekt.

Dessutom konstaterades att det kan vara nödvändigt att se över regler som skulle kunna begränsa allierade försvarsmakters tillträde till Sveriges territorium och deras förutsättningar att bedriva verksamhet i Sverige. Exempelvis bedömdes inte tillgången till övnings- och skjutfält med nödvändiga miljötillstånd och villkor svara mot behoven. Det konstaterades att det försämrade omvärldsläget krävde betydande förstärkningar av landets försvarsförmåga, bland annat genom ökad övningsverksamhet. Begränsningar i nyttjandet av övnings- och skjutfält eller flygfält kan då innebära hinder för utvecklingen av försvarsförmågan.

I försvarsbeslutspropositionen lade regeringen som grund att upprustningen behöver ske i snabbare takt och att prioritet måste läggas vid att öka takten i krigsförbandsproduktionen ytterligare i syfte att öka förmågan att försvara Sverige och allierade stater mot väpnat angrepp. Regeringen framhöll att detta innebär att stärkandet av den nationella säkerheten ska tillmätas stor betydelse när avvägningar och prioriteringar mellan olika samhällsintressen görs, vilket även gäller den fysiska planeringen. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att åtgärder vidtas snabbt för att undanröja

dessa otydligheter i fråga om prioriteringar mellan olika aktörers intressen.

Försvarsberedningen anser att arbetet med att undanröja hinder för krigsorganisationens tillväxt har tre viktiga dimensioner; materiella, processuella och tidsmässiga.

Materiellt, eller i sak, väcks frågor om i vilken utsträckning det går att fatta beslut om exempelvis miljötillstånd för skjutfält där hänsyn tas till ökade behov som följer av försvarsindustrins provverksamhet eller av samövningar med allierade länder. Försvarsberedningen kan således konstatera att det inte bara är Försvarsmaktens egna behov som ökar med anledning av krigsorganisationens tillväxt och att det samlade behovet måste tillgodoses. Det är dessutom av stor vikt att beakta de behov av infrastruktur som krävs för att förrådshålla materiel och förnödenheter för att snabbt kunna mobilisera hela krigsorganisationen i enlighet med den inriktning som beslutats av riksdag och regering.

Processuellt har Sverige i många avseenden system och rutiner som medger avvägningar och prioriteringar mellan olika samhällsintressen, vilket är viktigt, men där regelförenklingar samtidigt är angelägna. En analys av om nuvarande regelverk medger en effektiv utveckling av totalförsvaret behöver särskilt redovisa hur föreslagna och förändrade processer kan påverka handläggnings- och ledtider eftersom tidsfaktorn är av stor betydelse inom området.

Oavsett om arbetet sker med att förändra något i sak eller med att reformera processer är den tredje dimensionen, tid, avgörande för att förbättra förutsättningarna för en tillväxt i snabbare takt. Försvarsberedningen anser att tidsaspekterna bör vägas in i högre utsträckning när det gäller avvägningar och prioriteringar mellan olika intressen.

Varje enskilt beslut bör rimligen kunna bli mer välgrundat och ha balanserat fler olika intressen mot varandra om processen tar fem år än om den tar ett år. Försvarsberedningen anser att det finns skäl att väga in tidsåtgången i arbetet med krigsorganisationens tillväxt och överväga hur tillräckligt välgrundade beslut kan accepteras om de samtidigt ger betydande tidsvinster. Tidsfaktorn i sig är en viktig dimension som måste beaktas på ett mer systematiskt sätt.

Det EU-rättsliga lagstiftningspaketet med förslag till regelförenklingar, Omnibuspaket V om försvarsberedskap, kan

bland annat komma att innebära att en bestämmelse om villkorat tyst godkännande införs om tillståndssökande inte fått svar inom en viss tidsfrist (60 alternativt 150 dagar för mer komplexa tillstånd). För att förslaget ska kunna genomföras i svensk rätt krävs en utredning och Försvarsberedningen anser att det i sammanhanget även kan vara rimligt att se över den principiella frågan om hur tidsaspekter och tidsfrister även skulle kunna tillämpas inom vissa andra prioriterade områden som bedöms vara avgörande för försvarets tillväxt. Beredningen ser det som angeläget att se över möjligheterna att fortsättningsvis korta ner ledtiderna inom områden som bedöms vara avgörande för totalförsvarets tillväxt genom liknande tidsfrister.

Det kan konstateras att Sverige relativt konsekvent har valt att inte ge försvaret möjligheter till undantag från processuella regler även om exempelvis EU-direktiv som ska genomföras i svensk rätt ger sådana möjligheter. Regeringen har skapat rutiner för att i samband med EU-förhandlingar alltid analysera hur olika förslag förhåller sig till totalförsvarets behov och beredningen ser det som ett viktigt steg i rätt riktning.

Samtidigt bedömer beredningen att det även kan vara rimligt att fortsättningsvis överväga möjligheter att besluta om undantag från vissa processuella regler för delar av totalförsvaret. De EU-direktiv som fram tills i dag har genomförts i svensk rätt har bedömts mot ett helt annat omvärldsläge än dagens. Det förändrade omvärldsläget kan både kräva att den svenska inriktningen i det här avseendet behöver förändras och att det görs en översyn av områden där Sverige inte utnyttjat möjligheterna till undantag för försvaret. Försvarsberedningen kan konstatera att det finns ett behov av att analysera om nuvarande regelverk i tillräcklig utsträckning möjliggör en effektiv utveckling av totalförsvaret, inte minst materiellt. Det är nödvändigt att se över om förändringar krävs för att bättre balansera olika intressen mot nationella säkerhetsintressen och totalförsvarets behov.

Om det skulle visa sig att vissa direktiv som redan har genomförts i svensk rätt har fått en mycket negativ påverkan på totalförsvarets behov, trots att undantag medgetts i EU-direktivet, bör regeringen överväga möjligheterna att i stället undanta området. Försvarsberedningen utgår från att denna möjlighet tas tillvara i de fall där undantaget är av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU, (MKB-direktivet) finns exempelvis bestämmelser om miljökonsekvensbedömningar för projekt. Direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan.

I MKB-direktivets artikel 1.3 finns en möjlighet för medlemsstaterna att, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt som enbart avser försvaret om de anser att det skulle inverka negativt på detta syfte. Detta innebär att undantag kan göras bland annat från direktivets krav på tillstånd och bedömning av miljöpåverkan. Obemannade system är ytterligare ett område där Förvarsberedningen anser att det kan finnas skäl att se över behovet av undantag.

### **6.2.3 Pågående arbete**

Förvarsberedningen kan konstatera att regeringen arbetar för att förenkla hantering och processer inom ramen för gällande regelverk. Regeringen har bland annat beslutat om en tillfällig förordning, Förordning (2024:1212) med särskilda bestämmelser om anmälan av vissa försvarsverksamheter för att snabba på beredningen av miljötillståndsändringar för det militära försvaret. Förvarsmaktens slutsats av den praktiska tillämpningen av denna förordning är att den inte fått den effekt som avsetts och att den inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser behoven av utökad verksamhet vid befintliga och nya lokaliseringar eller av att genomföra verksamhet med utländska förband. Förvarsmakten har därför lämnat en framställan till regeringen om ändringar i förordningen samt ytterligare lättnader enligt miljöbalken med mera.

Påverkan på totalförsvaret ska fortsättningsvis ingå i alla konsekvensutredningar och såväl utredare som kommittéer inom ramen för statens offentliga utredningar får vägledning för att kunna göra sådana konsekvensanalyser.

Därutöver har regeringen tagit fram förslag om förtydliganden gällande bygglovskrav i eller i anslutning till områden som är av riksintresse för totalförsvaret. Frågan har beretts inom Regeringskansliet och i juni 2026 överlämnade regeringen en remiss till Lagrådet i fråga om förtydliganden och justeringar i de nya reglerna om bygglov.

Dessutom har regeringen skapat förutsättningar för en övergång till ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft så att försvarets behov kan beaktas tillsammans med andra samhällsbehov inom ramen för ett nationellt planeringssammanhang där det avgörs i vilka havsområden vindkraft är mest lämpligt. Dagens system för vindkraftsutbyggnad i havet förmår inte hantera försvarets behov eftersom befintliga planeringsverktyg saknar förutsättningar att hantera hemlig information.

Genom att i denna del genomföra förslagen från havsvindutredningen *Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem* (SOU 2024:89) skulle det bli lättare att få till stånd en samexistens mellan dessa olika intressen. Såväl möjligheterna att förhandsklassificera vissa områden som särskilt viktiga för totalförsvaret eller särskilt lämpliga för annan utbyggnad som frågor om hur sekretess- och säkerhetsskyddsfrågor påverkar prövningsprocesserna är i sammanhanget viktiga att belysa.

Försvarsberedningen anser att regeringen bör följa upp och resultatredovisa de åtgärder som har vidtagits för att förkorta processerna och förenkla reglerna, inte minst vad gäller beredningstiderna för miljötillstånd, och bedöma huruvida dessa lett till tillräckliga sänkningar av ledtiderna eller om ytterligare åtgärder krävs.

Det är angeläget att en redovisning av hur de utökade behoven som följer av riksdagens beslut om Försvarmaktens krigsorganisation kan tillgodoses och i vilken utsträckning inriktningen att den nationella säkerheten ska tillmätas stor betydelse när avvägningar och prioriteringar görs mellan olika samhällsintressen bedöms ha fått genomslag. Beredningen konstaterar att det krävs en uppföljning för att dokumentera effekten av vidtagna åtgärder och ser det som angeläget att en samlad bild av konkreta och mätbara resultat i form av förkortade ledtider redovisas.

#### 6.2.4 Myndighetsinternt arbete

Försvarsberedningen kan konstatera att det även finns interna arbetssätt och processer som kan ändras i syfte att förkorta ledtider och samordna utvecklingen av försvaret. Exempelvis fick Försvarsmakten, Fortifikationsverket och FMV uppdrag i regleringsbrevet för 2024 att redovisa åtgärder för att utveckla effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och processer för samarbete mellan myndigheterna, i syfte att förkorta ledtider och säkerställa en koordinerad förmågetillväxt utifrån försvarsbeslutet.

Myndigheterna lyfte fram ett antal prioriterade områden (samverkan, processer, regler och uppföljning) i sin slutredovisning 2025 och de har bland annat inrättat ett samverkansforum. Därefter tecknades en ny överenskommelse mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket i januari 2026 med syftet att förtydliga gränssnitt och samarbetsformer samt ökade förutsättningar för effektivare processer. Överenskommelsens efterlevnad ska följas upp årligen av myndigheterna. Pågående arbete har dels resulterat i vissa tidigareläggningar av planerat arbete och att vissa åtgärder har vidtagits. Exempel på det senare är att regelförändringar kommit till stånd och att en investeringsplan för infrastruktur finns med i Försvarsmaktens budgetunderlag för 2027.

Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) har utvärderat delar av det pågående arbetet inom området och noterar att majoriteten av åtgärderna planeras att genomföras senast 2030. MTFA bedömer att överenskommelserna med Plikt- och prövningsverket och Fortifikationsverket behöver ses över och anpassas till de krav som finns i försvarsbeslutet. Myndigheterna har i uppdrag att se över sina arbetssätt och processer i syfte att förkorta ledtider och samordna verksamheten. En gemensam samverkansgrupp, bestående av representanter för ekonomi- och ledningsfunktionerna, finns etablerad, men processerna för personal-, materiel- och infrastruktur försörjning behöver ytterligare samordnas för att beställningarna ska kunna koordineras mer effektivt.

Försvarsberedningen bedömer att en ambition om att utveckla effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och processer till 2030 är otillräcklig och menar att regeringen genom uppdrag och

återrapportering i myndigheternas regleringsbrev bör säkerställa en högre ambitionsnivå.

Beredningen anser vidare att regeringen även bör överväga att ge uppdrag till andra myndigheter som bedöms ha en särskild påverkan på totalförsvaret för att dessa ska bedöma hur deras verksamheter påverkar möjligheterna till förmågetillväxt utifrån försvarsbeslutet. Ett sådant exempel skulle kunna vara Naturvårdsverket som genom sin utformning av vägledning och liknande för naturreservat kan påverka besluten om hur detaljerade naturreservatsföreskrifter blir för alla Sveriges kommuner och länsstyrelser. Försvarsberedningen anser att miljön behöver skyddas på lämpligt sätt samtidigt som handlingsutrymmet för att exempelvis utnyttja nya militära system inte bör begränsas av alltför detaljerade restriktioner. Därigenom kan en högre grad av samexistens uppnås.

### **6.2.5 Fortifikationsverkets förutsättningar att bidra till krigsorganisationens snabba tillväxt**

Fortifikationsverket fick en målformulering om att bidra till Försvarsmaktens operativa förmåga i regleringsbrevet 2023. Myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA) som gjort en uppföljning av kostnadseffektivitet och prioriteringar i rapporten Fortifikationsverkets investeringar i försvarsfastigheter uppfattar att detta var en viktig styrsignal som förtydligade Fortifikationsverkets uppgift som försvarsmyndighet. Samtidigt bedömer MTFA att Fortifikationsverket i nuläget i första hand kan uppfattas ha ett fastighetsförvaltande uppdrag, vilket också är det intryck som myndighetens instruktion ger. MTFA anser därför att regeringen kan överväga att förtydliga Fortifikationsverkets roll som försvarsmyndighet, med ett ansvar för det militära försvarets tillväxt, i myndighetens instruktion. Försvarsberedningen kan konstatera att det i Förvarshögskolans förordning med instruktion tydligt framgår att bland annat viss kompetensuppbyggnad och kursverksamhet främst avser totalförsvarets behov och anser att Fortifikationsverkets uppgifter som försvarsmyndighet bör uttryckas lika tydligt.

MTFA bedömer att det aktuella försvarsbeslutet inte inneburit några större principiella förändringar när det gäller Fortifikationsverkets arbetssätt, men att myndigheten arbetar med

fortsatt ökade investeringsvolymerna. MTFAs bedömning är vidare att det faktum att Fortifikationsverket, till skillnad från FMV, är helt avgiftsfinansierat ger begränsningar för hur mycket resurser myndigheten kan lägga på förutsättningsskapande verksamhet utanför de specifika investeringsprojekten. Sådan verksamhet kan handla om att stödja Försvarmakten i tidiga faser av infrastrukturplanering, och att bemanna upp projekt innan Försvarmakten formellt beslutat om investeringar.

MTFA har framfört att det bör prövas om Fortifikationsverkets finansieringsmodell kan utvecklas för att ge bättre förutsättningar för koordinerad tillväxt i förhållande till i första hand Försvarmakten. Försvarsberedningen vill understryka vikten av att åtgärder vidtas som kan ge Fortifikationsverket förutsättningar att arbeta mer proaktivt för koordinerad förmågetillväxt inom det militära försvaret. Även regeringen har konstaterat att de stora investeringsvolymerna i den militära infrastrukturen har lett till utmaningar i finansieringen för både Försvarmakten och Fortifikationsverket. I maj 2026 gav Regeringskansliet (Finansdepartementet) därför en utredare i uppdrag att göra en översyn av den nuvarande modellen och att redovisa hur en förändrad modell skulle kunna ge bättre ekonomisk styrning och ökad försvarsförmåga. Försvarsberedningen välkomnar denna översyn och konstaterar att uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2027. I sammanhanget skulle Försvarsberedningen också vilja se att man för över Fortifikationsverket till Försvarsdepartementet och utgiftsområde 6.

När det gäller arbetet med infrastruktur vill beredningen betona vikten av att projektering, upphandling och markarbete genomförs parallellt i högre grad i stället för sekventiellt. Parallella processer bör kunna förkorta byggtiderna och beredningen välkomnar att Försvarmakten arbetar med den inriktningen. Därutöver är det viktigt att beställningarna från Försvarmakten är väl genomarbetade och stabila över tid för att inte ändringar i pågående projekt ska bidra till att de försenas. Samtidigt kan konstateras att MTFAs bedömning är att det finns skäl att hålla fast vid en renodlad avgiftsmodell på sikt, där varje hyresobjekt bär sin egen kostnad.

Fortifikationsverket framställer i sitt budgetunderlag för 2026 om att regeringen utreder styrningen av myndigheten och dess finansieringsform för att säkerställa en snabb och effektiv tillväxt

inom både det militära och det civila försvaret. Fortifikationsverket har även en annan typ av försvarsfastigheter, så kallade anläggningar, vilka har en annan finansiering. Investeringar i anläggningar, exempelvis bergrum eller flygbaser, avskrivs direkt mot anslag medan investeringar i övriga fastigheter finansieras med lån hos Riksgälden som betalas av löpande. I denna finansieringsmodell tillkommer kapitalkostnader jämfört med modellen med direktavskrivning mot anslag. När det gäller lånefinansierade investeringar har Fortifikationsverket tidigare pekat på att den branta tillväxten leder till stora planeringsosäkerheter, men också till indirekt belastning på det existerande hyresbeståndet genom det så kallade avkastningskravet.

Även Försvarmakten har sett behov av en översyn av infrastrukturområdet för att pröva ändamålsenligheten i den nuvarande finansierings- och förvaltningsmodellen. Försvarmakten anser att eventuella förändringar bör omfatta såväl finansieringen av Fortifikationsverket som finansieringen av investeringar i försvarets infrastruktur, mot bakgrund av att myndigheterna genomför historiskt höga investeringar under en förhållandevis kort tidsperiod. De investeringar som görs kommer att förvaltas under en avsevärt längre period än den som omfattas av riksdagens beslut om inriktning för totalförsvaret.

Vilken modell som används får stor påverkan på finansieringen av infrastruktur och beredningen anser att det finns skäl att se över styrningen av myndigheten och dess finansieringsform för att säkerställa en snabb och effektiv tillväxt.

Inom ramen för en sådan översyn anser beredningen att det är av stor vikt att överväga om Fortifikationsverkets avkastningskrav tillsammans med uppgiften att arbeta med värdeförädling genom att utveckla och förvalta fastigheter och anläggningar i någon mån försvårar myndighetens uppgift att bidra till en skyndsamt utbyggnad av den militära infrastrukturen. Försvarsberedningen ser även skäl att överväga om det riksdagsbundna målet för Fortifikationsverket att verka förebildligt för hållbara gestaltade livsmiljöer och att bidra till det nationella målet för arkitektur, form och design (prop. 2017/18:110, bet. 2017/18:CKrU1, rskr. 2017/18:316) bör anpassas efter de krav som omvärldsläget i dag ställer på infrastrukturuppbyggnad inom det militära försvaret. Försvarsberedningen utesluter inte att vissa mål är kostnadsdrivande för det militära

försvaret och samtidigt bidrar till att skyndsamheten i upprustningen prioriteras ner. Detta gäller exempelvis målen för arkitektur, form och design och omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer genom att bland annat verka för att:

- hållbarhet och kvalitet inte underställs kortsiktiga ekonomiska överväganden
- kunskap om arkitektur, form och design utvecklas och sprids
- det offentliga agerar förebildligt
- estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden tas till vara och utvecklas
- miljöer gestaltas för att vara tillgängliga för alla

Försvarsberedningen ser att det i sammanhanget vore önskvärt att även totalförsvarsintresset formuleras som ett mål som vägs in tidigt i samhällsplaneringen där det är motiverat av beredskaps-hänsyn. Kostsamma ombyggnationer för att exempelvis säkerställa ökat fysiskt skydd av myndighetsbyggnader, sjukhus eller polisstationer skulle därigenom kunna begränsas. För det civila försvaret bör tidiga åtgärder kopplade till anläggningar och infrastruktur bidra till en snabb och ändamålsenlig tillväxt av totalförsvaret. Försvarsberedningen bedömer att Boverket skulle kunna ha en viktig roll i att främja insatser för att offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå ska ta beredskapshänsyn. I sammanhanget är det även viktigt att involvera Statens Fastighetsverk och Specialfastigheter Sverige AB.

Planeringsförutsättningarna behöver förbättras ytterligare för att ge en balanserad förmågetillväxt och det finns behov av investeringsplaner som samordnar leveranser av materiel och infrastrukturprojekt. I linje med detta pågår ett arbete med att ta fram av en gemensam investeringsplan för materiel och infrastruktur under försvarsbeslutsperioden. Under 2025 har Försvarsmakten levererat en mall för investeringsplan för infrastruktur och under 2026 fortsätter arbetet med den gemensamma investeringsplanen för materiel och infrastruktur. I detta sammanhang vill Försvarsberedningen särskilt understryka vikten av att Försvarsmaktens arbete att delegera allt fler uppgifter till försvarsgrensnivå genom

strukturutredningen hanteras på ett sådant sätt att det inte försvårar samordning av materiel och infrastrukturprojekt.

I *Värnkraft* konstaterade Försvarsberedningen att Fortifikationsverket spelar en central roll i det militära försvaret som stödmyndighet till bland annat Försvarsmakten. I rapporten framhöll beredningen att styrningen av myndigheten bör knytas närmare styrningen av Försvarsmakten och den övergripande styrningen och samordningen av totalförsvaret under Försvarsdepartementet. Totalförsvarets krav, särskilt de militära kravställningarna, bör framöver på ett tydligare sätt genomsyra Fortifikationsverkets verksamhet. I och med upprustningen stärks den rollen ytterligare och Fortifikationsverket bör därför flyttas över till utgiftsområde 6 under Försvarsdepartementet med de justeringar av verksamheten som Försvarsberedningen lyfter fram. Försvarsberedningens bedömning kvarstår.

### 6.3 Säkerhetsskydd

Säkerhetsskyddslagen syftar till att stärka skyddet av Sverige. Ett robust säkerhetsskydd är därför en förutsättning för den fortsatta tillväxten i totalförsvaret. Säkerhetsskyddsåtgärderna delas in i tre huvudområden: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. För att möta det ökade säkerhetshotet måste alla verksamheter som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ha ett gott säkerhetsskydd. Den förhöjda hotbilden mot Sverige innebär att svenska verksamheter kontinuerligt och fortlöpande redan i nuläget utsätts för säkerhetshotande verksamhet från främmande makt. Det är därför viktigt att verksamheter av betydelse för totalförsvaret omges av ett adekvat säkerhetsskydd och att totalförsvarets skyddsvärden inte röjs för främmande i makt i takt med att det byggs ut. Samtidigt får inte säkerhetsskyddet utformas på ett sådant sätt att det skapar en administrativ börda och ledtider som i stället bidrar till att försvaga skyddet av Sveriges säkerhet.

Flera händelser under åren fram till dess att riksdagen beslutade att skärpa säkerhetsskyddslagstiftningen visade att verksamhetsutövare av stor betydelse för Sveriges säkerhet hade haft ett eftersatt säkerhetsskydd. Orsaken var bland annat otillräcklig kunskap om

sina egna skyddsvärden och att säkerhetsskyddsfrågor inte hade varit tillräckligt prioriterade i den egna organisationen.

Försvarsberedningen kan konstatera att kunskapen om skyddsvärden är en central del i den svenska totalförsvarsförmågan tillsammans med resurser att ge arbetet tillräcklig prioritet. Samtidigt kan beredningen konstatera att arbetet med säkerhetsskydd och nu gällande regelverk för säkerhetsprövningar i allt högre grad har kommit att bli ett hinder för tillväxt, inte minst mot bakgrund av de långa ledtiderna.

När regeringen lämnade förslag till riksdagen om den nya säkerhetsskyddslagen i propositionen *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag* (prop. 2017/18:89) anfördes att den ska säkerställa ett tillräckligt skydd för det som är mest skyddsvärt för nationen, vara verksamhetsorienterad, ge ett förebyggande skydd mot i huvudsak antagonistiska hot samt omfatta samverkande säkerhetsskyddsåtgärder för information, personer och verksamhet.

Sedan den nya säkerhetsskyddslagen trädde i kraft 2019 har det säkerhetspolitiska läget försämrats kraftigt. Av det följer att uppbyggnaden av totalförsvaret måste påskyndas. Försvarsberedningen vill därför betona att säkerhetsskyddet måste ses som instrumentellt för att stödja utvecklingen av totalförsvaret.

Försvarsberedningen kan konstatera att många av de krav som ställs på dataskydd, informationssäkerhet och upphandling i förlängningen även kommer att beröra privata aktörer som exempelvis försvarsföretagen. Försvarsberedningen anser därför att såväl regeringens styrning av myndigheterna liksom myndigheternas styrning av de egna verksamheterna bör utformas på ett sådant sätt att onödig administration i verksamheten undviks och att effektivitetsvinster kan realiseras. Försvarsberedningen anser att det finns viktiga lärdomar kring de administrativa bördorna att ta med sig i uppbyggnaden av totalförsvaret. Oavsett om det gäller säkerhetsskydd, krigsplaceringar eller andra krav behöver konsekvensanalyser göras för att säkerställa att tillämpningen inte skapar onödig administration som inte bedöms bidra till målen på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.

Såväl regeringen som Riksrevisionen har konstaterat att kraven på myndigheterna ökar inom områden som exempelvis dataskydd, informationssäkerhet och upphandling. Det innebär att myndig-

heternas stödverksamhet också behöver utvecklas för att myndigheterna ska ha möjlighet att uppfylla dessa. Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser avseende vikten av att undvika onödig administration, värna kärnverksamheten och organisera statsförvaltningen på ett ändamålsenligt och kostnads-effektivt sätt (prop. 2020/21:1, utg.omr. 2. avsnitt 4.5.1).

Regeringen bedömde att det behövs ett regelverk som ger goda förutsättningar för ett väl anpassat och effektivt säkerhetsskydd samtidigt som det erbjuder en flexibilitet över tid, kan möta skiftande förhållanden och även utgöra ett stöd för internationell samverkan på säkerhetsskyddsområdet. Enligt regeringen skulle endast sådana verksamheter som har ett kvalificerat skyddsbehov omfattas av säkerhetsskyddslagen. Regeringen såg flera skäl för ett sådant förhållningssätt. Ett skäl var att säkerhetsskyddslagen kan innebära att en verksamhetsutövare måste vidta relativt långtgående åtgärder för att skydda hemliga uppgifter eller annan säkerhets-känslig verksamhet och att säkerhetsskyddsåtgärderna kan vara kostsamma och medföra en extra administrativ påfrestning inom en organisation.

Frågan om vad som kan anses utgöra verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet är grundläggande för att lagstiftningen ska kunna tillämpas och att rätt skyddsnivå ska kunna uppnås i de allra mest skyddsvärda verksamheterna. Regeringen betonade därför vikten av att den nya lagen ger bästa möjliga stöd för tillämparna att göra riktiga bedömningar. Regeringen ansåg dock att det var svårt att konkretisera avgränsningen ytterligare.

Försvarsberedningen ser samtidigt, mot bakgrund av de erfarenheter som framkommer från aktörer inom totalförsvaret, att det även finns skäl att se över om dagens regelverk och tillämpningen av detsamma ger de goda förutsättningar för ett välanpassat, flexibelt och effektivt säkerhetsskydd som var regeringens avsikt med den nu gällande lagstiftningen. Att säkerhetsskyddsåtgärderna kan vara kostsamma och medföra en extra administrativ påfrestning inom en organisation hade regeringen identifierat när förslaget överlämnades till riksdagen. Försvarsberedningen kan konstatera att säkerhetsskyddsåtgärderna blivit kostsamma och administrativt påfrestande och ser goda skäl för att se över bakgrunden till att intentionerna med lagen i någon del avviker från de som regeringen redovisat och vilka åtgärder som eventuellt kan vidtas för att Sverige

ska ha det verksamhetsorienterade och ändamålsenliga säkerhetsskydd som var avsett.

### 6.3.1 Personalsäkerhet

Personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i säkerhetskänslig verksamhet eller får del av säkerhetsskyddsklassificerad information. Personer som deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten ska därför dels genomgå säkerhetsprövning, dels ha tillräckliga kunskaper i säkerhetsskydd. Säkerhetsprövningen ska klarlägga om en person är lojal mot de svenska säkerhetsintressena och i övrigt är pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vidare syftar säkerhetsprövningen till att klargöra om personen har några sårbarheter i säkerhetskänsliga verksamheter.

Säkerhetsprövningen omfattar en grundutredning samt, i vissa fall, registerkontroll och särskild personutredning. Som huvudregel är det den som beslutar om anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet som genomför grundutredningen. Säkerhetspolisen genomför kontroller av de personer som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet mot bland annat misstanke- och belastningsregistren. Under 2023 tog Säkerhetspolisen emot cirka 160 000 nya ansökningar om registerkontroll och under 2025 uppgick de nya ansökningarna till 172 000. Flera anmälningar om registerkontroll under åren avser samma person och dessa anmälningar är en del av denna statistik. Det är inte ovanligt att en och samma person behöver genomgå flera separata säkerhetsprövningar för deltagande i olika säkerhetskänsliga verksamheter.

Säkerhetsprövningsprocessen upplevs som administrativt tung och resurskrävande av många, vilket utgör ett av skälen till att regeringen gett en utredare i uppdrag att utreda behovet av vissa ändringar av säkerhetsskyddslagstiftningen (dir. 2025:105).

I november 2025 fattade regeringen beslut om utredningsdirektiv som avser en ny ordning för personalsäkerhet (dir. 2025:105). Försvarsberedningen anser att det är bra att en utredare analyserar om förfarandet för registerkontroll vid säkerhetsprövningar behöver ändras och om det bör införas ett klareringssystem där individen klareras och inte som nu när säkerhetsprövningen är kopplad till individens aktuella arbetsuppgift.

Försvarsberedningen lägger stor vikt vid att en pågående översyn med ny ordning för personalsäkerhet även inkluderar konsekvensbeskrivningar av förslagen i fråga om ledtider och omfattningen på de administrativa bördor som följer för såväl myndigheter som försvars- och säkerhetsföretag i syfte att få ett mer adekvat säkerhetsskydd som kan stödja den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret på ett bättre sätt.

### 6.3.2 Säkerhetsskyddsavtal

Försvarets materielverk (FMV) har i uppgift att säkerställa att Försvarsmakten har tillgång till den materiel och de materielrelaterade tjänster som krävs för att upprätthålla och utveckla Sveriges försvarsförmåga. Mot bakgrund av att materieförsörjningen ska bedrivas på ett effektivt, säkert och långsiktigt hållbart sätt och utformas så att den stödjer en skyndsam utveckling av krigsorganisationen har myndigheten lyft vissa förslag för att främja tillväxten.

I likhet med tidigare år har FMV i sitt budgetunderlag för 2027–2029 anfört att vissa bestämmelser i säkerhetsskyddslagen behöver ses över. Inom säkerhetsskyddsområdet konstaterar FMV att ledtiderna från det att myndigheten får in uppdrag från Försvarsmakten till dess att FMV kan omsätta uppdraget i ett antal beställningar till industrin har ökat markant sedan samrådsplikten infördes.

FMV bedömer även att kraven i nuvarande säkerhetsskyddsförordning omöjliggör ett effektivt utbyte av information i nivå begränsat hemlig och utländsk motsvarighet mellan involverade parter. FMV uppfattar dessutom tendenser till att Sverige uppfattas som en svår samarbetspartner eftersom utbyte av uppgifter på nivå begränsat hemlig och den utländska motsvarigheten är alltför krävande. I november 2025 fattade regeringen beslut om utredningsdirektiv 2025:105. Utredaren ska bland annat bedöma om regleringen av förutsättningarna för att dela information med utländska leverantörer behöver förändras.

Försvarsberedningen kan konstatera att ett effektivt utbyte av information på denna nivå är nog så viktigt även mellan involverade

parter inom totalförsvaret i övrigt och att det är nödvändigt att göra en översyn inom området.

Försvarsberedningen kan konstatera att arbetet för att utveckla förmågan i det civila försvaret har en ännu större bredd och omfattar en mängd olika åtgärder såsom exempelvis anskaffning av varor, tjänster och lokaler, ingående av beredskapsavtal, planering för personalrörelser och utbildning av personal. Aktörsgemensamt arbete är en förutsättning för att förmågeutveckling på alla nivåer ska kunna komma till stånd. Enligt anvisningarna har Försvarsberedningen i uppdrag att lämna förslag om hur hinder för den militära krigsorganisationen kan undanröjas, men beredningen ser även skäl att på motsvarande sätt lyfta fram hinder för det civila försvaret.

Många civila aktörer bedriver säkerhetskänslig verksamhet och är därför skyldiga att tillämpa säkerhetsskyddslagstiftningen, till exempel genom att ingå säkerhetsskyddsavtal med leverantörer och genomföra säkerhetsprövning av enskilda individer som ska delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Att tillämpa och uppfylla säkerhetsskyddslagstiftningen är ett nödvändigt men omfattande och tidskrävande arbete även för aktörerna i det civila försvaret. Detta utgör i nuläget en stor utmaning för en snabb återuppbyggnad av ett robust totalförsvaret.

Verksamhetsutövare som avser ingå avtal eller annat samarbete ska ingå säkerhetsskyddsavtal med den aktuella aktören och eventuella underleverantörer om förfarandet kan innebära att den andra aktören kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre eller delta i annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Samråd med tillsynsmyndigheten krävs bland annat om den aktuella aktören kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter på nivå hemlig eller högre.

Mellan statliga myndigheter gäller kravet på säkerhetsskyddsavtal endast vid anskaffning av en vara, tjänst eller byggtreprenad. Mellan övriga aktörer i totalförsvaret gäller dock huvudregeln, dvs. att ett säkerhetsskyddsavtal ska tecknas exempelvis när aktörerna genomför gemensam totalförsvartsplanering. Det innebär att varje myndighet som genomför totalförsvartsplanering behöver teckna säkerhetsskyddsavtal med alla aktörer som inte är myndigheter. Det innebär också att alla aktörer, som exempelvis kommuner, regioner

och privata näringsidkare med flera behöver teckna säkerhetsskyddsavtal sinsemellan när de genomför gemensam totalförvarsplanering.

Om det finns behov av samverkan mellan alla eller vissa aktörer inom flera olika områden kan flera olika säkerhetsskyddsavtal behöva tecknas beroende på vad samarbetet omfattar, även om samtliga individer och aktörer redan har prövats inom ramen för ett annat avtal. Mot bakgrund av detta är det tydligt att samverkan och samarbete inom totalförsvaret innebär en betydande administrativ belastning som i allt väsentligt inte torde bidra till att stärka säkerheten ytterligare kring samarbetet. Som exempel kan nämnas relationen mellan länsstyrelserna och kommunerna där säkerhetsskyddsavtal behöver upprättas mellan parterna i totalförvarsplaneringen. Det gäller också relationen inom själva kommunen då säkerhetsskyddsavtal behöver upprättas mellan kommunen och kommunala bolag eftersom de utgör olika juridiska personer. Likaså gäller bestämmelserna om upprättande av säkerhetsskyddsavtal mellan olika bolag inom en och samma koncern. Läger man även till alla de övriga aktörer som exempelvis en kommun behöver samverka med, såsom privata företag och andra aktörer, ökar antalet säkerhetsskyddsavtal snabbt och mängden avtal riskerar därmed snabbt att bli svårhanterlig.

Den administrativa bördan är särskilt påtaglig för mindre kommuner som ofta saknar de personalresurser som skulle krävas för att hantera den omfattande avtals- och prövningsadministration som totalförvarsplaneringen kräver utifrån säkerhetsskyddslagstiftningens perspektiv. Försvarsberedningen vill understryka vikten av ett välanpassat, flexibelt och effektivt säkerhetsskydd för möjligheterna att åstadkomma faktisk effekt och att kunna utveckla förmågan i totalförsvaret.

Försvarsberedningen anser att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att försöka minska antalet säkerhetsskyddsavtal och att skapa ett mer verksamhetsorienterat och ändamålsenligt sätt att garantera ett robust säkerhetsskydd i Sverige. Ett sätt att hantera åtminstone delar av problemen skulle kunna vara att ändra säkerhetsskyddslagstiftningen så att kravet på säkerhetsskyddsavtal för kommuner, regioner och deras bolag skulle gälla enbart vid anskaffning av en vara, tjänst eller byggentreprenad. Huruvida de regler som gäller för statliga myndigheter även kan omfatta

kommuner och regioner behöver ses över. Med den bredd som säkerhetsskyddsarbetet får i uppbyggnaden av totalförsvaret vill Förvarsberedningen understryka vikten av effektiv tillsyn som ett verktyg för staten att kunna kontrollera att lagar efterlevs både på ett rättssäkert och likvärdigt sätt utan att samtidigt utgöra ett hinder för en skyndsamt tillväxt av totalförsvaret. Om förutsättningar för en enhetlig tillämpning och tillsyn av säkerhetsskyddslagen inte kan balanseras mot kravet på en snabb förmågetillväxt inom ramen för dagens organisation anser Förvarsberedningen att en översyn kan bli nödvändig. Av ovan anförda skäl anser Förvarsberedningen att det finns skäl att utreda frågan närmare.

Vissa förfaranden bör kunna förenklas redan som följd effekter av ett eventuellt införande av ett klareringssystem, så som upprepade säkerhetsprövningar av samma individer. Ett klareringssystem även för företag, skulle innebära väsentliga administrativa lättnader både för det civila och det militära försvaret. Samtidigt begränsas de ingrepp i den personliga integriteten som följer av upprepade och återkommande säkerhetsprövningar av samma individer (exempelvis VD och säkerhetschef vid företag med flera.).

Ett effektivt internationellt informationsutbyte rörande information som är säkerhetsskyddsklassificerad krävs även för utvecklingen av det civila försvarets förmåga. I dagsläget finns internationella säkerhetsskyddsavtal i den utsträckning som krävs inom ramen för det militära försvarets behov. För den civila sidan behöver internationella säkerhetsskyddsavtal tas fram, alternativt revideras, så att svenska aktörer kan utbyta relevant information med sina motsvarigheter i andra allierade länder. I viss mån finns internationella säkerhetsskyddsavtal men dessa är i behov av revidering i syfte att kunna hantera informationsutbyte med högre klassad information än vad som är möjligt idag. Förvarsberedningen anser att relevanta internationella säkerhetsskyddsavtal skyndsamt behöver tas fram även för det civila försvarets behov.



# Bilaga 1 Avvikande uppfattning Morgan Johansson och Peter Hultqvist (S)

## *Säkerhetspolitisk analys*

Socialdemokraterna står bakom Försvarsberedningens uppdaterade säkerhetspolitiska analys.

## *Civila försvaret*

När det gäller avsnittet om civilt försvar, så blir det tydligt att det finns behov av omfattande åtgärder för att kunna utveckla en fungerande och robust verksamhet.

Beredningen pekar på en rad åtgärder och utredningar som regeringen borde tagit initiativ till tidigare, och där arbetet släpar efter betänkligt. I försvarsberedningens rapport så pekas bland annat dessa områden ut där åtgärder bör vidtas:

- Åtgärder för att fler beredskapsmyndigheter ska få i uppdrag att ta fram dimensionerande målbilder,
- Åtgärder för att styra förvaltningsmyndigheter på annat sätt än i fredstid,
- Inrättande av en beredskapsfunktion för arbetskraftsförsörjning,
- Införande av en förstärkningsresurs som reservpolis,
- Snabbare utveckling av civilplikten,
- Åtgärder för att inlemma näringslivet i totalförsvaret, bland annat genom tvingande lagstiftning och styrning av privata aktörer,
- Åtgärder vad gäller hur prisreglerings- och ransoneringslagen ska tillämpas,

- Åtgärder för hur byggnads- och reparationsberedskapen ska byggas upp.
- Fördjupat nordiskt arbete för att förstärka försörjningsberedskapen,
- Tillskapandet av fler skyddade utrymmen och iordningsställande av befintliga skyddsrum,
- Upphandling av beredskapslager av livsmedel och bränsle.

Ansvar för att detta inte gjorts i tillräcklig omfattning faller på regeringen.

Vi vill också särskilt lyfta fram det förhållandet att relationen mellan kommuner/regioner och privata utförare inte ingått som en del i betänkandet "Kommuners och regioners beredskap inför kris och krig". Det är en avgörande brist som måste åtgärdas. Om dessa aktörer inte kan mobiliseras i totalförsvaret utgör detta ett stort problem.

Försvarsberedningen konstaterar att regeringen inte vidtagit några åtgärder för att klargöra privata utförares skyldigheter och möjligheter till deltagande i det civila försvaret.

Innebär det en politisk vilja att befria dessa aktörer från deltagande i totalförsvaret? Varför ska till exempel privat sjukvård och friskolor inte ingå i försvarsplaneringen?

Det finns också anledning att understryka vikten av en fungerande finansiering av kommuner och regioners verksamhet.

Redan idag leder för låga nivåer av statsbidrag till nedskärningar i den grundläggande verksamheten inom exempelvis sjukvård, förskola, skola och äldreomsorg. Nya åtaganden på civilförsvansområdet får inte leda till att nya kostnadsåtaganden ställs mot annan välfärdsverksamhet. De nya åtagandena ska finansieras inom ramen för det civila försvaret.

För att klara välfärdsåtagandena förordar vi höjda statsbidrag till kommuner och regioner samt indexering av det statliga stödet.

### *Värnplikt*

Försvarsberedningen understryker att man avser att återkomma till frågan om framtida volymer i den civila och militära plikten. Från socialdemokraternas sida vill vi redan nu understryka vikten av att

på båda dessa områden utöka antalet tjänstgörande för att kunna bygga upp ett effektivt och fungerande totalförsvaret.

När det gäller det militära försvaret så förordar vi ett långsiktigt mål om utbildning av 20 000 värnpliktiga på årsbasis. Att öka nivån från 10 000 värnpliktiga per år 2030 till det dubbla kommer att ha en tydlig effekt på Sveriges möjligheter att mobilisera ett uthålligt försvar med framförallt fler arméförband och en kraftigt förbättrad förmåga till territorialförsvaret.

Möjligheten att rotera förband och ersätta förluster ökar. Organisationens robusthet förbättras. Möjligheten att bevaka hamnar, flygbaser, energianläggningar och annan kritisk infrastruktur utvecklas.

### *Produktion av försvarsmateriel*

Tillgången till materiel, vapen och ammunition är avgörande i en kris- eller krigssituation. Produktionskapaciteterna och innovationsförmågan i svensk försvarsindustri måste öka.

Av den orsaken krävs nu en kombination av åtgärder som fördjupar relationen mellan svenska staten och försvarsindustrin. Staten ska kunna äga och direktinvestera i och skapa ekonomiska förutsättningar för investeringar i produktionslinjer, och arbeta med långa kontrakt och beställningar. Gränsen för direktupphandlingar riktade till svensk försvarsindustri bör höjas och regeringen bör överväga inrättandet av fler VSI, väsentliga säkerhetsintressen. Staten ska också kunna fungera som delägare inom svensk försvarsindustri.

### *Det fortsatta arbetet med försvarsplaneringen*

Försvarsberedningen fortsätter nu sitt arbete med att utforma försvarsplaneringen för de kommande åren. Det handlar bland annat om materielinköp och andra investeringar för det ekonomiska utrymme som avsatts fram till 2030.

Vi vill understryka vikten av förankring av både pågående projekt och framtida investeringar bland de partier som ingår i försvarsuppgörelsen.



## Bilaga 2 Avvikande uppfattning Mikael Larsson (C)

I oroliga tider behövs samling över partigränserna och det är en styrka att arbetet i försvarsberedningen har skett brett mellan riksdagens partier. Denna rapport är en lägesbild över totalförsvaret. Vi väljer därför nedan att skriva om stödet till Ukraina där Centerpartiet har ett eget förslag men också om vår syn på det civila försvaret.

Sveriges stöd till Ukraina är den viktigaste åtgärden för att behålla såväl Sveriges som Europas fred och frihet. Här har Centerpartiet från dag ett av krigets utbrott haft en tydlig linje; Sveriges stöd till Ukraina ska vara stort, långsiktigt och förutsägbart. Centerpartiet vill att Sverige höjer stödet till Ukraina till över en procent av BNP per år, på en nivå om minst 75 miljarder kronor per år. Därtill vill Centerpartiet att allt bistånd till Ukraina, civilt och militärt, läggs utanför biståndsbudgeten för att inte begränsas av, eller tränga ut, biståndsinsatser i andra delar av världen. Det behöver säkerställas att Sverige kan ge ett betydande och varaktigt stöd till Ukraina och därför bör det enligt ovan hållas utanför ramverket.

Det civila försvaret har utvecklats under de senaste åren, men Centerpartiet menar att ambitionerna för det civila försvaret behöver höjas ytterligare. Den säkerhetspolitiska utvecklingen i såväl vårt närområde som globalt visar på en rad sårbarheter som vi som land behöver hantera. Beroendet av importerad fossil energi är ett sådant exempel som aktualiserats i närtid.

Det civila försvarets behov är mycket omfattande och staten behöver ta ett större ansvar för finansieringen av det civila försvaret, såväl nationellt som för det stöd som ges till berörda aktörer. En tryggad tillgång till livsmedel är av hög prioritet och lagerhållning av både mat och insatsvaror är viktiga, men livsmedelsproduktionen

liksom övriga delar av samhället och näringslivet ställer kräver ytterligare insatser. Vi ser stora investeringsbehov i hela landet vad gäller bland annat robusthet och redundans i energiinfrastruktur, transportinfrastruktur och infrastruktur för elektroniska kommunikationer. Det behöver också finnas långsiktiga förutsättningar för kommunsektorn att bygga robusthet och ta initiativ för att stärka det civila försvaret lokalt.

## Bilaga 3 Avvikande uppfattning Hanna Gunnarsson (V)

Vänsterpartiet står i det stora hela bakom budskapet och innehållet i Försvarsberedningens delrapport. Det är en styrka att partierna är eniga i många frågor och diskussionerna har varit konstruktiva. Denna delrapport har haft fokus på några specifika frågor, därför berör den till exempel inte bredden i det civila försvaret. För Vänsterpartiets syn på detta hänvisar jag till våra tidigare avvikande meningar samt riksdagsmotioner. Försvarsberedningen har gjort en uppdaterad säkerhetspolitisk analys som har fokus på ett antal områden. Mycket mer hade kunnat sägas om utvecklingen i världen, men för dessa analyser hänvisar jag även här till våra riksdagsmotioner.

Vi lever i en osäker värld och i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge. Folkrådet är en grundbult för en fredlig och stabil värld, men folkrådet är nu under attack då den utmanas och ifrågasätts. Folkrådet måste i stället stärkas och varje bortsteg och angrepp måste kritiseras och hanteras juridiskt. Utan folkrådet får vi i stället en ordning där makt och styrka går före fred och utveckling, och där stabilitet alltid är villkorad.

Vänsterpartiet är emot att Sverige gick med i Nato. Natomedlemskapet är nu dock en verklighet, och mycket av det svenska försvarets verksamhet kommer att ha en koppling till Nato. Mot denna bakgrund är Försvarsberedningens rapport till stor del inriktad på Nato. Det är beklagligt. Vänsterpartiet anser att det även i fortsättning måste vara Sveriges egen försvarsförmåga som ska stå i centrum för den svenska försvarsplaneringen, men också att Sverige ska vara en aktiv samarbetspartner med våra nordiska och baltiska grannländer. Vi ska ta ett gemensamt ansvar för försvaret av Östersjön, Västerhavet, Nordsjön och Arktis, tillsammans med våra

grannländer. Det är detta, och inte operationer i länder långt bort, som ska vara den svenska prioriteringen. Det är samtidigt viktigt att Sverige framöver inte bara ser till Natos arbete och områden, utan att vi även framöver deltar i lämpliga FN-insatser för att globalt bidra till fred och säkerhet.

Försvarsberedningen skriver att det i likhet med andra nordiska länder saknas skäl att ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid. Det är visserligen en korrekt beskrivning, men alldeles för vagt och saknar politisk riktning. Vänsterpartiet har länge drivit att Sverige ska införa en lagstiftning som likt den finska förbjuder kärnvapen på svenskt territorium i både freds- och krigstid.

Vänsterpartiet anser att Försvarsberedningen gott hade kunnat ha tydligare skrivningar om den mycket allvarliga utvecklingen som vi ser i USA. Vi ger inte mycket för Donald Trump som samarbetspartner, han är en auktoritär president som helt struntar i internationell rätt. Sverige och resten av Europa måste inse att den transatlantiska länken under Trumps ledarskap är oerhört svag, om inte obefintlig. Trumps benägenhet att använda militära maktmedel visar sig i det allvarliga militära hotet mot Grönland, kriget mot Iran och kidnappningen av Venezuelas president är andra. Samtliga dessa är dessutom brott mot folkrätten. Till det kommer stödet till Israels folkmord i Gaza, och det underliga samarbetet med Putin samtidigt som USA:s stöd till Ukraina minskat till nästan ingenting. Utöver detta ser vi hur den demokratiska utvecklingen i USA rasar (se V-Dem från i mars 2026) och att det amerikanska biståndet dramatiskt har minskat. Allt detta, och Trumps aggressiva och ofta obegripliga retorik gentemot andra länder, borde vara väckarklocka nog för att inte gå in i nya samarbeten och pausa de avtal som finns. Vänsterpartiet vill säga upp DCA-avtalet med USA.

Vänsterpartiet anser att EU inte är lämpat för en gemensam försvars- och säkerhetspolitik. Vi vill däremot se nära samarbete med länder i vår närhet i Norden och Baltikum. Europas länder, även länder utanför EU, måste i stället samarbeta mer för säkerhet, robusta samhällen, krisberedskap och en fredlig utveckling. Vänsterpartiet är kritiska till EU:s så kallade omnibus-paket. Omotiverat långa tillståndsprocesser är naturligtvis ett onödigt problem, men något som man bäst löser genom att korta handläggningstiderna med mer personal och bättre samarbete mellan olika intressenter. Inte genom att sänka kraven. Detta gäller framför

allt miljökrav, skydd av natur och de regler som finns för att skydda människors boendemiljöer.

Vänsterpartiet värderar samarbetet och diskussionerna i Försvarsberedningen högt och anser att detta arbetssätt ska fortsätta även när Sverige nu är medlem i Nato då vi till viss del behöver anpassa oss till andra beslutsprocesser. En så långt som möjligt enig försvars- och säkerhetspolitik är en viktig signal både utåt mot andra länder och gentemot Sveriges befolkning.



## Bilaga 4 Avvikande uppfattning Emma Berginger (MP)

Miljöpartiet står till allra största delen bakom Försvarsberedningens delrapport Skärpt läge - aktuell lägesbild i totalförsvaret och omvärlden. Särskilt viktigt är det att vi nu får en uppdaterad säkerhetspolitisk analys, något som vi har efterfrågat alltsedan Donald Trump åter tillträdde som president. I rapporten beskrivs den kraftigt förändrade amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiken och att USA:s agerande i större utsträckning präglas av oförutsebarhet, snabba förändringar, transaktionalism, hårdare retorik och en ökad benägenhet att på egen hand nyttja militära medel, vilket vid vissa tillfällen har saknat stöd i folkrätten. Det här sätter stor prägel på det nuvarande säkerhetspolitiska läget. Miljöpartiet ser också med stor oro på den inrikespolitiska utvecklingen i USA som går i en alltmer auktoritär riktning och där demokratin är hotad. USA:s internationella bistånd har också reducerats brutalt, vilket får stora negativa, humanitära konsekvenser.

Vi vill dock göra några preciseringar av våra ståndpunkter i följande frågor:

### **Klimathotet**

Försvarsberedningen konstaterar att klimatförändringarna utgör ett hot i sig och att de ökar internationella spänningar och instabilitet samt fördjupar konflikter. I rapporten beskrivs också att om inte kraftfulla åtgärder vidtas för att snabbt minska de globala utsläppen av växthusgaser kommer 1,5-gradersmålet att överskridas, vilket kan accelerera negativa konsekvenser. Beredningen refererar också till

den nationella säkerhetsstrategin om att klimatförändringarna utgör det allvarligaste icke-aktörsdrivna hotet mot Sverige och Nato.

Det beredningens rapport utelämnar är att klimathotet är att betrakta som ett existentiellt hot mot mänskligheten, vilket även regeringen har uttryckt i den nationella säkerhetsstrategin. Beredningen beskriver inte heller att de globala utsläppen dessvärre fortsätter att öka såväl globalt som i Sverige. I Sverige har klimatutsläppen under den nuvarande regeringen ökat, år 2024 ökade utsläppen med 7 procent och utan ytterligare åtgärder missas klimatmålen.

Sveriges totalförsvaret behöver anpassas både för att minska verksamhetens klimatpåverkan och för att säkerställa funktionalitet samt operativ förmåga i ett förändrat klimat och i ett samhälle som har ställt om. Detta behöver göras samtidigt som förmågan inom både det militära och civila försvaret värnas och utvecklas. Det är en mycket utmanande uppgift, som blir särskilt viktig att beakta när försvaret rustas genom stora beställningar på ny materiel som ska levereras och nyttjas över lång tid. Ett förändrat klimat och ett samhälle som har ställt om kan exempelvis innebära påverkan på livsmedels- och dricksvattenförsörjning, förändrad tillgång till drivmedel, ökad risk för skogsbränder och ökat antal nollpunktsgenomgångar vilket påverkar infrastruktur och framkomlighet.

Även Sveriges civila försvar och krisberedskap behöver dimensioneras utifrån ett förändrat klimat där efterfrågan på krishantering kan väntas öka. Detta måste bli en mycket mer integrerad del i framtida säkerhets- och försvarspolitiska bedömningar. Både omställning för minskad klimatpåverkan och anpassning för att klara påfrestningarna av ett förändrat klimat behöver vägas in.

### **Kärnvapen**

I rapporten beskrivs att det försämrade globala säkerhetsläget har lett till att frågan om kärnvapnens roll har fått förnyad aktualitet. Detta är tyvärr en reell, men mycket olycklig utveckling. Kärnvapen är urskillningslösa massförstörelsevapen. Om ett enda kärnvapen skulle detonera skulle det få oöverblickbara konsekvenser i form av mänskligt lidande och påverkan på miljön.

Därför är det helt avgörande att Sverige verkar för att världen återgår till ömsesidig nedrustning och icke-spridning. Samtidigt måste vi vara realistiska: så länge som Ryssland besitter kärnvapen och hotar med att använda dem finns en funktion i Natos avskräckning.

Därför krävs en dubbelspårig strategi: att upprätthålla trovärdig avskräckning kombinerat med riskminskning i nuläget, samtidigt verka för återgång till ömsesidig nedrustning som enda hållbara väg till ökad säkerhet. Målet är att genom en kombination av trovärdigt försvar, aktiv riskreduktion och målmedveten nedrustningsdiplomati skapa en situation där kärnvapen inte längre utgör ett verkligt alternativ. Europas säkerhet säkerställs genom att stärka den konventionella förmågan och bygga starka robusta samhällen. Det är så vi bygger avskräckning som är krigsavhållande i Europa.

I rapporten konstaterar också försvarsberedningen att det inte finns skäl att ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid. Miljöpartiet anser att detta är alltför vagt och vill i stället se en lagstiftning som förbjuder kärnvapen på svenskt territorium såväl i fredstid som under krig.

### **Miljötillstånd och omnibus**

I kapitlet om hinder för tillväxt beskriver beredningen problemet med långa handläggningstider för miljötillstånd. Miljöpartiet ser gärna att handläggningstiderna kortas, men vill samtidigt understryka att miljölagstiftningen inte får urvattnas samt vikten av rättssäkerhet. Det finns flera åtgärder som kan vidtas för att snabba på handläggningen av miljötillstånd, inte minst att tillföra erforderliga resurser för handläggning till de länsstyrelser och domstolar som hanterar ärendena. Beredningen lyfter också fram det EU-rättsliga lagstiftningspaketet Omnibus V som enligt beredningen bedöms kunna korta ledtiderna för tillstånd genom tysta godkännanden. Miljöpartiet vill uttrycka en stark oro för att Omnibus-paketet både urholkar miljölagstiftning och lagstiftning angående arbetsrätt i strävan efter regelförenklingar.

### **Det civila försvarets upprustning**

Trots att flera steg har tagits för att bygga det civila försvarets förmåga återstår mycket arbete. Det är avgörande att det civila

försvaret leds och resurssätts på ett sätt så att förmågan snabbt ökar. Att en regering har en minister för civilt försvar är inte en garanti för att det civila försvaret stärks och utvecklas i tillräcklig takt. Miljöpartiet vill se en balans i totalförsvaret och vill understryka att det civila försvaret är en förutsättning för att det militära försvaret ska kunna fullgöra sin huvuduppgift. Inte minst behöver kommuner och regioners viktiga ansvar inom det civila försvaret säkerställas.

# Departementsserien 2026

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering. Ju.
2. Granskning av Lantmäteriets informationssäkerhet. LI.
3. Utökat skydd för vissa civila vapentransporter. Fö.
4. En brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan. S.
5. Samling runt barnet. En likvärdig och kvalitativ vård inom den sociala barn- och ungdomsvården. S.
6. En översyn av det konsulära regelverket. UD.
7. Elektroniska meddelanden vid försäkringsavtal. Ju.
8. En extern tjänstleverantör för biometriupptagning i migrationsverksamheten. Ju.
9. En ny hemvist stärker sjö- och flygräddningstjänsten i Sverige. LI.
10. Åtgärder mot illegal införsel av sällskapsdjur – ansvar, kontroll och samverkan. LI.
11. Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart. LI.
12. Skärpt läge – aktuell lägesbild i totalförsvaret och omvärlden. Fö.

# Departementsserien 2026

---

## Systematisk förteckning

---

### **Försvarsdepartementet**

- Utökat skydd för vissa civila vapentransporter. [3]
- Skärpt läge – aktuell lägesbild i totalförsvaret och omvärlden. [12]

### **Justitiedepartementet**

- Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering. [1]
- Elektroniska meddelanden vid försäkringsavtal. [7]
- En extern tjänsteleverantör för biometriupptagning i migrationsverksamheten. [8]

### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

- Granskning av Lantmäteriets informationssäkerhet. [2]
- En ny hemvist stärker sjö- och flygräddningstjänsten i Sverige. [9]
- Åtgärder mot illegal införsel av sällskapsdjur – ansvar, kontroll och samverkan. [10]
- Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart. [11]

### **Socialdepartementet**

- En brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan. [4]
- Samling runt barnet. En likvärdig och kvalitativ vård inom den sociala barn- och ungdomsvården. [5]

### **Utrikesdepartementet**

- En översyn av det konsulära regelverket. [6]