

Åtgärdsförslag inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01998)



Förord

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes 2022, har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde utvecklats till det allvarligaste sedan andra världskriget. Det svenska totalförsvaret behöver därför återuppbyggas och förstärkas i snabb takt.

Erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina utgör en mörk påminnelse om krigets verklighet i allmänhet, och vikten av fungerande räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen i synnerhet. Åtgärder inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen är mer angelägna än någonsin för att stärka Sveriges civila försvar. Att räddningstjänsten och skyddet av civilbefolkningen fungerar har i Ukraina också visat sig betydelsefullt för försvarsviljan och i förlängningen försvarsansträngningarna som helhet.

MSB har, tillsammans med myndigheterna i beredskapssektorn och SOS Alarm AB, bedömt genomförbarheten och uppskattat kostnaderna för de åtgärder som föreslås i Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling*. Åtgärdsområden och relaterade kostnader redovisas skalbart utifrån tre ambitionsnivåer och beaktar det förslag till prioritering som tidigare har redovisats i MSB:s rapport *Framåtanda*.

Att möta behoven inom beredskapssektorn uppskattas kosta knappt 10,5 miljarder kronor som helhet under kommande försvarsbeslutsperiod. Genomförs åtgärderna fullt ut bedöms förmågan att genomföra räddningsinsatser och skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp mot Sverige stärkas väsentligt.



Charlotte Petri Gornitzka
Generaldirektör

2024-03-06

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
1. UPPDRAGET	6
1.1. Grund för analys och bedömning av genomförbarhet.....	6
1.2. Metod.....	7
1.3. Struktur för redovisning.....	7
2. ÖVERBLICK ÖVER FÖRESLAGEN UTVECKLING I ANSVARSOMRÅDET	9
3. FÖRMÅGA ATT VARNA CIVILBEFOLKNINGEN	14
4. ÅTGÄRDER INOM SKYDDSRUM OCH SKYDDADE UTRYMMEN	17
5. FÖRMÅGA ATT GENOMFÖRA UTRYMNING OCH INKVARTERING	23
6. STÄRKT ALARMERINGSFÖRMÅGA	26
7. FÖRMÅGA ATT HANTERA ETT ANGREPP MED KÄRNVAPEN	29
8. STÄRKT FÖRMÅGA I SJÖ- OCH FLYGRÄDDNINGSTJÄNST	35
9. STÄRKT FÖRMÅGA I KOMMUNAL RÄDDNINGSTJÄNST	41
10. STÄRKT FÖRMÅGA TILL MILJÖRÄDDNINGSTJÄNST TILL SJÖSS.....	45
11. SEKTORSÖVERGRIPANDE FRÅGOR	47
11.1. Hantering av spontanutrymning och okontrollerade befolkningsrörelser	47
11.2. Övning.....	48
11.3. Organisation och ledning, inklusive föreskriftsrätt	49
11.4. Trygghetspunkter	52
11.5. Övriga medskick och slutsatser.....	53

Sammanfattning

Den utveckling och inriktning som i *Kraftsamling* (Ds 2023:34) föreslås för beredskapssektorns ansvarsområde är ambitiös och lyfter många av de åtgärder som myndigheterna i beredskapssektorn bedömer behövs för att kunna möta krigets krav.

I denna rapport redovisas bedömning av genomförbarhet, kostnadsuppskattningar och skalbarhet i tre nivåer för åtgärder som identifierats i *Kraftsamling*. Därutöver föreslås ett antal åtgärder som inte återfinns i *Kraftsamling*, men som myndigheterna i beredskapssektorn bedömer behövs för att genomföra den ambitionsnivå, utveckling och inriktning Försvarsberedningen föreslår.

MSB:s redovisning av *Framåtanda* (Fö2023/01000) har beaktats i arbetet, dels genom att myndigheterna i beredskapssektorn relaterar innehållet i denna rapport till de åtgärdsförslag och beräkningar beredskapssektorn gemensamt tog fram som grund för redovisningen av *Framåtanda*. Dels relateras i denna rapport beräknad kostnad för genomförande av *Kraftsamling* som helhet, till de föreslagna finansieringsnivåer som presenterades för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen i *Framåtanda*.

Identifierade och föreslagna åtgärder som redovisas i denna rapport skulle tillsammans bidra till en väsentligt stärkt förmåga inom beredskapssektorn som helhet. Bland annat skulle förmågan att varna civilbefolkningen stärkas genom ökad redundans i det befintliga utomhusvarningssystemet och implementering av EU Alert. Skyddsrumbeståndet och andra skyddade utrymmen skulle inventeras och det befintliga skyddsrumbeståndet kontrolleras i någon mån. Planerad utrymning och inkvartering skulle planläggas inom militärstrategiskt viktiga områden. I relation till ovanstående skulle även alarmeringsförmågan stärkas genom ökad robusthet i berörd verksamhet.

Vidare skulle satsningar i enlighet med denna rapport bidra till att öka förmågan att hantera ett kärnvapenangrepp på svenskt territorium eller i Sveriges närområde, bland annat genom utveckling av ett nationellt system för rapportering och koordinering i samverkan med Försvarsmakten, säkerställande av robust produktion av väder- och vattenrelaterade underlag, samt utveckling av saneringsmetodik samt -utrustning för allmänheten. Förmågan inom både den statliga och kommunala räddningstjänsten skulle förstärkas, bland annat genom etablering av reservledningsplats för sjö- och flygräddningstjänst, kraftigt ökat antal utbildad och utrustad personal inom kommunal räddningstjänst, samt förtydliganden i vilka uppgifter som ska prioriteras med avseende på miljöräddningstjänst till sjöss. Beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen utgör ett ansvarsområde med stora ömsesidiga beroenden mellan de områden som anges ovan. Förmågeutveckling krävs i någon mån inom samtliga områden för att beredskapssektorn som helhet ska stärka sin förmåga.

För att möjliggöra implementering av den föreslagna utvecklingen i *Kraftsamling* uppskattas ekonomiska satsningar om knappt 10,5 miljarder kronor behöva göras i beredskapssektorns ansvarsområde under perioden 2025–2029. Detta motsvarar i stort finansieringsnivå tre i denna rapport. Genomförs de ekonomiska satsningarna fullt ut, bedöms förmågan att genomföra räddningsinsatser och skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp mot Sverige stärkas väsentligt.

I *Framåtanda* (Fö2023/01000) framförs, i den högsta föreslagna graden av finansiering av civilt försvar, 2,8 miljarder kronor årligen tilldelas beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen vid slutet av kommande försvarsbeslutsperiod. Myndigheterna i beredskapssektorn bedömer att detta är en lägre summa än den som behövs för att åstadkomma *Kraftsamlings* förslag och ambitionsnivå inom två försvarsbeslutsperioder.

1. Uppdraget

Inför den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen behöver regeringen kompletterande underlag om genomförbarheten av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens delrapport *Kraftsamlings. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34).

Beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen fick den 21 december 2023 därför i gemensamt uppdrag att bedöma genomförbarheten av de åtgärdsförslag som avser sektorns ansvarsområde. Uppdraget innefattar också att, i den mån det är möjligt, redovisa konsekvenser och beräkna och redovisa skalbara kostnadsbedömningar.

Kustbevakningen, länsstyrelserna, MSB, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, SOS Alarm AB, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har gemensamt genomfört uppdraget. MSB har, i och med sitt sektorsansvar, lett bedömningsarbetet, samordnat arbetet och redovisar i denna rapport en sammanfattning av bedömningar för sektorn som helhet. I vissa delar redovisas också enskilda myndigheters särskilda medskick. MSB är den myndighet som, i och med sitt sektorsansvar, beslutat rapporten i sin helhet – i sektorn ingående myndigheter och SOS Alarm har endast beslutat egna bidrag och underlag.

Inom ramen för uppdraget har MSB i sin roll som sektorsansvarig myndighet haft dialog med Försvarsmakten och samtliga civilområdeskanslier. Vad avser specifika åtgärdsförslag inom kommunal räddningstjänst har dialog förts med kommuner samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

1.1. Grund för analys och bedömning av genomförbarhet

Utgångspunkten för beredskapssektorns arbete har varit att bedöma de åtgärdsförslag som presenteras i Försvarsberedningens rapport *Kraftsamlings* (Ds 2023:34). I detta har beredskapssektorns tidigare underlag till MSB:s återrapportering av regeringsuppdraget om att föreslå en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret (Fö2023/01000) utgjort en viktig referenspunkt och övergripande raster för analysen.

Utöver ovanstående inkluderas ytterligare ett antal strategiska perspektiv som ingångsvärden för beredskapssektorns analyser och bedömningar;

- erfarenheter från Ukraina,
- kunskap om befintlig förmåga inom sektorns ansvarsområde, samt
- skarpa krav formulerade i Natos krishanteringsåtgärder som skulle träffa beredskapssektorns ansvarsområde vid ett kommande Natomedlemskap.

Dessutom har sektorns prioritering gjorts med hänsyn till det säkerhetspolitiska läget – åtgärder som stärker förmågan på kort sikt har i möjligaste mån prioriterats.

Under respektive funktion och åtgärds paket redogörs ovanstående ingångsvärden för närmare. Ovanstående medför också att myndigheterna i beredskapssektorn föreslår åtgärder

utöver de åtgärdsförslag som gått att uttolka i *Kraftsamling*. I respektive avsnitt tydliggörs vilka åtgärdsförslag som kan härledas ur *Kraftsamling* och vilka som tillkommer utöver dessa.

1.2. Metod

Myndigheterna i beredskapssektorn har i arbetet med uppdraget genomfört en analys kopplat till föreslagna åtgärder i *Kraftsamling* för att bedöma var eventuella investeringar mest sannolikt kommer att uppnå tänkt effekt under nästa försvarsbeslutsperiod. Vi anser att vår uppgift i detta är att ge så goda och realistiska bedömningar som möjligt för att kommande investeringar i det civila försvaret som helhet ska bidra till att stärka Sveriges förmåga på bästa sätt. För att säkerställa en realistisk och genomförbar grund för äskanden i denna rapport har nedbrutna planer för implementering av redovisade åtgärder inom respektive förmåga och åtgärdsområde för åren 2025–2029 tagits fram. På så sätt säkerställs att åtgärder är genomförbara i det fall regeringen beslutar att tilldela medel.

En styrka i vårt arbetssätt som sektor är att vi arbetar gränsöverskridande för att stärka förmåga i de åtgärdsområden där vi som aktörer möts, har ömsesidiga beroenden och behöver arbeta samordnat i gemensam plan för att stärka särskilda förmågor. För genomförandet av uppdraget har vi därför organiserat oss enligt samma logik och sökt förstärka det arbetssättet ytterligare.

I arbetet med att bedöma genomförbarhet, redovisa konsekvenser och beräkna och redovisa skalbara kostnadsbedömningar har i vissa delar beredskapssektorns underlag förändrats i relation till det motsvarande underlag som togs fram till och med augusti 2023 och som låg till grund för redovisning av *Framåtanda* den 31 oktober 2023. Den största anledningen till detta är Försvarsberedningens rapport och det förslag till inriktning denna ger, men aktörerna inom sektorn har också nu, en tid senare, haft bättre förutsättningar att bedöma vilka åtgärder som är mest prioriterade och göra en kostnadsuppskattning för dessa. Eventuella förändringar mellan de båda underlagen redogörs för särskilt under respektive förmåga och åtgärdsområde samt i sammanfattningen av rapportens svar som helhet.

Särskilda avstämningar har i arbetet genomförts med civilområdesansvariga länsstyrelser och Försvarsmakten. Bedömningar av genomförbarhet och skalbarhet omhändertar det militära försvarets behov av stöd från funktioner som ligger inom beredskapssektorns ansvarsområde.

1.3. Struktur för redovisning

Inledningsvis presenteras beredskapssektorns bedömning av genomförbarhet för ansvarsområdet som helhet, indelat i tre finansieringsnivåer innehållande kostnadsuppskattningar. *Kraftsamling* motsvarar i stort finansieringsnivå tre i denna rapport¹. Finansieringsnivåerna utgör i sig en redovisning av bedömd skalbarhet av åtgärdsförslagen och därmed förstärkning av förmågan inom ansvarsområdet. Inom respektive finansieringsnivå ges en övergripande beskrivning av vilken förmågehöjande effekt som

¹ Det som skalats ner eller tagits bort är sådant som inte prioriterats i *Kraftsamling*, såsom exempelvis byggande av skyddsrum och statliga förstärkningsresurser medan kostnader för kontroller har lagts till.

åtgärderna bedöms skapa. Finansieringsnivå ett utgör de mest angelägna åtgärdsförslagen och bedömd lägsta grad av skalbarhet inom respektive åtgärdsområde.

I nästa del av rapporten ges en mer högupplöst bild av åtgärdsförslagen inom respektive förmåga och åtgärdsområde, bedömning av genomförbarhet, skalbarhet och mer detaljerade kostnadsuppskattningar. Inom ramen för dessa avsnitt ges också en övergripande beskrivning av betydelsen av Försvarsberedningens föreslagna inriktning, eventuella erfarenheter från Ukraina samt kunskap om befintlig förmåga inom sektorns ansvarsområde.

Slutligen ges en övergripande analys kring ett antal områden och angränsande åtgärdsförslag av mer sektorsövergripande karaktär:

- Hantering av spontanutrymning och okontrollerade befolkningsrörelser.
- Övning.
- Organisation och ledning, inklusive föreskriftsrätt för sektorsansvarig myndighet.
- Trygghetspunkter.

1.3.1. Beredskapssektorns ansvarsområde och inkluderade delar i denna rapport

Beredskapssektorns ansvarsområde omfattar kommunal räddningstjänst, flyg- och sjöräddningstjänst, miljöräddningstjänst till sjöss, alarmeringsförmåga, varningssystem, skyddsrum och andra skyddade utrymmen, samt utrymning och inkvartering. Även den specifika förmågan att hantera ett kärnvapenangrepp på svenskt territorium och i svenskt närområde inkluderas på grund av den särskilda allvarsgrad ett sådant scenario kan medföra. Ovanstående områden inkluderas i denna rapport.

Utöver ovanstående områden ingår också förmåga att hantera kärnteknisk olycka, fjällräddning samt eftersökning av försvunna personer i beredskapssektorn. Dessa områden har dock inte inkluderats i denna rapport. Planeringen för den fredstida hanteringen av en kärnteknisk olycka finansieras genom beredskapsavgifter från industrin. Försvarsberedningen bedömer att kärnkraftverken behöver fortsätta att producera el i krig, vilket medför att förmåga att kunna hantera kärnteknisk olycka² också behövs under höjd beredskap. Äskanden specifikt kopplade till förmågan att kunna hantera kärnteknisk olycka under höjd beredskap har inte inkluderats i denna rapport.³ De åtgärder som föreslås kring förmågan att hantera kärnvapen stärker även till viss del förmågan att hantera en kärnteknisk olycka under höjd beredskap. Berörda myndigheter i beredskapssektorn kan behöva återkomma till denna fråga i särskild ordning.

Vad avser frågan om fjällräddning och eftersökning av försvunna personer bedömer Polismyndigheten att dessa förmågor inte är prioriterade under höjd beredskap. Dessa har därför inte inkluderats i denna rapport. För fördjupade bedömningar av Polismyndighetens verksamhet och dess behov av prioriteringar hänvisas till det underlag och svar på regeringsuppdraget som lämnas av beredskapssektorn Ordning och säkerhet.

² Begreppet olycka har fokus på konsekvenserna och omfattar således även antagonistiska händelser dvs alla hotnivåer.

³ Här äskande gjorts återfinns de i respektive myndighets budgetunderlag för 2025–2027.

2. Överblick över föreslagen utveckling i ansvarsområdet

Myndigheterna inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen arbetar gemensamt för att öka förmågan att genomföra räddningsinsatser, vilket innefattar både kommunal och statlig räddningstjänst (sjö- och flygräddningstjänst, miljöräddningstjänst till sjöss, hantering av kärnteknisk olycka, fjällräddning och eftersökning av försvunna personer). Aktörerna arbetar också för att öka förmågan att skydda civilbefolkningen, vilket innefattar system och anläggningar för att civilbefolkningen ska kunna varnas och söka fysiskt skydd, förmåga att genomföra storskalig utrymning med efterföljande inkvartering, samt förmåga i samhällets alarmeringsfunktion. Arbetet syftar också till att öka förmågan att ta fram beslutsunderlag och specialprognoser inom väder, vatten och strålskydd kopplat till ovanstående funktioner.

Som underlag för berörda myndigheters respektive arbete med prioritering av åtgärder i olika tidsperspektiv har myndigheterna i beredskapssektorn redan tidigare fastställt en övergripande inriktning för önskad prioritering av förmågeutveckling. Inom ansvarsområdet ser beredskapssektorn följande prioriterade områden som särskilt angelägna:

- Att skapa en grundläggande förmåga i kommunal räddningstjänst att hantera de tillkommande uppgifterna enligt 8 kap lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), det vill säga upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden samt indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel.
- Att skapa en grundläggande förmåga att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium.
- Att genomföra riktade, kostnadseffektiva förstärkningar av förmågan att varna, samt genomföra utrymning med efterföljande inkvartering av särskilt prioriterade områden.

Ovanstående inriktning bygger till stor del på den gemensamma uppfattning om gapet mellan önskvärd och befintlig förmåga som delas av myndigheterna inom beredskapssektorn samt förmågekrav som genom Natos krishanteringsåtgärder (Crisis Response Measures, CRM) träffar beredskapssektorns ansvarsområde. I tillägg till ovanstående gemensamma inriktning inkluderas i denna rapport även av Försvarsberedningens rapport *Kraftsamlings* given inriktning och erfarenheter från kriget i Ukraina.

Utöver ovanstående har myndigheterna i beredskapssektorn sedan tidigare enats om att följande är viktiga principer för prioritering av åtgärder inom ansvarsområdet:

- Åtgärder ska i första hand riktas mot det största konstaterade förmågegapet inom ansvarsområdet, med särskild hänsyn till kända ingångsvärden från Natos krishanteringssystem som träffar

beredskapssektorns ansvarsområde, eller åtgärder som direkt stärker det militära försvarets förmåga.

- Åtgärder som stärker lokal och regional nivå ska prioriteras.
- Åtgärder som skapar stor förmågehöjande effekt till liten kostnad samt på kort tid ska prioriteras framför andra.

2.1. Skalbarhet och kostnadsuppskattningar

Föreslagen utveckling och inriktning för beredskapssektorns ansvarsområde i Förvarsberedningens rapport *Kraftsamling* bedöms motsvara investeringar i finansieringsnivå tre i denna rapport. De förslag som ges bedöms i stort genomförbara. Finansieringsnivå ett utgör den lägsta graden av skalbarhet i de förslag som föreslås i *Kraftsamling*. I finansieringsnivå två möjliggörs en utökad implementering av åtgärdsförslagen och i finansieringsnivå tre skulle ambitionsnivån i *Kraftsamling* kunna genomföras som helhet.

2.1.1. Skalbarhet i relation till sektorns tidigare beräkningar och underlag

Skillnaderna i kostnad i prioriteringsnivå ett skiljer sig något från det underlag som beredskapssektorn tog fram i augusti 2023, och som låg till grund för redovisningen av *Framåtanda* (Fö2023/01000) den 31 oktober 2023. Den största skillnaden följer av att Förvarsberedningen tydligt uttrycker att en upprustning av befintligt skyddsrumsbestand ska prioriteras – i enlighet med denna inriktning har därför 643 miljoner kronor lyfts upp till prioriteringsnivå ett. Därutöver ligger i denna redovisning också förslag på åtgärder som snabbt stärker förmågan att fortsätta bedriva sjö- och flygräddningstjänst under höjd beredskap, samt åtgärder som stärker samhällets alarmeringsförmåga. Dessa åtgärdsområden prioriterades inte i nivå ett i beredskapssektorns tidigare underlag, men bedöms vara av hög prioritet i Förvarsberedningens föreslagna inriktning och har därför lyfts till nivå ett.

2.1.2. Äskanden i parallella processer

De äskanden som redovisas i denna rapport överensstämmer till del med de äskanden som görs i respektive myndighets budgetunderlag för åren 2025–2027. I och med att arbetet med budgetunderlag är en parallell process med delvis andra avgränsningar kan dock skillnader förekomma. Myndigheterna i beredskapssektorn anser till exempel att det är angeläget att stärka enskilda myndigheters arbete inom prioriterade områden enligt *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025* (MSB 2020-16261-3), särskilt beredskapsplaner och krigsorganisation, ledning och samverkan samt informations- och cybersäkerhet. Dessa äskanden av mer generell förvaltningskaraktär inkluderas inte i denna rapport, utan lyfts i aktuella fall fram i respektive myndighets budgetunderlag. Det är dock viktigt för sektorns förmåga att även dessa behov tillgodoses. Enligt samma resonemang äskas i vissa fall medel specifikt för civilt försvar i denna process, men samma äskanden förekommer inte alltid i myndigheters budgetunderlag.

2.1.3. Finansieringsnivå ett

I prioriteringsnivå ett har beredskapssektorn prioriterat åtgärder som stärker den grundläggande förmågan i ansvarsområdet i enlighet med de förslag som presenteras i

Kraftsamling. I denna nivå implementeras EU-Alert (varning via mobil telefoni) för att på ett effektivt sätt stärka förmågan att varna civilbefolkningen i specifika geografiska områden. Det befintliga utomhusvarningssystemet förvaltas och utvecklas också. Befintligt skyddsrumbestånd inventeras, kontrollverksamheten utökas och andra skyddade utrymmen identifieras och registreras. Utbildning och informationsspridning om skyddade utrymmen riktad till allmänheten genomförs.

I denna nivå planeras utrymning och inkvartering av särskilt prioriterade områden baserat på Försvarmaktens operationsplanering. En grundläggande förstärkning av alarmeringsförmågan kan genomföras. Förmågan att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium och i svenskt närområde stärks från en mycket låg nivå, bland annat utvecklas ett nationellt system för rapportering och koordinering i samverkan med Försvarmakten, robust produktion av väder- och vattenrelaterade underlag säkerställs, beredskapsplaner och beslutsstöd från lokal till nationell nivå utvecklas och saneringsmetodik samt -utrustning för allmänhet, inklusive mätinstrument, tas fram. Förmågan i sjö- och flygräddningstjänsten stärks när en reservräddningscentral för insatsledning etableras och robustheten i strategiskt viktiga räddningsstationer på regional nivå identifieras och stärks. Den kommunala räddningstjänsten stärks genom att befintlig personal har fått en grundläggande utbildning i de tillkommande uppgifterna, planeringsstödet till kommunerna har ökat under perioden och civilplikten har aktiverats genom direktinskrivning av tidigare utbildad personal.

Uppskattade kostnader för finansieringsnivå ett uppgår till 4 171 miljoner kronor.

Förmåga	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Förmåga att varna civilbefolkningen	85	110	70	65	60	390
Åtgärder för förstärkning inom skyddsrum och skyddade utrymmen	112	134	133	132	132	643
Förmåga att genomföra utrymning och inkvartering av prioriterade områden	20	20	20	20	20	100
Stärkt alarmeringsförmåga	45	40	40	45	45	215
Förmåga att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium och svenskt närområde	74	100	139	135	125	573
Stärkt förmåga i sjö- och flygräddningstjänst	10	10	10	10	10	50
Stärkt förmåga i kommunal räddningstjänst	200	500	500	500	500	2 200
Summa medel i nivå ett	546	914	912	907	892	4 171

2.1.4. Finansieringsnivå två

Finansieringsnivå två utgör ett mellanläge i skalbarheten. Här inkluderas åtgärder som ytterligare förstärker den grundläggande förmågan i ansvarsområdet. Förmågan att varna civilbefolkningen stärks ytterligare genom utveckling och ökad redundans i varningssystemet samt förstärkning av MSB:s lager för reservdelar. Upprustning av befintliga normal- och specialskyddsrum utökas. Alarmeringsförmågan stärks mer än i finansieringsnivå ett och sjö- och flygräddningstjänsten stärks genom förbättrad kompetensförsörjning och ökad kapacitet för ledning under störda förhållanden och höjd beredskap. Vädertjänsten för samhällsviktigt flyg vidareutvecklas också. Förmågan att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium och svenskt närområde förstärks kraftigt, bland annat genom att ett nationellt system för tidig varning implementeras. Den kommunala räddningstjänsten förstärks till fullt i denna nivå, vilket bland annat innebär att en längre grundutbildning med mönstring för civilpliktiga kan påbörjas.

Uppskattade kostnader som tillkommer i finansieringsnivå två, utöver kostnader i nivå ett, uppgår till 5 580 miljoner kronor.

Förmåga	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Förmåga att varna civilbefolkningen	30	30	30	30	30	150
Åtgärder för förstärkning inom skyddsrum och skyddade utrymmen	0	150	100	100	150	500
Stärkt alarmeringsförmåga	0	20	25	30	45	120
Förmåga att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium	26	26	53	50	50	205
Stärkt förmåga i sjö- och flygräddningstjänst	20	23	23	24	15	105
Stärkt förmåga i kommunal räddningstjänst	300	1 000	1 200	1 200	800	4 500
Summa ytterligare medel i nivå två	376	1 249	1 431	1 434	1 090	5 580

2.1.5. Finansieringsnivå tre

Finansieringsnivå tre utgör helheten för de åtgärdsförslag och den ambitionsnivå som presenteras i *Kraftsamling*. Vill regeringen uppnå den helhet som däri presenteras under innevarande Försvarsbeslutsperiod, och säkerställa utveckling i linje med den ambition som uttrycks i *Kraftsamling* under en tidsperiod som inte överstiger två försvarsbeslutsperioder, bedömer myndigheterna inom beredskapssektorn att finansiering av nivå ett, två och tre är nödvändig. Vid finansiering av nivå tre tillkommer viss nyproduktion av skyddsrum, utvecklade och prövade planer för utrymning och inkvartering av särskilt prioriterade områden samt utbildade och krigsplacerade utrymningsledare. Dessutom stärks samhällets alarmeringsförmåga ytterligare och en ny räddningshelikopter förstärker sjö- och flygräddningstjänsten.

Uppskattade kostnader som tillkommer i finansieringsnivå tre, utöver kostnader i nivå ett och två, uppgår till 730 miljoner kronor.

Förmåga	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Åtgärder för förstärkning inom skyddsrum och skyddade utrymmen	15	15	15	15	15	75
Förmåga att genomföra utrymning och in-kvartering av prioriterade områden	76	76	76	76	76	380
Stärkt alarmeringsförmåga	0	15	25	25	20	85
Stärkt förmåga i sjö- och flygräddningstjänst	38	38	38	38	38	190
Summa ytterligare medel i nivå tre	129	144	154	154	149	730

2.1.6. Aggregering av kostnader för samtliga finansieringsnivåer och år

Ovanstående avsnitt redogör för kostnader som är förenade med respektive finansieringsnivå enskilt, medan nedanstående tabell beskriver samtliga kostnader för finansieringsnivå ett, två och tre sammantaget, aggregerat.

För att möjliggöra implementering av den föreslagna utvecklingen i *Kraftsamling* uppskattas kostnader till strax under 10,5 miljarder kronor behöva investeras inom beredskapssektorns ansvarsområde. I *Framåtanda* (Fö2023/01000) framförs, i den högsta föreslagna graden av finansiering av civilt försvar, 2,8 miljarder kronor årligen tilldelas beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen vid slutet av kommande försvarsbeslutsperiod. Myndigheterna i beredskapssektorn bedömer att detta är en lägre summa än den som behövs för att åstadkomma *Kraftsamlings* förslag och ambitionsnivå inom två försvarsbeslutsperioder.

Förmåga	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Finansieringsnivå ett	546	914	912	907	892	4 171
Finansieringsnivå två	376	1 249	1 431	1 434	1 090	5 580
Finansieringsnivå tre	129	144	154	154	149	730
Summa	1 051	2 307	2 497	2 495	2 131	10 481

3. Förmåga att varna civilbefolkningen

I detta avsnitt redovisas underlag från MSB som är av relevans för beredskapssektorns ansvarsområde. MSB är den centrala, statliga myndighet inom beredskapssektorn som till störst del berörs av åtgärdsförslag med avseende på förmåga att varna civilbefolkningen. MSB har identifierat följande förslag i *Kraftsamling*:

- Varningssystemet för befolkningen behöver stärkas och dess redundans säkerställas.
- Varningssystemet för befolkningen behöver övas för att säkerställa såväl rutiner som utrustning och räckvidd.
- Varningssystemet för befolkningen bör stärkas med möjlighet att utfärda VMA för mobil telefoni⁴ samt i ett nästa steg utvecklas i form av en mobilapplikation, likt den applikation för flyglarm som används i Ukraina.

MSB delar Försvarsberedningens bedömning att varningssystem har spelat en viktig roll för överlevnaden, försvarsviljan och möjligheten att upprätthålla samhällets funktionalitet i Ukraina. Känslan av trygghet kan också vara en viktig faktor för civilas vilja att fortsätta våga arbeta och göra nödvändigt motstånd. Varningssystemen har, som en integrerad del i befolkningsskyddet, således även ett viktigt psykologiskt värde. Erfarenheter från Ukraina påvisar också vikten av förstärkning, men också komplettering, av det befintliga systemet för utomhusvarning.

MSB delar Försvarsberedningens förslag för ökad förmåga i det svenska varningssystemet. Det befintliga utomhusvarningssystemet behöver stärkas och dess redundans säkerställas. Varningssystemet och att kunna varna utgör en central förmåga i befolkningsskyddssystemet och är till del avgörande för att lyckas sätta befolkningen i säkerhet i skyddsrum eller på annan plats efter genomförd utrymning.

Redan fem dagar efter den fullskaliga invasionen lanserade ministeriet för digital transformering en mobilapplikation för flyglarm som komplement till övriga varningssystem. Utöver det finns i Ukraina ett flertal mer eller mindre officiella sociala mediekkanaler med hundratusentals följare som ger en mer högupplöst bild av vilka hot som föreligger. Med hänvisning till digitaliseringsgraden och mobilanvändandet i Sverige lyfter beredningen behovet av en mobilapplikation. Mobilapplikationer kan vara ett bra sätt att förmedla information och går att utveckla för kostnader omkring 10–30 miljoner kronor.

MSB bedömer dock att en mobilapplikation inte ersätter behovet av EU-alert som har fler tekniska fördelar och i högre grad når människor i ett specifikt geografiskt område. Idag finns ingen förmåga att utfärda VMA för mobil telefoni, så i syfte att förstärka och modernisera förmågan i den grundläggande strukturen för varningssystemet bör EU-alert implementeras i Sverige. EU-alert baseras på internationell standard för cell broadcast-teknik och har införts i en rad europeiska länder, däribland våra grannländer Norge och Danmark. Även Finland

⁴ EU-alert (cell-broadcast) är idag den enda fungerande teknik för varning med mobil telefoni.

arbetar just nu med ett införande av EU-alert. Tekniken innebär att mobilnätet används för att skicka textmeddelanden men då det sker genom ett massmeddelande till alla terminaler i ett geografiskt område belastas inte mobilnätet på samma sätt som vid till exempel SMS som är oanvändbart i befolkningstäta områden. EU-alert är robust och varningen kan nå berörda snabbt. Dessutom är det sannolikt ett säkrare alternativ än nuvarande system med VMA via SMS. På sikt, och med utbyggnad av kärnkraft, skulle EU-alert också kunna ersätta varningsmottagarna som distribuerats i beredskapszonerna runt de svenska kärnkraftverken för att varna vid en kärnkraftsolycka. Detta skulle leda till en effektivare hantering av varningsförmågan i beredskapszonerna.

Förmågan att varna är en central del i skyddet av civilbefolkningen. Utan ett införande av EU-alert förstärks inte förmågan att på ett effektivt sätt nå ut till människor via mobilnätet och därmed skapas inte den redundans i varningssystemet som MSB bedömer vara nödvändig och som Försvarsberedningen tydligt efterfrågar med varning för mobil telefoni.

3.1 Bedömd genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar

MSB bedömer att Försvarsberedningens förslag i stort är genomförbara. Åtgärdsförslagen stämmer också väl överens med de tidigare åtgärdsförslag myndigheterna i beredskapssektorn föreslagit inom ramen för *Framåtanda* (Fö2023/01000). Som grund för bedömning av genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar har MSB tagit fram en plan för implementering för åren 2025–2029. Denna plan ligger till grund för de kostnadsuppskattningar som görs.

Nedan redogörs för två nivåer av skalbarhet samt kostnadsuppskattningar vad avser förstärkning av förmågan att varna civilbefolkningen. Vill regeringen att samtliga förslag ovan ska genomföras under kommande försvarsbeslutsperiod behöver finansiering i enlighet med nivå två tillkomma.

Åtgärd	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Finansieringsnivå 1						
EU-Alert						
Implementering	30	40				
Förvaltning	5	15	15	15	15	135
Utveckling mobilapplikation	5	10	10	5		30
Förvaltning och utbyggnad av utomhusvarningssystemet	45	45	45	45	45	225
Finansieringsnivå 2						
Utveckling av utomhusvarningssystemet, ökad redundans*	25	25	25	25	25	125
Förvaltning	5	5	5	5	5	25
Summa						540

*avser årligt investeringsbehov som finansieras genom låneram och redovisas i MSB:s budgetunderlag 2025–2027 avseende kostnader för avskrivningar och ränta

3.1.1 Finansieringsnivå ett

I finansieringsnivå ett genomförs förvaltning och nödvändig utbyggnad av det befintliga varningssystemet. Förvaltningsdelen innefattar utbyte av uttjänta ljudsändare. För att vidmakthålla dagens utomhusvarningssystem, då många av de tryckluftsdrivna ljudsändarnas tekniska livslängd går mot slutet, behöver dessa ersättas med elektroniska ljudsändare till en kostnad av 15 miljoner kronor per år. Den nödvändiga utbyggnaden innebär nyinstallation av nya ljudsändare (200 stycken årligen) till en kostnad av 30 miljoner kronor per år, vilket inkluderar material och installation. Eftersom den nödvändiga utbyggnaden innebär nyinstallationer är kostnaden per ljudsändare högre än kostnaderna för att återaktivera befintliga ljudsändare.

Finansieringsnivå ett inkluderar också införande av EU-alert (cell broadcast) som VMA-kanal. Kostnaden för införande beräknas till 70 miljoner och därefter 15 miljoner årligen för drift. Utöver EU-Alert skulle en mobilapplikation också kunna utvecklas. Utöver ovanstående avser MSB att, tillsammans med berörda aktörer, fortsätta genomföra kvartalsprov, alltså att öva för att säkerställa såväl rutiner som utrustning och räckvidd.

3.1.2 Finansieringsnivå två

I finansieringsnivå två föreslås en utökning av MSB:s lager av reservdelar, vilket är en viktig åtgärd för att stärka redundansen i varningssystemet. MSB behöver ett större lager för att kunna vidmakthålla systemet och planera för kontinuitet under svåra påfrestningar och uteblivna leveranser från leverantörer. Lagerinköp samt lagerkostnader bedöms kosta 10 miljoner kronor per år. MSB behöver, för att kunna genomföra ovanstående, också anställa personer för installation och underhåll vilket uppskattas kosta 5 miljoner kronor per år.

Utveckling av utomhusvarningen behöver ske i takt med att räddningsledningssystemen för kommunal räddningstjänst blir större och nya redundanta centralenheter med tillhörande kommunikationssystem behöver installeras. Systemet behöver även anpassas till Rakel 2.0 och eventuellt reservsystem. Detta medför en kostnad om 15 miljoner kronor per år.

3.1.3. Avvikelser i relation till tidigare beräkningar och underlag

Sammantaget är kostnadsuppskattningarna för ökad förmåga att varna civilbefolkningen 254 miljoner kronor högre i detta underlag än i tidigare beräkningar och underlag.

Tidigare underlag inkluderade åtgärder för att säkerställa kopplingen mellan Försvarmaktens sensorsystem och etablerade varningssystem (1 mkr) samt inköp av system för tidig varning för kärnvapen (100 mkr). I denna rapport inkluderas inte system för tidig varning för kärnvapen i detta avsnitt, utan har flyttats till avsnittet om förmåga att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium. Kopplingen mellan Försvarmaktens sensorsystem och etablerade varningssystem bedöms redan vara finansierad varför även denna kostnad har tagits bort. I enlighet med Försvarsberedningens förslag har kostnadsuppskattningar för området i denna redovisning kompletterats med åtgärder för förvaltning och nödvändig utbyggnad av befintligt varningssystem, vilket inkluderar MSB:s lager av reservdelar, anpassning till Rakel 2.0, redundans och reservsystem, samt en mobilapplikation. MSB lyfte inte dessa kostnader i beredskapssektorns tidigare underlag.

4. Åtgärder för förstärkning inom skyddsrum och skyddade utrymmen

I detta avsnitt redovisas underlag från MSB som är av relevans för beredskapssektorns ansvarsområde. MSB är den centrala, statliga myndighet som primärt berörs av åtgärdsförslag kopplade till området skyddsrum och skyddade utrymmen. MSB har identifierat följande förslag i *Kraftsamling*:

- Hela det befintliga skyddsrumsbeståndet ska inventeras inom tre år och i någon mån tillsynas eller kontrolleras inom den närmaste femårsperioden.
- Hela beståndet bör därefter genomgå fullständiga kontroller med femårsintervall.
- MSB ska behålla sitt ansvar för skyddsrumssystemet, men ansvaret för kontrollverksamheten ska tilldelas länsstyrelserna.
- Befattningar för iordningställande och drift av specialskyddsrum ska omfattas av civilplikt.
- De runt 80 så kallade specialskyddsrummen (en del av dessa är sådana som har benämnts befolkningskyddsrum), med plats för sammanlagt drygt 96 000 personer, bör tas tillvara så långt som möjligt.
- Skyddsrumsbeståndet bör kompletteras med ett system med andra skyddade utrymmen. Dessa skyddade utrymmen ska identifieras inom tre år för att kunna utgöra ett komplement till skyddsrum och bli en del av det samlade systemet för att skydda civilbefolkningen.
- MSB ska få meddela ytterligare föreskrifter och i särskilda fall besluta om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa utrymmen, om utrymmenas placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid sådana utrymmen ska kunna iordningställas. Kommunerna ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen.

MSB har, utöver ovanstående, föreslagit följande åtgärder:

- Ett bemyndigande i lag som ger myndigheter rätt att använda sig av externa aktörer för kontroller bör införas.
- Det faktum att civila sjukhus och skolor medvetet attackeras i kriget i Ukraina medför att MSB bedömer att eventuell nyproduktion av skyddsrum skulle kunna övervägas i samband med nybyggnation av sjukhus och skolor.

MSB delar Försvarsberedningens bedömning att ett fungerande system för skyddsrum och skyddade utrymmen, likt varningssystem, har spelat en viktig roll för överlevnaden, försvarsviljan och möjligheten att upprätthålla samhällets funktionalitet i Ukraina. Samhällets fortsatta funktionalitet bygger till del på civilbefolkningens känsla av trygghet och att de vågar fortsätta arbeta och göra nödvändigt motstånd. Likt varningssystemet har även skyddsrum

och skyddade utrymmen således ett viktigt psykologiskt värde och behöver finnas i anslutning till de platser där människor verkar.

Försvarsberedningen bedömer att en grundlig genomgång av skyddsrumssystemet och av befintliga skyddsrum behöver göras för att upptäcka fel och brister, åtgärda dessa, samt bedöma behovet av ytterligare skydd. Beredningen anser också att takten i kontrollen av det befintliga skyddsrumsbeståndet behöver öka och föreslår därför att hela det befintliga skyddsrumsbeståndet ska inventeras inom tre år, samt i någon mån tillsynas eller kontrolleras inom den närmaste femårsperioden. Beredningen föreslår även att hela beståndet därefter bör genomgå fullständiga kontroller med femårsintervall. Vidare beskriver beredningen att de runt åttio så kallade specialskyddsrummen (en del av dessa är sådana som har benämnts befolkningskyddsrum), med plats för sammanlagt drygt 96 000 personer, bör tas tillvara så långt som möjligt. MSB föreslår därför att investeringar kopplade till upprustning av befintliga normal- och specialskyddsrum fortsätter och utökas något.

Beredningen föreslår också att MSB ska behålla sitt övergripande ansvar för skyddsrumssystemet, men att ansvaret för kontrollverksamheten ska tilldelas länsstyrelserna. MSB bedömer att förslaget är genomförbart och skulle medföra att MSB genomför utbildningsinsatser, tar fram programstöd och vägledningar. Länsstyrelserna behöver för detta övertagande tilldelas utökade medel. MSB skulle också behöva anpassa befintligt IT-stöd för att möjliggöra för länsstyrelserna att nyttja detta. Utöver ovanstående åtgärder föreslås också att befattningar för iordningställande och drift av specialskyddsrum ska omfattas av civilplikt.

För att snabbt kunna utöka tillgången till skydd i hela landet anser Försvarsberedningen att skyddsrumsbeståndet bör kompletteras med ett system med andra skyddade utrymmen. Dessa skyddade utrymmen, till exempel källare, tunnlar och tunnelbanestationer, ska enligt beredningen identifieras inom tre år för att kunna utgöra ett komplement till skyddsrum och utgöra en del av det samlade systemet för att skydda civilbefolkningen. Vidare saknas idag regelverk/lag rörande skyddade utrymmen.

MSB delar Försvarsberedningens förslag att MSB ska få meddela ytterligare föreskrifter och i särskilda fall besluta om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa utrymmen, om utrymmenas placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid sådana utrymmen ska kunna iordningställas. MSB delar också förslaget att kommunerna som utgångspunkt ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen, samt att i första hand kommunala anläggningar, tunnelbanestationer och lokaler såsom källare i skolor, parkeringsgarage eller andra liknande anläggningar där skyddsrum inte finns bör komma i fråga för sådana beslut. MSB är särskilt positiva till kommunernas ansvar i frågan, då detta i viss mån säkerställer att kommunal räddningstjänst erhåller information kring vilka skyddade utrymmen som finns inom respektive kommun. Har kommunal räddningstjänst inte kännedom om var människor kan tänkas söka skydd, är risken stor att människor inte kan undsättas vid händelse av till exempel raserade byggnader. För att kommunerna ska kunna genomföra åtgärder enligt ovan behöver bland annat vägledningar i form av iordningställandeinstruktioner tas fram, samt ytterligare resurser tilldelas kommunerna.

Kostnader och finansiering av verksamhet i kommunerna har inte kunnat uppskattas i denna rapport.

Skyddsrumskontroller har tidigare utförts av externa kontrollanter som har avtal med MSB och som är certifierade av myndigheten. Sedan den 1 september år 2020 tilldelar MSB inte nya skyddsrumskontroller till externa kontrollanter då MSB, i likhet med *Utredningen om ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57), gör bedömningen att skyddsrumskontroll utgör en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning och som inte får överlämnas till annan aktör utan stöd i lag. MSB anser att det kan komma att uppstå svårigheter att få igång, och vidmakthålla, en fungerande kontrollapparat utan ett bemyndigande i lag som gör det möjligt att låta skyddsrumssakkunniga utföra kontroller av skyddsrum. MSB ser därför ett behov av införande av ett bemyndigande i lag som ger myndigheter rätt att använda sig av externa aktörer för kontroller. Det är dock viktigt att säkerställa att tillsyn inte utförs av den som eventuellt har egna ekonomiska intressen i branschen. I det fall myndigheterna inte ges ett bemyndigande förordar MSB att ett sådant ges tillfälligt under en övergångsperiod för att undvika minskad kontrollverksamhet, detta i ett läge när antalet kontroller istället bör öka.

MSB delar bedömningen att arbetet inom området inte bör fokuseras på generell nyproduktion av skyddsrum, men menar att en eventuell nyproduktion av skyddsrum skulle kunna övervägas vid byggande av nya skolor och sjukhus. Erfarenheter från Ukraina belyser vikten av tillgång till skyddsrum i skolor och förskolor för att kunna fortsätta bedriva undervisning och barnomsorg, och på så sätt bidra till en fortsatt fungerande vardag för människor även under krig. Enligt Unicef hade över 1 300 skolor i Ukraina förstörts fram till augusti 2023. Ryssland har fortsatt genomfört attacker mot sjukvården under invasionen av Ukraina. Enligt WHO har Ryssland fram till 1 oktober 2023 genomfört ca 1 200 attacker riktade mot sjukvårdsfaciliteter.

4.1. Bedömd genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar

MSB bedömer att Försvarsberedningens förslag i stort är genomförbara. Åtgärdsförslagen stämmer också väl överens med de tidigare åtgärdsförslag myndigheterna i beredskapssektorn föreslagit inom ramen för *Framåtanda* (Fö2023/01000), med vissa mindre undantag. Som grund för bedömning av genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar har MSB tagit fram en plan för implementering för åren 2025–2029. Denna plan ligger till grund för de kostnadsuppskattningar som görs.

Nedan redogörs för tre nivåer av skalbarhet samt kostnadsuppskattningar vad avser förstärkning av skyddsrum och skyddade utrymmen. Vill regeringen att samtliga förslag ovan ska genomföras under kommande försvarsbeslutsperiod behöver finansiering i enlighet med nivå tre tillkomma.

Åtgärd	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Finansieringsnivå 1						
Grundläggande förstärkning inom befintliga normal- och specialskyddsrum	100	100	100	100	100	500
Inventering skyddsrum	2	2	1			5
Finansiering av utökad kontrollverksamhet och tillsyn	8	25	25	25	25	108
Anpassning och utveckling IT-stödsystem		5	5	5	5	20
Identifiering, registrering, utbildning och informations spridning till allmänhet kring skyddade utrymmen	2	2	2	2	2	10
Finansieringsnivå 2						
Utökad upprustning befintliga normal- och specialskyddsrum		150	100	100	150	500
Finansieringsnivå 3						
Begränsad nybyggnation av skyddsrum	15	15	15	15	15	75
Summa						1 218

4.1.3. Finansieringsnivå ett

I finansieringsnivå ett genomförs under åren 2025–2027 en inventering av skyddsrummen. MSB bedömer att denna åtgärd i stort inte kräver några större investeringar, men att en administrativ kostnad omkring 5 mkr för de tre åren tillkommer. Under åren 2026–2029 bedömer MSB i nästa steg att en utökning av antalet kontroller och viss tillsyn av skyddsrum kan genomföras. Dessa kontroller och tillsyner bör bygga på resultatet av den inventering som genomförs från och med 2025. MSB bedömer att totalt 25 000 kontroller samt 8 000 tillsyner bör genomföras under perioden. Kostnaderna för detta uppskattas till 25 miljoner kronor årligen, vilka baseras på att det nationellt behöver anställas 17 kontrollanter anställda hos länsstyrelserna, samt att vissa administrativa kostnader kan tillkomma. MSB bedömer att en grundprincip för ovanstående arbete bör vara att påbörja inventering, kontroller och tillsyner i militärstrategiskt viktiga områden i första hand. Upprustning av skyddsrum med avseende på CBRNE-förmåga kommer endast delvis att kunna genomföras inom ramen för dessa kostnadsuppskattningar.

För att fullt ut möjliggöra länsstyrelsernas övertagande av kontrollverksamheten under innevarande försvarsbeslutsperiod behöver befintligt IT-stödsystem anpassas och utvecklas. En engångskostnad för detta beräknas till 20 miljoner kronor under åren 2025–2028. Ovanstående innefattar även kostnader för den stödverksamhet som krävs för skyddsrumsverksamheten, till exempel informationsmaterial och vägledningar vad avser iordningsställande av skyddsrum.

MSB bedömer vidare att upprustning av normal- och specialskyddsrum enligt tidigare tilldelad ram om 100 miljoner kronor årligen bör fortsätta. Denna kostnad redovisas även i MSB:s budgetunderlag.

Identifiering, registrering, utbildning och informationsspridning till allmänhet kring skyddade utrymmen beräknas kosta totalt 10 miljoner kronor under perioden. Eventuellt kan denna åtgärd kräva att kommuner genomför delar av identifieringen, vilket i såna fall föranleder ytterligare ersättning. Dessa eventuella kostnader redovisas inte i denna rapport. MSB bedömer att en grundprincip för identifiering av skyddade utrymmen bör vara att påbörja denna i militärstrategiskt viktiga områden, samt i områden där skyddsrum idag saknas i högre grad än i andra områden.

4.1.4. Finansieringsnivå två

I finansieringsnivå två inkluderas utökad upprustning av normal- och specialskyddsrum. De större befolkningsskyddsrummen som är mer komplicerade kan i denna nivå upprustas och antalet filterbyten och andra åtgärder av kvarstående brister i normalskyddsrummen kan genomföras i högre grad. Uppskattad kostnad för ovanstående är 150 miljoner kronor år 2026 och 350 miljoner kronor åren 2027–2029.

Försvarsberedningen föreslår vidare att planering och genomförande av civilplikt för personal för att driftsätta specialskyddsrum bör påbörjas. MSB delar beredningens uppfattning om att detta är ett behov inom området, detta då fastighetsägare generellt inte har tillräcklig kapacitet och kunskap för genomförande. Generellt finns dock en brist på ovanstående specialkompetens, vilket också försvårar nödvändiga utbildningsinsatser av den civilpliktade skyddsrumspersonalen. MSB bedömer att civilpliktade personer i denna befattning skulle behöva någon form av utbildning, men har inte kunnat bedöma utformning eller omfattning av en civilpliktsutbildning enligt ovan. Därför lämnas åtgärdsförslaget utan kostnadsuppskattning i denna rapport och berörda myndigheter kan behöva återkomma i frågan.

4.1.5. Finansieringsnivå tre

I finansieringsnivå tre innefattas viss, begränsad, nybyggnation av skyddsrum vid nya sjukhus och skolor. MSB har i detta beräknat en schablonkostnad om 3,5 miljoner kronor per nytt skyddsrum. MSB beräknar vidare att ett nytt skyddsrum i sådana fall bör finansieras i respektive län, vilket ger en total kostnad om knappt 75 miljoner kronor under perioden.

4.1.6. Avvikelser i relation till tidigare beräkningar och underlag

I relation till beredskapssektorns tidigare beräkningar och underlag är kostnadsuppskattningen nu strax över 2 500 miljoner kronor lägre. Den primära anledningen till detta är att mycket begränsad nybyggnation av skyddsrum inkluderas, att inte hela skyddsrumbeståndet beräknas kontrolleras under innevarande försvarsbeslutsperiod, samt att utrymning och inkvartering redovisas under särskilt avsnitt.

4.1.7. Bedömning av förslaget att hela skyddsrumbeståndet bör genomgå fullständiga kontroller med femårsintervall

Försvarsberedningen föreslår att hela skyddsrumbeståndet bör genomgå fullständiga kontroller med start under försvarsbeslutsperioden 2030–2035. MSB och länsstyrelserna bedömer att en genomgående kontroll av skyddsrumssystemet skulle kunna genomföras enligt Försvarsberedningens förslag, förutsatt att det finansieras fullt ut. *Utredningen om ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) beräknade kostnaderna för kontrollverksamheten sammantaget till åtminstone cirka 96 miljoner kronor per år, inkluderat 5 miljoner kronor avseende kostnad för fordon och cirka 7 miljoner kronor för extern teknisk kompetens. Det kommer dock krävas en närmare bedömning av resursbehoven hos varje länsstyrelse för att bygga upp en effektiv kontrollverksamhet. I enlighet med länsstyrelsens preliminära beräkningar skulle statens kostnad för kontrollverksamheten kunna uppgå till sammanlagt cirka 149 miljoner kronor per år.

Vad avser föreslagen takt i kontrollen av det befintliga skyddsrumbeståndet vill MSB framhålla att systemet för skyddsrumkontroller är omgärdat av utmaningar med anledning av den stora volymen kontroller, marknadsmässiga begränsningar med avseende på materiel, mängden inblandade aktörer såsom kontrollanter, tillverkare och entreprenörer samt tillgång till personal med rätt kompetens. Fastighetsägare med stora skyddsrumbestånd kommer också att drabbas av höga kostnader för åtgärder i skyddsrum om alla skyddsrum ska kontrolleras under en kort period. MSB och länsstyrelserna delar dock behovsbilden av ökad takt i kontrollverksamheten.

4.1.8. Särskilda medskick kring hemskyddsorganisation

Det kan antas att, i ett läge när skyddsrummen ska användas för sitt ändamål, kommer såväl fastighetsägare som berörd befolkning att behöva stöd i fråga om skyddsrummens funktion och med information om hur man uppsöker skyddsrummen. Någon typ av organisation motsvarande den tidigare hemskyddsorganisationen, vilken till stora delar byggde på frivilliga resurser, torde vara en förutsättning för ett fungerande skyddsrumssystem. Det är dock rimligt att anta att någon form av grundläggande struktur och ansvar för organisering och bemanning måste finnas såväl på lokal som regional nivå, och att dessa uppgifter behöver finansiering och författningsstöd. I denna rapport ges inget åtgärdsförslag eller kostnadsuppskattningar för denna organisation, vilket föranleder att myndigheterna i beredskapssektorn kommer att behöva återkomma till frågan.

5. Förmåga att genomföra utrymning och inkvartering av prioriterade områden

I detta avsnitt redovisas underlag från länsstyrelserna, MSB och Polismyndigheten och som är av relevans för beredskapssektorns ansvarsområde. Berörda myndigheter i beredskapssektorn har identifierat följande förslag i *Kraftsamling*:

- MSB ska, efter samråd med Försvarmakten och Polismyndigheten, meddela föreskrifter om var utrymning ska planläggas.
- Storskalig utrymning bör planläggas i särskilt prioriterade områden, vilka väljs ut i samråd med Försvarmakten.
- Berörda länsstyrelser ska ta fram en inriktning för planering av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap inom aktuella län.
- Kommunerna ska, med länsstyrelsens inriktning som grund, planera för utrymning eller inkvartering.
- Planeringen ska ses över vart femte år.
- Civilområdena ska hålla samman planerna på högre regional nivå
- Civilpliktiga utrymningsledare bör införas och länsstyrelsen bör ansvara för dessa.

Berörda myndigheter har, utöver ovanstående, identifierat följande förslag i avsnitt 17.2, befolkningsrörelser inom landet, i *Kraftsamling* och inkluderar detta i bedömningen;

- Ta fram tekniska lösningar för att kunna registrera individer som under höjd beredskap och krig förflyttar sig inom landet utan att ha registrerats.

Berörda myndigheter inom beredskapssektorn (länsstyrelserna, Polismyndigheten, MSB) delar Försvarsberedningens bedömning att storskalig utrymning kommer att vara förenad med betydande svårigheter och att det därför inte alltid är en realistisk åtgärd. Utrymning bör primärt ske från områden vilka bedöms drabbas av direkta strider och som ligger i direkt anslutning till viktiga totalförsvarsanläggningar och -platser, till mindre utsatta områden. Utrymning ur stridszoner är också en förutsättning för att svenska och allierade förband ska kunna lösa sina uppgifter.

Berörda myndigheter i beredskapssektorn delar också Försvarsberedningens redogörelse och förslag kring ansvarsförhållanden och -fördelning i frågan om utrymning och inkvartering, att detta ger en grund att bygga planeringen på, att planeringen bör ses över vart femte år, samt att införandet av civilpliktiga utrymningsledare föreslås för vilka länsstyrelsen skulle ansvara.

Även förslaget att det också måste finnas grundläggande förberedelser för att kunna hantera spontanutrymning delas av berörda myndigheter i beredskapssektorn. Detta förslag behandlas i närmare detalj i avsnittet om *hantering av okontrollerade befolkningsrörelser* i denna rapport.

5.1. Bedömd genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar

Berörda myndigheter i beredskapssektorn bedömer att Försvarsberedningens förslag i stort är genomförbara, under förutsättning att lagen och förordningen om utrymning och inkvartering ändras i enlighet med förslagen i *Utredningen om ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57). Åtgärdsförslagen stämmer också väl överens med de tidigare åtgärdsförslag myndigheterna i beredskapssektorn föreslagit inom ramen för *Framåtanda* (Fö2023/01000). Som grund för bedömning av genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar har berörda myndigheter i beredskapssektorn tagit fram en plan för implementering för åren 2025–2029. Denna plan ligger till grund för de kostnadsuppskattningar som görs.

Nedan redogörs för två nivåer av skalbarhet samt kostnadsuppskattningar vad avser planering för utrymning av prioriterade områden med efterföljande inkvartering. Vill regeringen att samtliga förslag ovan ska genomföras under kommande försvarsbeslutsperiod behöver finansiering i enlighet med nivå tre tillkomma.

Åtgärd	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Finansieringsnivå 1						
Grundläggande planering för att utrymma prioriterade områden, samt inkvartering	20	20	20	20	20	100
Finansieringsnivå 3						
Utökad planering för utrymning av prioriterade områden, samt inkvartering	76	76	76	76	76	380
Summa						480

5.1.3. Finansieringsnivå ett

I finansieringsnivå ett föreslås planering genomföras inom alla sex civilområden. Antaganden om det väpnade angreppet och behov av denna planläggning berör samtliga civilområden och civilområdesansvariga länsstyrelser föreslås hålla ihop planeringen för storskalig utrymning och inkvartering inom civilområdet. Medlen för planering föreslås tilldelas en länsstyrelse inom respektive civilområde, en kostnad som uppskattas till 50 miljoner kronor, samt omkring tio kommuner fördelade mellan samtliga civilområden, en kostnad som uppskattas till 50 miljoner kronor. På så sätt kan berörda länsstyrelser ta fram en inriktning baserat på MSB:s föreskrift och berörda kommuner kan genomföra planläggning för utrymning eller inkvartering. Medlen föreslås användas till planeringsresurser i form av en och en halv årsarbetskraft vid respektive civilområde och en årsarbetskraft vid respektive kommun.

5.1.4. Finansieringsnivå tre

I finansieringsnivå tre bör äskade medel vara tillräckliga för att både upprätta samt pröva planer för utrymning av prioriterade områden samt inkvartering. Medlen bedöms också möjliggöra en uppföljning efter fem år, samt bemanning i form av utrymningsledare vilka skulle kunna omfattas av civilplikt. Även tekniska lösningar för registrering av utrymmande

bör kunna tas fram i denna finansieringsnivå, en åtgärd som i *Kraftsamling* föreslås under avsnitt 17.2, befolkningsrörelser inom landet, men som berörda myndigheter i beredskapssektorn bedömer behövs även vid planerade utrymning och inkvartering.

5.1.5. Avvikelse i relation till tidigare beräkningar och underlag

I relation till beredskapssektorns tidigare beräkningar och underlag är kostnadsuppskattningen nu 100 miljoner kronor lägre. I det tidigare underlaget utökades planeringen för storskalig utrymning med fler länsstyrelser och kommuner i nivå två. Förslagen i *Kraftsamling* anger tydligt att planeringen bör inriktas mot särskilt prioriterade områden som bygger på Försvarmaktens antaganden om det väpnade angreppet och operationsplanering för väpnat angrepp. Detta medger en mindre kostnadsänkning då planering för utrymning och inkvartering kan genomföras mer fokuserat.

5.1.6. Övriga medskick från myndigheter inom beredskapssektorn

Kustbevakningen uttrycker osäkerhet kring vilken förväntan det finns med avseende på myndighetens medverkan vid utrymning till havs och i skärgårdsmiljö under höjd beredskap. Kustbevakningen nämns inte i förordning 2006:639 rörande utrymning, men omnämns i MBS:s vägledning för storskalig utrymning, i MBS:s nationella plan för att hantera en kärnteknisk olycka samt i Polismyndighetens allmänna råd om polisinsatser vid kärnkraftverk, med mera. Då statens samlade resurser till havs och i skärgårdsmiljö är mycket begränsade behöver Kustbevakningen medverka i civilområdenas sammanhållande arbete vad avser planering för utrymning under höjd beredskap. Försvarsberedningen skriver att regioner och berörda statliga myndigheter ska delta i planeringsarbetet. Kustbevakningen anser att det är viktigt att myndigheten inkluderas i detta planeringsarbete.

6. Stärkt alarmeringsförmåga

I detta avsnitt redovisas underlag från SOS Alarm AB som är av relevans för beredskapssektorns ansvarsområde. SOS Alarm utgör en integrerad del i den helhet som beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen bildar och för att genomförande av åtgärder inom andra sakområden i beredskapssektorn ska få tänkt effekt, krävs åtgärder även inom ramen för SOS Alarms verksamhet.

I *Kraftsamling* konstateras att SOS Alarm är ett av få statligt delvis eller helt ägda bolag som har ett samhällsuppdrag relaterat till totalförsvaret. SOS Alarm har en viktig roll inom tidig förvarning, alarmering och varningssystem i hela landet. Vidare har SOS Alarm stor betydelse för bland annat kärnenergi-beredskapen och att varna civilbefolkningen. SOS Alarm utgör en kritisk komponent i kedjan för att ett VMA ska kunna förmedlas till civilbefolkningen i vardagen, i fredstida kriser men också under höjd beredskap och ytterst krig.

SOS Alarm Sverige AB är Sveriges larmcentral och ansvarar för att emotta nödanrop i hela riket, att bedöma vilken typ av hjälp den utsatta är i behov av, identifiera var den nödställda befinner sig och de åtgärder som kan tänkas behövas för att rädda liv eller begränsa skador på egendom och miljö. SOS Alarm hanterar alla VMA som aktiveras i Sverige varje år och är en viktig del i larmkedjan. SOS Alarm bidrar också till den svenska försvarsviljan genom att så långt det är möjligt besvara 112-samtal oavsett vilken situation som uppstår, bidra med en nationell och internationell lägesuppfattning och dela den med berörda aktörer.

För att SOS Alarm ska kunna uppnå en godtagbar nivå av förberedelser och samplanering med både civila myndigheter och Försvarsmakten föreslås följande åtgärder:

- Förstärkning av kunskap och kompetens inom området.
- Personalförstärkning för planering.
- Omhändertagande av de anskaffade förmågorna.
- Civilplikt SOS Alarm som ett steg i att öka uthållighet och förmåga inför och under höjd beredskap.
- Förstärkningar inom områdena anläggningar, säkerhetsskydd och robusthet samt resiliens.

Kunskapen om SOS Alarms verksamhet, uppdrag och betydelse för det svenska totalförsvaret, där vikten ligger lika mycket på civil beredskap som att stödja Försvarsmakten, är idag begränsad hos många aktörer. En del av åtgärdsförslaget om förstärkning av kunskap och kompetens handlar om att själva och tillsammans med andra aktörer inom totalförsvaret tillse att kunskapen om verksamheten stärks för att vi tillsammans ska kunna agera enskilt och i samverkan för Sveriges bästa under de svåraste av tider.

6.1. Bedömd genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar

SOS Alarm bedömer att åtgärdsförslagen ovan är genomförbara. Åtgärdsförslagen stämmer också väl överens med de tidigare åtgärdsförslag myndigheterna i beredskapssektorn föreslagit

inom ramen för *Framåtanda* (Fö2023/01000). Som grund för bedömning av genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar har SOS Alarm tagit fram en plan för implementering för åren 2025–2029. Denna plan ligger till grund för de kostnadsuppskattningar som görs.

Nedan redogörs för tre nivåer av skalbarhet samt kostnadsuppskattningar vad avser förstärkning av alarmeringsförmågan. Vill regeringen att samtliga förslag ovan ska genomföras under kommande försvarsbeslutsperiod behöver finansiering i enlighet med nivå tre tillkomma.

Åtgärd	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Finansieringsnivå 1						
Begränsad förmågehöjning						
Organisationsberedskap, kontinuitet, försörjningsberedskap, kunskap och kompetens, informations- och cybersäkerhet samt säkerhetsskydd	45	40	40	45	45	215
Finansieringsnivå 2						
Utökad, men begränsad, förmågehöjning						
Organisationsberedskap, kontinuitet, samverkan, försörjningsberedskap, kunskap och kompetens, informations- och cybersäkerhet samt säkerhetsskydd	0	20	25	30	45	120
Finansieringsnivå 3						
Fullskalig uppbyggnad för grundläggande förmåga i enlighet med Alarmeringsavtalet						
Organisationsberedskap, kontinuitet, samverkan, försörjningsberedskap, kunskap och kompetens, informations- och cybersäkerhet samt säkerhetsskydd	0	15	25	25	20	85
Summa						420

Vid finansiering i enlighet med finansieringsnivå tre kan SOS Alarm uppnå den grundläggande förmåga som krävs för att möta totalförsvarets krav på verksamheten. Vid begränsad finansiering, i enlighet med finansieringsnivå två eller ett riskerar SOS Alarms med egna medel påbörjade uppbyggnad av grundläggande förmåga att kraftigt försenas. Detta påverkar inte bara SOS Alarms egen verksamhet utan även andra aktörer inom totalförsvaret med beroenden till SOS Alarms funktionalitet.

6.1.3. Avvikelser i relation till tidigare beräkningar och underlag

I relation till beredskapssektorns tidigare beräkningar och underlag är kostnadsuppskattningen nu 141 miljoner kronor lägre. SOS Alarm har inför inlämning av detta underlag genomfört gedigna beräkningar och kan därmed äska medel med ökad skärpa.

7. Förmåga att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium och i Sveriges närområde

I detta avsnitt redovisas underlag från MSB, SMHI och Strålsäkerhetsmyndigheten som är av relevans för beredskapssektorns ansvarsområde. I *Kraftsamlings* beskrivning av hotet från Ryssland, lyfts tydligt hotet om användning av kärnvapen eller andra massförstörelsevapen. Det framgår tydligt att försvarsberedningen gör bedömningen att ett angrepp med kärnvapen mot Sverige, på svenskt territorium och i Sveriges närområde är ett reellt hot. Inga åtgärdsförslag ges för att hantera detta hot specifikt. Eftersom hotet om kärnvapen är reellt, och konsekvenserna av en sådan händelse katastrofala om inte skyddsåtgärder genomförs, anser berörda myndigheter i beredskapssektorn (MSB, SMHI, Strålsäkerhetsmyndigheten) att åtgärder för att stärka förmågan att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium och i Sveriges närområde bör vidtas. Förmågan att hantera konsekvenser av kärnvapen på svenskt territorium eller i närområdet är central även för Försvarsmakten och Nato. Exempelvis är Försvarsmakten beroende av att förmågan hos SMHI och Strålsäkerhetsmyndigheten vidmakthålls och utvecklas, då dessa expertmyndigheters verksamhet delvis utgör en integrerad del av Försvarsmaktens verksamhet.

För att stärka den svenska beredskapen och förmågan att kunna hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium och i Sveriges närområde behöver förmåga byggas från lokal till central nivå. Berörda myndigheter i beredskapssektorn bedömer att följande åtgärder behöver vidtas för att samhället ska kunna möta de behov Försvarsberedningen pekar på:

- Robust system för rapportering av mätvärden
- Nationellt system för rapportering och koordinering i samverkan med Försvarsmakten
- Saneringsmetodik för allmänhet
- Saneringsutrustning för allmänhet (inklusive mätinstrument)
- Framtagande av krav CBRN-skyddsutrustning personal
- Framtagande och implementering av stöd från nationella myndigheter
- Utveckla regionala förstärkningsresurser för indikering och sanering
- Utveckla och genomföra utbildningsinsatser på lokal och regional nivå
- Övningsstrategi, inriktning samt genomföra övning
- Framtagande av nationell beredskapsplan
- Robust system för spridning av väderprognoser
- Robust observationsnät
- Robust produktion av väder- och vattenrelaterade underlag (säkerställa samhällsviktiga leveranser)
- Utveckla en nationell strategi för strålningsmätningar under krigsförhållanden för att ha förmåga att kunna genomföra och analysera mätningar på en nationell nivå vid en kärnvapenexplosion.

- Utveckla beredskapsplaner på regional och nationell nivå utifrån en nationell strategi om skyddsåtgärder vid kärnvapenexplosioner. Planerna ska utformas samordnat med lokal beredskapsplanering. Inkluderar beslutsstöd på regional och nationell nivå för skyddsåtgärder och andra åtgärder under höjd beredskap avseende strålskydd.
- Införskaffa utrustning, system och personella resurser för att på en nationell nivå kunna genomföra strålningsmätningar i fält och analysera resultatet av dessa som sedan kan användas som underlag för beslut om skyddsåtgärder på lokal, regional och nationell nivå vid kärnvapenexplosioner.
- Ökad förmåga för laboratorier avseende jord- och vattenprover som behövs för att kunna avgöra i vilken utsträckning olika områden är kontaminerade.
- Nationellt system för tidig varning
- Miljösanering metodik
- Öka robusthet i insamlingsnät, fasta mätsystem, vidareutvecklade planer, beslutsstöd, utbildning och övning samt ytterligare resurser så som mät- och ledningsförmåga.

Trots Rysslands stora förluster och ianspråktaga resurser i Ukraina, som till del påverkar den ryska förmågan att agera militärt i Sveriges närområde i det korta perspektivet, beskriver försvarsberedningen en sänkt rysk tröskel för användning av militärt våld och hög politisk och militär riskbenägenhet som innefattar operationer med fjärrstridsmedel eller kärnvapen mot Sverige.

Det framgår tydligt att försvarsberedningen gör bedömningen att ett angrepp med kärnvapen mot Sverige och på svenskt territorium är ett reellt hot. För att stärka den svenska beredskapen och förmågan att kunna hantera en kärnvapeninsats på svenskt territorium behöver förmåga byggas från lokal till central nivå, men primärt behöver svensk räddningstjänsts och kommunernas förmåga förstärkas. Det är av vikt att dessa aktörer självständigt bereds möjlighet att kunna lösa uppgifter utan eller med begränsat stöd från andra aktörer utifrån perspektivet att konsekvenserna av strider medför att detta stöd inte når fram. Åtgärderna måste komma alla kommuner till del men inledningsvis bör fokus vara på kommuner inom särskilt prioriterade geografiska områden.

Förmågan att stödja lokala aktörer behöver utvecklas så att det nationella stödet når samtliga aktörer direkt eller indirekt via högre regional och regional nivå, alltså civilområdesansvarig länsstyrelse och länsstyrelse. Det är också viktigt att se över redundansen i det stöd som kan ges från till exempel centrala myndigheter. Ett exempel på ett sådant stöd kan vara att skapa förutsättningar för robust system för distribuerade lokala väder- och spridningsprognoser till kommunal räddningstjänst.

Centrala förmågor som behöver utvecklas kopplar an till stora delar av beredskapssektorns övriga funktioner och förmågor. Ett adekvat system för räddningstjänst och skydd av

civilbefolkningen måste även inkludera att hantera risken för kärnvapenangrepp, vilket saknas i dag.

Vid kärnvapenexplosioner ansvarar kommunerna för att vidta skyddsåtgärder inom ramarna för räddningstjänst. Konsekvenser av direktverkans effekterna påverkar ett område nära explosionen vilket gör att den kommunala räddningstjänsten är lämplig aktör att besluta om skyddsåtgärder i närområdet. Under åren 2025–2029 genomförs och planeras flera åtgärder för att öka kommunernas förmåga att hantera tillkommande uppgifter avseende räddningstjänst under höjd beredskap. De förmågor som tillskapas kan utgöra komponenter för andra förmågor och det är därför av stor vikt att ta vara på dessa synergieffekter. Förmågan att skydda civilbefolkningen från kärnvapnens verkansformer behöver till exempel samordnas med utveckling av förmågan att agera i raserade byggnader, varningssystem eller liknande. De tillkommande förmågorna behöver också utformas för att kunna omhändertas av den grundförmåga som finns i kommunal och statlig räddningstjänst, till exempel de redan etablerade strukturerna och systemen för ledning av räddningstjänstinsatser. Det är också viktigt att ta hänsyn till utveckling av förmågan att hantera oexploderad ammunition och kemiska stridsmedel i utvecklingen av skyddet mot kärnvapen och vice versa. Sanering efter ett kärnvapenangrepp kan vara livsavgörande och för detta behöver metodik och materiel införskaffas för att kunna stödja vid en evakuering. En förutsättning för att kunna varna allmänheten på ett effektivt sätt är att detektering av att ett kärnvapen har använts går snabbt. Det kräver att det lokalt finns förmåga att detektera men också att det finns förmåga att nationellt kunna detektera och identifiera användning av kärnvapen samt att system finns för att dela informationen till de som berörs.

Vid nedfall av radioaktiva ämnen kan det vara stora områden på långa avstånd som allvarligt påverkas av nedfallet och där beslut om lämpliga skyddsåtgärder behöver samordnas mellan flera län. Beslut om skyddsåtgärder tas inom ramen för kommunal räddningstjänst men också av nationella myndigheter så som Livsmedelsverket. Samordningen torde då falla på civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelser. Förmåga och planering för samordnade skyddsåtgärder saknas idag. Det saknas också beslutstöd vilket gör att förmågan till relevanta beslut är avhängt enskild organisations förmåga eller rent av enskild individs förmåga.

7.1. Bedömd genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar

Berörda myndigheter i beredskapssektorn bedömer att ovanstående förslag är genomförbara. Åtgärdsförslagen stämmer också väl överens med de tidigare åtgärdsförslag myndigheterna i beredskapssektorn föreslagit inom ramen för *Framåtanda* (Fö2023/01000). Som grund för bedömning av genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar har berörda myndigheter i beredskapssektorn tagit fram en plan för implementering för åren 2025–2029. Denna plan ligger till grund för de kostnadsuppskattningar som görs.

Nedan redogörs för tre nivåer av skalbarhet samt kostnadsuppskattningar vad avser förmåga att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium och i Sveriges närområde. Vill regeringen att samtliga förslag ovan ska genomföras under kommande försvarsbeslutsperiod behöver finansiering i enlighet med nivå två tillkomma.

Det finns dock ett flertal parametrar och beroenden som ännu inte är kända och uppskattningen av finansiella behov kan komma att behöva revideras något. För att skapa förmåga enligt nedan krävs också bred samverkan mellan centrala och regionala myndigheter, kommuner och Försvarsmakten. Samtliga åtgärder pågår under flera år och kräver långsiktighet och stabilitet i finansieringen. En alltför kortsiktig och osäker finansiering utgör en risk och leder till svårigheter att åstadkomma tänkt framdrift.

Åtgärd	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Finansieringsnivå 1						
Robust system för rapportering av mätvärden	1	4	4	1	1	11
Nationellt system för rapportering och koordinering i samverkan med FM		5	5	5	5	20
Saneringsmetodik för allmänhet	1	1				2
Saneringsutrustning för allmänhet (inklusive mätinstrument)		2	30	30	20	82
Framtagande av krav CBRN-skyddsutrustning personal	1					1
Framtagande och implementering av stöd från nationella myndigheter			2	2	2	6
Utveckla regionala förstärkningsresurser för indikering och sanering		5	15	10	10	40
Utveckla och genomföra utbildningsinsatser på lokal och regional nivå		5	5	5	5	20
Övningsstrategi, inriktning samt genomföra övning			1	5	5	11
Framtagande av nationell beredskapsplan	3	3				6
Robust system för spridning av väderprognoser	1	1	1	1	1	5
Robust observationsnät	1	6	6	6	6	25
Robust produktion av väder- och vattenrelaterade underlag (säkerställa samhällsviktiga leveranser)	6	8	10	10	10	44
Utveckla en nationell strategi för strålningsmätningar under krigsförhållanden för att ha förmåga att kunna genomföra och analysera mätningar på en nationell nivå vid en kärnvapenexplosion.	2	2	2	2	2	10
Utveckla beredskapsplaner på regional och nationell nivå utifrån en nationell strategi om	21	21	21	21	21	105

skyddsåtgärder vid kärnvapenexplosioner. Planerna ska utformas samordnat med lokal beredskapsplanering. Inkluderar beslutsstöd på regional och nationell nivå för skyddsåtgärder och andra åtgärder under höjd beredskap avseende strålskydd.						
Införskaffa utrustning, system och personella resurser för att på en nationell nivå kunna genomföra strålningsmätningar i fält och analysera resultatet av dessa som sedan kan användas som underlag för beslut om skyddsåtgärder på lokal, regional och nationell nivå vid kärnvapenexplosioner. Inkluderar grundläggande förmåga för laboratorier avseende jord- och vattenprover som behövs för att kunna avgöra i vilken utsträckning olika områden är kontaminerade.	37	37	37	37	37	185
Summa	74	100	139	135	125	573
Finansieringsnivå 2						
Nationellt system för tidig varning	6	3	30	30	30	99
Miljösanering metodik		3	3			6
Åtgärder som syftar till att öka robusthet i insamlingsnät, fasta mätsystem, vidareutvecklade planer, beslutsstöd, utbildning och övning samt ytterligare resurser så som mät- och ledningsförmåga. Inkluderar förstärkt förmåga för laboratorier.	20	20	20	20	20	100
Summa	26	26	53	50	50	205

Berörda myndigheter inom beredskapssektorn vill också betona att åtgärder kan behöva vidtas i andra sektorer såsom inom sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten och sektorn Hälsa, vård och omsorg.

7.1.3. Finansieringsnivå ett

Finansieringsnivå ett inkluderar åtgärder för att utveckla en grundläggande förmåga att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium. Detta inkluderar framtagande av en nationell beredskapsplan, övningsstrategi, inriktning samt genomförande av övning. Dessutom utvecklas i denna finansieringsnivå saneringsmetodik samt saneringsutrustning för allmänheten. Regionala förstärkningsresurser för indikering och sanering utvecklas och utbildningsinsatser på lokal och regional nivå genomförs, likaså tas krav för CBRN-skyddsutrustning fram. Finansieringsnivån omfattar också framtagande och implementering av stöd från nationella myndigheter, robust system för rapportering av mätvärden, spridnings-

och väderprognoser, samt nationellt system för rapportering och koordinering i samverkan med Försvarsmakten.

Den åtgärd som avser ett mer robust meteorologiskt observationsnät innebär dels förberedande arbete med upphandling under 2025 och påbörjat arbete med robust datakommunikation. Under åren som följer planeras uppgradering av 20–30 observationsplatser per år med avseende på robust energiförsörjning och datakommunikation. Åtgärden robust produktion av väder- och vattenrelaterade underlag utgör en fortsättning på värdefullt arbete som kunnat påbörjas tack vare ett projekt som finansierats av anslag 2:4 Krisberedskap. Åtgärdena ovan är även beskrivna och kostnadssatta i SMHI:s budgetunderlag för åren 2025–2027 som lämnas till ansvarigt departement senast 1 mars 2024.

7.1.4. Finansieringsnivå två

Finansieringsnivå två innefattar utveckling och implementering av ett system för tidig varning, omfattande bl.a. förmågor inom seismologi, infraljud, hydroakustik och blixtoobservationer (korta tidskalor, längre förvarning), och i andra hand mätning av radioaktiva partiklar och gaser i atmosfären (längre tidsskalor, kortare förvarning). Finansieringsnivån medger också åtgärder som syftar till att öka robusthet i insamlingsnät, fasta mätsystem, vidareutvecklade planer, beslutsstöd, utbildning och övning samt ytterligare resurser så som mät- och ledningsförmåga.

7.1.5. Avvikelser i relation till tidigare beräkningar och underlag

I relation till beredskapssektorns tidigare beräkningar och underlag bedömer berörda myndigheter i beredskapssektorn att *Kraftsamling* ger en bild av ambitionsökning vad avser frågan om kärnvapen. Mot denna bakgrund har berörda myndigheter vidareutvecklat och ytterligare kunnat specificera plan för implementering samt uppskatta kostnader för föreslagna åtgärder. I relation till beredskapssektorns tidigare beräkningar har kostnaderna för åtgärdsområdet därför utökats från 600 till 775 miljoner kronor.

8. Stärkt förmåga i sjö- och flygräddningstjänst

I detta avsnitt redovisas underlag från Sjöfartsverket som är av relevans för beredskapssektorns ansvarsområde. Sjöfartsverket är den myndighet som har huvudmannskapet för statlig sjö- och flygräddningstjänst. Ansvaret täcker svensk räddningsregion. Sjöfartsverket har identifierat följande åtgärdsförslag i *Kraftsamling*:

- Sjöfartsverket bör, tillsammans med andra myndigheter, samverka inför och vid större materialanskaffningar i syfte att kravställa och utforma större materielsystem på ett sätt som skapar förutsättningar för en flexibel användning inom staten.

Utöver ovanstående föreslår Sjöfartsverket följande åtgärder:

- Resursförstärkning sjö- och flygräddningstjänst.
- Ökad robusthet inom ledning av statliga räddningsinsatser.
- En ändamålsenlig flygvädertjänst för samhällsviktigt flyg genom specialanpassade digitala verktyg och leveranser.
- Kompetensförsörjning och ökad kapacitet för ledning under störda förhållanden och höjd beredskap.
- Sjöräddningssällskapet bör ges möjligheten att krigsplacera besättningar samt andra nyckelfunktioner.

Sjöfartsverket instämmer med Försvarsberedningens bedömning att sjöräddningstjänsten kan ställas inför utmaningar i händelse av höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen lyfter fram behoven av sjöräddning av sjunkande och skadade fartyg för den yrkessamma sjötrafiken samt den småskaliga civila trafiken. Detta bör även ses ur ett större perspektiv genom att inkludera flygräddningstjänsten vilket inte omnämns i *Kraftsamling*.

En framtida investering i en åttonde räddningshelikopter stärker förutsättningarna att leva upp till ingångna avtal för att säkerställa en fungerande sjö- och flygräddningstjänst även under störda förhållanden. En sådan investering skulle innebära att Sjöfartsverket åtar sig en större uppgift när det gäller drift och underhåll samt personal och besättning. Tidigare rapporter och analyser, bland annat i samband med Statskontorets rapport *Ökad sjösamverkan!* (2011:05) och *Materielförsörjningsutredningen* (SOU 2022:24), föreslås att Sjöfartsverket inför kommande investeringar bör se över möjligheterna att samordna en sådan investering med andra myndigheter. Försvarsberedningen går i samma linje i åtgärdsförslaget att Sjöfartsverket tillsammans med andra myndigheter, bland annat Försvarsmakten, bör samverka inför och vid större materialanskaffningar i syfte att kravställa och utforma större materielsystem på ett sätt som skapar förutsättningar för en flexibel användning inom staten.

Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet gör bedömningen att detta är genomförbart inför nästa byte av helikoptersystem tidigast om 5–10 år. Beroende på hur samverkan i upphandlingen utformas finns det en risk att kostnaderna ökar. Om alla berörda myndigheter

har samma helikoptertyp är risken att det blir en större och mer komplex helikopter för att det ska passa alla användare. Detta bedöms öka Sjöfartsverkets kostnader upp till 4 gånger jämfört med idag då större helikoptertyper är betydligt dyrare i kostnad och drift. Synergier i form av personalförsörjning, underhåll och inköp bör kunna motverka detta. Sammantaget bedöms kostnaden för civil räddningshelikopter verksamhet bli mellan 2–4 gånger så hög som idag. Frågan bör utredas vidare med Försvarmakten och de civila myndigheterna för att fastställa lämpliga former för en sådan samverkan.

Inför upphandlingarna av Sjöfartsverkets befintliga räddningshelikoptrar tillfrågades Försvarmakten om de hade tillkommande krav ur ett militärt perspektiv vilket då inte var fallet. Försvarsberedningen lyfter fram att Sjöfartsverkets räddningshelikoptrar är upphandlade utifrån civila kravspecifikationer och har därmed en begränsad förmåga att genomföra räddningsinsatser till havs under höjd beredskap. Det är värt att poängtera att det inte enbart, eller främst, handlar om helikopterns specifikation för att kunna utföra räddningsinsatser under höjd beredskap. Det handlar till minst lika stor del om besättningens utbildning, ledning samt vilket stöd i form av underrättelse som finns.

En förutsättning för att kunna ha flygande förmåga inom bland annat räddningstjänst till sjöss är att ett anpassat väderunderlag finns tillgängligt i alla lägen. Det finns i dagsläget inget riktat uppdrag med tillhörande finansiering för denna tjänst som även behövs vid annan typ av räddningstjänst och vid till exempel flygande prehospital transport. Därför ingår här åtgärder för att skapa en ändamålsenlig flygvädertjänst för samhällsviktigt flyg genom specialanpassade digitala verktyg och leveranser. En förvaltningskostnad från den sistnämnda åtgärden tillkommer för SMHI, men denna redovisas inte i denna sammanställning.

Det saknas idag en tolkning och implementering av det folkrättsliga perspektivet på statlig räddningstjänst. Detta bör helst vara på plats innan civila myndigheter och Försvarmakten samordnar materielsystem. Under krig aktualiseras distinktionsprincipen, vilken innebär att det måste vara tydligt för antagonisten vilka som är civila respektive militära aktörer. I syfte att minska kunskapsluckan kring dessa frågor har Sjöfartsverkets sjö- och flygverksamhet gett Försvarshögskolan i uppdrag att genomföra en genomgång av det folkrättsliga perspektivet av den svenska civila sjö- och flygräddningstjänsten. Analysen syftar till att tydliggöra vad som faller under civil status samt undersöker vad inom det folkrättsliga perspektivet som är komplext vilket i förlängningen kan utgöra en risk för de personer som deltar i räddningsinsatser.

Ett rimligt antagande är att antalet komplexa flygräddningar med krav på ett säkert genomförande ökar under höjd beredskap, då särskilt med civila resurser. Dessutom har Sverige nyligen slutit ett avtal med USA där ett antal av de berörda anläggningarna är militära flygplatser. Även detta kan bidra till en ökning av sjö- och flygräddningsärenden. Samtidigt kan antalet flygande resurser i Sverige öka genom USA:s närvaro. I förlängningen skulle detta innebära att sjö- och flygräddningssystemet får tillgång till fler resurser om Sjöfartsverket vid behov väljer och får möjlighet att göra anspråk på dessa för att lokalisera saknade luftfarkoster. Ett eventuellt medlemskap i Nato kan antas kunna få liknande effekter.

Den viktigaste förmågan för Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet är att tillhandahålla framgångsrik insatsledning. Sjöfartsverket leder och koordinerar sjö- och flygräddningsinsatser från myndighetens nationella räddningscentral (Joint Rescue Coordination Centre, JRCC) i Göteborg. Sjöfartsverket disponerar vid en sjö- eller flygräddningsinsats samhällets samlade resurser. Om behovet uppstår kan Sveriges grannländer även bidra med räddningsresurser. Under Sjöfartsverkets ledning deltar bland annat räddningsresurser från Kustbevakningen, Polismyndigheten, Forsvarsmakten, kommunal räddningstjänst och Sjöräddningssällskapet. Systemet bedrivs i en civil samverkansorganisation där aktörer är skyldiga att delta efter begäran från Sjöfartsverket. Enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 6 kap 7 §, är statliga myndigheter skyldiga att delta med resurser så länge detta inte allvarligt påverkar deras vanliga verksamhet. I Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om alarmeringstjänst och flygräddningstjänst (TSFS 2015:51) regleras bl.a. flygtrafikledningens enheternas alarmeringstjänstansvar.

Räddningsresurserna utgår från olika platser i landet. Om Sverige utsätts för störda förhållanden eller beslutar om höjd beredskap kommer förutsättningarna för att bedriva insatsledning utmanas. Därför behöver Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet prioritera åtgärder som stärker ledningsförmågan – både den ordinarie nationella insatsledningen och en autonom insatsledning. Med autonom insatsledning menas förmågan att leda insatser utan eller med begränsad kontakt mellan Sjöfartsverkets räddningscentral och systemets räddningsresurser. Detta går under namnet Framskjuten ledning.

Sjö- och flygräddningstjänsten är en civil tjänst som regleras av LSO och har därför samma uppdrag under höjd beredskap som under fred. Förmågan att bedriva räddningsinsatser i hotmiljö är idag inte utvecklad. Detta kräver bland annat en ökad förmåga och en mer robust planering för ledning av räddningsinsatser. Därför ser Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet att fokus under de kommande åren bör vara att prioritera utvecklingen av en mer robust ledningsförmåga under störda förhållanden och höjd beredskap.

Gällande ideella resurser så har Sjöräddningssällskapet erbjudit sina tjänster till staten och det offentliga förfogande i över 100 år på ett liknande sätt som ideella aktörer gör i andra länder. Sjöräddningssällskapet deltar i omkring 80 procent av alla insatser och kan förutsättas hantera sitt uppdrag även under störda förhållanden och krig förutsatt att organisationen ges goda förutsättningar att planera. Därför är det av särskild vikt att Sjöräddningssällskapet ges möjligheten att krigsplacera besättningar samt andra nyckelfunktioner. För att skapa goda planeringsförutsättningar på systemnivå gällande tillgängliga räddningsresurser är det avgörande att utse Sjöräddningssällskapet till en totalförsvarsviktig aktör. Deras neutrala ställning kan jämföras med en Rödakorsset-verksamhet till sjöss som verkar när sjö- och flygförare deklarerar nödsituation. Sjöfartsverket har genom Sjöräddningsavtalet pekat ut Sjöräddningssällskapet till auktoriserad "lifeboat organisation" och åtnjuter på detta sätt konventionsskydd utanför parterna i en konflikt.

8.1. Bedömd genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar

Sjöfartsverket bedömer att Försvarsberedningens samt myndighetens egna förslag är genomförbara. Åtgärdsförslagen stämmer också väl överens med de tidigare åtgärdsförslag myndigheterna i beredkapssektorn föreslagit inom ramen för *Framåtanda* (Fö2023/01000). Som grund för bedömning av genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar har berörda myndigheter i beredkapssektorn tagit fram en plan för implementering för åren 2025–2029. Denna plan ligger till grund för de kostnadsuppskattningar som görs.

Mot ovanstående bakgrund föreslår Sjöfartsverket en förstärkning av förmågan inom flyg- och sjöräddningstjänst enligt tre skalbarhetsnivåer. Vill regeringen att samtliga förslag ovan ska genomföras under kommande försvarsbeslutsperiod behöver finansiering i enlighet med nivå tre tillkomma.

Åtgärd	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Finansieringsnivå 1						
Ökad robusthet inom ledning av statliga räddningsinsatser	10	10	10	10	10	50
Finansieringsnivå 2						
Kompetensförsörjning och ökad kapacitet för ledning under störda förhållanden och höjd beredskap	15	15	15	15	15	75
Utveckling av vädertjänst för samhällsviktigt flyg (sjöräddning, polis, ambulans, med flera)	5	8	8	9	0	30
Finansieringsnivå 3						
Resursförstärkning sjö- och flygräddningstjänst	38	38	38	38	38	190
Summa	68	71	71	72	63	345

8.1.3. Finansieringsnivå ett

Denna finansieringsnivå avser ökad robusthet inom ledning av statliga räddningsinsatser genom att etablera en reservräddningscentral för insatsledning. Den ordinarie räddningscentralen (integrerad sjöräddning och flygräddning) är samgrupperad med Försvarsmakten och Kustbevakningen på Försvarsmaktens område. Sjöfartsverket har en befintlig reservräddningscentral på annan ort, men den uppfyller inte önskad krävbild. Det finns därför behov av ytterligare en inom det geografiska närområdet. Myndigheten har initierat ett arbete som ämnar ta fram förslag inom Sjöfartsverkets nuvarande bestånd och i framtiden ser Sjöfartsverket att ytterligare en reservräddningscentral är etablerad, vilken ska vara dimensionerad och lokaliserad efter andra kriterier. Detta arbete har en tidshorisont på minst 5–10 år och bör bedrivas i samverkan med samverkansparter.

Utöver ovanstående inkluderar finansieringsnivå ett också ökad förmåga för framskjuten ledning. Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet har regional verksamhet för att säkerställa samverkan genom hela konfliktskalan. I samband med att aktiviteterna inom

respektive civilområde växer kan uppgiften komma att behöva utökas. Förmågan till regional samordning inom Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet har även en roll att spela i händelse av störda förhållanden till nationell ledningscentral. Strategiskt viktiga räddningsstationer på regional nivå behöver identifieras och stationernas robusthet höjas genom investeringar i utrustning, resurser, bemanning, utbildning och övning. Sjöfartsverkets SAR-avdelning behöver finansiering för en projektledare och för de investeringar som krävs. Utöver detta prioriteras 1,5 tjänst för arbete med civil beredskap inom Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet samt för sjö- och flygräddningssystemet i form av en beredskapsamordnare och administrativt stöd.

8.1.4. Finansieringsnivå två

Finansieringsnivå två omfattar kompetensförsörjning och ökad kapacitet för ledning under störda förhållanden och höjd beredskap samt vidareutveckling av utbildningskatalog för sjö- och flygräddning. För att skapa goda förutsättningar för framskjuten ledning krävs utbildade resurser, både inom Sjöfartsverkets operativa personal och hos Kustbevakningen samt Sjöräddningssällskapet. Därför bör tillgången till utbildning och övning öka med fler utbildningstillfällen för operativ personal inom statlig räddningstjänst. Dessutom inkluderas i denna finansieringsnivå framtagande av utbildningspaket för civilpliktiga inom statlig räddningstjänst.

Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet anser att en aktivering av civilplikt inom sjö- och flygräddning möjliggör en förstärkning av den statliga räddningstjänstens krigsorganisation och därmed bemanning under höjd beredskap. Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet ser detta som ett viktigt steg för att hantera personalförsörjningen då systemet bygger på bidrag från andra myndigheter och ideella resurser. Operativ personal inom den statliga räddningstjänsten är av särskild vikt för en fungerande sjö- och flygräddning under höjd beredskap då särskild utbildning, kompetens och erfarenhet krävs för att genomföra de uppgifter som regleras enligt LSO.

I finansieringsnivå två skapas också en ändamålsenlig flygvädertjänst för samhällsviktigt flyg genom specialanpassade digitala verktyg och leveranser.

8.1.5. Finansieringsnivå tre

Finansieringsnivå tre avser resursförstärkning i form av investering i helikopterflottan. Räddningshelikoptrar är viktiga resurser under störda förhållanden samt gråzon. Därför ser Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet ett behov av att den nuvarande helikopterflottan utökas med ytterligare en åttonde räddningshelikopter i syfte att skapa en högre redundans och resiliens när försörjningskedjor av till exempel reservdelar är påverkade.

8.1.6. Avvikelser i relation till tidigare beräkningar och underlag

Beredskapssektorn har i tidigare beräkningar och underlag prioriterat inköp av en helikopter på totalt 190 miljoner kronor. Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet gör bedömningen att detta behov kvarstår men har gjort en omprioritering då en mer robust ledningsförmåga anses ha en större direkt påverkan på förmågeutvecklingen på systemnivå. I och med ovanstående omprioritering har 125 miljoner kronor också tillkommit i kostnadsuppskattningarna.

8.1.7. Försvarmaktens roll i den statliga sjö- och flygräddningen

Försvarsberedningen skriver att Försvarmakten kommer att ha behov av att undsätta egen personal som är nödställda till havs. Utifrån sjö- och flygräddningstjänstens uppdrag har Försvarmakten tillgång till samma räddningstjänst som alla andra som vid något tillfälle kan vara i behov av en räddningsinsats oberoende av om personen är civil eller militär. Försvarmakten har dessutom en viktig roll i sjö- och flygräddningen då de enligt LSO är skyldiga att bidra med resurser. Sjö- och flygräddningen saknar idag tillgång till andra räddningsresurser med förmågan att agera i hotmiljö. Förmågan att genomföra sjö- eller flygräddningsinsatser i denna miljö behöver utvecklas tillsammans med Försvarmakten eller andra aktörers resurser

9. Stärkt förmåga i kommunal räddningstjänst

I detta avsnitt redovisas underlag från MSB som är av relevans för beredskapssektorns ansvarsområde. MSB är den centrala, statliga myndighet som primärt berörs av åtgärdsförslag kopplade till området kommunal räddningstjänst. MSB har identifierat följande förslag i *Kraftsamlings*:

- Kommunal räddningstjänsts förmåga att hantera krig måste förstärkas genom kompetenshöjning, personella och materiella resursförstärkningar.
- Påbörja mönstring till och grundutbildning av civilpliktiga för räddningstjänstens behov.
- En förstärkningsorganisation för räddningstjänst under höjd beredskap och krig bör organiseras på högre regional nivå under civilområdena och vid behov vid höjd beredskap och krig underställas kommunal räddningstjänst. För denna förstärkningsresurs bör grundutbildning med civilplikt tillämpas.

Försvarsberedningen skriver att de delar MSB:s bedömning att kommunal räddningstjänst idag i huvudsak är dimensionerad för att hantera olyckor i fred och behöver förstärkas för att kunna möta de utmaningar som kriget kan medföra.

Det krig som nu pågår i Ukraina har tydligt visat att hantering av oexploderad ammunition samt insatser som omfattar sök och räddning i raserade byggnader har visat sig vara särskilt utmanande för Ukrainas räddningstjänst. Erfarenheter från Ukraina visar också att områden som planering, mental förberedelse och flexibilitet är särskilt viktiga att beakta i den kommunala räddningstjänstens förberedelser för krig. För att kunna hantera de påfrestningar som ett väpnat angrepp mot Sverige innebär, bedömer MSB att den nuvarande personella numerären på cirka 16 000 hel- och deltidsanställda personer i kommunal räddningstjänst initialt behöver fördubblas, bland annat genom direktinskrivning av civilpliktiga.

I stort ställer sig Försvarsberedningen bakom MSB:s bedömning att kommunal räddningstjänst behöver förstärkas för att möta det moderna krigets krav, vilket föranleder att MSB i underlaget till denna rapport utgått ifrån MSB:s svar på regeringsuppdraget *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (Ju 2022/02313) och bedömt genomförbarheten i den plan för utveckling som beskrivs däri.

Utvecklingsbehovet inom kommunal räddningstjänst kan liknas vid en pyramid i tre nivåer. Denna liknelse beskriver också i stort möjlig skalbarhet och prioriteringsordning i åtgärdsområdet som helhet. Grunden i pyramiden, vilken motsvarar finansieringsnivå ett, utgör bottenplattan där kommunal räddningstjänst stärks på bredden, både vad beträffar kompetenshöjning, personella och materiella resursförstärkningar för befintlig och tillkommande personal. Mittendelen i pyramiden, vilken motsvarar finansieringsnivå två, innebär en kraftig förstärkning och fullständig uppbyggnad av förmågan i kommunal

räddningstjänst, bland annat genom påbörjande av mönstring till och grundutbildning av civilpliktiga för räddningstjänstens behov. Investeringskostnaderna i denna nivå är höga, men lägger också grunden för ett fullt utbyggt system för att förstärka lokal nivå inom en tidshorisont om två försvarsbeslutsperioder.

Spetsen på pyramiden utgörs av förstärkningsresurser i form av spetsmateriel och -kompetens. I *Kraftsamlings* föreslås en förstärkningsorganisation som bör organiseras under civilområdesansvariga länsstyrelser. Inom ramen för detta uppdrag har MSB samverkat med civilområdeskanslierna kring förslaget. De civilområdesansvariga länsstyrelserna och MSB delar uppfattningen att länsstyrelserna idag saknar materiella och personella förutsättningar för att driva en sådan organisation. Förstärkningsresurserna behöver få en faktisk placering inom en eller flera kommunala räddningstjänstorganisationer i varje civilområde. De civilområdesansvariga länsstyrelserna, via civilområdesstaben, bör vid höjd beredskap och ytterst krig vara med och prioritera vilken kommunal räddningstjänst inom civilområdet som behöver få ta del av förstärkningsresurserna. Ett sådant mandat finns redan i 8 kap 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, som säger att civilområdesansvarig länsstyrelse har rätt att besluta om omfördelning av räddningstjänstpersonal inom civilområdet. Spetsen på pyramiden, förstärkningsorganisationen, ingår i finansieringsnivå två i denna rapport.

9.1. Bedömd genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar

Berörda myndigheter i beredskapssektorn bedömer att Försvarsberedningens förslag i stort är genomförbara. Åtgärdsförslagen stämmer också väl överens med de tidigare åtgärdsförslag myndigheterna i beredskapssektorn föreslagit inom ramen för *Framåtanda* (Fö2023/01000). Som grund för bedömning av genomförbarhet, skalbarhet och kostnadsuppskattningar har berörda myndigheter i beredskapssektorn tagit fram en plan för implementering för åren 2025–2029. Denna plan ligger till grund för de kostnadsuppskattningar som görs.

För full utbyggnad enligt *Kraftsamlings* förslag inom kommunal räddningstjänst bör finansiering genomföras enligt finansieringsnivå två. Då implementeras samtliga förslag som Försvarsberedningen ställer sig bakom.

Åtgärd	2025	2026	2027	2028	2029	Totalt
Finansieringsnivå 1						
Grundläggande förmåga i kommunal räddningstjänst	200	500	500	500	500	2 200
Finansieringsnivå 2						
Kraftigt ökad kompetensförsörjning och kapacitet för ledning under höjd beredskap	300	1 000	1 200	1 200	800	4 500
Summa						6 700

9.1.3. Finansieringsnivå ett

Om endast finansieringsnivå ett genomförs uppnår kommunal räddningstjänst en grundläggande förmåga för att kunna hantera de tillkommande uppgifterna enligt 8 kap LSO. Detta innebär att befintlig personal inom räddningstjänsten har fått en grundläggande utbildning för förmåga under höjd beredskap. Planeringsstödet till kommunerna har ökat under perioden.

Den fortsatta utvecklingen av civilpliktiga, steg två, skjuts framåt till nästa försvarsbeslutsperiod, likaså vidareutveckling av förstärkningsresurser och materieldepåer. Under 2024 påbörjas stödet till kommunens räddningstjänst genom transferering av medel till planeringstjänster. Civilplikten har aktiverats genom direktinskrivning av tidigare utbildad personal. Den planering som utförs under 2024 syftar till att lägga grunden till åtgärderna i enlighet med finansieringsnivå två.

Om ytterligare medel utöver finansieringsnivå ett uteblir, riskerar den stegvisa utvecklingen i kommunal räddningstjänst att avstanna. Kommunal räddningstjänst kommer att ha bristande förmåga och otillräckligt med resurser för att möta de konsekvenser som krigsfara och ytterst krig innebär. Förmågeuppbyggnaden kommer att ta väsentligt längre tid än två försvarsbeslutsperioder och ju lägre finansieringsgrad, desto längre in i framtiden förskjuts den ambitionsnivå som uttrycks i *Kraftsamlings*.

9.1.4. Finansieringsnivå två

I finansieringsnivå två inkluderas i stort resterande uppbyggnad av bredden inom kommunal räddningstjänst. Ytterligare nedbrytning av finansieringsnivå två bedöms inte vara lämplig, detta då nivån inkluderar större investeringskostnader som skapar långsiktig möjlighet att skapa och vidmakthålla ökad förmåga. I denna finansieringsnivå genomförs steg två i civilplikten, vilket innefattar mönstring och en längre grundutbildning. Utbildning av anställd personal fortsätter och materieldepåer utvecklas.

Vid full finansiering under åren 2025–2029 bedöms kommunernas beredskapsplanering bedrivas som en naturlig del av den dagliga verksamheten där kontinuitetshantering ingår. Relevanta delar avseende räddningstjänst under höjd beredskap har implementerats i MSB:s ordinarie utbildningar och väsentliga delar av den anställda personalen i kommunal räddningstjänst är utbildad.

Under förutsättning att nödvändiga politiska beslut har fattats, har mönstring och grundutbildning av civilpliktig personal påbörjats. Under den här perioden har kommunernas numerär av civilpliktig räddningstjänstpersonal ökat. Den materiella beredskapen har ökat genom anskaffning av utrustning för kommunens räddningstjänst i form av brandsläckningsmateriel och basutrustning för de tillkommande uppgifterna, detta genom statens försorg. Under perioden genomförs utbildningar kopplat till basförmåga och förstärkt förmåga vad avser hantering av oexploderad ammunition samt sök- och räddningsinsatser. Vidare tas utbildningsstöd, utbildnings- och metodutvecklingskoncept för indikering och sanering vid användning av kemiska stridsmedel och kärnvapen fram. Ett koncept för repetitionsutbildningar för de tillkommande uppgifterna utvecklas också. Under denna period ska utvecklingsarbete kring ledning under höjd beredskap vara implementerat. Vidare ska

behov av metod- och materielutveckling samt forskning fortsatt implementeras i utvecklingsarbetet.

En eventuell förstärkningsorganisation för räddningstjänst under höjd beredskap är också inräknad i kostnadsuppskattningarna för denna nivå.

9.1.5. Avvikelser i relation till tidigare beräkningar och underlag

Inom ramen för beredskapssektorns tidigare beräkningar har förstärkning av MSB:s nationella förstärkningsresurser, till en uppskattad kostnad om 800 miljoner kronor inkluderats. *Kraftsamling* uttrycker att en eventuell förstärkningsorganisation bör organiseras på, som högst, högre regional nivå, en syn som civilområdeskanslierna och MSB delar. Därmed inkluderas inte förstärkning av MSB:s nationella förstärkningsresurser i denna rapport. Uppskattade kostnader för kommunal räddningstjänst blir därför 800 miljoner kronor lägre i denna rapport än i beredskapssektorns tidigare beräkningar.

10. Stärkt förmåga till miljöräddningstjänst till sjöss

I detta avsnitt redovisas underlag från Kustbevakningen som är av relevans för beredskapssektorns ansvarsområde. Kustbevakningens bedömningar och framförallt kostnadsuppskattningar redovisas dock i sin helhet i det svar som lämnas från sektorn Ordning och säkerhet.

Kustbevakningen har identifierat följande förslag i *Kraftsamling*:

- Kustbevakningen ska under höjd beredskap kunna prioritera två typer av miljöräddningsuppdrag. Det handlar dels om att säkerställa rent kylvatten till svenska kärnkraftverk, dels miljöräddning i statliga vatten vilka utgör råvattentäkter för dricksvattenförsörjning för flera miljoner invånare.
- Försvarets materielverk (FMV), Kustbevakningen, Polismyndigheten och Sjöfartsverket ska samverka inför och vid större materielanskaffningar i syfte att kravställa och utforma större materielsystem på ett sätt som skapar förutsättningar för en flexibel användning inom staten.

Kustbevakningen har, utöver ovanstående, föreslagit följande åtgärder:

- Kustbevakningen behöver kunna agera under hela hotskalan, exempelvis inom CBRNE.
- Förtydliganden och behov av åtgärdsförslag för att omhänderta Kustbevakningens komplexa roll inom totalförsvaret.

Vid höjd beredskap kan Kustbevakningen ställas inför svåra prioriteringar i vilka uppgifter de bör fokusera på att lösa i första hand. Kustbevakningen och övriga myndigheter i beredskapssektorn delar Försvarsberedningens konstaterande att rent kylvatten till svenska kärnkraftverk, miljöräddningstjänst i statliga vatten vad gäller dricksvattenförsörjning samt sjöräddning bör vara prioriterade förmågor.

Likt Sjöfartsverket är Kustbevakningens materiel, fartyg och flygplan upphandlade utifrån civila kravspecifikationer och har därmed begränsad förmåga att klara uppgifter till havs under höjd beredskap och krig. Att anpassa Kustbevakningens utrustning för krig är genomförbart, men att anpassa plattformar, som fartyg och flygplan är dyrt och i vissa fall ej möjligt och kommer ta lång tid att åtgärda. Nyanskaffningar kan specificeras för en ökad skydds nivå, dock till högre kostnader än vad som är fallet för utrustning främst avsedd för fredstida verksamhet. Lättare utrustning, som personlig skyddsutrustning, kan köpas in under en snävare tidsram.

Kustbevakningen ser positivt på att de maritima myndigheterna (FMV, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Sjöfartsverket) ska samverka inför och vid större materielanskaffningar i syfte att kravställa och utforma större materielsystem på ett sätt som skapar förutsättningar för en flexibel användning inom staten. En risk Kustbevakningen ser med förslaget om samverkan vid större materielinvesteringar är dock att det administrativa arbetet kommer öka och att nyanskaffningar kommer ta längre tid att genomföra.

Försvarsberedningen anser att de kommunala räddningstjänsternas förmåga behöver förberedas för krigets krav. Här nämns bland annat förmågan att hantera utsläpp av farliga ämnen samt hantering av skadeverkningar av kemiska stridsmedel. Kustbevakningen nämns inte i detta sammanhang men stödjer räddningstjänster på begäran om det inte allvarligt hindrar egen verksamhet eller lämpliga resurser och utbildning för uppgiften saknas. Även Kustbevakningen behöver därmed kunna agera under hela hotskalan och exempelvis CBRNE. Kustbevakningen avser att följa utvecklingen av förmågehöjningen inom kommunal räddningstjänst och bevaka frågor såsom personlig skyddsutrustning och eventuellt tillkommande materielbehov.

Försvarsberedningen tar upp Kustbevakningens komplexa roll inom totalförsvaret och det faktum att myndigheten kan utnyttjas av Försvarmakten vid höjd beredskap och krig enligt förordning (1982:314) om utnyttjande av kustbevakningen inom Försvarmakten (utnyttjandeförordningen). Beredningen anser även att delar av den maritima förmågan inom beredskapssektorn Ordning och säkerhet och det civila försvaret då övergår till Försvarmakten. Kustbevakningen kan därmed komma att behöva planera för att verka på primärt strategiska platser, och därmed färre platser än i fredstid. Ovanstående får i sin tur konsekvensen att Kustbevakningens närvaro längs Sveriges kust (och de två stora insjöarna) för exempelvis uppdrag inom sjöräddning och miljöräddning till del kan minska eller utebli. Krav på prioritering och genomförande av de två miljöräddningsuppdragen kan kräva en beredskap av Kustbevakningen som påverka övrig planering inom totalförsvaret.

Det finns inga indikationer i rapporten att regering eller Riksdag ser något behov av att ändra utnyttjandeförordningen. Kustbevakningen behöver därför antingen hitta en balanspunkt mellan myndighetens ansvar inom det militära och det civila försvaret. Detta får i sin tur konsekvenser i form av ökad belastning på övriga delar inom den statliga räddningstjänsten samt kommunal räddningstjänst, vilket borde utgöra grund för ökade personal-, materiel- och utbildningsbehov inom ansvariga myndigheter och organisationer. Försvarsberedningen konstaterar denna utmaning för Kustbevakningen, men föreslår inga specifika åtgärder för att kompensera för eventuella tillkortakommanden och följd effekter detta skulle orsaka inom beredskapssektorns ansvarsområde.

11. Sektorsövergripande frågor

I detta avsnitt diskuteras ett antal områden och åtgärdsförslag som särskilt berör beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt beredskapssektors och sektorsansvariga myndigheters uppgifter, ansvar, roller och funktioner. MSB vill, ur perspektivet sektorsansvarig myndighet, därför särskilt belysa följande områden:

- Hantering av spontanutrymning och okontrollerade befolkningsrörelser.
- Övning.
- Organisation och ledning, inklusive föreskriftsrätt för sektorsansvarig myndighet.
- Trygghetspunkter.

Respektive område innehåller inga äskanden, men framför argument för önskade åtgärder.

11.1. Hantering av spontanutrymning och okontrollerade befolkningsrörelser

Försvarsberedningen skriver i avsnittet om räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen att Sverige, utöver att kunna hantera planerade utrymningar och inkvartering behöver genomföra grundläggande förberedelser för att kunna hantera spontanutrymning. Försvarsberedningen resonerar vidare i avsnittet om migration och befolkningsrörelser kring totalförsvarets uppgift att stödja Natos gemensamma militära operationer och att ett stort antal flyktingar från krigsdrabbade områden kan komma till Sverige. Parallellt med detta kan det genomföras planerade utrymningar av vissa drabbade områden i Sverige men också oplanerade spontanutrymningar.

Ur perspektivet sektorsansvarig myndighet delar MSB beskrivningen av att ett krigsscenario i Sverige eller svenskt närområde kan komma att ställa stora krav på koordinering av åtgärder med avseende på ovanstående frågor. Nato har också definierat förmågan till effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser som ett av de sju civila förmågekraven (Seven Baseline Requirements for National Resilience) för nationell motståndskraft mot vilka de allierade kan mäta sina åtgärder.

MSB vill, ur perspektivet sektorsansvarig myndighet, särskilt framhålla att flera förmågor som behövs för att kunna genomföra planerad utrymning och inkvartering också behövs för att stärka förmågan att hantera spontanutrymning och okontrollerade befolkningsrörelser. En generell förmåga som bedöms vara av särskild vikt är kommuners möjlighet att genomföra inkvartering. I denna redovisning äskas medel för planering av inkvartering i utvalda kommuner kopplat till särskilt prioriterade områden. Vad avser generell förmåga hos kommunerna för inkvartering äskas inga medel, vilka behöver tillkomma om Försvarsberedningens uttryckta ambition ska kunna uppnås.

En ytterligare fråga som tangerar ovanstående perspektiv är antaganden och planering för vilka geografiska områden som ska planläggas, alternativt kan förväntas behöva utveckla särskilda generiska förmågor (så som inkvartering) på lokal nivå. Kopplingen till Natos försvarsplanering, samt Försvarsmaktens grundoperationsplanering och operationsplanering

för väpnat angrepp, utgör viktiga ingångsvärden för både planerad utrymning och inkvartering samt hantering av spontanutrymning och okontrollerade befolkningsrörelser. Även frågan om planering för värdlandsstöd aktualiseras i relation till ovanstående. MSB vill, ur perspektivet sektorsansvarig myndighet, därför särskilt belysa vikten av att den förberedande planeringen inom samtliga ovanstående områden hanteras inom och i nära samarbete med Försvarmakten och myndighetens redan etablerade processer för grundoperationsplanering och operationsplanering för väpnat angrepp.

Försvarsberedningen ger inte något förslag vad avser insortering av frågan om okontrollerade befolkningsrörelser i sektorsstrukturen. Resonemang kring frågorna förs i det avsnitt som berör sektorn Ordning och säkerhet, men där föreslås endast frågor om befolkningsrörelser över landgräns få sin hemvist. Sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen omhändertar planerad utrymning och inkvartering. I systemet uppstår viss otydlighet kring vilken aktör eller sektor som bör ta ett helhetsgrepp kring förmågan att hantera okontrollerade befolkningsrörelser, samt planera för detta. Planeringen av denna förmåga behöver hänga ihop nationellt och kan inte hanteras olika på grund av att den delvis sorterar inom två sektorer.

Det ansvarsområde som utgörs av beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, samt i sektorn ingående myndigheter och andra aktörer, ansvarar för verksamhet och förmågor som innehar beroenden till planeringen för ovanstående förmåga, men upprätthåller också förmågor och verksamhet som är viktig för att förmågan att hantera okontrollerade befolkningsrörelser och spontanutrymningar ska fungera. Var planeringen för förmågan att hantera okontrollerade befolkningsrörelser ska omhändertas behöver tydliggöras. MSB i rollen som sektorsansvarig myndighet samt berörda myndigheter inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen behöver också formellt inbjudas att delta som en integrerad del av den planeringen.

11.2. Övning

MSB, ur perspektivet sektorsansvarig myndighet, delar Försvarsberedningens förslag om att övningar behöver få ökat fokus i arbetet framgent. Framförallt vill MSB tillstyrka förslaget att varje aktör med en betydande roll i totalförsvaret bör ha en flerårig övningsplan, samt att erfarenheter från övningar måste återkopplas till, och tillåtas påverka, verksamhetsplanering, totalförsvarsplanering och övriga förberedelser. MSB, ur perspektivet sektorsansvarig myndighet, vill särskilt understödja Försvarsberedningens skrivning om att de militära och civila delarna av totalförsvaret måste öva gemensamt, och att det är i dessa övningar beroenden och kravställningar mellan de civila och militära delarna av totalförsvaret tydliggörs. MSB delar bilden av att övningarna ska utgå från den militära operationsplaneringen.

MSB, i rollen som sektorsansvarig myndighet, planerar att under 2024 ta fram en plan för övning på sektorssamordnande nivå, alltså för övningar som berör sektorsansvarig myndighet och myndigheterna i sektorn gemensamt. Primärt ser MSB att möjligheten att bidra till Försvarmaktens ledningsövningar, eventuella totalförsvarsövningar samt Natos övningskoncept CMX är de övningar mot vilka beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd

av civilbefolkningen bör fokusera gemensamma övningar ur totalförsvarsperspektiv på central nivå. CMX är en särskilt viktig övning att som sektorsansvarig och sektor få bidra till för att ha möjlighet att i någon mån kunna öva och dra lärdom av hur Natos krishanteringssystem och krishanteringsåtgärder (CRM) kan komma att användas och operationaliseras i Sverige och inom, samt i relation till, beredskapssektorn.

11.3. Organisation och ledning, inklusive föreskriftsrätt för sektorsansvarig myndighet

Försvarsberedningen adresserar flera delar i det mycket komplexa ämnet organisation och ledning i det civila försvaret. MSB, ur perspektivet sektorsansvarig myndighet, delar Försvarsberedningens beskrivning av vikten av ändamålsenliga och tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att säkerställa samordning och effektiv, tydligt riktad, användning av samhällets samlade resurser i situationer av stor osäkerhet samt snabba och oförutsägbara skeenden.

Försvarsberedningen beskriver att krig inte förändrar regeringens uppgift att styra riket, men att dessa osäkra och snabba skeenden kan komma att medföra ett behov av delegering av vissa beslut för att i större utsträckning kunna koncentrera sitt arbete mot beslut av stor vikt. Mot ovanstående föreslår Försvarsberedningen att ledningsstrukturerna i det civila försvaret bör utformas för att underlätta detta. Genom att beslut generellt fattas på så låg förvaltningsnivå och så nära verksamheten som möjligt – decentraliserat – inom ramen för den inriktning som regeringen angivit, kan regeringens och riksdagens beslutsfattande avlastas samt fokuseras på beslut av större vikt för riket som helhet. MSB, ur perspektivet sektorsansvarig myndighet, delar bilden av att det först när en aktör inom givna ramar och med de resurser den förfogar över inte kan lösa sin uppgift, bör bli aktuell på högre förvaltningsnivå.

Vidare föreslår Försvarsberedningen att ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och krig ska ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar. MSB, ur perspektivet sektorsansvarig myndighet, delar Försvarsberedningens syn, välkomnar detta förtydligande och vill ytterligare förstärka att det geografiska områdesansvaret i en kedja av regering, civilområdesansvariga länsstyrelser, länsstyrelser och kommuner utgör den primära utgångspunkten för ledning av det civila försvaret.

Parallellt med den ovanstående, primära, strukturen för ledning, lyfter Försvarsberedningen det faktum att samtliga delar av det civila försvaret också ställer krav på samordning och prioritering inom och mellan sektorer. I och med beslutet om införande av i dagsläget tio beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter skapades ett raster som kompletterar det geografiska områdesansvaret på primärt högre regional och högsta ledningsnivå. Beredskapssektorerna representerar olika sakområden på central nivå, vilka berör hela Sveriges geografiska yta, och bör i sitt arbete ta hänsyn till den större geografiska kontext som Nato utgör.

För att möjliggöra civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppdrag att samordna åtgärder mellan det civila och militära försvaret, kommer sannolikt lägesuppfattning, underlag för prioritering och samordning, samt beslut om prioritering och fördelning av resurser inom olika

sakområden ur nationellt geografiskt perspektiv, att vara ett viktigt komplement. Beredkapssektorerna och sektorsansvariga myndigheters roll och funktion för att leda arbetet med att samordna åtgärder inom ansvarsområdet vid höjd beredskap behöver i detta lyftas särskilt. Exempelvis kan i olika skeenden en bedömning av var behovet av materiella eller personella resurser är som störst ur ett nationellt geografiskt perspektiv behöva tas fram för att ligga till grund för beslut om fördelning. I dessa fall behövs ett geografiskt bredare och mer sakområdesspecifikt fokus än det inom ett civilområde. Det kan också behövas mandat att besluta om fördelning av dessa resurser i ett större geografiskt perspektiv än det som utgörs av ett civilområde, detta för att undvika att belasta regering och riksdag med beslut som kan fattas på lägre förvaltningsnivå och mer verksamhetsnära.

Vid höjd beredskap har sektorsansvariga myndigheter genom förordning (2022:54) om statliga myndigheters beredskap i uppgift att vid höjd beredskap leda arbetet med att samordna åtgärder, driva på arbetet inom sektorn, stödja beredskapsmyndigheterna, verka för att uppgifter och roller inom beredkapssektorn tydliggörs samt verka för att sektorns åtgärder är samordnade med de åtgärder som vidtas av andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser och Försvarmakten. Som Förvarsberedningen lyfter, visar till exempel erfarenheter från pandemin att aktörer i skarpt läge inte uppfattat att man haft mandat att fatta beslut. Ett scenario med höjd beredskap och krig innebär sannolikt betydligt större behov av skyndsamt och effektivt beslutsfattande på alla nivåer, än till exempel en pandemi. Beredningen beskriver att man anser att sektorsansvariga myndigheter och civilområdena behöver stärkas ytterligare för att undvika att en rad ärenden och avdömningar lyfts till regeringen, vilket riskerar att ta fokus från regeringens strategiska beslutsfattande. Förvarsberedningen föreslår därför att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser tillförs föreskriftsbemyndigande. Beredningen beskriver att de sektorsansvariga myndigheterna ska ansvara för att samordna åtgärder inom sektorn på central nivå och för att tillse att dessa åtgärder är samordnade med de åtgärder som vidtas av andra beredskapsmyndigheter inklusive civilområdena och länsstyrelser samt Försvarmakten. Även i fred beskriver beredningen att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser kan ha behov av att genom föreskrift driva på exempelvis planering och övriga förberedelser.

MSB, ur perspektivet sektorsansvarig myndighet, bedömer att det gemensamma arbetet i beredkapssektorn, vilket bygger på samverkan, idag fungerar väl. Det gemensamma arbetet har präglats av konstruktivitet, kompromissvilja och helhetssyn, även i arbete som varit mer tidskritiskt och där upparbetade rutiner inte varit på plats. Med beaktande av den inriktning Förvarsberedningen ger i frågan om organisation och ledning, och i takt med att den gemensamma planeringen, avvägningar och prioriteringar inför och vid höjd beredskap blir skarpare kvarstår dock en risk att frågor inte kan lösas ut i just samverkan. För att undvika att högsta ledningsnivå belastas med frågor av mindre strategisk vikt inom beredkapssektorn som kräver ett avgörande eller ett beslut om inriktning baserat på underlag från i sektorn ingående aktörer, delar MSB ur perspektivet sektorsansvarig myndighet Förvarsberedningens förslag om behovet av ett tydligare mandat och möjligen föreskriftsrätt. I de fall denna rätt inte behöver utövas, utgör den ingen belastning för det gemensamma arbetet. I de fall och skeenden samverkan inte räcker till, kan ett sådant bemyndigande vara

nödvändigt för att undvika fördröjning i beslut eller inriktning och för att undvika ovan nämnd onödiga belastning hos regeringen i frågor som kan lösas ut på lägre systemnivå.

MSB, ur perspektivet sektorsansvarig myndighet, vill dock särskilt framhålla att ansvarsprincipen och skyldighet att agera inom respektive beredskapsmyndighets och aktörs ansvarsområde kvarstår. MSB i rollen som sektorsansvarig myndighet delar bilden av att beslut och genomförande av åtgärder alltid bör fattas så verksamhetsnära och på så låg förvaltningsnivå som möjligt, samt att det är först när beredskapsmyndigheter eller aktörer inte kan lösa sina uppgifter som högre instans bör involveras. Viktigt att beakta i fortsatt analys och arbete med eventuell föreskriftsrätt, är också att den utreds, avgränsas och utformas på ett sätt som ökar tydligheten kring ansvarsförhållanden i systemet som helhet. Hur en föreskriftsrätt (eller på annat sätt stärkt mandat) förhåller sig till exempelvis civilområdesansvariga länsstyrelser eller andra sektorsansvariga myndigheters föreskriftsrätt blir en mycket viktig avvägning för att sektorer och civilområden ska komplettera snarare än konkurrera med varandras uppgifter och mandat.

11.3.3. Särskilt medskick från Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten delar uppfattningen att en viss föreskriftsbemyndigande kan behöva tillföras sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser om nu regeringen väljer att gå på utredningens förslag vad gäller ansvarsfördelning mellan sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga och den nya myndigheten för stöd till regeringens samordning av det civila försvaret.

Det är dock väsentligt att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser inte får ett så omfattande föreskriftsmandat att de kan besluta om till exempel övriga beredskapsmyndigheters interna organisation, prioritering och fördelning av beredskapsmyndigheternas resurser, eller reglera enskild myndighets uppgifter. Däremot är det mer lämpligt att ge ett föreskriftsmandat vad gäller förberedelser och planering inför höjd beredskap, jämför MSB:s nuvarande föreskriftsmandat enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Ett bemyndigande kan ge den sektorsansvariga myndigheten eller den civilområdesansvariga länsstyrelsen den kraft som krävs för att med stöd av övriga beredskapsmyndigheter i beredskapssektorn eller ansvarsområdet driva arbetet framåt inom ramen för regeringens övergripande ledning och styrning. Strålsäkerhetsmyndigheten delar därmed Försvarsberedningens syn att förslaget behöver analyseras vidare.

11.3.4. Särskilt medskick från Kustbevakningen

Försvarsberedningen föreslår att beredskapssektorerna ska få föreskriftsrätt. Kustbevakningen vill lyfta komplexiteten med att så många myndigheter ska få föreskriftsrätt och att frågan noggrant behöver utredas. I försvarsberedningens rapport föreslås att en myndighet till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret (ÖCB) bör återskapas och få föreskriftsrätt över sektorerna, att sektorsansvariga myndigheter ska få föreskriftsrätt (för Kustbevakningen Ordning och säkerhet (Polismyndigheten) samt Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (MSB)). Idag har Försvarsmakten föreskriftsrätt över Kustbevakningen via utnyttjandeförordningen. Kustbevakningen ser stora utmaningar i hur föreskriftsrätten ska fungera och hur samverkan och koordinering ska ske mellan de olika

myndigheterna som har föreskriftsrätt över Kustbevakningen och föreslår att dagens ordning inom civilt försvar ej förändras.

11.4. Trygghetspunkter

Berörda myndigheter i beredskapssektorn (MSB och länsstyrelserna) delar Försvärsberedningens föreslagna inriktning kring behovet av att stärka förmågeutvecklingen kopplad till kommunala trygghetspunkter. Trygghetspunkter bedöms vara nödvändiga i arbetet med planering för storskalig utrymning och inkvartering, men utgör också en viktig samhällsfunktion kopplad till fler beredskapssektorer och spelar stor roll för bevarande av försvarsviljan. Ett utbyggt system för trygghetspunkter vore ett viktigt verktyg för att säkerställa en tillräcklig nivå av grundläggande service för befolkningen vid allvarliga händelser. Det finns ett behov av fortsatta satsningar på kommunala trygghetspunkter och att nya inrättas och utvecklas på flera olika platser i landet. Detta skulle stärka förmågan att på lokal nivå kunna tillgodose befolkningens behov av stöd och trygghet både vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap.

I sitt budgetunderlag för perioden 2025–2027 äskar MSB 120 miljoner kronor årligen för att vidareutveckla och inrätta fler kommunala trygghetspunkter. Ytterligare äskanden kopplade till trygghetspunkter inkluderas inte i underlaget för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, detta då trygghetspunkter som åtgärd berör och stödjer flera beredskapssektorer funktion. Berörda myndigheter i beredskapssektorn vill särskilt understryka vikten av ett fungerande system för trygghetspunkter och att dessa finansieras.

11.5. Övriga medskick och slutsatser

11.5.1. Införande och finansiering av Rakel G2

MSB och Trafikverket har i sin slutredovisning av regeringsuppdraget att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel Generation 2, beskrivit kostnader för Rakel G2 som föreslås byggas som en hybridlösning, det vill säga i samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Berörda myndigheter i beredskapssektorn vill särskilt belysa att ett införande av Rakel G2 är en grundförutsättning för förmågan inom beredskapssektorn som helhet och att det därför är av stor vikt att Rakel G2 finansieras och införs.

11.5.2. Särskilda medskick kring vikten av förstärkning av SMHI:s förmåga

SMHI:s verksamhet inom ramen för beredskapssektorn fyller en särskilt viktig funktion för beslutsunderlag och prognoser kopplade till både räddningsinsatser och skydd av civilbefolkningen. Utöver vikten av SMHI:s funktion kopplad till beredskapssektorns ansvarsområde som helhet, vill aktörerna inom beredskapssektorn särskilt belysa ett antal åtgärdsförslag och områden i *Kraftsamlning* där SMHI:s funktion och roll delvis utelämnats.

Försvarsberedningen lyfter särskilt att Kustbevakningen bör fokusera kring uppgifterna att säkerställa rent kylvatten till kärnkraftverk och att genomföra miljöräddning i statliga vatten som utgör råvattentäkter. För att säkerställa denna förmåga hos Kustbevakningen är myndigheten beroende av SMHI:s prognoser, bland annat kring hur olika ämnen sprids och driver, vilket föranleder behovet av att säkerställa genomförande av uppdraget om drift och utveckling av redskap för spårning av flytande föremål.

Vidare lyfts särskilt antaganden om stora behov av sjöräddning och större materielsystem inom flyg för samlad användning i staten. Samtliga berörda aktörer behöver också väderunderlag, men inget riktat uppdrag med tillhörande finansiering finns i dagsläget för väderbaserade underlag till samhällsviktigt flyg. När det gäller att producera och förmedla dessa underlag så är det en förmåga som är viktig för fler typer av räddningstjänst, inte bara sjöräddning där kostnaden redovisas i detta dokument. Det finns också ett beroende i andra sektorer eftersom även ambulans- och polisflyg behöver tjänsten.

11.5.3. Särskilt medskick från Sjöfartsverket vad avser omformande av MSB

Sjöfartsverket identifierar att rapporten resonerar kring förändringar i myndighetsstruktur och organisation för uppgiften att samordna det civila försvaret, samt för uppgiften att samordna och leda landets räddningstjänster. Sjöfartsverket anser att detta arbete är viktigt och ser positivt på att detta utreds och att möjligheter att förbättra tillvaratas. Till detta arbete gör myndigheten ett par medskick utifrån sitt uppdrag, att i både höjd beredskap samt under samhällspåverkande händelser och kriser, ansvara för sjö- och flygräddningstjänst och med våra förmågor samverka med och stödja andra aktörer inom deras ansvarsområden.

I samband med en räddningstjänstinsats kan flera uppdrag ske parallellt beroende på olyckans karaktär. Detta betyder att två eller fler ledningssystem arbetar parallellt med varandra vilket skapar utmaningar för samordning och samverkan under genomförandet. Sjöfartsverket ser ett behov av att i högre grad än idag samordna dessa ledningssystem. Denna samordning bör omfatta organisation, ledning och ledningsmetoder samt materiel så att Sveriges

räddningstjänstorgan arbetar och samverkar effektivt. Även uppgiften att utvärdera insatser aktörsövergripande bör tydliggöras och samordnas mer än idag.

Sjöfartsverket efterfrågar även en operativ beslutsnivå med mandat att prioritera samhällets resurser under pågående händelser där myndigheternas resurser inte längre räcker för att utan allvarligt hinder för egen verksamhet svara upp mot andra aktörers begäran stöd enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

11.5.4. Särskilt medskick från Kustbevakningen vad avser omformande av MSB

En organisationsförändring av MSB kan påverka beredskapssektorn och troligen kommer tid och framfart förloras om ny sektorsansvarig huvudman ska utses.

11.5.5. Särskilt medskick från Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten har tagit fram ett eget svar på regeringsuppdraget, vilket har delgetts försvarsdepartementet, klimat- och näringslivsdepartementet samt beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen och sektorn för Energiförsörjning på kopia. SSM:s svar är framtaget utifrån myndighetens ansvarsområden strålskydd och kärnsäkerhet vilka även rör myndigheter inom andra sektorer.