



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-05-15

Diarienummer SFF-2024-00519

Handläggare

Annika Gripencreutz

Telefon: 031-365

E-post: annika.gripencreutz@stadsfast.goteborg.se

Svar på remiss från klimat- och näringslivsdepartementet - En ny beredskapssektor för ökad försörjningsberedskap

Förslag till beslut

I stadsfastighetsnämnden

1. Stadsfastighetsnämnden har inget att erinra mot förslaget om en ny beredskapssektor för ökad försörjningsberedskap.

Sammanfattning

Regeringskansliet har skickat ut förslag på ny beredskapssektor Industri, bygg och handel, på remiss till Göteborg. Det innebär en ny sektor utöver de tio som i dag omfattas av förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Skälet till att ytterligare en sektor bör tillskapas är att det nuvarande beredskapssystemet saknar tre viktiga samhällsfunktioner. Den föreslagna sektorn är avgränsad, specifik och omfattar viktiga samhällsfunktioner med beroendeförhållanden.

Bedömning ur ekonomisk och ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension. Behovet av att säkra försörjningsförmågan görs för att skapa robusthet i samhället för hantering av civilsamhället oavsett ålder, gender, hälsa, funktionsvariationer, integration och mångfald.

Samverkan

Information ges personalorganisationerna enligt Samverkan Göteborg (daterad 2024-06-10).

Bilagor

1. SOU 2024:19

Protokollsutdrag skickas till

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ärendet

Regeringskansliet har skickat ut förslag på ny beredskapssektor Industri, bygg och handel, på remiss till Göteborg. Förslaget innebär en ny sektor utöver de tio som i dag omfattas av förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Skälet till att ytterligare en sektor bör tillskapas är att det nuvarande beredskapssystemet saknar tre viktiga samhällsfunktioner. Den föreslagna sektorn är avgränsad, specifik och omfattar viktiga samhällsfunktioner med beroendeförhållanden.

Svar ska vara till Klimat- och näringsdepartementet tillhanda senast den 7 augusti

Beskrivning av ärendet

Statens offentliga utredningar (SOU) har skickat ett delbetänkande på remiss till Göteborg Stad där man föreslår en komplettering till förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap med ytterligare en beredskapssektor omfattande Industri, bygg och handel.

Utgångspunkten i förslaget har varit att en myndighet ska kunna utföra sina uppgifter under såväl fredstida kris, höjd beredskap som krig. Myndigheterna ska även besitta relevant kompetens och under normala omständigheter ha ansvaret för sakområdena inom dess samhällsviktiga funktioner.

Som beredskapsmyndighet har man ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner. Dess verksamhet bedöms ha särskild betydelse för krisberedskapen (vilket innebär särskild planering) och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Dessutom bedöms deras verksamhet ha särskild betydelse för totalförsvaret, vilket innebär att myndigheten behöver vidta ytterligare förberedelser som krävs och som är nödvändiga för att verksamheten fortsatt ska kunna bedrivas under höjd beredskap.

Förslaget lyfter fram tre olika myndigheter att ingå i beredkapssektorn i form av Boverket, Sveriges Geologiska undersökning (SGU) och Tillväxtverket, där den sistnämnda föreslås bli sektorsansvarig myndighet. SGU föreslås även att ingå i beredskapssektorn för Livsmedelsförsörjning och dricksvatten då den i sin instruktion ansvarar för grundvatten. Information om grundvattenmagasin har stor betydelse för vattenförsörjningen.

Utredningen har funnit att det saknas och finns ett behov av en myndighet med ett generellt och långsiktigt utpekat ansvar för industrifrågor i fredstid. Då dessa frågor är tätt sammanbundna med näringslivsfrågor föreslås att Tillväxtverket ges ansvar för dessa, eftersom myndigheten den senaste tiden redan fått ett antal industrirelaterade frågor att behandla. All samhällsviktig verksamhet är direkt eller indirekt beroende av företag då det svenska näringslivet står för cirka 80 procent av landets bruttonationalprodukt. De i Sverige verksamma företagen sysselsätter totalt cirka 3,5 miljoner personer. Bedömningen är att det således inte går att bygga upp ett försvar – varken civilt eller militärt – utan företagen. Det går inte heller att värna säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet utan företagen. Industrin är således en oerhört viktig faktor för landets försörjningsberedskap, ett kritiskt behov i Sveriges motståndskraft och avgörande för samhällets robusthet.

I utredningen lyfts även fram ett behov av en övergripande ansvarsstruktur och form för en återetablerad byggnads- och reparationsberedskap. Den så kallade byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) tillskapades år 1944 och organiserades mellan åren 1994 och 2007 av Försvarsmakten. Uppgiften innebar att i krig utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. Byggnads- och reparationsberedskapen omfattade främst byggbranschen och var genom avtal eller andra överenskommelser med staten uppbyggd av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag. Hur den ska se ut i ny tappning föreslås för vidare utredning men att i väntan på en sådan ge Boverket ihop med Tillväxtverket ett ansvar för byggnads- och reparationsberedskapen inom sina respektive verksamhetsområden. SGU:s ansvar spänner över flera viktiga samhällsfunktioner genom sin instruktion kring berg, jord och grundvatten och dess främjandeansvar för gruv- och mineralnäringen. För att säkerställa att en hållbar försörjning av metall och mineral samt även byggnadssten, cement, grus och makadam ska råda i framtiden krävs att en beredskapsmyndighet har god översikt över samtliga viktiga geologiska råvaror.

Utredningen föreslår även en utpekad myndighet med ansvar för beredskapen inom bygg- och anläggningsområdet, då en sådan saknas idag. Företagen inom bygg- och anläggningsbranschen är mycket viktiga för svensk krisberedskap och totalförsvaret eftersom de upprätthåller verksamhet som andra viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av. Det behövs företag som bygger, anlägger och reparerar exempelvis skolor, vårdanläggningar och annan infrastruktur. Behovet finns kring en ökad beredskap och förmåga att möta de utmaningar som även kommer av de pågående klimatförändringarna; skyfall, ras, skred och så vidare. Boverket ses som den mest lämpade myndigheten att axla ansvaret som beredskapsmyndighet med ansvar för samhällsfunktionen bygg och anläggning.

Bedömningen är att det försämrade säkerhetsläget och omvärldsutvecklingen i övrigt gör att det brådskar med att säkerställa försörjningsberedskapen och att det är viktigt att beredskapsarbetet prioriteras.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget. Förslaget innebär en tydlighet kring beredskapsområden som tidigare inte blivit insorterade och det är naturligt att samla dem inom en ny sektor i enighet med ansvarsprinciperna. Stadsfastighetsförvaltningen, som är en förvaltare av en stor mängd fastigheter för samhällsviktig verksamhet i Göteborg Stad, välkomnar prioriteringen kring bygg och anläggningsfrågor ur ett beredskapsperspektiv.

Förvaltningen delar uppfattningen om att omvärldsutvecklingen bidrar till att det är av vikt att försörjningsberedskapen säkras.

Maria Hagberg

Martin Blixt

Avdelningschef

Förvaltningsdirektör

En ny beredskapssektor

– för ökad försörjningsberedskap

*Delbetänkande av Utredningen om
näringslivets försörjningsberedskap*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:19

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

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0882-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0883-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Klimat- och näringslivsdepartementet

Ebba Busch

Regeringen beslutade den 7 juni 2022 att tillsätta en utredning som skulle kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs.

Till särskild utredare förordnades från och med den 21 juli 2022 civilekonomen Pär Malmberg.

Som sakkunniga förordnades från och med den 13 oktober 2022 kanslirådet Åsa Källén, Försvarsdepartementet, kanslirådet Lotta Lewin Pihlblad, Näringsdepartementet, rättssakkunniga Stina Nordström, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Emma Sjöberg, Miljödepartementet, kanslirådet Helen Blomberg, Miljödepartementet och kanslirådet Anders Klahr, Justitiedepartementet. Som experter i utredningen förordnades från och med den 13 oktober 2022 rådgivaren Peter Kivikari, Försvarets materielverk, försvarsingenjören Nils-Olof Nilsson, Försvarsmakten, samverkanskoordinatören Gunnar Hansson, Länsstyrelserna, utredaren Niklaz Kling, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, juristen Linda Sjöo, Naturvårdsverket, ansvarige för samhällskontakter Joakim Jakobsson, Research Institutes of Sweden AB (RISE), säkerhets- och försvarspolitiska rådgivaren Johan Sjöberg, Svenskt näringsliv, statsgeologen Mattias Göransson, Sveriges geologiska undersökning, upphandlingsstrategen Karin Peedu, Sveriges kommuner och regioner, forsknings- och innovationsexperten Teresa Jonek, Teknikföretagen samt enhetschefen Monika Kväl, Tillväxtverket. Helen Blomberg och Emma Sjöberg entledigades den 25 februari 2023. Åsa Källén entledigades den 1 oktober 2023 och samma dag förordnades kanslirådet Erik

Snejde, Försvarsdepartementet som sakkunnig i utredningen. Joakim Jakobsson entledigades den 27 november 2023 och samma dag förordnades avdelningschefen Elenor Bernelow Loyd, RISE som expert i utredningen.

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Från och med den 26 september 2022 har ämnesrådet Annika Holmberg arbetat som huvudsekreterare, från och med den 1 januari 2023 har kanslirådet Catarina Hedlund samt från och med den 11 september 2023 myndighetsjuristen Johanna Löfman arbetat som sekreterare i utredningen.

Enligt utredningens direktiv (N2022/02272) ska uppdraget slutredovisas senast den 31 oktober 2024. Med anledning av det allvarliga säkerhetsläge som Sverige befinner sig i anser vi att delar av uppdraget inte kan anstå och väljer därför att överlämna ett extra delbetänkande. Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap, överlämnar härmed sitt andra delbetänkande *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19).

Stockholm i mars 2024

Pär Malmberg

/Annika Holmberg
Catarina Hedlund
Johanna Löfman

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.....	19
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket	20
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket	22
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap	23
2 Utredningens förslag.....	27
2.1 En myndighet med ansvar för industripolitiken – även i fredstid	28
2.2 En ny beredskapssektor för industri, bygg och handel	33
2.3 Tillväxtverket utses till beredskapsmyndighet	38
2.3.1 Tillväxtverkets ansvar för beredskap inom industri och handel.....	39
2.3.2 Tillväxtverkets ansvar för reparationsberedskap.....	43
2.3.3 Behov av renodling av Tillväxtverkets uppgifter.....	44
2.4 Sveriges geologiska undersökning utses till beredskapsmyndighet	45

2.5	Boverket utses till beredskapsmyndighet	50
2.5.1	Boverkets ansvar för byggnads- och reparationsberedskap	54
2.6	Tillväxtverket utses till sektorsansvarig myndighet	55
3	Överväganden om ytterligare åtgärder för en ökad försörjningsberedskap	59
3.1	Varför behövs fler beredskaps- och sektorsmyndigheter?	59
3.2	Andra viktiga samhällsfunktioner med betydelse för sektorn industri, bygg och handel samt för näringslivets försörjningsberedskap generellt	60
3.3	Ansaret för kemikalieförsörjningen bör lösas skyndsamt.....	62
3.4	Fristående beredskapsmyndigheter av särskild betydelse för sektorn Industri, bygg och handel samt för näringslivets försörjningsberedskap generellt	64
3.4.1	Upphandlingsmyndigheten	64
3.4.2	Kommerskollegium.....	66
3.4.3	Tullverket.....	68
3.5	Samverkan mellan stat, region och kommun behöver förbättras	68
3.6	Nya samverkansformer mellan näringslivet och offentliga aktörer behöver tillskapas	69
3.7	Regelverket för försörjningsberedskapen kan behöva konsolideras och renodlas	70
4	Bakgrund och problembeskrivning	71
4.1	Utredningens uppdrag	71
4.2	Näringslivet är avgörande för totalförsvaret.....	71
4.3	Förr fanns det myndigheter med ansvar för industrifrågorna – vad hände?.....	73

4.4	Trenden har vänt – industrin är åter i fokus för vår försörjning.....	74
4.5	Tillgången till kritiska varor behöver tryggas.....	76
4.6	Internationell handel och komplexa försörjningskedjor uppmärksammas alltmer.....	78
4.7	Vad är beredskaps- och sektorsmyndigheternas ansvar?.....	79
4.8	Vilka kriterier och principer gäller för att bli beredskapsmyndighet?	81
4.9	Beredskapssektorn industri, bygg och handel.....	82
4.9.1	Industrin – en viktig förutsättning för många samhällsfunktioner	82
4.9.2	Bygg och anläggning – upprätthåller andra samhällsfunktioner	83
4.9.3	Handeln – viktig för samhällets försörjning av varor och tjänster.....	84
4.10	Reparationsberedskap.....	84
4.11	Försvarsföretagen	87
4.12	Granskning av utländska direktinvesteringar.....	88
4.13	Relevanta uppdrag och utredningar	89
4.13.1	Försvarsberedningen	89
4.13.2	En modell för svensk försörjningsberedskap	90
4.13.3	Övriga relevanta utredningar	92
5	Reglering av det civila beredskapsansvaret i Sverige.....	95
5.1	Beredskapsförordningen.....	96
5.2	Förordningar med instruktion för SGU, Tillväxtverket och Boverket	97
5.3	Näringslivets deltagande i totalförsvarsplaneringen	100
5.4	Reglering av beredskapsansvariga myndigheters uppgifter m.m.....	100

6	Konsekvenser av utredningens förslag.....	103
6.1	Kort om förslagen	103
6.2	Vilka aktörer berörs av förslagen.....	103
6.3	Noll-alternativet – kostnaden för att inte agera – och konsekvenser för samhället.....	104
6.4	Konsekvenser för de berörda myndigheterna.....	105
6.4.1	Konsekvenser för samtliga myndigheter i förslagen	105
6.4.2	Tillväxtverket.....	107
6.4.3	SGU	110
6.4.4	Boverket.....	111
6.4.5	Konsekvenser för övriga myndigheter och aktörer.....	112
6.5	Konsekvenser för kommuner och regioner	113
6.6	Konsekvenser för företagen inom industri, bygg- och anläggningsbranschen samt handeln	114
6.7	Kostnader för statens budget.....	115
7	Författningskommentar	117
7.1	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning	117
7.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.....	117
7.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket.....	119
7.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.....	120
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:72.....	125
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:139.....	135

Sammanfattning

Förslagen i korthet

Vi lämnar i detta delbetänkande förslag på en ny beredskapssektor Industri, bygg och handel, utöver de tio som i dag omfattas av förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Skälet till att ytterligare en sektor bör tillskapas är att det nuvarande beredskapssystemet saknar tre viktiga samhällsfunktioner. Den föreslagna sektorn är avgränsad, specifik och omfattar viktiga samhällsfunktioner med beroendeförhållanden dem emellan.

Vidare föreslår vi att Tillväxtverket utses till beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för den nya sektorn. Vi föreslår även att Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Boverket utses till beredskapsmyndigheter inom sektorn.

Utgångspunkten för våra förslag har varit att en myndighet ska kunna utföra uppgiften under såväl fredstida kris, höjd beredskap som ytterst krig. Myndigheten ska även besitta relevant kompetens och under normala omständigheter ha ansvaret för sakområdena inom den samhällsviktiga funktionen. *Vi ser det som uteslutet att beredskapsansvaret ska ges till en myndighet som inte har ansvaret i fredstid.*

När det gäller industrifrågor har vi funnit att det saknas en myndighet med ett generellt och långsiktigt utpekat ansvar för dessa frågor i fredstid samtidigt som det finns ett stort behov av en sådan myndighet. Frågor som rör industrin har enligt vår mening sin huvudsakliga hemvist inom ramen för näringspolitiken. Av de myndigheter som i dag arbetar med näringspolitiska frågor bedömer vi att det endast är Tillväxtverket som skulle kunna komma i fråga för att ges ett sådant ansvar. Myndigheten har på senare tid fått ett antal uppdrag som rör industrin vilket ger vid handen att regeringen ser samma behov. Vi bedömer samtidigt att ett beredskapsansvar skulle

kräva förändringar av myndighetens nuvarande uppdrag och ansvarsområden.

Vi föreslår även att det utreds hur den övergripande ansvarsstrukturen och formerna för en återetablerad byggnads- och reparationsberedskap ska se ut. Det inkluderar att utreda om myndigheterna inom sektorn industri, bygg och handel ska ges ett ansvar utöver den egna sektorns verksamhetsområde. Till dess att detta är utrett föreslår vi att Tillväxtverket och Boverket får ett ansvar för byggnads- och reparationsberedskapen inom sina respektive verksamhetsområden.

Vår bedömning är att det försämrade säkerhetsläget och omvärldsutvecklingen i övrigt gör att det brådskar med att säkerställa försörjningsberedskapen. Det är därför viktigt att regeringen i sin myndighetsstyrning prioriterar beredskapsarbetet och underlättar för myndigheterna att planera för och bygga upp verksamheten på området.

Överväganden som kräver ytterligare analys

Vi ser att det kan krävas en stärkt beredskap även inom andra viktiga samhällsfunktioner och då specifikt för försvarsindustrin. Kompletteringar av ytterligare myndigheter inom den nya sektorn kan därför behöva ske vid ett senare skede så att näringslivets försörjningsberedskap stärks på ett tillfredsställande sätt. Vi har också identifierat att samverkansformerna mellan näringslivet och offentliga aktörer behöver bli mer effektiva och att regelverket för försörjningsberedskapen kan behöva renodlas och konsolideras genom tillskapandet av en ny, samlad lag om försörjningsberedskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i sin analys av beredskapssystemet identifierat 19 viktiga samhällsfunktioner – av totalt 59 – som saknar en hemvist bland beredskapssektorerna i dag. En stärkt beredskap inom åtminstone tre ytterligare av de 19 skulle ha stor betydelse för näringslivets försörjningsberedskap – nämligen (1) utrikeshandel, (2) personalförsörjning under höjd beredskap samt (3) tillsyn av barn och elever. Det finns flera alternativ för hur beredskapen skulle kunna stärkas för nämnda områden.

Utredningen har även mottagit inspel om behovet av beredskapssamordning av försvarsindustrin. Försvarsindustrin – som i sig inte är en av MSB:s 59 utpekade viktiga samhällsfunktioner – kan till stor del ses omfattas av den viktiga samhällsfunktionen industri. För-

svarsindustrin skulle därmed ha en plats bland beredskapssektorerna i den föreslagna sektorn för industri, bygg och handel. Samtidigt har det framhållits att sektorn har speciella förutsättningar och behov. Det omfattar exempelvis robusthet och skydd mot antagonistiska angrepp, hantering av skyddsvärd information samt upprätthållande av import och export av avancerade insatsvaror och produkter under kris, höjd beredskap och ytterst krig. Det återstår att analysera om försvarsindustrin, försörjningsberedskapen och totalförsvaret vore betjänta av en mer anpassad lösning där försvarsindustrin gavs en särställning. Frågan om försvarsföretagens beredskap är angelägen och bör utredas vidare. Vi har dock inte bedömt att det ligger inom ramen för detta delbetänkande samt att frågan kräver fortsatt beredning i Regeringskansliet.

Svensk beredskap är beroende av en stabil kemikalieförsörjning. I den föreslagna sektorn för industri, bygg och handel saknas en myndighet med specifik kompetens inom kemikalieområdet. Vi anser att det är en prioriterad fråga för fortsatt analys.

Det finns ett antal myndigheter som är centrala för svensk försörjningsberedskap utan att ha en specifik anknytning till specifika beredskapssektorer. Dessa myndigheter har ansvar för verksamheter som är avgörande för näringslivets försörjningsberedskap och i vissa delar för beredskapen i stort. Vi menar att Upphandlingsmyndigheten och Kommerskollegium tillsammans med Tullverket utgör sådana myndigheter.

Effektiva samverkansformer mellan näringslivet och offentliga aktörer är viktigt för försörjningsberedskapen. Detta avser såväl upphandling och resiliensuppbyggnad som den föreslagna funktionen för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Vad gäller upphandling och resiliensuppbyggnad krävs nya former för att möjliggöra för offentliga aktörer att välja leverantörer samt utforma kontrakt och modeller för uppbyggande av leverantörens robusthet. I tillägg till de kommersiella avtalen har vi sett ett behov av att utveckla formerna för offentligt kravställande utifrån befintlig eller ny lagstiftning.

Regelverket för försörjningsberedskapen kan behöva konsolideras och renodlas. Vi har noterat tre aspekter kring nuvarande regelverk för försörjningsberedskapen: (1) beredskapsförordningen avser endast statliga myndigheter samtidigt som regleringen av samverkan mellan såväl kommuner och regioner som näringsliv och enskilda är

svag; (2) beredskapsförordningens ursprungliga syfte som övergripande instrument förändras om och när ytterligare detaljerade försörjningsanalyssuppgifter tillförs; (3) ytterligare bestämmelser kring samverkansformer kan över tid behöva tillföras.

Näringslivet är avgörande för totalförsvaret

All samhällsviktig verksamhet är direkt eller indirekt beroende av företag då det svenska näringslivet står för cirka 80 procent av landets bruttonationalprodukt. Sett till personalvolym utgör näringslivet cirka 3,5 miljoner att jämföra med cirka 1,5 miljoner inom offentlig förvaltning varav Försvarsmakten i dag har totalt cirka 60 000 anställda.

Utgångspunkten för försörjningsberedskapen är att leveranser av varor och tjänster i möjligaste mån ska upprätthållas såväl i fredstida kris, höjd beredskap som ytterst krig. Detta kan exempelvis åstadkommas genom kommersiella avtal och produktionsomställning medan i vissa fall lagerhållning är nödvändig. Värdekedjorna ska säkras så långt det är möjligt. Det finns även rättslig grund för staten att i vissa fall ställa krav på företagen.

Vad är beredskaps- och sektorsmyndigheternas ansvar?

Utredningen om civilt försvar konstaterade att de statliga myndigheternas olika ansvar enligt beredskapsförordningen kan beskrivas i form av en trappa:

1. På det första trappsteget finns samtliga statliga myndigheters grundläggande ansvar för krisberedskap och totalförsvaret.
2. På det andra trappsteget finns myndigheter med ansvar för samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas under kris, höjd beredskap och då ytterst krig. Dessa myndigheter benämns beredskapsmyndigheter.
3. På det tredje och översta trappsteget finns några beredskapsmyndigheter som också ska ha ansvar för att planera och inrikta arbetet i en specifik beredskapssektor. Dessa myndigheter benämns sektorsansvariga myndigheter.

Vilka kriterier och principer gäller för att bli beredskapsmyndighet?

Utredningen om civilt försvar ställde upp följande kriterier för att en myndighet inom det civila försvaret ska tilldelas ett särskilt ansvar i beredskapsarbetet, det vill säga vara beredskapsansvarig myndighet:

- Myndigheten har ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner.
- Myndighetens verksamhet har särskild betydelse för krisberedskapen, vilket innebär att myndigheten särskilt behöver planera för och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.
- Myndighetens verksamhet har särskild betydelse för totalförsvaret vilket innebär att myndigheten behöver vidta de ytterligare förberedelser som krävs och som är nödvändiga för att verksamheten fortsatt ska kunna bedrivas under höjd beredskap.

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen bedömde vidare att i första hand ansvarsprincipen och idén om en enkelhetsprincip var relevanta i arbetet med att återuppbygga en samordnad försörjningsberedskap. Utredningen menade att en förskjutning av ansvar mellan aktörer vid en allvarlig försörjningsrelaterad störning enligt ansvarsprincipen borde undvikas så långt som möjligt, eftersom det skulle riskera ineffektivitet i hanteringen. Dessutom ansåg utredningen, i linje med Katastrofkommissionen, att en enkelhetsprincip skulle vara en ledstjärna när ett system för försörjningsberedskap byggs upp.

Industrin – en viktig förutsättning för många samhällsfunktioner

Enligt MSB avser denna viktiga samhällsfunktion förmågan att upprätthålla industriell verksamhet som andra viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av. Exempel på samhällsviktig verksamhet är tillverkning av baskemikalier, drivmedel, lastbilar, metaller, byggmaterial och stål. Dessutom ska exempelvis industrins tillgång till och distribution av råvaror, reservdelar samt underhåll av olika maskiner och

anordningar säkerställas. Industrin sysselsätter över 800 000 personer i Sverige.

Bygg och anläggning – upprätthåller andra samhällsfunktioner

Den viktiga samhällsfunktionen bygg och anläggning definieras av MSB som förmågan att upprätthålla bygg- och anläggningsverksamhet som andra viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av. Exempel på samhällsviktig verksamhet är besiktningsverksamhet, anläggningsmaskiner samt bygg- och anläggningsverksamhet.

Handeln – viktig för samhällets försörjning av varor och tjänster

Enligt MSB avser denna viktiga samhällsfunktion förmågan att upprätthålla försörjning av varor och tjänster vilka är direkt nödvändiga för samhällsviktig verksamhet eller samhällets funktionalitet och som inte direkt ingår i en annan viktig samhällsfunktion. Totalt finns det cirka 100 000 företag inom den svenska handeln (exklusive motorhandeln), varav nästan 60 procent är detaljhandelsföretag. Genom sin storlek bidrar handeln med en betydande del till BNP. Bortsett från den offentliga sektorn och tillverkningsindustrin utgör handeln den tredje största andelen av BNP (mätt i förädlingsvärde).

Reparationsberedskap

Den så kallade byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) tillskapades år 1944 och organiserades mellan åren 1994 och 2007 av Försvarsmakten. Uppgiften innebar att i krig utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. Byggnads- och reparationsberedskapen omfattade främst byggbranschen och var genom avtal eller andra överenskommelser med staten uppbyggd av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag. Organisationen var således civil och kunde närmast betraktas som en del av det ekonomiska försvaret.

Det fanns också en motorreparationstjänst som kunde aktiveras vid krig eller höjd beredskap. Motorreparationstjänsten hade till uppgift att utföra monterings-, reparations- och underhållsarbeten på motorer, motordrivna fordon, arbetsmaskiner med mera som användes i totalförsvaret. I fred skulle Försvarmakten i samarbete med berörda myndigheter organisera motorreparationstjänsten samt planlägga och förbereda dess verksamhet.

Försvarmakten och Förvarsberedningen anser att motsvarigheter till byggnads- och reparationsberedskapen samt motorreparationstjänsten ska återetableras i modern form utifrån dagens förutsättningar och kunna stödja förband i hela Sverige. MSB har på liknande sätt fört fram att förmågan och ansvaret inom bygg, reparation och röjningsarbete behöver återupprättas. MSB menar att planeringen bör genomföras tillsammans med företag för behov inom civilt försvar.

Försvarsföretagen

Försvarsföretagen kan i stora delar sägas vara en integrerad del av det militära försvaret. Säkerhets- och försvarsföretagens branschorganisation (SOFF) har till utredningen uttryckt behovet av en beredskapssektor för försvarsindustrin. Det kan noteras att en sådan sektor eller funktion inte har funnits i tidigare beredskapsstruktur. SOFF menar att det saknas tydliga uppgifter för Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV) kopplat till begreppet försörjningstrygghet. En konsekvens av detta är, enligt branschorganisationen, att staten inte tydligt reglerat försvarsföretagen i Sverige som samhällsviktig verksamhet under kris och krig. Därmed menar SOFF att företagens infrastruktur och personal inte är något som naturligt kommer att prioriteras. Det finns, enligt SOFF, i dag inte någon statlig myndighet som har ansvar för att säkerställa att försvarsföretagen får de insatsvaror som krävs eller att personalen finns på plats och kan utföra sina arbetsuppgifter. FMV har visserligen en avtalsbaserad relation till företagen samt en tillsynsroll relaterat till säkerhetsskyddslagen men det möter inte behoven hos företagen eller staten, enligt SOFF. Utan ett utpekat ansvar saknas offentligt incitament, strukturer och resurser för att säkerställa robustheten och säkerheten inom försvarsföretagen menar SOFF.

Granskning av utländska direktinvesteringar

Lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar trädde i kraft den 1 december 2023. Syftet med den nya lagen är att hindra att investeringar sker som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är utsedd till granskningsmyndighet för utländska direktinvesteringar i Sverige.

Investeringsgranskning innebär att staten i det berörda landet, innan eller efter det att en utländsk direktinvestering har gjorts, granskar om investeringen på något sätt riskerar att utgöra en fara för allmän ordning eller säkerhet. Investeringar som innebär att en investerare får ett betydande inflytande i skyddsvärd verksamhet ska anmälas till ISP som avgör om investeringen behöver granskas. Om så är fallet ska ISP fatta beslut om investeringen ska godkännas, förbjudas eller villkoras.

Den nya lagen kommer att omfatta investeringar i verksamheter som anses skyddsvärda för Sverige i sju olika sektorer:

1. samhällsviktig verksamhet
2. säkerhetskänslig verksamhet
3. kritiska råvaror, metaller eller mineral
4. känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter
5. krigsmateriel eller tekniskt stöd avseende krigsmateriel
6. produkter med dubbla användningsområden eller tekniskt bistånd
7. framväxande teknik eller annan strategiskt skyddsvärd teknik.

Om uppdraget

Enligt utredningens direktiv (N2022/02272) ska uppdraget slutredovisas senast den 31 oktober 2024. Med anledning av det allvarliga säkerhetsläge som Sverige befinner sig i har vi ansett att delar av uppdraget inte kan anstå och väljer därför att överlämna ett extra delbetänkande. Uppdragets övergripande syfte sammanfattas i följande:

En särskild utredare ska kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Syftet är att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning och därigenom säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig.

I detta delbetänkande behandlas i huvudsak följande:

Utredaren ska därför analysera om, och i så fall hur, det ansvar Tillväxtverket och SGU har i dag behöver förändras för att möta näringslivets och det övriga samhällets behov av stöd för att säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster i kris eller höjd beredskap, överväga om Tillväxtverket och/eller SGU bör utses till beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, om så är fallet, överväga om det finns skäl att göra ändringar i beredskapssektorerna enligt förordningen, och lämna nödvändiga författningsförslag.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

Härigenom föreskrivs att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

1 a §

Sveriges geologiska undersökning är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Tillväxtverkets huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken.

Tillväxtverkets huvuduppgifter är att *bidra till att stärka svensk konkurrenskraft, skapa förutsättningar för tillväxt, fler jobb och växande företag*, att i alla delar av landet främja hållbar regional tillväxt samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken.

Tillväxtverket ska

1. utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, hållbar tillväxt och utveckling i företag, stärkt konkurrenskraft samt förenkling för företag,

2. stödja och skapa goda förutsättningar för industrins och handelns hållbara utveckling i hela Sverige,

2. genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå, och

3. genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå, och

3. ansvara för samordning, förvaltning och utveckling av genomförandet av Europeiska regionala

4. ansvara för samordning, förvaltning och utveckling av genomförandet av Europeiska regionala

utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning i Sverige inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken.

Tillväxtverket ska verka för att regeringens mål för näringspolitiken respektive den regionala tillväxtpolitiken uppnås.

utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning i Sverige inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken.

1 a §

Tillväxtverket är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Tillväxtverket ansvarar för planering och samordning av reparationsberedskapen inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska samverka med näringslivet och med andra relevanta myndigheter i frågor som har betydelse för reparationsberedskapen.

Denna förordning i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket

Härigenom föreskrivs att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

1 a §

Boverket är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Boverket ansvarar för planering och samordning av reparationsberedskapen inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska samverka med näringslivet och med andra relevanta myndigheter i frågor som har betydelse för reparationsberedskapen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap att bilaga 1 och 2 ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

Bilaga 1

Förteckning över beredskapsmyndigheter

Affärsverket svenska kraftnät

Arbetsförmedlingen

Bolagsverket

Boverket

Domstolsverket

E-hälsomyndigheten

Energimarknadsinspektionen

Finansinspektionen

Folkhälsomyndigheten

Försäkringskassan

Kriminalvården

Kustbevakningen

Lantmäteriet

Livsmedelsverket

Luftfartsverket

Läkemedelsverket

Länsstyrelserna

Migrationsverket

Myndigheten för digital förvaltning

Myndigheten för psykologiskt försvar

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Naturvårdsverket
Pensionsmyndigheten
Polismyndigheten
Post- och telestyrelsen
Riksgäldskontoret
Sjöfartsverket
Skatteverket
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Statens servicecenter
Statens skolverk
Statens veterinärmedicinska anstalt
Strålsäkerhetsmyndigheten

*Sveriges geologiska
undersökning*

Sveriges meteorologiska och
hydrologiska institut
Säkerhetspolisen

Tillväxtverket

Trafikverket
Transportstyrelsen
Tullverket
Utbetalningsmyndigheten
Åklagarmyndigheten

Bilaga 2

Förteckning över beredskapssektorernas indelning

Beredskapssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorn
Ekonomisk säkerhet	Försäkringskassan	Arbetsförmedlingen
		Pensionsmyndigheten
		Riksgäldskontoret
		Skatteverket
		Statens servicecenter
		Utbetalningsmyndigheten
Elektroniska kommunikationer och post	Post- och telestyrelsen	Affärsverket svenska kraftnät
		Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
		Trafikverket
Energiförsörjning	Statens energimyndighet	Affärsverket svenska kraftnät
		Energimarknadsinspektionen
		Strålsäkerhetsmyndigheten
Finansiella tjänster	Finansinspektionen	Riksgäldskontoret
Försörjning av grunddata	Skatteverket	Bolagsverket
		Lantmäteriet
		Myndigheten för digital förvaltning
Hälsa, vård och omsorg	Socialstyrelsen	E-hälsomyndigheten
		Folkhälsomyndigheten
		Läkemedelsverket
Industri, bygg och handel	Tillväxtverket	Boverket
		Sveriges geologiska undersökning
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	Livsmedelsverket	Länsstyrelserna
		Naturvårdsverket
		Statens jordbruksverk
		Statens veterinärmedicinska anstalt
		Sveriges geologiska undersökning
Ordning och säkerhet	Polismyndigheten	Domstolsverket
		Kriminalvården
		Kustbevakningen
		Säkerhetspolisen
		Tullverket
		Åklagarmyndigheten

Beredskapssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorn
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Kustbevakningen Länsstyrelserna Polismyndigheten Sjöfartsverket Strålsäkerhetsmyndigheten Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Transporter	Trafikverket	Luftfartsverket Sjöfartsverket Transportstyrelsen

2 Utredningens förslag

I utredningens direktiv har regeringen särskilt pekat ut Tillväxtverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU). Vi lämnar förslag om att dessa ska utses till beredskapsmyndigheter. I vårt uppdrag ingår även att överväga om det finns skäl att göra ändringar i beredskapssektorerna enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (hädanefter kallad beredskapsförordningen). Vi har funnit att flera viktiga samhällsfunktioner saknar hemvist i nuvarande beredskapsstruktur och föreslår därför att en sektor för industri, bygg och handel tillskapas. Som sektorsansvarig myndighet för den nya sektorn föreslår vi Tillväxtverket. Vi föreslår även att Tillväxtverket utses till beredskapsmyndighet med ansvar för samhällsfunktionerna industri och handel. Vidare föreslår vi att Boverket utses till beredskapsmyndighet med ansvar för försörjningsberedskapen inom den viktiga samhällsfunktionen bygg och anläggning.

Tillväxtverket och Boverket föreslås även få ett ansvar för byggnads- och reparationsberedskapen inom sina respektive verksamhetsområden. Det ska även utredas hur den övergripande ansvarsstrukturen och formerna för byggnads- och reparationsberedskapen ska se ut. Det inkluderar att utreda om myndigheterna inom sektorn industri, bygg och handel ska ges ett ansvar utöver den egna sektorns verksamhetsområde.

Vi bedömer vidare att regeringen har behov av en myndighet som har ett generellt och långsiktigt ansvar för industripolitiska frågor även i fredstid. Frågor som rör företagets förutsättningar och villkor inom industrin är i mångt och mycket länkade till övriga frågor inom näringspolitiken. Av de myndigheter som i dag arbetar med näringspolitiska frågor bedömer vi att det endast är Tillväxtverket som skulle kunna komma i fråga för att ges ett sådant ansvar. Myndigheten har på senare tid fått ett antal uppdrag som rör industrin vilket ger vid handen att regeringen ser samma behov. Vi bedömer samtidigt att

ett beredskapsansvar skulle kräva förändringar av myndighetens nuvarande uppdrag.

Utgångspunkten för våra förslag har varit att en myndighet ska kunna utföra uppgiften under såväl fredstida kris, höjd beredskap som krig. Myndigheten ska även besitta relevant kompetens och under normala omständigheter ha ansvaret för sakområdena inom den viktiga samhällsfunktionen. *Vi ser det som uteslutet att beredskapsansvaret ska ges till en myndighet som inte har ansvaret i fredstid.*

Vidare har vi utgått ifrån Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) förteckning över samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet – i vardagen, krisen och kriget. Bygg och anläggning, handel och industri anges här som viktiga samhällsfunktioner utan huvudsaklig hemvist i en beredskapssektor.¹

För att uppnå god försörjningsberedskap inom en sektor för industri, bygg och handel finns det både behov samt goda skäl att inkludera även ett antal andra myndigheter. Vi har dock valt att i kapitel 3 endast resonera kring vilka övriga myndigheter som vi ser som viktiga i detta sammanhang. Eventuella kompletteringar av ytterligare myndigheter i sektorn Industri, bygg och handel kräver vidare utredning. Vi har valt detta tillvägagångssätt för att den nya beredskapssektorn ska komma på plats så snart som möjligt. I kapitel 3 finns det underlag för fortsatt utredning om regeringen skulle önska komplettera sektorn med ytterligare beredskapsmyndigheter.

2.1 En myndighet med ansvar för industripolitiken – även i fredstid

Bedömning: Det finns behov av en myndighet som har ett generellt och långsiktigt uppdrag att bidra med kunskap om och föreslå åtgärder för att stödja industrins omvandling, utveckling och robusthet samt att stärka Sveriges konkurrenskraft och produktivitet, på nationell nivå såväl som på EU-nivå. Det finns även behov av en myndighet som bidrar med analyser och utredningar till regeringen samt i övrigt yttrar sig i industripolitiska frågor.

¹ MSB (2023). *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*. MSB 1844. Listan har remitterats till beredskapsmyndigheterna och har dessutom varit en s.k. öppen remiss där ett flertal offentliga och privata aktörer yttrat sig.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns ingen myndighet med ett generellt och långsiktigt utpekad ansvar för frågor som rör industripolitik. Det innebär att regeringen saknar en myndighet som på längre sikt kan bidra med expertkunskap och stöd till svensk industri samt till regeringens arbete inom industripolitiken. Det gäller exempelvis när regeringen deltar i EU:s industripolitiska arbete.

Samtidigt har industrins betydelse för hållbar tillväxt, sysselsättning och ekonomisk utveckling i Sverige såväl som övriga Europa ökat under senare år.

Industrins bidrag till försörjningsberedskapen

All samhällsviktig verksamhet är, direkt eller indirekt, beroende av företag. Det är alltså företagen som i stor utsträckning levererar många av de viktigaste samhällsfunktionerna i form av tjänster, teknik och andra produkter. Företagen utgör på så sätt en väsentlig del av förmågan att skydda samhället.

Det kan exempelvis röra sig om företag som bidrar med varor eller tjänster som är nödvändiga för byggnation av bostäder eller av infrastruktur eller som förser sjukvården med teknik och utrustning. Under senare tid, bland annat under covid-19-pandemin eller som en effekt av Rysslands krig mot Ukraina, har det exempelvis blivit tydligt att kemikalier utgör produkter som vi behöver om krisen eller i värsta fall kriget kommer. Det kan röra sig om kemikalier för vattenrening eller kemikalier som används till produkter inom sjukvården i form av slangar, sprutor, katetrar och förpackningar för läkemedel.

Givet vikten av en fungerande industri i kris, höjd beredskap eller krig behöver denna beredskapsfunktion byggas upp i fredstid. Samtidigt har företagen inom industrin, liksom ett stort antal andra företag, i mycket liten utsträckning involverats i den återupptagna beredskapsplaneringen. Försvarsberedningen konstaterade redan år 2017, i rapporten *Motståndskraft* (Ds 2017:66), att det är avgörande att näringslivets aktörer engageras i planeringen för totalförsvaret på alla nivåer men att det hittills har varit svårt att hitta former för att engagera näringslivet i arbetet.

Industrins renässans i Sverige

Industriföretagens lokaliseringsval har länge styrts till stor del av produktionskostnader. Under efterkrigstiden premierade det lägre teknikinnehållet i produkter och produktionsprocesser en storskalig massproduktion i industrin. Tekniska framsteg minskade företagens transport- och transaktionskostnader. Svenska industriföretag började därför flytta arbetsintensiv tillverkning från Sverige till länder med lägre produktionskostnader. Det finns nu tecken på att företagens globalisering har börjat bromsa in. Svenska industriföretag har på senare år ökat andelen inhemsk produktion och minskat andelen utlandstillverkade insatsvaror i exportprodukter något. Trenden är likadan i andra EU-länder. Industriföretagen efterfrågar i allt högre grad platser som erbjuder goda förutsättningar för en hållbar produktion.² Industriproduktion är samtidigt mycket energiintensiv. Företagen har här en stor fördel i att elproduktionen i Sverige till stor del är fossilfri.

Samtidigt befinner vi oss mitt i en pågående fjärde industriell revolution som kännetecknas av parallella tekniska genombrott inom och mellan flera områden, bland annat digitalisering, bioteknik, artificiell intelligens och materialforskning. World Economic Forum har beskrivit att världen genomgår en förändring utan motstycke i fråga om hastighet, djup och bredd.³

Den industriexpansion som sker i Sverige just nu, till stor del pådriven av företagens klimatomställning och digitala omställning, får betecknas som i det närmaste explosionsartad. Flera stora och parallella investeringar har skett inom den tunga industrin i de norra delarna av Sverige och vi ser en liknande utveckling i resten av landet. I Norrbottens och Västerbottens län handlar det om prognostiserade investeringar på över 1 100 miljarder kronor.⁴ God tillgång till fossilfri energi har varit en viktig förutsättning för omställning av befintlig industri och etablering av helt nya verksamheter.

² Tillväxtverket (2021) *Platsens betydelse för industrin – framtida vägval för kommuner och regioner*, Rapport 0314.

³ World Economic Forum. *Agile Regulation for the Fourth Industrial Revolution. A Toolkit for Regulators*. December 2020.

⁴ Näringsdepartementet (2022) *Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten*.

Industripolitiken är i fokus inom EU

Europeiska rådet uttalade år 2017 att industrin spelar en central roll som drivkraft för tillväxt, sysselsättning och innovation i Europa. Konkreta åtgärder för att säkerställa en stark och konkurrenskraftig industriell bas för den inre marknaden efterlystes av rådet. Mot denna bakgrund presenterade EU-kommissionen meddelandet *Investerar i en smart, innovativ och hållbar industri – en förnyad strategi för EU:s industripolitik*.⁵

Kort därpå tydliggjorde krisen i samband med covid-19-pandemin riskerna med beroendet av globala värdekedjor. Krisen visade också att bland annat omställningen till en mer motståndskraftig ekonomisk och industriell modell måste gå snabbare för att upprätthålla och stärka EU:s satsning på hållbar konkurrenskraft. Av denna anledning presenterades år 2021 meddelandet *Uppdatering av industristrategin 2020 – en starkare inre marknad för EU:s återhämtning*.⁶

Utöver de störningar i form av fraktproblem och brist på varor som orsakades av pandemin har även andra extrema händelser, som grundstötningen av ett fartyg i Suezkanalen, naturkatastrofer och andra väderrelaterade störningar samt geopolitiska spänningar medfört effekter för den svenska och europeiska industrin samt dess förmåga att bidra till försörjningen.

Med anledning av Rysslands krig mot Ukraina uttalade den svenska regeringen i december 2022, tillsammans med de övriga regeringarna i EU:s medlemsländer i Europeiska rådet, vikten av en ambitiös europeisk industripolitik. Syftet är att rusta ekonomin för den gröna och digitala omställningen samt minska strategiska beroenden.⁷ Regeringsföreträdare för EU:s medlemsländer, inklusive för Sveriges regering, arbetar nu med att genomföra de åtgärder som följer av Europeiska rådets slutsatser, exempelvis förslaget till förordning om industrins nettonollomställning och akten om kritiska råmaterial.⁸

⁵ COM (2017) 479 final/2.

⁶ COM (2017) 479. En uppdaterad strategi (COM (2021) 350 final) presenterades den 11 maj 2021 med anledning av covid-19-pandemin.

⁷ Se slutsatser från Europeiska rådets möte den 15 december 2022 (EUCO 34/22).

⁸ Arbetet sker bland annat i arbetsgruppen för industrifrågor som ligger under rådsarbetsgruppen för konkurrenskraft och tillväxt (Compco industri). Arbetsgruppen förbereder lagstiftning, rådets slutsatser och rekommendationer avseende EU:s industripolitik.

Tillväxtverkets ansvar för industrifrågor

Frågor som rör industrin hanteras inom ramen för näringspolitiken och går dessutom hand i hand med flera andra områden, såsom politiken för regional utveckling, landsbygdspolitiken, utrikeshandel, den inre marknaden, energi, forskning och innovation, sysselsättning samt miljö och klimat. I nuläget är det framför allt Tillväxtverket som har ansvar för frågor som rör närings- och industripolitiken. Andra myndigheter under Klimat- och näringslivsdepartementet som arbetar med frågor som specifikt rör näringspolitik är Verket för innovationssystem (Vinnova), SGU, Konkurrensverket, Bolagsverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys).

Tillväxtverket ska enligt myndighetens instruktion bland annat verka för att regeringens mål för näringspolitiken respektive den regionala tillväxtpolitiken uppnås. Tillväxtverket anger att de i dag har tre huvudsakliga erbjudanden:

- 1) kunskap om svenskt näringsliv och de utmaningar och möjligheter som företag, kommuner och regioner står inför, 2) nätverk och samverkan mellan nationella myndigheter, organisationer och aktörer som verkar lokalt och regionalt för att lösa problem och för att utveckla möjligheter för våra målgrupper samt 3) möjligheter till investeringar som skapar konkurrenskraftiga företag och en hållbar utveckling i alla delar av landet.

Vidare ligger ansvaret för att utse och utveckla riksintressen för industriell produktion på Tillväxtverket. Enligt Tillväxtverket omfattar det järn- och stålverk, metall- och ferrolegeringsverk, massfabriker och pappersbruk, fabriker för raffinering av råolja eller tung petrokemisk produktion, fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel, cementfabriker samt skjutområden för vapenindustrin (Ds 2023:28 *Nationell fysisk planering*, s. 284.).

Tillväxtverket har under senare tid fått ett antal regeringsuppdrag som rör industri- och näringspolitiska frågor. Den 30 juni 2023 fick myndigheten i uppdrag att samordna det nationella arbetet för att stödja nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län.⁹ Den 22 december 2023 förlängdes uppdraget till att pågå till och med den 31 december 2026. I regleringsbrevet för år 2024 har dessutom Tillväxtverket fått i uppdrag att bidra med

⁹ Regeringsbeslut KN2023/03505 *Uppdrag att samordna arbetet på nationell nivå för att stödja nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län.*

kunskap om och föreslå åtgärder för industrins omvandling, utveckling och resiliens som stärker Sveriges konkurrenskraft och produktivitet, såväl på EU-nivå som på nationell nivå. Tillväxtverket har även getts i uppdrag att genomföra delar av EU-förordningen om halvledare och analysera hur vissa delar av EU-förordningen om nettollindustrin bör genomföras på nationell nivå.

Givet ovan beskrivna utveckling i Sverige och omvärlden anser vi att det finns behov av en myndighet med ett generellt och långsiktigt uppdrag att bidra med kunskap om och föreslå åtgärder för industrins omvandling, utveckling och resiliens. Det finns även behov av en myndighet som bidrar med analyser och utredningar till regeringen samt i övrigt yttrar sig i industripolitiska frågor.

Vår bedömning är att Tillväxtverket är den mest lämpade myndigheten för denna uppgift. Myndigheten har i dag sådan kompetens och kunskap på området som är relevant för att ges ett sådant ansvar. Eftersom industripolitiska frågor trots detta är en relativt ny ansvarsuppgift för myndigheten finns det ett behov för myndigheten att förstärka befintliga kompetenser. Vi bedömer dock att synergier av de nya och tillkommande uppgifterna kan uppstå i relation till Tillväxtverkets övriga verksamhet och uppdrag. Det finns, enligt vår mening, inte heller några gränsdragningsproblem i relation till övriga myndigheter.¹⁰

2.2 En ny beredskapssektor för industri, bygg och handel

Förslag: En beredskapssektor för industri, bygg och handel tillförs förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Den övergripande ansvarsstrukturen och formerna för hur den nationella byggnads- och reparationsberedskapen ska se ut ska utredas vidare. Det inkluderar att utreda om myndigheterna inom sektorn industri, bygg och handel ska ges ett ansvar utöver den egna sektorns verksamhetsområde.

¹⁰ Jämför resonemang om befintlig kompetens som avgörande faktor vid avvägningar om ansvarsfördelning mellan myndigheter i fråga om försörjningsberedskap, SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 170 f.

Skälen för utredningens förslag

I händelse av fredstida kris, höjd beredskap eller krig behöver nödvändig försörjning av varor och tjänster upprätthållas för att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt – vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld – bidra till det militära försvarets förmåga.

All samhällsviktig verksamhet är direkt eller indirekt beroende av företag då det svenska näringslivet står för cirka 80 procent av landets bruttonationalprodukt. De i Sverige verksamma företagen sysselsätter totalt cirka 3,5 miljoner personer medan offentlig förvaltning omfattar cirka 1,5 miljoner varav Försvarsmakten knappt 60 000 personer (se vidare avsnitt 4.2). *Vår bedömning är att det således inte går att bygga upp ett försvar – varken civilt eller militärt – utan företagen. Det går inte heller att värna säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet utan företagen.*

Den verksamhet som bedrivs i många företag är avgörande för samhällets robusthet. Detta har blivit än mer uppenbart under Rysslands pågående krig mot Ukraina. Det har här krävts att samtliga allierade länder anstränger sig till det yttersta för att producera och bistå med materiel, både civilt och militärt.

Sverige har en mycket god industriell kapacitet, både på bredden och på djupet. Det finns även en omfattande inhemsk produktion av försvarsmateriel. Ett antal företag är instrumentella för svenskt totalförsvar samt försörjningsberedskap och besitter kunskaper och kompetenser som är av avgörande betydelse både för den akuta hanteringen av försörjningskriser och för att på sikt stärka Sveriges beredskap. Att så är fallet blev tydligt inte minst under covid-19-pandemin då många företag ställde om sin produktion för att möta akuta behov av skyddsutrustning inom vård och omsorg.

Samtidigt har erfarenheterna från covid-19-pandemin visat att offentliga aktörer inte har varit tillräckligt samordnade eller förberedda för att utnyttja företagens kapacitet bland annat avseende produktionsomställning.

Den 1 oktober 2022 trädde dock ett nytt beredskapssystem i kraft genom förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Avsikten är att stärka myndigheternas planering inför och förmågor vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Den

nya beredskapsstrukturen syftar bland annat till att ge ökad tydlighet kring roller och ansvarsfördelning.¹¹

Trots denna genomgripande och positiva förvaltningsreform visar MSB:s listning och analys av 59 viktiga samhällsfunktioner att 19 av dessa funktioner saknar en hemvist i det nya beredskapssystemet. Tre av dessa 19 kan vidare ses som kritiska för Sveriges försörjningsberedskap och samtidigt tillsammans utgöra en beredskapssektor; nämligen (1) industri, (2) bygg och anläggning samt (3) handel (se vidare avsnitt 4.9).

Det innebär att de delar av näringslivet som exempelvis bidrar med metaller och mineral, betong, oljeprodukter, kemikalier, växtskyddsmedel, handelsgödsel, virke och annat byggmaterial, förpackningsmaterial, plaster, tyger, tillbehör till och hela maskiner, elektroniska och elektriska apparater, programvara till datorer samt fordon saknar en beredskapssektor. *Vi har konstaterat att företagen inom industrin således inte har en naturlig hemvist i nuvarande beredskapsstruktur, trots att en robust försörjning av industrivaror och tjänster utgör en förutsättning för flertalet viktiga samhällsfunktioner.*

Även bygg- och anläggningssektorn saknas i beredskapssystemet trots att företag inom denna sektor bidrar med samhällsviktig verksamhet. Det gäller exempelvis byggande av bostäder, kontor och övriga byggnader, vägar, broar, tunnlar och vindkraftverk samt anläggningsarbeten för VA, el, fjärrvärme, kyla, gas och fibernät (se vidare avsnitt 4.9.2).

Parti- och detaljhandeln (utom läkemedel och livsmedel¹²) saknar också en plats i beredskapssystemet. De företag som verkar inom den del av detaljhandeln som inte rör dagligvaruhandeln kan, liksom livsmedelsbutikerna, bidra till beredskapsarbetet genom att utgöra en plattform för distribution, information och materialutdelning till befolkningen vid behov. Detta särskilt som företagen inom handeln finns på många platser i landet och är relativt jämnt fördelade över Sveriges regioner. Handelns betydelse för vår försörjningsberedskap utmärks även av att aktörerna har upparbetade logistikkedjor och är vana att varuförsörja hela landet.

¹¹ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023). *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Delredovisning 1.*

¹² Dagligvaruhandeln eller livsmedelsbranschen inryms under sektorn för Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Apoteken och övrig läkemedelsförsörjning hör under sektorn för hälsa, vård och omsorg.

Inom industrin, bygg- och anläggningssektorn samt handeln finns det således företag som utför samhällsviktig verksamhet och som är avgörande för att Sverige ska ha förmåga att motstå och hantera de påfrestningar på samhället som kan uppstå vid kriser, höjd beredskap och ytterst krig. För att dessa företag ska kunna bidra till en ökad och mer robust försörjningsförmåga behöver verksamheten inom industrin, bygg- och anläggningssektorn och handeln planeras och samordnas.

Vid en genomgång av befintliga sektorer har vi dock funnit att det inte finns en sektor där det är givet att dessa funktioner skulle kunna ingå och att det därför finns skäl att lägga till en sektor till det befintliga beredskapssystemet.

Vi anser därför att det behöver tillskapas en beredskapssektor utöver de tio som existerar i nuvarande beredskapsstruktur. Vi föreslår att sektorn ska omfatta industrin, bygg- och anläggningssektorn samt handeln. Dessa samhällsfunktioner har tidigare förekommit i den sektor för handel och industri som ingick i MSB:s tidigare sektorstruktur och den samhällsfunktion för försörjning av industrivaror som existerade under kalla kriget.¹³

Tillväxtverket och Boverket föreslås även få ett ansvar för byggnads- och reparationsberedskapen inom sina respektive verksamhetsområden tills dess att det är beslutat hur den övergripande ansvarsstrukturen och formerna för byggnads- och reparationsberedskapen ska se ut (se vidare avsnitten 2.3.2, 2.5.1 och 4.10).

Det finns flera skäl till att industrin, bygg- och anläggningsbranschen samt parti- och detaljhandeln bör ingå i samma sektor. En sektor bör ha en viss omfattning för att det ska vara idé att en ny sektor skapas. Att ha en separat sektor för varje viktig samhällsfunktion är således inte en framkomlig väg.

Det finns även beroendeförhållanden dem emellan. Exempelvis levererar partihandeln inte bara till detaljhandeln, utan även till industrin, offentlig sektor och övriga näringslivet. Bygg- och anläggningsbranschen levererar tjänster och produkter inom övrig industri och handel. Vissa parti- och detaljhandlare levererar produkter inom bygg och anläggning. För övrig industri och handel är bygg- och anläggningsbranschen viktig för reparation och underhåll. De finns

¹³ I MSB:s tidigare sektorstruktur fanns industri, bygg och handel inrymda under samhällssektorn handel och industri. Se MSB (2013). *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*. MSB597. För ÖCB:s sektors-/funktionsansvar för industrivaror, se Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) (2021), *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK, FOI-R-5174—SE*, s. 70 ff.

även gemensamma frågor inom näringspolitiken och övrig politik som har betydelse för berörda branscher. Det gäller bland annat digital och klimatrelaterad omställning, kompetensförsörjning och tillståndsprocesser.

Att det tillförs en sektor för industri, bygg och handel är viktigt för totalförsvaret och för den fredstida krisberedskapen. Vi bedömer vidare att en sektor för industri, bygg och handel omfattar samhällsviktig verksamhet där det finns ett starkt behov av planering och samordning av beredskapsåtgärder.

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen lämnade sitt slutbetänkande (SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap) i augusti 2023. Ett av utredningens förslag rör inrättande av ett förfarande för försörjningsanalys i beredskapsförordningen.¹⁴ Sektorn för industri, bygg och handel är av avgörande betydelse för Sveriges försörjningsberedskap, inklusive bygg- och reparationsberedskap, och kommer därmed att ha en viktig roll i arbetet med att analysera behov och sårbarheter inom respektive område. Vår utredning anser därför, i det fall som ovan nämnda förslag genomförs, att den nya beredskapssektorn för industri, bygg och handel ska vara en av de beredskapssektorer som ska utföra försörjningsanalyser.

Nedan följer utredningens förslag på vilka myndigheter som ska utses till beredskapsmyndigheter och ingå i sektorn. Vi utvecklar även i kapitel 3 vilka andra myndigheter som har betydelse för sektorns funktion och därmed skulle kunna inkluderas i en sektor för industri, bygg och handel.

¹⁴ Se förslag till ny paragraf 24 b i beredskapsförordningen.

2.3 Tillväxtverket utses till beredskapsmyndighet

Förslag: Tillväxtverket utses till beredskapsmyndighet enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

I linje med detta förslag ändras även förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket så att Tillväxtverket är beredskapsmyndighet med ansvar för de viktiga samhällsfunktionerna industri och handel i de delar som inte omhändertas av övriga beredskapsmyndigheter. I detta ansvar ingår även ansvaret för byggnads- och reparationsberedskapen inom samhällsfunktionerna industri och handel.

Förordningen med instruktion för Tillväxtverket ändras så att det framgår att myndigheten ansvarar för frågor som rör industri och handeln i de delar som inte ligger under andra myndigheters ansvar även när Sverige inte befinner sig i en kris, under höjd beredskap eller i krig.

Skälen för utredningens förslag

Inom den statliga beredskapsorganisationen finns det inte någon utpekad myndighet med ett samlat beredskapsansvar för industrin. Som framgår ovan (avsnitt 2.1) har Tillväxtverket, utöver att verka för att regeringens mål för närings-, landsbygds- och den regionala utvecklingspolitiken genomförs, även ett specifikt uppdrag att bidra med kunskap om och föreslå åtgärder för industrins omvandling, utveckling och resiliens som stärker Sveriges konkurrenskraft och produktivitet, såväl på nationell nivå som på EU-nivå. Tillväxtverket har även i uppdrag att samordna det nationella arbetet för att stödja nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län. Vidare har myndigheten ansvar för att peka ut områden av riksintresse när det gäller industriell produktion.

Det finns inte någon myndighet som enligt sin instruktion specifikt ansvarar för beredskapsarbetet som rör parti- och detaljhandeln, inklusive distribution och övrig försäljning. Inom ramen för landsbygdspolitiska insatser, till exempel kommersiell och offentlig ser-

vice i landsbygder¹⁵, arbetar dock Tillväxtverket med frågor som kan vara av relevans för handeln.

I det nuvarande beredskapssystemet saknas även en myndighet med ansvar för byggnads- och reparationsberedskapen för industrin och handeln. Försvarsberedningen, MSB och Försvarsmakten (se avsnitt 4.10) har lyft fram behovet av att det skapas ett huvudmannaskap för organiseringen av en nutida version av motsvarigheten till den byggnads- och reparationsberedskap som utvecklades i början på 2000-talet.

2.3.1 Tillväxtverkets ansvar för beredskap inom industri och handel

Då det inte finns någon myndighet med utpekat ansvar för försörjningsberedskapen inom industri och handel, eller för reparationsberedskap inom dessa områden, måste denna kompetens och förmåga byggas upp. Vår bedömning är att den mest lämpade myndigheten för detta är Tillväxtverket.

Governo AB (Governo) utför analyser, utredningar och utvärderingar till bland annat den statliga förvaltningen och har fått i uppdrag att analysera Tillväxtverkets roll och förutsättningar för att ta sig an ett ansvar för en ny beredskapssektor för industri och handel.¹⁶ Enligt Governo krävs en kombination av resurser för att klara uppdraget som beredskaps- och sektorsansvarig myndighet. När det gäller Tillväxtverkets roll som beredskapsmyndighet handlar det om generell kompetens på området och beredskapskompetens. Vi bedömer att det även finns behov av sådan kompetens som Governo benämner sektorsspecifik kompetens. Det gäller till exempel kompetens kring försörjningskedjor och beroenden mellan flöden av olika varu- och tjänstegrupper. Governo lyfter även fram behovet av kunskap om internationella regelverk och handelsavtal.

Det är instrumentellt att frågor som rör utrikeshandel och handelspolitik integreras i arbetet med försörjningsberedskapen. Vi ser att det gäller i princip alla beredskapssektorer. Covid-19-pandemin,

¹⁵ Se exempelvis Centralt samordningsforum (CSF) som är ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte på nationell nivå kring service i landsbygder. Det kan exempelvis handla om att samordna olika ombudsfunktioner i butiker.

¹⁶ Governo (2023). *Behov av resurser och kompetens för en beredskapsmyndighet med sektorsansvar för handel och industri – Underlag till utredningen om näringslivets försörjningsberedskap* (N2022:08). Karin Hovlin och Matilda Jonung.

den ryska invasionen av Ukraina och den geopolitiska utvecklingen med bland annat hårdnande konkurrens, ökad protektionism och tilltagande handelskonflikter har ytterligare tydliggjort betydelsen av en fungerande internationell handel för Sveriges ekonomi och samhället i stort. Dessa utmaningar samt klimatförändringarna har även visat på sårbarheter i de globala värdekedjorna. Svårigheter att importera råvaror och insatsvaror har tydliggjort sambanden mellan internationell handel, företagens produktionskapacitet samt svensk beredskap och försörjningsberedskap. Det är således även viktigt att Tillväxtverket har en tät samverkan med Kommerskollegium, expertmyndighet för utrikeshandel och handelspolitik (se även avsnitt 3.2, 3.4.2 och 4.6). En nära samverkan är viktig under såväl uppbyggnaden av beredskapsverksamheten som under verksamhetens gång. Vi bedömer att det på liknande sätt är viktigt med samverkan med Upphandlingsmyndigheten och övriga inköpsorganisationer, inklusive Statens inköpscentral. Dessa myndigheter och organisationer har bland annat kunskap om och insyn i frågeställningar kring försörjningskedjor samt hur inköpsperspektivet kan integreras i beredskapsarbetet. Det är viktigt att dessa perspektiv integreras redan under organiseringen av beredskapsverksamheten. Utöver samverkan med relevanta företag behöver samverkan med berörda myndigheter och organisationer därför inledas i ett tidigt skede.

När det gäller den sektorsspecifika kompetensen avseende industri och handel har vi, som framgår ovan, konstaterat att den i dagsläget inte finns på någon annan myndighet. Vår bedömning är dock att stora delar av Tillväxtverkets nuvarande verksamhet och uppdrag skapar goda förutsättningar för myndigheten att axla uppdraget som beredskapsmyndighet. Detta gäller till exempel myndighetens regionala närvaro och verksamhet som skulle kunna nyttjas även för dialog och samverkan med företag som bedriver samhällsviktig verksamhet runtom i landet. Det omfattar även Tillväxtverkets arbete med att säkra/stödja kommersiell service i glesbygd. Det handlar till exempel om dagligvaror, drivmedel, ombudstjänster för post, apotek och betaltjänster. Vi bedömer att en av Tillväxtverkets främsta styrkor är att myndigheten bygger upp kunskap om det som sker på lokal och regional nivå. Denna kunskap utgör en förutsättning för att kunna skapa ett samlat nationellt perspektiv.

Governo har samtidigt konstaterat att myndighetens dialog med de större företagen behöver fördjupas. Efter det att Governo presen-

terade sin rapport har regeringen gett Tillväxtverket ett antal uppdrag som ökar förutsättningarna för och behovet av en ökad dialog med industrin och de större företagen. Bland annat uppdraget att genomföra delar av förordningen om halvledare samt analysera genomförandet av förordningen om nettonollindustrin.¹⁷ Vidare har Tillväxtverket tillsammans med MSB fått i uppdrag att ta fram en modell för en sammanhållen funktion för information till företag som kan stödja produktionsomställning avseende försörjningsviktiga varor och tjänster inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.¹⁸ Det är viktigt att företagens perspektiv integreras redan under organiseringen av beredskapsverksamheten. Samverkan med relevanta företag behöver därför inledas i ett tidigt skede.

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (2001/02:10 s. 76 f.) bedömde regeringen att bland annat ansvarsprincipen bör gälla för att uppnå en helhetssyn i hanteringen av en situation i kris och krig. Tillväxtverket har i dag en verksamhet och flera uppdrag som medför att myndigheten redan i dag har kompetens eller är i färd med att bygga upp ytterligare kompetens om industri och handel. Myndigheten ansvarar även för ett stort antal frågor inom näringspolitiken samt den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken som är av relevans för hantering och planering av försörjningsberedskapen för industri och handel. Vår bedömning är därför att Tillväxtverket, i linje med ansvarsprincipen, ska ansvara för dessa frågor även vid kris, höjd beredskap och ytterst krig. Vi menar även att det talar för att det finns effektivitetsvinster att hämta genom att myndigheten tillförs uppgiften jämfört med att tillskapa en ny myndighet utan tidigare erfarenhet och kompetens. Att Tillväxtverket tillförs beredskapsansvar för industri och handel ligger därmed i linje med den kompetensprincip som introducerades av utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen och som innebär att befintliga kompetenser ska beaktas när en ny uppgift ska införas.¹⁹

Myndighetens verksamhet har och kommer att ha särskild betydelse för totalförsvaret vilket innebär att myndigheten behöver vidta

¹⁷ Regeringsbeslut KN2023/04613, KN2023/04632 (delvis), KN2023/02455 *Regeringsbrev för budgetåret 2023 avseende Tillväxtverket*.

¹⁸ Regeringsbeslut Fö2023/01775 Uppdrag att stärka privat-offentlig samverkan avseende försörjningsberedskap.

¹⁹ SOU 2023:50, s. 170 f.

de ytterligare förberedelser som är nödvändiga för att verksamheten ska kunna bedrivas under höjd beredskap.²⁰

Tillväxtverket har även, liksom flera andra myndigheter, rätt att begära upplysningar eller medverkan av näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera enligt lag (1982:1004) och förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen.

Med hänvisning till att Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) tidigare var ansvarig för den viktiga samhällsfunktionen försörjning med industrivaror har Försvarsberedningen i rapporten *Kraftsamling* (Ds 2023:34) fört fram att ansvaret för en sådan sektor bör tilldelas den av Försvarsberedningen föreslagna nya myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret (MSB).

Utöver uppdraget att tillsammans med Tillväxtverket ta fram en modell för en sammanhållen funktion för information till företag som kan stödja produktionsomställning har MSB i nuläget inget uppdrag att ansvara för närings- eller industripolitiska frågor. Myndigheten har inte heller i övrigt sådan kompetens på området att MSB skulle komma i fråga för ett generellt uppdrag att, även i tid då vi inte befinner oss i fredstida kris eller under höjd beredskap och krig, bidra med kunskap om och föreslå åtgärder för industrins omvandling, utveckling samt robusthet. Inte heller är det rimligt att anta att MSB har kompetensen att bidra med analyser och utredningar till regeringen samt i övrigt yttra sig i industripolitiska frågor. Vi stödjer därför inte Försvarsberedningens förslag i denna del.

Vidare har Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslagit att MSB får ansvar för försörjningsberedskapen för övriga varor och tjänster. Det är enligt utredningen ett slags restpost av sådant som inte har en självklar hemvist i någon beredskapssektor eller myndighet.²¹ Om Tillväxtverket enligt vårt förslag ges ansvaret för försörjningsberedskapen för industri och handel kommer dessa funktioner således inte att utgöra en del av denna restpost. Detta är dock endast en fråga att ha i beaktande om förslaget från utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen genomförs.

²⁰ Jfr de kriterier som föreslogs i SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 279 f.

²¹ SOU 2023:50, s. 404.

2.3.2 Tillväxtverkets ansvar för reparationsberedskap

Vi bedömer, liksom Försvarsmakten, MSB och Försvarsberedningen, att det även behöver etableras en modern motsvarighet till den tidigare byggnads- och reparationsberedskapen samt även motorreparationstjänsterna. Vi instämmer även i att det finns ett behov av att utreda hur ansvarsstrukturen och formerna för en sådan beredskap ska se ut. Frågan om att utveckla en ny struktur för beredskapen på detta område länkar även till frågan om effektiva samverkansformer mellan näringslivet och offentliga aktörer. Som vi berör under avsnitt 3.6 krävs nya former för att möjliggöra för offentliga aktörer att välja leverantörer samt utforma kontrakt och modeller för uppbyggnad av leverantörens robusthet. Dessa frågor behöver således utredas vidare.

Vår bedömning är dock att det geopolitiska läget och omvärldsutvecklingen i övrigt gör att det brådskar med att inleda arbete på området. Reparationsverksamhet av bland annat anläggningar, industriutrustning, maskiner och övriga fordon pågår redan i dag och utgör enligt vår bedömning en naturlig del av industrins och handelns verksamhet. För att arbetet med reparationsberedskapen inleds så snart som möjligt bedömer vi därför, som ett första steg, att den myndighet som har beredskapsansvar inom en funktion även bör ha ansvar för reparationsberedskapen på området.

Vi föreslår därför att Tillväxtverket, till dess att den övergripande ansvarsstrukturen och formerna för en sådan beredskap har beslutats, ansvarar för de delar av reparationsberedskapen som kopplar till industri och handel samt de eventuellt övriga delar av reparationsberedskapen inom denna beredskapssektor som inte kan sägas höra till samhällsfunktionen bygg och anläggning.

Den långtgående digitaliseringen förändrar tillverkningsindustrin samt parti- och detaljhandeln i grunden. Det medför att kompetens som rör digitalisering och reparation inom detta område också kommer att behöva byggas upp inom en beredskapsmyndighet för industri och handel. Motsvarande behov gäller utvecklingen inom AI, automatisering och energiområdet. Parti- och detaljhandeln är dessutom en stor logistikaktör.

Tillväxtverkets ansvar för samhällsfunktionerna industri och handel kommer således även, till dess att den övergripande ansvarsstrukturen och formerna för byggnads- och reparationsberedskapen samt

motorreparationstjänsterna har utretts närmare, även att behöva inkludera viss kunskap om behoven av reparationsberedskap kopplat till bland annat ovan nämnda områden.

Reparationstjänster (underhåll och felavhjälpning)²² kopplade till vägar, järnvägar, sjöfart samt transporttjänster och logistikcentra är också av central betydelse för tillverkningsindustrin samt parti- och detaljhandeln. Dessa tjänster har eller bör ha sin hemvist i beredskapssektorn Transporter. Reparationsberedskapen inom beredskapssektorerna Energiförsörjning samt Elektroniska kommunikationer och post kommer även att vara viktig för beredskapen inom samhällsfunktionerna industri och handel. Tillväxtverket kommer således, till dess att den övergripande frågan om ansvar för reparationsberedskapen har beslutats, att behöva ha nära samverkan med de myndigheter som kommer att ansvara för reparationsberedskapen inom transporttjänster och logistikcentra samt för energiförsörjning, elektroniska kommunikationer och post. Vi bedömer att det är särskilt viktigt att planering genomförs tillsammans med berörda företag i bygg- och anläggningsbranschen och att ett tätt samarbete även inleds i ett tidigt skede med Fortifikationsverket som har kompetens och lång erfarenhet av byggnads- och reparationsberedskap. Se mer om vårt resonemang avseende Boverkets ansvar för byggnads- och reparationsberedskap under avsnitt 2.5.1.

2.3.3 Behov av renodling av Tillväxtverkets uppgifter

Två statsråd ansvarar för Tillväxtverkets huvudsakliga verksamhet vilket innebär styrsignaler och prioriteringar från två departement med ansvar för tre nationella politikområden samt delar av sammanhållningspolitiken på EU-nivå. Myndigheten tillförs dessutom kontinuerligt nya och spridda uppgifter inom andra politikområden, som exempelvis kultur-, arbetsmarknads- och bostadspolitik. Den komplexa styrningen och det stora antalet uppdrag inom ett antal olika politikområden innebär utmaningar för Tillväxtverket. Samtidigt som verksamhetens mål och syfte blir alltmer svårdefinierade innebär den nuvarande styrningen avsteg från myndighetens kärnverksamhet.

²² Jfr benämning i MSB (2023).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1 s. 55) uttalat att de statliga myndigheternas kärnuppgifter ska prioriteras och att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Vi ser det därför som nödvändigt att regeringen i sin styrning närmare preciserar vad kärnverksamheten för myndigheten ska vara. Det innebär även att regeringen behöver utföra en mer preciserad och ändamålsenlig uppgifts-, ansvars- och resursfördelning mellan Tillväxtverket, som i dag har sin hemvist under Klimat- och näringslivsdepartementet, och andra myndigheter under regeringen. Frågor som rör andra myndigheters kärnuppgifter, men som i dag hanteras av Tillväxtverket, bör således föras över till de myndigheter som har ett huvudansvar för respektive sakområde.

Vår bedömning är att det försämrade säkerhetsläget och omvärldsutvecklingen i övrigt gör att det brådskar med att säkerställa försörjningsberedskapen för industri och handel. Tillväxtverket ligger närmast till hands för ett sådant ansvar vilket innebär att en renodling och ett förtydligande av verksamheten bör ske så snart som möjligt. I regeringens styrning av myndigheten bör vidare beredskapsarbetet inledningsvis prioriteras så att Tillväxtverket, tillsammans med SGU och Boverket, snabbt kan inleda arbetet med att bygga upp beredskapsverksamheten på området.

2.4 Sveriges geologiska undersökning utses till beredskapsmyndighet

Förslag: SGU utses till beredskapsmyndighet enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. SGU inordnas i sektorerna *Industri, bygg och handel* samt *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten*.

I linje med detta förslag ändras även förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning så att SGU ska vara beredskapsmyndighet.

Geologisk forskning samt forskning om metoder för utvinning och processering bör prioriteras. SGU:s forskningsanslag bör därför stärkas i kommande forskningsproposition.

Skälen för utredningens förslag

Kunskap om och tillgång till geologiska råvaror, samt metoder för hur dessa utvinns och förädlas, är en viktig förutsättning för att Sverige ska kunna bibehålla sina samhällsviktiga verksamheter. Det gäller bland annat de råvaror som är viktiga för energiförsörjning, bostadsbyggande och anläggning av infrastruktur. De råvaror som efterfrågas varierar i funktionalitet och råvarorna indelas därför i olika kategorier efter likartade egenskaper, exempelvis grupper som metaller, industrimineral, energiråvaror, ballastmaterial samt vatten.

En stor del av de råvaror som samhället efterfrågar finns i Sverige men marknaden för utrikeshandel med till exempel metaller är global. Säkerhetsläget och den snabba elektrifieringen har tydliggjort beroenden av kritiska insatsvaror, många gånger av sådant som Sverige har tillgång till men som i dag inte utvinns.

Utan kännedom om fyndigheterna och en bedömning om de är viktiga för försörjningsberedskapen finns en risk att beslut tas som påverkar svensk försörjningsberedskap negativt. Det finns också en risk för att tillgången till fyndigheterna förstörs genom konkurrerande verksamhet som omöjliggör en framtida utvinning.

SGU ansvarar enligt sin instruktion för berg, jord och grundvatten och har ett främjandeansvar för gruv- och mineralnäringen. SGU:s ansvar spänner således över flera viktiga samhällsfunktioner.

För att säkerställa att en hållbar försörjning av metall och mineral samt även byggnadssten, cement, grus och makadam ska råda i framtiden krävs att en beredskapsmyndighet har god översikt över samtliga viktiga geologiska råvaror. Ingen vet vilka ämnen morgondagens tekniska lösningar kommer att erfordra. Den globala råvarumarknaden kan också förändras på mycket kort tid bland annat till följd av politiska beslut och förändrat säkerhetsläge i världen. Genom geologisk information kan enskilda individer, företag, myndigheter och övriga aktörer i samhället förstå, förutse, skydda, förvalta och hållbart använda landets mineral- och grundvattenresurser samt möta de tillfälliga behov som kan uppstå till följd av oförutsedda händelser.²³

För att SGU ska kunna verka som beredskapsmyndighet och förse olika delar av samhället med relevant och korrekt geologisk information krävs ett fortsatt systematiskt arbete med att samla in denna. Geologisk information är en färskvara som behöver uppdateras och

²³ SGU (2023), *Geologiska förutsättningar för en hållbar råvaruförsörjning*. Dnr 31-616/2023.

kompletteras kontinuerligt. Nya metoder för utvinning och processering av strategiskt viktiga mineral är också avgörande för att minska beroendet av import från geopolitiskt problematiska områden. Vissa av de material som nu är av intresse är sådana som inte har utvunnits eller processats i Sverige tidigare utan kräver helt nya kunskaper och metoder. Sammantaget kräver detta en kraftsamling på forskning och innovation. Vi bedömer därför att SGU:s forskningsanslag bör stärkas i kommande forskningsproposition.

Vidare är vatten en av våra viktigaste naturtillgångar och livsmedel. SGU redovisar aktuella och framtida grundvattennivåer varje vecka. Information om grundvattenmagasin används bland annat som underlag för vattenförvaltningens grundvattenförekomster och har stor betydelse för vattenförsörjningen. SGU och SMHI utfärdar meddelanden om risk för vattenbrist med utgångspunkt i de aktuella och framtida grundvattennivåerna. Vid behov redovisar SGU risk för vattenbrist i MSB:s regelbundna samverkanskonferenser på nationell nivå.

SGU:s expertfunktion används också som stöd för att tolka och förstå information beroende på olika användningsområden och syften. Medarbetare från SGU ingår i VAKA, den nationella vattenkatastrofgruppen.²⁴ Medarbetare från SGU har tidigare förekommit som resurser i MSB:s RIB – beslutsstöd till räddningstjänst – för att finnas till hands och svara på frågor i händelse av olyckor och andra händelser som kan riskera att påverka grundvattnet negativt.²⁵ Denna samverkan har dock upphört.

SGU:s information används även av beredskapsmyndigheter, exempelvis Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Myndigheten har dock ingen särskild uppgift eller instruktion för att kontinuerligt tillhandahålla information, till exempel ingen jourverksamhet eller ständig it-support, om störningar uppstår. Detta är ett potentiellt problem för de beredskapsmyndigheter som använder SGU:s information eftersom de vid störningar har ett stort behov av informationsförsörjning. En brist på detta område kan således medföra negativa effekter för svensk beredskap. Exempelvis finns i dagsläget ingen expertfunktion vid SGU utanför ordinarie arbetstid som kan bidra med att tolka och förklara information i händelse av en krissituation.

²⁴ För att hjälpa kommunerna under kriser som drabbar dricksvattnet har Livsmedelsverket bildat en nationell vattenkatastrofgrupp, VAKA. VAKA består av representanter från dricksvattenproducenter, miljökontor, räddningstjänst och analysexpeter.

²⁵ MSB RIB är ett beslutsstöd för räddningstjänst som ger stöd hela vägen från planering av framtida insatser till att fatta rätt beslut när olyckan är framme.

Enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden är SGU den ansvariga myndigheten att peka ut områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse. Riksintresset för värdefulla ämnen eller material omfattar fyndigheter av malmer (metaller), industrimineral, bergmaterial (grus, sand och krossberg) och natursten av stor betydelse för samhällets tillväxt och utveckling. Ett av de kriterier som tidigare ingått men som togs bort vid omarbetningen år 2014 var det som rörde Sveriges försörjningsberedskap. Det ansågs då att frågan om försörjningsberedskap omfattades av det första kriteriet om samhällets behov. I ljuset av dagens geopolitiska situation och nyliga pandemi finns skäl att påminna om detta och eventuellt ompröva detta kriterium för att ytterligare poängtera försörjningsberedskapen.

Myndigheten har framfört till utredningen att det skulle krävas en fördjupad analys för att bedöma konsekvenserna av att SGU utses till beredskapsmyndighet. Analysen skulle exempelvis innehålla en genomgång över vilka samhällsviktiga verksamheter som faller inom eller berörs av SGU:s ansvarsområde samt vilka beredskapsförmågor som myndigheten behöver upprätthålla för att stödja dessa samhällsviktiga verksamheter. Vi har därför gett konsultföretaget Governo i uppdrag att analysera vad som krävs om SGU utses till beredskapsmyndighet.²⁶ Governo bedömer att SGU har goda förutsättningar att axla ansvaret. Det finns en viss erfarenhet av beredskapsfrågor – ett historiskt minne – samtidigt som myndigheten redan i dag kan sägas delta i beredskapshöjande aktiviteter. Myndigheten tillhandahåller redan information till befintliga beredskapsmyndigheter som dessa behöver i sina beredskapsuppdrag. SGU:s flygplan används till exempel vid strålsäkerhetsövervakning och de deltar även genom informationsgivning i MSB-sammanhang. I och med omvärldsutvecklingen, inhemsk torka och ökad geopolitisk konkurrens om strategiska råvaror, har myndigheten på senare år ökat fokus på beredskapsfrågor.

Governo konstaterar att det sannolikt inte finns någon del i SGU som är oförenlig med att vara beredskapsmyndighet. Däremot kan det vara en betungande uppgift för en relativt liten myndighet (cirka 300 anställda). Myndigheten lyfter vikten av att det sker resurstillskott och prioriteringar för att klara uppgiften. Det finns annars en risk för undanträngningseffekter av övrig verksamhet.

²⁶ Governo (2024) *SGU som beredskapsmyndighet – Underlag till utredningen om näringslivets försörjningsberedskap* (N2022:08).

Beredskapsrollen kräver även förändring av myndighetens öppna förhållningssätt, vilket enligt Governo riskerar att stöta på motstånd i organisationen. Förändringarna kommer dock sannolikt, med dagens säkerhetsläge, att vara nödvändiga och ofrånkomliga oavsett om SGU blir beredskapsmyndighet eller ej.

Governo konstaterar att det finns ett antal fördelar med SGU som beredskapsmyndighet: ökad status i relation till andra aktörer (myndigheter, kommuner, näringsliv m.fl.); SGU kan delta i MSB:s nätverk fullt ut; samverkan med andra beredskapsmyndigheter underlättas; det täcker en lucka i beredskapssystemet; för ansvarigt statsråd och departement skulle SGU som beredskapsmyndighet komplettera det nuvarande systemet och underlätta relationerna inom Regeringskansliet; frågor om geologi och grundvatten får en mer likvärdig ställning gentemot andra frågor.

SGU:s verksamhet är av särskild betydelse för totalförsvaret eftersom de stödjer samhällsviktig verksamhet. Det är därför nödvändigt att myndigheten vidtar åtgärder för att verksamheten ska kunna bedrivas under höjd beredskap. Att SGU tillförs beredskapsansvar ligger i linje med ansvarsprincipen. Det ligger även i linje med den kompetensprincip som introducerades av utredningen för nationell samordning av försörjningsberedskapen eftersom kompetensen hos myndigheten under normala förhållanden är densamma som den som krävs för kris, höjd beredskap och ytterst krig.²⁷ Vi instämmer i att kompetensprincipen är en viktig utgångspunkt i beredskapssystemet. Vår samlade bedömning är att SGU bör utses till beredskapsmyndighet och har goda förutsättningar att axla den rollen. Vår bedömning är vidare att det försämrade säkerhetsläget och omvärldsutvecklingen i övrigt gör att det brådskar med att säkerställa försörjningsberedskapen inom området. Det är därför viktigt att regeringen i sin myndighetsstyrning prioriterar beredskapsarbetet och underlättar för myndigheten att planera för och bygga upp verksamheten på området.

²⁷ SOU 2023:50, s. 170 f.

2.5 Boverket utses till beredskapsmyndighet

Förslag: Boverket utses till beredskapsmyndighet enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. I linje med detta förslag ändras förordning (2022:208) med instruktion för Boverket så att myndigheten utgör beredskapsmyndighet med ansvar för den viktiga samhällsfunktionen bygg och anläggning, inklusive byggnads- och reparationsberedskapen inom denna. Boverket ska ingå i den nya beredskapssektor för industri, bygg och handel som föreslås av utredningen.

Skälen för utredningens förslag

Det finns ingen utpekad myndighet med ansvar för beredskapen inom bygg- och anläggningsområdet.

Samtidigt är företagen inom bygg- och anläggningsbranschen mycket viktiga för svensk krisberedskap och totalförsvaret eftersom de upprätthåller verksamhet som andra viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av. Det behövs företag som bygger, anlägger och reparerar exempelvis bostadshus, skolor, sjukhus och stambanor. Det behövs även en ökad beredskap och förmåga att möta de utmaningar som kommer av de pågående klimatförändringarna. Effekterna av klimatförändringarna ses bland annat i form av översvämmade bostadshus eller förstörda motorvägar efter jordskred. Klimatförändringarna förutses påverka de flesta av samhällets sektorer. Extrema väderhändelser såsom värmebölja, långvarig torka, skyfall och kraftiga regn förväntas öka, vilket kan ge ökade problem med översvämningar och bränder. Den ökade nederbörden ökar också risker för ras, skred och erosion. Översvämningar och inträngning av salthaltigt vatten väntas också blir vanligare på grund av stigande havsnivåer, särskilt i låglänta kusttrakter i södra Sverige.²⁸

Rysslands krig mot Ukraina har vidare visat att det under krig är nödvändigt med beredskap och förmåga att skyndsamt bygga, anlägga och reparera både militär och civil infrastruktur för att möjliggöra en efter omständigheterna rimlig funktionalitet. Förmågan att

²⁸ Prop. 2017/18:163 *Nationell strategi för klimatanpassning* och SMHI (2014). *Uppdatering av det klimatvetenskapliga kunskapsläget* (SMHI, Klimatologi nr 9, 2014).

upprätthålla funktion genom reparationer har också betydelse för försvarsviljan.²⁹

Företagen i bygg- och anläggningsbranschen bidrar bland annat genom byggnads- och markarbeten samt deltar också i arbetet med anpassningsåtgärder och reparation av anläggningar och byggnader i flera beredskapssektorer. Det rör exempelvis byggnation eller reparation av sjukhus, anläggning av vattenförsörjningssystem, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder och vägar.

I sektorn ingår även bygg- och anläggningsåkerierna. Bygg- och anläggningstransporter omfattar bland annat ballast- och schakttransporter, kranbilstjänster, maskintransporter samt betongtransporter. Även drift och underhåll åt bland annat kommuner och Trafikverket räknas hit, cirka 1 500 företag sköter snöröjning och halkbekämpning.

Vi konstaterar att Boverket i dag enligt sin instruktion har ansvar för bland annat frågor om bebyggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande samt förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. Boverket har inget operativt ansvar för drift av samhällsviktig verksamhet. Myndigheten har dock haft ett uppdrag att kartlägga och analysera tillgången till och efterfrågan på de byggmaterial som bedöms vara kritiska för materialförsörjningen i byggsektorn.³⁰ I samband med det så kallade Cementafallet³¹ gav regeringen Boverket i uppdrag att bistå myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) med en fördjupad kartläggning och analys av efterfrågan på cement i olika sektorer, tillgången till kalksten, klinker och cement samt förutsättningarna för import.³²

Boverkets samverkan med bygg- och anläggningsbranschen omfattar försörjningskedjan från tillverkning av material till tillverkningen av bland annat byggnader, anläggningar och vägar. Viss samverkan sker således med företagen som bidrar till materialtillverkning, de som driver byggmaterialhandeln och övrig handel på området, samt de företag som använder materialet.

²⁹ Ds 2023:34, s. 201 f.

³⁰ Detta deluppdrag ingick i regeringens beslut Fi2019/01146 och Fi2022/00506 *Uppdrag till Boverket att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn*.

³¹ Läs mer om exemplet Cementa AB i vårt delbetänkande SOU 2023:11 *Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap*. Företaget heter nu Heidelberg Materials Cement Sverige AB.

³² Boverket (2022). *Efterfrågan på cement och möjliga klimateffekter av ökad import*. Rapport 2022:11.

Boverket samordnar även alla riksintressemyndigheters arbete. Myndigheten har härmed kompetens och helhetssyn om mark- och vattenanvändningen i Sverige vilket kan vara till stor användning för övriga beredskapsmyndigheters arbete och för beredskapssystemet i sin helhet.

Boverket har även arbetat fram en vägledning för godstransporter i den fysiska planeringen. Vägledningen gäller olika planeringssituationer bland annat för bygg- och anläggningslogistik.

Vi bedömer samtidigt att uppgiften som beredskapsmyndighet i övrigt kommer att vara en betungande uppgift för en liten myndighet som Boverket (cirka 220 anställda i januari 2024). Dessutom har Boverket, i jämförelse med Tillväxtverket, inte något främjandeuppdrag gentemot företagen inom sitt ansvarsområde. Vi bedömer att myndigheten således inte har en lika ingående kunskap om företagens förutsättningar, villkor och behov. I dialog med företrädare för vissa myndigheter och aktörer inom näringslivet har det framkommit visst tvivel kring Boverkets förmåga att axla ett ansvar som beredskapsmyndighet. Vårt intryck är att det främst har att göra med att myndigheten i nuläget inte har ett företagsfrämjande uppdrag utan främst fokuserar på tolkning och tillämpning av regelverk (främst Plan och bygglagen PBL 2010:900).

Vår utgångspunkt i utredningsarbetet är dock att förslagen så långt möjligt ska bygga på befintliga strukturer samt utgå från de kriterier och principer som lagts fram av närmast föregående utredningar, bland annat ansvars- och kompetensprincipen. Det är inte en framkomlig väg att undvika att lägga uppdrag på de myndigheter som enligt dessa principer borde ha ett ansvar för försörjningsberedskapen. Det är inte heller långsiktigt hållbart att i stället lägga uppdrag på andra myndigheter, som då i stället riskerar att få ansvar för verksamheter som ligger långt från dessa myndigheters kärnuppgifter. Vi anser i stället att regeringen har ett ansvar att inom ramen för sin myndighetsstyrning peka ut en tydlig riktning för berörda myndigheter samt stödja de myndigheter som har behov av stöd, bland annat avseende prioriteringar av olika verksamheter. Vi konstaterar sammanfattningsvis att Boverket, redan i dag, har uppgifter som inbegriper samverkan med branschen. Vi bedömer vidare att Boverket genom myndighetens ordinarie verksamhet samt befintliga och tidigare uppdrag är den myndighet som ligger närmast till hands när det, enligt kompetensprincipen, gäller att bredda och fördjupa kunskapen

om försörjningsbehoven och svensk försörjningsförmåga på bygg- och anläggningsområdet.

Med utgångspunkt i ansvars- och kompetensprincipen bedömer vi därför att Boverket är den mest lämpade myndigheten att axla ansvaret som beredskapsmyndighet med ansvar för samhällsfunktionen bygg och anläggning.

Vår bedömning är vidare att det försämrade säkerhetsläget och omvärldsutvecklingen i övrigt gör att det brådskar med att säkerställa försörjningsberedskapen inom bygg- och anläggningsområdet. Det är därför viktigt att regeringen i sin resurssättning och myndighetsstyrning underlättar för myndigheten att planera för och bygga upp verksamheten på området. Som vi pekat på ovan är det vår bedömning att myndigheten för att klara uppgiften kommer att vara i behov av regeringens stöd avseende nödvändiga prioriteringar. Det finns annars en risk för oönskade undanträngningseffekter av övrig verksamhet.

Det är viktigt att företagens perspektiv integreras redan under organiseringen av beredskapsverksamheten. Samverkan med relevanta företag behöver därför inledas i ett tidigt skede. På liknande sätt är det viktigt att en tidig dialog inleds med de statliga myndigheter som har lång erfarenhet av att upphandla samt ingå avtal med bygg- och anläggningsbranschen, till exempel Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Trafikverket. Det är av samma anledning viktigt att Boverket för en dialog med kommunerna och regionerna samt med Sveriges kommuner och regioner (SKR) som bland annat bevakar kommunernas intressen som rör byggande.

Som vi har redogjort för ovan (avsnitt 2.3.1) är motståndskraftiga försörjningskedjor och en fungerande utrikeshandel mycket viktig för Sveriges ekonomi och samhället i stort. Frågor som rör utrikeshandel, handelspolitik, globala försörjningskedjor och inköpsperspektiv bör därför integreras i arbetet med försörjningsberedskapen. Boverket bör därför ha en tät samverkan med Kommerskollegium. Vi bedömer att det på liknande sätt är viktigt att samverka med Upphandlingsmyndigheten och övriga inköpsorganisationer, inklusive Statens inköpscentral. Dessa perspektiv bör integreras redan under organiseringen av beredskapsverksamheten.

Som vi har redogjort för ovan ingår bygg- och anläggningsåkerierna i sektorn. Det understryker vikten av samordning mellan den beredskapsmyndighet som ansvarar för samhällsfunktionen bygg och

anläggning och den statliga myndighet som hanterar och åtgärdar sårbarheter som rör transporttjänster och logistikcentra. Detsamma gäller för reparationsberedskap och försörjningsanalyser inom dessa områden.

2.5.1 Boverkets ansvar för byggnads- och reparationsberedskap

Som vi har redogjort för ovan (avsnitt 2.3.2) stödjer vi MSB, Försvarsmakten och Försvarsberedningen i deras bedömning att det finns ett behov av att utreda hur det övergripande ansvaret och formerna för byggnads- och reparationsberedskapen samt även motor-reparationstjänster ska se ut. Vi har samtidigt bedömt att det geopolitiska läget och omvärldsutvecklingen i övrigt gör att det brådskar med att lösa frågan. Som ett första steg bedömer vi därför att den myndighet som har beredskapsansvar inom en funktion även bör ha ansvar för reparationsberedskapen inom densamma, till dess att den övergripande ansvarsstrukturen är beslutad.

Bygg- och anläggningsentreprenad utgör huvuddelen av byggnads- och reparationsberedskapen. Vår bedömning är därför att ansvaret för byggnads- och reparationsberedskapen inom samhällsfunktionen bygg och anläggning, som ett första steg, även bör ingå i Boverkets ansvar.

I väntan på att den övergripande ansvarsfrågan för reparationsberedskapen blir beslutad är det viktigt med en nära samverkan med Fortifikationsverket. Detta för att det inledande arbetet med byggnads- och reparationsberedskapen ska ske på ett effektivt och säkert sätt.

Fortifikationsverket är en av Sveriges största fastighetsägare och expertmyndigheten inom fortifikation, det vill säga skydds- och anläggningsteknik. Fortifikationsverket tillser att totalförsvaret har mark, anläggningar och lokaler för verksamhet. I myndighetens instruktion framgår att myndigheten ska bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete så att kompetens för det svenska samhällets behov inom skydds- och anläggningsteknik kan utvecklas och säkerställas. Fortifikationsverket bedriver därför forsknings- och utvecklingsverksamhet inom skydds- och anläggningsteknik. På detta sätt bygger myndigheten upp kompetens på området för att på uppdrag ge expertstöd till både civilt och militärt försvar. En del av denna verksamhet genomförs i samverkan med andra myndigheter och orga-

nisationer. Eftersom myndigheten inte är anslagsfinansierad kan det finnas behov av att se över om finansiering bör knytas till Fortifikationsverkets stöd till Boverkets och Tillväxtverkets inledande arbete på området.

Det är även viktigt att en tidig samverkan sker med Trafikverket, Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV). Dessa myndigheter har erfarenhet av att upphandla samt ingå avtal om byggnads- och reparationstjänster. Vidare har kommunerna och regionerna lång erfarenhet av och stor kunskap kring samverkan med bygg- och anläggningsbranschen. Det är således även viktigt att ta del av kommunernas och regionernas samt SKR:s erfarenhet i ett tidigt skede av arbetet med byggnads- och reparationsberedskapen.

Se mer om vårt resonemang avseende Tillväxtverkets ansvar för byggnads- och reparationsberedskap under avsnitt 2.3.2.

2.6 Tillväxtverket utses till sektorsansvarig myndighet

Förslag: Tillväxtverket utses till sektorsansvarig myndighet enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. I linje med detta förslag ändras även förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket så att Tillväxtverket utgör sektorsansvarig myndighet med ansvar för en ny sektor för industri, bygg och handel.

Skälen för utredningens förslag

Vi har som framgår ovan föreslagit att en ny sektor för industri, bygg och handel tillförs beredskapsförordningen. Vidare har vi föreslagit att Tillväxtverket, SGU och Boverket utses till beredskapsmyndigheter att ingå i sektorn. Vi har även i detta betänkande pekat på ett antal andra myndigheter som är av stor relevans för beredskapen inom denna sektor och för beredskapssystemet i stort.

Enligt 23 § beredskapsförordningen ska en av beredskapsmyndigheterna i varje beredskapssektor vara sektorsansvarig myndighet. Vidare ska enligt 24 § den sektorsansvariga myndigheten leda arbetet inom sektorn. Det innebär främst att samordna åtgärder inför och

vid fredstida krissituationer samt höjd beredskap. Myndigheten ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. En sektorsansvarig myndighet ska se till att de åtgärder som vidtas är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter vidtar. Den ska vidare verka för att samverkan sker med näringslivet i den utsträckning som behövs.

Att vara sektorsansvarig myndighet är ett omfattande uppdrag som kräver samordning, kommunikation, koordinering och planering. Den sektorspecifika kompetensen för industri, bygg och handel inkluderar bland annat kunskap om aktörerna, deras behov och värdekedjor. Den sektorspecifika kompetensen handlar också om kunskap om sektorns specifika planeringsförutsättningar och politikens innehåll.³³

Tillväxtverket ansvarar för ett brett antal frågor inom näringspolitiken, den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken som är av relevans för beredskapssektorn industri, bygg och handel. Tillväxtverket har dessutom erfarenhet av att leda samverkan med ett stort antal myndigheter. Detta gäller exempelvis Verksamt.se, som utgör en del av det samarbete mellan 16 myndigheter och som går under benämningen Starta och driva företag. Centralt samordningsforum (CSF) är ett annat exempel där ett 20-tal myndigheter möts för informations- och erfarenhetsutbyte på nationell nivå kring service i landsbygder. Vidare samordnar och främjar Tillväxtverket samverkan mellan alla aktörer i livsmedelskedjan, både myndigheter och företag, på nationell och regional nivå inom ramen för livsmedelsstrategin. Tillväxtverket har etablerat en struktur för effektiv samordning av insatser på såväl strategisk som operativ nivå.

Tillväxtverket har även en förmåga att snabbt omorganisera sig, det visar inte minst erfarenheter från det så kallade korttidsstödet under covid-19-pandemin. Systemet för stöd vid korttidsarbete trädde i kraft i ett relativt tidigt skede av pandemin (den 7 april år 2020, retroaktivt från den 16 mars). Vid införandet rådde stor osäkerhet kring hur länge pandemin skulle pågå och vilka konsekvenser den skulle få. Regeringen bedömde initialt att det skulle komma in omkring 380 ansökningar om stöd under år 2020, på totalt 2,42 miljarder kronor. Det var en prognos som snabbt fick revideras då det redan under de två första dygnen inkom drygt 15 000 ansökningar

³³ Governo (2023), s. 16 f.

om stöd till Tillväxtverket. Sammantaget under år 2020 beviljades omkring 75 000 ansökningar om stöd vilket innebar att Tillväxtverket samma år fick utöka antalet anställda från omkring 500 till över 1 300 anställda. I myndighetens interna utvärdering dras följande slutsats av myndighetens krishantering:

... att innan krisen uppkommit upprätta en krisorganisation och rutiner för krishantering kan göra så att insatserna (i samband med en uppkommen kris) läggs på att hantera krisen på bästa sätt, och mindre tid behöver läggas på att diskutera formerna för krishantering. En konkret krisorganisation och rutiner för krisberedskap och krishantering kan också bidra till att hantering av uppkomna kriser sker strategiskt och systematiskt och minskar personberoendet. I samband med en sådan plan kan också en inventering göras för att synliggöra och åtgärda eventuella sårbarheter i händelse av kris.³⁴

Sammantaget bedömer vi att Tillväxtverket är den mest lämpade myndigheten att tillföras ansvar som sektorsansvarig myndighet för en ny sektor för industri, bygg och handel. Att myndigheten tillförs ett sådant ansvar ligger i linje med ansvars-, enkelhets- och kompetensprincipen (se även avsnitt 2.3 och 4.8).

³⁴ Tillväxtverket (2023). *Erfarenheter och lärdomar från genomförandet av korttidsuppdraget*, s. 17.

3 Överväganden om ytterligare åtgärder för en ökad försörjningsberedskap

Vi föreslår, som beskrivs i föregående kapitel, en ny beredskapssektor för industri, bygg och handel. Vi har i detta delbetänkande också föreslagit att Tillväxtverket utses till beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet. Samtidigt föreslår vi att Tillväxtverket får huvudansvaret för industrifrågor för att även i fredstid kunna axla rollen som Sveriges industrimyndighet. Utöver detta föreslår vi att SGU och Boverket utses till beredskapsmyndigheter i den nya sektorn. Vi ser dock att det kan krävas kompletteringar av ytterligare myndigheter inom sektorn vid ett senare skede och att beredskapssystemet på andra sätt behöver utvecklas så att näringslivets försörjningsberedskap stärks på ett tillfredsställande sätt. Nedan följer observationer och överväganden där vi har valt att inte lägga förslag i detta delbetänkande men, i vissa delar, avser att återkomma om senare i utredningen.

3.1 Varför behövs fler beredskaps- och sektorsmyndigheter?

Regeringen genomförde den 1 oktober 2022 en bred myndighetsreform för civilt försvar och krisberedskap genom beredskapsförordningen. Reformen baserades på förslag från Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05).¹ Beredskapsförordningen innehåller bland annat bestämmelser om tio beredskapssektorer med tillhörande beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter samt bestämmelser om vilka uppgifter som myndigheterna har inför och vid fredstida

¹ SOU 2021:25.

krissituationer samt vid höjd beredskap. Även om reformeringen av beredskapsstrukturen kan ses utgöra betydande framsteg i utvecklingen av totalförsvaret så framkom vid remittering av betänkandet att beredskapssektorer saknades jämfört med MSB:s tidigare elva sektorer och de arton funktioner som fanns under kalla kriget (såsom beskrivna av FOI).² Exempel på sådana saknade sektorer är handel och industri (MSB) eller försörjning av industrivaror (FOI), arbetskraft (FOI) samt utrikeshandel (FOI). I tillägg till dessa finns skillnader gentemot två av Natos så kallade *baseline requirements*; nämligen 1. *continuity of government and critical government services* och 2. *ability to deal effectively with uncontrolled movement of people*. Båda dessa kunde återfinnas bland funktioner under kalla kriget samtidigt som MSB:s tidigare struktur hade en sektor kallad offentlig förvaltning.

Vi har analyserat dessa möjliga bristers påverkan på näringslivets försörjningsberedskap och hur de relaterar till utredningsdirektivet. Vi har funnit att frågan om en tillkommande beredskapssektor för exempelvis handel och industri – samt däri ingående myndigheter – är direkt relevant för utredningens deluppdrag att analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter.

3.2 Andra viktiga samhällsfunktioner med betydelse för sektorn industri, bygg och handel samt för näringslivets försörjningsberedskap generellt

MSB har i sin analys av beredskapssystemet identifierat 19 viktiga samhällsfunktioner som saknar en hemvist bland beredskapssektorerna i dag.³ Vi föreslår nu en ny beredskapssektor som ska omfatta tre av dessa – nämligen (1) industri, (2) bygg och anläggning samt (3) handel.⁴

Vi ser dock att en stärkt beredskap inom åtminstone tre ytterligare av de 19 skulle ha stor betydelse för näringslivets försörjningsberedskap; nämligen (1) utrikeshandel, (2) personalförsörjning under

² MSB (2019), *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet*, MSB 1408, samt FOI (2021), *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK, FOI-R-5174-SE*.

³ Vissa av de 19 hanteras av Skolverket och har därmed en hemvist inom beredskapssystemet. Alla 19 saknar dock en hemvist bland beredskapssektorerna.

⁴ MSB (2023).

höjd beredskap samt (3) tillsyn av barn och elever. Det finns flera alternativ för hur beredskapen skulle kunna stärkas för nämnda områden. Vi kommer i det följande kort att diskutera samhällsfunktionerna och möjliga organisatoriska lösningar för dessa i beredskapsstrukturen.

Utrikeshandel – primärt inom och genom den Europeiska unionen – är av stor betydelse för näringslivets försörjningsberedskap eftersom företagen är beroende av att import samt export av varor och tjänster upprätthålls vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Samhällsfunktionen utrikeshandel skulle kunna utgöra en egen beredskapssektor, vilket Försvarsberedningen förespråkar (likt Kalla krigets funktion utrikeshandel), alternativt ingå i den nya sektorn industri, bygg och handel eller organiseras på annat sätt.⁵ Ett exempel på annan organisering är det uppdrag till Kommerskollegium som föreslagits av Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen.⁶ Uppdraget innebär att analysera åtgärder för att säkerställa handelsflödena. Beredskapen inom funktionen kunde också stärkas genom att Kommerskollegium (avsnitt 3.4.2) utses till fristående beredskapsmyndighet och organisatoriskt knyts till den kommande nationella samordningsfunktionen för försörjningsberedskapen (fortsatt kallad nationella samordningsfunktionen).

Även samhällsfunktionerna **personalförsörjning under höjd beredskap** samt **tillsyn av barn och elever** är av stor betydelse för näringslivets försörjningsberedskap. Företagen är beroende av att personalen kommer till sina arbetsplatser vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Personalförsörjning under höjd beredskap kan samordnas som en ny beredskapssektor, vilket Försvarsberedningen förespråkar (likt Kalla krigets funktion arbetskraft), eller organiseras på annat sätt. Den pågående utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret skulle till exempel kunna beakta att tillskapa en beredskapssektor *personalförsörjning under höjd beredskap*.⁷ Beredskapen inom samhällsfunktionen kunde också stärkas utan en separat beredskapssektor genom att Arbetsförmedlingen – som redan är beredskapsmyndighet – fick en roll hos den nationella samordningsfunktionen.

⁵ Ds 2023:34.

⁶ SOU 2023:50, s. 34.

⁷ Fö2023:03 *Utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret*.

Tillsyn av barn och elever slutligen, skulle kunna ingå som en av fyra viktiga samhällsfunktioner i en ny beredskapssektor som MSB benämner *förskola, utbildning och forskning* eller organiseras på annat sätt.⁸

Utredningen har även mottagit ett inspel från branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) om behovet av beredskapssamordning av försvarsindustrin (se avsnitt 4.11). Vi har även blivit uppvaktade av företag verksamma inom försvarsbranschen.

Försvarsindustrin – som i sig inte är en av MSB:s 59 utpekade viktiga samhällsfunktioner – kan till stor del ses omfattas av den viktiga samhällsfunktionen industri. Den skulle därmed ha en plats bland beredskapssektorerna i den föreslagna sektorn industri, bygg och handel. Samtidigt har det framhållits att sektorn har speciella förutsättningar och behov. Dessa omfattar exempelvis robusthet och skydd mot antagonistiska angrepp, hantering av skyddsvärd information samt upprätthållande av import och export av avancerade insatsvaror samt produkter under kris, höjd beredskap och ytterst krig. Det återstår att analysera om försvarsindustrin, försörjningsberedskapen och totalförsvaret vore betjänta av en mer anpassad lösning där försvarsindustrin gavs en särställning.

Frågan om försvarsföretagens beredskap är angelägen och bör utredas vidare. Vi har dock inte bedömt att det ligger inom ramen för detta delbetänkande samt att frågan kräver fortsatt beredning i Regeringskansliet.

3.3 Ansvar för kemikalieförsörjningen bör lösas skyndsamt

Svensk beredskap är beroende av en stabil kemikalieförsörjning. Kemikalier fyller en funktion som har betydelse för samhället i allmänhet och flera viktiga samhällsfunktioner i synnerhet. Covid-19-pandemin och Rysslands krig mot Ukraina har visat på sårbarhet när det gäller globala värdekedjor och försörjningen av viktiga material. Det industriella ekosystemet är sårbart och störningar i tillförseln kan snabbt få konsekvenser för helt andra områden. Exempelvis är produktionen av PVC-plast tätt kopplad till tillverkningen av kemikalier för vattenrening. När sanktioner och flaskhalsar i PVC-produktionen

⁸ De andra tre är utbildning för barn och elever, utbildning för vuxna elever samt forskning.

uppstod år 2022 ledde det till brist på vattenreningskemikalier. Andra exempel på kemikalier nödvändiga för samhällsviktig verksamhet är: PFAS som används i slangar, sprutor, katetrar, förpackningar för läkemedel och biologiska läkemedel; PVC i blodpåsar och slangar till sjukvården; saltsyra, magnetit, aluminiumhydroxid för vattenrening; klor och andra biocider för sjukvård, industriell produktion och vattenrening samt ammoniak som utgör råvara för produktion av bland annat AdBlue och handelsgödsel.

I den föreslagna sektorn för industri, bygg och handel saknas en myndighet med specifik kompetens inom kemikalieområdet. Inte desto mindre anser vi det vara en prioriterad fråga för fortsatt analys. Den myndighet som ligger närmast till hands är som vi ser det Kemikalieinspektionen (KEMI), som i dag har i uppdrag att verka för att minska kemikalierisker. KEMI bör ha den expertis som krävs för att balansera samhällets behov av kemikalier med målet om en giftfri miljö. I det fall KEMI skulle utses till beredskapsmyndighet krävs det förändringar i myndighetens instruktion så att uppgiften att värna skydd av hälsa och miljö balanseras med att tillgången till kemikalier för samhällets bästa tillgodoses. Vi har inte närmare utrett om KEMI skulle vara mest lämpad eller om det i så fall skulle finnas någon annan myndighet som är lämpad för rollen som eventuell beredskapsmyndighet.

I regleringsbrevet för år 2024 anges vidare att KEMI ska betala ut 5 miljoner kronor till Substitutionscentrum vid Research Institutes of Sweden AB (RISE). Substitutionscentrums verksamhet går ut på att vägleda företag, organisationer och offentlig sektor i arbetet med att identifiera onödigt farliga kemikalier och hitta bättre alternativ, i allt från produkter till processer. Vi konstaterar att samma kompetens som krävs för att finna mer miljövänliga alternativ till dagens kemikalier skulle kunna komma till användning vid situationer då det uppstår brist. Substitutionscentrum skulle därför kunna vara en viktig resurs när det gäller försörjningsberedskapen av kemikalier. Det förutsätter dock en mer långsiktig finansiering samtidigt som det i uppdraget tydligt uttrycks att centrumet i ökad grad ska bidra till samhällets beredskap.

Det ingår även i vårt uppdrag att analysera ett eventuellt ytterligare samhällsuppdrag för RISE vilket kan komma att inkludera en analys av Substitutionscentrums eventuella roll i kemikalieberedskapen. Vi avser att återkomma om detta senare i utredningen.

3.4 Fristående beredskapsmyndigheter av särskild betydelse för sektorn Industri, bygg och handel samt för näringslivets försörjningsberedskap generellt

Det finns ett antal myndigheter som är centrala för svensk försörjningsberedskap utan att ha en specifik anknytning till beredskapssektorn för industri, bygg och handel eller övriga beredskapssektorer. Dessa myndigheter har ansvar för verksamheter som är avgörande för näringslivets försörjningsberedskap och i vissa delar för beredskapen i stort. Vi menar att Upphandlingsmyndigheten och Kommerskollegium tillsammans med Tullverket utgör sådana myndigheter.

Vi anser vidare att det är viktigt att dessa myndigheter, företagen och övriga berörda beredskaps- och sektorsmyndigheter, tillsammans arbetar fram ett system för samarbete så att de i en fredstida krissituation, vid höjd beredskap eller ytterst krig har en beprövad metod för samarbete. Det möjliggör att så nära realtid som möjligt följa handelsutvecklingen samt snabba upphandlingsprocesser, lägesbilder, inköpsanalyser samt övriga åtgärder som kan komma att behövas för att upprätthålla en nödvändig försörjning.

3.4.1 Upphandlingsmyndigheten

De samhällsviktiga verksamheterna är beroende av varor och tjänster som upphandlats och levererats från företag. Samtidigt har det under de senaste åren blivit svårare för offentliga aktörer att upphandla varor och tjänster. En instabil marknad och omvärld gör det svårare för leverantörer att lämna anbud i upphandlingar. De leverantörer som är bundna till avtal som tecknades när marknaden var mer stabil kan få svårt med lönsamheten i kristider. Det är därför nödvändigt att viktiga samhällsfunktioner ser över hur de kan åstadkomma en långsiktigt trygg leverans av nödvändiga varor och tjänster.⁹ Upphandlande myndigheters inköp av varor och tjänster som rör samhällsviktig verksamhet behöver dessutom inkludera förebyggande krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter, exempelvis krav på förågor, kontinuitet, funktionalitet och leveransförmåga.¹⁰

⁹ <https://www.livsmedelsverket.se/beredskap/livsmedelsberedskap--vad-ar-det/ta-hojd-for-kris-i-upphandling-och-avtal> (besökt 2024-02-13).

¹⁰ Se bland annat SOU 2021:25, s. 283.

Under covid-19-pandemin bistod Upphandlingsmyndigheten myndigheterna med stöd och vägledning om bland annat tolkning av befintliga regelverk och tillämpning av upphandlingsreglerna i akuta situationer.¹¹ En undersökning som utförts av myndigheten visar att det återstår mycket arbete innan upphandlande myndigheter har en god beredskap vad gäller de offentliga inköpen. Endast ungefär en femtedel av de upphandlande myndigheterna som har ingått i undersökningen anser nämligen att de har god beredskap för hur offentliga inköp ska ske i krissituationer.¹²

Upphandlingsmyndighetens uppdrag inkluderar, utöver att stödja upphandlande myndigheter, även att stödja företagen samt att bidra med stöd avseende statsstödsregler. Myndigheten har en tät och regelbunden kontakt med företagen och bidrar även med plattformar för informationsutbyte mellan offentliga aktörer.

Myndighetens arbete med upphandlingsstatistik kommer även att vara till stor nytta för beredskapsmyndigheternas arbete med lägesbilder samt – om förslaget från utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen genomförs – behovs- och försörjningsanalyser.¹³ Vidare har Upphandlingsmyndigheten kompetens kring det som inom upphandlingsområdet kallas för behovs- och marknadsanalyser. Det omfattar identifiering av företag, varor och tjänster, produktionskapacitet, handelsflöden samt lagerhållning. Dessa moment ingår i planeringen av de reguljära inköpen. Denna kompetens är viktig för att beredskaps- och sektorsmyndigheterna ska kunna få stöd i sitt arbete med att identifiera vad de köper i dag, av vem och i hur stora mängder.

Utöver krav på beredskap ska offentliga myndigheter genom upphandling även bidra till hållbar utveckling och ett cirkulärt och fossilfritt samhälle, minska klimatpåverkan, motverka arbetslivskriminalitet och korruption samt inkludera sociala hänsyn. I vissa fall kan målkonflikter uppstå i upphandlingen som kan kräva prioriteringar. Upphandlingsmyndigheten kan bidra med stöd när olika mål och perspektiv inkluderas i inköpsprocessen och det kan finnas behov av avvägningar mellan dessa.

Det civila beredskapssystemet är nu under uppbyggnad. Det är då viktigt att konstruktionen av systemet anpassas till bland annat

¹¹ Upphandlingsmyndigheten (2020). *Årsredovisning 2020*. UHM-2021-0042.

¹² Upphandlingsmyndigheten (2023). *Nationella upphandlingsrapporten 2023*. Rapport 2023:1.

¹³ SOU 2023:50, s. 397 ff.

företagens villkor och organisering och även bygger på befintligt reguljärt inköpsarbete. Det är således viktigt att såväl Upphandlingsmyndigheten som andra myndigheter och organisationer med kunskap och insyn i de offentliga inköpen, stödjer beredskapsmyndigheterna i arbetet med att bygga upp och organisera försörjningsberedskapen. Exempelvis har även Sveriges kommuner och regioner, Statens inköpscentral, Adda, Infra, HBV samt de regionala och lokala inköpscentralerna kompetens kring offentliga inköp. I övrigt instämmer vi med vad som förts fram av utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen.¹⁴

3.4.2 Kommerskollegium

Tilltagande handelskonflikter och andra hinder inom den internationella handeln samt sårbarheter i de globala försörjningskedjorna har tydliggjort sambanden mellan internationell handel, företagens produktionskapacitet samt svensk beredskap och försörjningstrygghet. Frågor som rör internationell handel behöver därför integreras i Sveriges arbete med försörjningsberedskapen.

Samtidigt är det viktigt att understryka att handelspolitiken skiljer sig från till exempel EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, eftersom handelspolitiken så gott som helt är unionens exklusiva befogenhet. Exklusiv befogenhet betyder att kommissionen tar initiativ och lägger fram gemensamma förslag angående handelspolitiken och förhandlar om handelsavtal med tredjeländer. EU-kommissionen försvarar EU-medlemsländernas intressen i internationella handelstvister. EU kan även använda internationella handelsinstrument, såsom exempelvis det nyligen beslutade instrumentet mot tvång (Anti-coercion instrument). Det betyder i praktiken – exempelvis i ett fall där importen till eller exporten från Sverige skulle hindras – att företrädare för den svenska regeringen eller för andra svenska myndigheter inte på egen hand kan förhandla fram handelspolitiska lösningar med tredje land.

Trots detta finns det behov av handelspolitisk kompetens inom det svenska beredskapsarbetet. Kommerskollegium kan bidra till beredskapssystemet genom att analysera handelsutvecklingen och effek-

¹⁴ SOU 2023:50, s. 417 ff.

ter av olika handelspolitiska åtgärder samt om dessa åtgärder är förenliga med internationella regelverk.

Kommerskollegium kan vidare ställa samman och bearbeta information om hur handelsflöden utvecklas, hur omvärldshändelser påverkar handeln nationellt, regionalt och globalt samt förändringar avseende tillämpning av befintliga regelverk och regelförändringar. Covid-19-pandemin medförde dessutom nya arbetssätt som har möjliggjort att myndigheten i nära realtid kan följa handelsutvecklingen. Kommerskollegium har även upparbetat nya kontakter med myndigheter, organisationer och företag.

Vid turbulens och krissituationer är det viktigt att regeringen och övriga myndigheter så snabbt som möjligt kan vidta lämpliga åtgärder. De informationskällor som Kommerskollegium nu har gör att de redan i ett tidigt skede kan rapportera om situationer där regelverk inom EU eller globalt inte fungerar, exempelvis vid handelsavbrott eller handelsstörningar.

Myndigheten bevakar eller analyserar dock inte exempelvis nationell produktion av kritiska varor, handelsberoenden (varor, tjänster) eller säkra transporter. Kommerskollegiums analyser kan i stället komplettera analyser som utförs av de myndigheter som har att bevaka den (nationella) försörjningsberedskapen. Det krävs således tät samverkan och samordnade insatser mellan myndigheter, företag och branschorganisationer för att få en uppfattning om hur handelsflödena ser ut och hur de påverkas av olika typer av störningar.¹⁵

Arbetet pågår för närvarande med att organisera arbetet inom de olika beredskapssektorerna. Kommerskollegium kan bidra till detta arbete så att beredskapssystemet utformas på ett sätt som inkluderar det internationella handelsperspektivet. Kommerskollegium har även efter covid-19-pandemin pekat på att avsaknaden av upparbetade kontakter till sektorsmyndigheter utgör en utmaning när nya funktioner ska etableras, bland annat avseende handelsreglering.¹⁶ Kommerskollegium är i vissa fall beroende av handelsstatistik och data från andra myndigheter. Det finns potential att bättre systematisera korttidsdatakällorna över handelsstatistiken. Det skulle skapa bättre förutsättningar att upptäcka en störning och vidta lämpliga åtgärder

¹⁵ Kommerskollegium (2020). *Analysstöd i frågor avseende handelsstörningar eller handelsavbrott vid framtida krislägen och höjd beredskap – Återrapportering enligt Kommerskollegiums regleringsbrev* 2020. Dnr 2020/00078-2.

¹⁶ Kommerskollegium (2020), s. 44.

i en krissituation om det finns en beprövad metod för att så nära realtid som möjligt följa handelsutvecklingen.

3.4.3 Tullverket

Tullverket ingick, utöver Kommerskollegium och ett antal andra myndigheter, i funktionen utrikeshandel i den beredskapsförordning (1993:242) som upphörde år 2002.

I nuvarande beredskapssystem kan beredskaps- och sektorsmyndigheterna, i sitt arbete med lägesbilder, behöva komplettera sin analys med bland annat internationella handelsflöden och hur omvärldshändelser, regeltillämpning eller regelförändringar påverkar dessa flöden. Det gäller särskilt om förslaget om behovs- och försörjningsanalyser från utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen genomförs.¹⁷ Kommerskollegium och övriga beredskaps- och sektorsmyndigheter är beroende av uppgifter som rör import och export av varor, uppgifter som Tullverket förfogar över.¹⁸

3.5 Samverkan mellan stat, region och kommun behöver förbättras

Beredskapsförordningen omfattar endast statliga myndigheters beredskap. De statliga myndigheternas förhållande till kommuner och regioner beskrivs i 10 § där det framgår att *planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med [kommuner och regioner]*.¹⁹ Förslaget från utredningen om civilt försvar, som innebär föreskriftsrätt inom beredskapsplaneringen gentemot kommuner och regioner, omsattes inte i förordningen.²⁰

Kommuner och regioner är beroende av varor och tjänster från företagen. Statliga sektors- och beredskapsmyndigheter behöver få en bild över hur detta beroende ser ut. Myndigheternas mål och strategier för försörjningsberedskapen behöver dessutom inbegripa företag med kommunalt eller regionalt ägande.

¹⁷ SOU 2023:50, s. 183 ff.

¹⁸ 4 § tullagen (2016:253).

¹⁹ 10 § beredskapsförordningen.

²⁰ SOU 2021:25, s. 37.

Relevanta författningar, primärt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), som reglerar arbetet med försörjningsberedskapen för statliga myndigheter samt för kommuner och regioner bör därmed kompletteras med tydliga krav på en effektiv samordning och samverkan dem emellan. I arbetet med författningsändringar bör hänsyn tas till eventuella förslag från Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (Fö 2023:02).

3.6 Nya samverkansformer mellan näringslivet och offentliga aktörer behöver tillskapas

Effektiva samverkansformer mellan näringslivet och offentliga aktörer är viktigt för försörjningsberedskapen. Detta avser såväl upphandling och resiliensuppbyggnad som den föreslagna funktionen för nationell samordning av försörjningsberedskapen.

Vad gäller upphandling och resiliensuppbyggnad krävs nya former för att möjliggöra för offentliga aktörer att välja leverantörer samt utforma kontrakt och modeller för uppbyggande av leverantörens robusthet. I tillägg till de kommersiella avtalen har vi sett ett behov av att utveckla formerna för offentligt kravställande utifrån befintlig eller ny lagstiftning.

I fråga om den föreslagna funktionen för nationell samordning av försörjningsberedskapen bejakar utredningen i allt väsentligt förslagen från Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen²¹ men ser samtidigt ett behov av att vidareutveckla detaljerna för företagens roll. Det gäller exempelvis hur den nationella samordningsfunktionen ska samverka med företagen samt hur företagen ska kunna bidra till de sex försörjningsanalyssektorernas inriktnings- och analysarbete.

²¹ SOU 2023:50.

3.7 Regelverket för försörjningsberedskapen kan behöva konsolideras och renodlas

Vi har noterat tre aspekter kring nuvarande regelverk för försörjningsberedskapen: (1) beredskapsförordningen avser endast statliga myndigheter samtidigt som regleringen av samverkan mellan såväl kommuner och regioner som företag och enskilda är svag; (2) beredskapsförordningens ursprungliga syfte som övergripande instrument förändras om och när ytterligare detaljerade försörjningsanalysuppgifter tillförs; (3) ytterligare bestämmelser kring samverkansformer kan över tid behöva tillföras.

Sedan förslaget om en ny struktur för statliga myndigheters beredskap lades fram i början av år 2021 har fördelen med att samla bestämmelserna om statliga myndigheters ansvar och uppgifter för krisberedskap, inför och under höjd beredskap i *en* förordning lyfts fram. Resultatet har blivit en ny beredskapsförordning. Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen skrev i sitt betänkande att avsikten är att bestämmelser som är övergripande och gäller för de statliga myndigheternas beredskapsplanering ska finnas samlade i *en* förordning. Utredningen menade även att de föreslagna nya uppgifterna som har att göra med myndigheternas planering inför framtida krissituationer och höjd beredskap lämpligen bör regleras i beredskapsförordningen. Motivet var dels att tydliggöra att de nya uppgifterna som utredningen föreslog skulle införas i beredskapsförordningen är en del i ett enhetligt system, dels att den föreslagna regleringen inte är så omfattande att det krävs en separat förordning för uppgifterna.

Beredskapsförordningen är en reglering för statliga myndigheter. Försörjningsberedskap är däremot verksamhet som bör vara föremål för en reglering som riktar sig till fler aktörer, inte minst företagen. Staten är beroende av företagen för att stärka försörjningsberedskapen och många viktiga samhällsfunktioner utförs i kommuner och regioner. I det fall regeringen finner att det finns behov av en ny, samlad lagstiftning för försörjningsberedskapen kräver det vidare utredning.

4 Bakgrund och problembeskrivning

4.1 Utredningens uppdrag

Regeringen har gett utredningen i uppdrag att bland annat analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter där utgångspunkten är strukturen i beredskapsförordningen. Beredskapsstrukturen utgörs av tio sektorer med en ansvarig myndighet för varje sektor, vilken ska leda samordningen av sektorns arbete.

Att utses till beredskapsmyndighet innebär bland annat ansvar för att 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, höjd beredskap och ytterst krig.¹ Vissa myndigheter har, genom sin instruktion, ett utökat ansvar utöver den egna verksamheten (se vidare avsnitt 4.7).

SGU och Tillväxtverket saknar i sina respektive instruktionsenliga uppdrag särskilt utpekade beredskapsansvar inom sina områden. Utredningen ska analysera om ett sådant ansvar bör införas samt överväga om myndigheterna, med hänsyn till de eventuellt tillkommande uppgifterna, bör utses till beredskapsmyndigheter. Utredningen ska också överväga om det finns skäl att göra ändringar i beredskapssektorerna enligt beredskapsförordningen.

4.2 Näringslivet är avgörande för totalförsvaret

All samhällsviktig verksamhet är direkt eller indirekt beroende av företag då det svenska näringslivet står för cirka 80 procent av landets bruttonationalprodukt. Utgångspunkten för försörjningsberedskapen

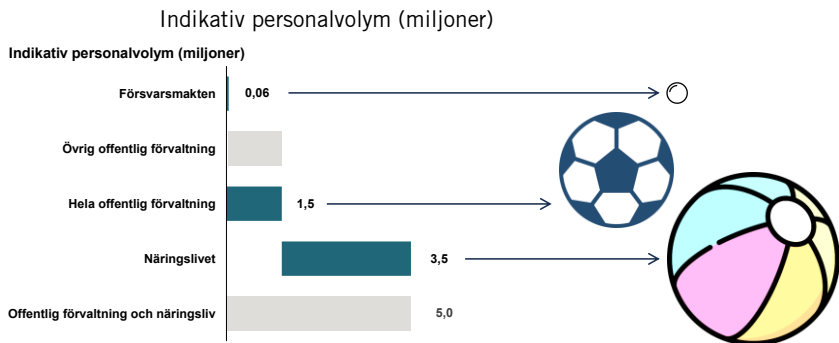
¹ Beredskapsmyndigheternas uppgifter följer av beredskapsförordningen. Utöver de uppgifter som de har enligt förordningens 7–16 §§, gäller även bestämmelserna i 19–22 §§.

är att leveranser av varor och tjänster i möjligaste mån ska upprätthållas såväl i fredstida kris som höjd beredskap och ytterst krig. Detta kan exempelvis åstadkommas genom kommersiella avtal och produktionsomställning medan i vissa fall lagerhållning är nödvändig. Värdekedjorna ska säkras så långt det är möjligt. Det finns även rättslig grund för staten att i vissa fall ställa krav på företagen.

Det finns ett antal företag som är instrumentella för svenskt totalförsvar och försörjningsberedskap, ett faktum som blev uppenbart inte minst under covid-19-pandemin.

Sett till personalvolym utgör de i Sverige verksamma företagen cirka 3,5 miljoner personer att jämföra med cirka 1,5 miljoner inom offentlig förvaltning varav Försvarsmakten i dag har totalt cirka 60 000 anställda.

Figur 4.1 Antal anställda i Försvarsmakten, övrig offentlig förvaltning respektive näringslivet



Källa: SCB (2023), Statistiknyhet från SCB 2023-11-24. Försvarsmaktens hemsida.

Industrin har en nyckelroll när vi ska ta oss an vår tids stora utmaningar men är också avgörande för Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning. Sverige har ett antal industriella styrkeområden, system och teknologier som är efterfrågade i fredstid men som också ger god omställningsförmåga och robusthet vid kris, höjd beredskap och krig.

Sverige toppar internationella mätningar när det gäller innovation och vi har även en lång tradition av samverkan mellan offentlig verksamhet och näringslivet. Kombinerat med forskning och innovation i framkant leder detta till ständigt nya lösningar på samhällets behov. Fokus på hållbarhet och robusthet ger inte bara miljömässigt hållbara produkter, det bidrar även till uthållighet och resurseffektivitet.

Förmågan att använda resurser effektivt och att vid behov ställa om produktionen är viktigt såväl för klimatet och miljön som en förutsättning för att klara krissituationer. En produktion som så långt möjligt baseras på inhemska råvaror, eller import från den nära geografin, ger större rådighet och robusthet i samhället samtidigt som förädling långt upp i värdekedjorna skapar värde för landet.

4.3 Förr fanns det myndigheter med ansvar för industrifrågorna – vad hände?

Statens industriverk (SIND) bildades år 1973 och var en förvaltningsmyndighet med ansvar för ärenden som rörde industri och hantverk samt det regionalpolitiska stödet till näringslivet. Huvuduppgifter för SIND var dels att främja industrins omvandling och tillväxt genom utredningsverksamhet, industripolitiskt stöd och företagsutvecklande insatser, dels att bidra till en balanserad regional utveckling genom bland annat regionalpolitiskt finansiellt företagsstöd. Ett antal av verkets uppgifter övertogs från det dåvarande Kommerskollegiet.

Trenden under 1980-talet till 2010-talet innebar att stater vidtog åtgärder för att underlätta ökad marknadsliberalisering och globalisering. Den svenska regeringen introducerade då ett antal åtgärder samtidigt som man organiserade om i den statliga förvaltningen.²

Förutom en ny ordning där inrikesflyget skulle avregleras och de affärsverk som arbetade i konkurrens omvandlades till aktiebolag, föreslogs lättnader för utlänningar att förvärva svenska företag och etablering av en ny central näringspolitisk myndighet. Regeringen föreslog i propositionen (1990/91:87) att SIND skulle läggas ned. Även STEV (förvaltningsmyndighet med ansvar för energiförsörjning) och STU (förvaltningsmyndighet med ansvar för statens initiativ och stöd till teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete samt planläggning och rådgivning på området) skulle avvecklas.

Motivet till etableringen av en ny näringspolitisk myndighet var en förändring av näringspolitikens inriktning till mer generell och mindre selektiv, den ökade internationaliseringen, vidgad delegering och decentralisering. Den dåvarande regeringen menade att näringspolitiken inte kunde avgränsas till insatser som var direkt riktade mot företag utan arbetet med att stärka och utveckla svenskt näringsliv

² Genom bland annat propositionen (1990/91:87) om näringspolitik för tillväxt.

måste ses i ett bredare perspektiv där bland annat kommunikationsväsendet, energiförsörjningen, utbildningsfrågor och den ökande internationaliseringen lyftes fram. Regeringen menade vidare att förändringarna inom näringspolitiken, det vill säga teknik-, industri-, energi- och regionalpolitiken, hade lett till oklarheter och överlappningar beträffande ansvaret.

Den nya myndigheten – Nutek – startade sin verksamhet den 1 juli 1991 och skulle ha som huvudområden: teknisk forskning och utveckling, småföretagsfrågor, regional utveckling, tillförsel och användning av energi, energidistributionsfrågor, koncessioner för elledningar och frågor rörande elsäkerhet, näringspolitiska utredningar och utvärderingar samt frågor som rörde den internationella utvecklingen. Statliga myndigheters arbete med att analysera och stödja den svenska basnäringen övergick därmed mer till att fokusera på tillstandsprocesser och tillsyn av basnäringens verksamheter.

År 2001 delades Nutek upp i tre delar där Verket för innovationssystem (Vinnova) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) tog över delar av Nuteks verksamhet. År 2007 fick Nutek ansvar för EU:s regionala strukturfond. Nutek lades sedan ned år 2009 och verksamheten övergick i Tillväxtverket samt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys).

4.4 Trenden har vänt – industrin är åter i fokus för vår försörjning

Från att ha varit uträknad till förmån för en framväxande tjänstebaserad ekonomi, byggd till stor del på digitalisering, har industrin under senare år fått en renässans. Denna trend har inte minst tydliggjorts genom den industriexpansion som sker i de norra delarna av Sverige. Som ett led i klimatomställningen, där användning av ny teknik eller befintlig teknik som används på nya sätt eller i kombination med varandra är avgörande, har fokuset kommit att hamna på basindustrin igen och den så kallade fjärde industriella revolutionen.

Den fjärde industriella revolutionen är ett begrepp som avser dagens snabba teknikutveckling där ett kännetecken är att teknik från olika områden kombineras och får nya kraftfulla användningsområden. Det handlar även till stor del om digitaliseringen av den globala ekonomin. Artificiell intelligens står i centrum för utvecklingen och rätt

använd kan den ha potential att förbättra alla områden av ekonomisk och samhällelig verksamhet. Tidigare tekniksprång har skett inom ett specifikt område; såsom ångkraft, elektricitet och informationsteknik. Den fjärde industriella revolutionen skiljer sig från tidigare tekniksprång eftersom den kännetecknas av parallella tekniska genombrott inom och mellan flera områden; såsom digitalisering, bioteknik, nya material och additiv tillverkning.

Digitaliseringen och den gröna omställningen lyfts fram som centrala delar av EU:s industripolitik. I EU-kommissionens meddelande om en ny industristrategi för EU pekar kommissionen på att den europeiska industrin måste ha förmåga att leda den gröna och digitala omställningen.³ Svensk basindustri ligger här i framkant.

Digitaliseringen och den gröna omställningen – den dubbla omställningen – lyfts även fram som central i relation till den geopolitiska utvecklingen.⁴ Övergång till fossilfri energi- och drivmedelsförsörjning kan exempelvis minska beroendet av olja och gas från Ryssland. Samtidigt kräver omställningen tillgång till vissa råvaror, till exempel strategiska mineral och metaller. EU har listat 34 mineral och metaller som bedöms som kritiska och/eller strategiska för vårt samhälle och för välfärden. Dessa råvaror ingår i nyckelteknologier för att exempelvis säkra grön omställning, digitalisering, rymdindustri och försvar.⁵ Sverige och övriga nordiska länder har potential för utökad metall- och mineralproduktion, också av de kritiska råmaterial som krävs för en grön energiomställning.

Det stora behovet av bland annat vissa mineral, kemikalier och halvledare eller leverans av råvaror som naturgas för omvandling till el har samtidigt visat på vikten av en tryggad och säker försörjning av vissa varor och tjänster. Industrins betydelse för försörjningsberedskapen och behovet av att se över sårbarheter och säkra värdekedjorna har bland annat kommit till praktiskt uttryck genom regeringens arbete med svensk cementförsörjning. I samband med att Heidelberg Materials Cement Sverige inte erhöll det tillstånd enligt miljöbalken som krävdes för fortsatt verksamhet på Gotland, uppmärksammades vi på samhällets behov av betong för anläggning av exempelvis sjukhus, vägar, järnvägar och skyddsrum. Detta exempel och andra i när-tid har väckt kritik mot vad som beskrivs som att processer för till-

³ COM (2020) 102 final.

⁴ COM (2022) 289 final. Meddelande från Kommissionen: Strategisk framsynsrapport 2022. Samverkan mellan den gröna och digitala omställningen i den nya geopolitiska situationen.

⁵ <https://www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-ravaror/> (besökt 2024-02-13).

stånd och koncessioner inom fler områden är alltför långsamma och komplexa. Det riskerar att leda till uteblivna investeringar i bland annat elnät och ny elproduktion. Det riskerar också att leda till brist på metaller och mineral, av stor vikt för omställningen.

Det är i detta sammanhang relevant att nämna det delbetänkande (SOU 2023:11) som denna utredning lämnade över till regeringen i februari 2023 och som rör tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet för ökad försörjningsberedskap. Vi föreslår bland annat att det ska införas en möjlighet för regeringen att pröva ansökningar om tidsbegränsat tillstånd enligt 7 kap. 28 a §, 9 kap. och 11 kap. miljöbalken. Ansökan ska avse sådan verksamhet som är samhällsviktig och som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Det ska även finnas en risk för allvarliga samhällskonsekvenser och behovet ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

4.5 Tillgången till kritiska varor behöver tryggas

En mycket god tillgång på naturresurser i kombination med försörjning av energi till låga priser har gjort Sverige till en av EU:s ledande malm- och metallproducenter. Sverige är den i särklass största järnmalmsproducenten inom EU (93 %) och hör till de främsta producenterna av basmetallerna koppar (11 %), zink (33 %) och bly (39 %) samt ädelmetallerna guld (25 %) och silver (20 %).⁶ Det finns enligt SGU potential att öka utvinningen av vissa råvaror. Med hänsyn till omvärldsutvecklingen och behovet av digital och grön omställning har intresset för att investera i gruv- och mineralnäringsen i Sverige också vuxit starkt på senare tid. För att förstärka arbetet för en trygg och hållbar mineraiförsörjning genom att främja investeringar i prospektering i Sverige tillfördes SGU 10 miljoner kronor våren 2023, totalt tillfördes SGU 34 miljoner kronor i vårandringsbudgeten.⁷

Även på EU-nivå har ett antal initiativ tagits under senare tid. *En ny industristrategi för EU* har som målsättning att EU fortsatt ska vara en framträdande industriregion.⁸ Strategin pekar på flera initiativ som ska möjliggöra detta. Det handlar bland annat om grön omställning, satsningar på forskning och innovation, kompetensförsörjning

⁶ Refinitiv World Bureau of Metal Statistics 2023; World Metal Statistics Yearbook 2022.

⁷ Regeringens proposition 2022/23:99 *Vårändringsbudget för 2023*.

⁸ COM (2020) 102 final.

och en målsättning att stärka EU:s industriella och strategiska oberoende.

Inriktningen att stärka det industriella och strategiska oberoendet handlar om att säkerställa tillgången till viktiga material och tekniker, livsmedel och infrastruktur genom att utveckla den inre marknaden på dessa områden. Industristrategin pekar ut flera medel för att uppnå detta mål. Det handlar till exempel om granskning av utländska direktinvesteringar, att bygga upp en strategisk digital infrastruktur, att utveckla den europeiska försvarsindustrin och diversifiera råvaruförsörjningen. Åtgärderna ska bland annat bidra till försörjningstrygghet för el och råvaror.

Med endast cirka 3 procent av världens metallproduktion och 25–30 procent av världens metallanvändning är Europa starkt beroende av import av många råvaror. För att vara mindre beroende av ett fåtal producenter behöver EU säkra den inhemska försörjningen. Återvinning av metaller och mineral i gruvavfall eller andra sekundära resurser är ett viktigt tillskott för behovet och är en betydelsefull del för att uppnå en cirkulär ekonomi. I dag räcker dock inte den sekundära utvinningen till, eftersom det saknas tillräckliga mängder i omlopp i samhället. Det kommer alltså att krävas primär utvinning för att kunna täcka världens behov av metaller och mineral under överskådlig tid. Det är inte bara kritiska metaller och mineral som behövs i framtiden för att klara av klimatomställningen till ett fossiloberoende samhälle utan också tillgång till basmetaller och järnmalm. Som ett led i arbetet med att säkra EU:s tillgång på kritiska råmaterial lanserade EU-kommissionen år 2008 råmaterialinitiativet (Raw Materials Initiative). En prioriterad åtgärd var att etablera en lista över kritiska råmaterial på EU-nivå. Den första listan publicerades år 2011 och har sedan uppdaterades vart tredje år. Den senaste listan från år 2023 innehåller 34 metaller och mineral.

EU-kommissionens förslag Critical Raw Materials Act offentliggjordes i mars 2023 och innehåller förslag till lagstiftning som främjar råvaruproduktion samt uppmaningar till medlemsstaterna om ökad kartläggning, forskning och innovation. Lagstiftningsförslaget anger tydliga mål för inhemsk kapacitet längs värdekedjan för de strategiska råvarorna för att diversifiera EU:s försörjning fram till 2030. Akten om råvaror av avgörande betydelse lades fram samtidigt med EU:s rättsakt om nettonollindustri. Den syftar till att öka EU:s tillverkning av viktig koldioxidneutral teknik eller nettonollteknik för

att säkerställa säkra, hållbara och konkurrenskraftiga leveranskedjor för ren energi.⁹

4.6 Internationell handel och komplexa försörjningskedjor uppmärksammas alltmer

Internationell handel och kommersiellt utbyte är centralt för Sveriges konkurrenskraft, jobbtillfällen och hållbar tillväxt. Värdet av exporten motsvarar drygt 50 procent av Sveriges BNP. Internationell handel är dessutom av stor säkerhetspolitisk betydelse. De senaste årens omvärldsutveckling har belyst vikten av att säkerställa tillgången till bland annat nödvändiga råvaror och insatsvaror för att minimera Sveriges och de svenska företagens sårbarhet. Den ryska invasionen av Ukraina och den geopolitiska utvecklingen med bland annat hårdnande konkurrens, ökad protektionism och tilltagande handelskonflikter har ytterligare tydliggjort betydelsen av en fungerande internationell handel för Sveriges ekonomi och samhället i stort.

Samtidigt befinner vi oss i en tid med ett starkt globalt ömsesidigt beroende som har sin grund i specialiseringen av produktionen där företag riktar in sig på olika delar av produktionsprocessen. Produktion av varor och även tjänster koncentreras till områden med för verksamheten gynnsamma förhållanden. Allt fler länder specialiserar sig och blir kuggar i globala eller regionala produktionssystem. Specialiseringen av produktion av varor och tjänster ger upphov till globala och regionala värdekedjor, i vilka en mångfald aktörer är beroende av insatsvaror från andra ekonomier samt av stabila och effektiva transport- och logistiksystem. Covid-19-pandemin och den ryska invasionen av Ukraina har fått fler länder att ifrågasätta beroendet av globala försörjningskedjor. Sårbarheter i de globala värdekedjorna och för importen av råvaror och insatsvaror har tydliggjort sambanden mellan företagens produktionskapacitet samt svensk beredskap och försörjningstrygghet. Dessutom tillkommer effekterna av klimatförändringarna som medför hot mot produktionsanläggningar och transportsystem.

Företagen använder i ökad uträkning regionala värdekedjor för att minska risker, exempelvis för att säkra tillgång till insatsvaror och

⁹ SGU (2023) *Geologiska förutsättningar för en hållbar råvaruförsörjning – Arbetsrapportering av regeringsuppdrag*. Dnr 31-616/2023.

producera närmare kunderna. Samtidigt visade sig den inre marknaden i stora drag robust nog att upprätthålla den fria rörligheten samt flödet av livsmedel och andra viktiga konsumtionsvaror under covid-19-pandemin.¹⁰

Flera av de varor och tjänster som är försörjningsviktiga inom samhällsfunktionerna industri, bygg och anläggning och handel – samt för en majoritet av funktionerna inom hela beredskapssystemet – importeras eller förs in från EU. Införsel eller import av insatsvaror är ofta en förutsättning för att svenska företag ska kunna producera nya varor som sedan kan konsumeras eller exporteras. Den ökade specialiseringen innebär att handeln med insatsvaror har blivit viktigare och processer alltmer fragmenterade och utspridda över världen.

De komplexa försörjningskedjorna och den globala integrationen medför att sårbarheter och risker blir mycket svåra att analysera. Kommerskollegium har konstaterat att framtagande av analyser på området, utöver data från SCB och Tullverket, även kräver information från internationella organisationer, tankesmedjor, näringslivsorganisationer och företag.

Att frågor som rör internationell handel inkluderas i försörjningsberedskapsarbetet är inget nytt fenomen. Kommerskollegium och ett antal andra myndigheter, inklusive Tullverket, ingick tidigare i samhällsfunktionen utrikeshandel som bland annat hade till uppgift att genom planering söka säkerställa att den för försvarsansträngningarna och försörjningen nödvändiga handeln så långt möjligt skulle kunna upprätthållas under säkerhetspolitiska kriser och krig.

4.7 Vad är beredskaps- och sektorsmyndigheternas ansvar?

Utredningen om civilt försvar konstaterade i sitt slutbetänkande att de statliga myndigheternas olika ansvar enligt beredskapsförordningen kan beskrivas i form av en trappa:

1. På det första trappsteget finns samtliga statliga myndigheters grundläggande ansvar för krisberedskap och totalförsvar.¹¹

¹⁰ Kommerskollegium (2022). *Lessons from the Pandemic – Designing a Single Market crisis management mechanism*.

¹¹ Några myndigheter är undantagna. Det gäller Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten.

2. På det andra trappsteget finns myndigheter med ansvar för samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas under kris, höjd beredskap och då ytterst krig. Dessa myndigheter benämns beredskapsmyndigheter.
3. På det tredje och översta trappsteget finns några beredskapsmyndigheter som också ska ha ansvar för att planera och inrikta arbetet i en specifik beredskapssektor. Dessa myndigheter benämns sektorsansvariga myndigheter.¹²

Det åligger alla statliga myndigheter att identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. Med samhällsviktig verksamhet menas den verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Statliga myndigheter ska även kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet, hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan för den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet. Myndigheterna ska vidare bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. Minst vartannat år ska en risk- och sårbarhetsanalys genomföras.

Beredskapsmyndigheternas ansvar går utöver det ansvar som åligger samtliga statliga myndigheter. De ska bland annat verka för att minska sårbarheten i samhället och bidra till att övriga berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare har en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer samt inför och vid höjd beredskap. Beredskapsmyndigheter ska till exempel genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser och förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter. Beredskapsmyndigheterna ska även planera, öva och utbilda personal samt ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation.

De sektorsansvariga myndigheterna ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. De ska också driva på arbetet

¹² SOU 2021:25, s. 275.

inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. Sektorsansvariga myndigheter ska även verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter – inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser – samt Försvarsmakten vidtar. Sektorsansvariga myndigheter ska vidare, enligt beredskapsförordningen, verka för att samverkan med näringslivet sker.

4.8 Vilka kriterier och principer gäller för att bli beredskapsmyndighet?

Utredningen om civilt försvar ställde upp följande kriterier för att en myndighet inom det civila försvaret ska tilldelas ett särskilt ansvar i beredskapsarbetet, det vill säga vara beredskapsansvarig myndighet:

- Myndigheten har ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner.
- Myndighetens verksamhet har särskild betydelse för krisberedskapen, vilket innebär att myndigheten särskilt behöver planera för och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.
- Myndighetens verksamhet har särskild betydelse för totalförsvaret vilket innebär att myndigheten behöver vidta de ytterligare förberedelser som krävs och som är nödvändiga för att verksamheten fortsatt ska kunna bedrivas under höjd beredskap.¹³

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen bedömde vidare att i första hand ansvarsprincipen och idén om en enkelhetsprincip var relevanta i arbetet med att återuppbygga en samordnad försörjningsberedskap. Utredningen menade att en förskjutning av ansvar mellan aktörer vid en allvarlig försörjningsrelaterad störning enligt ansvarsprincipen borde undvikas så långt som möjligt, eftersom det skulle riskera ineffektivitet i hanteringen. Dessutom ansåg utredningen, i linje med Katastrofkommissionen, att en enkelhetsprincip skulle vara en ledstjärna när ett system för försörjningsberedskap byggs upp. Det borde vara självklart vad respektive myn-

¹³ SOU 2021:25, s. 279 f.

dighet ska göra och hur myndighetens arbete ska passa in i den övergripande strukturen, vart informationen ska skickas, vem som fattar beslut om åtgärder och vem som ansvarar för genomförandet.

Utredningen ansåg vidare att de utgångspunkter och principer som finns etablerade i dag skulle kompletterades med en kompetensprincip. För att skapa en effektiv och ändamålsenlig ansvarsfördelning utgick utredningen från att en välfungerande försörjningsberedskap ska bygga på att kompetenser bör återfinnas där de mest naturligt hör hemma. Om en ny uppgift ska införas och om valet av vem som ska få den står mellan flera aktörer, bör det särskilt beaktas vilka kompetenser som redan finns hos respektive aktör.¹⁴

4.9 Beredskapssektorn industri, bygg och handel

4.9.1 Industrin – en viktig förutsättning för många samhällsfunktioner

Enligt MSB:s lista med viktiga samhällsfunktioner avser denna samhällsfunktion förmågan att upprätthålla industriell verksamhet som andra viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av. Den samhällsviktiga verksamheten kan exempelvis bestå i tillverkning av baskemikalier, drivmedel, lastbilar, byggmaterial och stål. Inom ramen för verksamheten kan industrin även ha tillgång till och distribuera råvaror och reservdelar samt säkerställa underhåll av olika maskiner och anordningar.

Industrin sysselsätter över 800 000 personer i Sverige. Av dem är över hälften, cirka 440 000, sysselsatta hos underleverantörer eller i företag som levererar industrinära tjänster.¹⁵ Industrirådet beräknar den indirekta sysselsättningen hos underleverantörer och tjänsteföretag som något större än den direkta sysselsättningen i utvinnande och tillverkande företag. År 2017 beräknade Industrins ekonomiska råd att varje person som sysselsätts direkt i svensk industri indirekt sysselsätter 1,2 personer i andra branscher.¹⁶ År 2021 beräknade Industriarbetsgivarna att det för varje direkt sysselsatt inom basindustrin indirekt skapas 1,9 jobb som syftar till att leverera insatsvaror

¹⁴ SOU 2023:50, s. 169.

¹⁵ Teknikföretagen (2022). *Hållbar smart produktion i Sverige*.

¹⁶ Industrins ekonomiska råd (2017). *Den svenska industrin, industriavtalet och framtida utmaningar*.

och insatstjänster till det företag som står för slutproduktionen.¹⁷ Vidare utgör enligt Teknikföretagen summan av det förädlingsvärde som hela industrin genererar, inklusive leverantörer, 20 procent av Sveriges BNP. Hela industrin, tillsammans med industrinära tjänster, utgör 56 procent av Sveriges export.

4.9.2 Bygg och anläggning – upprätthåller andra samhällsfunktioner

Den viktiga samhällsfunktionen bygg och anläggning definieras av MSB som förmågan att upprätthålla bygg- och anläggningsverksamhet som andra viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av. Exempel på samhällsviktig verksamhet är besiktningens verksamhet, anläggningsmaskiner samt bygg- och anläggningsverksamhet. Enligt Arbetsmiljöverket är ett byggnads- eller anläggningsarbete, något förenklat, alla arbeten som behövs för att uppföra, underhålla och riva en byggnad eller anläggning. Det arbete som ska utföras kan vara högst skiftande såsom att bygga en industrilokal eller utföra installationer i lokalen (till exempel el, VVS, ventilation); bygga vägar, broar, tunnlar eller vindkraftverk; anlägga eller göra om så kallad servis för VA, el, fjärrvärme, kyla, gas eller fibernät genom schaktning samt nedläggning eller hopkoppling av rör eller kablar. Några exempel på typiska arbetsmoment är schaktning, markarbeten, byggnadsarbete, dränering och reparationer.¹⁸

Verksamhet inom bygg och anläggning är länkad till verksamhet som till exempel elberedskap där Svenska kraftnät bland annat upphandlar bygg- och anläggningsentreprenader samt underhållsentreprenader. Bygg- och anläggningsåkerier inom Sveriges åkeriföretag består av cirka 9 000 fordon vilket understryker vikten av samordning med beredskapsmyndigheterna i sektorn Transporter. Bygg- och anläggningstransporter omfattar bland annat ballast- och schakttransporter, kranbilstjänster, maskintransporter samt betongtransporter. Även drifts- och underhållstransporter åt bland annat kommuner och Trafikverket räknas hit, varav cirka 1 500 företag sköter snöröjning och halkbekämpning.¹⁹

¹⁷ Industrierbetsgivarna (2021). Basindustrins betydelse för svenskt välstånd.

¹⁸ Se fler exempel <https://www.av.se/produktion-industri-och-logistik/bygg/fragor-och-svar-om-byggnads--och-anlaggningsarbete/> samt <https://www.av.se/produktion-industri-och-logistik/bygg/#1> (besökt 2024-02-13).

¹⁹ <https://www.akeri.se/sv/natverket-bygg-och-anlaggning> (besökt 2024-02-13).

4.9.3 Handeln – viktig för samhällets försörjning av varor och tjänster

Totalt finns det cirka 100 000 företag inom den svenska handeln (exklusive motorhandeln), varav nästan 60 procent är detaljhandelsföretag. Genom sin storlek bidrar handeln med en betydande del till BNP. Bortsett från den offentliga sektorn och tillverkningsindustrin utgör handeln den tredje största andelen av BNP (mätt i förädlingsvärde).

Enligt MSB avser denna viktiga samhällsfunktion förmågan att upprätthålla försörjning av varor och tjänster vilka är direkt nödvändiga för samhällsviktig verksamhet eller samhällets funktionalitet och som inte direkt ingår i en annan viktig samhällsfunktion. Apotekshandel och handel med sjukvårdsartiklar samt livsmedelsbutiker ingår exempelvis i sektorerna Hälsa, vård och omsorg respektive Livsmedelsförsörjning och dricksvatten och bör således inte räknas in under en sektor för industri, bygg och handel. Exempel på samhällsviktig verksamhet är parti- och grossistverksamhet, distribution, detaljhandel – utom livsmedelshandel, apotekshandel och handel med sjukvårdsartiklar – samt övrig försäljning. Handelns betydelse för Sveriges beredskap utmärks även av att aktörerna har upparbetade logistikkedjor och är vana att varuförsörja hela landet.²⁰ Enligt handelns egen utsago är de i dag snarare att betrakta som logistikaktörer än lagerhållare. Företagen inom handeln finns även på många platser i Sverige och är relativt jämnt fördelade över Sveriges regioner.²¹

Det är i detta sammanhang relevant att uppmärksamma att handeln befinner sig i en brytningstid, där digitaliseringen och e-handeln innebär en kraftig förändring av verksamheten vilket även kan påverka försörjningsberedskapen inom detta område.

4.10 Reparationsberedskap

Den så kallade byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) tillskapades år 1944 och organiserades mellan åren 1994 och 2007 av Försvarsmakten. Uppgiften innebar att i krig utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. Byggnads- och reparationsberedskapen omfattade främst byggbranschen och var

²⁰ Svensk handel (2023). *Säkerhetspolitiskt program för svensk handel*.

²¹ Svensk handel (2022). *Lönsamheten i handeln. 2022 års rapport*.

genom avtal eller andra överenskommelser med staten uppbyggd av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag. Organisationen var således civil och kunde närmast betraktas som en del av det ekonomiska försvaret. Företagen anslöt sig till BRB genom särskilda avtal och infördes i de register över krigsviktiga företag som Överstyrelsen för ekonomiskt försvar ansvarade för. Genom att registreras blev de K-företag varigenom framför allt personal och maskiner i viss utsträckning reserverades för företagen. Företagen förband sig i avtal att organisera och på order sätta upp särskilda arbetsorgan och/eller maskinenheter för att utföra de arbetsuppgifter som kunde åläggas företagen.

År 1978 hade BRB uppskattningsvis 2 000 anslutna företag, 3 600 arbetsorgan, 3 000 maskinenheter, 55 000 personer samt 1,5 miljarder kronor per månad i produktionskapacitet. Inom ett milo/civo kunde upp till 1 000 arbetsorgan med 10 000–15 000 personer disponeras. Enligt Försvarsmaktens ledningsutredning kunde organisationsformen närmast liknas vid ett byggklotssystem. Arbetsorganen och maskinenheterna sammanfördes med hänsyn till de aktuella arbetsnas art och omfattning till arbetsavdelningar av lämplig sammansättning och storlek. Företagen hölls på så sätt intakta för att inom BRB-organisationen i största möjliga utsträckning kunna verka på samma sätt som de gjorde i fredstid.²²

Service och reparationer ingick exempelvis även i det ansvar som ÖCB hade för Funktionen försörjning med industrivaror. Inom ramen för denna funktion omfattade ÖCB:s verksamhet bland annat kemiska produkter, papper, plast, gummi, stål, sjukvårdsmateriel, läkemedel, metaller, verkstadsprodukter samt service och reparationer inom dessa områden.²³

Det fanns också en motorreparationstjänst som kunde aktiveras vid krig eller höjd beredskap. Motorreparationstjänsten hade till uppgift att utföra monterings-, reparations- och underhållsarbeten på motorer, motordrivna fordon, arbetsmaskiner med mera som användes i totalförsvaret. I fred skulle Försvarsmakten i samarbete med

²² SOU 1978:77 *Högre regional ledning*, s. 311.

²³ ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 110 samt Stenérus Dover, A-S., och Ingemarsdotter, J. *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, s. 52 och 167.

berörda myndigheter organisera motorreparationstjänsten samt planlägga och förbereda dess verksamhet.²⁴

Försvarsberedningen har fört fram att det bör finnas en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. En sådan beredskapsorganisation skulle kunna omfatta anläggningsbranschen och vara uppbyggd av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag genom avtal eller andra överenskommelser med staten. Personal och materiel som krävs för verksamheten i beredskapsorganisationen ska enligt beredningen vara krigsplacerad (Ds 2017:66, s. 177).

Försvarsmakten och Försvarsberedningen har vidare angett att motsvarigheter till byggnads- och reparationsberedskapen samt motorreparationstjänsten ska etableras i modern form utifrån dagens förutsättningar och kunna stödja förband i hela Sverige (Ds 2019:8, s. 276 f).

MSB har på liknande sätt fört fram att förmågan och ansvaret inom bygg, reparation och röjningsarbete behöver återupprättas. MSB menar att planeringen bör genomföras tillsammans med företag för behov inom civilt försvar.²⁵

Beredskaps- och reparationsberedskapsarbetet inom de olika funktionerna är ofta länkade till varandra. Exempelvis kan reparation av fordon och maskiner inom bygg- och anläggningsbranschen vara nödvändig för att reparera anläggningar som Svenska kraftnät ansvarar för. Vissa myndigheter har inlett arbetet på området. Aktörerna inom elsektorn har till exempel ett ansvar för att utforma och underhålla sina anläggningar så att de är robusta, tillgängliga och tillförlitliga. För att stödja aktörerna inom transmissions- och regionnät har Svenska kraftnät skapat en separat reparationsberedskap som kan användas vid svåra påfrestningar som till exempel terrorattentat eller naturkatastrofer. Svenska kraftnät anordnar även en utbildning till sin insatsstyrka för tekniker som arbetar inom distributionsnätverksamhet.²⁶ Trafikverket har under senare år också arbetat med att utveckla reparationsberedskapen och pekat på att fortsatt utveckling krävs för att ytterligare stärka förmågan. Den uppbyggd av repara-

²⁴ Se bland annat förordning (2000:754) om motorreparationstjänsten (förordningen upphävdes år 2007); kungörelse (1973:206) om motorreparationstjänsten (kungörelsen upphävdes år 2000) samt FFS 1996:6 Försvarsmaktens föreskrifter om motorreparationstjänsten för totalförsvaret.

²⁵ MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvär i balans. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*. Publikation MSB 2095 – oktober 2022.

²⁶ <https://www.svk.se/sakerhet-och-beredskap/elberedskap/reparationsberedskap/> (besökt 2024-02-13).

tionsberedskapen som Trafikverket anger att de i dagsläget ansvarar för och utvecklar avser den egna verksamheten och omfattar det statliga väg- och järnvägsnätet.²⁷ Vidare är Fortifikationsverket expertmyndighet inom fortifikation (skydds- och anläggningsteknik) och har ett uppdrag att bidra med kompetens inom området för hela samhällets behov. Myndigheten har även lång erfarenhet och kompetens som rör reparationsinsatser och bör därmed ha en viktig roll i att bygga upp byggnads- och reparationsberedskapen.

4.11 Försvarsföretagen

Försvarsföretagen kan i stora delar sägas vara en integrerad del av det militära försvaret samtidigt som erfarenheten säger att det land som uppvisar en god industriell förmåga har större möjlighet att vinna krig.

Säkerhets- och försvarsföretagens branschorganisation (SOFF) har till utredningen uttryckt behovet av en beredskapssektor för försvarsindustrin. Det kan noteras att en sådan sektor eller funktion inte har funnits i tidigare beredskapsstruktur.

Erfarenheterna från kriget i Ukraina har enligt SOFF accentuerat behovet av en sektoriell hemvist för försvarsföretagen i beredskapsstrukturen. Dessa befinner sig i gränslandet mellan det civila och det militära försvaret, inte minst eftersom en betydande del av verksamheten har civil användning. SOFF menar vidare att det saknas tydliga uppgifter för försvarsmyndigheterna Försvarsmakten och FMV kopplat till begreppet försörjningstrygghet.

En konsekvens av detta är, enligt branschorganisationen, att staten inte tydligt reglerat försvarsföretagen i Sverige som samhällsviktig verksamhet under kris och krig. Därmed menar SOFF att företagens infrastruktur och personal inte är något som naturligt kommer att prioriteras. Det finns i dag inte någon statlig myndighet som har ansvar för att säkerställa att försvarsföretagen får de insatser som krävs eller att personalen finns på plats och kan utföra sina arbetsuppgifter. FMV har visserligen en avtalsbaserad relation till företagen samt en tillsynsroll relaterat till säkerhetsskyddslagen men det möter inte behoven hos företagen eller staten, enligt SOFF. Utan

²⁷ Trafikverket (2023). *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*. Rapport 2023:221.

ett utpekat ansvar saknas, enligt SOFF, offentligt incitament, strukturer och resurser för att säkerställa robustheten och säkerheten inom försvarsföretagen (se vidare avsnitt 3.2).

4.12 Granskning av utländska direktinvesteringar

Lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar trädde i kraft den 1 december 2023. Syftet med den nya lagen är att hindra att investeringar sker som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet (prop. 2022/23:116 s. 21).

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är utsedd till granskningsmyndighet för utländska direktinvesteringar i Sverige. Enligt 7 § förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar ska Kommerskollegium, Försvarsmakten, FMV, MSB och Säkerhetspolisen samverka med ISP i arbetet med att granska direktinvesteringar i svenska företag.

Investeringsgranskning innebär att staten i det berörda landet, innan eller efter det att en utländsk direktinvestering har gjorts, granskar om investeringen på något sätt riskerar att utgöra en fara för allmän ordning eller säkerhet. Investeringar som innebär att en investerare får ett betydande inflytande i skyddsvärd verksamhet ska anmälas till ISP som avgör om investeringen behöver granskas. Om så är fallet ska ISP fatta beslut om investeringen ska godkännas, förbjudas eller villkoras.

Den nya lagen kommer att omfatta investeringar i verksamheter som anses skyddsvärda för Sverige i sju olika sektorer:

1. samhällsviktig verksamhet
2. säkerhetskänslig verksamhet
3. kritiska råvaror, metaller eller mineral
4. känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter
5. krigsmateriel eller tekniskt stöd avseende krigsmateriel
6. produkter med dubbla användningsområden eller tekniskt bistånd
7. framväxande teknik eller annan strategiskt skyddsvärd teknik.

Ett antal svenska myndigheter ansvarar för genomförande av sanktioner i Sverige. ISP ansvarar för frågor som rör produkter med dubbla användningsområden, utrustning som kan användas för internt förtryck samt vapenembargon.

4.13 Relevanta uppdrag och utredningar

4.13.1 Försvarsberedningen

Den 12 december 2022 beslutade Försvarsdepartementet om nya anvisningar för Försvarsberedningens arbete.²⁸ Som ett resultat av de nya anvisningarna lämnade Försvarsberedningen den 26 april 2023 rapporten Kontrollstation 2023 till regeringen (Ds 2023:12). Rapporten innefattar en utvärdering av genomförandet av totalförsvarsbeslutet 2020 samt förslag om planeringsram till och med år 2030. Därutöver lämnas förslag om rapporteringen av försvarsutgifter till Nato. Den 19 juni 2023 lämnade Försvarsberedningen sin säkerhetspolitiska rapport Allvarstid till regeringen (Ds 2023:19). Rapporten innehåller en bedömning av den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. I detta ingår bland annat en bedömning av följderna av och prioriteringar kopplat till ett svenskt medlemskap i Nato. I rapporten Kraftsamling som överlämnades till regeringen den 19 december 2023 redovisar Försvarsberedningen förslag på mål och övergripande ambition för totalförsvaret samt principer och förslag rörande utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34). Utredningen noterar följande med särskild betydelse för detta delbetänkande:

Försvarsberedningen anser att det nationella ansvaret för upprätthållande av nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster behöver tydliggöras. I nuvarande beredskapsstruktur saknas beredskapsmyndigheter för utrikeshandel och försörjning med industrivaror, samhällsfunktioner som potentiellt är av avgörande betydelse för upprätthållandet av en fungerande ekonomi i händelse av krig. Försörjning med industrivaror avser försörjning till industrin av råvaror med mera som är av central betydelse för att kunna upprätthålla produktionen.

²⁸ Fö2022/00125 (delvis). *Anvisningar för Försvarsberedningens fortsatta arbete*. Fö1992:B.

För att stärka det ekonomiska försvaret föreslår Förvarsberedningen därför att utrikeshandel och försörjning med industrivaror organiseras som egna beredskapssektorer. Förvarsberedningen bedömer att flera myndigheter och näringslivet behöver involveras i detta arbete.²⁹

I slutrapporten som lämnas den 26 april 2024 kommer Förvarsberedningen att redovisa förslag på utformningen av det militära försvaret och förslag för den samlade ekonomin för det militära och det civila försvaret.

4.13.2 En modell för svensk försörjningsberedskap

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Ju 2021:10) överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen i augusti 2023.³⁰ Betänkandet innehåller ett flertal ändringsförslag av beredskapsförordningen med fokus på försörjningsberedskap. Exempelvis föreslås en definition av begreppet försörjningsberedskap och ett förfarande för behovs- och försörjningsanalyser som inkluderar kartläggning av försörjningsviktiga varor och tjänster inom beredskapsmyndigheternas ansvarsområde samt uppgifter om vilka näringsidkare som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom ansvarsområdet.

Dessutom föreslås att ett antal uppgifter tillförs MSB. Utredningen föreslår att MSB blir ansvarig för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen. I uppdraget ingår bland annat att sammanställa samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster, föreslå åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa tillgången till de varor och tjänster som identifieras samt hur dessa åtgärder bör prioriteras. Utgångspunkten är de analyser som beredskapsmyndigheterna och vissa sektorsansvariga myndigheter ska göra. Arbetet med att sammanställa den nationella försörjningsanalysen ska enligt förslaget ske i samråd med Förvarsmakten i fråga om Förvarsmaktens behov av civila resurser. Länsstyrelserna ska enligt utredningen ansvara för analyser av kommuners och regioners behov av försörjningsviktiga varor och tjänster. Utredningen föreslår att Trafikverkets försörjningsanalys även ska omfatta transporter. Samtliga beredskapsmyndigheter, med undan-

²⁹ Ds 2023:34, s. 164 f.

³⁰ SOU 2023:50.

tag för Säkerhetspolisen, ska även utses till så kallade totalförsvarsmyndigheter.

Därutöver föreslås att MSB ska upprätta och upprätthålla ett statligt beredskapslager av varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde. MSB ska bistå andra myndigheter med kunskap och information i frågor som rör beredskapslagring samt bedriva uppdragsverksamhet i form av beredskapslagring med tillhörande tjänster på uppdrag av andra statliga myndigheter.

Utredningen föreslår även att den nationella samordnande funktionen för försörjningsberedskapen ska tillhandahålla en kontaktpunkt dit företag kan vända sig för att få information eller vägledning i frågor som avser försörjningsberedskapen. Den 9 november 2023 beslutade regeringen att ge MSB och Tillväxtverket i uppdrag att gemensamt ta fram en modell för en sammanhållen funktion för information till företag som kan stödja produktionsomställning avseende försörjningsviktiga varor och tjänster inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I uppdraget ingår även att identifiera vilken information som företag kan behöva.³¹ Regeringsbeslutet, som kom under pågående remissbehandling, visar att arbetet med att säkerställa en god försörjningsberedskap behöver bedrivas i flera spår samtidigt och i skyndsamt takt. Utredningen föreslår vidare att lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen utökas till att även omfatta planeringen av försörjningsberedskapen.

Ett ytterligare förslag är att det ska framgå av Upphandlingsmyndighetens instruktion att myndighetens upphandlingsstöd ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet. Vidare föreslår utredningen att regeringen ger Kommerskollegium i uppdrag att undersöka tänkbara åtgärder som kan säkerställa handelsflöden även under störda förhållanden. För att möjliggöra en sammanhängande planering av försörjningsberedskapen föreslår utredningen slutligen att regeringen uppdrar åt MSB att i samråd med Försvarsmakten precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen inom ramen för gällande politiska inriktning för civilt försvar och försörjningsberedskap.

³¹ Fö2023/01775.

4.13.3 Övriga relevanta utredningar

Det pågår ett stort antal utredningar och myndighetsuppdrag som kan antas få påverkan på vårt uppdrag och näringslivets försörjningsberedskap generellt. Följande är endast ett axplock:

Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (Fö 2023:02) ska göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar samt huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. Det är ännu oklart i vilken utsträckningen som utredningen kommer att arbeta med frågan om hur kommuner och regioner omfattas av beredskapsförordningen och om förtydliganden vore lämpliga i detta syfte.

Utredningen om en ny livsmedelsberedskap (N 2022:02)³² överlämnande i januari 2024 sitt slutbetänkande (SOU 2024:8). Utredningens uppdrag har varit att föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan. Utredningen föreslår att målet för livsmedelsberedskapen ska vara att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Vidare föreslås att målet för livsmedelsberedskapen förs in i en ny lag, lagen om livsmedelsberedskap, vars bestämmelser syftar till att uppnå detta mål. Förslaget innehåller bestämmelser om kommuners ansvar för livsmedelsberedskap och bestämmelser om att beredskapslagring ska åläggas kommunerna. Det innefattar att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Kommuner föreslås också planera för lokal livsmedelsdistribution. Utredningen föreslår även att Livsmedelsverkets roll som sektorsansvarig myndighet förtydligas genom ett uttalat ansvar för att leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen. Till stöd för myndigheten föreslås ett nationellt livsmedelsberedskapsråd; Livsmedelsberedskapsrådet. Rådet ska bistå Livsmedelsverket med information i syfte att förebygga och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Utredningen uppmärksammar även dagligvaruhandelns betydelse för beredskapen och konstaterar att många av de cirka 3 000 kedjeanslutna livsmedelsbutikerna i landets kommuner är dessutom serviceställen för post,

³² Dir. 2022:33 och dir. 2023:125.

paket och apotek. Livsmedelsbutiker bör därför vidta beredskapsåtgärder. Utredningen föreslår att regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar. Utredningen föreslår att en nationell funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen ska inrättas inom Livsmedelsverket. Dessutom föreslås ett regelverk om beredskapslagring som ska omfatta varor inom jordbruksområdet som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel. Jordbruksverket föreslås få ansvaret att ombesörja beredskapslagringen.

Utredningen En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (Fö 2023:03) ska analysera och lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas.³³ Det är ännu osäkert i vilken utsträckningen utredningen kommer att arbeta med frågan om samhällsfunktionen personalförsörjning vid höjd beredskap bör tillföras som beredskapssektor och om vilka myndigheter i så fall ska ingå i denna.

³³ Dir. 2023:116.

5 Reglering av det civila beredskapsansvaret i Sverige

Statliga myndigheter under regeringen är skyldiga att genom sin verksamhet minska sårbarheter i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. För att strukturera arbetet organiseras beredskapsmyndigheter i olika sektorer med utgångspunkt i samhällsviktig verksamhet. Stora delar av den samhällsviktiga verksamhet som bär upp de viktiga samhällsfunktionerna bedrivs däremot av andra aktörer än staten. Kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer har avgörande betydelse för att det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen ska fungera. Näringslivet har den i särklass viktigaste betydelsen för försörjningsberedskapen.

I detta kapitel ger vi en övergripande beskrivning av vissa regelverk som är av betydelse för den civila delen av beredskapsansvaret i Sverige – med den avgränsning som är relevant för utredningens analys och förslag. Ytterligare bestämmelser om beredskapsansvar finns i vissa myndigheters instruktioner och i författningar som reglerar vissa marknader. För en mer utförlig genomgång av centrala bestämmelser som gäller för den civila delen av totalförsvaret under höjd beredskap och krig samt en beskrivning av vissa regler som berör försörjningen av varor och tjänster vid fredstida kriser, höjd beredskap och krig, hänvisas till slutbetänkandena av utredningen om civilt försvar och utredningen om näringslivets försörjningsberedskap.¹

¹ SOU 2021:25 och SOU 2023:50.

5.1 Beredskapsförordningen

Genom förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) ersattes de tidigare samverkansområdena enligt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) av beredskapssektorer. För varje beredskapssektor utsågs en sektorsansvarig myndighet med särskilda uppgifter att samordna planeringen inom beredskapssektorn samt att precisera ansvaret för beredskapsförberedelser i fredstid inom sektorn. Under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap ansvarar de sektorsansvariga myndigheterna för att samordna verksamheten inom respektive beredskapssektor. Beredskapsförordningen trädde i kraft den 1 oktober 2022.

Om samhället drabbas av stora påfrestningar behöver viktiga samhällsfunktioner fungera. Försvarsmakten, MSB, EU och Nato har gjort olika indelningar av viktiga samhällsfunktioner och genom att analysera dessa kom utredningen om civilt försvar fram till att en beredskapssektor ska uppfylla följande kriterier:

- En beredskapssektor ska vara avgränsad, specifik och omfatta viktiga samhällsfunktioner med starka beroendeförhållanden sinsemellan.
- En beredskapssektor ska vara viktig för totalförsvaret och för den fredstida krisberedskapen.
- En beredskapssektor ska omfatta samhällsviktig verksamhet där det finns ett starkt behov av samordning av planering och beredskapsåtgärder.

När indelningen av statliga förvaltningsmyndigheter i beredskapssektorer föreslogs utgick utredningen om civilt försvar från de samhällsviktiga verksamheter och funktioner som bedömdes vara mest centrala att upprätthålla under fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Som underlag användes till stor del de sju prioriterade områdena som MSB och Försvarsmakten pekat ut som särskilt viktiga inom det civila försvaret och inom vilka planeringen för civilt för-

svar genomförs.² Utredningen uteslöt dock inte att det kunde finnas behov av ytterligare sektorer och beredskapsansvariga myndigheter.³

Utöver utpekanden av beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och sektoransvariga myndigheter, innehåller förordningen de uppgifter som ankommer på statliga myndigheter inför och vid fredstida krissituationer samt höjd beredskap. Strukturen är uppbyggd så att vissa uppgifter rör alla statliga myndigheter (med beaktande av de undantag som framgår av 3 §), medan vissa uppgifter särskilt ska utföras av beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter.

Av särskild betydelse för vår utredning är att alla myndigheter, oavsett beredskaps- eller sektorsansvar, vid sin planering för totalförsvaret ska samverka med de näringsidkare som myndigheten bedömer vara berörda (10 § andra stycket). Därutöver ska beredskapsmyndigheterna särskilt verka för att bland andra näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap (20 § första stycket).

Sektorsansvariga myndigheter har ett utpekat ansvar att verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs (24 § andra stycket).

5.2 Förordningar med instruktion för SGU, Tillväxtverket och Boverket

Förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

Sveriges Geologiska undersökning (SGU) ansvarar för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering, dvs. berg, jord och vatten. Myndigheten förvaltar anläggningar och annan egendom som tidigare använts för statens civila beredskapslagring av olja, men har också uppgiften att avveckla och miljösäkra dessa anläggningar.

SGU ska tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. Myndigheten ska i detta syfte bedriva en behovsstyrd insamling av grundläggande geologisk information, och

² Energiförsörjning, livsmedel, transporter, hälso- och sjukvård samt omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation, skydd och säkerhet.

³ SOU 2021:25, s. 209 ff.

förvalta och utveckla insamlad information i syfte att göra den tillgänglig och lätt att använda.

I SGU:s uppdrag ingår att verka för goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser och för att främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn. I uppgiften ingår bland annat att marknadsföra Sverige som prospekteringsland och tillhandahålla vägledning och prospekteringsinformation till företag som planerar att prospektera i Sverige.

Myndigheten ska främja och stödja riktad grundforskning och tillämpad forskning inom det geovetenskapliga området. I den omfattning som bedöms lämplig utifrån mål och uppgifter i övrigt, ska SGU medverka i internationellt samarbete och internationella utvecklingsprojekt. Myndigheten ska sträva efter att arbetet i dessa sammanhang medfinansieras av övriga deltagande parter.

SGU har flera uppgifter inom miljöområdet. Förutom att tillhandahålla underlag inom sitt verksamhetsområde vid provningar om markanvändning enligt miljöbalken (1998:808) och plan- och bygglagen (2010:900) ska myndigheten verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. SGU ska dessutom bidra till att delmålen om efterbehandling av förorenade områden inom miljökvalitetsmålet Giftfri miljö nås, genom att inventera samt genomföra ansvarsutredningar, nödvändiga undersökningar, åtgärder och efterföljande miljökontroll på områden där staten har ett eget ansvar för avhjälpande och där ingen annan myndighet kan svara för avhjälpande samt på begäran av en kommun eller en länsstyrelse kunna vara huvudman för saneringsprojekt där efterbehandling bekostas helt eller delvis med statsbidrag eller statsstöd.

Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

I instruktionens portalparagraf anges att Tillväxtverkets (TVV) huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken. Kopplat till huvuduppgifterna har TVV ett flertal nedbrutna, konkreta uppgifter.

Utöver dessa uppgifter ska TVV utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, hållbar tillväxt och utveckling i företag, stärkt konkurrenskraft samt förenkling för företag, genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå, och ansvara för samordning, förvaltning och utveckling av genomförandet av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning i Sverige inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken.

TVV har ett stort antal uppgifter som inte direkt framgår av myndighetens instruktion. Ett sådant exempel som är av relevans för denna utredning är en nyttillkommen uppgift i regleringsbrevet för budgetår 2024 avseende myndigheten.⁴ Där framgår att ”Tillväxtverket ska bidra till kunskap om och föreslå åtgärder för industrins omvandling, utveckling och resiliens som stärker Sveriges konkurrenskraft och produktivitet, såväl på EU-nivå som på nationell nivå”.

Förordning (2022:208) med instruktion för Boverket

Boverket är en förvaltningsmyndighet med ansvar för frågor som rör byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende samt bostadsfinansiering. Myndigheten administrerar statligt stöd, bidrag och register inom sitt verksamhetsområde och med anknytning till verksamhetsområdet har Boverket ett samlat ansvar för funktionshinderfrågor där myndigheten ska vara samlande, stödjande och pådrivande.

Boverket ska främja kunskap hos olika aktörer så som kommuner, regioner och statliga myndigheter, verka för hållbar utveckling och bidra till att miljömål nås. Myndighetens ansvar inkluderar att följa och analysera utvecklingen inom sitt område, bistå regeringen med analyser samt se till att regelverk och rutiner är kostnadseffektiva och enkla att följa.

Myndigheten har även specifika uppgifter inom områden som miljö, arkitektur, klimatanpassning och internationellt arbete. Boverket ska samordna och utvärdera statligt stöd, rapportera om miljöarbete och beakta konsekvenserna av sina beslut för olika grupper i samhället.

⁴ Regeringsbesluten KN2023/04613, KN2023/04632 (delvis) och KN2023/02455.

Boverket har ett generellt ansvar för att främja en hållbar och ansvarfull utveckling inom sitt ansvarsområde och ska vara en central aktör för att uppnå olika mål och regler inom byggsektorn och den bebyggda miljön.

5.3 Näringslivets deltagande i totalförvarsplaneringen

Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen och förordning (1982:1005) med samma namn, innehåller bestämmelser som bl.a. gäller för det privata näringslivets deltagande i totalförvarsplaneringen. På begäran av de totalförvarsmyndigheter som listas i förordningen är ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare skyldiga att lämna upplysningar av visst slag. Lagen innehåller också bestämmelser om planering, övning och annat biträde som kan behövas vid totalförvarsmyndigheternas planeringsarbete.

5.4 Reglering av beredskapsansvariga myndigheters uppgifter m.m.

Utöver de uppgifter som framgår av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, ankommer det ett antal andra uppgifter på beredskapsmyndigheter. I detta avsnitt ger vi en övergripande beskrivning av dessa regelverk.

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

Förordningen innehåller bland annat föreskrifter till ledning för tolkningen och tillämpningen för svensk del av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter och föreskrifter om viss tillämpning av skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt.

För beredskapsmyndigheters del finns en konkret uppgift att se till att personalen inom verksamhetsområdet får en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och under neutralitet. MSB ska erbjuda beredskapsmyndigheterna grundlägg-

ande utbildning i folkrättens regler i krig och under neutralitet samt samordna utbildningen inom totalförsvarets civila del (20 §).

Lag (1992:1403) och förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

I lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap finns bestämmelser om totalförsvaret och beslut om beredskapshöjningar. Av intresse för vår utredning anges att vid höjd beredskap ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter (7 § andra stycket).

Till nämnda lag finns förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Av förordningen framgår att beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter inför och vid höjd beredskap ska lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen.

6 Konsekvenser av utredningens förslag

6.1 Kort om förslagen

Vi lämnar i detta betänkande förslag på en ny beredskapssektor för industri, bygg och handel, utöver de tio som i dag omfattas av beredskapsförordningen. Syftet med att tillskapa ytterligare en sektor är att det finns behov av att komplettera nuvarande beredskapssystem med en sektor som är central för produktion samt försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster. Vidare föreslår vi att Tillväxtverket utses till beredskapsmyndighet och till sektorsansvarig myndighet för den nya sektorn, som vi benämner Industri, bygg och handel. Vi föreslår även att SGU och Boverket utses till beredskapsmyndigheter inom sektorn. Nedan gör vi en analys av vad det skulle innebära för respektive myndighet samt övriga myndigheter och aktörer.

Som beskrivits i kapitel 3 har vi övervägt om sektorn bör tillföras ytterligare myndigheter. Konsekvenserna av att eventuellt utse ytterligare myndigheter inom sektorn kan beräknas först då frågan har beretts vidare inom Regeringskansliet och/eller senare utretts inom ramen för vår utredning.

6.2 Vilka aktörer berörs av förslagen

Vårt förslag riktar sig direkt till de statliga myndigheterna Tillväxtverket, SGU och Boverket. Förslaget kommer även att beröra företag som bedriver samhällsviktig verksamhet inom industrin, bygg- och anläggningsbranschen samt parti- och detaljhandeln, utom dagligvaruhandeln. Vi har även bedömt att nära samverkan kommer att behövas med ett antal myndigheter, organisationer och övriga aktörer. Detta kommer, i det fall regeringen går vidare med åtgärder på om-

rådet, att indirekt medföra konsekvenser även för dessa aktörer. Indirekt berör förslagen även andra statliga myndigheter samt företag, organisationer och övriga aktörer.

6.3 Noll-alternativet – kostnaden för att inte agera – och konsekvenser för samhället

På en övergripande nivå syftar förslaget, som nämns ovan, till att det tillförs en ny sektor för industri, bygg och handel samt att Tillväxtverket, SGU och Boverket ges ansvar som beredskapsmyndigheter. Om förslaget genomförs i sin helhet kommer det att innebära att planeringsarbetet och samordningen för sektorn kan inledas. Förslaget om en ny sektor väntas även tillföra en plattform för samarbete och samverkan kring dessa frågor med övriga beredskapsmyndigheter, företag och övriga aktörer. Förslaget väntas även medföra att Tillväxtverket, SGU och Boverket kommer att kunna bidra med expertkunskap och stöd till regeringen kring beredskapsfrågor inom samhällsfunktionerna industri, bygg och anläggning samt handel. Syftet är att stärka Sveriges försörjningsberedskap vilket kommer hela samhället till godo. Detta eftersom säkrandet av samhällsviktig infrastruktur, byggnader och övriga anläggningar samt behovet av att säkerställa tillräcklig försörjning med samhällsviktiga förnödenheter är en viktig del i samhällets samlade beredskap.

Det statliga beredskapssystemet saknar i dag utpekat ansvar för de viktiga samhällsfunktionerna industri, bygg och anläggning samt handel. Det innebär att det saknas planering för en systematisk och samlad hantering av försörjningskedjorna inom dessa områden. Förutom att avbrotten kan bli allvarigare kan även bristande planering orsaka ineffektiv och fördyrande hantering. Att innan krisen eller kriget har uppkommit upprätta en krisorganisation och rutiner för krishantering kan göra så att insatserna, i samband med en uppkommen kris, läggs på att hantera krisen på bästa sätt och att mindre tid behöverläggas på att diskutera formerna för krishanteringen. En konkret krisorganisation samt rutiner för krisberedskap och krishantering kan också bidra till att hantering av uppkomna kriser sker strategiskt, systematiskt och minskar personberoendet. I samband med en sådan plan kan också en inventering göras för att synliggöra och åtgärda eventuella sårbarheter i händelse av kris innan den uppstår.

Beredskapsarbetet brådskar och vi bedömer att om denna elfte sektor inte inrättas kan det få konsekvenser för svensk ekonomi och säkerhet. Vi ser redan i fredstid exempel på risk för allvarliga samhällskonsekvenser på grund av plötsliga avbrott i försörjningen. Det tydligaste exemplet i närtid är den så kallade Cementakrisen då det fanns en akut risk för avbrott i cementförsörjningen med potentiellt allvarliga samhällskonsekvenser som följd. Det är sannolikt att en sådan kris hade kunnat uppstå i ett tidigare skede och att det då i bästa fall hade funnits en strategi för hur den skulle hanteras. Det som nu vidtogs är närmast att betrakta som ad hoc-åtgärder med stor risk för skada på flera samhällssektorer. Ett liknande avbrott i fredstid skulle sannolikt kunna orsaka stora skador på svensk ekonomi och samhället i stort men ett avbrott under en kris eller krig kan bli direkt förödande.

6.4 Konsekvenser för de berörda myndigheterna

Vi föreslår tre nya beredskapsmyndigheter – Tillväxtverket, SGU och Boverket – vilket innebär att det för dessa myndigheter tillkommer uppgifter enligt bland annat beredskapsförordningen. Vi föreslår även att Tillväxtverket åläggs ansvar som sektorsansvarig myndighet enligt beredskapsförordningen. Det rör sig om omfattande uppdrag, som bland annat kräver nya kompetenser, säkerhetsarbete inklusive översyn av befintliga lokaler, ökad planering, samordning, kommunikation och koordinering.

6.4.1 Konsekvenser för samtliga myndigheter i förslagen

Om Tillväxtverket, SGU och Boverket pekas ut som beredskapsmyndigheter medför det att de behöver vidta en rad åtgärder och öka sin kompetens inom ett antal områden. Det förväntas ta tid och resurser i anspråk hos de berörda myndigheterna. Erfarenhet från andra beredskapsmyndigheter visar bland annat på följande behov, kompetenser och förmågor:

- Det krävs ofta en viss kulturell förflyttning för att klara uppdraget som beredskapsmyndighet, till exempel intern förståelse och acceptans för att verksamheten inte längre kan vara lika öppen.

- En beredskapsmyndighet måste ligga långt fram i arbetet med omvärldsbevakningen, kunna förutse kommande kriser och deras konsekvenser. Det finns krav på att beredskapsmyndigheterna ska ha förmåga att agera snabbt på omvärldsförändringar.
- Uppdraget kräver också att myndigheterna gör en konkret genomgång av verksamhetens behov och förutsättningar som beredskapsmyndighet. Det är vanligt att myndigheter inrättar en central beredskapsfunktion för att kunna styra och samordna beredskapsarbetet.
- Beredskapsansvaret kräver särskilda rutiner och processer för säkerhetsarbetet; inklusive skalskydd, säkerhetsklassning och informationssäkerhet. Ett ökat säkerhetsfokus kräver ofta en kulturell förflyttning bland medarbetarna, till exempel kring hantering av data och arkivering.
- Uppdraget kräver även att myndigheterna identifierar samhällsviktig verksamhet inom sina respektive områden. Med det avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.
- Uppdraget som beredskapsmyndighet innebär även högre krav på planering för höjd beredskap. Eventuellt kan uppdraget kräva inrättande av en tjänsteman i beredskap (TIB) och ledningscentral. Det är MSB som vid behov lämnar förslag till Regeringskansliet på förändringar av vilka myndigheter som ska ha en sådan tjänsteman. Inrättande av TIB och ledningscentral kan kräva omfattande arbete, bland annat behöver avtal och bemanning av personal ses över. Myndigheterna kommer i så fall även att behöva se över vilka medarbetare som ska ha insyn i denna verksamhet, representera myndighetens hela verksamhet och ha möjlighet att fatta beslut på kort tid. Det kan även finnas behov av säkerhetsprövning och krigsplacering av viss personal.
- Myndigheterna behöver även ta fram scenarioanalyser för att skapa förståelse för vilka situationer som kan uppstå samt ansvara för utbildning och övning.¹

¹ Governo (2024) och Governo (2023).

Vi vill även lyfta fram följande behov, kompetenser och förmågor som bland annat kommer att vara viktiga för berörda myndigheter:

- Myndigheterna behöver öka kompetensen kring innovation och en vana av att tillämpa nya innovativa arbetssätt. Forskning, innovation och digitalisering utgör viktiga beståndsdelar för att bygga upp en modern försörjningsberedskap. Vid försörjningsrelaterade störningar kan det exempelvis behövas innovativa lösningar för alternativ produktion.²
- Myndigheterna behöver utveckla kunskapen och hålla denna uppdaterad avseende branscherna och aktörerna. Det betyder att kontinuerligt uppdatera kontaktnäten allteftersom nya samhällsviktiga verksamheter, produkter och tjänster identifieras.
- Myndigheterna behöver utveckla analyskompetens kring olika försörjningskedjor av varor- och tjänstegrupper samt beroenden dem emellan. För att identifiera sårbarheter i försörjningskedjorna behöver myndigheterna även öka kunskapen kring utrikeshandel, internationella regelverk och handelsavtal samt hur inkösperspektivet kan integreras i beredskapsarbetet. Myndigheterna behöver även inleda tät samverkan med relevanta myndigheter, organisationer, företag och övriga aktörer med kunskap om bland annat försörjningskedjor, inköp och utrikeshandel.

6.4.2 Tillväxtverket

Förslaget berör inte hela Tillväxtverkets verksamhet men väl stora delar av den. Governo har i sin rapport om Tillväxtverket bedömt att Tillväxtverket kan ta sig an uppgiften men att det kräver en mental och kulturell omställning från att till stor del ha ett främjandeuppdrag till att samtidigt ha ett beredskapsuppdrag.³ Främjandeuppdraget innebär fortsatt transparens och öppenhet medan beredskapsuppdraget präglas av höga krav på säkerhet och sekretess, både avseende myndighetens verksamhet och i förhållande till berörda företag.

Den övervägande delen av den information som myndigheterna kommer att behöva ta del av från näringsidkare för sitt analysarbete

² Totalförsvarets forskningsinstitut (2022) *Flexibel beredskap – en inledande analys av ett koncept för att ställa om industriproduktionen i Sverige under kriser och krig* (FOI--5351--SE).

³ Governo (2023).

utgör sannolikt information som kan anses utgöra företagshemligheter enligt 2 § lagen (2018:558) om företagshemligheter. Utöver företagshemligheter och övriga regler rörande sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), kan den verksamhet som företagen bedriver vara säkerhetskänslig och omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen.⁴ Det finns därmed ett stort behov av att myndigheterna kan skydda företagens och övriga säkerhetskänsliga uppgifter på ett säkert sätt.

Sammantaget är det en förändringsresa som kommer att kräva tid och resurser och en tydlig styrning från regeringen. Det innebär också att ledningen inom Tillväxtverket måste arbeta för att beredskapsverksamheten integreras i den ordinarie verksamheten och inte ligger i ett parallellt spår, vid sidan om den ordinarie verksamheten.

När det gäller kompetens avseende **industri och handel** behöver de byggas upp inom ramen för myndighetens grunduppdrag. Tillväxtverket har i dag flera uppdrag som medför att myndigheten kommer att bygga upp kompetens avseende industrifrågor. Vi bedömer dock att mycket av arbetet återstår på detta område. Planering och samordning av försörjningsberedskapen kommer att kräva rekrytering av ny kompetens och omorganisering. Användning av befintliga resurser kommer bland annat att kräva ökade utbildningsinsatser och annan kompetenshöjning.

När det gäller beredskapskompetens inom parti- och detaljhandeln, inklusive distribution och övrig försäljning, bedömer vi att sådan kompetens till viss del kommer att kunna byggas upp genom komplettering av befintlig kompetens.

Vi har tidigare fört fram (avsnitt 2.3) att Tillväxtverket, även som beredskapsmyndighet, behöver ha vissa sektorsvisa kompetenser. Det gäller exempelvis utrikeshandel och handelspolitik samt globala och regionala försörjningskedjor och inköpsperspektiv. Även andra sektorsvisa kompetenser bör vara viktiga för en beredskapsmyndighet på området.

När det gäller den kompetens som krävs för Tillväxtverkets föreslagna uppdrag som **sektorsansvarig myndighet** har Governo kon-

⁴ Säkerhetsskyddslagstiftningen består av Säkerhetsskyddslagen (2018:585), Säkerhetsskyddsförordningen (2021:955), Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS2022:1), Försvarsmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten (FFS2021:1) och PTS föreskrifter och allmänna råd (PTSFS2022:18) om säkerhetsskydd som kompletterar Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS2022:1) om säkerhetsskydd och Försvarsmaktens föreskrifter (FFS2021:1) om signalskyddstjänsten.

staterat att det är ett omfattande uppdrag att vara sektorsansvarig myndighet. Det kräver samordning, kommunikation, koordinering och planering. Vi har i avsnitt 2.3 pekat på att Tillväxtverket redan i dag har ett brett uppdrag som inkluderar samverkan med ett stort antal myndigheter och näringslivsaktörer. Enligt Governo är samverkan en kärnkompetens inom myndigheten. Tillväxtverket har många etablerade nätverk och dialoger med olika aktörer och en förmåga att etablera ny samverkan vid behov. Här finns både samverkan utifrån bransch och sektor och utifrån geografi där de regionala nätverken är viktiga.

Myndigheten har dessutom stor vana att driva projekt och har mycket god projektledarkompetens. Medarbetarna är också vana att arbeta med målstyrning och uppföljning samt en förmåga att snabbt gå från identifierat behov till att sätta i gång aktiviteter och projekt.

Tillväxtverket har även en dokumenterad förmåga att snabbt ta till sig nya uppdrag där man ställer om utifrån nya eller förändrade förutsättningar. Ett tydligt exempel är uppdraget att hantera ett av de största krisstöden under pandemin, korttidsarbete, som Tillväxtverket fick år 2020. Myndigheten byggde på mycket kort tid upp en helt ny organisation för att hantera stödet. Men även på andra områden upplevs myndigheten arbeta flexibelt och kunna vara snabba från idé till test och genomförande.

Tillväxtverket bedriver även viss omvärldsbevakning samt arbetar med statistik och data inom myndighetens verksamhetsområden.

Governo bedömer att myndigheten har kompetens kring informationssäkerhet och informationsförsörjning. Detta eftersom Tillväxtverket hanterar stora datamängder och har arbetat mycket med datadriven utveckling.

Myndigheten har tillgång till upphandlingskompetens och generell juridisk kompetens. Kompetensen inom beredskapsrelaterade frågor hos både jurister och andra personalkategorier behöver dock stärkas. Myndighetens rättsavdelning har nyligen omorganiserats till att både omfatta rättsliga frågor och granskning av stödmedel i form av utbetalning samtidigt som Tillväxtverket nu successivt avvecklar de delar som är kopplade till korttidsstödet. Sammanfattningsvis kommer det således att finnas färre resurser inom myndighetens rättsavdelning.

I övrigt kommer beredskapskompetenserna i hög grad att behöva byggas upp och etableras.

6.4.3 SGU

Som framgår i avsnitt 2.4 bedömer vi att SGU är väl lämpad att axla rollen som beredskapsmyndighet. Det finns ett visst historiskt minne eftersom många medarbetare har arbetat länge inom myndigheten. SGU delar redan information med befintliga beredskapsmyndigheter och deltar med informationsgivning i MSB-sammanhang. På grund av omvärldsutvecklingen och inhemsk torka har SGU även fått ökat fokus på beredskapsfrågor. Vi bedömer inte att någon del av verksamheten hos SGU skulle vara oförenlig med att vara beredskapsmyndighet.

Som beredskapsmyndighet kan SGU sägas få ökad status i relation till andra aktörer och kan samtidigt delta i MSB:s nätverk fullt ut. Det gör att samverkan med andra beredskapsmyndigheter underlättas. Vi bedömer att SGU skulle täcka en lucka i beredskapssystemet, det finns alltså inte någon risk för dubbling eller överlapp med andra myndigheter. Vi konstaterar även att det skulle underlätta beredningen inom Regeringskansliet om SGU tar plats i beredskapsorganisationen, inte minst för att ansvarigt statsråd har en bättre möjlighet till insyn och därmed kan ta fullt ansvar.

Vissa anpassningar är nödvändiga för att SGU ska fungera som beredskapsmyndighet. Först av allt behöver myndigheten bygga upp beredskapskompetens och tillskapa en beredskapsfunktion för att kunna leda och genomföra verksamheten under störda förhållanden, anpassa skalskyddet, förbättra it-säkerheten och hanteringen av sekretessbelagd information. SGU behöver även klargöra vad som är samhällsviktig verksamhet i myndigheten och vilka uppgifter som är klassificerade som säkerhetsskyddade. Som en följd av detta kan även viss personal behöva placeras i säkerhetsklass. Kunskapen om att vara beredskapsmyndighet behöver öka medan personalen har god kunskap kring sakområdena och sektorspecifik kunskap. Det är dock inte bara den generella beredskapskompetensen som behöver stärkas. För att till fullo kunna säkra en samhällsviktig materialförsörjning har SGU framfört till utredningen att det även finns ett starkt behov av att rekrytera ny personal avseende flera centrala, relevanta geologiska områden. Exempelvis gäller detta olika energiråvaror, metaller och andra centrala områden.

Det kommer sammantaget att krävas resurser och tid, samtidigt som det kan finnas undanträngningseffekter av annan verksamhet.

Det krävs dock en fördjupad gapanalys av vilka kompetenser som finns inom myndigheten och vilka som saknas för att beräkna behovet av resurstillskott. SGU:s ledning bedömer att de 3,5 miljoner kronor som schablonmässigt har tillförts beredskapsmyndigheterna för uppdraget är otillräckliga. Det gäller särskilt om regeringen bedömer att SGU ska ha en tjänsteman i beredskap (TIB).

Myndigheten ser ekonomin som den huvudsakliga utmaningen med att utses till beredskapsmyndighet. SGU anser att det krävs en tydlig signal om att uppdraget är en prioritering från regeringen, bland annat bör det framgå av instruktionen. Beredskapsuppgiften bör även bli föremål för prioritering i kommande budgetprocess om inte annan viktig verksamhet ska drabbas.⁵

6.4.4 Boverket

Boverket är en förvaltningsmyndighet som tilldelats tillsynsuppgifter och har föreskriftsrätt. Myndigheten har också uppgifter av främjande och samordnande art.

När det gäller myndighetens kompetens om det specifika området bygg och anläggning har Boverket, utöver sitt grunduppdrag, haft ett uppdrag att kartlägga och analysera tillgången till och efterfrågan på de byggmaterial som bedöms vara kritiska för materialförsörjningen i byggsektorn. Boverket har, med anledning av det så kallade Cementafallet, även arbetat med en fördjupad kartläggning och analys av efterfrågan på cement i olika sektorer, tillgången till kalksten, klinker och cement samt förutsättningarna för import. Myndigheten har även viss samverkan med företagen som bidrar till materialtillverkning, företagen som driver byggmaterialhandeln och övrig handel på området samt de företag som använder materialet. Att viss samverkan med företagen inom bygg- och anläggningssektorn redan har inletts ökar förutsättningarna för att beredskapsarbetet snabbt kan upprättas och genomföras på området. Givet Boverkets arbete med vägledning för godstransporter i den fysiska planeringen utgår vi ifrån att myndigheten även har viss kunskap om frågor avseende bygg- och anläggningstransporter.

⁵ Governo AB (2024).

Samtidigt saknar Boverket aktuell, praktisk erfarenhet av att vara beredskapsmyndighet. Det handlar exempelvis om omvärldsbevakning, bland annat avseende globala försörjningskedjor och hinder i den globala handeln inom de områden som är relevanta för bygg- och anläggningssektorn. Det handlar även om utvecklingsinsatser och förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning. Det innebär även planering, övning och utbildning av personal och att Boverket har de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation.

Myndigheten kommer även att behöva se över skalskyddet, it-säkerheten och hanteringen av sekretessbelagd information. Boverket behöver även klargöra vad som är samhällsviktig verksamhet i myndigheten och vilka uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade. Som en följd av detta kan viss personal även behöva placeras i säkerhetsklass.

Kunskapen om att vara beredskapsmyndighet behöver öka samtidigt som personalen erhåller god kunskap kring sakområdena och sektorspecifik kunskap.

Uppdraget innebär sammanfattningsvis att myndigheten behöver inleda ett omfattande arbete i denna del. Vilka specifika beredskapsåtgärder och beredskapskompetenser som i övrigt krävs framgår i avsnitt 6.4.1.

6.4.5 Konsekvenser för övriga myndigheter och aktörer

Vi har angett att föreslagna beredskapsmyndigheter, utöver att de behöver samverka med berörda företag, kommer att behöva stöd från ett flertal myndigheter, organisationer och övriga aktörer.

Fortifikationsverket ger expertstöd till både civilt och militärt försvar samt inom reparationsberedskap. Eftersom myndigheten inte är anslagsfinansierad, utan till stor del beroende av finansiering via hyresintäkter från Försvarsmakten, kan det finnas behov av att se över om finansiering bör knytas till Fortifikationsverkets föreslagna stöd till Boverkets och Tillväxtverkets arbete med byggnads- och reparationsberedskap. MSB har även pekat på behovet av en ny modell för långsiktig och stabil finansiering för att främja helhetssyn på fortifikation inom civilt försvar. MSB menar att regeringen bör tillämpa anslagsfinansiering via Fortifikationsverket som tydligt riktas till arbete med

civilt försvar för att undvika målkonflikter mellan militära och civila behov.⁶ Det kan även finnas behov av att se över om finansiering bör knytas till stöd från Kommerskollegium, Upphandlingsmyndigheten och övriga inköpsorganisationer i föreslagna beredskapsmyndigheters arbete med att bygga upp en beredskapsorganisation som har kunskap om bland annat motståndskraftiga försörjningskedjor, en fungerande utrikeshandel och inköbsperspektiv.

6.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

En stor del av företagens verksamhet pågår på lokal nivå. Detta gäller även för företagen inom samhällsfunktionerna industri, bygg- och anläggning samt parti- och detaljhandeln. Företagen i bygg- och anläggningsbranschen har dessutom kontinuerlig samverkan med kommunerna och regionerna i samband med deras inköp av bygg- och anläggningstjänster, inklusive reparationsarbeten.

För att fastställa svensk försörjningsförmåga är det således viktigt att ansvariga beredskapsmyndigheter, förutom nära kontakter med företagen och övriga myndigheter, har en nära samverkan med de kommuner och regioner där företagen verkar. I beredskapsförordningen framgår att beredskapsmyndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med bland annat kommunerna och regionerna. Beredskapsmyndigheterna ska även verka för att de kommuner och regioner som är berörda utvecklar sin förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

Utredningen om civilt försvar lämnade i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) förslag till en ny lag om kommuners och regioners beredskap i fredstid och under höjd beredskap. SKR samt flera kommuner och regioner har kritiserat förslaget. Bland annat för att utredningen om civilt försvar inte utfört sådan utredning som krävs vid ändringar i lagstiftningen som styr kommuners och regioners beredskap. Regeringen har därför tillsatt en särskild utredare som ska göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (dir. 2023:51).

⁶ MSB (2022).

Om vårt förslag genomförs och en elfte beredskapssektor tillskapas innebär det att ett antal beredskapsmyndigheter tillkommer som ska samråda med kommunerna och regionerna. Vi bedömer dock att kostnaderna för de uppgifter som tillkommer för kommunerna och regionerna är begränsade i förhållande till de uppgifter som redan ska utföras enligt beredskapsförordningen. Till dess att kommunernas och regionernas ansvar och uppgifter enligt LEH närmare utretts är det dock svårt att bedöma vilka de närmare konsekvenserna kommer att bli.

6.6 Konsekvenser för företagen inom industri, bygg- och anläggningsbranschen samt handeln

Vi har valt att använda ordet *näringslivets* försörjningsberedskap genomgående i utredningen. Det har framförts till utredningen att försörjningsberedskapen ytterst är ett ansvar för staten, inte för näringslivet eftersom företagen i första hand svarar gentemot ägarna och lyder under aktiebolagslagen (2005:551). Förutom att det finns lagstiftning som ger staten vissa befogenheter gentemot företagen ser vi inte något motsatsförhållande mellan dessa två intressen och uppgifter. För att säkra verksamhetens kontinuitet och därmed tillgodose ägarnas intressen behöver företagen planera för risker som kan drabba verksamheten vid frestida kriser, höjd beredskap och krig. Ägarna ställer krav på att verksamheten kan fortgå under alla förhållanden.

Såväl Försvarsberedningen som företag och näringslivsorganisationer samt andra aktörer har pekat på ett tomrum i beredskapssystemet och efterlyst att bland annat industrins bidrag till försörjningsberedskapen måste tas om hand. De har även efterlyst att varor och tjänster från företag, kritiska för samhällsviktig verksamhet, identifieras och kvantifieras.

Vårt förslag väntas öka försörjningsberedskapen inom industrin, bygg- och anläggningssektorn samt parti- och detaljhandeln, utom dagligvaruhandeln samt apotekshandel och handel med sjukvårdsartiklar. Förslaget beräknas även medföra att de berörda företagen inom sektorn får en part inom den statliga förvaltningen att vända sig till – en plattform för samverkan.

Det kommer även att innebära ett ökat behov av uppgiftslämning från företagen. Det är dock ett problem som gäller för samtliga beredskapssektorer och nu kommer alltså även företag inom sektorn industri, bygg och handel att beröras av kraven på uppgiftslämning. Arbetet skulle kunna underlättas genom att branschorganisationer får en roll men dessa uppger att det redan i dag är svårt att få ta del av information från företagen av konkurrensskäl.

Frågan om it-säkerhet har framförts genomgående under utredningen. Vi ser att det är en mycket viktig fråga som kräver ett tydligt svar. Att hanteringen av uppgifter från företagen blir helt säker avgör hur förtroendefull samverkan inom sektorn kan bli.

Stora företag uppger att de redan i dag har en fungerande kontinuitetshantering. Små företag har däremot svårare att överblicka omvärldsläget och hantera risker för avbrott. Dessutom har små företag sämre möjligheter att påverka situationen genom byte av leverantörer, produktionsomställning med mera. Det är därför rimligt att anta att små företag skulle kunna få den största nyttan av en gemensam beredskapsplanering och att ta del av den kompetens, information och de råd som beredskapsmyndigheterna kan ge. Små företag är samtidigt känsliga för ökade kostnader för uppgiftslämning.

6.7 Kostnader för statens budget

Vi har utgått ifrån hur utredningen om civilt försvar har utfört beräkningar och hämtat exempel på den genomsnittliga driftkostnaden per årsarbetskraft i statliga myndigheter från Ekonomistyrningsverket (ESV).⁷ Driftkostnaden per årsarbetskraft beräknas till 1,7 miljoner kronor. I nyckeltalet ingår utöver kostnader för personal även kostnader för lokaler samt övriga driftskostnader. Detta nyckeltal har använts vid beräkningarna av de förändringar av myndigheternas anslag som blir följden av vårt förslag.

Vi föreslår att tre myndigheter ska utses till beredskapsmyndigheter. I linje med hur utredningen om civilt försvar beräknat anslagen bedömer vi att Tillväxtverket, SGU och Boverket behöver förstärkas med tre årsarbetskrafter vardera. Anslagen till respektive myndighet bedöms därmed behöva förstärkas med 5,1 miljoner kro-

⁷ SOU 2021:25, s. 504 ff. Vi har efter dialog med ESV uppdaterat driftkostnaden från 1,4 till 1,7 miljoner enligt utfallet för år 2022.

nor per år. Det innebär att den sammanlagda anslagsökningen till de tre myndigheterna behöver uppgå till 15,3 miljoner kronor per år. Hur behoven på sikt utvecklas kommer att variera mellan myndigheterna.

Vi bedömer vidare, i enlighet med de beräkningar som utförts av utredningen om civilt försvar, att de uppgifter som Tillväxtverkets sektorsansvar ska omfatta kräver fem årsarbetskrafter (totalt 8,5 miljoner kronor) samt verksamhetsmedel på 0,5 miljoner kronor. Detta motsvarar ett ytterligare ökat anslag för Tillväxtverket med 9 miljoner kronor per år. Utöver dessa öknings bedöms Tillväxtverket ha behov av ytterligare medel för att en närmare dialog med företag runt om i landet ska kunna föras genom den regionala verksamheten. Tillväxtverket har kontor på 8 orter (inklusive huvudkontoret i Stockholm). Med en förstärkning av en årsarbetskraft per kontor skulle det motsvara ett totalt anslag i denna del om 13,6 miljoner kronor.

Sammanlagt beräknas således Tillväxtverkets tillkommande anslagsbehov till 27,7 miljoner kronor för verksamhet på central och regional nivå. Anslagsbehoven för SGU och Boverket beräknas totalt uppgå till 5,1 miljoner vardera.

De berörda myndigheterna har eller kommer att ha olika ansvar och uppdrag, därmed olika förutsättningar och behov av bland annat säkerhetsskydd. Skillnaden gäller även rekryteringsbehov av kompetenser för utförandet av de uppgifter som följer av uppdragen. Det är därför inte möjligt att i nuläget göra mer specifika kostnadsberäkningar. Sådana beräkningar kommer i stället att behöva utföras av respektive myndighet inom ramen för de budgetäskanden som görs i de ordinarie budgetprocesserna.

Våra förslag innebär att ett antal statliga myndigheter kommer att behöva personella förstärkningar för att kunna utföra sina nya uppgifter. Vår bedömning är dock att det inte kommer att ha några signifikanta konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Vi bedömer inte heller att våra förslag kommer att påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

1 a §

Sveriges geologiska undersökning är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om att Sveriges geologiska undersökning är beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen. Vilka tillkommande uppgifter som rollen som beredskapsmyndighet innebär framgår bland annat av beredskapsförordningen. Där framgår även myndighetens sektorstillhörighet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 2.4.

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

7.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

1 §

Tillväxtverkets huvuduppgifter är att *bidra till att stärka svensk konkurrenskraft, skapa förutsättningar för tillväxt, fler jobb och växande företag, att i alla delar av landet främja hållbar regional tillväxt samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken.*

Tillväxtverket ska

1. utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, hållbar tillväxt och utveckling i företag, stärkt konkurrenskraft samt förenkling för företag,

2. *stödja och skapa goda förutsättningar för industrins och handelns hållbara utveckling i hela Sverige,*

3. genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå, och

4. ansvara för samordning, förvaltning och utveckling av genomförandet av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning i Sverige inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken.

Tillväxtverket ska verka för att regeringens mål för näringspolitiken respektive den regionala tillväxtpolitiken uppnås.

Paragrafen beskriver Tillväxtverkets huvuduppgifter.

Första stycket tillförs ett förtydligande av myndighetens uppdrag avseende näringspolitiken inklusive industripolitiken som redan gäller i dag, men som inte kommer till uttryck i tillräckligt stor omfattning.

Andra stycket tillförs en ny *punkt 2*. Utredningen har konstaterat att det saknas en myndighet med ansvar för frågor som rör funktionerna industri och handel. Det är ett viktigt ansvar ur flera perspektiv och en kompetens som måste finnas i svensk förvaltning. Mot bakgrund av Tillväxtverkets nuvarande verksamhet och uppdrag tillförs myndigheten ansvaret att stödja och skapa goda förutsättningar för industrins och handelns hållbara utveckling i Sverige.

Övriga ändringar i paragrafen är av redaktionell karaktär. Utredningens överväganden finns i avsnitt 2.3.

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1 a §

Tillväxtverket är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Tillväxtverket ansvarar för planering och samordning av reparationsberedskapen inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska samverka med näringslivet och med andra relevanta myndigheter i frågor som har betydelse för reparationsberedskapen.

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en upplysning om att Tillväxtverket är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt beredskapsförordningen. Vilka tillkommande uppgifter som rollen som beredskaps- och sektorsansvarig myndighet innebär framgår bland annat av beredskapsförordningen. Där framgår även myndighetens sektorstillhörighet.

Enligt förslagets *andra stycke* utses Tillväxtverket till ansvarig myndighet för planeringen och samordningen av reparationsberedskapen inom sitt verksamhetsområde, industri och handel. Denna verksamhet är en del i helheten att skapa en robust beredskap. Samverkan med näringslivet och med andra relevanta myndigheter, exempelvis sektors- och beredskapsmyndigheter, i frågor som har betydelse för reparationsberedskapen är nödvändig, och därför anges även detta i den nya paragrafens andra stycke.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 2.3 och 2.6.

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

7.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket

1 a §

Boverket är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Boverket ansvarar för planering och samordning av reparationsberedskapen inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska samverka med näringslivet och med andra relevanta myndigheter i frågor som har betydelse för reparationsberedskapen.

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en upplysning om att Boverket är beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen. Vilka tillkommande uppgifter som rollen som beredskapsmyndighet innebär framgår bland annat av beredskapsförordningen. Där framgår även myndighetens sektorstillhörighet.

Enligt förslaget *andra stycke* utses Boverket till ansvarig myndighet för planeringen och samordningen av reparationsberedskapen inom sitt verksamhetsområde, bygg- och anläggning. Denna verksamhet är en del i helheten att skapa en robust beredskap. Samverkan med näringslivet och med andra relevanta myndigheter, exempelvis sektors- och beredskapsmyndigheter, i frågor som har betydelse för reparationsberedskapen är nödvändig, och därför anges även detta i den nya paragrafens andra stycke.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 2.5.

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

7.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Bilaga 1

Förteckning över beredskapsmyndigheter

Affärsverket svenska kraftnät
Arbetsförmedlingen
Bolagsverket
Boverket
Domstolsverket
E-hälsomyndigheten
Energimarknadsinspektionen
Finansinspektionen
Folkhälsomyndigheten
Försäkringskassan
Kriminalvården
Kustbevakningen
Lantmäteriet
Livsmedelsverket
Luftfartsverket
Läkemedelsverket
Länsstyrelserna
Migrationsverket
Myndigheten för digital förvaltning

Myndigheten för psykologiskt försvar
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Naturvårdsverket
Pensionsmyndigheten
Polismyndigheten
Post- och telestyrelsen
Riksgäldskontoret
Sjöfartsverket
Skatteverket
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Statens servicecenter
Statens skolverk
Statens veterinärmedicinska anstalt
Strålsäkerhetsmyndigheten
Sveriges geologiska undersökning
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Säkerhetspolisen
Tillväxtverket
Trafikverket
Transportstyrelsen
Tullverket
Utbetalningsmyndigheten
Åklagarmyndigheten

Bilaga 1 till beredskapsförordningen med förteckning över beredskapsmyndigheter utökas med Boverket, Sveriges geologiska undersökning och Tillväxtverket. Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Bilaga 2

Förteckning över beredskapssektorernas indelning

Beredskapssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorn
Ekonomisk säkerhet	Försäkringskassan	Arbetsförmedlingen
		Pensionsmyndigheten
		Riksgäldskontoret
		Skatteverket
		Statens servicecenter
Elektroniska kommunikationer och post	Post- och telestyrelsen	Utbetalningsmyndigheten
		Affärsverket svenska kraftnät
		Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
		Trafikverket
Energiförsörjning	Statens energimyndighet	Affärsverket svenska kraftnät
		Energimarknadsinspektionen
		Strålsäkerhetsmyndigheten
Finansiella tjänster	Finansinspektionen	Riksgäldskontoret
Försörjning av grunddata	Skatteverket	Bolagsverket
		Lantmäteriet
		Myndigheten för digital förvaltning
Hälsa, vård och omsorg	Socialstyrelsen	E-hälsomyndigheten
		Folkhälsomyndigheten
		Läkemedelsverket
Industri, bygg och handel	Tillväxtverket	Boverket
		Sveriges geologiska undersökning
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	Livsmedelsverket	Länsstyrelserna
		Naturvårdsverket
		Statens jordbruksverk
		Statens veterinärmedicinska anstalt
		Sveriges geologiska undersökning
Ordning och säkerhet	Polismyndigheten	Domstolsverket
		Kriminalvården
		Kustbevakningen
		Säkerhetspolisen
		Tullverket
		Åklagarmyndigheten

Beredskapssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorn
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Kustbevakningen Länsstyrelserna Polismyndigheten Sjöfartsverket Strålsäkerhetsmyndigheten Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Transporter	Trafikverket	Luftfartsverket Sjöfartsverket Transportstyrelsen

Bilaga 2 till beredskapsförordningen med förteckning över beredskapssektorernas indelning utökas med beredskapssektorn Industri, bygg och handel.

Boverket anges som beredskapsmyndighet i den nya sektorn Industri, bygg och handel.

Sveriges geologiska undersökning anges som beredskapsmyndighet i sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt den nya sektorn Industri, bygg och handel.

Tillväxtverket anges som sektorsansvarig myndighet i den nya sektorn Industri, bygg och handel.

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

Kommittédirektiv 2022:72

Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs.

Syftet är att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning och därigenom säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig.

Utredaren ska bl.a.

- analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter,
- föreslå utökat samhällsuppdrag avseende industriforskning, provning och certifiering,
- utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 december 2022 i den del som avser uppdraget om miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

Återuppbyggnad av det civila försvaret har påbörjats

Som en följd av försvarsbesluten 1999–2001 och 2004 upphörde i allt väsentligt planeringen för höjd beredskap och då ytterst krig. I stället lades fokus framför allt på att utveckla en beredskap för fredstida kriser. Den organisationsstruktur och de åtgärder som fanns i det tidigare totalförsvaret med bl.a. samordning av den nationella försörjningsberedskapen, beredskapslagring och administrativa förberedelser för att säkerställa varuförsörjningen, har i stora delar avvecklats. Många författningar finns emellertid kvar och gäller fortfarande.

Till följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget har en återuppbyggnad av det civila försvaret påbörjats. Riksdagen har beslutat att målet för det civila försvaret bl.a. innefattar att ha förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21: FöU4, rskr. 2020/21:135). Regeringen anförde i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 att den svenska försörjningsberedskapen bör utvecklas och att näringslivet i ökad utsträckning bör involveras i arbetet med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. I händelse av krigsfara eller krig kommer det civila försvarets verksamhet bl.a. omfatta att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inklusive nödvändig försörjning, värna civilbefolkningen samt ge stöd till det militära försvaret. I stor utsträckning äger och ansvarar privata aktörer för många viktiga samhällsfunktioner, som bl.a. handlar om produktion och transporter av nödvändiga varor och tjänster. Näringslivet är därmed av central betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen. Regeringen anförde i samma proposition att involveringen av det privata näringslivet i planeringsarbetet bör öka. Offentliga aktörer bör, i nära dialog med privata aktörer, bedöma behovet av förberedelser för att säkerställa en rimlig beredskap. Det kan avse bl.a. prioritering och fördelning av resurser samt andra nödvändiga åtgärder såsom att framställa eller lagra produkter och materiel inom t.ex. hälso- och sjukvården och i livsmedelskedjan. Vidare bedömde regeringen att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Frågor om ansvar och metoder för att uppnå försörjningstrygghet såsom lagerhållning i statlig eller privat regi och tillverkningsberedskap är angelägna och komplicerade frågor som behöver analyseras och utredas närmare under kommande år (prop. 2020/21:30 s. 130–131).

Näringslivets skyldigheter och åtaganden anges i flera olika författningar. Exempelvis har näringslivet en skyldighet att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer delta i totalförsvarsplaneringen enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Vid höjd beredskap regleras näringslivets deltagande bl.a. genom att lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap anger att företag samt enskilda organisationer som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska vidta åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten. Staten ges genom förfogandelagen (1978:262) möjlighet att förfoga över privat egendom, nyttjanderätter och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Vidare kan staten begära att näringslivet upplåter lagringsutrymme för varor enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.

Utredningen om civilt försvar lämnade sitt slutbetänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) den 1 mars 2021. På grundval av utredningens förslag har regeringen beslutat om en ny beredskapsstruktur för statliga myndigheter med beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter, som regleras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Vidare har geografiskt avgränsade civilområden med civilområdesansvariga länsstyrelser införts genom förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Därutöver har regeringen bl.a. beslutat vissa ändringar i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt att utreda principer för finansiering av samhällets försörjningsberedskap respektive för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet (Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen, Ju 2021:10). Sektorsspecifika analyser och förslag om exempelvis vilka varor som Sverige bör ha en försörjningsberedskap för samt vilka prioriteringar som bör göras inom en viss samhällssektor faller dock inte inom ramen för utredarens uppdrag. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Regeringen har beslutat att tillsätta ett tvärsektoriellt näringslivsråd för totalförsvar och krisberedskap, som ska vara en del av

Regeringskansliet (Ju2022/01776). Det tvärsektoriella näringslivsrådet för totalförsvar och krisberedskap ska vara ett forum på strategisk nivå för ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning i frågor som är av gemensam vikt för näringslivet, arbetstagarorganisationer och staten om totalförsvar och krisberedskap. Rådets syfte är att öka kunskapen hos deltagarna i rådet om tvärsektoriella frågor avseende de olika perspektiv och förutsättningar som gäller för näringslivet, arbetstagarorganisationerna och staten.

Även inom EU-samarbetet pågår ett arbete för att trygga tillgången på kritiska råvaror och insatsvaror samt att kartlägga s.k. strategiska beroenden av vikt för varuförsörjningen. En ny industristrategi för EU (COM(2020)] 102 final av den 3 oktober 2020), siktar mot målet att EU fortsatt ska vara en framträdande industriregion. Strategin pekar på flera initiativ som ska möjliggöra detta. Det handlar bl.a. om grön omställning, satsningar på forskning och innovation, kompetensförsörjning och en målsättning att stärka EU:s industriella och strategiska oberoende. Inriktningen att stärka det industriella och strategiska oberoendet handlar om att säkerställa tillgången till viktiga material och tekniker, livsmedel och infrastruktur genom att utveckla den inre marknaden på dessa områden. Industristrategin pekar ut flera medel för att uppnå detta mål. Det handlar t.ex. om granskning av utländska direktinvesteringar, att bygga upp en strategisk digital infrastruktur, att utveckla den europeiska försvarsindustrin, diversifiera råvaruförsörjningen och att ta fram en strategi för försörjningen av läkemedel. Åtgärderna ska bl.a. ge försörjningstrygghet för el och råvaror.

Uppdraget att kartlägga och föreslå åtgärder som ökar försörjningen av samhällsviktiga varor och tjänster från industrin

Försörjningskedjor kan se mycket olika ut och påverkas i olika utsträckning beroende på krissituation, vilket gör det svårt att på förhand skapa en enhetlig strategi eller modell för all försörjningsberedskap. Utgångspunkten är att de globala handelsflödena ska upprätthållas i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden. Produktionen av samhällsviktiga varor och tjänster måste dock kunna upprätthållas även vid avbrott eller stora störningar i de internationella handelsflödena. Ambitionsnivån för denna produktion kommer då som regel vara lägre än i ett fredstida normalläge.

Med samhällsviktig verksamhet avses enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Av intresse i detta sammanhang är varor och tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Detta gäller t.ex. järn-, stål-, kalk- och fordonsindustrin samt högteknologiska produkter såsom halvledare, men även andra varor och tjänster. Industrin är beroende av energiförsörjning.

Regeringen har som en del i arbetet med att genomföra det klimatpolitiska ramverket i propositionen Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer (prop. 2021/22:150) föreslagit att det införs ett förbud mot att utvinna kol, olja och naturgas i Sverige. Förslaget har godtagits av riksdagen och lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2022 (bet. 2021/22: NU23, rskr. 2021/22:329). Det bör utredas vilka de inhemska tillgångarna på kol, olja och naturgas är, och vilka förutsättningar som skulle krävas för att nyttja dessa vid fredstida kris eller höjd beredskap, inklusive finansiering.

Nato har identifierat sju civila förmågor (Baseline requirements for national resilience) som ska bidra till säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och upprätthålla alliansens kollektiva försvarsförmåga. Dessa förmågor är särskilt prioriterade områden för att stärka den civila motståndskraften och utgör en central utgångspunkt i det svenska nationella arbetet med att utveckla krisberedskapen och det civila försvaret. Detta är ett viktigt ingångsvärde i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet. Förmågorna överensstämmer också i stort med ett antal prioriterade områden som är särskilt utpekade för utvecklingen av det svenska civila försvaret.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs och

föreslå åtgärder för att öka försörjningstryggheten vad gäller dessa varor och tjänster,

- kartlägga och översiktligt analysera hur ett relevant urval av andra länder, t.ex. Finland och Schweiz, har organiserat försörjningsberedskapen avseende dessa varor och tjänster,
- utreda vilka de inhemska tillgångarna på kol, olja och naturgas är, och vilka förutsättningar som skulle krävas för att nyttja dessa vid framtida kris eller höjd beredskap, inklusive finansiering,
- analysera hur Natos arbete med att utveckla resiliensen genom de av Nato identifierade sju civila förmågorna, s.k. National baseline requirements for national resilience, påverkar försörjningsberedskapen avseende ovannämnda varor och tjänster, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter

Flera myndigheter är utpekade som beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det finns tio beredskapssektorer där det i varje beredskapssektor finns en sektorsansvarig myndighet som ansvarar för att leda samordningen av sektorns arbete.

Beredskapsmyndigheterna ska 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 framtida krissituationer och höjd beredskap. Vissa myndigheter har, genom sin instruktion, ett utökat ansvar utöver den egna verksamheten.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) ansvarar enligt förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning för berg, jord och grundvatten och har ett främjande ansvar för gruv- och mineralnäringen. I händelse av torka eller översvämningar kan effekter visa sig på såväl grundvattnets kvalitet som kvantitet. Tillgång till grundvatten i tillräcklig mängd och av god kvalitet är av vikt för exempelvis dricksvattenproduktion, areella näringar och industri.

Tillväxtverket har enligt förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket i uppdrag att bl.a. främja hållbar näringslivs-

utveckling och regional tillväxt samt att genomföra strukturfondsprogram. Vissa insatser är riktade direkt till företag eller blivande företagare. Andra insatser syftar till att utveckla förutsättningar och villkor som påverkar företagandet.

SGU och Tillväxtverket saknar i sina respektive instruktionsenliga uppdrag särskilt utpekade beredskapsansvar inom sina områden. Det behöver analyseras om sådant ansvar bör införas. I samband med det bör också övervägas om myndigheterna, med hänsyn till de eventuellt tillkommande uppgifterna, bör utses som beredskapsmyndigheter enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap och, om så är fallet, om det finns skäl att göra några justeringar av beredskapssektorerna enligt samma förordning.

Utredaren ska därför

- analysera om, och i så fall hur, det ansvar Tillväxtverket och SGU har i dag behöver förändras för att möta näringslivets och det övriga samhällets behov av stöd för att säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster i kris eller höjd beredskap,
- överväga om Tillväxtverket och/eller SGU bör utses till beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap,
- om så är fallet, överväga om det finns skäl att göra ändringar i beredskapssektorerna enligt förordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå utökat samhällsuppdrag avseende industriforskning, provning och certifiering

Covid-19-pandemin har visat att det kan finnas behov av att planera för omställning av produktion och certifiering av nya produkter i syfte att säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor i krissituationer. I betänkandet En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19) föreslår Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap bl.a. att det statligt ägda bolaget RISE Research Institutes of Sweden AB ska få i uppdrag att stödja industrins omställning i kris och krig samt att bolaget ska upprätthålla sådan förmåga som krävs för att certifiera sjukvårdsprodukter. Det kan dock vara svårt att på förhand identifiera vilken produktion som behöver ställas om

och på vilket sätt, beroende på typ av krissituation. RISE Research Institutes of Sweden AB bedriver i sin ordinarie verksamhet industriforskning, provning och certifiering. Det behöver analyseras hur tillgång till dessa kompetenser kan säkerställas vid kris eller höjd beredskap, i syfte att stärka förutsättningarna för näringslivet att ställa om sin produktion till samhällsviktiga varor.

Utredaren ska därför

- analysera huruvida ett ytterligare samhällsuppdrag för RISE Research Institutes of Sweden AB med målsättning att säkerställa att bolagets verksamhet inom industriforskning, provning och certifiering kan upprätthållas under kris eller höjd beredskap, är en kostnadseffektiv och ändamålsenlig åtgärd för att förstärka Sveriges försörjningsberedskap,
- om utredaren bedömer att ett sådant samhällsuppdrag är en ändamålsenlig och kostnadseffektiv åtgärd, föreslå hur ett sådant uppdrag ska utformas, inklusive bedöma kostnaderna för ett sådant samhällsuppdrag och föreslå finansiering i form av utgiftsminskningar på statens budget.

Uppdraget att utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet

Inom EU-rätten finns bestämmelser om miljöbedömningar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet). Direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av ett projekts miljöpåverkan innan tillstånd ges. MKB-direktivet innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs (artikel 2.4). Den 15 oktober 2021 genomfördes ändringar i miljöbalken som möjliggjorde för regeringen dels att i enskilda fall få meddela ett särskilt beslut som innebär att en kalkstenverksamhet får undantas från kraven om miljöbedömningar i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§ miljöbalken, dels att få till stånd en regeringsprövning av en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalk-

sten och drift av sammanhängande anläggningar och anordningar, om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Bestämmelserna upphörde att gälla den 1 januari 2022.

Regeringen behöver ges en permanent möjlighet att kunna besluta om undantag från MKB-direktivet samt om tillfälliga tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet i vissa fall.

En avgränsning av tillämpningsområdet är alltså att det som huvudregel ska gälla tillståndsprövningar avseende samhällsviktig verksamhet. En annan avgränsning bör vara att ett tillfälligt tillstånd behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

En förutsättning för att undantag från kraven i MKB-direktivet ska kunna göras är också att det är tidskritiskt att tillgodose sådana väsentliga allmänna intressen och att det således saknas förutsättningar att genomföra en ordinarie tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Den verksamhet som omfattas ska vara av nationell betydelse. Med detta avses en produktionsverksamhet där det kan medföra allvarliga samhällskonsekvenser om den vara som produceras inte tillgängliggörs, med betydande följder för t.ex. bostadsbyggande, underhåll, byggnation av infrastruktur samt för arbetsmarknad och samhällsekonomi i Sverige. Syftet är att upprätthålla verksamhet som är av vikt för landets sociala och ekonomiska stabilitet.

Utredaren ska därför

- utreda hur regeringen kan ges möjlighet att besluta om undantag från MKB-direktivet och om tillfälligt tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet när sådan verksamhet är tidskritisk, för att tillgodose väsentliga allmänna intressen när behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Effekter för konkurrensen på berörda marknader ska belysas liksom förslagets förenlighet med EU:s regler om statsstöd. De samhälls-ekonomiska effekterna av olika alternativ ska analyseras och beaktas

i de förslag som lämnas. Om förslagen påverkar kostnader och intäkter för bl.a. verksamhetsutövare, små och medelstora företag, branscher, staten, kommuner, regioner, myndigheter, konsumenter och andra berörda aktörer ska dessa konsekvenser beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Konsekvenser, inklusive eventuella synergier och målkonflikter, för svenska företags konkurrenskraft, klimat- och miljö samt jämställdhet ska beskrivas och analyseras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från relevanta statliga myndigheter, kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner, branschorganisationer och företag inom näringslivet samt övriga relevanta aktörer.

Utredaren ska beakta relevant arbete som har genomförts eller som pågår inom Regeringskansliet och inom kommittéväsendet, särskilt Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Ju 2021:10).

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 december 2022 i den del som avser uppdraget om miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:139

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (N 2022:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 8 december 2022

Förlängd tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 7 juni 2022 kommittédirektiv om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (dir. 2022:72).

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget, i den del som avser att utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet, redovisas senast den 30 december 2022.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 30 april 2023. Utredningstiden i övrigt ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 31 oktober 2024.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentlig-
anställda mot våld, hot och trakas-
serier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete
– för effektivare hantering av kom-
mande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida
generationer. Nationell strategi för att
stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034.
Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet
vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt
fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhets-
förlagd utbildning – långsiktiga åtgär-
der för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och
vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord –
en ändamålsenlig regeringsprövning
på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbuds-
lagstiftning – ett utökat skydd
för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-
samverkan, en gemensam tipsfunk-
tion, lärdomar från Belgien och
gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för
arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad
vuxenutbildning och en ny yrkesskola
för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. KN.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Försvarsdepartementet

Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]