



Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar
Enheten för planering (KC-ST-PL)

**Konsekvensutredning till
Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps
föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2025:4) om
statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap**



Innehåll

INLEDNING	3
Sammanfattning	3
Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	3
Promemoria med bakgrund och motiv om respektive bestämmelse.....	4
Inhämtande av yttranden.....	4
REDOGÖRELSE FÖR PROBLEMET OCH ALTERNATIV	5
Närmare om bakgrund till problemet	5
Vilken förändring som eftersträvas	9
Konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas	10
Alternativ för att uppnå förändringen och det alternativ som bedöms lämpligast	10
ANALYS AV KONSEKVENSERNA	12
Vilka som berörs av regleringen	12
Beskrivning och beräkning av kostnader och andra konsekvenser	12
Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och informationsinsatser	16
Beskrivning av hur och när konsekvenserna kan utvärderas	17
Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	17

Inledning

Sammanfattning

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget i förhållande till nuvarande förmåga inom det civila försvaret innebär att statliga myndigheter behöver vidta beredskapsåtgärder inför höjd beredskap. Den nuvarande styrningen i förordningen om statliga myndigheternas beredskap behöver tydliggöras och kompletteras i föreskrifter som ger stöd till myndigheterna. Detta gäller särskilt för beredskapsmyndigheterna. Förberedelserna för att kunna övergå till och verka i krigsorganisation behöver vara mer enhetliga. Det saknas i dag utförliga krav på förmåga i krigsorganisation. Samtidigt ligger ett stort ansvar på beredskapsmyndigheterna att tillsammans bidra till försvaret av Sverige och dess allierade. Beredskapsmyndigheterna behöver därför kunna samverka effektivt inom ramen för totalförsvaret och under ledning av regeringen.

Beredskapsmyndigheterna behöver medverka i gemensamma och samordnade processer för att därigenom kunna vidta åtgärder mer samordnat för större samlad effekt. Behovet är stort när det gäller åtgärder inför och vid höjd beredskap, eftersom verksamheten då är särskilt komplex och tidskritisk. Samtidigt är det viktigt att den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap logiskt och i olika delar hänger samman med verksamheten för fredstida krissituationer, både ur effektivitetshänseende och för att möjliggöra en smidig övergång till krigsorganisation. Men även om det finns processtöd i form av vägledning saknas i dag gemensamma krav på att bedriva olika former av planering inför och under höjd beredskap.

Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Enligt 27 § 5 förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, här kallad beredskapsförordningen, får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) meddela närmare föreskrifter om uppgifter inför och vid höjd beredskap enligt 20 § 10 och 11 samt 21 § utom i fråga om Kustbevakningen.

Enligt 20 § 10 ska beredskapsmyndigheterna särskilt genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Enligt 20 § 11 ska beredskapsmyndigheterna särskilt planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Beredskapsmyndigheterna ska enligt 21 § vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

MSB får även enligt 27 § 4 samma förordning meddela närmare föreskrifter om uppgifter inför höjd beredskap enligt 10 och 11 §§ utom i fråga om Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan. Enligt 10 § sista stycket ska myndigheternas planering för totalförsvaret ske i samverkan med övriga statliga myndigheter,

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. I denna del har MSB valt att, utifrån 10 § sista stycket, endast föreskriva om beredskapsmyndigheternas samverkan (utom Kustbevakningen).

MSB föreskriver i vissa delar även om sektorsansvariga myndigheters och civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppgifter. MSB anser att dessa myndigheter i grunden är beredskapsmyndigheter med ytterligare uppgifter i rollen som sektorsansvarig respektive civilområdesansvarig.

MSB har valt att inte föreskriva om uppgifter för statliga myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter. I stället har MSB tagit fram allmänna råd.

Promemoria med bakgrund och motiv om respektive bestämmelse

Utöver denna konsekvensutredning finns en promemoria med bakgrund och motiv till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2025:4) om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap. Syftet med promemorian är att öka förståelsen för och underlätta tolkning av föreskrifterna och de allmänna råden. Detta genom att redovisa bakgrund, förklaringar och motiv till bestämmelserna. Promemorian behandlar varje enskild paragraf och allmänt råd mer i detalj och kan med fördel läsas parallellt med denna konsekvensutredning.

Inhämtande av yttranden

MSB har remitterat förslaget om föreskrifter och allmänna råd till 92 instanser. De som getts tillfälle att yttra sig är samtliga beredskapsmyndigheter¹, ett urval statliga myndigheter under regeringen², ett urval myndigheter under riksdagen³ samt några andra organisationer med relevans för totalförsvaret⁴.

MSB har avstått från att ge Regelrådet tillfälle att yttra sig över förslaget till föreskrifter och konsekvensutredningen eftersom rådets granskning skulle sakna betydelse.

¹ Enligt bilaga till beredskapsförordningen.

² Arbetsmiljöverket, Centrala studiestödsnämnden, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Förvarsmakten, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Kammarkollegiet, Kommerskollegium, Krigsförsäkringsnämnden, Myndigheten för totalförvarsanalys, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Statens fastighetsverk, Statens geotekniska institut, Statens institutionsstyrelse, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms universitet, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk samt Umeå universitet

³ Riksdagsförvaltningen samt Sveriges riksbank

⁴ SOS Alarm Sverige AB, Frivilliga Radioorganisationen, Kungliga krigsvetenskapsakademien samt Svenska Röda Korset

Redogörelse för problemet och alternativ

Närmare om bakgrund till problemet

MSB och Försvarsmakten konstaterar att totalförsvaret förmågemässigt inte befinner sig där det borde vara i relation till målet för totalförsvaret. Kunskap, planering och förberedelser bland aktörerna möter generellt inte de krav som totalförsvaret ställer.⁵ Samtidigt anser Försvarsberedningen att det civila försvaret i närtid måste utveckla en högre samlad totalförsvarsförmåga. För få av aktörerna har integrerat totalförsvaret som en naturlig del av den egna verksamheten.⁶ Regeringen bedömer att det civila försvaret fortsatt behöver stärkas och att takten i utvecklingen behöver öka skyndsamt, och uttrycker vidare att det behövs en sammanhållen planering för totalförsvaret.⁷

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas

Regeringen har för perioden 2025–2030 beslutat om planeringsförutsättningar för totalförsvaret.⁸ Av planeringsförutsättningarna framgår bland annat att ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas. Detta innebär att en större konflikt kan inledas med angrepp i syfte att besätta svenskt territorium och förhindra Sverige att lösa sina uppgifter som allierad. Strider kan förekomma och dessutom riktas mot civila objekt. Det väpnade angreppet är dimensionerande för planeringen och förberedelserna i totalförsvaret. Men även krigsförberedelser i fredstid i form av lågintensiva hybridaktiviteter är en del av hotbilden.

Sveriges roll i Nato och det civila försvaret

Sverige ska vara en trovärdig, pålitlig och solidarisk allierad i Nato, och Sveriges försvarsförmåga utgör en del av det kollektiva försvaret i Nato. I Natos avskräckning och försvar ingår även civila aktörers åtgärder och beredskap för att stärka alliansens motståndskraft. Att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap är därför en prioriterad uppgift inom det civila försvaret.

Omställningen behöver vara både snabb och uthållig

Förberedelser, planering och övning för övergången från fredstida organisation till krigsorganisation är avgörande för samhällets funktionalitet i krig. Vid ett plötsligt väpnat angrepp kan omställningen behöva ske snabbt. Men totalförsvaret bör också ha en uthållighet som gör det möjligt att ställa om samhället för en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig. Genom planering för minst tre månaders uthållighet ska samhället få tid för att ställa om till krigstida förhållanden.

⁵ Försvarsmakten och MSB. *Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*. (2023)

⁶ Försvarsberedningens rapport. *Kraftsamling*. (Ds 2023:34)

⁷ Regeringens proposition. *Totalförsvaret 2025–2030*. (Prop. 2024/25:34)

⁸ Regeringsbeslut. *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030*. (Fö2024/02054)

Krigstida förhållanden innebär stora begränsningar i samhällets funktionalitet. Ambitionen i förberedelserna ska vara att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.

MSB och Försvarsmakten kompletterar och konkretiserar planeringsförutsättningar beslutade av regeringen

De berörda myndigheterna ska utgå från de planeringsförutsättningar som beslutats av regeringen.⁹ Planeringsförutsättningarna kompletteras och konkretiseras av Försvarsmakten och MSB inom ramen för ett arbete med att ta fram gemensamma utgångspunkter som stöd för planering och som del i att främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret.¹⁰ MSB har därutöver i uppgift att bland annat utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar samt särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen och för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret.¹¹

Under lång tid gällde planeringen fredstida krissituationer

Från slutet av 1990-talet fram till 2016 bedrevs ingen eller mycket lite planering och förberedelser inför höjd beredskap inom det civila försvaret. Fokus låg i stället på att hantera fredstida krissituationer. Den fredstida krisberedskapen utgår inte på samma sätt som totalförsvaret från styrande gemensamma antaganden, inriktningar och anvisningar. Det finns få nationella planer, eller för den delen gemensam och samordnad planering, för de mest allvarliga riskerna eller hoten. Utgångspunkten är i stället en generell grundförmåga att hantera uppkomna händelser, oavsett ursprung.

Vikten av enhetlig terminologi

Termen beredskapsplanering används i dag brett med olika innebörd och betydelse. Det finns exempel på möten där aktörer diskuterat beredskapsplanering och i slutet upptäckt att de haft helt olika uppfattningar om vad som diskuterats och vad slutsatserna innebär. Det kan till exempel handla om att i ett och samma sammanhang diskutera långsiktiga strukturella reformbehov och samtidigt diskutera geografiskt avgränsad operativ planering. Otydlighet i vilken typ av planering som avhandlas leder i till att konkret planering försenas. Därför behövs enligt MSB ökad tydlighet när det gäller centrala begrepp och processer.

Planering och underlag behövs på alla nivåer

Totalförsvaret styrs genom inriktningar, anvisningar och dylikt från nationell nivå via regional nivå till lokal nivå. Det är viktigt för aktörer på lägre nivåer att få underlag från högre nivåer. Om myndigheter på central och regional nivå inte gjort sin planering och tagit fram underlag för nästa nivå försvåras arbetet. Det finns en risk att det bli luckor i

⁹ Regeringsbeslut. *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret. 2025–2030.* Fö2024/02054

¹⁰ Regeringsbeslut. *Inriktning för civilt försvar 2025–2030.* Fö2024/02054

¹¹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

förberedelserna, vilket i sin tur påverkar förmågan som ska byggas upp inom totalförsvaret.

Stöd till myndigheterna i tolkningen av beredskapsförordningen

Sedan 1 oktober 2022 gäller förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (här kallad beredskapsförordningen). I förordningen förtydligas behovet av planering och förberedelser inför höjd beredskap¹². Bestämmelserna i förordningen är dock mer allmänt hållna än i motsvarande äldre förordningar. Eftersom närmare planering och förberedelse för krigets krav inte gjorts under lång tid har kunskap och förmåga om att genomföra planering, ta fram planer och förbereda höjd beredskap försvunnit.

Alla statliga myndigheter under regeringen har uppgifter inför och vid höjd beredskap enligt beredskapsförordningen.¹³ Det innebär bland annat att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de övriga berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare.

Flera myndigheter har svårigheter i tolkningen av innebörden i 10 § att ”varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav”. Det finns på liknande sätt frågor om innebörden av att ”planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt”. MSB bedömer därför att det finns behov av stöd för myndigheternas tolkning av bestämmelserna.

Stöd till beredskapsmyndigheterna

MSB bedömer att även beredskapsmyndigheterna behöver stöd. Beredskapsmyndigheter är vissa statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden. Utöver det finns ett antal andra särskilda uppgifter som beredskapsmyndigheterna ska utföra.

¹² Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

¹³ Vissa myndigheter är undantagna enligt 3 §

Gemensamma system för informationsdelning

Att kunna hantera och dela information är en grundförutsättning för samverkan och ledning, och det är endast med gemensamma system hos alla aktörer som en smidig samverkan kan säkerställas. Det behövs alltså gemensamma system för informationsdelning.¹⁴

Förväntningar på Sverige i Nato

Omfattningen av problemställningen påverkas också av medlemskapet i Nato. När Sverige var partnerland fanns inte krav på civil motståndskraft (resilience). När Sverige har blivit medlem finns andra förväntningar på att leva upp till målsättningar för civila åtgärder och förberedelser med utgångspunkt i artikel 3 i det nordatlantiska fördraget. Varje allierads individuella åtgärder för att upprätthålla och stärka den civila motståndskraften reducerar sårbarheten hos alliansen som helhet och höjer tröskeln för en angripelse.

Inom Nato är de civila åtgärderna och förberedelserna (civil preparedness) inriktade mot tre kritiska funktioner:

- förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner
- säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner
- civilt stöd till militära operationer.

Dessa tre kritiska funktioner har brutits ner i sju grundkrav¹⁵ (Baseline Requirements) för nationell motståndskraft mot vilka de allierade kan mäta sina åtgärder.

I förhållande till den nuvarande nationella beredskapsplaneringen har de sju grundkraven mer fokus och krav på planering, planer, förberedelser och förmåga till samverkan mellan olika aktörer. När det gäller förmågan att övergå till och bedriva verksamhet i myndighetens krigsorganisation finns en nära koppling till grundkrav 1 (säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner).

Att fullt ut bedöma konsekvenserna av medlemskapet är en pågående process. Men i nuläget är bedömningen att beredskapsmyndigheterna behöver en mer gemensam grundnivå i sin planering och förberedelser inför höjd beredskap.

¹⁴ MSB och Försvarsmakten. *Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten att pröva förmågan avseende rapportering under höjd beredskap.* (2024)

¹⁵ Dessa är 1) säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, 2) robust energiförsörjning, 3) effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser, 4) robusta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning 5) hantering av masskadeutfall, 6) motståndskraftiga civila kommunikationssystem och 7) robust transportsystem.

Vilken förändring som eftersträvas

Föreskrifterna och de allmänna råden ska bidra till att:

- Tydliggöra vissa former av beredskapsplanering, dess syften och beredskapsmyndigheternas ansvar.
- Öka handlingsberedskapen för de riktigt allvarliga händelserna genom att särskilda förberedelser vidtas. Detta för att en hantering ska komma till stånd så snabbt och effektivt som möjligt och vara så uthållig som krävs. Planeringens viktigaste syfte är att tjäna som underlag för
 - beslut och handling i säkerhetspolitiska krissituationer
 - beslut och handling vid beredskapshöjningar
 - beslut och handling under den första tiden efter ett krigsutbrott
 - fördelning av begränsade resurser
 - övningsverksamhet.
- Minska risken för olika tolkningar av gällande bestämmelser, vilket kan försvåra samverkan mellan myndigheterna och ytterst påverka försvarsförmågan negativt.
- Sätta en gemensam lägsta ambitionsnivå för planering och förberedelser. Därmed underlättas samverkan med andra aktörer, och regeringen som leder det civila försvaret vet att myndigheterna har en viss grundläggande förmåga för sin verksamhet under höjd beredskap. Myndigheterna kan också fokusera sin verksamhet under höjd beredskap på hanteringen framför att vidta åtgärder för att kunna fungera som verksamhet.
- Uppnå samordning mellan olika myndigheter när det gäller planering för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap.¹⁶
- Skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan det civila och det militära försvaret.
- Sverige som Natoallierad bidrar till avskräckning och försvar genom att åtgärder vidtas utifrån en effektiv planering för att upprätthålla och stärka den civila motståndskraften.

Ett starkt civilt försvar förutsätter att dess olika delar är i balans med varandra och väl samordnade sinsemellan. En förutsättning för detta är att planering och övriga förberedelser görs från gemensamma utgångspunkter.

¹⁶ Detta inkluderar exempelvis de åtgärder som beredskapsmyndigheterna särskilt ska genomföra inom ramen för respektive myndighets uppgifter enligt regeringsbeslut Fö2024/02054 Inriktning för civilt försvar 2025–2030.

Konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas

MSB bedömer att om ingen åtgärd vidtas blir det svårare och tar betydligt längre tid att uppnå ökad förmåga hos de berörda myndigheterna. Det skulle utifrån det allvarliga säkerhetspolitiska läget innebära en risktagning.

Säkerhetsläget i omvärlden har förändrats och försämrats i grunden, samtidigt som Sverige just nu integreras i Natos strukturer. Uppbyggnaden av det civila försvaret sker med en ökad ambitionsnivå och skyndsamhet. Detta kräver tydlig styrning för att få avsedd effekt.

I detta nollalternativ (0) kommer ingen bindande reglering till stånd. MSB fortsätter att stödja myndigheternas arbete med civilt försvar och verkar för att de samordnar sin planering. Detta görs exempelvis genom att MSB publicerar olika typer av icke bindande vägledningar och driver olika former av processer och arbeten för att stärka beredskapen med utgångspunkt i frivilligt deltagande eller genom olika former av mer eller mindre tidsbegränsade regeringsbeslut.

Utan föreskrifter finns det inte några långsiktigt bindande krav på beredskapsmyndigheterna att följa gemensamma planeringsformer och delta i gemensamma planeringsprocesser, upprätta vissa planer, anskaffa viss utrustning eller genomföra andra uppgifter som behöver göras på ett samlat och likartat sätt. Att inte reglera medför därför att planeringsarbetet riskerar att spreta, och att samverkan och samordning försvåras. De administrativa bördorna kan också tänkas öka genom att planeringen inte samordnas fullt ut samtidigt som den ska göras i ökad omfattning och takt.

Alternativ för att uppnå förändringen och det alternativ som bedöms lämpligast

I regelgivningsarbetet har behovet av bindande bestämmelser i föreskrifter värderats, liksom för- och nackdelar med respektive förslag.

Alternativ 1 – omfattande och detaljerade krav som i tidigare förordningar

Ett första alternativ (1) som värderats är att på samma sätt som i tidigare beredskapsförordningar¹⁷ ställa omfattande och detaljerade krav¹⁸ på planering, planer och förmåga för samtliga statliga myndigheter under regeringen. Förmodligen ger alternativet på sikt mer förberedda myndigheter än övriga alternativ. Men det skulle innebära en stor arbetsbörda och ökade kostnader för ett stort antal myndigheter med vitt skilda förutsättningar. Myndigheter är i dag målstyrda på ett sätt som de inte var för

¹⁷ Förordning (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m.m. samt Beredskapsförordning (1993:242)

¹⁸ Genom att tidigare förordningar var så omfattande och detaljerade fanns inte behov av ytterligare precisering i form av föreskrifter.

30 år sedan. Alternativet skulle också kräva ett omfattande stöd, inte minst från MSB och Regeringskansliet.

Den planering och de förberedelser som alla statliga myndigheter ska göra skiljer sig mycket åt. Det är svårt att konkretisera uppgifterna ytterligare i föreskrifter när man behöver ta hänsyn till så många olika behov. MSB bedömer att behovet av och förutsättningarna för att närmare precisera de bestämmelser¹⁹ som rör alla statliga myndigheter sammantaget inte är sådant det i nuläget motiverar ytterligare konkretisering eller komplettering i föreskrifter. Denna bedömning kan dock komma att ändras av utvecklingen av det säkerhetspolitiska läget.

Alternativ 2 – enbart allmänna råd

Ett andra alternativ (2) är att enbart besluta om allmänna råd. Detta alternativ ger berörda myndigheter större frihet att själva välja ambitionsnivå i uppgifter och planering inför och vid höjd beredskap.

Troligtvis bidrar detta alternativ till viss ökad förmåga och viss enhetlighet i tolkningen av gällande författning. Alternativet liknar delvis nollalternativet genom att inga bindande regler skrivs. I båda fallen bedöms det ta betydligt längre tid att uppnå ökad förmåga hos främst beredskapsmyndigheterna, vilket utifrån det allvarliga säkerhetspolitiska läget innebär en risktagning.

Alternativ 3 – föreskrifter för beredskapsmyndigheter kompletterade av allmänna råd

Med alternativ 3 beslutar MSB om föreskrifter och allmänna råd för beredskapsmyndigheter i kombination med allmänna råd som också vänder sig till andra statliga myndigheter. Alternativet är en avvägning som bedöms få rimliga konsekvenser.

Det tredje alternativet kombinerar alltså alternativ 1 och 2. Det utgår från vikten av att beredskapsmyndigheterna deltar i en sammanhängande planering inför höjd beredskap. Beredskapsmyndigheterna bedriver redan planering och gör förberedelser inför höjd beredskap samt deltar i olika former av gemensam planering. De ska ha en fungerande krigsorganisation, även om det i dag inte är tydligt vilka särskilda förmågor som krävs och vilka planer som behöver tas fram. Konsekvenserna av alternativ 3 för dessa myndigheter bedöms därmed som rimliga och avvägda utifrån det allvarliga säkerhetspolitiska läget. Inom två aspekter finns det dock ytterligare konsekvenser som beskrivs närmare nedan.

¹⁹ 10–11 §§ förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Analys av konsekvenserna

Vilka som berörs av regleringen

De som främst berörs av föreskrifterna och allmänna råden är beredskapsmyndigheterna, det vill säga de statliga myndigheter som har ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Vilka dessa är framgår av bilaga 1 till beredskapsförordningen.

För två av beredskapsmyndigheterna finns undantag. Dels gäller inte föreskrifterna för Kustbevakningen, dels har Säkerhetspolisen inte någon informationsskyldighet i arbetet enligt föreskrifterna. Motiven till undantagen kan läsas i den anslutande promemorian *Bakgrund och motiv till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2025:4) om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap*.

I författningen finns också allmänna råd med en bredare målgrupp. De vänder sig till alla statliga myndigheter som omfattas av 10 och 11 §§ i beredskapsförordningen.

Eftersom författningen gäller regleringar inom den statliga förvaltningen bedömer MSB att relevanta konsekvenser i sammanhanget är relativt begränsade. MSB fokuserar i redogörelsen på kostnadsberäkningar och andra konsekvenser för staten. Intäkter är inte relevant i detta sammanhang och företag berörs inte av föreskrifterna. Enligt beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheterna verka för att bland annat näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga. MSB bedömer dock att föreskrifterna och de allmänna råden inte påverkar företag på annat sätt än vad som redan i dag framgår av beredskapsförordningen.

Beskrivning och beräkning av kostnader och andra konsekvenser

Författningen innehåller konkretiseringar och förtydliganden av tillämpningen av beredskapsförordningen. Vissa uppgifter som i dag framgår av icke bindande vägledningar och liknande styrdokument blir genom föreskrifterna bindande för beredskapsmyndigheterna.

MSB bedömer att de uppgifter som anges i föreskrifterna på ett eller annat sätt till stor del redan genomförs av myndigheterna. I någon mån handlar det dock om nya eller delvis nya uppgifter. Detta ska ställas i relation till de behov som det allvarliga säkerhetspolitiska läget skapar. Det gör att föreskrifterna bedöms vara relevanta och avvägda, och kan bidra till en ökad samlad förmåga inom det civila försvaret i de delar som berörs. Genom att minska risken för motstridiga tolkningar och skiftande ambitionsnivåer hos beredskapsmyndigheterna kan de bindande kraven bidra positivt till Sveriges försvarsförmåga inom ramen för totalförsvaret, liksom till förmågan som allierad inom Nato.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Beredskapsmyndigheternas uppgifter

Det finns behov att tydliggöra de olika formerna av beredskapsplanering och sätta en gemensam lägsta ambitionsnivå för planering och förberedelser. Även formerna för samverkan och samordning mellan olika myndigheter vid planering av myndigheternas verksamhet under höjd beredskap behöver tydliggöras.

Att vara beredskapsmyndighet innebär flera uppgifter och krav som andra myndigheter inte har, och beredskapsmyndigheterna har kommit olika långt i sin utveckling. Vissa myndigheter kan uppfatta föreskrifterna och de allmänna råden som en ambitionsökning. Men föreskrifterna ska inte tolkas som att alla beredskapsmyndigheter ska ha den kravställda förmågan fullt ut på en gång. Det gäller inte minst de 11 myndigheter som när beredskapsförordningen trädde i kraft i oktober 2022 var nya i ett beredskapssammanhang.²⁰ Dessutom har en nyinrättad myndighet tillkommit 1 januari 2024, och ytterligare myndigheter kan bli beredskapsmyndigheter framöver. MSB bedömer att det kan ta flera år innan en ny beredskapsmyndighet fullt ut är integrerad i strukturen och har byggt upp interna processer och kompetens inom området. Det ställer också krav på MSB att särskilt lämna stöd till nya beredskapsmyndigheter under verksamhetens uppbyggnadsskede.

Kostnader förknippade med uppgifterna

MSB har tidigare redovisat vad som kan betraktas som en schablon för de fasta kostnader beredskapsmyndigheter har för att upprätthålla ett grundläggande arbete med civilt försvar.²¹ Det finns dock stora osäkerheter i de kostnadsuppskattningar som schablonen bygger på. Beredskapsmyndigheterna har dessutom vitt skilda förutsättningar genom att deras ansvar och uppdrag, mognad, storlek och verksamhetsbehov skiljer sig åt. Därutöver är kostnaderna avhängiga planeringens beskaffenhet. Vilken tid och vilka resurser som tilldelas det konkreta utvecklingsarbetet och med vilken ambition enskilda arbeten genomförs påverkar givetvis kostnaderna. Myndigheterna behöver i de här delarna laborera med prioriteringar, ambitioner och kostnader i den konkreta beredskapsplaneringen inom ramen för regeringens styrning. Regeringen har i den senaste budgetpropositionen och försvarspropositionen tillfört medel för att ge beredskapsmyndigheterna bättre förutsättningar att utveckla arbetet med och fullgöra ansvaret inom civilt försvar.

MSB bedömer att kostnaderna för de uppgifter som ska utföras främst har sin grund i bestämmelserna i beredskapsförordningen och det rådande säkerhetspolitiska läget. MSB förtydligar och konkretiserar beredskapsförordningen genom föreskrifterna och de allmänna råden. Föreskrifterna tydliggör planeringen och sätter den i ett sammanhang, vilket skapar förutsättningar för ökat fokus och effektivitet.

²⁰ Sätillvida att de inte räknades upp i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

²¹ Bland annat MSB. *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* (2023), samt MSB. *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*. (2023)

MSB har bedömt vilka åtgärder som behövs för att regleringen inte ska skapa mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med reglerna. Inledningsvis har denna bedömning gjorts som en del av värderingen av behovet av bindande bestämmelser i föreskrifter som redogjorts för tidigare.

Som nämnts tidigare så finns behov av att reglera en gemensam lägsta ambitionsnivå för planeringen. De krav som finns i föreskrifterna får i sammanhanget anses leda till en relativt liten kostnad i relation till alla de övriga förberedelser och investeringar som beredskapsmyndigheterna behöver göra. Det kan dock uppstå behov av anpassningar i enskilda fall, så att inte resurser allokeras till uppenbart onödiga eller orimligt betungande uppgifter som i förlängningen leder till suboptimering. MSB har av den anledningen valt att införa en undantagsbestämmelse i föreskrifterna som gör det möjligt att ge dispens från vissa krav.

Gemensamma tekniska system för ledning och samverkan

Inom det civila försvaret behöver beredskapsmyndigheterna använda vissa gemensamma tekniska system som uppfyller höga krav på robusthet och tillgänglighet för samverkan inför och under höjd beredskap. Användningen av dessa system innebär olika kostnader. Enskilda myndigheter kan därutöver ha behov utifrån sin egen verksamhet.

MSB:s tjänster bygger på vissa kommersiella aktörers premiumprodukter och kombinationer av produkter för att bland annat åstadkomma högre robusthet, tillgänglighet och bättre driftövervakning än vad som är möjligt med standardprodukter. MSB tillför dessutom ytterligare robusthetshöjande åtgärder och ett lager med statlig kontroll för att tjänsterna ska fungera både i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Dessa tjänster konkurrerar inte med kommersiella aktörer. MSB och Försvarsmakten arbetar tillsammans med att förse totalförsvaret med lämpliga systemlösningar. Tillgängliggörandet av respektive myndighets tjänster har olika utgångspunkter och kan därför skilja sig åt. Här nedan redogörs för de i föreskrifterna aktuella tjänsterna.

Radiokommunikation för effektiv ledning (Rakel) är Sveriges nationella kommunikationssystem för samverkan och ledning för aktörer med ansvar inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Samtliga beredskapsmyndigheter som föreskrifterna riktar sig till är behöriga användare av Rakel. I dagsläget använder 55 beredskapsmyndigheter Rakel.²²

Regeringen fattar beslut om avgiftsnivåer för statliga myndigheter och meddelar myndigheterna genom regleringsbrevet. Ett grundabonnemang för Rakel kostar 9 500 kronor per år för 2024. Den totala kostnaden för respektive myndighet avgörs av hur många grundabonnemang myndigheten behöver enligt sin lednings- och sambandsanalys. Till detta tillkommer kostnader för inköp av Rakelterminaler samt

²² Ytterligare myndigheter är på väg att ansluta sig.

kostnader för utbildning och övning i handhavande och metodik. Kostnaden för inköp av teknisk utrustning är troligen störst under det första året.

Hur många abonnemang som behövs kan variera från myndighet till myndighet. För en myndighet som inte behöver Rakelabonnemang för operativ personal, utan enbart för myndighetens funktion tjänsteman i beredskap, krisorganisation, krigsorganisation samt för samverkan med andra myndigheter kan det räcka med 10–15 abonnemang. Hur många abonnemang som behövs beror också på antalet lokaler som myndigheten har och geografisk spridning. Myndigheternas behov av att skapa förmåga att leda och samverka både internt och med externa organisationer, i vardag såväl som vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap kan också innebära att det behövs ytterligare Rakelabonnemang.

Swedish Government Secure Intranet (SGSI) är en avgiftsfinansierad kommunikationstjänst för säker kommunikation mellan myndigheter i Sverige och i Europa. Samtliga beredskapsmyndigheter som föreskrifterna riktar sig till är behöriga användare av SGSI och många beredskapsmyndigheter redan anslutna. Avgifternas storlek avgörs av vilken kapacitet och robusthet som efterfrågas, hur många noder som behövs och hur dessa fördelas geografisk. Myndigheter som ansluter sig till SGSI betalar en engångsavgift för installationer (inkluderat projektavgift, utrustning, installation och driftsättning) som baseras på fyra olika alternativ, se tabell 1.

Alternativ	Avgift (kronor)
SGSI-nod Klass A	342 000
SGSI-nod Klass B	242 000
SGSI-nod Klass C	130 000
Distributionsanslutning ²³	50 000

Tabell 1. Engångsavgift för installationer exkl. moms (prislista för 2024)

Utöver ovannämnda engångsavgifter tillkommer kostnader för inköp av kringutrustning samt eventuella avgifter för nätutbyggnad och fastighetsnät. Myndigheterna behöver till exempel säkerhetsskåp för signalskyddsskyddsmateriel, vilket kostar cirka 150 000 kronor. Nätutbyggnad kan också krävas, vilket kan kosta cirka 500 000 kronor. Behovet av nätutbyggnad utreds från fall till fall. Vissa interna kostnader tillkommer även under etableringen för teknisk personal hos anslutande myndighet. Slutligen tillkommer en kvartalsavgift per anslutningsalternativ, se tabell 2.

Anslutning	Kvartalsavgift (kronor/kvartal/SGSI nod)			
Kapacitet	Klass A	Klass B	Klass C	Distributionsanslutning
1 Gbit/s	151 000	131 500	75 500	58 000
500 Mbit/s	138 500	113 500	65 500	48 000
100 Mbit/s	113 500	92 500	53 500	38 000

Tabell 2. Kvartalsavgifter per anslutningsalternativ exkl. moms (prislista för 2024)

²³ Distributionsanslutning innebär att en myndighet ansluter sig via en annan myndighet som tillhandahåller säkra it-tjänster i statlig samverkan. Tjänsten förutsätter samlokalisering och kräver vissa förutsättningar, vilket innebär att det inte är möjligt att tillhandahålla anslutningstypen till samtliga aktörer.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Webbaserat informationssystem (WIS) är en portal för Sveriges civila beredskap där aktörer delar information före, under och efter samhällsstörningar. 59 av beredskapsmyndigheterna använder WIS i dag. WIS är kostnadsfritt, men det kan tillkomma vissa indirekta kostnader för administration av behörigheter och för utbildningar som anordnas av MSB.

Vad tjänsterna heter kan förändras över tid, liksom vilken detaljerad funktionalitet de har, om utveckling av funktionalitet kommer att ingå som standardtjänst eller tilläggstjänst och hur de finansieras. I dag är WIS och vissa signalskyddssystem centralt finansierade, Rakel är centralt delfinansierat, medan SGSI är helt självfinansierat. Vad gäller finansiering av olika tjänster följer MSB den inriktning som ges via regleringsbrev.

Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och informationsinsatser

MSB bedömer att författningen bör träda i kraft snart efter beslut. Det allvarliga säkerhetspolitiska läget gör att uppbyggnaden av det civila försvaret behöver ske skyndsamt. Ett tidigt ikraftträdande innebär att myndigheterna så snart som möjligt får ingångsvärden och ökad tydlighet för sin planering.

Föreskrifterna syftar till att förtydliga beredskapsmyndigheternas särskilda uppgifter inför och vid höjd beredskap samt skapa en enhetlig grund i den planering som behövs inför höjd beredskap. I vissa delar innebär föreskrifterna preciserade krav som flera myndigheter inte kommer att nå upp till vid tidpunkten för ikraftträdandet. Det kan till exempel handla om att ha upprättat vissa specifika planer eller att ha tillgång till vissa tekniska system. MSB har därför övervägt behovet av särskilda övergångsbestämmelser för delar av föreskrifterna.

Det får antas att myndigheterna behöver en viss tid att utveckla sin förmåga och anpassa verksamheten till de krav som ställs i föreskrifterna. Men föreskrifterna innehåller inte några straffsanktioner för myndigheter som inte når upp till kraven. Det finns därför inte något hinder för ett tidigt ikraftträdande. MSB bedömer dock att det behövs övergångsbestämmelser, dels för de planer som specificeras i 10 §, dels för de gemensamma tekniska system för ledning och samverkan som pekas ut i 15 §. De beredskapsmyndigheter som i dag inte har dessa planer och system behöver ha viss tid på sig för att upprätta respektive anskaffa dessa. MSB bedömer det är rimligt att kraven i de aktuella bestämmelserna ska vara uppfyllda senast den 1 juni 2026.

Föreskrifterna träder i kraft i en föränderlig tid och i en osäker omvärld. Detta innebär att ingångsvärden och krav snabbt kan förändras. Inte minst eftersom Sverige är i färd med att integreras i Nato. Det är rimligt att anta att författningen kommer att behöva revideras efter relativt kort tid, redan inom innevarande försvarsbeslutsperiod. MSB har i det här arbetet inväntat försvarsbeslutet och regeringens beslut om ytterligare planeringsinriktning. Givet det allvarliga säkerhetspolitiska läget kommer MSB till slutsatsen att låta föreskrifterna träda i kraft 1 juni 2025.

Föreskrifterna skapar ett behov av stöd hos myndigheterna. I samband med ikraftträdandet kommer MSB därför att stödja med olika former av information,

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

utbildning och vägledning. Dels till beredskapsmyndigheterna, dels till de myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter men som berörs av de allmänna råden.

Informationsinsatserna kan huvudsakligen delas in i tre delar:

- Information om föreskrifterna och de allmänna råden kommer vara tillgänglig på MSB:s webbsida för samtliga berörda myndigheter.
- Informationsinsatser kommer därtill att göras inom ramen för den civila beredskapsprocessen (centrala mötesserien) för att nå framförallt sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser, och i viss mån samtliga beredskapsmyndigheter.
- Därtill genomförs olika former av insatser inom ramen för respektive verksamhet- och ämnesområde. MSB stödjer aktörer bland annat i deras arbete med krigsorganisation, utvecklar förmågeplaneringen i dialog med berörda myndigheter och vägleder i framtagnandet av vissa specifika planer i övrigt. MSB genomför även regelbundet övningar och utbildningar.

Beskrivning av hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Det blir särskilt viktigt att utvärdera föreskrifternas och de allmänna rådens effekter givet det civila försvarets starka och skyndsamma utveckling. MSB planerar att inledningsvis utvärdera författningen i två steg.

En första utvärdering ska göras i ett relativt tidigt skede, där myndigheternas arbete med implementeringen av föreskrifterna och allmänna råden undersöks. I detta skede förväntas inte några påtagliga effekter ha uppnåtts. Syftet med denna tidiga utvärdering är att snabbt fånga upp problem i implementeringen för att därefter kunna rikta stödinsatser dit det finns behov.

En andra utvärdering kan förväntas tidigast efter ett år från ikraftträdandet. Denna utvärdering fokuserar på effekterna av föreskrifterna och de allmänna råden med utgångspunkt i målen för regelarbetet. Utvärderingen kommer också att kunna ligga till grund för en bedömning av behovet av revidering.

Delar av föreskrifterna och de allmänna råden har en direkt koppling till förmågan inom det civila försvaret, exempelvis kraven på förberedande planering, upprättande av specifika planer samt tidskrav för intagande av krigsorganisation. Delar av författningen kan därför användas för att följa upp berörda myndigheters förmåga inom det civila försvaret. En sådan uppföljning bör göras inom ramen för etablerade uppföljningsprocesser för det civila försvaret och totalförsvaret.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

MSB bedömer att regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

EU har antagit det så kallade CER-direktivet²⁴. Enligt CER-direktivet ska medlemsstaterna identifiera tillhandahållare av samhällsviktig verksamhet²⁵. Direktivet ålägger de som omfattas att bland annat genomföra riskanalys, vidta åtgärder för att stärka sin motståndskraft och att rapportera incidenter. Direktivet innehåller också bestämmelser om tillsyn och sanktioner.

Nyligen lämnades i slutbetänkandet *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster* (SOU 2024:64) förslag om införlivning av CER-direktivet i svensk rätt. Det finns naturliga beröringspunkter mellan direktivet och det befintliga svenska beredskapsstrukturen. Krav kommer ställas på motståndskraft inom bland annat offentlig förvaltning. Dessa åtgärder skapar en grundläggande motståndskraft som krävs inför och under höjd beredskap även om det i direktivet finns vissa undantag för nationell säkerhet och försvaret.²⁶

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/E

²⁵ Energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden samt produktion, bearbetning och distribution av livsmedel.

²⁶ Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas och deras myndigheters befogenheter i fråga om administrativ självständighet eller deras ansvar att skydda den nationella säkerheten och försvaret eller deras befogenhet att skydda andra väsentliga statliga funktioner, särskilt ifråga om allmän säkerhet, territoriell integritet och upprätthållande av lag och ordning.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984