En modell för svensk försörjningsberedskap

Betänkande av Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen

Stockholm 2023

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2023:50

SOU och Ds finns på 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.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0697-4 (tryck)
ISBN 978-91-525-0698-1 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Carl-Oskar Bohlin

Regeringen beslutade den 2 september 2021 att tillsätta en utredning som ska analysera och föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt utreda principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap. Till särskild utredare förordnades den 2 september Birgitta Böhlin.

Som sakkunniga förordnades den 2 november 2021 kanslirådet Emil Antonsson (Finansdepartementet), ämnesrådet Anna Ax (Klimat- och näringslivsdepartementet), kanslirådet Roland Bjuremalm (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), kanslirådet Cecilia Dahlberg (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), ämnesrådet Ingmarie Druve (Försvarsdepartementet), kanslirådet Andreas Hermansson (Finansdepartementet), ämnesrådet Helena Santesson Kurti (Socialdepartementet), kanslirådet Lina Törner (Justitiedepartementet) och ämnesrådet Katarina Yuen (Klimat- och näringslivsdepartementet). Lina Törner var förordnad som sakkunnig t.o.m. den 31 augusti 2022. Kanslirådet Pontus Abado Nilsson (Justitiedepartementet) var förordnad som sakkunnig under perioden den 11 mars – 31 december 2022. Som sakkunniga förordnades kanslirådet Anette Häggström Ahrnens (Försvarsdepartementet) den 1 september 2022 och den rättssakkunniga Therese Quant den 1 januari 2023 (Försvarsdepartementet).

Som experter i utredningen förordnades den 2 november 2021 länsrådet Anneli Bergholm Söder (Länsstyrelsen Gotland), tf. enhetschefen Anders Eriksson (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), avdelningschefen Andréas Kinnander (Försvarets materielverk), upphandlingsstrategen Karin Peedu (Sveriges Kommuner och Regioner) och generalmajoren Jonas Wikman (Försvarsmakten). Den 1 december 2021 förordnades den seniora rådgivaren Johan Sjöberg (Svenskt Näringsliv) som expert.

Utredningen har bistått av ett sekretariat. Som sekreterare i utredningen anställdes revisionsdirektören Sascha Sohlman den 20 september 2021, departementssekreteraren Goran Bogdanovic den 27 september 2021 och tf. rådmannen Sara Persson den 17 februari 2022. Sedan den 14 mars 2022 har Goran Bogdanovic varit huvudsekreterare i utredningen.

Den 2 mars 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen, vilket innebar att utredningstiden förlängdes till den 31 augusti 2023.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen, överlämnar härmed betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50).

Stockholm i augusti 2023

Birgitta Böhlin

/Goran Bogdanovic
Sascha Sohlman
Sara Persson

Innehåll

Sammanfattning **23**

1 Författningsförslag **37**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen 37

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 40

1.3 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti 41

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen 42

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 44

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 45

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket 50

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten ... 51

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ... 52

2 Utredningens uppdrag, genomförande, utgångspunkter och avgränsningar ... 61

2.1 Utredningsuppdraget ... 61

2.2 Utredningens genomförande ... 62

2.3 Utgångspunkter och avgränsningar ... 63
2.3.1 Några utgångspunkter enligt direktiven ... 64
2.3.2 Arbetet med försörjningsberedskapen är i sin linda ... 64
2.3.3 Näringslivets roll i försörjningen med varor och tjänster ... 65
2.3.4 Myndigheternas ansvarsområden och sektorsvis expertis ... 65
2.3.5 Försörjningsberedskapens dimensionering och kostnader ... 66
2.3.6 Strukturen för krisberedskap och civilt försvar ... 67
2.3.7 Ansökan om svenskt Nato-medlemskap ... 67
2.3.8 Försörjningsberedskapen är avgränsad till civila resurser ... 67

3 Krisberedskap, totalförsvar och försörjningsberedskap ... 69

3.1 Allmänt om krisberedskap ... 69
3.1.1 Krisberedskap bygger på ordinarie verksamhet ... 69
3.1.2 Principer för krishantering ... 70
3.1.3 Det geografiska områdesansvaret ... 71

3.2 Allmänt om totalförsvar ... 72
3.2.1 Totalförsvar består av militärt försvar och civilt försvar ... 72
3.2.2 Det övergripande målet för totalförsvaret 2021–2025 ... 73
3.2.3 Samhällsviktig och totalförsvarsviktig verksamhet ... 75

3.3 Försörjningsberedskap 76

4 Försörjningsrelaterade utmaningar i kris och krig 79

4.1 Försörjningsrelaterade störningar 79
4.1.1 Störningar som påverkar tillgång till arbetskraft 79
4.1.2 Störningar som leder till brist på insatsvaror och reservdelar 80
4.1.3 Störningar som leder till brist på energi 81
4.1.4 Störningar i distribution 81
4.1.5 Störningar i internationella leveranskedjor (inklusive avspärrning och blockader av handelsflottor) 82
4.1.6 Störningar till följd av handelspolitiska åtgärder som införs av andra länder 82
4.1.7 Efterfrågerelaterade störningar 82
4.1.8 Störningar i säkerhetspolitiska kriser och i krig 83

4.2 Identifierade försörjningsrelaterade brister och utmaningar på strukturell nivå 84
4.2.1 Försörjningsförmågan återuppbyggs från en låg nivå 84
4.2.2 Brist på tydliga mål och krav försvårar planeringsarbetet 87
4.2.3 Brist på analys av behov, prioritering och handlings-alternativ försvårar ett enhetligt och effektivt arbete 88
4.2.4 Bristande samordning och splittrad ansvarsstruktur riskerar att leda till ineffektivitet 90
4.2.5 Begränsade förutsättningar för nationell krisledning 91

4.3 Våra slutsatser 93

5 Regelverk som är centrala för försörjningen av varor och tjänster 95

5.1 Fullmaktslagarna ... 95
5.1.1 Ransoneringslagen ... 95
5.1.2 Prisregleringslagen ... 99
5.1.3 Förfogandelagen och förberedelse för förfogande ... 100
5.1.4 Lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring ... 104

5.2 Annan författning av relevans för försörjningsberedskapen ... 105
5.2.1 Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen ... 105
5.2.2 Förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti ... 105
5.2.3 Lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap ... 106
5.2.4 Förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster ... 106

5.3 Offentlig upphandling ... 107
5.3.1 EU-direktiven, tröskelvärde och principer ... 107
5.3.2 Den svenska upphandlingslagstiftningen utgörs av fyra centrala lagar ... 108
5.3.3 Närmare om lagen om offentlig upphandling ... 109

6 Internationell utblick och försörjningsrelaterade EU-initiativ ... 117

6.1 Försörjningsberedskapen i andra länder ... 117
6.1.1 Finland ... 117
6.1.2 Estland ... 133
6.1.3 Schweiz ... 136

6.2 Bilaterala samarbeten 141
6.2.1 Krishandelsavtal med Norge och Finland 142
6.2.2 Avsiktsförklaring mellan Sverige och Finland om fördjupat samarbete inom krisberedskap, civilt försvar och räddningstjänst 144
6.2.3 Avtal med Estland om ömsesidig beredskapslagring av råolja och petroleumprodukter 144
6.2.4 Samarbete mellan MSB och FBC 145

6.3 Internationella samarbeten 145
6.3.1 Nordiska samarbetsavtal 145
6.3.2 Natos arbete med civil beredskap 146
6.3.3 OECD 149

6.4 Försörjningsrelaterade EU-initiativ 150
6.4.1 Krisinstrument för den inre marknaden (SMEI) 150
6.4.2 Åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS2-direktivet) 152
6.4.3 Kritiska entiteters motståndskraft (CER-direktivet) 154
6.4.4 EU:s civilskyddsmekanism 156

7 En samordnad försörjningsberedskap – åtgärder, principer och ansvarsfördelning 157

7.1 Försörjningsrelaterade åtgärder 158
7.1.1 Kort om respektive åtgärd 159
7.1.2 De olika åtgärderna kan användas vid olika situationer 163

7.2 Principer med relevans för försörjningsberedskapen 165
7.2.1 Principer för krishantering 165
7.2.2 Principer och utgångspunkter för återuppbyggandet av en samordnad försörjningsberedskap 169

7.3 Ansvarsfördelning 172
7.3.1 Ansvarsfördelning mellan offentliga aktörer 172
7.3.2 Ansvarsfördelning mellan det allmänna och näringslivet 177

8 Försörjningsanalys – bakgrund 183

8.1 Analys inom ramen för den tidigare försörjningsberedskapen 183
8.1.1 Överstyrelsen för ekonomiskt försvars analys av uthållighet och försörjningsstandard..... 183
8.1.2 Företagsplanläggning i den tidigare försörjningsberedskapen..... 186

8.2 Behov av en samlad kunskap om samhällets försörjningsförmåga och att planera i dialog med näringslivet har lyfts 188
8.2.1 Behov av att ta fram försörjningsnivåer och förbereda prioriteringar 189
8.2.2 Behov av att planeringen för försörjning av varor och tjänster sker i dialog med det privata näringslivet 190

8.3 Nuvarande förhållanden och pågående analysarbeten..... 193
8.3.1 Arbetet inom vissa sektorer 193
8.3.2 Vissa statliga utredningar..... 198
8.3.3 Steg i utökad samverkan och totalförsvarsplanering mellan det offentliga och näringslivet har tagits..... 200

9 Försörjningsanalys – överväganden och förslag 203

9.1 Det saknas tillräcklig kunskap om Sveriges försörjningsförmåga 203

9.2 Försörjningsanalyser kan ge en samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga 205
9.2.1 Generellt om försörjningsanalysen 205
9.2.2 Närmare om behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster 207
9.2.3 Närmare om tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster 211
9.2.4 Försörjningsanalysen ska resultera i en bedömning av eventuella brister i försörjningsförmågan 214

9.3 Utgångspunkter för förslagen om uppgifter med behovs- och försörjningsanalys 215
9.3.1 Arbetet bör ske inom den nya beredskapsstrukturen 216
9.3.2 Ett effektivt arbete kräver regelbunden återkoppling 216

9.4 Arbetet med försörjningsanalyser begränsas till vissa beredskapssektorer 217
9.4.1 Beredskapssektorer inom vilka det ska göras försörjningsanalys 219

9.5 Förslag på uppgifter kopplat till arbetet med behovs- och försörjningsanalys 223
9.5.1 Nya uppgifter för beredskapsmyndigheterna 223
9.5.2 Vissa sektorsansvariga myndigheters uppgifter 232
9.5.3 Den nationellt samordnande funktionens uppgifter 238

9.6 En utökad informationsskyldighet 244
9.6.1 En utökad informationsskyldighet för myndigheter under regeringen 244
9.6.2 En utökad informationsskyldighet för kommuner och regioner 246

9.7 Försvarsmaktens behov av civila resurser 248

9.8 Analysarbetet kan leda till förslag på förberedande åtgärder som ska stärka försörjningsförmågan i kris och krig 250

9.9 Rapportering av behovs- och försörjningsanalyser 252
9.9.1 Sammanfattande om rapporteringen..... 252
9.9.2 Beredskapsmyndigheternas rapportering 256
9.9.3 De sektorsansvariga myndigheternas rapportering..... 259
9.9.4 Rapportering av den nationella försörjningsanalysen och prioriterade åtgärdsförslag 261

9.10 Hur ska uppgifterna regleras?..... 262
9.10.1 Uppgifter som bör regleras i förordning 262
9.10.2 Begreppet försörjningsberedskap definieras 264

9.11 Ikraftträdande..... 265

10 Informationsinhämtning från näringsidkare 267

10.1 Vilka typer av uppgifter har myndigheterna behov av? 267

10.2 Är den nuvarande ordningen tillräcklig?..... 268
10.2.1 Viss författningsreglerad uppgiftsskyldighet för näringsidkare 269
10.2.2 Uppgifter i offentliga register 272
10.2.3 Slutsatser av gällande reglering..... 273

10.3 Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen..... 275
10.3.1 Bakgrund..... 275
10.3.2 Lagen är tillämplig på totalförsvarsplaneringen .. 276
10.3.3 Lagen ska kunna tillämpas på planeringen av försörjningsberedskapen 278
10.3.4 Upplysningsskyldighetens omfattning..... 280
10.3.5 Vissa andra justeringar i lagen 282
10.3.6 Fler myndigheter blir totalförsvarsmyndigheter 284
10.3.7 Ikraftträdande..... 285

11 Kontaktpunkt för produktionsomställning 287

11.1 Produktionsomställning i kris och krig 287
11.1.1 I fredstida kriser sker omställning i stor utsträckning på frivilliga grunder 288
11.1.2 I krig och krigsfara kan staten besluta om viss omställning av företagens produktion 289
11.1.3 Exempel på produktionsomställning under senare år 291
11.1.4 Förutsättningar för produktionsomställning i ett urval av branscher 292
11.1.5 Produktionsomställning i ett nutida sammanhang 294
11.1.6 Behov av utvecklade arbetssätt för att möjliggöra omställning 296

11.2 Övervägande och förslag: den nationellt samordnande funktionen bör tillhandahålla en kontaktpunkt för information för företagen 299

12 Beredskapslagring – bakgrund 305

12.1 Beredskapslagring i den tidigare försörjningsberedskapen 305
12.1.1 En omfattande verksamhet 306
12.1.2 Beredskapslagring samordnades i stor utsträckning av ÖCB 307

12.2 Arbete med utökad beredskapslagring har inletts 309
12.2.1 Försvarsberedningen 309
12.2.2 Regeringens totalförsvarsproposition 310
12.2.3 FOI:s rapport om beredskapslagring 310
12.2.4 Utredningen om Hälso- och sjukvårdens beredskap 313
12.2.5 Socialstyrelsens arbete med beredskapslagring inom hälso- och sjukvården 315
12.2.6 Livsmedelsverkets analys av dricksvattenförsörjningen 316
12.2.7 Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets analys av livsmedelsförsörjningen 318
12.2.8 MSB:s rapport om det civila försvaret fram till 2030 318

13 Beredskapslagring – överväganden och förslag 321

13.1 Beredskapslagring är ett sätt att säkerställa försörjningsförmågan 321
13.1.1 Beredskapslagren behöver anpassas till olika behov i olika delar av landet och för såväl civilt som militärt bruk 322
13.1.2 Produktions- eller konsumtionsnära omsättningslagring bör eftersträvas i första hand .. 322
13.1.3 Beredskapslagring av varor av lång hållbarhet, god kvalitet och låg förädlingsgrad bör eftersträvas i första hand 323
13.1.4 Beredskapslagring är förenat med utmaningar och risker 324
13.1.5 Beredskapslagring kan leda till behov av omfattande kontroll och inventering 324
13.1.6 Upprättande av beredskapslager tar tid och kräver prioriteringar 325
13.1.7 Beredskapslagring kräver omfattande finansiering 325

13.2 Beredskapslagring ska inrättas på goda grunder 326
13.2.1 Faktorer att beakta vid inrättande och upprätthållande av beredskapslager 326

13.3 Det finns behov av sektorsövergripande nationell samordning av beredskapslagring 327

13.4 Förslag på uppgifter kopplat till beredskapslagring 330
13.4.1 Den nationellt samordnande funktionen ska upprätta beredskapslager av sådana varor som ingen annan myndighet har ansvar för 330
13.4.2 Den nationellt samordnande funktionen ska få beredskapslagra varor på uppdrag av andra statliga myndigheter 330
13.4.3 Den nationellt samordnande funktionen ska ta ut avgifter för uppdragsverksamheten 333
13.4.4 Den nationellt samordnande funktionen ska lämna stöd till andra beredskapslagrande myndigheter 334
13.4.5 Förslagen regleras i instruktion 335

13.5 Underlag om lagersläpp av beredskapslagrade varor bör kunna lämnas till regeringen för beslut 336

14 Den nationellt samordnande funktionens organisation ... 339

14.1 Behov av kompetenser 340
14.1.1 Den nationellt samordnande funktionens uppgifter 340
14.1.2 Den nationellt samordnande funktionens behov av kompetenser och personalkategorier 341

14.2 Det finns i huvudsak två tänkbara lösningar på organisationsfrågan 343
14.2.1 Ansvaret bör ligga på en myndighet 344
14.2.2 Befintliga myndigheter som skulle kunna få ansvaret 344

14.3 Tidigare lösningar på organisationsfrågan 346
14.3.1 Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB): 1986–2002 346
14.3.2 Krisberedskapsmyndigheten (KBM): 2002–2008 347
14.3.3 Statens räddningsverk (Räddningsverket): 1986–2008 348
14.3.4 Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF): 1954–2008 349
14.3.5 Inrättandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) 2009 349

14.4 MSB:s verksamhet och organisation 353
14.4.1 Verksamhet 353
14.4.2 Organisation 356
14.4.3 MSB:s arbete med bäring på försörjningsberedskap 359

14.5 Tidigare utvärderingar av MSB 362
14.5.1 Statskontorets myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 362
14.5.2 MSB:s utvärdering av myndighetens stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014 364

14.5.3 Bara skog som brinner? – Försvarshögskolans utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014 364
14.5.4 Riksrevisionens granskning av säkerhetsarbetet vid kärnteknisk verksamhet 365
14.5.5 MSB:s hantering av covid-19-pandemin 365
14.5.6 Utredningens intryck från samtal med andra myndigheter inom krisberedskap och civilt försvar samt med företrädare för näringslivet 368

14.6 MSB får ansvaret för den nationella samordningen 369

14.7 MSB:s ledningsform ändras 375

14.8 Den nya funktionen vid MSB dimensioneras till 60 årsarbetskrafter 381
14.8.1 Behov av nya kompetenser 381
14.8.2 Dimensionering 382
14.8.3 Utökad bemanning i kris och krig – inlåning och av personal till MSB 384

14.9 Ett försörjningsberedskapsråd i MSB 386

15 Övriga överväganden och förslag 393

15.1 Gemensamma utgångspunkter för försörjningsberedskapen 393
15.1.1 Planeringsförutsättningar för totalförsvaret har formulerats i viss mån 394
15.1.2 Nuvarande planeringsförutsättningar är inte tillräckliga för försörjningsberedskapen 395

15.2 Lägesbild för hantering av försörjningsrelaterade störningar 397
15.2.1 Lägesbildsarbetet ska kunna resultera i åtgärder 398
15.2.2 Uppdrag till MSB att redovisa vad som behövs för att utveckla lägesbilder för hantering av försörjningsrelaterade störningar 399

15.3 Ansvar för att säkerställa försörjning med övriga varor och tjänster 400
15.3.1 Försörjning med övriga varor och tjänster i den tidigare försörjningsberedskapen 401
15.3.2 Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap 403
15.3.3 Våra förslag täcker inte alla försörjningsviktiga varor och tjänster 404

15.4 Transporter i kris och krig 407
15.4.1 Uppgifter inom transportområdet 407
15.4.2 Transporternas roll i försörjningsberedskapen 410
15.4.3 Ett första steg är att en aktör gör försörjningsanalys avseende transporter 412

15.5 Åtgärder för att säkerställa viktiga handelsflöden 415
15.5.1 Utrikeshandelns roll i den tidigare försörjningsberedskapen 415
15.5.2 Det finns ett behov av att analysera behov av att vidta åtgärder för att säkerställa handeln med försörjningsviktiga varor och tjänster i kris och krig 416

15.6 Stöd i upphandling och avtalsskrivning 417

16 Finansiering av försörjningsberedskapen 419

16.1 Finansiering av samhällets försörjningsberedskap genom statliga avgifter och andra finansieringsformer 419
16.1.1 När kan statlig verksamhet finansieras med avgifter? 419
16.1.2 Hur används avgiftsfinansiering i dag inom krisberedskap och civilt försvar? 421
16.1.3 Vad har andra kommit fram till om när avgiftsfinansiering är möjlig? 426
16.1.4 Vår analys och bedömning av möjligheten att avgiftsfinansiera delar av försörjningsberedskapen 432
16.1.5 Införandet av särskilda skatter och en fond för försörjningsberedskap bör undvikas 441

16.2 Former för statlig finansiering av åtgärder för att upprätthålla eller stärka försörjningsberedskapen 445
16.2.1 Förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti ska upphöra att gälla 445
16.2.2 Statliga garantier för försörjningsberedskap 453
16.2.3 Sökbart beredskapsstöd för företag 454

16.3 Finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen 456
16.3.1 Tidigare finansieringsprinciper för civilt försvar, krisberedskap eller försörjningsberedskap 456
16.3.2 Den kommunala finansieringsprincipen 463
16.3.3 Behov av nya finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen 464
16.3.4 Överväganden och förslag: Finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen 467

17 Frågor om sekretess, säkerhetsskydd och personuppgiftsbehandling 477

17.1 Allmänt om offentlighets- och sekretesslagen 477
17.1.1 Sekretess begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar 477
17.1.2 Sekretess gäller som utgångspunkt även mellan myndigheter 478
17.1.3 Uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 5 § OSL 479
17.1.4 Vissa bestämmelser bryter sekretessen mellan myndigheter 480
17.1.5 Sekretessens styrka 482

17.2 Närmare om vissa sekretessbestämmelser på området krisberedskap och totalförsvar 483
17.2.1 Sekretess till skydd för allmänna intressen 483
17.2.2 Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden 486

17.3 Utredningens överväganden rörande sekretess 489
17.3.1 Finns det behov av nya sekretessbestämmelser till skydd för myndigheternas verksamhet med behovs- och försörjningsanalys? 489
17.3.2 Hindrar sekretess att relevant information lämnas till de myndigheter som har i uppgift att göra behovs- och försörjningsanalyser? 497

17.4 Säkerhetsskydd 498
17.4.1 Allmänt om säkerhetsskyddslagen 499
17.4.2 Förhållandet mellan offentlighets- och sekretesslagen och säkerhetsskyddslagen 503
17.4.3 Uppgifterna i behovs- och försörjningsanalyserna kan komma att vara säkerhetsskyddsklassificerade 505

17.5 Personuppgiftsbehandling 509
17.5.1 Allmänt om dataskyddsförordningen och dataskyddslagen 510
17.5.2 Överväganden kring utredningens förslag i förhållande till dataskyddslagstiftningen 513

18 Konsekvenser 517

18.1 Konsekvenser för statliga myndigheter 518
18.1.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 518
18.1.2 Sektorsansvariga beredskapsmyndigheter 522
18.1.3 Övriga beredskapsmyndigheter inklusive länsstyrelserna 523
18.1.4 Konsekvenser för Försvarsmakten 524
18.1.5 Övriga myndigheter under regeringen 524
18.1.6 Effekter för statens budget 525

18.2 Konsekvenser för kommuner och regioner 527

18.3 Konsekvenser för företag eller enskilda 527
18.3.1 Små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt 528

18.4 Övriga konsekvenser för samhället 529

19 Författningskommentar 531

19.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen 531

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 533

19.3 Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti 534

19.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen 534

19.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 536

19.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 536

19.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket 542

19.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten 542

19.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 543

Referenser 555

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2021:65 575
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:35 597
Bilaga 3 Kategorier av beredskapslagring 599

Sammanfattning

Förslagen i korthet

En av huvuduppgifterna för en funktion med ansvar för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen är enligt våra förslag att ta fram en nationell försörjningsanalys avseende Sveriges samlade behov av försörjningsviktiga varor och tjänster. Samråd med Försvarsmakten ska ske i frågor som rör Försvarsmaktens behov av civila resurser. Analysen ska innehålla förslag på åtgärder som behövs för att säkerställa samhällets tillgång till de varor och tjänster som identifierats.

En ytterligare uppgift för den nationellt samordnande funktionen är enligt våra förslag att tillhandahålla en kontaktpunkt dit företag kan vända sig för att få information eller vägledning om var de kan få information om produkt- och tjänstespecifika regler, certifiering och testning, licenser, dispenser och tillfälliga regelförenklingar för produktion av försörjningsviktiga varor och tjänster samt möjlighet till finansiellt stöd för innovation.

Vidare föreslår vi att den nationellt samordnande funktionen ska beredskapslagra varor som är försörjningsviktiga och som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde samt bedriva uppdragsverksamhet genom att tillhandahålla beredskapslagringstjänster åt statliga myndigheter. Uppdragsverksamheten ska finansieras med avgifter.

Med utgångspunkt i dessa uppgifter är vårt förslag att ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen ska ges till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Den tillkommande verksamheten medför ett förslag på att MSB ska ombildas till en styrelsemyndighet och att det ska inrättas ett rådgivande organ – ett försörjningsberedskapsråd – i myndigheten.

Vi lämnar även förslag på uppgifter till andra statliga myndigheter än MSB. Beredskapsmyndigheterna och vissa sektorsansvariga myndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska ta fram behovs- och försörjningsanalyser som ska ligga till grund för MSB:s nationella försörjningsanalys. Länsstyrelsernas analyser ska omfatta kommuners och regioners behov av försörjningsviktiga varor och tjänster och länsstyrelserna får en författningsreglerad möjlighet att begära in sådana uppgifter från kommuner och regioner. Vidare ska den försörjningsanalys som Trafikverket får i uppgift att göra även omfatta transporter (transportörer och logistikcentrum).

För att möjliggöra för beredskapsmyndigheterna att få del av nödvändig information från näringsidkare för sitt analysarbete föreslår vi att samtliga beredskapsmyndigheter med undantag för Säkerhetspolisen blir så kallade totalförsvarsmyndigheter och att lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen utökas till att även omfatta planeringen av försörjningsberedskapen.

Ett ytterligare förslag är att det ska framgår av Upphandlingsmyndighetens instruktion att myndighetens upphandlingsstöd ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet och sådan verksamhet som är nödvändig för totalförsvarsvaret. Vidare föreslår vi 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 vi 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.

Alla måste bidra

Försörjning med varor och tjänster är en fundamental del av samhällets funktionalitet och en stor del av varu- och tjänsteförsörjningen utgör samhällsviktig verksamhet som under normala förhållanden sker i näringslivets regi. Även i krissituationer som följer av eller leder till omfattande störningar i försörjningen med varor och tjänster kommer samhället att vara beroende av näringslivets verk-

samhet och leveransförmåga. För ett handelsberoende land som Sverige är det centralt att de globala handelsflödena upprätthålls. Även när försörjningen med varor och tjänster utsätts för störningar är det angeläget att i största möjliga utsträckning upprätthålla handeln, inte minst för att förbättra möjligheterna att hantera störningarna. En störning kan emellertid vara av sådan karaktär att handel med omvärlden inte räcker till för att hantera uppkomna bristsituationer. För sådana situationer behöver samhället ha beredskap i form av exempelvis beredskapslager och förberedd produktionsomställning.

Ansvaret för att planera och skapa en beredskap för samhällets mest nödvändiga varu- och tjänsteförsörjning i allvarliga krissituationer måste vila på staten i första hand. Samtidigt är den verksamhet som bedrivs i flera företag, kommuner och regioner samt andra organisationer avgörande för att upprätthålla grundläggande funktioner i samhället. Försörjningsberedskapen omfattar alltså såväl statlig som privat och kommunal verksamhet.

Förslagen vi lägger fram är av långsiktig, utvecklande karaktär. Att bygga upp en väl fungerande försörjningsberedskap i alla berörda sektorer tar tid. På sikt ska våra förslag kunna leda till att ändamålsenliga åtgärder vidtas i den omfattning som krävs för att bygga upp en stark försörjningsberedskap. I ett omvärldsläge med krig i Europa och med erfarenheterna från en flerårig pandemi under de senaste åren är det samtidigt uppenbart att arbetet i vissa avseenden måste påbörjas oberoende av våra förslag. I flera fall går det inte att vänta på att våra förslag ska få genomslag innan arbete med att tillgodose uppenbara specifika behov inleds. Det är ett skäl till att försörjningsberedskapen inledningsvis behöver rikta in sig på de viktigaste samhällsfunktionerna och den samhällsviktiga verksamhet som bär upp dessa funktioner. Vi har under utredningens gång också sett att initiativ tagits på flera områden och att arbetet med att stärka försörjningsberedskapen har påbörjats i vissa delar.

Förslagen kan väntas få konsekvenser för vissa statliga och kommunala myndigheter när det exempelvis gäller personalresurser, kompetensbehov, kontakter med näringslivet eller hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information.

En viktig avgränsning för vårt arbete har varit att inte göra sektorsspecifika analyser av vilka varor som Sverige bör ha en försörjningsberedskap för, eller vilka prioriteringar som bör göras inom en viss samhällssektor. Sektorsspecifika frågeställningar hanteras bäst av

myndigheterna inom respektive sektor. Det har inte heller ingått i vårt uppdrag att föreslå hur försörjningsberedskapen ska dimensioneras i stort eller beräkna kostnader för den.

I betänkandet använder vi begreppet *försörjningsberedskap* om den verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (och då ytterst krig) upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga.

Den nationellt samordnande funktionen för försörjningsberedskapen

MSB ska ansvara för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen

I betänkandet har kapitlen med förslag på uppgifter till en nationellt samordnande funktionen för försörjningsberedskapen placerats före det kapitel i vilket vi tar ställning till vilken samhällsaktör som ska få ansvaret för den nationella samordningen. Uppgifterna har nämligen varit utgångspunkten för vår bedömning av hur den nationellt samordnande funktionen lämpligen bör organiseras.

Utifrån de uppgifter vi identifierat, och efter att noga ha övervägt för- och nackdelar med MSB och andra alternativ, är vårt förslag att funktionen ska inrättas vid MSB. Försörjningsberedskapen är en del av såväl krisberedskapen som det civila försvaret, och andra alternativ som vi övervägt medför enligt vår bedömning en alltför svår gränsdragningsproblematik i förhållande till MSB:s nuvarande uppdrag både nationellt och internationellt.

MSB ombildas till en styrelsemyndighet

Som en konsekvens av de uppgifter som vi föreslår ska tillkomma MSB föreslår vi att myndigheten ombildas till en styrelsemyndighet. Vi ser ett behov av bredd i form av olika ledningskompetenser i den nya verksamheten, som förväntas leda till åtminstone indirekt omfattande finansiellt ansvar med betydande påverkan på flera samhällssektorer.

Ett försörjningsberedskapsråd inrättas

För att de aktörer som berörs närmast av försörjningsanalysverksamheten ska få bra förutsättningar för samarbete inom försörjningsberedskapen, behövs ett forum på myndighetsnivå för att kunna utveckla samarbetet i frågor som rör försörjningsberedskapen mellan statliga myndigheter och näringslivet. Forumet ska vara ett rådgivande organ till MSB i rollen som nationellt samordnande funktion. Vi föreslår därför att det inrättas ett försörjningsberedskapsråd vid MSB.

Uppgifter som tillkommer MSB i egenskap av nationellt samordnande funktion för försörjningsberedskapen

Nationell försörjningsanalys

För att få kunskap om samhällets försörjningsförmåga ska MSB, vartannat år, ta fram en nationell försörjningsanalys. Analysen ska ge en sektorsövergripande bild av samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. Den nationella försörjningsanalysen ska även omfatta sådana varor och tjänster som inte ingår i någon annan myndighets ansvarsområde – så kallade övriga varor och tjänster. Analysen ska innehålla förslag på åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa tillgången till de varor och tjänster som identifierats samt förslag på hur dessa åtgärder bör prioriteras. Analysen ska utgöra ett beslutsunderlag för regeringen i arbetet med att stärka försörjningsberedskapen.

Grunden för den nationella försörjningsanalysen ska vara de försörjningsanalyser som vi föreslår ska tas fram av vissa sektorsansvariga myndigheter (försörjningsanalysmyndigheter). Försörjningsanalysmyndigheterna ska skicka sina analyser till MSB senast i slutet av september månad varje udda år. Vi föreslår att MSB ska rapportera den nationella försörjningsanalysen till Regeringskansliet senast den 1 mars året därpå, det vill säga varje jämnt år. Det sammanfaller i tid med inlämningen av det årliga budgetunderlaget till regeringen.

En kontaktpunkt för företag

Vi föreslår att MSB inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap ska tillhandahålla en kontaktpunkt för företag. Genom funktionen ska företagen kunna få hjälp med vart de kan vända sig för att få information om:

- produkt- och tjänstespecifika regler,
- certifiering och testning,
- licenser,
- dispenser och tillfälliga regelförenklingar för produktion av försörjningsviktiga varor och tjänster,
- möjlighet till finansiellt stöd för innovation.

Beredskapslagring

Det kan förväntas att försörjningsanalyserna kommer att identifiera varor som behöver beredskapslagras i statlig regi eller genom avtalade tjänster från företag. En del av varorna kommer tydligt att falla inom ramen för beredskapsmyndigheters ansvarsområden. Vissa av de identifierade varorna kommer dock inte att kunna kopplas till någon särskild myndighet. Vi föreslår att MSB ska upprätta och upprätthålla statliga beredskapslager för lagring av försörjningsviktiga varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde, inom ramen för försörjning med *övriga varor och tjänster*.

I de fall beredskapslagring sker i regi av en annan myndighet än MSB, ska myndigheten kunna lämna stöd till andra myndigheter exempelvis genom att bistå med kunskap och information kring beredskapslagring.

När varor som redan är beredskapslagrade behöver användas i en krissituation, och ansvaret för beredskapslagringen ligger hos myndigheter under regeringen, bör regeringen besluta om användningen om det saknas särskilda skäl för att myndigheten beslutar om det.

Uppdragsverksamhet

Vi föreslår att MSB ska få utföra beredskapslagring med tillhörande tjänster på uppdrag av andra statliga myndigheter. MSB ska ta ut avgifter för uppdragsverksamheten och få disponera avgiftsinkomsterna.

Uppgifter som tillkommer andra aktörer

Försörjningsanalyser ska identifiera behov av åtgärder och ligga till grund för den nationella försörjningsanalysen

Vi har försökt undvika att lägga förslag som utgår från en teoretisk eller enbart historisk grund utan förankring i de faktiska behoven av åtgärder. För att få den sektorsövergripande överblick som behövs för att säkerställa att de främsta behoven av åtgärder fångas upp återstår ett omfattande analysarbete i respektive sektor. En enhetlighet i det arbetet och en prioritering av effektiva åtgärder som stärker försörjningsförmågan behövs också. Det kräver nationell samordning av arbetet. Detta har lett fram till våra förslag om *försörjningsanalyser*, som ska kunna utgöra beslutsunderlag för att åtgärda brister i försörjningsförmågan. MSB ges rätt att meddela föreskrifter om analysarbetet.

Försörjningsanalyserna inleds med behovsanalyser

Första ledet i en försörjningsanalys är att göra *behovsanalyser* inom för samhället centrala områden för varu- och tjänsteförsörjning i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. I ett andra led av försörjningsanalysen måste behovsanalysen ställas mot tillgången till de identifierade försörjningsviktiga varorna och tjänsterna i dessa situationer, för att därefter kunna leda till slutsatser om ett eventuellt behov av åtgärder.

Behovsanalyserna omfattar identifiering av dels försörjningsviktiga varor och tjänster, dels företag som bedriver samhällsviktig respektive totalförsvarsviktig verksamhet.

Försörjningsanalyserna ska bidra till att ge en samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga i olika krissituationer.

I analysarbetet kommer ställningstaganden att behöva tas till ett brett spektrum av frågor. Det kan gälla vilka varor som är försörjningsviktiga, om varorna lämpar sig för beredskapslagring och hur staten

lämpligast avtalar tjänster om omsättningslagring i ordinarie verksamhet. Det kan också gälla huruvida en vara lämpar sig att producera vid krissituationer, om det är möjligt att förbereda en omställning till sådan produktion och hur staten kan avtala sådana förberedelser. Underlag om åtgärdernas behov av finansiering bör också åtfölja sådana förslag.

Försörjningsanalyser ska göras inom den nya beredskapsstrukturen

Vi föreslår att arbetet med försörjningsanalyser ska utgå från den myndighetsstruktur för samhällets krisberedskap och civilt försvar som började gälla den 1 oktober 2022 men begränsas till följande beredskapssektorer:

- Elektroniska kommunikationer och post,
- Energiförsörjning,
- Finansiella tjänster,
- Hälsa, vård och omsorg,
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten,
- Transporter.

Förslaget innebär att de sektorsansvariga myndigheterna för dessa beredskapssektorer blir försörjningsanalysmyndigheter och därmed får till uppgift att göra försörjningsanalyser för respektive beredskapssektor ovan. Arbetet ska ske i samverkan med övriga myndigheter i beredskapssektorn. Grunden för analysarbetet utgörs av de behovsanalyser som beredskapsmyndigheterna ska ta fram. Behoven i kommuner och regioner ska fångas upp i länsstyrelsernas arbete med behovsanalyser.

Samråd om Försvarsmaktens behov av civila resurser

Försörjningsberedskapen behöver säkerställa att Försvarsmakten får tillgång till den försörjning av de civila varor och tjänster som myndigheten behöver för att lösa sina uppgifter i krig. Vi föreslår därför

att försörjningsanalysmyndigheterna ska samråda med Försvarsmakten om dessa behov.

Rapportering av analyserna

Arbetet med behovs- och försörjningsanalyser ska bedrivas kontinuerligt. För att åstadkomma en rimlig balans mellan den tid som analysarbetet kommer att kräva och behovet av att ha tillgång till aktuell kunskap om den nationella försörjningsförmågan föreslår vi att rapportering ska ske vartannat år.

Behovsanalyserna ska skickas till de sektorsansvariga myndigheterna vid samma tidpunkt som beredskapsmyndigheterna redan i dag är ålagda att rapportera sina risk- och sårbarhetsbedömningar, det vill säga senast i slutet av september månad varje jämnt år.

De sektorsansvariga myndigheternas försörjningsanalyser, som ska baseras på behovsanalyserna, ska rapporteras ett år senare till MSB och Regeringskansliet.

En utökad uppgiftsskyldighet för myndigheter under regeringen och för kommuner och regioner

Försörjningsanalyserna ska enligt våra förslag grunda sig på de behovsanalyser som beredskapsmyndigheterna tar fram. Alla myndigheter är inte beredskapsmyndigheter och det kan tänkas uppstå situationer där de sektorsansvariga myndigheterna som ska göra försörjningsanalyser, samt MSB, behöver vissa uppgifter från myndigheter som inte ingår i det nya beredskapsstrukturen. Av det skälet föreslår vi att statliga myndigheter under regeringen – med vissa undantag – ska vara skyldiga att på förfrågan från någon av de myndigheter som ska göra försörjningsanalyser lämna information om sina behov av försörjningsviktiga varor och tjänster.

Enligt våra förslag ska länsstyrelsernas behovsanalyser inkludera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster hos kommunerna och regionerna. Det förutsätter att länsstyrelserna har möjlighet att få del av sådana uppgifter. Vi föreslår därför att det i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap införs en skyldighet för kommuner och regioner att på begäran av länsstyrelsen lämna informa-

tion om sina behov av försörjningsviktiga varor och tjänster. MSB får rätt att meddela närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.

En utökad möjlighet att inhämta uppgifter från näringsidkare

Tillämpningsområdet för lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen utökas

De myndigheter som enligt våra förslag ska göra behovs- och försörjningsanalyser behöver ha möjlighet att få del av vissa uppgifter från näringsidkare som är av betydelse för försörjningsberedskapen. Enligt vår bedömning finns begränsningar i befintliga regelverk som leder till att myndigheterna enligt nuvarande ordning inte kommer att ha möjlighet att begära in de uppgifter som behövs för analysarbete. Vi föreslår därför att tillämpningsområdet för lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen utökas till att även omfatta planeringen av försörjningsberedskapen.

En utökning av antalet totalförsvarsmyndigheter

Förslaget om att beredskapsmyndigheterna ska ta fram behovsanalyser inkludera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster inom ansvarsområdet. Ansvarsområdet avser inte bara den egna verksamheten utan hela det område som myndigheten verkar inom, eller har något slags ansvar för. Det kommer därför att inkludera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster även hos vissa näringsidkare.

Möjligheten att begära in upplysningar från näringsidkare enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillfaller de så kallade totalförsvarsmyndigheterna. Enligt nuvarande ordning är inte alla beredskapsmyndigheter totalförsvarsmyndigheter. För att det ska vara möjligt för beredskapsmyndigheterna att begära in upplysningar från näringsidkare för sitt analysarbete föreslår vi att de beredskapsmyndigheter (med undantag för Säkerhetspolisen) som inte redan i dag är totalförsvarsmyndigheter läggs till i listan över totalförsvars-

myndigheter i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Övriga förslag

Uppdrag till MSB för att utveckla delar av försörjningsberedskapen

De nu gällande planeringsantagandena som utgår från regeringens inriktning för totalförsvaret och för det civila försvaret är inte tillräckligt precisa för att ligga till grund för arbetet med försörjningsanalys. Vi föreslår därför att regeringen ger MSB i uppdrag att i samråd med Försvarsmakten precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen inom ramen för gällande politiska inriktning för civilt försvar och försörjningsberedskap.

För att åtgärder ska kunna vidtas inför och vid allvarliga störningar i leveranskedjor behöver en försörjningsrelaterad lägesbild upprättas. En sådan lägesbild bör uppdateras löpande och vid behov innehålla förslag på åtgärder, som kan beslutas av regeringen eller berörda myndigheter. För att beslut om åtgärder ska kunna fattas i tid är det viktigt att det finns en struktur för tidig förvarning. Vi föreslår därför att regeringen ger MSB i uppdrag att undersöka vad som krävs för att myndigheten ska ha möjlighet att lämna lägesbilder för att åtgärder ska kunna vidtas inför och vid allvarliga störningar i leveranskedjor.

Transporter i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap

Till skillnad från vad som gäller för transportinfrastrukturområdet saknas det i stor utsträckning en myndighet med ett ansvar för att tillgodose totalförsvarets behov av transporter under kriser och i krig. Detta skapar osäkerhet om tillgängligheten vid sådana situationer och riskerar att leda till en bristfällig försörjningsförmåga. Vi föreslår därför att den försörjningsanalys som Trafikverket får i uppgift att göra enligt vårt förslag även ska omfatta transporter (transportörer och logistikcentrum).

Kommerskollegium får i uppdrag att analysera åtgärder för att säkerställa handelsflöden

Handelsflöden är en central del av samhällets försörjningsförmåga också i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Åtgärder som syftar till att säkerställa handelsflöden av försörjningsviktiga varor och tjänster till och från Sverige kan därmed utgöra en viktig del av försörjningsberedskapen.

Vi föreslår därför att regeringen ger Kommerskollegium i uppdrag att analysera möjliga åtgärder för att i största möjliga utsträckning säkerställa handelsflöden och undersöka om det finns skäl att återuppta ett arbete tillsammans med andra myndigheter för att förbereda sådana åtgärder.

Bättre stöd i upphandling och avtalsskrivning

Upphandling av varor och tjänster är centralt för uppbyggnaden av försörjningsberedskapen. Vi föreslår att det tydligt ska ingå i Upphandlingsmyndighetens uppgifter att det upphandlingsstöd som myndigheten ger till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer även ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet.

Finansieringsfrågor

Avgiftsfinansiering av viss specifik beredskap är möjlig

Utredningen ska enligt direktiven pröva möjligheten att finansiera samhällets försörjningsberedskap med avgifter. Avgiftsfinansiering av viss beredskap förekommer i dag i några väl avgränsade verksamheter. Vår analys pekar på att avgiftsfinansiering kan användas sektorsvis om villkoren för betungande avgifter är uppfyllda. Det är dock inte möjligt att tillämpa avgiftsfinansiering på samhällets försörjningsberedskap i sin helhet.

Försörjningsberedskapen behöver inte några särskilda finansieringsformer

Vi bedömer att finansieringsformerna beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgarantier enligt förordning (1982:517) inte behövs med de möjligheter som existerande generella finansieringsformer erbjuder. MSB:s upphandling av tjänster i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap behöver inte styras genom en särskild förordning. Vi föreslår därför att förordningen ska upphöra att gälla.

Finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen

Vid beslut om och utformningen av åtgärder som rör försörjningsberedskap bör staten utgå från ett antal principer om finansieringsansvar. Staten bör genom sina beslut bestämma gränsdragningen mellan principerna. De principer vi föreslår är:

1. Staten bär huvudansvaret för försörjningsberedskapen. Staten ansvarar därför huvudsakligen för finansieringen av de åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen som staten prioriterar och som inte är författningsreglerade.
2. Staten kan ersätta externa deltagare för betydande kostnader att delta i planerings- och övningsverksamhet som staten anordnar om det krävs för att säkerställa deras deltagande.
3. Enskilda och icke-statliga aktörer inklusive kommuner och regioner kan förväntas att på egen bekostnad upprätthålla en viss grundberedskap för att hantera mindre störningar i sin verksamhet.
4. För kommuner och regioner gäller den kommunala finansieringsprincipen för stadigvarande förändringar av det kommunala ansvaret. För aktivitetsbaserade åtgärder som kräver statlig styrning bör i stället riktade bidrag användas.
5. Företag ansvarar i normalfallet själva för finansieringen av författningsreglerade skyldigheter att vidta beredskapsåtgärder.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen att 1, 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt sådana arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, är skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförsvarsplaneringen *enligt bestämmelserna i denna lag.*	Ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt sådana arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet är, *enligt bestämmelserna i denna lag,* skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförsvarsplaneringen *samt i planeringen av försörjningsberedskapen.*

Lagen gäller varken statliga eller kommunala myndigheter och inte heller den som i stället omfattas av särskilda föreskrifter för totalförsvaret.

[1] Lag (2019:859).

2 §[2]

Ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare *skall* lämna de upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret.

Den som på grund av bestämmelserna i första stycket har fått utföra arbete som har medfört betydande kostnader, kan få ersättning för detta av allmänna medel. Kan överenskommelse om ersättningen inte träffas med den myndighet som har begärt arbetet, *skall* frågan hänskjutas till avgörande av skiljemän enligt *lagen (1929:145) om skiljemän*. Skiljemännen avgör om ersättning *skall* utgå och bestämmer i så fall ersättningens storlek.

Ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare *ska* lämna de upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, *transporter*, *leverantörer*, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret.

Den som på grund av bestämmelserna i första stycket har fått utföra arbete som har medfört betydande kostnader, kan få ersättning för detta av allmänna medel. Kan överenskommelse om ersättningen inte träffas med den myndighet som har begärt arbetet, *ska* frågan hänskjutas till avgörande av skiljemän enligt *lagen (1999:116) om skiljeförfarande*. Skiljemännen avgör om ersättning *ska* utgå och bestämmer i så fall ersättningens storlek.

[2] Lag (1994:1725).

5 §

Totalförsvarsmyndigheterna får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av 2 §. I beslut om föreläggande kan vite sättas ut.

Beslut om föreläggande får överklagas till *regeringen*.

Beslut om föreläggande får överklagas till *allmän förvaltningsdomstol*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap att det i 6 kap. ska införas en ny paragraf, 3 §, och närmast före 6 kap. 1 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
Skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer	**Skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer *samt viss annan informationsskyldighet***
	3 §
	På begäran av länsstyrelsen ska kommuner och regioner lämna information om sina behov av sådana varor och tjänster som är nödvändiga för att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap säkerställa försörjningen av de viktigaste samhällsfunktionerna i kommunerna och regionerna.
	Kommuner och regioner ska även lämna information om vilka näringsidkare som är nödvändiga för försörjningen av viktiga samhällsfunktioner på lokal och regional nivå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti

Regeringen föreskriver att förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2024.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[1]
Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen har – förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Myndigheten för totalförsvarsanalys – följande totalförsvarsmyndigheter:	
1. Affärsverket svenska kraftnät,	
2. Arbetsförmedlingen,	
	3. Bolagsverket,
	4. Domstolsverket,
	5. E-hälsomyndigheten,
	6. Energimarknadsinspektionen,
3. Finansinspektionen,	*7.* Finansinspektionen,
	8. Folkhälsomyndigheten,
4. Fortifikationsverket,	*9.* Fortifikationsverket,
5. Försvarets materielverk,	*10.* Försvarets materielverk,
6. Försvarsmakten,	*11.* Försvarsmakten,
7. Försäkringskassan,	*12.* Försäkringskassan,
8. Kommerskollegium,	*13.* Kommerskollegium,
	14. Kriminalvården,
	15. Kustbevakningen,
	16. Lantmäteriet,
9. Livsmedelsverket,	*17.* Livsmedelsverket,
	18. Luftfartsverket,
	19. Läkemedelsverket,
10. länsstyrelserna,	*20.* länsstyrelserna,

[1] Förordning (2022:1769).

	21. Migrationsverket,
	22. Myndigheten för digital förvaltning,
	23. Myndigheten för psykologiskt försvar,
	24. Naturvårdsverket,
11. Pensionsmyndigheten,	*25.* Pensionsmyndigheten,
12. Polismyndigheten,	*26.* Polismyndigheten,
13. Post- och telestyrelsen,	*27.* Post- och telestyrelsen,
	28. Riksgäldskontoret,
14. Sjöfartsverket,	*29.* Sjöfartsverket,
15. Skatteverket,	*30.* Skatteverket,
16. Socialstyrelsen,	*31.* Socialstyrelsen,
17. Statens energimyndighet,	*32.* Statens energimyndighet,
18. Statens jordbruksverk,	*33.* Statens jordbruksverk,
	34. Statens servicecenter,
	35. Statens skolverk,
	36. Statens veterinärmedicinska anstalt,
	37. Strålsäkerhetsmyndigheten,
	38. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut,
19. Tillväxtverket,	*39.* Tillväxtverket,
20. Trafikverket,	*40.* Trafikverket,
21. Transportstyrelsen, *och*	*41.* Transportstyrelsen,
22. Tullverket.	*42.* Tullverket *och*
	43. Åklagarmyndigheten

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 §[1]
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter om sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter om *1.* sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap *och* *2. informationsskyldigheten i 6 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

[1] Förordning (2019:1053).

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

dels att 1, 19 och 20 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 9 b–f, 21 a, 23 a och 26 b §§, och närmast före 9 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[1]
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.	
Myndigheten ska	
1. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,	
2. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,	
3. arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,	
4. samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt utföra tillsyn enligt samma lag,	
5. bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,	
6. följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,	
7. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde, *och*	7. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde,
8. företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen	8. företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen

[1] Förordning (2020:885).

mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.	mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning, *och*
	9. ansvara för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen.
	Samordning av försörjningsberedskapen
	9 b §
	Myndigheten ska vartannat år göra en nationell försörjningsanalys av samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. I den ska även ingå en analys av behovet av och tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde (övriga varor och tjänster).
	Den nationella försörjningsanalysen ska innehålla förslag på åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa tillgången till de varor och tjänster som identifierats samt hur dessa åtgärder bör prioriteras.
	Analysen ska göras med utgångspunkt i de underlag som lämnats till myndigheten enligt 18 c § tredje stycket, 24 a § andra stycket och 24 c § femte stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
	Arbetet ska ske i samråd med Försvarsmakten i fråga om Försvarsmaktens behov av civila resurser.

Senast den 1 mars varje jämnt årtal ska myndigheten lämna den nationella försörjningsanalysen till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

9 c §

Myndigheten ska inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap bistå företag med information eller uppgifter om vart företag kan vända sig för att få information om

1. produkt- och tjänstespecifika regler,

2. certifiering och testning,

3. licenser,

4. dispenser och tillfälliga regelförenklingar för produktion av försörjningsviktiga varor och tjänster samt

5. möjlighet till finansiellt stöd för innovation.

9 d §

Myndigheten ska upprätta och upprätthålla statliga beredskapslager avseende varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde och som är nödvändiga för att i fredstida krissituationer och höjd beredskap säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och befolkningens överlevnad.

9 e §

Myndigheten ska bistå andra myndigheter med kunskap och information i frågor som rör beredskapslagring.

9 f

Myndigheten får bedriva uppdragsverksamhet i form av beredskapslagring med tillhörande tjänster på uppdrag av andra statliga myndigheter.

19 §

Myndigheten leds av en *myndighetschef*.

Myndigheten leds av en *styrelse*.

20 §

Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst *tio* ledamöter.

Styrelsen består av högst *nio* ledamöter.

21 a §

Inom myndigheten finns ett rådgivande organ som benämns försörjningsberedskapsråd. Det rådgivande organet ska verka för ömsesidigt informationsutbyte och för att samarbetet mellan statliga myndigheter och näringslivet utvecklas i frågor som rör försörjningsberedskapen och som berör både näringslivet och staten.

Myndighetschefen är ordförande i rådet.

23 a §

Ledamöterna i försörjningsberedskapsrådet utses av myndigheten.

26 b §

Myndigheten ska ta ut avgifter för den verksamhet som bedrivs i 9 f § och besluta om avgifternas storlek.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att det ska införas en ny paragraf, 3 b, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 b § *Trafikverkets försörjningsanalys enligt 24 b och c §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska omfatta även behoven av och tillgången till transporter (transportörer och logistikcentrum).*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Myndigheten ska ge upphandlingsstöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. Stödet ska inriktas på att	
1. bidra till att upphandlingar hanteras strategiskt, genom metodutveckling eller på annat sätt,	
2. bidra till att upphandlingar planeras, genomförs, följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt,	
3. verka för ökad miljöhänsyn och sociala hänsyn samt utveckla och förvalta kriterier för miljöhänsyn, inklusive energikrav, och sociala hänsyn inom upphandling,	
4. öka kompetensen om innovationsupphandling,	
5. bidra till att hela inköpsprocessen kan genomföras elektroniskt och delta i standardiseringen av densamma,	
6. underlätta för små och medelstora företag samt idéburna organisationer att delta i upphandling, *samt*	6. underlätta för små och medelstora företag samt idéburna organisationer att delta i upphandling,
7. utveckla och förvalta	
a) en nationell databas för statistik på upphandlingsområdet,	
b) en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem, och	
c) en kriteriedatabas för miljöanpassad upphandling.	c) en kriteriedatabas för miljöanpassad upphandling, *samt*
	8. bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet och sådan verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

[1] Förordning (2019:1315).

1.9 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

dels att 3, 6, 12, 18, 23, 26 och 27 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 18 a–c och 24 a–c §§, och närmast före 18 a, 23, 24–24 b och 25 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
För Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten gäller endast bestämmelsen i 13 § om informationshanteringssystem. För Bokföringsnämnden och Finanspolitiska rådet gäller inte bestämmelsen i 7 § om risk- och sårbarhetsanalys. För Klimatpolitiska rådet gäller inte bestämmelserna i 7 § om risk- och sårbarhetsanalys och 8 § om utbildning och övning.	
För Säkerhetspolisen gäller inte bestämmelserna i 12 § andra *stycket* och 22 § andra, tredje och femte styckena om informationsskyldighet, 14 § om it-incidentrapportering och 19 § om risk- och sårbarhetsbedömning.	För Säkerhetspolisen gäller inte bestämmelserna i 12 § andra *och tredje styckena* och 22 § andra, tredje och femte styckena om informationsskyldighet, 14 § om it-incidentrapportering, *18 a och c §§ om behovsanalys* och 19 § om risk- och sårbarhetsbedömning.
För Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsunderrättelsedomstolen, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk gäller inte bestämmelserna i 12 § andra *stycket* om informationsskyldighet, 14 § om	För Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsunderrättelsedomstolen, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk gäller inte bestämmelserna i 12 § andra *och tredje styckena* om informationsskyldig-

it-incidentrapportering och 17 § om risk- och sårbarhetsbedömning.	het, 14 § om it-incidentrapportering och 17 § om risk- och sårbarhetsbedömning. *För Myndigheten för totalförsvarsanalys gäller inte bestämmelsen i 12 § tredje stycket om informationsskyldighet.*

För utlandsmyndigheterna tillämpas denna förordning endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

6 §

I denna förordning avses med

1. *fredstida krissituationer*: situationer som

– avviker från det normala,

– drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,

– innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och

– kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer, *och*	– kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer,
2. *samhällsviktig verksamhet*: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.	2. *samhällsviktig verksamhet*: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet, *och* *3. försörjningsberedskap: verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets förmåga.*

12 §

Varje myndighet ska på förfrågan från Regeringskansliet lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.

Varje myndighet ska även på förfrågan från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämna den information som behövs för att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. När det gäller det civila försvarets stöd till det militära försvaret ska information endast lämnas i fråga om den eventuella påverkan stödet har på möjligheterna att tillgodose civila behov av samhällets resurser.

Varje myndighet ska även på förfrågan från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller någon av de sektorsansvariga myndigheterna som enligt 24 b § ska göra försörjningsanalyser lämna den information om sina behov av försörjningsviktiga varor och tjänster som myndigheterna behöver för sitt analysarbete.

18 §

Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter.

Av bilaga 1 till denna förordning framgår vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter.

Beredskapsmyndigheternas uppgifter, utöver de uppgifter som de har enligt 7–16 §§, följer av *19–22 §§*.

Beredskapsmyndigheternas uppgifter, utöver de uppgifter som de har enligt 7–16 §§, följer av *18 a–22 §§*.

Behovsanalys

18 a §

Beredskapsmyndigheterna ska kartlägga och analysera behoven av försörjningsviktiga varor och

tjänster som omfattas av myndighetens ansvarsområde.

Analysen ska även innehålla uppgifter om vilka näringsidkare som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom ansvarsområdet.

18 b §

Länsstyrelsernas behovsanalys enligt 18 a § ska omfatta behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster i den egna verksamheten samt i kommunerna och regionerna inom länet.

Analysen ska även innehålla uppgifter om vilka näringsidkare som är nödvändiga för försörjningen på lokal och regional nivå.

18 c §

Beredskapsmyndigheterna ska, senast vid utgången av september månad varje jämnt årtal, lämna behovsanalysen till den sektorsansvariga myndigheten i beredskapssektorn.

Länsstyrelserna och de beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor ska dela upp behovsanalysen efter ansvarsområde för de beredskapssektorer som anges i 24 b § och, vid samma tidpunkt som i första stycket, lämna behovsanalysen till respektive sektorsansvarig myndighet som enligt 24 b § ska göra försörjningsanalyser.

Uppgifter om försörjningsviktiga varor och tjänster som inte om-

fattas av ansvarsområdena för de beredskapssektorer som anges i 24 b § ska sammanställas och lämnas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Sektorsansvariga myndigheter

23 §

Vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i beredskapssektorer. I varje beredskapssektor ska en av beredskapsmyndigheterna vara sektorsansvarig myndighet. Övriga beredskapsmyndigheter i sektorn ska delta i arbetet.

Av bilaga 2 till denna förordning framgår beredskapssektorernas indelning och vilka beredskapsmyndigheter som är sektorsansvariga myndigheter.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter, utöver de uppgifter som beredskapsmyndigheterna har enligt 7–16 §§ *och* 19–22 §§, följer av 24 och 25 §§.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter, utöver de uppgifter som beredskapsmyndigheterna har enligt 7–16 §§, *18 a och 18 c §§ samt* 19–22 §§, följer av 24 och 25 §§.

Sektorsansvariga myndigheters uppgifter

24 §

En sektorsansvarig myndighet ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs.

En sektorsansvarig myndighet ska därutöver 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. Den ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.

Sammanställning av behovsanalyser

24 a §

De sektorsansvariga myndigheterna ska sammanställa de behovsanalyser som myndigheterna får del av enligt 18 c § och lämna sammanställningarna till respektive sektorsansvarig myndighet som enligt 24 b § ska göra försörjningsanalyser. Sammanställningarna ska vara uppdelade efter ansvarsområde för de beredskapssektorer som anges i 24 b §.

Uppgifter om försörjningsviktiga varor och tjänster som inte omfattas av ansvarsområdena för de beredskapssektorer som anges i 24 b § ska sammanställas och lämnas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Försörjningsanalys

24 b §

De sektorsansvariga myndigheterna i beredskapssektorerna Elektroniska kommunikationer och post, Energiförsörjning, Finansiella tjänster, Hälsa, vård och omsorg, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter ska göra försörjningsanalyser.

24 c §

En försörjningsanalys enligt 24 b § ska avse samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster som omfattas av beredskapssektorns ansvarsområde.

I analysarbetet ingår att kartlägga och analysera leveransförmågan hos näringsidkare som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet och som bedöms vara av särskild betydelse för försörjningsberedskapen.

Analysen ska vid behov innehålla förslag på åtgärder som behöver vidtas för att trygga försörjningen av de varor och tjänster som omfattas av analysen.

Analysen ska göras med utgångspunkt i de behovsanalyser som beredskapsmyndigheterna ska upprätta enligt 18 a–b §§ samt ske i samråd med Försvarsmakten i fråga om Försvarsmaktens behov av civila resurser.

Försörjningsanalysen ska, senast vid utgången av september månad varje udda årtal, lämnas till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Rapportering och annan informationsskyldighet

25 §

En sektorsansvarig myndighets skyldighet att lämna information enligt 22 § och 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska även omfatta läget inom beredskapssektorns ansvarsområde.

En sektorsansvarig myndighet ska vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap vid behov lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn.

26 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela ytterligare föreskrifter om sådana säkerhetskrav för informationshanteringssystem som avses i 13 § utom i fråga om Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. Myndigheten ska därvid beakta nationell och internationell standard för informationssäkerhet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får även, efter att de sektorsansvariga myndigheterna som enligt 24 b § ska göra försörjningsanalyser fått tillfälle att yttra sig, meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i behovs- och försörjningsanalyser samt metod för kartläggning och analys av näringsidkares leveransförmåga enligt 18 a och 24 c §§.

27 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter om

1. risk- och sårbarhetsanalyser enligt 7 § och risk- och sårbarhetsbedömningar enligt 17 och 19 §§,

2. it-incidentrapportering enligt 14 § efter att ha gett Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten tillfälle att yttra sig,

3. beredskapsmyndigheternas informationsskyldighet enligt 22 § andra stycket,

4. uppgifter inför höjd beredskap enligt 10 och 11 §§ utom i fråga om Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan, *och*	4. uppgifter inför höjd beredskap enligt 10 och 11 §§ utom i fråga om Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan,
5. uppgifter inför och vid höjd beredskap enligt 2 § 10 och 11 samt 21 § utom i fråga om Kustbevakningen.	5. uppgifter inför och vid höjd beredskap enligt 2 § 10 och 11 samt 21 § utom i fråga om Kustbevakningen, *och*
	6. tidpunkt för rapportering av de sektorsansvariga myndigheternas sammanställningar enligt 24 a §.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Utredningens uppdrag, genomförande, utgångspunkter och avgränsningar

2.1 Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade den 2 september 2021 att tillsätta en utredning som ska analysera och föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt utreda principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap. Förslagen ska syfta till att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Utredaren ska bland annat

- analysera och föreslå vilka uppgifter en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ska ha samt hur denna funktion ska förhålla sig till vissa andra aktörer med ansvar eller betydelse för försörjningsberedskapen,
- analysera och föreslå hur funktionen ska organiseras och finansieras,
- analysera och föreslå ändamålsenliga och övergripande principer och förutsättningar för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet,
- pröva möjligheten att finansiera samhällets försörjningsberedskap med avgifter, analysera för- och nackdelar med andra former av finansiering, samt föreslå principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap,
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget ha redovisats den 31 maj 2023. I mars 2023 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv som innebär att uppdraget i stället ska redovisas den 31 augusti 2023. Direktiven för utredningens arbete återfinns i bilagorna 1 och 2.

2.2 Utredningens genomförande

Vår utredning har antagit namnet Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen. Vi påbörjade arbetet i september 2021. Sedan november 2021 har vi haft en grupp av experter och sakkunniga till vårt förfogande.

Enligt kommittédirektiven ska utredaren bedriva sitt arbete utåtriktat och i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarsmakten, Försvarets materielverk, myndigheter med ansvar i enlighet med förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och andra relevanta statliga myndigheter, kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), branschorganisationer och företag inom näringslivet samt övriga relevanta aktörer.

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, exempelvis den fortsatta beredningen av betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) respektive av betänkandet *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* (SOU 2021:19) från Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09), inom kommittéväsendet, exempelvis Utredningen om en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret (Fö 2020:02) samt övriga relevanta rapporter och underlag på området (exempelvis Riksrevisionens utvärderingar om svensk försörjningsförmåga). Om det bedöms som motiverat ska utredaren även inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder.

Utredningens genomförande har präglats av att regeringen parallellt med vårt arbete har beslutat om ett flertal uppdrag till myndigheter och ett antal nya utredningar på försörjningsberedskapsområdet och andra relevanta områden.

Utredaren och medarbetare från sekretariatet har haft möten och dialog med företrädare för flera myndigheter inklusive Sveriges EU-representation, branschorganisationer, företag, kommuner och regio-

ner, EU-kommissionen samt Kungliga krigsvetenskapsakademien. Utredningen har haft kontakt med företrädare för de sektorsansvariga beredskapsmyndigheter som vi bedömt vara aktuella för våra förslag om försörjningsanalyser och som har haft regeringsuppdrag om försörjningsberedskap.

För att inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder har utredningen haft möten och dialog med företrädare för det finländska arbetsmarknads- och näringslivsministeriet och den finländska Försörjningsberedskapscentralen samt den estländska bolaget för beredskapslagring – Estonian Stockpiling Agency. Vi har också haft dialog med den federala delen av den schweiziska organisationen för försörjningsberedskap – Federal Office for National Economic Supply.

Utredningen har deltagit i möte med Samverkansområde geografiskt områdesansvar den 17 mars 2022, Hanaholmens seminarium om försörjningsberedskapssamarbete vid Finlands ambassad i Stockholm den 26 april 2022 och Försvarsmaktens konferens om transporter den 8–9 december 2022.

Vi har haft möten och dialog med företrädare för ett antal andra utredningar, bland annat Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (dir. 2018:77, dir. 2019:83, dir. 2020:84), Materielförsörjningsutredningen (dir. 2020:119), Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (dir. 2021:80), Utredningen om en ny livsmedelsberedskap (dir. 2022:33), Coronakommissionen (dir. 2020:74), Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (dir. 2022:72), Betalningsutredningen (dir. 2020:133) samt Va-beredskapsutredningen (dir. 2022:127).

2.3 Utgångspunkter och avgränsningar

Det har varit viktigt för utredningen att utgå från vilka uppgifter som borde läggas på en nationellt samordnande funktion innan vi föreslår hur den ska organiseras. Vår uppfattning har varit att valet av organisationsform måste bero på vilka uppgifter som den nationella samordningen av försörjningsberedskapen ska omfatta – inte tvärtom. Det återspeglas i betänkandet genom att den nationellt samordnande funktionen anges som just en funktion tills vi föreslagit de grundläggande uppgifterna för den. Först när vi i texten har analyserat vilka uppgifter som behöver lösas och av vem föreslår vi vilken myn-

dighet som är bäst lämpad för placering av den nationellt samordnande funktionen. Det är först i kapitel 14 vi tar ställning till placeringen.

2.3.1 Några utgångspunkter enligt direktiven

Utredningens direktiv anger ett antal utgångspunkter för vårt arbete. De gäller bland annat Sveriges uthållighet vid en säkerhetspolitisk kris och i krig, ambitionsnivån i försörjningen under sådana förhållanden, upprätthållandet av de globala handelsflödena, beaktandet av lokala och regionala behov avseende tillgänglighet till viktiga varor och tjänster, variationen av förutsättningar och behov vid överväganden om ansvarsförhållanden, organisationsformen för statlig verksamhet, ansvarsprincipen, effektiviteten i organisationen av statsförvaltningen och avgiftsfinansiering av försörjningsberedskapen.

Vi har beaktat utgångspunkterna i de delar de är relevanta för de förslag vi lägger fram. Flera av utgångspunkterna blir relevanta först när konkreta förslag om exempelvis beredskapslagring eller förberedelser för produktionsomställning tas fram i den vidare utvecklingen av försörjningsberedskapen. Våra förslag ger de grundläggande förutsättningarna för att utgångspunkterna ska kunna beaktas i det arbetet.

2.3.2 Arbetet med försörjningsberedskapen är i sin linda

Som vi har nämnt har flera initiativ tagits av regeringen och en hel del arbete som rör försörjningsberedskapen pågår redan. Det gäller både sektorsövergripande verksamhet vid MSB och inom enskilda sektorer, inte minst på hälso- och sjukvårdsområdet där Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap lämnat flera förslag.

Syftet med våra förslag om samordning av försörjningsberedskapen är att uppnå långsiktig hållbarhet och kontinuitet i arbetet med att stärka försörjningsförmågan. Det kan komma att ta tid innan våra förslag kommer att visa resultat och ge effekt. Därför är det viktigt att inte vänta tills våra förslag genererar nya åtgärder för stärkt försörjningsförmåga. Behov som redan identifierats och som identifieras innan våra förslag ger resultat ska inte nödvändigtvis invänta behandling för att arbetet förväntas bli bättre samordnat och strukturerat i framtiden. Åtgärder för att möta uppenbara behov för stärkt

försörjningsförmåga måste kunna vidtas tidigare än så inom de ramar som finns.

2.3.3 Näringslivets roll i försörjningen med varor och tjänster

Som regeringen konstaterar i våra direktiv äger, driver och finansierar privata aktörer många av de viktigaste samhällsfunktionerna i stor utsträckning. Näringslivet är alltså av central betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen. Vi har därför också haft som utgångspunkt att våra förslag måste möjliggöra att näringsidkare och statliga myndigheter kan samarbeta på ett effektivt sätt.

Men utöver den försörjningsberedskap som staten har ansvaret för att organisera finns också näringslivets egen förmåga att med sina resurser och egna drivkrafter hantera störningar på en viss nivå i försörjningsflödena. Det får inte glömmas bort när det gäller vilka störningsnivåer och behov man planerar för i uppbyggnaden av den offentliga delen av försörjningsberedskapen.

Från utredningens perspektiv har därför utgångspunkten om att de globala handelsflödena ska upprätthållas i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden varit viktig. I det ingår att varor som finns beredskapslagrade och omställning av produktion i första hand ska användas när handeln inte fungerar. När försörjningsberedskapen planeras och utvecklas är det därför viktigt att bygga på de erfarenheter som finns av att handeln under störningar i varuförsörjningen kan lösa uppkomna brister av specifika varor, ofta snabbare än offentliga insatser.

2.3.4 Myndigheternas ansvarsområden och sektorsvis expertis

En avgränsning enligt direktiven är att sektorsspecifika analyser och förslag rörande exempelvis vilka varor som Sverige bör ha en försörjningsberedskap med samt vilka prioriteringar som bör göras inom en viss samhällssektor inte faller inom ramen för utredarens uppdrag. Utgångspunkten ska enligt direktiven vara att sektorsspecifika frågeställningar ska hanteras av myndigheterna inom respektive sektor.

Denna avgränsning har varit viktig för utredningen. För att bedöma behoven av exempelvis beredskapslagring av en vara behöver det finnas expertis som rör bland annat tillgången till, möjliga alter-

nativ till och användningen av varan. Det naturliga blir att det görs av de myndigheter där kunskap om det aktuella området finns. Den tvärsektoriella analysen och överblicken behövs också, men den blir omöjlig att åstadkomma utan expertis på sektornivå. Våra förslag om försörjningsanalyser utgår från detta. Förslagen ger en sektorsövergripande struktur för att fånga upp vad som behöver göras. Däri kommer även sektorsvisa behov att uppdagas, både vad gäller resurser och regelverk. Åtgärder som bedöms som prioriterade och som staten avsätter resurser för kommer att kunna genomföras oavsett om de är sektorsövergripande eller gäller en specifik sektor.

Begreppet ansvarsområde

Med uttrycket ansvarsområde menar vi ett område inom vilket en myndighet verkar och har något slags ansvar för. Det innebär inte att våra förslag utgår från att varje myndighet som ska göra analyser inom ett ansvarsområde också per automatik ansvarar för försörjningen inom det området. Det handlar i stället om att avgränsa områden inom vilka myndigheten har expertis eller verksamhet som är tillräckligt närliggande den egna verksamheten (se avsnitt 7.3.1).

2.3.5 Försörjningsberedskapens dimensionering och kostnader

Det ingår inte i vårt uppdrag att dimensionera försörjningsberedskapen. Det är upp till riksdag och regering att formulera uthålighetsmål och liknande samt koppla sådana mål till resurser för stärkt försörjningsförmåga. Det har inte varit möjligt eller meningsfullt att göra uppskattningar av kostnader för den framtida försörjningsberedskapen. Vi presenterar i stället förslag om försörjningsanalys, som ska ses som ett verktyg för måluppfyllelse, resursbehov och prioritering av åtgärder och resurser. Beräknade kostnader rör enbart de förslag vi lägger fram för det strukturerade arbete som försörjningsanalyserna innebär enligt våra förslag.

Vi presenterar också förslag om beredskapslagring. Vilka varor som ska beredskapslagras, dimensionering av lagringen, resurstillgång, med mera, blir ett resultat av försörjningsanalysen.

2.3.6 Strukturen för krisberedskap och civilt försvar

Vi har i enlighet med våra direktiv utgått från den myndighetsstruktur för krisberedskap och civilt försvar som bygger på förslagen från Utredningen om civilt försvar och som trädde i kraft den 1 oktober 2022, och flera av våra förslag på uppgifter till statliga myndigheter under regeringen föreslår vi ska regleras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen). De förändrade uppgifterna för myndigheterna enligt beredskapsförordningen kommer att ta tid att se resultaten av. Vi har därför analyserat dem utifrån syftena med förslagen som ledde fram till förordningen och den slutliga utformningen av uppgifterna i dialog med bland annat företrädare för berörda myndigheter och Regeringskansliet.

2.3.7 Ansökan om svenskt Nato-medlemskap

Sedan tidigare har svenska myndigheter inom ramen för Partnerskap för fred deltagit i Nordatlantiska fördragsorganisationens (Natos) arbete med civil beredskap[1]. Under arbetets gång har Sverige ansökt om medlemskap i Nato. När nu Sverige har fått status som inbjuden stat i organisationen förväntas det svenska deltagandet fördjupas framöver. Vi har inte kunnat ta hänsyn till hur arbetet med civil beredskap inom Nato kan komma att påverka försörjningsberedskapen eftersom processen bara har påbörjats.

2.3.8 Försörjningsberedskapen är avgränsad till civila resurser

Vi har tolkat varor och tjänster inom civilt försvar som sådana som avser civilt bruk. Försvarsmaktens behov av civila resurser i planering och genomförande av försörjningsberedskapen bör givetvis beaktas. Men vår analys och våra förslag har inte utgått från varor och tjänster som enbart syftar till militär användning.

[1] Begreppet *civil beredskap* används av regeringen när det gäller det samarbetet inom Nato i Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF, 2021-01-28, Ju2021/00361.

3 Krisberedskap, totalförsvar och försörjningsberedskap

I detta kapitel redogör vi för vissa begrepp som är centrala för försörjningsberedskapen och som återkommer på flera ställen i betänkandet.

3.1 Allmänt om krisberedskap

3.1.1 Krisberedskap bygger på ordinarie verksamhet

Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Förmågan byggs upp i den ordinarie verksamheten genom bland annat utbildning, övning samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris.

I 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) finns sedan den 1 oktober 2022 en definition av begreppet *fredstida krissituation* som situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. När vi i detta betänkande använder oss av begreppet fredstida krissituation åsyftas den i beredskapsförordningen intagna definitionen.

Även andra uttryck används för att beskriva händelser som omfattas av krisberedskapen. Utöver *kris* är ett annat återkommande begrepp *extraordinär händelse*. Det definieras i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) som en händelse som

avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.[1]

Krisberedskapssystemet ryms inom den ordinarie förvaltningsstrukturen. Det innebär bland annat att inga särskilda lagar träder in vid fredstida kriser innan höjd beredskap inträder. Regeringen har antagit följande mål för krisberedskapen:

- minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet,
- värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet,
- hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.[2]

Krisberedskapen bör även bidra till att minska lidande och konsekvenser av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder och krisberedskapsarbetet utgör också en utgångspunkt för arbetet med det civila försvaret. Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att ett starkt totalförsvar bidrar till att förstärka den fredstida krisberedskapen. Arbetet med krisberedskap och totalförsvar blir därför ömsesidigt förstärkande.[3]

3.1.2 Principer för krishantering

I det svenska krisberedskapssystem ingår de grundläggande principerna om ansvar, närhet och likhet.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har motsvarande ansvar vid kriser eller samhällsstörningar.

Likhetsprincipen är en tillämpning av ansvarsprincipen och innebär att en verksamhets organisering och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. Vissa avvikelser kan dock vara nödvändiga.

[1] 1 kap. 4 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
[2] Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 6, s. 15.
[3] Prop. 2020/21:30, s. 127.

Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Den ledningsnivå som närmast berörs av ett akut krisförlopp ska alltså normalt svara för ledningen av de åtgärder som krävs för att hantera krisen på ett effektivt sätt.

Vi för ett längre resonemang om dessa principer i avsnitt 7.2.1.

3.1.3 Det geografiska områdesansvaret

Det geografiska områdesansvaret finns i den svenska krisberedskapen på nationell[4], högre regional[5,6], regional[7,8]och lokal nivå[9] och innebär att det inom ett geografiskt område finns en aktör som ska verka för inriktning, samordning och i vissa fall genomföra prioritering av åtgärder gällande krisberedskap och civilt försvar som skär tvärsektoriellt. Den som har ett geografiskt områdesansvar övertar inte ansvaret från någon annan aktör – varje aktör behåller det ordinarie ansvaret för sitt verksamhetsområde.[10]

Inom ett geografiskt område ska det finnas ett organ med ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder. Samordningen innebär att de geografiskt områdesansvariga organen ska initiera och underlätta den samverkan som krävs vid en kris.

Regeringen är geografiskt områdesansvarig på den nationella nivån. Ansvaret utövas med stöd av de centrala myndigheterna, där MSB har ett särskilt uppdrag att stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en fredstida kris eller vid höjd beredskap.[11] Regeringens uppgift när det gäller det geografiska områdesansvaret på nationell nivå är bland annat att ansvara för den övergripande inriktningen, samordningen och prioriteringen av samhällets beredskap.[12] På den högre regionala nivån har de civilområdesansvariga länsstyrelserna från och med den 1 oktober 2022 ett geografiskt om-

[4] Utgår från regeringsformens bestämmelser om att det är regeringen som styr riket.
[5] 7 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.
[6] Prop. 2022/23:45, s. 17.
[7] 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.
[8] 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.
[9] 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
[10] I enlighet med ansvarsprincipen, jämför med avsnitt 3.1.2.
[11] 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[12] Prop. 2007/08:92, s. 14.

rådesansvar för sina respektive civilområden när det gäller civilt försvar.[13] Ansvaret avser uppgifter inför och vid höjd beredskap. På den regionala nivån är länsstyrelsen geografiskt områdesansvarig myndighet och har en sammanhållande och stödjande roll inom krisberedskap i länet.[14] På den lokala nivån har kommunerna det geografiska områdesansvaret. Kommunerna ska inom sitt geografiska område verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. De ska också verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse.[15]

Det geografiska områdesansvaret utövas samtidigt på de olika nivåerna.

När det gäller ansvaret för att hantera krissituationer avgörs detta av krisens karaktär om omfattning. Hanteringen av kriser utgår från det geografiska områdesansvaret och präglas i regel av ett nedifrån och upp-perspektiv. En krissituation som enbart drabbar en kommun hanteras i första hand lokalt, även om konsekvenserna också kan behöva hanteras parallellt på regional eller nationell nivå. Om en kris är mer omfattande kan den även hanteras på länsnivå med stöd av nationella myndigheter.

3.2 Allmänt om totalförsvar

3.2.1 Totalförsvar består av militärt försvar och civilt försvar

Totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Den består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).[16] Det civila försvaret är den verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället bedriver för att förbereda Sverige för krig. I fredstid omfattar det civila försvaret beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder, vilket innebär att aktörerna förbereder och planerar inför att aktivt kunna verka i händelse av ett skärpt säkerhetsläge. Under höjd beredskap och då ytterst krig utgörs verksam-

[13] 7 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.
[14] 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.
[15] 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
[16] Se 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

heten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar.[17]

Med det militära försvaret avses den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten med stöd av försvarsmyndigheterna, delar av de frivilliga försvarsorganisationerna, delar av försvarsindustrin samt eventuella militära samarbetspartners.[18] Det militära försvaret är för sin försörjning av varor och tjänster beroende av att det civila försvaret fungerar tillfredställande.

Totalförsvaret aktiveras först vid beslut om *höjd beredskap*, det vill säga när regeringen beslutar att försvarsförmågan ska höjas. Höjd beredskap är ett samlingsnamn för beredskapsnivåerna *skärpt beredskap* och *högsta beredskap*. Om Sverige är i krig råder automatiskt högsta beredskap.[19] Beslut om höjd beredskap får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

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

3.2.2 Det övergripande målet för totalförsvaret 2021–2025

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen inriktningen för totalförsvaret 2021–2025. I regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) anges att utgångspunkten för såväl det militära som det civila försvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och i Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.

[17] Prop. 2020/21:30, s. 89.
[18] Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin – MSD 2022*, 2022, s. 71.
[19] 3 § andra stycket lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Riksdagen beslutade i samband med propositionen om mål för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret. Det övergripande målet för totalförsvaret från och med år 2021 är att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamheten ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.[20] Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att:

– försvara Sverige mot väpnat angrepp,
– hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
– främja landets säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, och
– skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.[21]

Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

– värna civilbefolkningen,
– säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
– upprätthålla en nödvändig försörjning,
– bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
– upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
– bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
– med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.[22]

[20] Prop. 2020/21:30, s. 86.
[21] Prop. 2020/21:30, s. 87.
[22] Prop. 2020/21:30, s. 89.

Det är det väpnade angreppet som är dimensionerande för det civila försvaret. Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att ett starkt totalförsvar bidrar till att förstärka den fredstida krisberedskapen. Genom en för totalförsvaret sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig, förbättras även möjligheterna att förebygga och hantera fredstida kriser.

Regeringen beslutade den 17 december 2020 om en inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret.[23] Beslutet innebär att Försvarsmakten och MSB ska främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret enligt planeringsförutsättningar som utgår från de mål för totalförsvaret som anges i propositionen Totalförsvaret 2021–2025.

3.2.3 Samhällsviktig och totalförsvarsviktig verksamhet

Sedan den 1 oktober 2022 finns begreppet *samhällsviktig verksamhet* definierat i 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Definitionen överensstämmer med hur MSB sedan tidigare definierar begreppet. När vi i detta betänkande använder begreppet samhällsviktig verksamhet åsyftas den nu aktuella definitionen.

Som angetts ovan är målet för det civila försvaret bland annat att säkerställa *de viktigaste samhällsfunktionerna*. Vilka samhällsfunktioner som är de viktigaste är inte närmare preciserat. All samhällsviktig verksamhet behöver dock sannolikt inte upprätthållas vid höjd beredskap och då ytterst krig. Den verksamhet som upprätthåller de viktigaste samhällsfunktionerna bör därmed kunna ses som något snävare än all samhällsviktig verksamhet. MSB har i regleringsbrevet för budgetåret 2023 ett uppdrag att utarbeta en vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Vägledningen ska komplettera myndighetens befintliga vägledningar om samhällsviktig verksamhet. Redovisning ska ske senast den 1 december 2023.

[23] Regeringsbeslut 29, 2020-12-17, Fö2016/00864 Fö2017/00850 Fö2019/01291 (delvis) Fö2020/01269 (delvis).

För att tydliggöra skillnaden mellan samhällsviktig verksamhet och sådan verksamhet som upprätthåller eller säkerställer *de viktigaste samhällsfunktionerna* har vi valt att i betänkandet använda uttrycket *totalförsvarsviktig verksamhet*. Det begreppet har även använts av bland annat utredningen Näringslivets roll i totalförsvaret[24], utredningen Förbättrat skydd för totalförsvaret[25] och av försvarsberedningen i rapporten *Motståndskraft*[26] för den verksamhet som ska upprätthållas vid höjd beredskap och ytterst i krig.

3.3 Försörjningsberedskap

Begreppet försörjningsberedskap används i såväl den politiska debatten som i en rad författningar – bland annat i skyddslagen (2010:305) och lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap – för att beskriva en beredskap som handlar om att kunna förse diverse aktörer med nödvändiga varor och tjänster. Begreppet är inte författningsreglerat, och det är inte närmare preciserat vad försörjningsberedskapen omfattar, i termer av områden eller sektorer. För att kunna föreslå ändamålsenliga uppgifter för en nationellt samordnande funktion när det gäller försörjningsberedskapen är det nödvändigt att precisera vad vi menar med försörjningsberedskap.

I Finland är begreppet intaget i bland annat 1 § lagen om tryggande av försörjningsberedskapen (18.12.1992/1390). Där anges att syftet med lagen är att, *med tanke på undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar (försörjningsberedskap)*.

I juli 2020 fick Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag av regeringen att analysera vissa övergripande frågor om försörjningsberedskap. Med utgångspunkt i den finska definitionen beskriver FOI försörjningsberedskap som ”förmågan att i kris- och krigssituationer 1) förse befolkningen med de varor och tjänster som behövs för dess fortlevnad och 2) förse samhällsviktiga verksamheter med de varor och tjänster som behövs för deras funktionali-

[24] SOU 2019:51.
[25] SOU 2019:34.
[26] Ds 2017:66.

tet.” Enligt FOI omfattar det även det arbete som bedrivs för att främja förmågan att förse befolkningen och de samhällsviktiga verksamheterna med nödvändiga varor och tjänster.[27]

I slutrapporten Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans[28] bedömer MSB att försörjningsberedskapen ska beskrivas som *den verksamhet som syftar till att i kris och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga*.

Av de skäl som närmare framgår i avsnitt 9.10 anser vi att det finns anledning att definiera begreppet försörjningsberedskap i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Vi lämnar i detta avsnitt förslag på en definition som ligger i linje med hur MSB bedömer att begreppet bör beskrivas.

[27] FOI, *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, 2021, s. 25.
[28] Rapporten är svar på det uppdrag regeringen gav MSB den 31 mars 2022 att till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) redovisa förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret, Ju2022/01205.

4 Försörjningsrelaterade utmaningar i kris och krig

I detta kapitel redogör vi för de problem och brister som våra förslag är tänkta att lösa, eller åtminstone lindra. Vi börjar med att gå igenom olika typer av försörjningsrelaterade störningar som kan uppstå. Därefter redogör vi för möjliga konsekvenser av att Sverige inte klarar av att vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga. Slutligen går vi igenom identifierade brister på strukturell nivå som lyfts fram i ett antal rapporter som publicerats under den senaste 15-årsperioden eller som tagits upp vid våra intervjuer.

4.1 Försörjningsrelaterade störningar

För att förbereda åtgärder som kan behöva vidtas för att förebygga eller hantera en bristsituation, antingen med en enskild åtgärd eller en kombination av åtgärder, behöver olika typer av störningar som kan uppstå och som kan leda till en försörjningsrelaterad kris identifieras.

4.1.1 Störningar som påverkar tillgång till arbetskraft

En grundläggande förutsättning är att rätt utbildad och arbetsför personal finns tillgänglig. Störningar som påverkar tillgången till personal kan vara:

– smittsamma sjukdomar,

– strejker,

– begränsningar i persontransporter,
– mobilisering vid krigsutbrott (personal som krigsplacerats i annan verksamhet),
– stort skadeutfall eller avlidna på grund av krigshandlingar.

Personalförsörjningsrelaterade störningar kan bli särskilt allvarliga om de drabbar yrkeskategorier med en direkt koppling till försörjning, exempelvis inom transporter såsom lastbilschaufförer, lokförare, piloter samt fartygsbesättningar och lotsar, och inom produktion av livsmedel och dricksvatten. Om tillgången till nyckelpersonal i viss industriproduktion minskar kan det också få stora konsekvenser för landets försörjning.

4.1.2 Störningar som leder till brist på insatsvaror och reservdelar

För att produktionen av försörjningsviktiga varor ska fungera krävs insatsvaror. Det kan handla om råvaror till livsmedelsindustrin i form av foder till djurhållning, diesel till jordbruksmaskiner, drivmedel för transporter, utsäde och gödsel till spannmålsproduktion. Det kan också handla om petroleumprodukter till kemikalieindustrin, aktiva substanser till läkemedelsproduktion samt viktiga metaller eller komponenter till industriproduktion. För att maskiner och annan utrustning ska kunna hållas i drift under längre tid behövs reservdelar. En stor del av de insatsvaror och reservdelar som används i produktionen av försörjningsviktiga varor och drift av viktig utrustning importeras i dag från ett stort antal länder, och även mindre störningar av denna import kan få långtgående konsekvenser. Det är därför avgörande för försörjningsförmågan att handelsflöden med omvärlden och inhemsk produktion fungerar så långt det är möjligt. Störningar i tillgången till insatsvaror kan vara:

– blockerade handelsvägar eller andra avbrott i exporten till Sverige,
– olyckor, terroristhandlingar, sabotage, sanktioner mot handel och krigshandlingar som slår mot kritisk infrastruktur för inhemsk produktion.

4.1.3 Störningar som leder till brist på energi

Produktionen av försörjningsviktiga varor är mycket starkt beroende av tillgång till energi. Störningar i energitillgången kan handla om:

– blockerade handelsvägar eller andra avbrott i exporten till Sverige,
– olyckor, terroristhandlingar, sabotage och krigshandlingar som slår mot kritisk infrastruktur för distribution och/eller lagring av energi.

Sverige är särskilt beroende av elektricitet för både industriproduktion och hushåll, och jämfört med många andra europeiska länder kommer en avsevärt mindre andel av den svenska energimixen från olja och naturgas.

Omställningen till hållbara energikällor, i enlighet med uppsatta miljömål, kan medföra vissa svårigheter att försörja Sverige med drivmedel, i synnerhet vid höjd beredskap. Samtidigt som en diversifierad energimix kan minska sårbarheter på ett generellt plan, kan krav på fossilfria bränslen under en övergångsperiod skapa problem för transport- och jordbrukssektorn samt för det militära försvaret under ansträngda förhållanden.

4.1.4 Störningar i distribution

En väl fungerande distribution av försörjningsviktiga varor är en förutsättning för att Sverige ska kunna försörjas. I ledet efter produktion kan försörjningen störas genom exempelvis brist på kompetenser och behörig personal, brist på fungerande transportmedel, drivmedelsbrist och brist på framkomliga transportleder. Exempel på störningar i distribution är olyckor, terroristhandlingar, sabotage och krigshandlingar som slår mot transportinfrastruktur eller logistiksystem.

4.1.5 Störningar i internationella leveranskedjor (inklusive avspärrning och blockader av handelsflottor)

Kommerskollegium genomförde 2021 en analys av den svenska importens diversifieringsgrad.[1] Syftet med analysen, som beställts av Utrikesdepartementet, var att undersöka hur beroende Sverige är av import av kritiska varor från andra länder ur ett försörjningsperspektiv. Enligt studien tillhör Sverige de 15 länderna i världen med högst importdiversifiering. Diversifieringsgraden är ungefär densamma som för de nordiska grannländerna, och har haft en likartad utveckling över tid. Samtidigt poängterades det i rapporten att den tillgängliga importstatistiken är på en så hög aggregeringsnivå att det inte är möjligt att identifiera kritiska beroenden fullt ut. Med denna brasklapp pekade alltså Kommerskollegium på att Sverige, jämfört med många andra länder, har en relativt liten sårbarhet vid importbortfall från enskilda exportländer.

4.1.6 Störningar till följd av handelspolitiska åtgärder som införs av andra länder

Tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster påverkas i varierande utsträckning av andra länders handelspolitik. Utrikeshandeln kännetecknas av ett stort antal frihandelsavtal med sänkta eller slopade tullar mellan länder och grupper av länder. Vid en allvarlig kris eller i krig är det sannolikt att andra länder inför olika typer av handelsbegränsande åtgärder för att försöka säkra det egna landets försörjning.

4.1.7 Efterfrågerelaterade störningar

En akut efterfrågerelaterad störning kan uppstå till följd av en allvarlig kris som leder till snabbt förändrade konsumtionsbehov. Efterfrågan på vissa varor kan under kort tid mångdubblas, vilket ställer höga krav på såväl produktion som distribution, både inom ett land och internationellt. Om krisen slår mot flera länder samtidigt uppstår en ökad konkurrens om dessa varor och tjänster, med höga priser och risk för hamstringsbeteenden hos befolkningen som följd.

[1] Kommerskollegium, *Analys av varuimportens diversifieringsgrad*, 2021.

En bristsituation behöver inte uppstå som en följd av en plötslig händelse. Den kan också uppstå som en del av ett längre händelseförlopp. I takt med att länders ekonomier utvecklas mot högre förädling i produktionen, ökar efterfrågan på vissa strategiskt viktiga insatsvaror. Den internationella specialisering som följer av globaliseringen har lett till att flera sådana insatsvaror produceras i ett fåtal länder, och i några fall sker i princip hela den globala produktionen i ett land.

4.1.8 Störningar i säkerhetspolitiska kriser och i krig

Försörjningsrelaterade störningar i fredstid har flera likheter med störningar som uppstår i en situation då Sverige befinner sig i en säkerhetspolitisk kris eller i krig. I båda fall kan störningarna få allvarliga konsekvenser för såväl människors liv och hälsa som samhällets funktionalitet. De kan även komma att leda till intressekonflikter mellan olika verksamheter som kräver hårda prioriteringar under fredstida kriser såväl som i krig.

Försörjningsrelaterade störningar i säkerhetspolitiska kriser och krig skiljer sig dock från fredstida försörjningskriser på flera sätt. Till att börja med innebär sådana kriser en högre grad av komplexitet än en fredstida kris. Med utgångspunkt i att det finns en motståndare med ambitionen att försvaga Sverige, dess befolkning och institutioner, måste både beredskapen för och hanteringen av en krigssituation dimensioneras för att en rad samhällsviktiga verksamheter sannolikt kommer att utsättas för angrepp (kritisk infrastruktur, transporter med mera). Delar av Sverige kan bli avskurna från övriga landet, vilket ställer högre krav på kommunikationsmöjligheter, samordning och i vissa fall beslutsfattande på lägre nivåer. Jämfört med fredstida kriser innebär ett krigstillstånd att möjligheten att hantera brister i större utsträckning påverkas av faktorer som är utanför Sveriges kontroll.

Samtidigt som belastningen på ett samhälle i krig kan antas vara högre än i en fredstida kris, finns andra möjligheter för samhället att agera. I och med att beredskapslagstiftningen träder I kraft vid höjd beredskap, antingen selektivt genom regeringsbeslut vid skärpt beredskap eller i sin helhet vid högsta beredskap, är de författningsmässiga förutsättningarna för offentliga institutioner att agera större

än i fred. Detta skapar större manöverutrymme och möjliggör snabbare hantering.

På ett generellt plan innebär en prioritering av det mest nödvändiga att konsumtionen av varor och tjänster som importeras till Sverige eller produceras inhemskt kan dämpas. Exempelvis kan konsumtionen av icke nödvändiga matvaror minska. Efterfrågan på vissa specifika varor och tjänster kan samtidigt öka. Sjukvårdsprodukter som behövs vid katastrofmedicinska insatser behöver finnas i större antal och volymer i krig än i fred. Det samma gäller för dieselolja och vissa produkter för hemberedskap.

4.2 Identifierade försörjningsrelaterade brister och utmaningar på strukturell nivå

Brister inom försörjningen av varor och tjänster i fredstida kriser och i krig har identifierats i ett stort antal utredningar, granskningar och analysarbeten under den senaste 15-årsperioden.

4.2.1 Försörjningsförmågan återuppbyggs från en låg nivå

Det är inledningsvis viktigt att poängtera att de brister i försörjningsförmågan som uppstått under de senaste 20–25 åren är en följd av medvetna politiska beslut om vilka det länge rått stor enighet. Den tidigare nationella organisationen för försörjningsberedskap, som formellt upphörde genom att funktioner med ett samordningsansvar hos funktionsansvariga myndigheter togs bort 2002, föregicks av försvarsbeslut som successivt skar ner på utgifterna till totalförsvaret, såväl det militära som det civila försvaret.

I propositionen *Förändrad omvärld – omdanat försvar*[2] från 1999 bedömde regeringen att resurserna inom det civila försvaret i allmänhet, när så var möjligt, skulle anpassas till och kunna ingå vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Resurserna skulle även kunna användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Den förändrade hotbilden medförde att satsningar även i fortsättningen behövde vidtas för att minska sårbarheten i infrastrukturen medan däremot åtgärder främst vad gäller försörjningsberedskapen samt

[2] Prop. 1998/99:74.

skyddsrumsbyggande borde kunna minska väsentligt.[3] De fredstida handelsmönstren, företagens internationalisering, utvecklingen av multilaterala organ som exempelvis Världshandelsorganisationen (WTO) och medlemskapet i EU pekade mot att handeln skulle fortgå någorlunda ostörd långt in i en eventuell fredstida kris. Den internationella utvecklingen med ökad integration och starkare ömsesidigt beroende minskade riskerna från en försörjningssynpunkt. Samtidigt innebar den ökade globala konkurrensen och den allt snabbare tekniska utvecklingen en förändring av det svenska näringslivet. Beredskapslagring, särskilt av råvaror, borde mot bakgrund av de förändrade förutsättningarna så långt möjligt kunna ersättas med andra metoder. Regeringen avsåg därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att använda nya metoder för att trygga försörjningsförmågan.[4]

Från slutet av 1990-talet låg således stora delar av det som tidigare utgjort svensk försörjningsberedskap nere. Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015[5] innebar dock en skarp U-sväng. Mot bakgrund av Rysslands agerande i Ukraina skulle det starka fokus som legat på internationella insatser och krisberedskap i stor utsträckning bytas ut mot fokus på nationellt försvar, och arbetet med totalförsvar med både militära och civila delar skulle återupptas. Till följd av detta hamnade så småningom fokus även på försörjningsförmågan och beroenden av olika varor och tjänster i såväl militärt som civilt försvar.

Försvarsberedningen ansåg i rapporten *Motståndskraft* från 2017 att Sverige behövde bygga upp en försörjningsberedskap för totalförsvarets behov vid höjd beredskap och ytterst i krig. Varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad samt för att samhället ska kunna fungera på en grundläggande nivå behövde prioriteras.[6]

I Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) gemensamma rapport *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025* från 2021 presenteras försörjningsberedskap som ett av sex fokusområden för att öka förmågan inom totalförsvaret. Samhällets grundläggande robusthet och dess förmåga att motstå fredstida kriser bidrar enligt rapporten till den krigsavhållande effek-

[3] Prop. 1998/99:74, s. 149.
[4] Ibid., s. 151.
[5] Prop. 2014/15:109.
[6] Ds 2017:66, s. 161.

ten i totalförsvaret. Försörjningsberedskapen behöver utvecklas och näringslivet bör i ökad utsträckning delta i arbetet med att säkerställa försörjningen. Detta kräver att verksamhet som upprätthåller försörjningsförmåga identifieras och omhändertas i beredskapsplaneringen samt att nya författningar för försörjningsberedskapen införs.[7]

MSB publicerade samma år *Strategi för försörjningsberedskap*.[8] I denna strategi presenterar myndigheten den önskade förmågeutvecklingen 2021–2030. Tidsperioden består av två perioder, en uppbyggnadsfas 2021–2025 och en utvecklingsfas 2026–2030, med en kontrollstation däremellan.

När det gäller behovet av en fungerande försörjningsberedskap konstaterade Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i en rapport från 2017 att försörjning av varor och tjänster är central för samtliga delar av det civila försvaret. FOI konstaterade att beredskapslager hade avvecklats med undantag för oljeprodukter, där Sverige är bundet av internationella avtal att bibehålla dessa. Lagerhållningen inom näringslivet hade också minskat, till följd av företagens strävande mot effektivisering och just-in-time-principer. Sammantaget hade den minskade lagerhållningen gjort försörjningen mer sårbar. Dagens strategi för försörjning bygger, enligt FOI, generellt på tillgången till internationella marknader. Hur lagerhållning som strategi inom civilt försvar ska värderas påverkas av hur hotbilden ser ut och vilken tilltro som finns till att de globala marknaderna ska finnas tillgängliga. FOI konstaterade även att det inte längre finns någon planering av hur industrier ska kunna ställa om sin produktion till sådan som är av betydelse för totalförsvaret. Detsamma gällde för livsmedelsförsörjningen.[9]

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap konstaterade i ett delbetänkande från 2021 att Sverige inte är och inte heller kan bli självförsörjande på sjukvårdsprodukter såsom läkemedel, medicintekniska produkter, personlig skyddsutrustning eller livsmedel för speciella medicinska ändamål. Import är en nödvändig förutsättning för en fungerande försörjning av hälso- och sjukvården, och importberoendet är därmed en kritisk faktor och en sårbarhet ur ett kris- och beredskapsperspektiv. Flera exempel på globala bristsituationer har visat hur händelser utanför Sveriges gränser påverkar för-

[7] Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, 2021, s. 22.
[8] MSB, *Strategi för försörjningsberedskap*, 2021.
[9] FOI, *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen*, 2017, s. 41 f.

sörjningen med sjukvårdsprodukter, men det finns även nationella exempel i närtid på hur sårbar försörjningen är.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att det råder en bred samsyn kring att försörjningsberedskapen återigen behöver utvecklas. Vid våra intervjuer med myndigheter med uppgifter inom försörjningsfrågor har det framkommit att arbetet med försörjningsberedskap har kommit olika långt. Vissa myndigheter har långt framskridna planeringsarbeten, i vissa fall på myndigheternas egna initiativ, medan andra inte har påbörjat något sådant arbete. Någon omfattande övningsverksamhet kopplat till försörjningsberedskap har inte genomförts under en längre tid.

Ett exempel på ett arbete som kommit längre än på flera andra områden är Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts (SVA) gemensamma projekt som resulterat i rapporten *Livskraft – mätt och frisk*.[10] I rapporten identifieras åtgärder för att uppnå försörjningsförmåga inom livsmedel inklusive dricksvatten, såsom kartläggning av strategiska varor, lagerhållning av nödvändiga varor samt prioritering vid livsmedelsbrist och ransonering.

4.2.2 Brist på tydliga mål och krav försvårar planeringsarbetet

MSB uppgav 2021 att samhällsviktig verksamhet behöver identifieras, och att det saknas fastställda krav på vilken förmåga som ska upprätthållas i samhällsviktiga verksamheter. Det saknas heltäckande skyldigheter avseende risk- och kontinuitetshantering, och aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet behöver analysera vilka risker som finns och ha en plan B om riskerna blir verklighet.[11]

I en granskningsrapport om livsmedels- och läkemedelsförsörjning från 2018 konstaterade Riksrevisionen att Sverige under efterkrigstiden hade produktionsmål för livsmedel (även kallade självförsörjningsmål eller beredskapsmål). Produktionsmålen togs sedan bort, och i och med inträdet i EU 1995 upphörde den statliga planeringen för livsmedelsberedskap helt. Livsmedelslagren avvecklades

[10] Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA, *Livskraft – mätt och frisk – Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret (Ju2019/02477/SSK)*, *2020*.

[11] MSB, *Kraftsamling – för en stärkt civil beredskap – baserad på MSB:s nationella risk- och förmågebedömning 2021*, s. 18.

likaså.[12] Regeringen hade visserligen uttryckt ambitioner och vidtagit vissa åtgärder, men Riksrevisionens samlade bedömning var att detta inte på ett tydligt sätt givit utslag i styrningen av livsmedels- och läkemedelsförsörjning. Ansvarsförhållanden, krav och ambitionsnivåer var inte tydliga, och Riksrevisionens bedömning var att detta påverkade förutsättningarna för arbetet och gjorde det svårare att följa upp området. Riksrevisionen bedömde också att även om det hade genomförts insatser så hade ansvariga myndigheter inte vidtagit tillräckliga åtgärder och att arbetet behövde fortsätta att utvecklas.[13]

När det gäller försörjningsberedskapen i krig betonade Försvarsberedningen 2017 att den fredstida servicenivån och standarden omöjligt kan upprätthållas i krig. Ambitionsnivåer för försörjningsfrågor skulle enligt beredningen analyseras, och en utgångspunkt för planeringen var att det militära och civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvar skulle planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet.[14]

Baserat på såväl de rapporter som nämnts ovan som den information vi samlat in inom ramen för denna utredning är det vår uppfattning att flera aktörer som bedriver försörjningsrelaterad verksamhet saknar tillräckligt tydliga mål, och att detta är en begränsning i deras arbete med att planera för försörjningsrelaterade störningar. Det väpnade angreppet som dimensioneringsgrund och att samhället ska ha en uthållighet under tre månader behöver brytas ned i tydligare mål.

4.2.3 Brist på analys av behov, prioritering och handlingsalternativ försvårar ett enhetligt och effektivt arbete

Riksrevisionen bedömde i en granskningsrapport 2008 att regeringen dittills inte hade skaffat sig ett tillräckligt underlag för att besluta om vilka åtgärder som behövs för att få en bättre krisberedskap, inte gör sådana sammanhållna analyser eller bedömningar för Sverige som helhet och följaktligen inte har möjlighet att redovisa sin bedömning av Sveriges krisberedskap till riksdagen. En konsekvens av detta var

[12] Riksrevisionen, *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga Samhällsfunktioner*, s. 28 f.
[13] Ibid., baksida.
[14] Ds 2017:66, s. 161.

enligt Riksrevisionen att regeringens styrning blev mer händelsestyrd än förebyggande. Riksrevisionen ansåg att en prioritering av insatser för att förbättra krisberedskapen var beroende av en avvägning mellan bedömd sannolikhet för att en kris ska inträffa och den skada som krisen kan orsaka. Det som kännetecknade de allvarliga kriser som inträffade under 2000-talet, vare sig det var attacken mot World Trade Center, tsunamikatastrofen, stormen Gudrun eller andra allvarliga kriser, var enligt Riksrevisionen att ingen i ansvarig ställning bedömde dem som sannolika.[15]

Riksrevisionen bedömde vidare att regeringen inom de olika samhällsområdena i mycket olika utsträckning hade klarlagt vem som prioriterade tillgängliga resursers användning eller hur denna prioritering gick till vid en allvarlig samhällskris på nationell nivå. Inom pandemiområdet hade detta dock klarlagts genom lagändringar 2007 i hälso- och sjukvårdslagen, som innebar att Socialstyrelsen fick bemyndigande att efter regeringsbeslut kunna ta över prioritering av resurser, tillfälliga nedläggningar, resursöverföring med mera för landstingen. För betalningssystemet menade Riksrevisionen däremot att granskningen visade att det inte fanns någon resursprioritering alls förberedd. När det gällde försörjning med el- och telekommunikation för betalningssystemet ansåg Riksrevisionen att det fanns oklarheter om vem som fattade beslut och vad som skulle prioriteras och att det vid en av myndigheten genomförd intervju gavs en möjlig förklaring till olikheterna inom olika samhällsområden: ”Frågor som är etablerade sedan lång tid tillbaka såsom ordning, säkerhet och hälsa har upprättade system för vem och vad som ska prioriteras. Detta gäller inte för relativt nya frågor som ofta knyter an till näringslivet.”[16]

I *Strategi för försörjningsberedskap* från 2021 skrev MSB att förmågor, strukturer och resurser som kommer att krävas vid krigsfara och krig var under utveckling. De skulle komma att behöva anpassas utifrån de behov och förutsättningar som finns i olika sektorer och inom landets olika geografiska områden. Varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad och för att samhället ska kunna fungera på en grundläggande nivå kommer att behöva prioriteras. På grund av den knapphet i resurser som kommer att råda under krigsförhållanden behövde funktionskrav och generella priori-

[15] Riksrevisionen, *Regeringen och krisen*, s. 9.
[16] Ibid., s. 35.

teringsgrunder arbetas fram och fastställas på nationell nivå för olika verksamheter, utifrån både civila och militära behov.[17]

Vår uppfattning från intervjuer med ett stort antal offentliga och privata aktörer är att det saknas en tydlig bild av vilka varor och tjänster som produceras, importeras och konsumeras i Sverige i normala fall. Detta bidrar till att det saknas en tydlig behovsbild, vilket i sin tur försvårar för regeringen att ställa tydliga krav på försörjningsförmåga.

4.2.4 Bristande samordning och splittrad ansvarsstruktur riskerar att leda till ineffektivitet

Riksrevisionen skrev i sin granskningsrapport från 2008 att regeringen inte hade utsett någon som bereder underlag för en samlad bedömning av vilka åtgärder som krävdes, utan varje departement hanterade detta enligt sitt definierade myndighets- och politikområde. Konsekvensen av att de enskilda departementen i hög grad styrde myndigheternas krisberedskap var enligt Riksrevisionen en högre risk för kostnadskrävande och reaktiva åtgärder som inte avvägdes mot de samlade nationella behoven.[18]

När det gäller tillgången till sjukvårdsprodukter skrev Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap i ett delbetänkande från 2021 att det saknas en överblick över vilka resurser som finns tillgängliga i Sverige, och att det endast är tillgängliga resurser som kan omfördelas. Ingen aktör har i dag ett samlat ansvar att ha denna överblick, och det saknas i viss utsträckning redskap och principer för att åstadkomma omfördelningar.[19] Utredningen konstaterade att det finns ett fåtal sjukvårdsprodukter som i dag beredskapslagras av olika myndigheter genom olika regeringsuppdrag. Uppdragen är spridda över flera myndigheter och departement, och den nuvarande ordningen leder till att sällanuppgifter som upphandling och inköp av sådana produkter ska lösas av flera myndigheter och att nyckelkompetenser kring regelverk och de olika marknadernas (läkemedel, medicinteknik, personlig skyddsutrustning, livsmedel för speciella medicinska ändamål) funktion ska upprätthållas på flera ställen.[20]

[17] MSB, *Strategi för försörjningsberedskap*, 2021, s. 7.
[18] Riksrevisionen, *Regeringen och krisen*, s. 10.
[19] SOU 2021:19, s. 258.
[20] Ibid., s. 265.

Företrädare för näringslivet har lyft bristande samordning mellan offentliga aktörer under covid-19-pandemin. Företagen kunde inte få svar på frågor om regler och krav för produkter på vilka efterfrågan skjutit i höjden, och detta försvårade företagens produktionsomställning för att möta denna efterfrågan.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att samordningen bland offentliga aktörer när det gäller försörjningsrelaterade frågor är otillräcklig, och att detta riskerar att leda till ineffektivitet i arbetet.

4.2.5 Begränsade förutsättningar för nationell krisledning

Riksrevisionen skrev i sin granskningsrapport från 2008 att den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre kunde försvåra möjligheten att samordna verksamheter före och under en kris. Förberedelser hade inte gjorts för att regeringen tillräckligt snabbt skulle kunna förordna en myndighet som kan få ansvar och befogenhet att operativt samordna samhällets resurser för att hantera en omfattande samhällskris. Konsekvensen kunde bli att människorna drabbas värre än nödvändigt och att det tar längre tid att komma tillbaka till samhällets normaltillstånd än annars.[21] Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utreda, överväga och för riksdagen föreslå en förberedd beslutsprocess som träder I kraft i det extrema fall då nuvarande ansvarsprinciper inte räcker till för en nationell ledning av samhällets samlade resurser för krishantering. Genom en sådan lagstiftning menade Riksrevisionen att regeringen kunde få befogenhet att förklara att ett nationellt krisläge gällde och ge en myndighet särskilda befogenheter för att klara av situationen. Oavsett om regeringen föreslog riksdagen sådan undantagslagstiftning eller inte menade Riksrevisionen att regeringen borde se över den då gällande sektorslagstiftningen för att förbereda de nya lagar och de förordningar som skulle bli nödvändiga att ändra vid en extraordinär omfattande samhällskris.[22]

Coronakommissionen poängterade i sitt slutbetänkande att det svenska systemet för krisberedskap och krishantering bygger på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna – och att detta är en väsentlig utgångspunkt för statens och regeringens krishantering. Kommissio-

[21] Riksrevisionen, *Regeringen och krisen*, s. 10.
[22] Ibid., s. 84.

nen lyfte också det geografiska områdesansvaret som en styrande princip för det svenska krisberedskaps- och krishanteringssystemet. Detta ansvar innebär att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som har ansvar för att samordningen mellan olika aktörer inom detta område fungerar (regeringen på nationell, länsstyrelser på regional och kommuner på lokal nivå). Det innebär dock inte att detta organ tar över ansvaret från någon annan aktör utan samtliga aktörer behåller sitt ansvar, i enlighet med ansvarsprincipen. Kommissionen pekade på att flera utvärderingar av hanteringen av de kriser som Sverige har drabbats av visar att ansvarsprincipen har begränsningar och att en strikt tillämpning till och med kan försämra krishanteringen. Exempelvis kan signalerna till omvärlden fördröjas från den myndighet som inte förmår lösa krisen på egen hand. Principen riskerar även att få hämmande konsekvenser om aktörerna inte vågar agera utanför det vardagliga samtidigt som en kris ofta ställer andra och ibland högre krav än under normala förhållanden. Även det geografiska områdesansvaret har visat på utmaningar. Enligt kommissionen finns det bland annat gränsdragningsproblem avseende regeringens, länsstyrelsernas och kommunernas geografiska områdesansvar; dels mellan respektive nivå, dels i förhållande till andra aktörer.[23]

Vad gäller ansvarsprincipen skrev Coronakommissionen att även om det är en enkel princip i teorin, så blir det svårare att få helheten att fungera väl i praktiken ju fler som delar på ansvaret. Ansvaret för krisberedskapen på regional och lokal nivå är uppdelat på 21 länsstyrelser, 21 regioner och 290 kommuner. I många regioner och kommuner finns dessutom ett stort antal privata utförare. Därtill kommer de statliga myndigheter som har ett nationellt krisberedskapsansvar. Flera av de utredningar och granskningar som kommissionen hade gått igenom visar på vikten av att regeringen inom ramen för sitt geografiska områdesansvar tar ett större helhetsansvar som innebär att regeringen i större utsträckning följer upp krisberedskapen och utifrån den uppföljningen mer tydligt anger en nationell inriktning för samhällets krisberedskap. Kommissionen uppgav att tidigare genomförda uppföljningar hade pekat på att aktörer i olika utsträckning hade uppfyllt de bestämmelser som lagar, förordningar och inriktningar angav, exempelvis vad gäller övningsverksamhet och planer,

[23] SOU 2022:10, s. 302 f.

och att uteblivna nödvändiga beredskapsförberedelser före en kris får konsekvenser för förmågan att hantera de kriser som uppstår.[24]

4.3 Våra slutsatser

Störningar i försörjningen av nödvändiga varor och tjänster kan uppstå till följd av både utbuds- och efterfrågerelaterade faktorer. Utbudet kan minska på grund av försämrad tillgång på arbetskraft, insatsvaror, energi, distribution och transporter, av störningar i internationella leveranskedjor samt av handelspolitiska åtgärder som vidtas av andra länder. Efterfrågan kan öka på grund av såväl snabbt ändrade konsumtionsbehov, ofta till följd av en kris, eller successivt genom att samhället utvecklas och därmed också behoven av vissa specifika insatsvaror. Försörjningsrelaterade störningar och kriser kan få konsekvenser för människors liv och hälsa och samhällets funktionalitet.

Tidigare analysarbeten har pekat på behoven av en väl fungerande försörjningsberedskap, och på att viss lagerhållning och andra försörjningsrelaterade åtgärder behöver byggas ut och förberedas. Dock kvarstår utmaningar inom krisberedskap och civilt försvar när det gäller mål och krav, analys av behov, prioritering och handlingsalternativ samt samordning. Det är uppenbart att försörjningsberedskapen behöver utvecklas på flera sätt för att möta samhällets behov.

Vi konstaterar att arbetet med att återigen bygga upp en nationell försörjningsberedskap börjar på en låg och ojämn nivå, och att det finns ett antal problem som kommer av att den svenska försörjningsberedskapen varit vilande i ett antal år. De omfattande beroenden som finns mellan sektorer och mellan det offentliga och näringslivet gör arbetet komplicerat, och motiverar en process som i vissa viktiga delar sker enhetligt och centraliserat.

När det gäller försörjningsberedskap, i synnerhet beredskapslagring, måste konkreta mål fastslås för att möjliggöra myndigheternas genomförande och beräkningar av antal, volymer och kvalitet på de varor som ska möjliggöra försörjningen av Sverige, eller åtminstone vilka varugrupper som ska ingå.

[24] Ibid., s. 320 f.

5 Regelverk som är centrala för försörjningen av varor och tjänster

Bestämmelser med särskilda regler som berör försörjningen av varor och tjänster vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig finns i såväl viss sektorsspecifik lagstiftning som i annan lagstiftning, bland annat de så kallade fullmaktslagarna. I detta kapitel ger vi en övergripande beskrivning av vissa regelverk som kan bli tillämpliga vid händelser med påverkan på försörjningen av varor och tjänster.

5.1 Fullmaktslagarna

Flera av de lagar som kan vara aktuella i vissa kris- och krigssituationer är så kallade fullmaktslagar. En fullmaktslag innehåller bestämmelser som ger regeringen fullmakt att under vissa givna förutsättningar meddela bestämmelser på ett område som annars hör till riksdagens normgivningskompetens. Fullmaktslagarna är permanent i kraft, men de bestämmelser som närmare anger i vilka situationer regeringen har befogenhet att besluta – befogenhetsbestämmelserna – kan endast tillämpas efter en särskild föreskrift om det (eller automatiskt vid krig).

5.1.1 Ransoneringslagen

Ransoneringslagen (1978:268) är en fullmaktslag med uteslutande försörjningspolitiska syften. De krisåtgärder som lagen ger regeringen möjlighet att vidta syftar till att tillgodose befolkningens och totalförsvarets behov av energi och varor.[1] Det försörjningspolitiska syftet

[1] Prop. 1977/78:75, s. 48.

medför att lagen inte kan användas för att tillgodose andra intressen än sådana som är försörjningspolitiskt motiverade.

Vid krig tillämpas befogenhetsbestämmelserna (reglering av handel m.m. och särskilda avgifter i 6–9 §§) automatiskt. I övriga situationer har regeringen fått ett bemyndigande (fullmakt) att besluta att befogenhetsbestämmelserna helt eller delvis ska tillämpas. Regeringen får fatta ett sådant beslut om riket är i krigsfara eller om det till följd av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet på förnödenhet[2] som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

Något som särskiljer ransoneringslagen från annan fullmaktslagstiftning, till exempel förfogandelagen, är att regeringen också får besluta att lagen ska tillämpas om det uppkommit knapphet eller fara för knapphet på grund av utomordentliga händelser som inte är kopplade till förekomsten av krig eller krigsfara. Som exempel på *utomordentliga händelser* anges i förarbetena till ransoneringslagen krissituationer då produktion, sysselsättning, export och konsumtion inte kan upprätthållas i normal omfattning på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld.[3] Utöver detta omfattas försörjningsproblem till följd av inrikes händelser. För sådana händelser medför det krav på undantagskaraktär som ligger i begreppet utomordentliga händelser att krisen inte ska ha uppkommit till följd av statens egna handlande. Lagen är inte heller tänkt att tillämpas i de situationer där staten ges möjlighet att påverka och styra utvecklingen. Tidsfaktorn är därför av betydelse. Som exempel på inhemska händelser av undantagskaraktär anges i förarbetena omfattande bränder eller skadegörelse i produktionsanläggningar som är av stor betydelse för folkförsörjningen samt plötsligt uppkomna naturkatastrofer.[4]

Reglering av handel m.m.

Om det är nödvändigt för hushållning med förnödenhet som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen får regeringen enligt 6 § första stycket föreskriva att förnödenheten

[2] Med förnödenheter avses lösöre, elektrisk kraft och annan energi. Pengar och andra betalmedel omfattas inte av begreppet, se prop. 1977/78:75, s. 69.
[3] Prop. 1977/78:75, s. 49.
[4] Ibid., s. 50 f.

– under viss tid inte får saluhållas, utbjudas mot vederlag, överlåtas eller förvärvas,
– får saluhållas, utbjudas mot vederlag, överlåtas eller förvärvas endast i den ordning och på de villkor som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer,
– får användas endast för de ändamål, på de villkor och med de begränsningar som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Ransonering enligt denna bestämmelse kan till exempel införas för att fördela konsumtionen jämnare och för att därmed gynna svaga konsumentgrupper. Alternativt kan ransonering användas för att direkt styra konsumtionen till vissa konsumenter eller viss konsumtion som av andra skäl bör gynnas. Ett exempel kan vara att vacciner fördelas så att de gör mest nytta för att stoppa en smittspridning, ett annat att styra konsumtionsutrymme från den privata till den offentliga sektorn eller att styra konsumtionen till vissa samhällsviktiga sektorer.

Föreskrifterna kan avse alla och envar, det vill säga även staten, kommuner och regioner.

Auktorisation

I 7 § finns en bestämmelse om auktorisation av till exempel tillverkare eller försäljare av bristvaror. Bestämmelsen innebär att regeringen får bestämma att det krävs tillstånd för bland annat tillverkning eller försäljning av viss förnödenhet. Det får ske om det är nödvändigt för hushållningen av förnödenhet som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Redan i förarbetena till ransoneringslagen angavs att auktorisation i de flesta fall innebär konkurrensbegränsningar och att det är av stor vikt att auktorisationen inte ges en utformning så att den i onödan snedvrider konkurrensförhållandena inom näringslivet.[5]

[5] Ibid., s. 72.

Särskilda avgifter

Om det är nödvändigt för att tillgodose behov av förnödenhet som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen har regeringen möjlighet att ta till vissa verktyg för att utjämna priser på förnödenheter. För förnödenheter som importeras eller tas fram, tillverkas eller bereds i landet sker detta enligt 8 § ransoneringslagen genom en så kallad clearingavgift eller ett clearingbidrag. För att hindra att försörjningsviktiga varor exporteras kan regeringen enligt 9 § ta ut en prisutjämningsavgift av förnödenheter som förs ut ur landet.

Förfogande

I en situation där reglering av handeln enligt 6 § är tillämplig har regeringen möjlighet att samtidigt besluta om förfogande av förnödenheter enligt 13 §. Det innebär, till skillnad från förfogandelagen, att ransoneringslagens bestämmelser om förfogande även är tillämpliga i fredstida kriser (knapphet på grund av utomordentlig händelse). Eftersom bestämmelsen avser förnödenheter är det inte möjligt att förfoga över fast egendom. Bestämmelsen om förfogande i ransoneringslagen är begränsad till näringsidkare. I en krissituation kan alltså egendom inte tas i anspråk hos privatpersoner. Bestämmelsen medger inte heller att förnödenheten tas i anspråk med nyttjanderätt.

Enligt 13 § första punkten kan näringsidkare, som i sin rörelse äger förnödenhet som omfattas av regleringen, tvingas avstå förnödenheten med äganderätt till staten eller annan. Av 5 § ransoneringslagen framgår att sådant beslut inte utan tvingande skäl får meddelas i fråga om förnödenhet som näringsidkaren oundgängligen behöver för sin näring.

Punkterna 2–4 innehåller möjligheter att ålägga ägare eller innehavare av viss egendom att utöva verksamhet eller använda egendomen för framställning eller förvaring av förnödenheter eller för transporter. Förfogandet får endast gälla egendom i näringsidkarens rörelse och ålägganden att utöva verksamhet eller medverka till framställning av förnödenhet får endast meddelas om det kan ske inom ramen för näringsidkarens vanliga verksamhet. Näringsidkaren kan alltså inte tvingas att tillverka produkter som ligger utanför det normala sortimentet. Vidare får åläggande att framställa eller förvara förnödenhet bara gälla förnödenheter som omfattas av ransoneringen.

Förfogande inskränks genom att det ska vara *oundgängligen nödvändigt*. Det innebär i praktiken att alla andra rimliga alternativ ska vara uttömda innan ett beslut om förfogande får fattas.

5.1.2 Prisregleringslagen

Prisregleringslagen (1989:978) är uppbyggd enligt samma systematik som ransoneringslagen i fråga om fullmakt för regeringen. På samma sätt som ransoneringslagen träder prisregleringslagen i tillämpning om landet kommer i krig. Regeringen har också möjlighet att besluta att en eller flera av befogenhetsbestämmelserna i 13, 14, 19, 22–26, 28, 29 och 34 §§ (se nedan) ska tillämpas om Sverige är i krigsfara eller om det av någon annan orsak *finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster*. Prisregleringslagen har därmed en vidare tillämpning är ransoneringslagen. Om det inte är fråga om krigsfara får dock prisregleringsföreskrifter bara gälla varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet eller uthyrning av bostadslägenheter och lokaler i näringsverksamhet, enligt 8 § 2 och 9 §.

De åtgärder som kan bli aktuella enligt prisregleringslagen är bland andra beslut om högstpris, prisstopp, förhandsanmälningsskyldighet och utfästelsepris.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 13 § föreskriva att ett visst skäligt pris ska gälla som *högstpris* vid försäljning av en viss vara eller utförande av en viss tjänst. Detta pris får inte överskridas utan tillstånd.

Prisstopp innebär enligt 14 § att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som säljer en viss vara eller utför en viss tjänst inte utan tillstånd får överskrida det pris som respektive säljare tillämpade den dag som anges i föreskriften. Det högsta tillåtna priset för samma vara kan alltså skilja sig åt från säljare till säljare men även skifta mellan en säljares olika försäljningsställen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare enligt 19 § föreskriva *förhandsanmälningsskylighet* i vissa situationer. Förhandsanmälningsskylighet innebär att den som säljer en viss vara eller utför en viss tjänst inte utan tillstånd får höja det pris som tillämpades för leverans av varan eller utförande av tjänsten den

dag som anges i föreskriften förrän en viss tid – högst en månad – efter att anmälan om prishöjningen gjorts.

En föreskrift om högstpris, prisstopp eller förhandsanmälningsskyldighet behöver inte avse hela landet utan kan begränsas till att gälla endast en viss del. Föreskriften får också begränsas till att gälla endast ett visst eller vissa säljled.

Regeringen kan också föreskriva om så kallat *utfästelsepris* enligt 22 §. Det innebär att den som gör en utfästelse om att tillämpa ett högsta pris på viss vara eller tjänst eller om hur försäljningen av en viss vara eller utförandet av en viss tjänst ska ordnas inte får frångå utfästelsen utan särskilt tillstånd.

Övriga regleringsmöjligheter är *förbud mot prisocker*, *försäljningsförbud*, *tvångskartellering*, *nyetableringsförbud* och *auktorisationstvång*.

Förbud mot prisocker enligt 23 § innebär att regeringen får föreskriva att den som tillhandahåller en vara eller en tjänst inte får begära eller ta emot en ersättning som väsentligen överstiger det gängse priset, eller som annars är att anse som oskälig med hänsyn till självkostnaden och de grunder som i övrigt som allmänt tillämpas vid prissättning av liknande varor eller tjänster.

Försäljningsförbud enligt 24 § ger möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att en viss vara eller tjänst inte får tillhandahållas. En sådan möjlighet finns dock endast om inte högstpris eller prisstopp gäller för varan eller tjänsten. Syftet är att regeringen ska kunna hindra ett kringgående av en prisreglering genom att varor och tjänster ändras för att inte längre omfattas av prisregleringen.

Om synnerliga skäl föreligger får regeringen föreskriva om *tvångskartellering*, *nyetableringsförbud* eller *auktorisationstvång*. Bestämmelserna finns i 25 och 26 §§ och gäller enbart mot näringsidkare.

Slutligen får regeringen enligt 34 § besluta om *hyresstopp* genom att föreskriva att den som hyr ut en bostadslägenhet eller en lokal inte utan tillstånd får ta ut en högre hyra för bostadslägenheten eller lokalen än den hyra som gällde en viss dag som anges i föreskriften.

5.1.3 Förfogandelagen och förberedelse för förfogande

Förfogandelagen (1978:262) ger möjlighet för staten att med tvång förfoga över egendom i syfte att tillgodose totalförsvarets och folkförsörjningens behov (4 §). Lagen är utformad som en fullmaktslag

enligt 15 kap. 6 § regeringsformen vilket innebär att bestämmelserna om förfogande kan sättas i tillämpning om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara och om det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Lagen kan också sättas i tillämpning om det är nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla totalförsvarspliktiga till tjänstgöring med stöd av 4 kap. 7 eller 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Förfogandelagen är däremot inte tillämplig vid fredstida krissituationer. Vissa delar av lagen gäller även i fredstid, eftersom det handlar om planeringsarbete och förberedelser som måste vidtas innan bestämmelserna om förfogande träder i tillämpning.

Av 5 § första stycket framgår att genom förfogande kan

- fastighet tas i anspråk med nyttjanderätt och annan egendom tas i anspråk med äganderätt eller nyttjanderätt,
- nyttjanderätt, servitut eller liknande rätt till egendom upphävas eller begränsas och nyttjanderätt i andra hand tillskapas,
- ägare eller innehavare av fastighet, gruva, byggnad, industrianläggning eller annan anläggning eller av transportmedel, arbetsmaskin eller liknande åläggas att utöva verksamhet för eller på annat sätt medverka till framställning av egendom för statens eller annans räkning,
- ägare eller innehavare av lageranläggning åläggas att förvara egendom,
- ägare eller innehavare av transportmedel åläggas att ombesörja transporter,
- viss person åläggas tillfällig uppgift för Försvarsmakten som vägvisare, budbärare, arbetsmanskap eller sjukvårdspersonal.

Förfogande får ske för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster om det inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt. Staten eller annan får förfoga över egendom och tjänster, men förfogande kan aldrig riktas mot staten. I förarbetena till förfogandelagen anges att egen-

dom som ägs av statliga företag som självständiga juridiska personer inte är undantagna förfogande. Däremot är statens skogar, kraftverk och egendom som disponeras för statens verksamhet eller statliga ändamål undantagna från förfogande. Exempel på det senare är bibliotek, Försvarsmaktens egendom samt polis- och domstolsväsendets egendom.[6]

Det är regeringen eller – efter regeringens bemyndigande – kommuner, regioner eller statliga myndigheter som beslutar om förfogande (6 §). Sådana bemyndiganden finns i förfogandeförordningen (1978:558). Olika myndigheter har enligt förordningen rätt att besluta om olika förfoganden. Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk beslutar om förfogande för Försvarsmakten (1 § förfogandeförordningen). Vilken myndighet som beslutar om förfogande för andra myndigheter anges i 2 §. Beslut om förfogande över transportmedel fattas av Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen eller länsstyrelsen i det län där transportmedlet finns. Förfogande för fastigheter och radioanläggningar beslutas av länsstyrelsen i det län där fastigheten eller radioanläggningen ligger. Tjänster och annan egendom än transportmedel, fastigheter och radioanläggningar beslutas av kommuner, regioner eller den statliga myndighet som regeringen beslutar särskilt. Om förfogande har förberetts genom uttagning eller på annat sätt får beslut om förfogande meddelas även av den myndigheten för vars behov förberedelsen har gjorts (2 § förfogandeförordningen).

Om flera myndigheter, kommuner eller regioner gör anspråk på egendom som inte är förberedd för förfogande, avgörs frågan om vem som ska ha företrädesrätt i samråd mellan myndigheterna. Om enighet inte nås hänskjuts frågan till regeringen.

Efter ett beslut om förfogande får ägare eller innehavare av egendom som omfattas av förfogande inte överlåta, förbruka, skada, gömma undan eller föra bort egendomen. Om det kan antas bli nödvändigt med förfogande får beslut som innebär motsvarande förbud att disponera egendomen meddelas mot ägare eller innehavare av egendom i avvaktan på beslut om förfogande. Dispositionsförbudet beslutas av den myndighet som har rätt att besluta om förfogande. Den som omfattas av beslut om förfogande eller dispositionsförbud är skyldig att vårda egendomen och att, om det krävs, avlämna egendom som tagits i anspråk genom förfogande. Tid och plats för sådant avläm-

[6] Prop. 1977/78:72, s. 87.

nande fastställs av den myndighet som har meddelat beslutet eller av myndighet som regeringen bestämmer (13 § förfogandelagen).

Förfogande ersätts genom skälig ersättning enligt vissa bestämda ersättningsgrunder till den som äger eller nyttjar egendomen normalt. För handläggning av ärenden om ersättning finns en central värderingsnämnd (Riksvärderingsnämnden) och lokala värderingsnämnder.

Förberedelse för förfogande

I fred ska förfogande förberedas av de myndigheter som regeringen bestämmer (63 § förfogandelagen). Sådan förberedelse sker genom så kallad uttagning enligt bestämmelserna i förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov. Förordningen gäller förberedelser av förfogande över mark, byggnader, fartyg, luftfartyg, fordon, radioanläggningar och hundar. Förordningens syfte är att skapa förutsebarhet för både myndigheter som kommer att ha behov av sådan egendom (behovsmyndighet) och för de enskilda som äger eller brukar den egendom eller de tjänster som blir uttagna för förfogande.

Av förordningen framgår att behovsmyndigheten ska analysera och planera vilken egendom den kommer att ha behov av att förfoga över i händelse av krig eller krigsfara. Myndigheten ska sedan anmäla behovet till den myndighet som beslutar om uttagning (uttagningsmyndigheten). Uttagningsmyndighet för mark och byggnader är länsstyrelsen i det län där den fastighet är belägen i vilken marken ingår eller på vilken byggnaden ligger. Länsstyrelsen är också uttagningsmyndighet för radioanläggningar i det län där anläggningen finns. Försvarsmakten är uttagningsmyndighet för fartyg, fordon och hundar. Andra behovsmyndigheter än Försvarsmakten ska emellertid anmäla behov av fordon till Trafikverket, och inte till Försvarsmakten som är uttagningsmyndighet. För luftfartyg är Transportstyrelsen uttagningsmyndighet.

För att underlätta behovsmyndighetens planering har myndigheten möjlighet att begära nödvändiga uppgifter om en egendom som är föremål för förberedelse för förfogande från egendomens ägare eller innehavare. Den möjligheten tillkommer även uttagningsmyndigheten. Behovsmyndigheten eller uttagningsmyndigheten kan

även begära att egendomen tillhandahålls för besiktning. Uttagningsmyndigheten ska föra register över uttagen egendom och egendomens ägare.

Beslutet om uttagning innebär inte någon större påverkan för den som äger eller innehar egendomen, men om regeringen beslutar om höjd beredskap inför en krigsfara eller om krig bryter ut kan egendomen komma att tas i anspråk för att ingå i totalförsvaret.

5.1.4 Lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring

Lagen om undanförsel och förstöring ger möjlighet att skydda egendom av betydelse för totalförsvaret eller egendom av historisk eller kulturell betydelse mot förstörelse på grund av krigshandlingar. Det kan ske genom att egendomen föras bort från sin ordinarie plats. Om undanförsel inte räcker finns möjlighet att i vissa fall även förstöra egendom. Det kräver dock att det finns en betydande risk för att egendomen kan falla i en angripares händer och underlätta dennes krigsansträngningar.

På samma sätt som för andra fullmaktslagar är lagen tillämplig i krig och kan, om regeringen beslutar det, tillämpas även vid krigsfara och utomordentliga förhållanden föranledda av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara (1 och 2 §§ lagen om undanförsel och förstöring).

Beslut om undanförsel fattas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. I förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring framgår att det ankommer på varje beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap att planera hur egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde ska undanföras. I planeringssyfte får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förelägga den som äger eller innehar egendom som kan antas komma i fråga för undanförsel eller förstöring att medverka vid den planläggning och de andra förberedelser som behövs för att en sådan åtgärd ska kunna genomföras (11 § lagen om undanförsel och förstöring). Ett sådant föreläggande att medverka vid planläggning av och andra förberedelser för undanförsel meddelas av länsstyrelsen i det län där egendomen finns (4 § förordningen om undanförsel och förstöring).

5.2 Annan författning av relevans för försörjningsberedskapen

5.2.1 Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare är enligt lagen skyldiga att på begäran av totalförsvarsmyndighet delta i totalförsvarsplaneringen i vissa avseenden. Bestämmelserna i lagen innebär bland annat att näringsidkare har en omfattande upplysningsplikt och även i övrigt är skyldiga att medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Lagen behandlas närmare i kapitel 10.

5.2.2 Förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti

Enligt förordningen får beredskapsersättning, lån eller garantier lämnas till den som i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap åtar sig vissa beredskapsåtaganden gentemot MSB. Beredskapsåtagandena kan enligt förordningen vara att

1. upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion,
2. utveckla ersättningsprodukter,
3. förbereda viss alternativ produktion,
4. beredskapslagra vissa varor eller
5. vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

Ärenden om beredskapsersättning och beredskapslån prövas av MSB, som kan hänskjuta prövningen till regeringen. Ärenden om beredskapsgarantier prövas av Riksgäldskontoret eller den myndighet som kontoret bestämmer. För beredskapsgarantier gäller vad som föreskrivs om kreditgarantier i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om vad avtalen ska innehålla, vad de får innehålla och hur lång utbetalnings- och avtalsperioden får vara. Förordningen behandlas närmare i avsnitt 16.2.1.

5.2.3 Lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap

Denna lag var ett redskap för att verkställa den statliga beredskapslagringen i det gamla totalförsvaret. Av bestämmelserna i lagen framgår att staten kan begära av vissa näringsidkare att upplåta lagringsutrymme, eller plats för uppförande av sådant utrymme, för varor som är av vikt för totalförsvaret. Det gäller i förhållande till näringsidkare som inte i obetydlig omfattning förbrukar varor som är viktiga för folkförsörjningen och som staten håller i lager för att utnyttjas när krig eller krigsfara råder eller införseln av varor till riket minskar av annan anledning. Näringsidkare kan även åläggas att köpa vara från sådant lager om det behövs för omsättningen av varulagret. Näringsidkare har rätt till ersättning av staten för upplåtelse av lagerutrymme och plats för uppförande av lagerutrymme samt för merkostnader vid inköp från lagren. Den numera nedlagda Överstyrelsen för civil beredskap pekas i den tillhörande förordningen[7] ut som tillsynsmyndighet. Regelverket är gällande men tillämpas inte.

5.2.4 Förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster

Förordningen reglerar så kallad företagsplanläggning vilket var en planeringsåtgärd för beredskapsmyndigheter inom ramen för den tidigare försörjningsberedskapen. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under förhållanden som avses i 1 § eller 2 § första stycket förfogandelagen. Dessa myndigheter ska anmäla behovet till någon av beredskapsmyndigheterna enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Beredskapsmyndigheterna ska inom sina respektive områden träffa avtal med företag om att dessa ska tillhandahålla varor och tjänster under krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden eller om totalförsvarspliktiga kallats in till tjänstgöring. Förordningen är aktuell för totalförsvaret, men har inte tillämpats i nutid.

[7] Förordningen (1977:741) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskapen.

5.3 Offentlig upphandling

5.3.1 EU-direktiven, tröskelvärde och principer

Reglerna om offentlig upphandling grundar sig på EU-rätten. Med fördraget om den Europeiska unionen (EU-fördraget) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som utgångspunkt har EU antagit fyra centrala direktiv[8] för upphandlingsområdet i syfte att undanröja hinder för den fria rörligheten. Direktivens tillämpningsområde bestäms utifrån vissa ekonomiska gränsvärden i form av så kallade tröskelvärden. Direktivens bestämmelser behöver bara tillämpas på upphandlingar vars beräknade värde minst uppgår till det tröskelvärden som är relevant för den aktuella upphandlingen.[9] Reglerna om tröskelvärden bygger på tanken att upphandlingar vars värde understiger en viss nivå inte påverkar konkurrensen och den fria rörligheten inom unionen i sådan grad att de behöver omfattas av upphandlingsdirektivens bestämmelser. Även om upphandlingsdirektiven inte omfattar upphandlingar under angivna tröskelvärden kan unionsrätten ändå vara tillämpligt på kontraktet. Baserat på bestämmelser i EUF-fördraget har EU-domstolen utvecklat ett antal grundläggande upphandlingsrättsliga principer som gäller icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Av domstolens praxis framgår att dessa principer gäller även för sådana kontrakt under tröskelvärdena som har ett bestämt gränsöverskridande intresse (se till exempel Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

Principen om icke-diskriminering innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av nationalitet, som exempelvis etablerings- eller verksamhetsland. Även om den upphandlande myndigheten eller enheten inte förväntar sig några utländska anbud får

[8] Direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet), direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet), direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet) samt direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (LUFS-direktivet).
[9] Tröskelvärdena enligt LOU är bl.a. 1 456 476 kronor för varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av centrala upphandlande myndigheter, 2 236 731 kronor för varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter och 55 991 099 kronor för byggentreprenader. Se tillkännagivande (2022:190) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

den inte vid utformningen av förfrågningsunderlaget införa krav som enbart svenska företag känner till eller klarar av att uppfylla. Anbudssökande och anbudsgivare från andra orter ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.

Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska ges så lika förutsättningar som möjligt. Alla måste till exempel få samma information vid samma tillfälle. Upphandlare får till exempel inte acceptera ett anbud som lämnats in för sent, eftersom samma regler och tidsfrister ska gälla alla.

Transparens- eller öppenhetsprincipen innebär en skyldighet för den upphandlande myndigheten eller enheten att skapa öppenhet genom att lämna information om upphandlingen och hur upphandlingen kommer att gå till. Upphandlingen ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar att lämna anbud måste upphandlingsdokumenten vara klart och tydligt formulerade och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas och hur anbuden ska utvärderas.

Proportionalitetsprincipen innebär att de krav som den upphandlande myndigheten eller enheten ställer i upphandlingsdokumenten måste vara rimliga i förhållande till det som ska upphandlas. Kraven ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen och om det finns flera alternativ bör det alternativ som är minst ingripande eller belastande för leverantören väljas.

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska anses som gällande också i andra medlemsstater.

5.3.2 Den svenska upphandlingslagstiftningen utgörs av fyra centrala lagar

Genom fyra centrala lagar har upphandlingsdirektiven implementerats i svensk rätt. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) reglerar processen för den offentliga sektorns anskaffning av varor, byggnadsentreprenader och andra tjänster. LOU gäller för sådan offentlig upphandling som inte omfattas av någon av de andra upphandlingslagarna eller av något specifikt undantag som gäller i den enskilda upphandlingen. Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) reglerar upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster. Lagen (2016:1147) om

upphandling av koncessioner (LUK) gäller för upphandling av byggkoncessioner och tjänstekoncessioner som genomförs av en upphandlande myndighet eller enhet. Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) gäller för upphandling på försvars- och säkerhetsområdet av militär utrustning och utrustning av känslig karaktär[10] samt byggentreprenader, varor och tjänster som direkt hänför sig till sådan utrustning.

Utöver dessa fyra upphandlingslagar finns särskilda bestämmelser om upphandling av kollektivtrafik i 4 a kap. i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Upphandlingslagarna gäller för samtliga upphandlingar, oavsett värde. De icke-direktivstyrda upphandlingarna, det vill säga sådana upphandlingar som faller utanför upphandlingsdirektivens tillämpningsområde, regleras i LOU och LUF i särskilda kapitel. I samtliga lagar finns även ett antal undantag från lagarnas tillämpningsområde.

5.3.3 Närmare om lagen om offentlig upphandling

LOU är en förfarandelagstiftning som reglerar hur upphandlande myndigheter ska gå till väga vid inköp av varor och tjänster. Lagstiftningen är omfattande och detaljrik och vi har i detta avsnitt fokuserat på vissa bestämmelser som vi anser har särskild relevans för vårt uppdrag.

Lagens tillämpningsområde

LOU gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Med upphandling avses de åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt (1 kap. 2 § LOU). Lagen gäller för upphandlingar oavsett värde. Särskilda bestämmelser finns i 19 kap. och 19 a kap. för annonspliktiga upphandlingar under trös-

[10] Utrustning, byggentreprenader eller tjänster av känslig karaktär kan vara när militära och icke-militära styrkor samarbetar för att uppnå samma mål eller där syftet med upphandlingen är att uppnå säkerhet som är viktig för Sverige. Det kan då handla om uppdrag för gränsskydd, polisverksamhet och krishanteringsinsatser.

kelvärdena och annonspliktiga upphandlingar av tjänster enligt bilaga 2[11] till LOU samt direktupphandling.

Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet (1 kap. 22 § första stycket LOU). Vid tillämpning av lagen jämställs med myndighet beslutande församling i en kommun eller en region, offentligt styrda organ, och sammanslutningar av en eller flera statliga eller kommunala myndigheter eller kommunala eller regionala församlingar, eller sammanslutningar av ett eller flera organ (1 kap. 22 § andra stycket LOU). Vad som avses med statliga och kommunala myndigheter eller kommunala och regionala församlingar skapar sällan tolkningsproblem. Vad som däremot avses med offentligt styrda organ är inte alltid självklart. I LOU avses med begreppet en sådan juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och 1) som till största delen är finansierad av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet, 2) vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet eller 3) i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet (1 kap. 18 § LOU). Det avser alltså aktiebolag och andra privaträttsliga subjekt som på något sätt kontrolleras eller finansieras av det offentliga och som tillgodoser behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär.[12]

Vissa undantag från LOU:s tillämpningsområde

Undantag på grund av att upphandlingen omfattas av LUFS eller något av undantagen i LUFS

Det finns ett flertal situationer som är undantagna från upphandlingsreglerna i LOU. Av 3 kap. 3 § LOU framgår att lagen inte gäller för en upphandling som omfattas av LUFS eller några av undantagen i 1 kap. 7–10 §§ LUFS. Det innebär att LOU inte ska tillämpas på

[11] I bilaga 2 till LOU finns en förteckning över sociala tjänster och andra särskilda tjänster, t.ex. socialförsäkringstjänster, hälsovård, juridiska tjänster, samhällstjänster (t.ex. militära försvarstjänster, civilförsvarstjänster och försvarstjänster).

[12] Ett exempel på ett fall när bestämmelsen tillämpats är rättsfallet HFD 2016 ref. 67. Högsta förvaltningsdomstolen fann i det målet att Akademiska Hus AB utgjorde ett offentligt styrt organ som ska jämställas med myndighet vid tillämpning av LOU bland annat eftersom det behov som verksamheten uppfyllde inte ansågs vara av industriell eller kommersiell karaktär.

upphandling på försvars- och säkerhetsområdet av bland annat militär utrustning och utrustning av känslig karaktär eftersom sådan upphandling regleras i LUFS. Det innebär också att LOU inte är tillämplig i de fall det i LUFS särskilt anges att LUFS inte ska tillämpas. Till exempel gäller detta för kontrakt för vilka tillämpningen av LUFS skulle kräva att en upphandlande myndighet eller enhet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen (1 kap. 10 § första stycket punkten 1 LUFS). För sådana kontrakt ska alltså inte heller LOU tillämpas.

Undantag på grund av väsentliga säkerhetsintressen

Även om en upphandling inte är undantagen från LOU:s tillämpning av det skälet att den omfattas av LUFS eller något av undantagen i LUFS, kan det ändå finnas väsentliga säkerhetsintressen som gör att det är olämpligt att genomföra ett offentligt upphandlingsförfarande. I 3 kap. 4 § LOU finns därför en bestämmelse som har karaktären av säkerhetsventil. Av bestämmelsen framgår att reglerna i LOU inte gäller för upphandlingen om 1) skyddet av Sveriges väsentliga säkerhetsintressen inte kan säkerställas om upphandlingen genomförs enligt LOU eller 2) en tillämpning av LOU skulle kräva att en upphandlande myndighet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen (3 kap. 4 § LOU).

Vad som är ett väsentligt säkerhetsintresse är inte definierat och får avgöras från fall till fall. Från politiskt håll har Sveriges regering hittills identifierat tre väsentliga säkerhetsintressen: stridsflygförmågan (Budgetproposition 2014)[13], undervattensförmågan (Vårändringsbudget 2014)[14] samt integritetskritiska delar av ledningssystemområdet såsom sensorer, telekrig och krypto (Budgetproposition 2018)[15].

En förutsättning för att ett kontrakt ska kunna undantas på den första grunden, det vill säga att skyddet av Sveriges väsentliga säkerhetsintressen inte kan säkerställas om upphandlingen genomförs enligt LOU, är att det inte är möjligt att tillgodose skyddsbehovet för dessa säkerhetsintressen genom tillämpning av lagen. Om det går att uppnå skyddet genom mindre ingripande åtgärder under upphandlingsförfarandet får undantaget inte tillämpas. Ett exempel på

[13] Prop. 2013/14:1, Budgetproposition för 2014, Utgiftsområde 6, s. 66.
[14] Prop. 2013/14:99, Vårändringsbudget, s. 20.
[15] Prop. 2017/18:1, Budgetproposition för 2018, Utgiftsområde 6, s. 46–47.

mindre ingripande åtgärder kan vara genom att ingå ett säkerhetsskyddsavtal med berörda leverantörer enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller genom att handlingar lämnas ut med förbehåll enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Om behovet av skydd kan tillgodoses med sådana åtgärder ska kontraktet alltså konkurrensutsättas genom upphandling.[16]

Den andra grunden – att en tillämpning av lagen skulle kräva att en upphandlande myndighet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen – tar sikte på utlämnande av information och innebär en koppling till artikel 346.1 a) i EUF-fördraget som anger att ingen medlemsstat ska vara skyldig att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen. Bestämmelsen i fördraget är begränsat till åtgärden att lämna ut information. Bestämmelsen i LOU kompletterar fördragsbestämmelsen på så sätt att ett kontrakt kan undantas från konkurrensutsättning genom upphandling om ett genomförande av en upphandling skulle medföra att sådan information som omfattas av fördragsbestämmelsen röjs.

Bestämmelserna i 3 kap. 4 § LOU kan som sagt aktualiseras i de fall en upphandling inte kan undantas genom tillämpning av något av undantagen i LUFS. Paragrafens karaktär av säkerhetsventil gör det dock svårt att närmare ange i vilka situationer den kan aktualiseras. I förarbetena till bestämmelsen anges att en tänkbar situation kan vara vid anskaffning på försvarsområdet av materiel, som visserligen är avsedd för specifikt militära ändamål men som också har en civil användning och som inte har utvecklats eller anpassats speciellt för militära syften. I vilken utsträckning undantaget är tillämpligt får dock avgöras från fall till fall.[17]

Undantag på grund av sekretess eller Sveriges väsentliga intressen

Det finns även undantag från LOU:s tillämpning på grund av sekretess eller Sveriges väsentliga intressen. Av 3 kap. 5 § LOU följer att lagen inte gäller när upphandling och fullgörandet av kontrakt omfattas av sekretess eller rör Sveriges väsentliga intressen, om det skydd som behövs inte kan säkerställas vid en upphandling enligt

[16] Prop. 2015/16:195, s. 954.
[17] Ibid, s. 954 f.

LOU. Bestämmelsen avser situationer då undantag krävs utan att det är fråga om ett försvars- eller säkerhetsintresse. Syftet med undantaget är att undanta upphandlingar som rör så känsliga förhållanden att det inte ens kan göras känt att en upphandling ska äga rum beträffande dessa förhållanden. Det är tillräckligt att skyddsbehovet i bestämmelsen omfattar något av momenten i upphandlingen eller fullgörandet av det.

Bestämmelsen innehåller ett proportionalitetskrav. Dels krävs att skyddsbehovet är lagreglerat (sekretess) eller rör Sveriges väsentliga intressen, dels krävs att de berörda väsentliga intressena inte kan garanteras genom mindre ingripande åtgärder, till exempel genom säkerhetskyddsavtal enligt säkerhetsskyddslagen eller utlämnande av handlingar med sekretessförbehåll.

Ramavtal löper som längst i fyra år medan motsvarande begränsning saknas för kontrakt

I LOU finns två avtalstyper: ramavtal och kontrakt. Ett ramavtal som upphandlas enligt LOU får som utgångspunkt löpa som längst i fyra år, inklusive options- och förlängningsklausuler, när upphandlingen genomförs enligt de direktivstyrda reglerna. Endast om det finns särskilda skäl får ett ramavtal, enligt de direktivstyrda reglerna, löpa under längre tid. Hur lång tid ett ramavtal får löpa vid icke-direktivstyrd upphandling, alltså upphandling under tröskelvärdena samt av sociala tjänster och andra särskilda tjänster som framgår av bilaga 2 till LOU, avgörs av de grundläggande upphandlingsprinciperna och omständigheterna i det enskilda fallet. Det betyder att en löptid som kan anses vara tillåten i ett fall inte nödvändigtvis anses tillåten i ett annat fall.

För andra typer av avtal än ramavtal, det vill säga för kontrakt, finns inte någon motsvarande begränsning vad gäller avtalstidens längd. En alltför lång kontraktstid kan dock anses oproportionerlig med hänsyn till kontraktsföremålet.

Gränsdragningen mellan ramavtal och kontrakt är inte alltid självklar och beror, förenklat sett, på hur avtalsvillkoren är utformade i det enskilda fallet liksom på vad avtalet huvudsakligen avser. Ett ramavtal är ett avtal som inte tar sikte på ett faktiskt köp, utan i stället lägger grunden för flera, eventuella, köp under en given tidsperiod. Ramavtal brukar användas när den upphandlande myndig-

heten har ett återkommande behov av en viss vara eller tjänst, men det råder osäkerhet kring volym och exakta leveranstidpunkter. För att utföra själva köpet görs ett avrop från ramavtalet (tilldelning av kontrakt). EU-domstolen har i rättspraxis uttalat att det är främmande för regelverket att offentliga avtal ingås för obestämd tid i offentlig upphandling och att starka skäl, däribland upprätthållandet av konkurrensen, talar för att tilldelning av koncessioner för en obegränsad tid, vilket det var fråga om i det fallet, inte är förenligt med EU:s rättsordning.

Om det finns särskilda skäl får ramavtal ingås för längre tid än fyra år. De särskilda skälen ska vara hänförliga till föremålet för upphandlingen och det är den upphandlande myndigheten som ska visa att skälen föreligger. Det kan röra sig om situationer där föremålet för upphandlingen är av sådant slag att det medför stora investeringar för leverantören som ska betala sig under avtalstiden – exempelvis att leverantören måste förfoga över utrustning som har längre avskrivningstid än fyra år och som måste vara tillgänglig när som helst under ramavtalets hela löptid. Syftet med undantaget är då att tillförsäkra en effektiv konkurrens när ramavtalet ingås.[18] Som exempel kan nämnas Kammarrätten i Stockholms dom den 23 maj 2013 i mål 1583–13 som gällde marknaden för tvätt och textilservice med mycket få aktörer där en lång avtalstid ansågs främja konkurrensen, liksom Kammarrätten i Göteborgs dom i mål 3124-3127-13 rörande en upphandling av avfallshämtning där leverantören behövde förfoga över fordon med lång avskrivningstid, något som skapade ekonomisk osäkerhet för mindre aktörer och verkade konkurrenshämmande. I båda fallen accepterades en avtalstid på sju år. I Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 februari 2019 i mål 2573–18 ansågs säkerhetsaspekten i samband med en lång implementeringstid av ett tekniskt system på färjor motivera avtalets löptid på åtta år för installation respektive tio år för service/underhåll.

Den fyraåriga löptiden för ett ramavtal hindrar inte den upphandlande myndigheten från att avropa och tilldela ett kontrakt från ett ramavtal strax innan ramavtalet löper ut. Det enskilda kontraktet kan därmed löpa efter det att ramavtalet upphört.[19]

[18] Ibid., s. 515 och 1008 f.
[19] Enligt EU:s upphandlingsdirektiv (62) behöver löptiden för enskilda kontrakt som tilldelats innan ramavtalet löpt ut inte sammanfalla med löptiden för ramavtalet. De kan vara både kortare och längre.

Kvalificeringskrav

En upphandlande myndighet får i upphandlingen ställa krav på att leverantörerna ska vara kvalificerade i vissa avseenden. Av 14 kap. 1 § LOU framgår att sådana krav endast får avse behörighet att utöva yrkesverksamhet enligt 2 §, ekonomisk och finansiell ställning enligt 3 och 4 §§, eller teknisk och yrkesmässig kapacitet enligt 5 §. Vidare ska kraven vara lämpliga och proportionerliga. Lämplighetskravet tar sikte på att kravet ska vara lämpligt för att säkerställa att leverantören har den rättsliga och finansiella förmågan som krävs för fullgörande av det aktuella upphandlingskontraktet. Det innebär också att kraven ska vara lämpliga för att säkerställa att leverantören har den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som krävs för att fullgöra avtalet. Att kraven ska vara proportionerliga innebär att kravet ska ha anknytning till det som ska anskaffas och stå i proportion till det. I vilken utsträckning ett krav är proportionerligt får avgöras från fall till fall. Kammarrätten i Stockholm ansåg i ett mål som avsåg en upphandling av ballistiska skyddsvästar, att ett uppställt volymkrav för tidigare leveranser om 1 000 sådana skyddsvästar per år inte var nödvändigt för att den upphandlande myndigheten skulle ha möjlighet att förvissa sig om tillräcklig teknisk kapacitet. Kravet ansågs därför oproportionerligt.[20]

Kravet på teknisk och yrkesmässig kapacitet får innebära att leverantören ska förfoga över nödvändiga personalresurser och tekniska resurser samt ha sådan erfarenhet som behövs för att kontraktet ska kunna fullgöras enligt en ändamålsenlig kvalitetsstandard (14 kap. 5 § LOU).

Särskilda avtalsvillkor

Av 17 kap. 1 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. De särskilda villkoren ska ha anknytning till det som anskaffas. Vilka villkor som kan ställas får avgöras i det enskilda fallet. En förutsättning för att villkoren ska vara tillåtna är att de inte strider mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. De får till exempel inte diskriminera leverantörer från andra medlemsstater.

[20] Kammarrätten i Stockholms dom den 23 maj 2012 i mål nr 116–12.

Villkoret ska anges i upphandlingsdokumenten och avse fullgörandet av kontraktet, det vill säga avtalsvillkor. Typiskt för ett sådant villkor är att det inte behöver vara uppfyllt när anbudet lämnas in, utan i stället uppfylls under kontraktstiden. Att uppställa ett avtalsvillkor i stället för ett obligatoriskt krav som måste vara uppfyllt när anbudet kommer in kan ge en ökad konkurrens genom att fler företag har möjlighet att lämna anbud i upphandlingen. I valet mellan att uppställa ett krav som ett tilldelningskriterium eller ett avtalsvillkor kan en upphandlande myndighet även väga in att tilldelningskriterierna inte i sig innefattar ett åtagande från leverantören att under avtalet också uppfylla villkoret. Genom att göra villkoren till avtalsvillkor och koppla dem till påföljder kan den upphandlande myndigheten bättre säkra upp att den leverantör som tilldelas avtalet också uppfyller villkoren under kontraktstiden.[21]

[21] Se Rosén, Andersson & Mühlenbock m.fl., Lagen om offentlig upphandling – En kommentar (28 dec. 2020, Version 3, JUNO), kommentaren till 17 kap. 1 §.

6 Internationell utblick och försörjningsrelaterade EU-initiativ

I detta kapitel gör vi en internationell utblick över hur andra länder har organiserat sin försörjningsberedskap nationellt och hur dessa länder arbetar med beredskapslagring. Kapitlet innehåller även en beskrivning av de andra samarbeten som Sverige deltar i, såväl bilateralt som internationellt.

6.1 Försörjningsberedskapen i andra länder

Flera europeiska länder har system för att samordna sin försörjningsberedskap på ett nationellt plan. I detta avsnitt redogör vi för hur det arbetet går till i Finland, Estland och Schweiz. Urvalet har baserats på geografisk närhet och relevans för vårt uppdrag.

6.1.1 Finland

Försörjningsberedskapen i Finland har sina rötter i totalförsvaret och sträcker sig tillbaka till 1960-talet. Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv har Finland sett sig självt som en ö. En viktig utgångspunkt i planeringen för och dimensioneringen av den finska försörjningsberedskapen är därför det beroende Finland har av transporter till sjöss. En annan utgångspunkt är en diversifierad ekonomi, med en hög grad av självförsörjning inom livsmedel och en varierad energisektor. Ytterligare en utgångspunkt av försörjningsberedskapen är finländarnas höga förtroende för varandra och för myndigheter.

En aspekt av försörjningsberedskapen är att den utgör en del av en allsidig säkerhet som bygger på gemensamma insatser från myndigheter, företag och föreningar. Förutom funktionen ekonomi, infra-

struktur och försörjningsberedskap ingår ledarskap, internationella och EU-aktiviteter, försvarsförmåga, inre säkerhet, befolkningens och samhällets funktionalitet samt psykologisk motståndskraft i denna allsidiga säkerhet.

Den finska försörjningsberedskapen har utvecklats från att ha sin tyngdpunkt i lagerhållning, produktionskvoter, investeringar och tekniska system till att även omfatta kontinuitetsplanering, motståndskraft mot störningar, samverkan samt digitalisering. Lagerhållning är emellertid fortfarande en viktig del i beredskapen. Det finns tre typer av försörjningsberedskapslagerhållning i Finland: skyddslager, obligatoriska lager och statliga säkerhetslager.[1] Vi redogör för dessa mer i detalj senare i detta avsnitt.

Försörjningsberedskapens syfte och organisation

Enligt lagen (1992/1390) om tryggande av försörjningsberedskapen syftar denna beredskap till att *med tanke på undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar*.[2] För tryggande av försörjningsberedskapen under alla förhållanden ska tillräcklig beredskap att producera förnödenheter samt att styra produktion, distribution, konsumtion och utrikeshandel åstadkommas och upprätthållas. Statsrådet uppställer de allmänna målen för försörjningsberedskapen, i vilka beredskapsnivån fastställs med beaktande av minimibehoven för befolkningen och ett nödvändigt näringsliv samt för försvaret.[3]

Utvecklandet av försörjningsberedskapen och samordningen av beredskapsförberedelserna ankommer på arbets- och näringsministeriet. Varje ministerium ska utveckla försörjningsberedskapen inom sitt eget ansvarsområde.[4]

[1] Försörjningsberedskapscentralen, *Current Themes in Security of Supply*, PPT, 2022-06-14.
[2] 1 § lagen (1992/1390) om tryggande av försörjningsberedskapen.
[3] 2 § Ibid.
[4] 4 § Ibid.

Försörjningsberedskapscentralen (FBC)

För utvecklandet och upprätthållandet av försörjningsberedskapen finns Försörjningsberedskapscentralen (FBC). FBC har en styrelse och en verkställande direktör. I anslutning till FBC finns Försörjningsberedskapsrådet samt som permanenta samarbetsorgan sektorer och pooler. Ledningen av och tillsynen över FBC ankommer på arbets- och näringsministeriet.[5] FBC har till uppgift att:

1. utveckla samarbetet mellan den offentliga förvaltningen och näringslivet i frågor som gäller försörjningsberedskapen,
2. säkerställa funktionen hos sådana tekniska system som är livsviktiga med tanke på försörjningsberedskapen,
3. trygga kritisk varu- och tjänsteproduktion samt sådan produktion som stöder det militära försvaret,
4. sköta den obligatoriska lagringen och skyddslagringen,
5. i statens säkerhetslager hålla sådana material som är nödvändiga för uppnåendet av målen enligt 1 § lagen (1992/1390) om tryggande av försörjningsberedskapen och fullgörandet av de internationella avtalsförpliktelser som är bindande för Finland.

Bestämmelser om FBC:s andra uppgifter som är nödvändiga för tryggande av försörjningsberedskapen kan utfärdas genom förordning av statsrådet.[6]

Verksamheten vid FBC leds av en styrelse som inklusive ordföranden och vice ordföranden består av minst 9 och högst 11 medlemmar, varav minst 4 representerar näringslivet. Styrelsens mandatperiod är tre år. Statsrådet utnämner styrelsens ordförande, vice ordförande och övriga medlemmar på förslag av Försörjningsberedskapsrådet. Arbets- och näringsministeriet fastställer styrelsens arvoden.[7]

Styrelsen har till uppgift att bland annat leda FBC:s verksamhet, styra sektorernas och poolernas verksamhet, utnämna medlemmar i sektorerna och godkänna de poolavtal som ingås med samarbetsparterna. Vidare ska styrelsen förvalta försörjningsberedskapsfonden och se till att ekonomin och verksamheten ordnas på behörigt sätt.[8]

[5] 5 § Ibid.
[6] 6 § Ibid.
[7] 7 § Ibid.
[8] 8 § Ibid.

Statsrådet anställer en verkställande direktör för FBC.[9] Verkställande direktören har till uppgift att:

1. leda FBC:s verksamhet och förvaltning enligt de anvisningar som styrelsen har meddelat,
2. lämna styrelsen och dess medlemmar sådana uppgifter som behövs för att styrelsen ska kunna sköta sina uppgifter,
3. utnämna andra tjänstemän än de som avses i 8 § 3 punkten (cheferna för de resultatenheter som är direkt underställda verkställande direktören) och anställa personal,
4. bereda de ärenden som tas upp för beslut i styrelsen eller Försörjningsberedskapsrådet samt verkställa besluten,
5. vara generalsekreterare för Försörjningsberedskapsrådet.[10]

Enligt Statsrådets förordning (25.6.2008/455) om Försörjningsberedskapscentralen ska FBC bland annat också främja samt följa och samordna myndigheternas beredskap att styra landets ekonomi under sådana exceptionella förhållanden som avses i 1 § i lagen (1992/1390) om tryggande av försörjningsberedskapen. FBC ska också främja beredskapsplaneringen och beredskapsförberedelserna för allvarliga störningar under normala förhållanden och för verksamhet under undantagsförhållanden. Därutöver ska FBC följa den internationella utvecklingen på försörjningsberedskapens område och hålla kontakt med inhemska och utländska myndigheter och inrättningar, handha planering, byggande, affärstransaktioner och förvaltning i anslutning till statens säkerhetslagring samt sörja för skötseln och övervakningen av lagren. FBC ska också främja skyddslagringen och för statens räkning ingå avtal enligt lagen om skyddslager (970/1982).[11]

FBC har cirka 75 anställda, och är uppdelad i fem avdelningar: basproduktion, energiförsörjning, infrastruktur, planering och analys samt administration. FBC ser tre områden där samarbete mellan länderna runt Östersjön skulle kunna vara aktuellt: flaskhalsar för transport på väg, järnväg och till sjöss; regionala handelsflöden för råvaror som

[9] 8 a § Ibid.
[10] 8 b § Ibid.
[11] 1 § statsrådets förordning (25.6.2008/455) om Försörjningsberedskapscentralen.

kan användas inom flera områden (exempelvis polymerer och plaster) och återvunna råmaterial; samt säkerhet för sjötransporter.[12]

Försörjningsberedskapsrådet

Försörjningsberedskapsrådet har till uppgift att upprätthålla och utveckla kontakterna med de viktigaste samarbetsparterna, följa försörjningsberedskapens tillstånd och utveckling samt lägga fram åtgärdsförslag.

Statsrådet utnämner minst 22 och högst 26 personer till medlemmar i Försörjningsberedskapsrådet för en mandatperiod på högst tre år. Ordföranden och minst hälften av de övriga medlemmarna ska utnämnas enligt förslag från näringslivet.[13]

Utöver vad som bestäms i lagen om tryggande av försörjningsberedskapen ska försörjningsberedskapsrådet:

1. upprätthålla den privata sektorns beredskap till samarbete i försörjningsberedskapsfrågor,
2. analysera nya hot mot försörjningsberedskapen och främja forskningen på området,
3. ta initiativ och främja åsiktsutbyte i frågor som gäller försörjningsberedskapen,
4. ta initiativ i syfte att utveckla lagstiftningen på försörjningsberedskapens område,
5. utvärdera hur tillräckliga och ändamålsenliga de resurser är som riktas till försörjningsberedskapen,
6. utvärdera sektor- och poolfältets omfattning och ändamålsenlighet samt verksamhetens resultat.[14]

[12] Försörjningsberedskapscentralen, *Current Themes in Security of Supply*, PPT, 2022-06-14.
[13] 8 c § lagen (1992/1390) om tryggande av försörjningsberedskapen.
[14] 5 § statsrådets förordning (25.6.2008/455) om Försörjningsberedskapscentralen.

Sektorer och pooler

I anslutning till FBC finns sektorer och pooler som upprätthåller och utvecklar försörjningsberedskapen och kontinuitetshanteringen i ett nätverk av företag och organisationer inom respektive ansvarsområde. Till sektorerna hör företrädare för myndigheter, ministerier, centrala ämbetsverk, näringslivsorganisationer och centrala företag. Sektorerna har till uppgift att främja samarbetet mellan näringslivet och myndigheterna och att styra, samordna och följa beredskapen inom det egna området. Dessutom kan de lägga fram förslag till utveckling av försörjningsberedskapen samt utvärdera och analysera hoten inom sitt område och utvecklingstrenderna inom försörjningsberedskapen. Poolerna stödjer och främjar den operativa beredskapen inom enskilda verksamhetsområden och verksamhetsställen och deras verksamhet planeras och genomförs i samarbete med näringslivet. Poolernas verksamhet baserar sig på avtal mellan branschorganisationerna och FBC. Deras uppgift är att tillsammans med företagen i branschen följa, utreda, planera och bereda försörjningsberedskapen inom sitt område samt fastställa och utarbeta allmänna planer för verksamheterna under undantagsförhållanden. De upprätthåller också en databas över kritiska verksamhetsställen och aktörer inom sitt verksamhetsområde och ordnar sådana informations-, utbildnings- och övningstillfällen som behövs för att upprätthålla beredskapen inom sitt område.[15]

FBC:s styrelse utser sakkunniga som företräder olika områden av försörjningsberedskap till medlemmar i sektorerna, vars uppgift är att bedöma försörjningsberedskapens tillstånd och främja samarbetet mellan myndigheterna och näringslivet i försörjningsberedskapsfrågor. Pooler inrättas genom avtal mellan centralen och privata aktörer för att sörja för bransch- och företagsspecifika beredskapsförberedelser.[16]

FBC, sektorerna och poolerna har rätt att av näringsidkare och näringslivets organisationer få uppgifter om produktionskapacitet, lokaler, personalresurser och andra omständigheter som är nödvändiga för att åligganden enligt denna lag ska kunna skötas. I fråga om de uppgifter som fåtts med stöd av denna lag iakttas vad som i lagen om

[15] Statsrådet, Arbets- och näringsministeriet, *Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen*, Statsrådets publikationer 2022:60, 2022, s. 64 f.
[16] 8 d § lagen (1992/1390) om tryggande av försörjningsberedskapen.

offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) föreskrivs om handlingssekretess samt tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande.[17]

Det finns sju sektorer med ett antal pooler inom respektive sektor. Den finska försörjningsberedskapsorganisationen består av totalt cirka 1 000 partner och experter från såväl offentlig verksamhet som näringslivet. De sju sektorerna och 26 poolerna presenteras i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Sektorer och pooler i den finska försörjningsberedskapen

Sektorer	Pooler
Livsmedel	Primärproduktion
	Livsmedelsindustri
	Dagligvaruhandel
	Hushållsberedskapskommission
Energi	Elförsörjning
	Värmeproduktion
	Drivmedel
	Gas
Transport och logistik	Lufttransporter
	Landtransporter
	Sjötransporter
	Hamnar
Hälsa	Folkhälsa
	Vatten
	Avfallshanteringskommission
Finans och försäkring	Finans
	Försäkring
Industri	Teknologi
	Skogsbruk
	Försvar
	Plast och gummi
	Bygg
	Kemi
Annat	Digitala kommunikationer
	Media
	Privat säkerhetssektor

Källa: Försörjningsberedskapscentralen.

Den operativa hanteringen sker i stor utsträckning i poolerna. Medlemmarna består av företag som inom ramen för respektive sektor identifieras som viktiga utifrån ett försörjningsperspektiv, bransch-

[17] 8 e § Ibid.

organisationer samt en representant vardera från FBC, ministeriet och Försvarsmakten. När det gäller ansvaret för beredskap inom offentlig sektor fastslås detta i lag, medan företagens deltagande i poolerna sker på frivillig basis. Inom ramen för en pool genomförs seminarier och övningar, och sektorsvisa riktlinjer och god praxis för beredskap tas fram. Arbetet omfattar även internationella samarbeten. Varje pool ska samverka med andra pooler och med FBC.

Programarbetet vid FBC[18]

I FBC:s verksamhet betonas vikten av ett omfattande och långsiktigt programarbete. För närvarande pågår programmen Energia 2030, Digitaalinen turvallisuus 2030, Logistiikka 2030 och Alue 2030. Genom programmet Digitaalinen turvallisuus 2030 (ett program som gäller den digitala säkerheten 2030) förbättras förmågan hos centrala aktörer i det digitaliserade samhället att identifiera och avvärja cyberhot. Genom programmet utvecklas dessa aktörers förmåga att upptäcka och återhämta sig från störningar orsakade av cyberangrepp.

Störningsfri tillgång till energi är en grundläggande förutsättning för all vital verksamhet i samhället. Genom programmet *Energia 2030* (Energi 2030) tryggas nu och i framtiden en så störningsfri energitillförsel som möjligt för samhällets behov. I programmet söks bland annat nya metoder för att trygga försörjningsberedskapen i fråga om energi i ett klimatneutralt Finland.

Genom programmet *Alue 2030* (Region 2030) svarar man mot de regionala aktörernas behov bland annat med hjälp av kartläggningar av nuläget och grundläggande utredningar av hög kvalitet. Utifrån den lägesbildsinformation som fås fattas beslut om ändamålsenliga fortsatta åtgärder. Programmet stöder utvecklingen av den regionala försörjningsberedskapen och beredskapen i anslutning därtill och identifierar utmaningarna i olika slags regioner.

Genom programmet *Logistiikka 2030* (Logistik 2030) stärks logistiken och transporterna vid allvarliga störningar samt stöds beredskapen bland yrkesmänniskor inom branschen. I enskilda projekt deltar på bred front olika intressegrupper, företag inklusive bolag med staten som majoritetsägare samt forskningsinstitut.

[18] Informationen i detta avsnitt är hämtad från Statsrådet, Arbets- och näringsministeriet, *Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen*, Statsrådets publikationer 2022:60, 2022, s. 31 f.

Statsrådets redogörelse för försörjningsberedskapen

År 2021 inleddes en översyn av den finska försörjningsberedskapen. I redogörelsen som publicerades 2022 uppgavs styrkan i det finländska försörjningsberedskapssystemet vara ett fungerande avtalsbaserat samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn. Försörjningsberedskapsorganisationens sektorer och pooler bildar en samarbetsstruktur som i stor omfattning täcker de värde- och leveranskedjor som är väsentliga med tanke på försörjningsberedskapen samt de centrala aktörer som verkar inom dessa. Aktörerna inom den privata sektorn äger och driver till största delen de infrastrukturer, tjänster och produktioner som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen. Företagen har därför en mycket viktig roll i försörjningsberedskapsorganisationen.[19]

Den privata sektorns beredskap är i regel frivillig, om inte något annat bestäms i den speciallagstiftning som gäller sektorn. Företagens beredskap utgår från affärsmässiga grunder, avtal som ingåtts med kunderna och riskhanteringen i samband med dessa. Deltagandet i samarbetet uppges främja företagets eget beredskapsarbete och kontinuitetshantering inom affärsverksamheten.[20]

Sektorerna och poolerna upprätthåller och utvecklar försörjningsberedskapen och kontinuitetshanteringen i nätverket av företag och organisationer inom den egna branschen. Sektorerna har till uppgift att främja samarbetet mellan näringslivet och myndigheterna och att följa verksamheten inom poolerna inom den egna branschen. Inom sektorerna samordnas de lagstadgade skyldigheter som hänför sig till beredskapen med den frivilliga och avtalsbaserade beredskapen inom försörjningsberedskapsarbetet.

Poolerna stödjer och främjar den operativa beredskapen inom enskilda verksamhetsområden och verksamhetsställen och deras verksamhet planeras och genomförs i samarbete med näringslivet. Poolernas verksamhet baserar sig på avtal mellan branschorganisationerna och FBC.[21]

Centralt i försörjningsberedskapsarbetet är uppdaterade lägesbilder, tolkningen av dem och framför allt förståelsen för de utvecklingsförlopp som följer av dem. Tillförlitligt och förutseende lägesbildsarbete

[19] Statsrådet, Arbets- och näringsministeriet, *Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen*, Statsrådets publikationer 2022:60, 2022, s. 29 f.
[20] Ibid., s. 30.
[21] Ibid., s. 30.

kan inte utföras om man inte får tillräcklig reell information för detta av myndigheter, internationella partner, det finska nätverket av beskickningar, företag och framför allt företag som är verksamma internationellt. Poolerna fungerar som känselspröten för den lägesbild som FBC tagit fram. De ger också en värdefull uppfattning om de risker som hotar Finlands försörjningsberedskap. Covid-19-pandemin och kriget i Ukraina har visat att försörjningsberedskapsorganisationens lägesbildsarbete fungerar väl.[22]

Finansiering av försörjningsberedskapen

FBC har sedan 1993 förvaltat Försörjningsberedskapsfonden, som står utanför statsbudgeten.[23] Inkomsterna till Försörjningsberedskapsfonden tas från importerade energiprodukter och uppbärs i anslutning till energiskatt för el, stenkol, naturgas, bensin, diesel, lätt eldningsolja och tung eldningsolja. I bilagorna till lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996) och lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) återges skattetabeller med bland annat de ”försörjningsberedskapsavgifter” som ska betalas för varje energibärare. Fondens inkomster från skatterna är drygt 40 miljoner euro per år. Inkomsterna kallas i den finländska lagstiftningen för försörjningsberedskapsavgift. En motsvarighet i Sverige skulle förmodligen utgöra en skatt.

Det är medel ur Försörjningsberedskapsfonden som täcker utgifter för försörjningsberedskapsåtgärderna – FBC:s och Försörjningsberedskapsrådets verksamhet och andra utgifter som enligt lag ska finansieras från fonden. Åtgärder för försörjningsberedskapen finansieras också inom respektive ministeriums förvaltningsområde.

Ränteutgifter och andra kostnader som orsakas av säkerhetslagringen av spannmål, utsäde och vallfrö kan ersättas med medel ur statsbudgeten. FBC ska prissätta sina prestationer på affärsmässiga grunder, om inte tryggandet av försörjningsberedskapen förutsätter något annat.[24]

Försörjningsberedskapsfondens kapital utgörs av säkerhetslagrade varor, icke-placerade medel samt FBC:s övriga egendom och tillgångar. I fondens balansräkning ingår för närvarande innehav i ett antal bo-

[22] Ibid., s. 30.
[23] Lagen (1992/1390) om tryggande av försörjningsberedskapen.
[24] 11 § Ibid.

lag. Vinst och förlust som uppstått vid överlåtelse av säkerhetslagrade varor ska beaktas som en ändring i försörjningsberedskapsfondens kapital. Om statsrådet beslutar att dra in eller minska statens säkerhetslager, ska försörjningsberedskapsfondens kapital eller den del som motsvarar minskningen bokföras som inkomst i statsbudgeten.[25]

Statsrådet fastställer FBC:s resultaträkning, balansräkning och verksamhetsberättelse. Vid fastställandet kan statsrådet på framställning av centralens styrelse besluta om överföring till statsbudgeten av sådana medel som influtit till försörjningsberedskapsfonden, om de inte är nödvändiga för förverkligandet av de mål för försörjningsberedskapen som uppställts av statsrådet med stöd av 2 § andra stycket eller för täckande av utgifter enligt 15 § i samma lag.[26]

Till försörjningsberedskapsfonden kan, med statsrådets tillstånd och på de villkor som statsrådet bestämmer, upptas lån till ett belopp av högst 200 miljoner euro. Låneräntorna betalas och återbetalningen sker med medel ur försörjningsberedskapsfonden. Staten går i garanti för försörjningsberedskapsfondens lån enligt 13 § första stycket i samma lag i den mån försörjningsberedskapsfondens medel inte räcker till för finansieringen.[27]

Statsrådet berättigas att till FBC överlåta sådan egendom jämte markområden samt därpå belägna byggnader och anläggningar som är i säkerhetslagersfondens besittning. Överlåtelse av fast egendom som ägs av försörjningssäkerhetsfonden sker enligt vad som stadgas särskilt om överlåtelse av statens markegendom. Intäkterna av fastigheter och de vederlag som erhålls genom överlåtelser av dem ska redovisas som inkomst till försörjningsberedskapsfonden. När FBC förvärvar aktier och när aktier som centralen äger överlåts eller andra beslut om aktieinnehav fattas ska 4 § första stycket i lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007) tillämpas.[28]

Med medel ur försörjningsberedskapsfonden täcks de utgifter som föranleds av FBC:s och Försörjningsberedskapsrådets verksamhet samt de utgifter som i andra lagar har bestämts att ska täckas med medel ur försörjningsberedskapsfonden.[29]

[25] 12 § Ibid.
[26] 12 a § Ibid.
[27] 13 § Ibid.
[28] 14 § Ibid.
[29] 15 § Ibid.

År 2021 betalades cirka 40 miljoner euro till beredskapsfonden, och omsättningen uppgick till 116 miljoner euro. Fonden har en balansomslutning på cirka 2,3 miljarder euro.[30]

Finlands statsråd bedömer i en redogörelse att inkomsterna till fonden minskar på lång sikt av två skäl.[31] Dels har inga inflationsjusteringar gjorts sedan beslutet om hur inkomsterna ska tas ut 1992, dels sjunker trenden för inkomsterna på lång sikt för att samhället övergår från fossila energikällor till andra energikällor. Riksdagens ekonomiutskott anser att i den framtida utvecklingen av lagstiftningen bör målet vara att säkerställa att den kritiska infrastrukturen fungerar och att försörjningsberedskapsfonden är tillräcklig.[32] Mot bakgrund av att fondens långsiktiga bärkraft enligt ovanstående bedöms hotad, framhåller Försvarsutskottet att fondens roll när det gäller att möjliggöra verksamhet och projekt bör garanteras så att verksamheten kan planeras på ett långsiktigt och målinriktat sätt utifrån en tryggad finansieringsbas.[33]

Den finländska riksdagens revisionsutskott har i samband med behandlingen av regeringens årsberättelse för 2020 konstaterat att det med avseende på fullständighetsprincipen för statsbudgeten är problematiskt att binda anslag mer än ett år och konstaterade att finansieringen av verksamheterna via en fond utanför statsbudgeten inskränker riksdagens budgetmakt.[34] I utskottets betänkande konstaterades samtidigt att användningen av försörjningsberedskapsfonden för de avsedda syftena ger flexibilitet och möjliggör snabb funktionsförmåga i exceptionella situationer.[35]

Beredskapslagring i Finland

Finland har ett system för beredskapslagring som har sitt ursprung från 1960-talet. Systemet är i dag indelat i tre typer av lager: skyddslager av viktiga råvaror, obligatoriska lager av bränslen och läkemedel samt statliga säkerhetslager.

[30] Försörjningsberedskapscentralen, *Current Themes in Security of Supply*, PPT, 2022-06-14.
[31] Statsrådet, Arbets- och näringsministeriet, *Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen*, Statsrådets publikationer 2022:60, 2022, s. 32.
[32] Ekonomiutskottets utlåtande EkUU 23/2022 rd.
[33] Försvarsutskottets utlåtande FsUU 3/2022 rd.
[34] Finländska Riksdagens revisionsutskott, Betänkande ReUB 8/2021 rd.
[35] I finländska statens revisionsverks granskning av försörjningsberedskapen under covid-19-pandemin, ”Revisionsverkets ställningstaganden – Försörjningsberedskapen och tryggandet av den under covid-19-pandemin” bedömde Revisionsverket att stödsystemet, där Försörjningsberedskapscentralen fungerar som första insats och de statliga myndigheterna ordnar stödåtgärder på lång sikt, trots vissa problem har visat sig fungera i en pandemi.

Skyddslager

Skyddslagren, som regleras i lagen (1982/970) om skyddslager, kan inrättas och upprätthållas för lagring av råvaror, förnödenheter och produkter som är nödvändiga för tryggande av befolkningen utkomst och upprätthållande av produktionen vid eventuella störningar i utrikeshandeln. Skyddslager kan även inrättas och hållas för att uppfylla Finlands internationella fördragsförpliktelser om krisberedskap inom energiförsörjningen. Med skyddslager avses varulager som företag på grundval av avtal upprätthåller utöver lager som krävs för affärsverksamheten. Statsrådet fastställer positionsvis vilka råvaror, förnödenheter och produkter som ska skyddslagras.

FBC ska ingå ett tidsbundet avtal om skyddslagring med företaget. I avtalet ska företaget förbinda sig att inrätta ett råvaru-, förnödenhets-, eller produktlager av överenskommen storlek och beskaffenhet samt att upprätthålla det en bestämd tid. Skyddslagringsavtal ska ingås för minst tre och högst tio år. Gällande avtal kan likväl förlängas med minst två år i taget. Enligt statsbudgeten kan företaget beviljas understöd för täckande av exceptionellt stora lagringskostnader. Understödet ska årligen betalas av FBC till företaget på det sätt som bestäms i avtalet.

Utgifter som föranleds av lagringsunderstödet för skyddslagring ska betalas med medel ur försörjningsberedskapsfonden. Förekommer störningar i tillgången på en råvara, en förnödenhet eller en produkt och skulle företagets produktion avbrytas eller minska väsentligt om inte varorna i skyddslagret används, får företaget med handels- och industriministeriets tillstånd använda varorna i skyddslagret för sin produktion. Företaget ska inom den tid som föreskrivs av ministeriet komplettera skyddslagret så att varumängden där motsvarar mängden enligt avtalet.

Handels- och industriministeriet kan på grund av exceptionell prisstegring eller dröjsmål med leverans eller av annan därmed jämförbar särskild orsak bevilja företaget tillstånd att tillfälligt, likväl högst under en tid av fyra månader, använda skyddslagret. Vid beviljandet av tillstånd att använda skyddslager ska handels- och industriministeriet även bestämma om övriga villkor som rör användningen.

I statsrådets förordning (683/2020) om ändring av statsrådets förordning om skyddslagringsprogram fastslås vilka produkter som kan skyddslagras. Det handlar främst om råvaror till industrin, men även utsäden, kaffe och sojabönor ingår.

Obligatoriska lager

De obligatoriska lagren regleras i två lagar, lagen (2008/979) om obligatorisk lagring av läkemedel och lagen (1994/1070) om obligatorisk upplagring av importerade bränslen.

När det gäller beredskapslagring av *läkemedel* är syftet med denna lagring att trygga tillgången på läkemedel och möjligheten att använda läkemedel i situationer där den normala tillgången på läkemedel har försvårats eller är förhindrad. Denna lag tillämpas på läkemedelsfabriker, importörer av läkemedelspreparat, verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården och Institutet för hälsa och välfärd, som i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag eller med stöd av den ska lagra läkemedelssubstanser och läkemedelspreparat samt hjälpsubstanser, tillsatsämnen och förpackningsmaterial som används vid framställning av läkemedel.

Om den lagringsskyldige i stället för ett läkemedelspreparat lagrar läkemedelssubstansen, ska denne samtidigt lagra den mängd som skyldigheten förutsätter av alla hjälpsubstanser, tillsatsämnen och förpackningsmaterial som behövs vid framställning av motsvarande preparat. De obligatoriska lager som avses i denna lag ska vara belägna i Finland i de lokaler som hör till verksamhetsstället för den lagringsskyldiga eller i Finland i de lokaler som hör till verksamhetsstället för en avtalsdistributör som ingått distributions- och lagringsavtal med den lagringsskyldiga. Lagringsskyldigheten skiljer sig åt mellan läkemedelsfabriker, importörer, verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården samt för Institutet för hälsa och välfärd, och bestäms på grundval av försäljningen eller konsumtionen under det föregående året, och gäller ett kalenderår. Läkemedelsfabriker, importörer av ett läkemedelspreparat eller de för vars räkning importörens obligatoriska lager hålls får ersättning för upprätthållandet av det obligatoriska lagret. Ersättningen är Finlands Banks referensränta enligt 12 § i räntelagen (633/1982) höjd med två procentenheter på det kapital som är bundet till anskaffningen av den vara som finns i det obligatoriska lagret. Ersättning betalas varken till verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården eller till Institutet för hälsa och välfärd.[36] Ersättningen för lagringsskyldigheten betalas årligen i efter-

[36] 3 kap. 12 § lagen om obligatorisk lagring av läkemedel (979/2008).

skott utifrån en skriftlig ansökan till Försörjningsberedskapscentralen. Ersättningen betalas ur försörjningsberedskapsfonden.[37]

Om det förekommer omfattande problem eller sannolik risk för omfattande problem som gäller tillgången på läkemedelssubstanser eller läkemedelspreparat eller på sådana hjälpsubstanser, tillsatsämnen eller förpackningsmaterial som används vid framställningen av läkemedelspreparat och dessa problem inte beror på läkemedelsfabriker eller importörer, kan social- och hälsovårdsministeriet för att säkra försörjningsberedskapen i den situationen, på framställning av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet besluta att den mängd produkter som omfattas av lagringsskyldigheten får underskrida den mängd som föreskrivs i denna lag. I ministeriets beslut kan det bestämmas för vilka ändamål och i vilka mängder den produkt som omfattas av lagringsskyldigheten kan användas. I beslutet ska det bestämmas när storleken på de obligatoriska lagren återigen ska överensstämma med denna lag. Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet ska sköta verkställigheten av denna lag och av de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den samt utöva tillsyn över de obligatoriska lagren och deras användning. FBC ska övervaka att villkoren för utbetalningen av lagringsersättning uppfylls.

När det gäller obligatoriska lager av *importerade bränslen* är syftet med denna lagring att trygga landets försörjningsberedskap. Med obligatoriskt lager avses det förnödenhetslager som den lagringsskyldiga enligt denna lag ska hålla på egen bekostnad. Oljeprodukter och råvaror som används vid oljeraffinering lagras enligt denna lag också för att uppfylla Finlands internationella fördragsförpliktelser om krisberedskap inom energiförsörjningen. Lagringsskyldigheten gäller stenkol, med undantag för antracit samt stenkolsbriketter och liknande fasta bränslen; råolja och andra råvaror som används vid oljeraffinering; oljeprodukterna dieselolja och lätt brännolja, tung brännolja, motorbensin för förbränningsmotorer samt flygbensin och flygpetroleum; samt naturgas. Verk som använder stenkol samt stenkolsimportörer är skyldiga att lagra stenkol, importörer av råolja och oljeprodukter är skyldiga att lagra dessa produkter och naturgasverk är skyldiga att lagra naturgas. FBC ska sköta verkställigheten av denna lag och årligen fastställa de mängder som omfattas av lag-

[37] 3 kap. 13 § Ibid.

ringsskyldigheten samt utöva tillsyn över de obligatoriska lagren och deras användning.

Om den lagringsskyldiges produktion eller kommersiella verksamhet på grund av störningar i tillgången på en produkt som omfattas av lagringsskyldigheten löper risk att avbrytas eller väsentligt minska om inte det obligatoriska lagret tas i bruk, och annat inte följer av Finlands internationella fördragsförpliktelser om krisberedskap inom energiförsörjningen, kan FBC på ansökan bevilja den lagringsskyldige tillstånd att underskrida den fastställda lagringsskyldigheten. Då tillstånd till underskridande beviljas ska FBC bestämma hur stor underskridandet får vara samt inom vilken tid den lagringsskyldige ska komplettera sitt lager till den fastställda nivån.

Statliga säkerhetslager

De statliga säkerhetslagren regleras i lagen (1992/1390) om tryggande av försörjningsberedskapen. I dessa lagras råvaror och produkter som är nödvändiga för befolkningens utkomst, näringslivets verksamhet och sådan produktion som stöder försvaret samt berör Finlands internationella avtalsförpliktelser om försörjningsberedskap. Säkerhetslagren av råolja och oljeprodukter ska placeras så att lagren kan tas i bruk och de facto levereras till slutanvändare och marknader inom sådana tidsfrister och under sådana förhållanden som lindrar eventuellt förekommande leveransproblem. FBC ska säkerställa att säkerhetslagren är tillgängliga och fysiskt åtkomliga så att försörjningsberedskapen är tryggad.[38]

Enligt statsrådets förordning (279/2006) om grunderna för ibruktagande av säkerhetslagrade läkemedel, sjukvårdsmaterial och skyddsutrustning kan dessa tas i bruk då användningen av dem är nödvändig för ändamålsenlig vård av befolkningen eller förebyggande av sjukdomar och det inte finns tillräckliga kommersiella lager i landet av produkten eller utrustningen i fråga. De kan tas i bruk efter att social- och hälsovårdsministeriet har konstaterat att det finns grunder för detta.[39] FBC beslutar om hur och när läkemedel, sjukvårdsmaterial

[38] 3 § lagen (1992/1390) om tryggande av försörjningsberedskapen.
[39] 1 § förordningen (279/2006) om grunderna för ibruktagande av säkerhetsupplagrade läkemedel, sjukvårdsmaterial och skyddsutrustning.

och skyddsutrustning som tagits ur lagren ska ersättas med nya läkemedel, nytt sjukvårdsmaterial och ny skyddsutrustning.[40]

6.1.2 Estland

Den estniska försörjningsberedskapen bygger till stor del på beredskapslagring som sköts av ett statligt bolag, Estonian Stockpiling Agency (ESPA). Genom bildandet av ESPA 2021 som den centrala försörjningsberedskapsorganisationen i Estland utökades beredskapslagringen från att tidigare endast ha omfattat bränslen till att även omfatta lagerhållning av livsmedel, läkemedel och personlig skyddsutrustning. När det gäller beredskapslagringen av olja upptogs arbetet i anslutning till att Estland blev medlem i EU 2004. Övrig beredskapslagring är dock relativt ny, och systemet är fortfarande under uppbyggnad.

ESPA ansvarar för att upprätta och förvalta statens reservlager samt att övervaka och stärka motståndskraften i olika samhällsviktiga sektorer. ESPA:s styrelse består av upp till sex medlemmar, lika många från statsförvaltningen som från näringslivet. Åtminstone en medlem ska nomineras av oljeindustrin, i övrigt är det upp till en tillsättandekommitté att utse kandidater. Medlemmarna väljs för en period av upp till tre år. ESPA ägs till 100 procent av staten.

När det gäller beredskapslagring av olja samlar ESPA in cirka 5 miljoner euro per år i en lageravgift som betalas av försäljare av bränsle. Avgiften går till förvaltning av lagren, exempelvis täcker den hyror av lagerbyggnader. Avgiftens storlek avspeglar försäljningen och kan därför variera från år till år. Inköp till lagren finansieras av staten genom att tillföra aktiekapital i ESPA. Det totala aktiekapitalet, som huvudsakligen byggdes upp under den femårsperiod som följde inträdet i EU kopplat till beredskapslagringen av olja, uppgår i dag till cirka 135 miljoner euro.[41,42]

Staten bekostar beredskapslagring av livsmedel, läkemedel och personlig utrustning och viss annan utrustning genom att tillföra cirka 6 miljoner euro under en fyraårsperiod. Dessa pengar går inte in i ESPA:s aktiekapital, utan redovisas som vinst. ESPA håller på att utöka sin beredskapslagring till att även omfatta naturgas. Detta kom-

[40] 2 § Ibid.
[41] Estonian Stockpiling Agency, *Security of Supply and Stockpiling in Estonia*, PPT, 2022-07-07.
[42] Intervju med företrädare för ESPA, 2023-03-23.

mer att innebära ett tillskott på cirka 170 miljoner euro till ESPA:s aktiekapital, som därmed kommer att uppgå till cirka 300 miljoner euro. Detta motsvarar cirka en procent av landets BNP.[43]

För att stärka den sektorsspecifika och övergripande försörjningsberedskapen samt företagens kontinuitetshantering och motståndskraft har ESPA upprättat fyra sektorspecifika ”kluster”: bränsle, livsmedel, sjukvård samt motståndskraft och logistik. Klustren ansvarar för att övervaka och bedöma den övergripande beredskapen i sektorn, fastställa produktnomenklatur och kvantitet för lagerhållningen, planera sätt att bygga, underhålla och omsätta lagren, ge rekommendationer om motståndskraft och logistik samt delta i övningar och utbildningar.[44]

Innehållet i fysiska lager kan köpas som slutprodukter som lagerhålls av ESPA i hyrda lagerbyggnader, av företag som lagerhåller produkterna åt ESPA eller av producenterna själva. Fysisk beredskapslagring kan också ske genom att producenter, importörer och grossister uppfyller av staten fastslagna miniminivåer. Utöver detta kan avtal ingås med lokala producenter om råvaror och produktionskapacitet.[45]

Processen för lagersläpp går till så att ESPA:s styrelse först ger en rekommendation om detta till närings- och infrastrukturministeriet, som lämnar förslag till regeringen som sedan fattar beslut.[46]

Beredskapslagring av flytande bränslen

När det gäller flytande bränslen ska bensin, flygbränsle, diesel och tung eldningsolja lagerhållas, i enlighet med EU-direktiv.[47] Denna lagerhållning kan ske i Estland eller i andra medlemsländer. Estland har avtal om detta med Finland, Sverige, Lettland och Danmark (jämför avsnitt 6.2.3 om avtal mellan Estland och Sverige).[48,49] Lagring av flytande bränslen regleras i lagen om lagring av flytande bränslen (Liquid Fuel Stocks Act) från 2005. Inköp för beredskapslagringsändamål ersätts från den nationella budgeten genom kapitaltillskott, men även medel från ESPA:s försäljning av lager kan användas. Kost-

[43] Estlands nominella BNP uppgick 2021 till 30,7 miljarder euro.
[44] Estonian Stockpiling Agency, *Security of Supply and Stockpiling in Estonia*, PPT, 2022-07-07.
[45] Ibid.
[46] Ibid.
[47] Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter.
[48] 1 kap. 2 § Liquid Fuel Stocks Act, RT I 2005, 13, 66.
[49] ESPA: ”Stocks management costs”, hämtad 2023-02-25.

nader för driften av lagren täcks med en punktskatt i form av en lagerhållningsavgift. Vem som är betalningsskyldig framgår av 22 § första punkten i the Alcohol, Tobacco, Fuel and Electricity Excise Duty Act.[50,51] Om en sådan betalningsskyldig saknas ska driften betalas av den som genomför lagersläpp för konsumtion. En aktör som förser ett flygplan som tankas i Estland med flygbränsle ska också betala en sådan avgift.[52]

Beredskapslagring av livsmedel

Estland har sedan tidigt 2000-tal en viss lagerhållning av livsmedel. Det handlar om färdiga rätter i form av bland annat konserver, torra ingredienser, spannmålsprodukter och drycker. Antalet kalorier som lagerhålls ska räcka för landets befolkning i upp till en vecka. Dessa lager hålls av estniska företag som skrivit avtal med ESPA. Företagen måste ständigt hålla den överenskomna mängden mat och dryck i sina lagerbyggnader, och vid en kris köper staten dessa varor från tillverkare och grossister. ESPA har inlett förberedelser för att öka lagerhållningen av förberedda måltider och har fått i uppdrag av regeringen att bilda strategiska spannmålslager. 2022 slutfördes en studie om försörjningsberedskapen på livsmedelsområdet. Enligt ESPA ger studien viktig information i bolagets arbete med att forma dessa nya lager och säkra kontinuiteten i kritiska produktionskedjor.[53]

Läkemedel och personlig skyddsutrustning

Lagerhållning av hälso- och sjukvårdsprodukter i Estland är indelad i olika typer av lager, och genomförs av olika organisationer. Hälso- och sjukvårdsnämnden håller exempelvis lager med vaccin, och tillsammans med Tartu Universitet, även ett lager med läkemedel för användning på sjukhus. ESPA ansvarar för att lagerhålla personlig skyddsutrustning för staten och ska inom en snar framtid även bilda ett lager av läkemedel avsett för apotek.[54]

[50] Alcohol, Tobacco, Fuel and Electricity Excise Duty Act, RT I 2007.
[51] 3 kap. 8 § Liquid Fuel Stocks Act, RT I 2005, 13, 66.
[52] Ibid.
[53] Informationen i detta avsnitt har hämtats från ESPA:s hemsida 2022-09-20.
[54] Informationen i detta avsnitt har hämtats från ESPA:s hemsida 2022-09-20.

6.1.3 Schweiz

Försörjningsberedskapen är näringslivets ansvar

I Federal Act on National Economic Supply från 2016 fastslås att den nationella försörjningsberedskapen är näringslivets ansvar. Om näringslivet inte kan garantera nationell försörjningsberedskap i allvarliga bristsituationer ska den federala staten och om det behövs även kantonerna vidta de åtgärder som krävs. Näringsliv och offentlig förvaltning ska samarbeta. Innan försörjningsåtgärder (implementing provisions) vidtas ska det först säkerställas att näringslivet inte kan säkra nationell försörjningsförmåga genom frivilliga åtgärder.[55]

Väsentliga varor och tjänster

Varor och tjänster anses vara väsentliga om de behövs direkt eller genom ekonomiska processer för att övervinna allvarliga bristsituationer. Väsentliga varor utgörs av:

- energikällor, tillsammans med alla produktionsmedel och produktionsprocesser som krävs för dess produktion,
- livsmedel, foder, terapeutiska produkter, utsäde och växter,
- andra oumbärliga varor som uppfyller dagliga behov,
- råvaror och utrustning för jordbruk, handel och industri.

Väsentliga tjänster utgörs av:

- transport och logistik,
- tillhandahållande av informations- och kommunikationstjänster,
- överföring och distribution av energikällor och energi,
- betalningstjänster,
- lagring av varor och energi.

Väsentliga tjänster inkluderar infrastruktur och resurser som krävs för dessa.[56]

[55] Kap. 1, art. 3 Federal Act on National Economic Supply (531).
[56] Kap. 1 art. 4 Ibid.

Organisation

Den schweiziska organisationen för försörjningsberedskap, National Economic Supply (NES), leds enligt lag av en representant för näringslivet. Denna representant ansvarar för hela organisationen, inklusive den federala statens del (Federal Office for National Economic Supply – FONES). Totalt är cirka 250 experter från näringslivet och offentlig förvaltning anslutna till arbetet.[57] Varje kanton nominerar en kantondelegat. Det finns också en militär delegat som kontaktperson för landets försvarsmakt.[58]

Organisationen är indelad i sex specialistområden: energi, livsmedel, läkemedel, logistik, it och industri. Organisationen består också av FONES sekretariat och en beredskapslagringssektion vid FONES.[59] Respektive område ansvarar för planering och säkring av nationell försörjning av nödvändig energi vid extrema brister. De experter som ingår i specialistområdena ska bidra med kunskap, erfarenhet och kontakter inom sina fält.

Området *energi* är indelat i fem sektioner: elektricitet, petroleumprodukter, naturgas, trä och dricksvatten. Området *livsmedel* består av sektionerna växtodling, mjölk, kött samt varuanskaffning och distribution. Området *läkemedel* är indelat i sektionerna läkemedel, medicinska produkter och hygienartiklar. Området *logistik* är indelat i flygtransporter, sjötransporter, sjöfart på Rhen, järnvägstransport, plattformar och nationell distribution. Inom området *it* analyserar experterna it-relaterade sårbarheter och utvecklar åtgärder för att öka motståndskraften. Området *industri* är indelat i utrustning, kemikalier och förpackning. Dessa tre sektioner upprätthåller bevakningslistor över material och utrustning, som återkommande ses över för att upptäcka inköpsrelaterade risker. De utarbetar åtgärder såsom leveransavtal och kompletterande pliktlagring för att säkra materialet och utrustningen i en krissituation.[60]

[57] FONES: ”Federal Office for National Economic Supply”, hämtad 2022-10-09.
[58] FONES: ”Organisation and structure of National Economic Supply”, hämtad 2023-02-23.
[59] FONES: ”Specialist divisions”, hämtad 2022-10-09.
[60] FONES: ”Organisational management”, hämtad 2022-10-09.

Förberedande åtgärder

Förbundsrådet[61] bemyndigar specialistområdena att vidta förberedande åtgärder för att säkra nationell försörjningsförmåga vid allvarliga nära förestående eller pågående bristsituationer. Dessa åtgärder ska inte vara konkurrenshämmande.

Förbundsrådet ansvarar för samordning mellan olika departement, varav närings-, utbildnings- och forskningsdepartementet (EAER) har ett övergripande ansvar. Om frivilliga åtgärder som näringslivet vidtagit är otillräckliga kan förbundsrådet kräva att företag som är särskilt viktiga utifrån ett nationellt försörjningsperspektiv säkerställer att de kan fortsätta sin verksamhet, och i synnerhet har vidtagit tekniska och administrativa åtgärder. Detta gäller oavsett de aktiviteter som myndigheter genomför för att säkra försörjningen med väsentliga varor och tjänster.[62]

Förbundsrådet kan bestämma att industriavtal för att säkra nationell försörjningsberedskap vid allvarliga bristsituationer ska vara generellt bindande om:

- En kvalificerad majoritet av företagen i den aktuella branschen har godkänt dem.
- De stämmer överens med de federala försörjningsmålen.
- De garanterar lika rättigheter, inte bryter mot några tvingande federala eller kantonala bestämmelser eller permanent påverkar andra ekonomiska sektorers intressen.
- De förväntas ge viktiga makroekonomiska fördelar.[63]

Beredskapslagring

Schweiz är starkt importberoende, och beredskapslagring är ett centralt verktyg i den schweiziska försörjningsberedskapen. Cirka 90 procent av beredskapslagringen utgick 2015 från lagringsskyldighet hos företag, så kallad pliktlagring.[64] Övrig beredskapslagring skedde genom frivillig beredskapslagring.

[61] Förbundsrådet är den schweiziska federationens verkställande organ och är landets motsvarighet till en regering.
[62] 2 kap. 5 art. Federal Act on National Economic Supply (531).
[63] 2 kap. 6 art. Ibid.
[64] FONES, *Report on Strategic Stockpiling 2015*, s. 7.

Pliktlagring

Förbundsrådet kan kräva att vissa nödvändiga varor lagerhålls. FONES sluter avtalen med berörda företag om lagerhållning av dessa varor. Om ett avtal inte slutits i tid ska FONES beordra att avtalet sluts. Därutöver kan förbundsrådet införa tillståndskrav för import av varor som måste lagerhållas.[65]

Alla aktörer som importerar, tillverkar, bearbetar eller säljer varor på marknaden för första gången måste sluta ett avtal. Förbundsrådet bestämmer vilka företag som måste sluta ett avtal. FONES kan göra undantag från krav på avtal för företag som endast skulle ge mindre bidrag till försörjningsberedskapen. EAER avgör för en viss tidsperiod en miniminivå avseende kvantitet och kvalitet för varje vara som förbundsrådet har valt ut ska lagerhållas.[66]

Ett avtal om pliktlagring reglerar framför allt dessa faktorer:

– varans beskaffenhet och volym,
– förvaring, hantering, tillsyn, kontroll och ersättning av lagerhållna varor,
– lagerlokalens plats,
– finansiering och försäkring,
– betalningar för att täcka lagerhållningskostnader samt eventuella värde-, vikt- och kvalitetsminskningar av varorna som kan uppstå till följd av lagerhållningen,
– eventuella överföringar av lagringsskyldighet till tredje part,
– eventuella skyldigheter att bidra till skapandet av en garantifond,
– eventuella avtalsenliga påföljder.[67]

Företags skyldighet att lagerhålla regleras i Federal Act on National Economic Supply. Om kravet att hålla lager överförs, delvis eller till fullo, till en lämplig tredje part, ska FONES sluta ett separat pliktlageravtal med denna tredje part. EAER kan utfärda en tvingande köporder om det är nödvändigt för att utnyttja en tillgänglig kapa-

[65] 2 kap. 7 art. Federal Act on National Economic Supply (531).
[66] 2 kap. 9 art. Ibid.
[67] 2 kap. 10 art. Ibid.

citet eller att bygga lagerlokaler eller -byggnader för pliktlagring.[68] Varor som hålls i pliktlager ska ägas av lagerhållaren.[69] Om företag inte kan lagerhålla väsentliga varor eller endast kan göra det i en begränsad utsträckning kan konfederationen hålla sina egna beredskapslager.[70]

Förbundsrådet beslutar alltså vilka nödvändiga varor som måste lagerhållas och i vilka kvantiteter, medan lagren ägs av företagen. Om ekonomin på grund av en bristsituation inte längre kan möta efterfrågan på nödvändiga varor kan lager släppas på uppmaning av Förbundsrådet.

I början av 2020 höll cirka 300 företag pliktlager för FONES räkning, till ett marknadsvärde av 3 miljarder schweiziska franc, motsvarande drygt 30 miljarder svenska kronor.[71]

Företag som ska hålla pliktlager kan ingå i pliktlagringsorganisationer. Sådana organisationer finns för spannmål, livsmedel och foder, hälso- och sjukvårdsprodukter, gödselmedel, petroleumprodukter och naturgas. Dessa organisationer erbjuder sina medlemmar tjänster inom exempelvis import och finansiering av lagerkostnader. De företräder också företagen i relation till Förbundsrådet och utgör länken mellan staten och näringslivet.[72]

Organisationerna har satt upp garantifonder för att finansiera lagringskostnader, fonder som ska kompensera lagerhållarna för deras lagerkostnader och absorbera prisfluktuationer på de lagerhållna varorna. Kostnaderna för lagerhållningen kompenseras genom högre kostnader för kunderna. Om det finns en garantifond i en viss sektor kräver Förbundsrådet att alla pliktlagrande företag ska ingå i den relevanta pliktlagringsorganisationen och betala bidrag till denna fond. FONES övervakar de pliktlagrande företagen och pliktlagringsorganisationerna. FONES kontrollerar också att garantifondernas resurser används för det tänkta syftet och att bidragen är proportionerliga.[73]

Konfederationen ska garantera banklån för finansiering av de varor som pliktlagras.[74] Om pengarna i garantifonderna inte räcker till för att täcka kostnader för lagerhållningen och prisförluster i pliktlagringen, ska pliktlagringsorganisationerna vidta nödvändiga åtgärder.

[68] 2 kap. 11 art. Ibid.
[69] 2 kap. 12 art. Ibid.
[70] 2 kap. 15 art. Ibid.
[71] FONES, *Report on National Economic Supply 2017–2020*, 2021, s. 30.
[72] Informationen i detta avsnitt har hämtats från FONES hemsida 2022-09-20.
[73] Informationen i detta avsnitt har hämtats från FONES hemsida 2022-09-20.
[74] 4 kap. 20 art. Federal Act on National Economic Supply (531).

De kan inte utkräva bidrag till garantifonderna för inhemskt producerade livsmedel, foder, utsäden eller växter. Om det kan bevisas att kostnader som uppstår genom pliktlagring inte kan täckas av ovan nämnda åtgärder eller genom att FONES justerar storleken på bidragen till garantifonderna, ska konfederationen bära alla eller delar av kostnaderna som inte täcks. När det gäller livsmedel, foder, utsäden och växter ska konfederationen stå för hela mellanskillnaden.[75] Om konfederationen har garanterat finansiering av pliktlager så fungerar lagren som säkerhet. Om pliktlagrade varor inte finns tillgängliga i den bestämda utsträckningen ska alla andra varor av samma typ som lagerhålls av den pliktlagrande lagerhållaren betraktas som pliktlager.[76]

Frivillig beredskapslagring

FONES sluter också avtal med privata företag om frivillig beredskapslagring. Frivillig beredskapslagring används för försörjningsviktiga varor som det normalt endast finns en liten efterfrågan på, eller som endast tillhandahålls av ett fåtal leverantörer. Det rör sig exempelvis om medicinska produkter och råmaterial för jästproduktion. Till skillnad från systemet med pliktlagring är företag inte tvungna att ingå avtal med NES. Om de väljer att sluta sådana avtal är de dock förpliktigade att följa samma krav som vid pliktlagring.[77]

6.2 Bilaterala samarbeten

Vi har identifierat tre bilaterala avtal Sverige har tecknat med relevans för försörjningsberedskapen. Det gäller så kallade krishandelsavtal med Norge och Finland och ett avtal om beredskapslagring av oljeprodukter med Estland från 2004.

I krishandelsavtalen finns exempel på att de inte uppdaterats på länge, till exempel genom referenser till registrerade svenska kris- och krigsviktiga företag (K-företag). Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i ett underlag till regeringen bedömt att det är nödvändigt att utvärdera och fatta politiska beslut om möjligheten att

[75] 4 kap. 21 art. Ibid.
[76] 4 kap. 23 art. Ibid.
[77] FONES, *Report on National Economic Supply 2017–2020*, 2021, s. 30.

återaktivera de gällande krishandelsavtalen nedan eller skriva nya krishandelsavtal med samarbetsländer som underlättar import och export vid krig.[78] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har också i en redovisning av regeringsuppdrag föreslagit att regeringen bör uppdra till en myndighet att inventera behovet av krishandelsavtal för att säkerställa inhemsk produktionsförmåga för så väl fredstida kriser som för det civila försvarets behov i krig. Om ett sådant behov föreligger behöver enligt MSB en myndighet ges uppdraget att se över och föreslå uppdateringar på de befintliga krishandelsavtalen nedan.

Utöver krishandelsavtal har vi identifierat ett pågående samarbete mellan MSB och Finlands Försörjningsberedskapscentral.

6.2.1 Krishandelsavtal med Norge och Finland

Sverige har sedan 1986 en överenskommelse med Norge om handel mellan länderna i internationella krislägen, och en motsvarande överenskommelse med Finland från 1992.

Protokoll om handel mellan Sverige och Norge i internationella krislägen

Enligt överenskommelsen om handel mellan Sverige och Norge i internationella krislägen ska länderna verka för att utbytet av protokollförda varor ska genomföras i internationella krislägen. Den normala handeln mellan länderna utgör grunden för handeln även i krislägen och ska i största möjliga utsträckning äga rum på överenskomna kommersiella villkor. Länderna förbinder sig att arbeta för att det för varje vara som protokollet gäller ingås erforderliga kommersiella avtal mellan köpare och säljare.[79]

I krislägen ska handeln med varor som omfattas av protokollet inte utsättas för andra begränsningar än de som gäller för landets egen försörjning. Produktionen av avtalade varor ska ges samma prioritet som produktionen för det egna landets försörjning, när det gäller till-

[78] FOI: *Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*, FOI memo baserat på FOI:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut, som överlämnades till regeringen 28 september 2022.
[79] *Protokoll om handel mellan Sverige och Norge i internationella krislägen*, Köpenhamn den 3 mars 1986. UD, Sveriges överenskommelser med främmande makter nr 73, SÖ 1986:73.

gång till råvaror, energi, arbetskraft, transporter och liknande. Berörda svenska företag ska registreras som (K-företag) i Sverige och berörda norska företag i det norska beredskapsregistret.

Avtal med Finland om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen

Enligt överenskommelsen med Finland om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen ska länderna verka för att utbytet av protokollförda varor ska genomföras i internationella krislägen. På motsvarande sätt som i handelsprotokollet med Norge ovan utgör normal handel grunden för handeln i krislägen, begränsningar för handeln ska undvikas och berörda företag ska registreras.[80]

I avtalet med Finland ska dessutom länderna verka för ökat samarbete i frågor av betydelse för ländernas försörjningsberedskap. Särskilt önskvärt är att samråd och informationsutbyte sker när det gäller exempelvis livsmedel, industrivaror, energi, kommunikationer, hälso- och sjukvård, bank- och försäkringsväsende och beredskapsplanering i allmänhet.

Finländska statsrådet bedömer i sin redogörelse om försörjningsberedskapen att försörjningsberedskapssamarbetet mellan Finland och Sverige har som helhet betraktat hittills varit begränsat och att bilateralt kommittéarbete enligt avtalet i praktiken inte tillämpats sedan 1990-talet. Statsrådet anser också att det är det viktigt att stärka särskilt det bilaterala försörjningsberedskapssamarbetet mellan Finland och Sverige.[81]

Materielförsörjningsutredningens betänkande

Materielförsörjningsutredningen ansåg i sitt betänkande *Materielförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet* (SOU 2022:24) att ett utvecklat nordiskt samarbete kring försörjningssäkerhet bidrar till robusta försörjningslösningar och en ökad uthållighet i det militära försvaret. Utredningen bedömde att ett möjligt utvecklingsområde skulle kunna vara en förnyad tillämpning av de krishandelsavtal som

[80] *Avtal med Finland om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen*, Århus den 10 november 1992. UD, Sveriges internationella överenskommelser nr 73, SÖ 1992:73.
[81] Statsrådet, Arbets- och näringsministeriet, Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen, Statsrådets publikationer 2022:60, 2022, s. 14.

ingicks med Norge 1986 och Finland 1992. Utredningen konstaterade att avtalen fortfarande är giltiga, men inte tillämpas. Avtalen fyller enligt utredningen en viktig funktion genom att bidra till förutsättningarna för att upprätthålla produktionen av viktiga produkter. Eftersom avtalen utarbetades under andra förutsättningar bedömde utredningen att behovet av krishandelsavtal borde inventeras, att befintliga avtal därefter bör ses över och uppdateras samt att det bör göras en analys av huruvida avtal behöver upprättas även med andra länder. Regeringen borde enligt utredningen därför i ett första steg uppdra åt FMV att inventera behovet av krishandelsavtal för att säkerställa inhemsk produktionsförmåga för det militära försvarets behov. Om ett sådant behov föreligger behöver regeringen, enligt den utredningen, ta ställning till vilken myndighet som bör ges uppdraget att se över, uppdatera och komplettera befintliga krishandelsavtal. Enligt utredningen bör en sådan uppgift eventuellt ligga på MSB.[82]

6.2.2 Avsiktsförklaring mellan Sverige och Finland om fördjupat samarbete inom krisberedskap, civilt försvar och räddningstjänst

Avsiktsförklaringen undertecknades av Sveriges och Finlands inrikesministrar i februari 2021. Målet med ett fördjupat samarbete är enligt avsiktsförklaringen att förbättra ländernas förmåga till motståndskraft och främja gemensamma intressen inom krisberedskapsområdet. Samarbetet utgår från behovet av att stärka förmågan att förebygga och hantera risker, sårbarheter och hot på både kort och lång sikt.[83]

6.2.3 Avtal med Estland om ömsesidig beredskapslagring av råolja och petroleumprodukter

Avtalet täcker de lager av råolja och petroleumprodukter som omfattas av EU-direktivet om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av sådana produkter.[84] Med beaktande av direktivet och nationell lagstiftning om skyldighet att hålla oljelager möjliggör av-

[82] SOU 2022:24, s. 351.
[83] Regeringskansliet och Finlands inrikesministerium: *Avsiktsförklaring mellan Sverige och Finland rörande fördjupat samarbete inom krisberedskap, civilt försvar och räddningstjänst*.
[84] Rådets direktiv 68/414/EEG av den 20 december 1968 om en skyldighet för medlemsstaterna i Europeiska ekonomiska gemenskapen att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter, ändrat genom rådets direktiv 98/93/EG av den 14 december 1998.

talet för ett företag i ett av länderna att hålla lager i det andra landet. Inget av länderna får vägra att överföra lager som täcks av avtalet från sitt territorium. Behöriga myndigheter ska kräva företag som håller lager inom det andra landets territorium åtminstone månatlig statistik om lagren. Länderna ska också samråda så snart det är möjligt i händelse av en försörjningskris.[85]

6.2.4 Samarbete mellan MSB och FBC

På myndighetsnivå har finländska Försörjningsberedskapscentralen (FBC) och MSB ett aktivt samarbete. Myndigheterna utarbetade i början av 2020 en gemensam strategisk färdplan för försörjningsberedskapssamarbetet, som anger samarbetsformerna fram till 2025.[86]

I färdplanen beskrivs processen för hur det bilaterala samarbetet ska skapa administrativa ramar, samförstånd om verksamhetsvillkor och teman där det bilaterala samarbetet stärker ländernas försörjningsberedskap och allmänna beredskap. Teman förs in i samarbetet exempelvis genom gemensamma utredningar, analyser och övningar. Teman kan vara:

– nätverksbildning och ömsesidigt beroende av samhällets kritiska funktioner,
– regionala beroenden av globala värde- och leveranskedjor samt de behov som dessa medför för aktuell lägesuppfattning och tvärsektoriellt samarbete,
– samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn.

6.3 Internationella samarbeten

6.3.1 Nordiska samarbetsavtal

Grunden för samarbetet mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet är det så kallade Helsingforsavtalet från 1962. Efter att en rapport med

[85] Avtal med Estland om ömsesidig beredskapslagring av råolja och petroleumprodukter, Tallinn den 30 april 2004, UD, Sveriges internationella överenskommelser nr 27, SÖ 2004:27.
[86] Statsrådet, Arbets- och näringsministeriet, Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen, Statsrådets publikationer 2022:60, 2022, s. 14–15.

12 rekommendationer om nordisk civil beredskap[87] överlämnats till Nordiska ministerrådet i november 2021, framhöll de nordiska statsministrarna att det finns ett behov av att ytterligare stärka samarbetet om beredskap och krishantering. De nordiska samarbetsministrarna påpekade i juni 2022 att ansvaret ligger fast hos berörda nationella myndigheter och att arbetet med vidareutveckling pågår i Nordiska ministerrådet sektorer och i andra samarbetsstrukturer, såsom Hagasamarbetet om civil samhällssäkerhet och det nordiska försvarssamarbetet Nordefco.[88] Ordförandeskapet för Hagasamarbetet roterar mellan de nordiska länderna. Sverige leder arbetet under 2023. Ett mål för Hagasamarbetet är stärkt operativt samarbete, däribland möjligheten att ge och ta emot gränsöverskridande stöd.

6.3.2 Natos arbete med civil beredskap[89]

Förutom de kollektiva säkerhetsgarantierna har Nordatlantiska fördragsorganisationens (Natos) medlemmar enats om att stärka samhällets motståndskraft på ett antal områden. Det civila beredskapsarbetet inom Nato är inriktat mot förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, att säkerställa viktiga samhällsfunktioner och civilt stöd till militära verksamheter.[90]

Nato har definierat sju civila förmågor som gör ett land mer motståndskraftigt, det vill säga att landet har en förmåga att återhämta sig eller motstå störningar. De sju grundläggande civila förmågorna som Nato har identifierat är:

1. Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner.
2. Motståndskraftig energiförsörjning.
3. Effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser.
4. Motståndskraftiga system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning.

[87] Strategisk genomlysning: Nordisk civil beredskap, Nordiska ministerrådet 2021:063
[88] Norden.org: ”Deklaration från de nordiska samarbetsministrarna om krissamarbete”, hämtad 2023-07-17.
[89] Inom Nato talar man i termer av civil beredskap eller civil resiliens snarare än civilt försvar och krisberedskap.
[90] Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF (Ju2021/00361).

5. Hantering av stora masskadeutfall.
6. Motståndskraftiga civila kommunikationssystem.
7. Motståndskraftiga transportsystem.

Nato har tagit fram en vägledning och utvärderingskriterier för hur civilt försvar och krisberedskap ska stärkas i enlighet med förmågorna.

Det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Natos partnerskap för fred

Sveriges nuvarande samarbete med Nato sker inom ramen för Partnerskap för fred (PFF). Regeringen bedömer att Natos erfarenheter med att säkerställa samhällsviktiga funktioner är värdefulla för arbetet med det civila försvaret.[91] Det civila beredskapsarbetet är dock ett i huvudsak nationellt ansvar.[92] Detta grundar sig på Nordatlantiska fördraget, särskilt dess artikel3, som anger att parterna, var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig och effektiv egen beredskap och ömsesidigt bistånd, ska upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp.

Resilience Committee är Natos högsta organ för civila beredskapsfrågor.[93] Under Resilience Committee verkar sex planeringsgrupper, i vilka Sverige är representerat genom en myndighet i respektive grupp:[94]

– Trafikverket representerar Sverige i *planeringsgruppen för transportfrågor*. Utöver Trafikverket deltar Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Sjöfartsverket i undergrupper.
– Livsmedelsverket representerar Sverige i *planeringsgruppen för livsmedels- och jordbruksfrågor*. Jordbruksverket deltar vid behov.
– Socialstyrelsen representerar Sverige i *planeringsgruppen för hälsofrågor*.
– Post- och telestyrelsen representerar Sverige i *planeringsgruppen för civila kommunikationer*. MSB deltar vid behov.

[91] Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF (Ju2021/00361).
[92] Prop. 2020/21:30, s. 58.
[93] Resilience Committee ersatte våren 2022 den föregående kommittén, Civil Emergency Planning Committee.
[94] Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF (Ju2021/00361)

– Energimyndigheten, representerar Sverige i *planeringsgruppen för energifrågor*.
– MSB representerar Sverige i *planeringsgruppen för civilskyddsfrågor*. Denna grupp hanterar två av de sju grundläggande civila förmågorna, nämligen *Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner* och *Effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser*.[95]

Beroende på mötenas innehåll ska ett antal andra myndigheter delta i möten och stödja arbetet.[96] Berörda departement och myndigheter ansvarar för att inom sina respektive områden säkerställa att information och lärdomar från det civila beredskapsarbetet med Nato omhändertas i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Frågor som tas upp i planeringsgrupperna med betydelse för totalförsvarsplanering ska hanteras samordnat genom att myndigheter som deltar i planeringsgrupperna i lämplig omfattning delar information till övriga berörda myndigheter.[97]

Enligt raminstruktionen för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för PFF ska de berörda myndigheterna i sitt arbete med planeringsgrupperna och i andra relevanta forum prioritera tre områden:[98]

1. Utvecklingen av civilt försvar som en del av totalförsvaret.
2. Civil beredskapsplanering i relation till det svenska värdlandsstödavtalet med Nato.[99]
3. Ett utvecklat samarbete i utformning av och genomförande av övningar.

[95] Nato: Resilience Committee", hämtad 2023-07-17.
[96] Affärsverket svenska kraftnät, Folkhälsomyndigheten, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten och Totalförsvarets forskningsinstitut. Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF (Ju2021/00361)
[97] Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF (Ju2021/00361).
[98] Ibid.
[99] Riksdagen har beslutat om samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd i enlighet med regeringens proposition Samförståndsavtal om värdlandsstöd (prop. 2015/16:152, bet. 2015/16:UFöU4, rskr. 2015/16:257).

Sveriges medlemskap i Nato

Regeringen beslutade den 16 maj 2022 att Sverige skulle ansöka om medlemskap i Nato. Riksdagen har sedan tidigare beslutat om samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd i enlighet med regeringens proposition Samförståndsavtal om värdlandsstöd (prop. 2015/16:152). En förutsättning för att kunna ta emot militärt stöd från Nato är att det inom det civila försvaret säkerställs praktiska och logistiska arrangemang till stöd för civila och militära verksamheter.[100] Konsekvenserna av ett svensk Natomedlemskap beskrivs i en promemoria från Utrikesdepartementet (Ds 2022:24).

I skrivande stund har Sverige status som inbjuden medlem, men alla Natos medlemsländer har inte ratificerat Sveriges anslutningsprotokoll.

6.3.3 OECD

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) är en internationell organisation för utbyte av idéer och erfarenheter inom områden som påverkar den ekonomiska utvecklingen mellan industriella länder med demokrati och marknadsekonomi. OECD:s verksamhetsfält har sedan grundandet 1961 växt, från att huvudsakligen handla om ekonomisk tillväxt och handel, till att även omfatta områden som utbildning, forskning, innovation, beskattning, miljö, klimat, hälsa och sociala frågor.[101]

På handelsområdet presenterar OECD sitt arbete på delområdet motståndskraftiga försörjningskedjor med ett webbverktyg. Bakgrunden är den belastning på försörjningskedjorna som covid-19-pandemin förde med sig. Webbverktyget samlar pågående OECD-analys ur ett handelspolitiskt perspektiv och redovisar aktuella policyåtgärder, relevanta verktyg och publikationer. Målet är att fördjupa den gemensamma evidensbasen, identifiera verktyg med politiska alternativ och förbättra kommunikationen om vikten av öppna marknader under en pandemi. Webbverktyget omfattar fyra ”nycklar” till motståndskraftiga försörjningskedjor:[102]

[100] Ds 2022:24, s. 53.
[101] Sveriges strategi för arbetet i OECD, UD2022/03044.
[102] OECD: “Keys to resilient supply chains – Policy tools for preparedness and responsiveness”, hämtad 2023-07-17.

– riskhanteringsverktyg,
– inrikespolitiska verktyg,
– privat-offentliga verktyg,
– internationella verktyg.

Varje nyckel leder till publikationer med analyser som bland annat rör:

– hur potentiella risker identifieras,
– när riskhantering bör vara ett offentligt åtagande,
– hur investeringar i infrastruktur, digital handel, upphandling och regelflexibilitet kan främja försörjningskedjors motståndskraft,
– hur privat-offentlig samverkan kan stärka förtroendet för globala leveranskedjors förmåga att tillhandahålla nödvändiga varor och tjänster vid rätt tidpunkt och i rätt kvantiteter,
– hur multilaterala och bilaterala avtal kan säkerställa motståndskraftiga globala leveranskedjor.

Utöver de regelbundna granskningar OECD gör av ett politikområde eller av enskilda länder, kan medlemsstater på eget initiativ få ett politikområde granskat av OECD. Det finns olika former för sådana granskningar. Ett aktuellt exempel är en analys av det svenska beredskapssystemet med särskild betoning på försörjningsberedskap och privat-offentlig samverkan, som OECD utför och som finansieras av EU.

6.4 Försörjningsrelaterade EU-initiativ

6.4.1 Krisinstrument för den inre marknaden (SMEI)

Under covid-19-pandemin ställde vissa medlemsstater upp hinder mot den fria rörligheten, vilket visade på ett behov av att stärka den inre marknadens motståndskraft överlag och vid kriser. EU-kommissionen föreslog därför en förordning som ska inrätta ett nytt krisinstrument för att stärka den inre marknaden i händelse av

kris.[103] I anslutning till förordningen föreslås även snabbare processer för att godkänna krisrelevanta varor och att prioritera marknadskontrollen av dessa.[104] Förändringarna kallas Single Market Emergency Instrument (SMEI).

Syftet med det ramverk som krisinstrumentet utgör är att utrusta EU med verktyg som kan visa sig vara nödvändiga i en krissituation. Ramverket ska dels skydda den fria rörligheten för varor, tjänster och personer på den inre marknaden, dels säkerställa tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse och till krisrelevanta varor och tjänster. Åtgärderna ska vara tidsbegränsade, tas bort så snart situationen tillåter och inte skapa en onödig administrativ börda. Vissa begränsningar av den fria rörligheten för varor, tjänster och personer förbjuds (till exempel exportrestriktioner av krisrelevanta varor).

Tre ramar föreslås som styr vilka åtgärder som blir tillämpliga i olika lägen i utvecklingen mot en kris – ramen för beredskapsplanering, ramen för bevakning och ramen för krissituationer.

Ramen för *beredskapsplanering* kräver ingen särskild aktivering. Kommissionen ska kunna upprätta krisprotokoll för krissamarbete, informationsutbyte och kriskommunikation och ska anordna utbildningar och simuleringar utifrån potentiella scenarier för krissituationer på den inre marknaden. Ett system för tidig varning om viktiga incidenter som kan störa den inre marknadens funktion och dess leveranskedjor utvecklas.

Ramen för *bevakningsläge* kan aktiveras av kommissionen. Förutsättningen för att aktivera fasen är att en kris som hotar tillgången på strategiska varor och tjänster kan inträffa. När bevakningsläge aktiverats ska nationella behöriga myndigheter bevaka leveranskedjorna av fastställda strategiska varor och tjänster och på nationell nivå identifiera vilka aktörer som är mest relevanta för dessa varor. Myndigheterna ska också rikta frivilliga informationsförfrågningar till de berörda aktörerna om vad som påverkar tillgängligheten av strategiska varor. Kommissionen kan bedöma om upprättandet av strategiska reserver är nödvändigt i syfte att förbereda för krisfasen. Kommissionen kan då begära information om hur mycket av en vara som lagras på EU-ländernas territorium och om möjligheterna att

[103] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2679/98, COM(2022) 459.
[104] COM(2022) 461 och COM(2022) 462.

öka lagerhållningen. Kommissionen kan också besluta om icke-bindande mål för kvantiteter och tidsfrister för när dessa strategiska reserver ska uppnås för individuella medlemsstater. Om en medlemsstat misslyckas med att uppnå målet kan kommissionen i undantagsfall ålägga medlemsstaten att bygga upp sina strategiska reserver av den berörda varan inom en fastställd tidsfrist.

Kommissionen kan föreslå rådet att ramen för *krisläge* aktiveras. Om strategiska reserver hos medlemsstaterna anses vara otillräckliga för att bemöta krissituationen kan kommissionen då rekommendera att befintliga strategiska reserver i andra medlemsstater distribueras utifrån principen om solidaritet. I ett krisläge kan kommissionen även anpassa produktlagstiftningen till rådande krissituation. Åtgärderna omfattar bland annat snabbare processer för att godkänna krisrelevanta varor och prioriterade insatser för tillsynen av krisvaror. Under krisläge är medlemsstaterna skyldiga att samråda med kommissionen och de andra medlemsstaterna innan de själva upphandlar krisrelevanta varor. Medlemsstater kan också begära att kommissionen upphandlar krisnödvändiga eller strategiska varor och tjänster för deras räkning.

Förslaget till förordning behandlas i skrivande stund i rådet.

6.4.2 Åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS2-direktivet)

I december 2022 antogs ett EU-direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå, det så kallade NIS2-direktivet.[105] Direktivet ersätter det tidigare så kallade NIS-direktivet (Directive (EU) 2016/1148 on security of *Network and Information Systems*). Det nya direktivet kompletterar och är anpassat till CER-direktivet som omfattar fysisk säkerhet.

Syftet med NIS-direktivet var att förbättra den inre marknadens funktion genom att fastställa åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom unionen. Enligt direktivet ställs krav på att leverantörerna ska vidta säkerhetsåtgärder för att hantera risker och incidenter i nätverk och informationssystem som de är beroende av för att kunna tillhandahålla tjäns-

[105] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148

terna. Leverantörerna ska också rapportera incidenter som har en betydande eller avsevärd påverkan på kontinuiteten i tjänsterna. Medlemsstaterna blev också skyldig att utse *behöriga myndigheter*, *enheter för hantering av it-säkerhetsincidenter* (Computer Security Incident Response Teams, nedan kallade CSIRT-enheter) och så kallade *gemensamma kontaktpunkter*. De behöriga myndigheterna övervakar tillämpningen av direktivet på nationell nivå.[106] CSIRT-enheterna ansvarar för hanteringen av incidenter och risker samt deltar i ett europeiskt CSIRT-nätverk som främjar ett effektivt operativt samarbete mellan medlemsstaterna. Den gemensamma kontaktpunkten ska utöva en sambandsfunktion för gränsöverskridande samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter. MSB är Sveriges incidenthanteringsorganisation (CSIRT-enhet)[107] och gemensam nationell kontaktpunkt enligt NIS-direktivet.[108]

NIS-direktivet har i svensk rätt genomförts genom lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och därtill hörande förordning. Därutöver har MSB meddelat föreskrifter.

Syftet med det NIS2-direktivet är att minska fragmenteringen av den inre marknaden genom att föreskriva minimiregler för ett samordnat regelverk. Tillämpningsområdet för regleringen utvidgas till att omfatta aktörer inom fler sektorer än det tidigare NIS-direktivet. De tillkommande sektorerna är avloppsvatten, förvaltning av IKT-tjänster (mellan företag), offentlig förvaltning, rymden, post- och budtjänster, avfallshantering, tillverkning, produktion och distribution av kemikalier, produktion, bearbetning och distribution av livsmedel, tillverkning, digitala leverantörer och forskning.

I direktivet används begreppet *entitet* vilket avser en fysisk eller juridisk person som bildats och erkänts som sådan enligt nationell rätt där den etablerats och som i eget namn får utöva rättigheter och ha skyldigheter.

Genom direktivet skärps kraven på aktörer genom att det införs minimikrav för åtgärder som ska tillämpas för att hantera risker kopplade till säkerheten i respektive aktörs nätverk och informationssystem. I syfte att harmonisera medlemsstaterna sanktionssystem

[106] Enligt förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster är Energimyndigheten, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Livsmedelsverket och Post- och telestyrelsen tillsynsmyndigheter för leverantörer av samhällsviktiga tjänster.
[107] Funktionen kallas av MSB för CERT-SE (Computer Emergency Response Team SE).
[108] 12 och 22§§ förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster

innehåller NIS2-direktivet även detaljerade bestämmelser om ingripanden och sanktioner. Vidare införs mer precisa rapporteringskrav.

I syfte att stödja samordnad hantering av storskaliga cybersäkerhetsincidenter och kriser på EU-nivå ska det Europeiska kontaktnätverket för cyberkriser (EU-Cyclone) inrättas. EU-Cyclone ska fungera som mellanhand mellan den tekniska och politiska nivån under storskaliga cybersäkerhetsincidenter och kriser och förväntas stärka samarbetet på operativ nivå och stödja beslutsfattandet på politisk nivå. Nätverket ska bestå av företrädare för medlemsstaternas myndigheter för hantering av cyberkriser.

Medlemsstaterna ska tillämpa bestämmelserna i NIS2-direktivet från och med den 18 oktober 2024, då också NIS-direktivet upphör att gälla. Regeringen beslutade den 23 januari 2023 att tillsätta en utredning som ska föreslå de anpassningar av svensk rätt som är nödvändiga för att NIS2-direktivet och CER-direktivet (se avsnitt 6.4.3) ska kunna genomföras.[109]

6.4.3 Kritiska entiteters motståndskraft (CER-direktivet)

Inom EU har det under en längre tid pågått arbete med frågor kopplade till skydd av kritisk infrastruktur. EU inrättade 2006 the European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP) och antog 2008 ett direktiv[110] som gällde för energi- och transportsektorn. I april 2019 presenterades en utvärdering av direktivet som visade att vidtagna europeiska och nationella åtgärder gav aktuella operatörer begränsade möjligheter att hantera de operativa utmaningar och sårbarheter som deras ömsesidiga beroende medför.[111] EU-kommissionen lade i december 2020 ett förslag som pekade på behovet av förbättrad motståndskraft hos kritiska entiteter som tillhandahåller oundgängliga tjänster.[112]

[109] Dir. 2023:30.
[110] Rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna.
[111] Commission staff working document: Evaluation of Council directive 2008/114 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, SWD(2019) 308.
[112] ”Kritisk entitet”: en offentlig eller privat entitet som har identifierats av en medlemsstat och som tillhandahåller en eller flera samhällsviktiga tjänster, som bedriver verksamhet (och dess kritiska infrastruktur är belägen) på medlemsstatens territorium, samt där en incident skulle få betydande störande effekter för entitetens tillhandahållande av en eller flera samhällsviktiga tjänster. (Faktapromemoria 2020/21:FPM72, Regeringskansliet).

I december 2022 antogs det så kallade CER-direktivet (Directive of the European parliament and of the Council on the *Resilience of Critical Entities*).[113] Enligt direktivet ska medlemsstaterna identifiera aktörer (så kallade kritiska entiteter) som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster inom sektorerna energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden samt produktion, bearbetning och distribution av livsmedel. Direktivet ålägger de kritiska entiteterna skyldigheter att bland annat vidta åtgärder för att stärka sin motståndskraft och att rapportera incidenter. Det innehåller också bestämmelser om tillsyn och sanktioner. Vidare fastställs i direktivet en ram för samarbete mellan medlemsstaterna.

För att säkerställa samstämmighet mellan CER-direktivet och NIS2-direktivet föreskrivs det i dessa att entiteter som har identifieras som kritiska entiteter enligt CER-direktivet även ska anses vara väsentliga entiteter enligt NIS2. De behöriga myndigheterna enligt respektive direktiv ska utbyta information med varandra om hot och incidenter samt om åtgärder som myndigheterna vidtar.

Som nämnt i avsnitt 6.4.2 har regeringen tillsätt en utredning som ska föreslå de anpassningar av svensk rätt som är nödvändiga för att NIS2-direktivet och CER-direktivet ska kunna genomföras.[114]

MSB:s roll hittills

MSB är utpekad nationell kontaktpunkt för det arbete som bedrivs inom ramen för direktiv 2008/114 om identifiering av europeisk kritisk infrastruktur och därmed också det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP). Det innebär att MSB samordnar frågor om skydd av kritisk infrastruktur i Sverige, med relevanta aktörer inom Sverige, med andra medlemsstater och med EU-kommissionen. MSB bistår även i arbetet med att identifiera eventuell europeisk kritisk infrastruktur inom de svenska energi- och transportsektorerna. Direktiv 2008/114/EG upphör att gälla från och med den 18 oktober 2024.[115]

[113] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG.
[114] Dir. 2023:30.
[115] Artikel27, Direktiv (EU) 2022/2557.

6.4.4 EU:s civilskyddsmekanism

EU:s civilskyddsmekanism inrättades 2001 och bygger på ett frivilligt system för ömsesidigt bistånd. Den ska stärka samarbetet mellan unionen och medlemsstaterna och underlätta samordningen på civilskyddsområdet i syfte att förbättra effektiviteten hos systemen för förebyggande av, beredskap för och insatser vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor.[116] Civilskyddsmekanismen ska i första hand skydda människor, men även miljö och egendom, inklusive kulturarv, mot alla typer av naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor, inbegripet konsekvenserna av terrordåd, tekniska och radiologiska katastrofer eller miljökatastrofer, föroreningar av den marina miljön och akuta hälsokriser som inträffar inom eller utanför unionen. När det gäller konsekvenserna av terrordåd och radiologiska katastrofer får civilskyddsmekanismen endast omfatta beredskapsåtgärder och katastrofinsatser.[117]

Civilskyddsmekanismen har förstärkts genom European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (RescEU). RescEU har upprättat en ny europeisk resursreserv, som inkluderar en flotta av flygplan och helikoptrar för brandbekämpning, flygplan för medicinsk evakuering samt ett beredskapslager för sjukvårdsutrustning och fältsjukhus som ska kunna användas vid hälsorelaterade nödsituationer. Reserven omfattar även mobila skydd för tvångsförflyttade. EU utvecklar också en reserv för hantering av kemikaliska, biologiska, radiologiska och nukleära incidenter. Resursreserven är tänkt att användas som en sista utväg när hela den nationella frivilligkapaciteten har förbrukats.[118]

MSB är Sveriges kontaktpunkt och behörig myndighet för tillämpningen av civilskyddsmekanismen.[119]

[116] Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen, kap. 1, art. 1.
[117] Ibid.
[118] EU-kommissionen: ”European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – rescEU Factsheet”, hämtad 2023-02-02.
[119] 9 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

7 En samordnad försörjningsberedskap – åtgärder, principer och ansvarsfördelning

En samordnad försörjningsberedskap bör byggas upp utifrån ett antal viktiga principer och ställningstaganden, exempelvis när det gäller ansvarsfördelning, samordning och resursfördelning. Beredskapen ska möjliggöra att ett antal olika åtgärder vidtas för att säkerställa Sveriges försörjningsförmåga, med utgångspunkt i en analys av behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. Beredskapen ska vara tydlig och enkel i sin uppbyggnad, samtidigt som den ska möjliggöra flexibilitet och handlingsfrihet.

Enligt våra direktiv finns ett behov av att en utredare gör principiella överväganden om hur ansvar för olika beredskapsåtgärder ska fördelas mellan det allmänna och näringslivet samt mellan en nationellt samordnande funktion och andra aktörer. Vidare anges att utgångspunkten bör vara att förutsättningar och behov kan variera och vara beroende av vilka beredskapsåtgärder som vidtas, vilka försörjningsområden som avses och vilka typer av allvarliga kris- och krigssituationer som åtgärderna är avsedda för. Utredningens uppgift är därför att analysera och föreslå vilka uppgifter en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ska ha, liksom ändamålsenliga och övergripande principer och förutsättningar för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet.

I detta kapitel redogör vi för en försörjningsberedskap som ska klara av att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och för att bidra till det militära försvarets förmåga.

Vi utgår från olika försörjningsrelaterade åtgärder som Sverige ska kunna vidta och hur dessa hänger ihop. Därefter för vi en principiell diskussion om frågor som berör försörjningsberedskapen. Slutligen presenterar vi våra överväganden med avseende på ansvarsfördelning mellan offentliga aktörer respektive mellan det allmänna och näringslivet.

7.1 Försörjningsrelaterade åtgärder

Att skapa ett heltäckande system för försörjning i såväl fredstida krissituationer som under höjd beredskap och ytterst krig är svårt att försvara utifrån ett resurseffektivitetsperspektiv. Det handlar snarare om att utifrån rådande hot och risker hitta lösningar som möjliggör krishantering på kort och lång sikt och som innebär en rimlig resursåtgång. Fredstida krissituationer och krig kännetecknas av osäkerhet och komplexitet och skiljer sig ofta åt på olika sätt. Därför behöver hanteringen vara flexibel. En grund för samhällets flexibilitet är möjligheten att vidta ett antal försörjningsrelaterade åtgärder som kan användas i olika kombinationer.

De försörjningsrelaterade åtgärderna bör betraktas som verktyg för att förbättra försörjningsförmågan i samhället (definierad i avsnitt 9.1). I tabell 7.1 nedan ger vi exempel på försörjningsrelaterade åtgärder som vi har valt att dela in i tre kategorier: 1. analys, planering och lägesbild, 2. utbudsstärkande åtgärder och 3. Förbrukningsdämpande åtgärder. Tabellen ger en överblick över åtgärderna i respektive kategori.

Tabell 7.1 Försörjningsrelaterade åtgärder

Analys, planering och lägesbild	Utbudsstärkande åtgärder	Förbrukningsdämpande åtgärder
Försörjningsanalys	Beredskapslagring	Informationsinsatser och rekommendationer
Lägesbild och tidig förvarning	Produktionsomställning	Ransonering och prisreglering
Analys av företags leveransförmåga	Omfördelning av tillgängliga resurser på frivillig grund	
Uttagning av egendom	Dispenser och tillfälliga regelförenklingar	
Övning och utbildning	Säkerställande av viktiga handelsflöden	
Krishandelsavtal	Förfogande	

Källa: Utredningen.

7.1.1 Kort om respektive åtgärd

Analys, planering och lägesbild

Försörjningsanalys

Genom att samhällets behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster kartläggs och analyseras kan skillnader mellan behov och tillgång identifieras. Sådana skillnader kan ligga till grund för olika försörjningsrelaterade åtgärder såsom beredskapslagring, förberedelser för produktionsomställning, uttagning av egendom och prioritering av vissa företag i kris och krig, och utgör därmed kärnan i försörjningsberedskapen. Vi redogör för våra överväganden och förslag med avseende på försörjningsanalys i kapitel 9.

Lägesbild och tidig förvarning

För att åtgärder ska kunna vidtas under eller inför en störning i leveranskedjor behöver en försörjningsrelaterad lägesbild upprättas. En sådan lägesbild behöver uppdateras löpande. För att lägesbilden ska kunna upprättas och uppdateras så att beslut om åtgärder ska kunna fattas i tid, är det viktigt att det finns ett utarbetat system med tidig förvarning. Näringslivets bidrag i ett sådant arbete är oumbär-

ligt. Vi redogör för våra överväganden och förslag med avseende på lägesbild och tidig förvarning i kapitel 15.

Analys av företags leveransförmåga

Som en del av försörjningsanalysen identifieras företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet, och vissa av dessa analyseras med avseende på deras leveransförmåga i kris och krig. Analys av företags leveransförmåga gör det möjligt att bedöma produktionskapaciteten i Sverige, och möjliggör både att det offentliga ställer precisa och relevanta krav vid upphandling och att förberedelser vidtas hos företagen. Vi redogör för våra överväganden och förslag med avseende på analys av företagens leveransförmåga i kapitel 9.

Uttagning av egendom

För att förfogande (se nedan) ska kunna fungera på ett effektivt sätt krävs förberedelser. Planering för förfogande görs genom så kallad uttagning.

Övning och utbildning

Med tanke på det stora antalet aktörer som ingår i försörjningsberedskapen och de omfattande beroenden som råder dem emellan är det viktigt att utbilda den personal som ingår i denna beredskap, och genomföra övningar, såväl inom som mellan sektorer på nationell, regional och lokal nivå.

Krishandelsavtal

För att säkra en god försörjningsförmåga kan förberedelser göras för att kunna handla försörjningsviktiga varor med i första hand våra grannländer. Detta kan framför allt bli aktuellt om Sverige skulle bli avspärrat vid en konflikt i närområdet. Att utarbeta förslag till krishandelsavtal kan bli ett resultat av arbetet med försörjningsanalys (se kapitel 9).

Utbudsstärkande åtgärder

Beredskapslagring

En väl utformad beredskapslagring kan bidra till att försörja befolkningen och samhällsviktiga verksamheter under en övergångsperiod, antingen till dess att en störning i utrikeshandeln eller i leveranskedjor inom landet upphört, att företag ställer om sin produktion inom landet eller att efterfrågan minskar till normala nivåer. Beredskapslagringen skapar handlingsfrihet under denna period. Vi redogör för våra överväganden och förslag med avseende på beredskapslagring i kapitel 13.

Produktionsomställning

Att företag ställer om sin produktion i kris och krig är en viktig förutsättning för Sveriges försörjningsförmåga, i synnerhet på lite längre sikt. Produktionsomställning kan handla om ändringar i såväl kvantitet som kvalitet. All operativ hantering vid omställning sker hos företagen, och det offentligas roll i fred sträcker sig till att skapa rätt förutsättningar för att produktionen ska kunna ställas om. Vi redogör för våra överväganden och vårt förslag med avseende på en kontaktpunkt för produktionsomställning inför och vid kris och krig i kapitel 11.

Omfördelning av tillgängliga resurser på frivillig grund

I fredstida krissituationer och i krig kan brister på vissa varor och tjänster uppstå i vissa sektorer eller delar av landet, medan sådana varor och tjänster finns tillgängliga i andra sektorer eller delar av landet. Genom att mäkla resurser mellan olika aktörer kan staten öka tillgången där det behövs, i syfte att undvika bristsituationer.

Dispenser och tillfälliga regelförenklingar

I en allvarlig bristsituation, eller när risk för en sådan föreligger, kan undantag från gällande regelverk, så kallade dispenser, eller tillfälliga regelförenklingar bli nödvändiga för att produktionen ska kunna fortsätta, utökas eller ställas om.

Säkerställande av viktiga handelsflöden

I ett läge med allvarliga störningar i handeln med omvärlden kan vissa handelsrelaterade åtgärder vidtas för att upprätthålla handeln med försörjningsviktiga varor och tjänster så långt det är möjligt. Vi redogör för våra överväganden och förslag med avseende på åtgärder för att säkerställa viktiga handelsflöden i kapitel 15.

Förfogande

I krig eller krigsfara kan staten förfoga över annans egendom. Det kan bland annat handla om att ägare eller innehavare av fastigheter, gruvor, industrianläggningar, arbetsmaskiner och transportmedel åläggs att utöva verksamhet för eller på annat sätt medverka till framställning av egendom för statens räkning. Möjlighet att besluta om förfogande kan i viss utsträckning även göras i samband med ransonering enligt ransoneringslagen.

Förbrukningsdämpande åtgärder

Informationsinsatser och rekommendationer

Vid en uppkommen eller befarad bristsituation kan regeringen eller berörda myndigheter rekommendera befolkningen, företag eller offentliga aktörer att minska konsumtionen av vissa varor och tjänster eller att återanvända, reparera och återvinna olika varor för att minska förbrukningen.

Ransonering och prisreglering

Om det är nödvändigt för hushållning med förnödenhet som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen kan regeringen besluta om bland annat begräsningar i rätten att sälja, överlåta, köpa, använda eller tillverka förnödenheten. En förutsättning för sådant beslut är att Sverige är i krigsfara eller att det till följd av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i eller av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet i landet på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

Under vissa förhållanden kan regeringen även införa bestämmelser om regleringar av pris på varor och tjänster.

7.1.2 De olika åtgärderna kan användas vid olika situationer

Förutsättningarna har utvecklats på flera viktiga områden

Till att börja med kan vi konstatera att det svenska samhället liksom vår omvärld genomgått ett antal viktiga förändringar sedan den tidigare försörjningsberedskapen lades ned vid millennieskiftet. Sveriges handel med andra medlemsländer inom EU har fortsatt att utvecklas, något som underlättats avsevärt av tillgången till den inre marknaden. Även handeln med andra delar av världen har ökat, och den svenska ekonomin är i dag mer beroende än någonsin av såväl import som export av varor och tjänster. Samtidigt som den omfattande handeln med vår omvärld innebär möjligheter till specialisering och effektivitet, leder den till sårbarheter vid allvarliga störningar i leveranskedjor. Att så långt som möjligt upprätthålla handelsflöden är därför en prioriterad fråga.

Sveriges säkerhetspolitiska inriktning har samtidigt förskjutits. Från att följa en strikt neutralitetslinje i relation till vår omvärld har Sverige ingått bilaterala samarbeten med vissa länder på försvarsområdet, och har ansökt om medlemskap i Nato. Motiveringen under den tidigare försörjningsberedskapen att försörjningsoberoende var viktigt utifrån ett neutralitets- och alliansfrihetsperspektiv gäller därmed inte längre.

Digitaliseringen har också utvecklats fort under den 20-årsperiod som gått sedan den tidigare försörjningsberedskapen. Denna utveckling har möjliggjort omfattande effektiviseringar, bland annat när det gäller produktionsprocesser och informationshantering. Informationsdelning kunde medföra omfattande arbete så sent som på 1990-talet. Samtidigt som digitaliseringen medfört effektivitetsvinster har den också gjort samhället mer sårbart för bortfall av elektricitet och it-relaterade incidenter och cyberangrepp.

Alla dessa utvecklingar påverkar hur olika försörjningsrelaterade åtgärder kan och bör användas på ett ändamålsenligt och resurseffektivt sätt.

Åtgärdernas tillämpbarhet

De olika åtgärderna lämpar sig olika bra för olika situationer eller störningsnivåer. Vissa åtgärder kan vidtas redan vid mindre störningar, medan andra åtgärder innebär stora inskränkningar av marknadsekonomin, frihandeln eller var och ens rätt till sin egendom och dessa bör därför endast användas vid mycket allvarliga störningar. Här följer en uppdelning av åtgärderna efter när de kan komma att användas. Detta är inte en fastslagen indelning. Snarare ska det förstås som en åtgärdstrappa, från vilken avvikelser kan förekomma.

Det förberedande skedet

I ett förberedande skede genomförs försörjningsanalyser. Inom ramen för detta arbete kartläggs och analyseras behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. Samhälls- och totalförsvarsviktiga företag identifieras, och vissa av dessa företag analyseras med avseende på deras leveransförmåga.

Förberedelser för att kunna fortsätta handla med varor med våra grannländer i situationer då handeln med resten av världen försvårats eller omöjliggjorts kan också göras genom att sluta nya eller uppdatera befintliga krishandelsavtal med dessa länder. Därutöver kan beredskapslager upprättas och upprätthållas. Förfogande kan också förberedas genom uttagning. Slutligen kan förmågan att hantera allvarliga störningar i leveranskedjor upprätthållas eller stärkas genom övning och utbildning.

Flera mindre eller en allvarlig störning

Vid flera mindre eller en allvarlig störning i leveranskedjor kan beslut om användning av vissa beredskapslagrade varor fattas. Staten kan också underlätta för produktionsomställning genom att ge dispenser och införa tillfälliga regelförenklingar. För att dämpa förbrukningen kan staten ge rekommendationer om besparingar, ökad återvinning eller dylikt. Servicenivån inom olika verksamheter kan också anpassas för att resurserna ska räcka till.

Flera allvarliga störningar

Vid flera allvarliga störningar i leveranskedjor kan beslut om användning av ytterligare beredskapslagrade varor tas för att stärka utbudet. På längre sikt kan företag börja ställa om sin produktion för att möta efterfrågan. Vid långt gångna bristsituationer eller om det föreligger risk för detta kan ransonering och prisreglering införas.

Mycket allvarliga störningar

Vid mycket allvarliga störningar i leveranskedjor, exempelvis om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara, kan ytterligare beredskapslagrade varor tas i bruk. Därutöver kan export- eller importrestriktioner införas för att säkra handeln med försörjningsviktiga varor och tjänster. Om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara kan slutligen staten genom förfogande ta kontroll över produktions- och transportresurser för att säkra produktion och transporter.

7.2 Principer med relevans för försörjningsberedskapen

Till att börja med redogör vi för principer med relevans för krisberedskapen och totalförsvaret i stort. Därefter går vi in på vilka principer som är relevanta för en samordnad försörjningsberedskap. Slutligen redogör vi för utgångspunkter för ansvarsfördelning mellan det allmänna och näringslivet.

7.2.1 Principer för krishantering

Ansvars-, likhets- och närhetsprincipen

I prop. 2001/02:10 bedömde regeringen att tre principer borde gälla för att uppnå en helhetssyn i hanteringen av en situation i kris och krig.[1] *Ansvarsprincipen* innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även ska ha det i krig om verksamheten ska upprätthållas under dessa förhållanden. Det ansvar som myndigheten eller organet på detta sätt har tilldelats innebär dels att myndigheten eller

[1] Prop. 2001/02:10, s. 76 f.

organet ska svara för uppgiften i krig, dels att myndigheten eller organet i fred ska genomföra de beredskapsförberedelser som krävs för att krigsuppgiften ska kunna utföras. Ansvarsprincipen var när propositionen skrevs styrande för planeringen inom det civila försvaret, och formuleringen av principen hade relaterats till kriget som hotbild. Ansvarsprincipen borde dock enligt regeringen tillämpas också på uppgifter som hade anknytning till svåra påfrestningar på samhället i fred. En sådan utvidgning bedömdes vara naturlig med hänsyn till den breddning av säkerhetsbegreppet som hade skett på senare tid.

Likhetsprincipen är en tillämpning av ansvarsprincipen och är mer inriktad på de praktiska förutsättningarna för en verksamhet. Enligt regeringen kunde den formuleras på så sätt att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. Vissa avvikelser är dock nödvändiga, exempelvis förutsätter en myndighets krigsorganisation ofta att vissa funktioner tillförs mer personal eller att andra förstärkningar genomförs. Detta kan i sin tur ställa krav på organisatoriska förändringar. Innebörden av likhetsprincipen är att sådana förändringar inte ska göras större än vad som krävs med hänsyn till krisens eller krigets karaktär. Den förändring som hade skett under 1990-talet av principerna för myndigheternas gruppering vid höjd beredskap var ett exempel på hur likhetsprincipen hade fått ett ökat genomslag. Under den tid då den dimensionerande hotbilden var en invasion som syftade till en ockupation av landet innebar normalplaneringen att en myndighets viktigaste delar vid mobilisering skulle bege sig till en särskild krigsuppehållsplats som i regel var belägen långt ifrån fredsuppehållsplatsen. Dessa principer hade övergivits till förmån för en planering som innebar att man i det längsta satt kvar på fredsuppehållsplatsen men genomförde vissa åtgärder på denna i syfte att skapa fysiskt skydd, fungerande tele- och dataförbindelser, säker elförsörjning med mera.

Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Med detta avses att den ledningsnivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet normalt ska svara för ledningen av de åtgärder som krävs för att man ska kunna hantera krisen på ett effektivt sätt. Krishanteringen bör lyftas till högre nivåer endast om detta krävs för en rationell prioritering av olika åtgärder eller om samordningen av insatserna av andra skäl blir lidande av att krisen hanteras på den närmast berörda nivån. En erfarenhet från

kriser under senare år var att informationshanteringen i samband med allvarliga kriser lätt lyftes till nationell nivå. Detta berodde på att medierna ofta utsatte företrädare för den nationella nivån för ett starkt tryck att göra uttalanden och i vissa fall engagera sig i kriser som berörde ett avgränsat område, till exempel en kommun eller ett län. I sådana situationer var det väsentligt att den operativa hanteringen av krisen inte lyftes till fel nivå.

I prop. 2007/08:92 bedömde regeringen att samordning på central nivå borde ordnas så att den i minsta möjliga mån inkräktar på tidigare fastslagna principer (närhet, likhet och ansvar). Ett system där en central funktion tar över ledningen av den operativa verksamheten uppgavs kunna leda till att aktörer på olika nivåer som i början av en kris har ansvaret avvaktar med att agera, vilket innebär att krisen riskerar att förvärras. Problem kan även uppstå på grund av osäkerhet om och hur en ansvarsövergång sker och vilka uppgifter som omfattas. Regeringen bedömde att ytterligare åtgärder därför borde vidtas för att underlätta samordningen på central myndighetsnivå och därmed stärka den operativa krishanteringsförmågan.[2]

I 2015 års budgetproposition skrev regeringen att ansvarsprincipen gällde, och att det innebar att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvararande ansvar även under krissituationer. I ansvaret ingår att vidta de åtgärder som krävs för att kunna förebygga, motstå, hantera, återställa och lära från olyckor och kriser och därigenom skapa både robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvaret innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. Dessa åtgärder ska vidtas och finansieras inom den ordinarie verksamheten.[3] Ansvaret att samverka med andra brukar hänvisas till som *den utökade ansvarsprincipen*.

Tidigare förslag om en försiktighets- eller handlingsprincip

Ansvarsprincipens för- och nackdelar har diskuterats till och från under de senaste decennierna (se mer om detta i kapitel 4). En risk som lyfts med anledning av flera kriser under senare decennier är att krishanteringen blir för passiv och långsam om det saknas en aktör

[2] Prop. 2007/08:92, s. 16.
[3] Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 6, s. 21.

som kan fatta snabba beslut och ta över ansvaret från aktörer som inte vidtar åtgärder på ett effektivt sätt, eller om det uppstår motstridigheter mellan olika aktörers agerande. För att minska denna risk föreslog Katastrofkommissionen (SOU 2005:104) att vedertagna principer för krishantering borde kompletteras med en *försiktighetsprincip*. Principen skulle enligt kommissionen kunna uttryckas så att om det finns välgrundad anledning att tro att en insats kan behövas, bör en sådan insats också göras.[4]

Efter skogsbranden i Västmanland 2014 föreslog Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i en utvärderingsrapport[5] att regeringen borde ange att de grundläggande principerna för samhällets krisberedskap skulle vara ansvarsprincipen, samverkansprincipen och handlingsprincipen, samt att likhetsprincipen och närhetsprincipen inte längre skulle vara grundläggande principer för samhällets krisberedskap. Att berörda aktörer ska samverka för att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande ingår numera inom den så kallade utökade ansvarsprincipen. Förslaget om en handlingsprincip, som var tänkt att innebära att berörda aktörer skulle agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information, och som är i linje med idén om en försiktighetsprincip, har dock inte levt vidare. Både likhets- och närhetsprinciperna gäller fortfarande.

Tidigare förslag om en enkelhetsprincip

Katastrofkommissionen konstaterade i sitt betänkande (SOU 2005:104) att ansvars-, likhets-, och närhetsprincipen även borde kompletteras med en *enkelhetsprincip*. Enligt kommissionen är enkelhet ett fundamentalt krav på en organisationsstruktur för krishantering. Givet de villkor som råder för arbetet i en organisation under svår stress måste det stå klart för var och en hur det egna arbetet passar in i den övergripande strukturen, vart informationen ska skickas, vem som har beslutsansvaret och vem som ansvarar för förverkligandet av fattade beslut. En konsekvens av detta var enligt kommissionen att det i en krisorganisation måste finnas ett tydligt centrum, där information bearbetas och analyseras, där beslut fattas och varifrån direktiv beträffande förverkligandet av fattade beslut utgår.[6]

[4] SOU 2005:104, s. 300 f.
[5] MSB, *Ansvar, samverkan, handling – Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK)*, 2016, s. 23.
[6] SOU 2005:104, s. 299.

7.2.2 Principer och utgångspunkter för återuppbyggandet av en samordnad försörjningsberedskap

Bedömning: I synnerhet är ansvarsprincipen och idén om en enkelhetsprincip relevanta i arbetet med att återuppbygga en samordnad försörjningsberedskap. Därutöver är ett antal andra utgångspunkter viktiga, bland annat när det gäller fördelning av kompetenser.

Våra förslag i relation till rådande och tidigare föreslagna principer

När vi tagit fram förslag på uppgifter inom ramen för en samordnad försörjningsberedskap har vi i första hand utgått från ansvarsprincipen och idén om en enkelhetsprincip.

Ansvarsprincipen

Vid allvarliga försörjningsrelaterade störningar finns det risk för att det uppstår oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan myndigheter vilket kan medföra att vissa frågor inte blir omhändertagna. Om myndigheter inte har tillräcklig information om händelseutvecklingen eller saknar förståelse för det sektorsövergripande perspektivet kan de inta en avvaktande hållning. Hanteringen kan då bli långsam och ineffektiv. En försiktighets- eller handlingsprincip skulle då kunna vara ett nödvändigt komplement till ansvarsprincipen för en effektiv krishantering. I linje med ansvarsprincipen anser vi dock att en förskjutning av ansvar mellan aktörer vid en allvarlig försörjningsrelaterad störning bör undvikas så långt som möjligt, eftersom det skulle riskera ineffektivitet i hanteringen. Enligt våra direktiv ska vi motivera eventuella avsteg från ansvarsprincipen i våra förslag. Vi bedömer att vi inte har gjort några sådana avsteg, eftersom våra förslag inte innebär att ansvaret förskjuts i kris eller krig. I våra förslag innebär nationell samordning av försörjningsberedskapen att den nationellt samordnande funktionen gör nationella, sektorsövergripande försörjningsanalyser, ger stöd i hanteringen av statliga beredskapslager, får föreskriftsrätt när det gäller arbetet med försörjningsanalys, fungerar som en gemensam kontaktpunkt för företag i frågor om produktionsomställning, beredskapslagrar varor inom ramen för sitt ansvarsområde

samt bedriver uppdragsverksamhet i form av beredskapslagring på uppdrag av andra myndigheter. Därutöver ska funktionen kunna föreslå åtgärder till regeringen, men ska inte fatta beslut om andra myndigheters verksamheter i övrigt. Vi bedömer att inget av detta innebär att funktionen utövar styrning av andra myndigheter som inkräktar på dessa myndigheters ansvarsområden.

Idén om en enkelhetsprincip

I linje med Katastrofkommissionens förslag på en enkelhetsprincip anser vi att enkelhet bör vara en ledstjärna när ett system för försörjningsberedskap byggs upp. Det bör vara självklart vad respektive myndighet 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. Detta anser vi ska gälla både i ett förberedande skede och vid hanteringen av försörjningsrelaterade störningar. Denna idé återspeglas bland annat i våra förslag genom att arbetet med försörjningsanalyser ska genomföras i en struktur med tydliga rapporteringsvägar där aktörer med särskilt utpekat ansvar bearbetar information och utgör viktiga kontaktpunkter i relation till näringslivet, och där den nationellt samordnande funktionen har ett tydligt ansvar för det sektorsövergripande perspektivet och utgör en expert- och beredningsmyndighet till regeringen för att denna ska kunna fatta beslut vid behov och utan onödiga dröjsmål.

Övriga utgångspunkter för våra överväganden och förslag

En princip om fördelning av kompetenser – en kompetensprincip

I arbetet med att skapa en effektiv och ändamålsenlig ansvarsfördelning har vi utgått 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. Om det hos en aktör finns kompetenser som skulle vara relevanta för uppgiften, direkt eller indirekt, talar detta för att det finns effektivitetsvinster att

hämta med att denna aktör får uppgiften. Det kan både handla om en förstärkning av befintliga kompetenser och att helt nya kompetenser byggs upp i ett befintligt sammanhang med relevans för uppgiften. En effekt av en kompetensprincip är att synergier kan uppstå i relation till aktörens övriga verksamhet och att gränsdragningsproblem i relationerna mellan olika aktörer kan undvikas eller minimeras.

Idén om en kompetensprincip skiljer sig från närhetsprincipen på så sätt att den inte nödvändigtvis innebär att en kris bör hanteras på en så låg nivå som möjligt; snarare kan det i vissa frågor vara mer effektivt med en tydlig centralisering. Vi anser att en samordnad försörjningsberedskap bör utformas med en sådan kompetensprincip som utgångspunkt, och att mandat och uppgifter bör anpassas utifrån detta. En kompetensprincip kan vara vägledande för hur resurser ska fördelas på ett optimalt sätt, bland annat genom att minimera risken för dubbelarbete. Vilka uppgifter och kompetenser en nationellt samordnande funktion ska ha bör därmed passa in i hur hela systemet är uppbyggt eller kan byggas upp på bästa sätt. En kompetensprincip kan vara vägledande för ansvarsfördelningen såväl mellan offentliga aktörer som mellan offentliga och privata aktörer, exempelvis när det gäller beredskapslagring.

Beslut ska kunna fattas på väl genomarbetade underlag

I arbetet med att ta fram förslag har vi haft som utgångspunkt att de beslut som riksdagen och regeringen fattar behöver grunda sig i väl genomarbetade underlag som beaktar alla berörda sektorers och aktörers behov. Nationell samordning av försörjningsberedskapen handlar till stor del om att tillse att sådana underlag tas fram, vid behov och utan onödiga dröjsmål. Så länge riksdag och regering, när situationen kräver det, har möjlighet att fatta snabba beslut bedömer vi att ansvarsprincipen fortsatt kan och ska gälla. Först om regering och riksdag är förhindrad till det, kan eventuella avsteg från ansvarsprincipen behövas. Detta kan ske till exempel genom att regeringen i förväg och inom regeringsformens gränser delegerar vissa beslut till en eller flera myndigheter.

Försörjningsrelaterade åtgärder ska inte störa marknader mer än nödvändigt

Försörjningsberedskapen är starkt beroende av näringslivets deltagande. Det handlar bland annat om analys av företags leveransförmåga, beredskapslagring och produktionsomställning. Det är viktigt att marknader inte påverkas mer än nödvändigt samt att de åtgärder som vidtas inom ramen för försörjningsberedskapen vare sig gynnar eller missgynnar de berörda företagen, jämfört med andra företag. Vid allvarliga krissituationer eller i krig kan ingripanden på konkurrensområdet bli nödvändiga, men bör då avslutas så fort de inte längre behövs.

7.3 Ansvarsfördelning

I detta avsnitt analyserar och föreslår vi hur den nationellt samordnande funktionens ansvar och uppgifter ska förhålla sig till andra offentliga aktörer som har ansvar inom försörjningsberedskapen eller betydelse för denna. Vi analyserar och föreslår även ändamålsenliga och övergripande principer och förutsättningar för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet när det gäller nödvändig försörjning i kris och krig.

7.3.1 Ansvarsfördelning mellan offentliga aktörer

Bedömning: De sektorsansvariga myndigheterna för beredskapssektorerna Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen), Energiförsörjning (Energimyndigheten), Finansiella tjänster (Finansinspektionen), Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen), Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket) och Transporter (Trafikverket) bör vid sidan om den nationellt samordnande funktionen få en central roll i försörjningsberedskapen, och ska även beakta Försvarsmaktens behov. Behoven på regional och lokal nivå omhändertas med stöd av länsstyrelserna. Den nationellt samordnande funktionen bör få ansvar för sektorsövergripande, nationell samordning samt ett särskilt ansvar kopplat till försörjningen med övriga varor och tjänster.

Befintlig struktur bör användas

I bedömningen av vilka uppgifter som den nationellt samordnande funktionen och andra aktörer bör ha, har vi utgått från den struktur för krisberedskap och civilt försvar som började gälla i oktober 2022. Det finns vinster att hämta med att använda befintliga strukturer, då arbete med frågor om krisberedskap och civilt försvar redan pågår inom ramen för dessa. Att göra alltför stora avsteg från rådande struktur skulle sannolikt leda till onödiga gränsdragningsproblem och innebära en större resursåtgång. När det gäller att göra behovsanalyser föreslår vi att alla beredskapsmyndigheter ska göra sådana.

Vissa sektorsansvariga myndigheter bör få ett särskilt ansvar för försörjningsberedskapen

Vi anser att beredskapsmyndigheter, regioner, kommuner samt ett stort antal företag behöver ingå i försörjningsberedskapen på olika sätt. När det gäller beredskapsmyndigheterna kan vi konstatera att vissa beredskapssektorer ansvarar för samhällsviktiga verksamheter som producerar, tillverkar, levererar eller utför varor och tjänster som stora delar av samhället är beroende av i sin dagliga verksamhet eller som befolkningen behöver för sin hälsa och överlevnad. Med utgångspunkt i detta lämnar vi förslag som innebär att de sektorsansvariga myndigheterna inom beredskapssektorerna Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen), Energiförsörjning (Energimyndigheten), Finansiella tjänster (Finansinspektionen), Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen), Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket) och Transporter (Trafikverket) får en central roll i försörjningsberedskapen. Vi motiverar denna avgränsning i kapitel 9. De sex utpekade sektorsansvariga myndigheterna får ansvar för att göra försörjningsanalyser inom respektive sektors ansvarsområde, på nationell, regional och lokal nivå i samråd med Försvarsmakten och med stöd av länsstyrelserna, och kommer därmed att vara viktiga kontaktpunkter i kontakterna med näringslivet. För att inkludera behoven på regional och lokal nivå inom respektive sektor behöver dessa sektorsansvariga myndigheter ta stöd från länsstyrelserna, som förutom att kartlägga och analysera behoven i den egna verksamheten ska sammanställa behoven i kommunerna och regionerna. Den nationellt samordnande funktionen ansvarar för sek-

torsövergripande, nationell samordning, och får rätt att meddela föreskrifter för analysarbetet På detta sätt har vi beaktat både det horisontella perspektivet i form av beredskapssektorer och det vertikala perspektivet – det vill säga den nationella, regionala och lokala nivån. Vi har även beaktat Försvarsmaktens behov, då försörjningsanalyserna ska göras i samråd med myndigheten.

Den nationellt samordnande funktionen

Den nationellt samordnande funktionen får med våra förslag en tudelad roll inom ramen för försörjningsberedskapen. Funktionen kommer att verka sektorsövergripande genom såväl arbetet med försörjningsanalyser som med statlig beredskapslagring. Samordningen handlar inte om en formell styrning av berörda myndigheter, förutom att funktionen får föreskriftsrätt i vissa specifika metodfrågor. Genom att lämna förslag på åtgärder för att säkra försörjningsförmågan blir funktionen ett berednings- och expertorgan åt regeringen. Dessutom innebär våra förslag om beredskapslagring att funktionen kan få en central roll och överblick över systemet som kommer att underlätta en samordnande roll.

Vi bedömer att det är av stor betydelse för försörjningsberedskapen att funktionen får en ledande roll i analysarbetet. Risken är annars att försörjningsberedskapen inte blir tillräckligt enhetlig, och att den dimensioneras på ett icke ändamålsenligt och resursineffektivt sätt. Detta ställer krav på funktionen i form av en hög nivå av kompetens och tydlighet i kontakterna med andra aktörer. Det kräver också att andra aktörer möjliggör och underlättar en sådan rollfördelning, exempelvis genom att se till att funktionen får den information och återkoppling den behöver för att ta sitt ansvar.

Därutöver föreslår vi att den nationellt samordnande funktionen får ett ansvar för varor och tjänster som ingen annan myndighet har ansvar för – så kallade övriga varor och tjänster – genom att genomföra försörjningsanalyser avseende övriga varor och tjänster och upprätta beredskapslager av övriga varor.

Offentliga aktörers ansvarsområden behöver i vissa fall förtydligas

En förutsättning för en välfungerande försörjningsberedskap som omfattar ett stort antal offentliga aktörer inom olika samhällssektorer är att aktörernas respektive ansvar är tydligt definierat. Utan en tydlig ansvarsfördelning blir ansvarsprincipen problematisk då det är oklart vem som ansvarar för vad i en kris eller krig. Detta kan leda till osäkerheter kring vem som ska vidta vissa åtgärder och försörjningsförmågan kan bli bristfällig på vissa områden.

Vad en aktör ansvarar för kan skilja sig åt beroende på om ansvaret avser aktörens verksamhets- eller ansvarsområde. Verksamhetsområdet syftar på aktörens egen verksamhet, och med avseende på försörjningsberedskapen består behoven främst av den personal, infrastruktur och övriga resurser som behövs för att den egna verksamheten ska kunna bedrivas. Ansvarsområde är ett begrepp som öppnar upp för ett större ansvar, och som omfattar det område som aktören är verksam inom. Medan en aktörs verksamhetsområde är relativt enkelt att definiera och avgränsa, är det i många fall svårare att definiera och avgränsa vissa offentliga aktörers ansvarsområden eftersom det kan inbegripa ett stort antal aktörer, såväl offentliga som privata, och kan inkludera folkförsörjning.

I kapitel 9 definierar vi försörjningsberedskap som den verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga. Även om ansvarsområdet för vissa aktörer i princip är detsamma som verksamhetsområdet, handlar det för många offentliga aktörer om betydande verksamhet som ligger utanför deras verksamhetsområden.

Huruvida ansvarsområdet har definierats och avgränsats skiljer sig åt mellan aktörer och sektorer, och ibland finns även variationer i ansvarsfrågan mellan olika områden som en aktör är verksam inom. Inom exempelvis hälso- och sjukvård och dricksvattenförsörjning finns ett utpekat ansvar hos bland annat regioner och kommuner att tillhandahålla vård och dricksvatten. Förvaltningsmyndigheter stödjer dessa aktörer i deras arbete att fullgöra sina uppgifter. På andra områden är det i stort sett bara privata aktörer som tillhandahåller de nödvändiga samhällstjänsterna. Det finns i vissa fall lagstadgade

krav om vad dessa privata aktörer är skyldiga att kunna leverera, exempelvis på telekom- och läkemedelsområdet. I andra fall finns inte några sådana krav. På livsmedelsområdet finns exempelvis inget ansvar för någon aktör att tillgodose att det finns en försörjningsberedskap utöver i vissa verksamheter såsom vård, skola, socialtjänst och kriminalvård. Ingen utpekad aktör har ansvar för försörjningen av befolkningen i stort med livsmedel. Det är därmed inte fastslaget att vare sig Livsmedelsverket, någon annan myndighet eller privata aktörer har ett utpekat ansvar för att vidta åtgärder för att säkerställa folkförsörjningen med livsmedel. Detta skiljer sig från exempelvis dricksvatten där det finns ett offentligt ansvar för dricksvatten i kommunal regi (det finns dock inte något sådant fastlaget ansvar när det gäller dricksvatten som inte tillhandahålls i kommunal regi).

Det finns en liknande problematik på transportområdet. Medan det finns ett tydligt statligt ansvar för att transportinfrastrukturen ska fungera såväl i normala fall som i kris och krig är det otydligt vilken statlig aktör som ansvarar för att vidta åtgärder som syftar till att säkerställa att nödvändiga transporter till och från och inom landet kan ske i kris och krig.

Dessa skillnader har delvis att göra med att den tidigare försörjningsberedskapen till stor del upphörde. Samtidigt har ansvaret på områden som drabbats av kriser sedan dess en tydligare ansvarsfördelning än områden som varit förskonade från sådana.

Att ansvaret är tydligt för vissa försörjningsområden men inte för andra påverkar hur effektivt genomförandet av våra förslag kan ske. Det kan därför finnas behov av att ansvar tydliggörs. Vi lämnar förslag på transportområdet som syftar till just detta, och i en parallell utredning (Utredningen om en ny livsmedelsberedskap) analyseras ansvarsfrågorna på livsmedelsområdet. Förtydliganden kan även behövas på andra områden. En uppenbar risk är annars att en nationellt samordnande funktion behöver ta ansvar för områden som naturligt hör hemma hos en annan offentlig aktör, utifrån det ansvar för försörjning med övriga varor och tjänster som vi i kapitel 15 föreslår att funktionen ska ha (varor och tjänster som inte ingår i någon annan myndighets ansvarsområde). Otydliga ansvarsförhållanden kan uppenbaras inom ramen för försörjningsanalys som vi redogör för i kapitel 9.

Eftersom vi utgår från offentliga aktörers ansvarsområden i flera av våra förslag är det viktigt att det är tydligt vad vi avser. När vi i detta betänkande använder begreppet ansvarsområde syftar vi på det område en offentlig aktör verkar inom och har något slags ansvar för, till exempel ett tillsynsansvar, samordningsansvar eller ett geografiskt områdesansvar.

7.3.2 Ansvarsfördelning mellan det allmänna och näringslivet

Bedömning: Staten bär ansvaret för totalförsvaret, och bör därför ha det övergripande ansvaret för de förberedelser som behöver göras för att säkra försörjningsförmågan i krig eller krigsfara. Staten bör även ha huvudansvaret för åtgärder för att säkra försörjningsförmågan i fredstida krissituationer. I de delar näringslivet ska ha ett utpekat ansvar inom ramen för försörjningsberedskapen behöver detta regleras i avtal eller i lag.

Utgångspunkter för ansvarsfördelning

Principer för fördelning av ansvaret för försörjningsberedskapen mellan det allmänna och näringslivet diskuterades till och från under det sena 1900-talet, och frågan är tätt förknippad med fördelningen av finansieringsansvaret dem emellan. I likhet med hur ansvaret var fördelat inom ramen för den tidigare försörjningsberedskapen anser vi att staten bär huvudansvaret för försörjningsberedskapen. Detta motiverar vi med två huvudsakliga argument. För det första bär staten ansvaret för Sveriges säkerhets- och försvarspolitik, och av detta följer att staten även ansvarar för den del av försörjningsberedskapen som syftar till att upprätta och upprätthålla en god försörjningsförmåga i krig och krigsfara. Det är varken rimligt eller lämpligt att företag tar över detta ansvar. För det andra är det inte heller rimligt att förutsätta eller genom en princip fastslå att företag på eget initiativ ska ansvara för den del av försörjningsberedskapen som syftar till att upprätta och upprätthålla en god försörjningsberedskap i fredstida krissituationer. En sådan princip skulle riskera att endast bli en fingervisning om vad staten önskar från företagen, utan möjlighet till uppföljning eller kontroll. Visserligen kan det antas ligga i många

företags intressen att ha en viss kontinuitet och beredskap för olika händelser, men beslut om åtgärder för att uppnå detta fattas baserat på företagens egen riskhantering. Det finns inte skäl att ändra på den ordningen. I den mån företagens engagemang behöver säkerställas, bör det alltså ske på andra sätt.

Företag har i första hand ett ansvar inför ägarna

Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen har ägare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt vissa arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer vissa skyldigheter att delta totalförsvarsplaneringen. I första hand avser detta att lämna uppgifter om sin verksamhet till totalförsvarsmyndigheterna (se vidare i kapitel 10). Privata företag har som utgångspunkt inga generella skyldigheter att upprätta eller upprätthålla kontinuitet eller beredskap i sin verksamhet gentemot det allmänna. Bolagsledningen har en omsorgsplikt och en lojalitetsplikt gentemot bolaget. Lojalitetsplikten innefattar en allmän plikt att främja bolagets intresse och att inte främja eget eller annans intresse på bolagets bekostnad. Det innefattar även ett antal särskilda lojalitetsförpliktelser, däribland en allmän skyldighet att undvika intressekonflikter.

Alla åtgärder för att stärka ett företags kontinuitet och beredskap ska i första hand kunna motiveras med att det gynnar bolaget. Visserligen kan sådana åtgärder i flera fall gynna ett företag då det ökar motståndskraften mot försörjningsrelaterade störningar, och företag kan ha en tradition eller kultur av att ta ett samhällsansvar. Det är dock företaget självt som måste bedöma detta, och en sådan vinstkalkyl påverkas av företagets riskanalys.

Det offentliga kan alltså inte förlita sig på att privata företag vidtar några sådana åtgärder. För att staten ska kunna göra detta kan den antingen ingå avtal med företag om att de ska vidta sådana åtgärder, eller införa lagstadgade skyldigheter att vidta dem.

Bolag med statligt ägande lyder som utgångspunkt under samma lagar som privatägda bolag.[7] Knappt hälften av de statligt ägda bolagen har särskilt beslutade samhällsuppdrag som beslutas av riksdagen och syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning till

[7] Regeringen.se: ”Så styrs bolagen”, hämtad 2023-04-19.

ägaren.[8] Som ägare har staten därmed möjlighet att sätta upp mål för bolagens verksamhet, exempelvis när det gäller kontinuitet och beredskap. I dessa fall har staten alltså andra förutsättningar att utan avtal eller lagstiftning ställa krav på företag.

Näringslivets ansvar kan regleras i lag

Exempel på kravställning i lag om kontinuitet och beredskap

I förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap avses med *fredstida krissituationer* sådana situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.[9] I huvudsak är det alltså hur allvarliga konsekvenser en händelse kan få, liksom deras spridning i samhället, som avgör om det är en fredstida krissituation eller inte.

Olika händelsers möjliga konsekvenser är också en viktig utgångspunkt i motiveringen av den lagstiftning som redan finns i vissa sektorer, där näringslivet har ett utpekat ansvar för att vidta vissa beredskaps- eller riskreducerande åtgärder. När det gäller *elförsörjning* ska vissa företag enligt elberedskapslagen (1997:288) vidta beredskapsåtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället, samt sådana åtgärder som krävs för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap. Ersättning lämnas för detta. Dessa företag ska även upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende säkerheten i den egna verksamheten samt lämna de uppgifter som elberedskapsmyndigheten behöver för att kunna upprätta den nationella risk- och sårbarhetsanalysen inom elsektorn.

När det gäller *säkerhetskänslig verksamhet* ställs i säkerhetsskyddslagen (2018:585) krav på den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet, däribland vissa företag, att utreda behovet av säkerhetsskydd samt planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs. Såväl enskilda som offentliga aktörer kan vara verksamhetsutövare. Verksamhetsutövarna ska även kontrollera säker-

[8] Riksrevisionen, *Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning*, 2017, s. 5.
[9] 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

hetsskyddet i den egna verksamheten, anmäla och rapportera sådant som är av vikt för säkerhetsskyddet och i övrigt vidta de åtgärder som krävs enligt lagen.

När det gäller *informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster* ska leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, dock inte företag under en viss storlek, vidta ändamålsenliga och proportionella tekniska och organisatoriska åtgärder för att hantera risker som hotar säkerheten i nätverk och informationssystem som de använder för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster. På motsvarande sätt ska leverantörer av digitala tjänster vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som de anser ändamålsenliga och proportionella och som hanterar risker som hotar säkerheten i nätverk och informationssystem som de använder när de tillhandahåller digitala tjänster inom EU. Åtgärderna syftar i båda dessa fall till att säkerställa kontinuiteten i tjänsterna.

På hälso- och sjukvårdsområdet har regeringen föreslagit att det i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska förtydligas att de sjukvårdsprodukter och den övriga utrustning som behövs för att kunna ge god vård ska finnas där hälso- och sjukvård bedrivs.[10]

Motiv för kravställning i lag

Det kan vara motiverat att på liknande bevekelsegrunder som i exemplen ovan införa lagkrav på kontinuitet och beredskap även på andra områden med betydelse för samhällets försörjningsförmåga. Ytterligare en aspekt som kan motivera sådana krav är att ett avbrott i en samhälls- eller totalförsvarsviktig verksamhet förväntas ske momentant, det vill säga att en störning uppstår plötsligt, och får direkta konsekvenser för befolkningen eller andra verksamheter. Kontinuitet blir i dessa fall av särskilt stor vikt.

Att införa krav på kontinuitet och beredskap i lag är fördelaktigt på så sätt att det möjliggör konkurrensneutralitet – kraven gäller alla företag i en avgränsad verksamhet. Samtidigt kan storleksgränser sättas för vilka företag som ska omfattas av kraven, och på så sätt undviks konkurrenssnedvridning mellan större och mindre företag.

[10] Prop. 2022/23:45.

En lagstadgad skyldighet innebär att det offentliga inte behöver upphandla och avtala om beredskap och kontinuitet med företag, något som kan vara särskilt fördelaktigt i de fall det finns ett stort antal företag som levererar en vara eller tjänst. Vi resonerar kring för- och nackdelar med lagstadgad lagringsskyldighet i bilaga 3; i flera delar gäller dessa sannolikt för införande av lagkrav även när det gäller andra aspekter av kontinuitet och beredskap.

8 Försörjningsanalys – bakgrund

Detta kapitel är ett bakgrundskapitel till de överväganden och förslag om ett arbete med behovs- och försörjningsanalyser som presenteras i kapitel 9. Vi inleder kapitlet med redogörelse för hur motsvarande arbete gick till under den tidigare försörjningsberedskapen. Därefter redogör vi för vad riksdagen, regeringen, utredningar och näringslivet uttalat avseende delar av det arbete som vi kallar för försörjningsanalys. Slutligen redogör vi för nuvarande förhållanden, pågående analysarbeten och steg som tagits för utökad samverkan mellan det offentliga och näringslivet i totalförsvarsplaneringen.

8.1 Analys inom ramen för den tidigare försörjningsberedskapen

Försörjningsanalys genomfördes i den tidigare försörjningsberedskapen, i form av analys av uthållighet och försörjningsstandard samt företagsplanläggning.

8.1.1 Överstyrelsen för ekonomiskt försvars analys av uthållighet och försörjningsstandard

Försörjningsberedskapsutredningen redogjorde i sitt betänkande från 1975 för hur arbetet med kartläggning och analys av Sveriges uthållighet och försörjningsstandard gick till vid denna tid.[1] Antaganden om karaktär och varaktighet hos de olika kriser och krig som i framtiden skulle kunna tänkas drabba Sverige var viktiga utgångspunkter när det ekonomiska försvarets omfattning och inriktning skulle bedömas. Planeringsåtgärderna skulle inriktas för att olika

[1] SOU 1975:57, s. 83 ff.

tänkbara kriser kunde hanteras så att påfrestningarna skulle vara rimliga för samhället, samtidigt som det militära försvarets förmåga kunde bibehållas eller stärkas. Viktiga utgångspunkter för inriktningen var hur länge ett tänkbart kris- eller angreppsfall, samt störningar i utrikeshandeln till följd av detta, skulle pågå. För en längre tids kris var det viktigt att planeringen innefattade en genomgripande omställning och utbyggnad av produktionen. Beredskapslagringen skulle i dessa fall inriktas på råvaror som inte kunde framställas i landet för att täcka behoven. För en kortare kris bedömdes inte någon omfattande omställning av produktionen hinna ske, och beredskapslagringen utgjordes i större utsträckning av förädlade varor.

I planeringen för en kris var det viktigt att välja en försörjningsstandard som kunde accepteras ur samhällelig synvinkel. Vid svåra kriser skulle den mest oundgängliga varuförsörjningen säkras, medan det i mindre allvarliga fall kunde handla om att tillse att tillverkning av relativt undgängliga varor fortsatte, för att undvika negativa konsekvenser för produktion, sysselsättning och export. I bedömningen av vilka resurser som skulle avdelas för det ekonomiska försvaret togs alltså hänsyn inte bara till säkerhetspolitiska faktorer och befolkningens överlevnad; näringslivets fortlevnad och befolkningens möjlighet till arbete beaktades också.

Staten hade inte preciserat någon särskild övergripande målsättning för det ekonomiska försvaret, även om det ekonomiska försvarets verksamhet förankrades i 1968 års riksdags uttalande om inriktningen av Sveriges säkerhetspolitik.[2] Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) hade dock gjort vissa ställningstaganden i samband med sina förslag till planer för beredskapslagring. För åren 1970–1975 utgick förslaget från ett läge med total avspärrning och innebar att beredskapslagringen tillsammans med möjlig nedskärning av näringslivets lager och eventuell produktion skulle täcka behoven för *dels* ett års nedskuren förbrukning av varor som behövdes för folkförsörjningens nödvändiga behov, *dels* Försvarsmaktens och andra myndigheters behov för planlagd krigsproduktion, *dels* vissa behov av färdigvaror avsedda för civilbefolkningens försörjning i ett utrymningsläge. I lagringsplanen argumenterade ÖEF för att beredskapslagren borde

[2] *Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och fredlig utveckling.*

dimensioneras så att de tillsammans med andra tillgångar inom landet i princip kunde täcka de nödvändigaste behoven till dess att en tillräcklig inhemsk produktion kunde komma i gång, inom de områden där en sådan produktion var möjlig.

Behovet av resurser under en kristid hade först inte beräknats med utgångspunkt av olika angrepps- eller krisfall – i stället utgick planeringen från en total avspärrning som en teoretisk konstruktion, som skulle kunna täcka ett flertal olika kriser. ÖEF utvecklade dock med stöd av Försvarets forskningsanstalt (FOA) planeringsarbetet så att beräkningen av exempelvis behov av beredskapslagring skulle kunna utgå från en preciserad krisstandard (krisbehov). Detta genomfördes med hjälp av input-outputanalys som möjliggjorde planering för alternativa angrepps- och krisfall inom alternativa kostnadsramar. På så sätt kunde standarder för olika behovsområden på skilda nivåer formuleras.

Överstyrelsen för civil beredskaps försörjningsanalys och programplanering

Arbetet med att analysera och planera försörjningen av Sverige i kris och krig fortsatte under Överstyrelsen för civil beredskaps (ÖCB) tid (1986–2002). ÖCB skulle inom funktionen Försörjning med industrivaror, i den mån det inte ankom på någon annan myndighet, göra försörjningsanalyser innefattande planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion för dessa förhållanden.[3]

Under samma period hade ÖCB också ansvar för att inom ramen för den så kallade programplaneringen lämna förslag till fördelning av den ekonomiska planeringsramen på olika funktioner och myndigheter inom det civila försvaret. Vid fördelningen av den ekonomiska planeringsramen skulle ÖCB sträva efter att uppnå den fördelning som gav den bästa totaleffekten utifrån beredskapssynpunkt. Under arbetet överlade ÖCB med de andra myndigheterna, men hade under slutet av 1990-talet inte längre någon skyldighet att inhämta samråd från myndigheterna när förslaget till ramfördelning togs fram.[4]

Som en följd av försvarsinriktningsbesluten 1999–2001 och 2004 upphörde i stor utsträckning planeringen för höjd beredskap och då ytterst krig, sedan bedömningen gjorts att det efter kalla krigets slut

[3] 2 § förordningen (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap.
[4] SOU 1996:58, s. 15.

inte fanns något behov av en omfattande försörjningsberedskap. I och med det upphörde även arbetet med att genomföra försörjningsanalyser.

8.1.2 Företagsplanläggning i den tidigare försörjningsberedskapen

För att säkerställa tillgången till vissa varor och tjänster även i kris och krig genomfördes inom ramen för den tidigare försörjningsberedskapen ett omfattande arbete med att planlägga företags produktion. Fram till millennieskiftet hade Sverige ett utvecklat system för planläggning av företag. Under 1990-talet var cirka 11 000 företag registrerade som kris- och krigsviktiga företag (K-företag), vilket innebar att de hade upprättade beredskapsplaner med åtgärder för att säkra fortsatt produktion och distribution av försörjningsviktiga varor och tjänster. Företagen analyserade tillsammans med berörda myndigheter vilka förutsättningar som fanns för produktion av varor och tjänster under störda förhållanden.

Syftet var att identifiera eventuella svaga länkar i produktionskedjan och bedöma om åtgärder måste vidtas redan i fred för tillräcklig leveranssäkerhet i kris eller krig. Förberedelserna ökade möjligheterna att tillgodose behoven av arbetskraft, energi, reservdelar, råvaror och halvfabrikat, transporter och andra viktiga varor och tjänster som företag behövde för att kunna fortsätta sin verksamhet i kris eller krig. Förberedelserna skulle även öka kunskapen om förhållanden i kris och därmed handlingsberedskapen inför sådana.[5]

Företagsplanläggning var den samlade benämningen på alla de fredstida beredskapsåtgärder som vidtogs för ett visst företag. Beredskapsåtgärderna kunde till exempel omfatta personalplanläggning, säkrande av reparationskapacitet och beredskapsavtal. Samtliga åtgärder skulle bidra till att säkerställa en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet av de aktuella produkterna eller tjänsterna i kris eller i krig. En beredskapsplan var den handling som dokumenterade företagets och den planläggningsansvariga myndighetens avtal om leverans av varor eller tjänster efter genomförd företagsplanläggning.[6]

[5] ÖCB, *Allmänna råd och Handbok om Planläggning av Företag*, 1996, s. 5 f.
[6] Ibid., s. 7.

Det var de funktionsansvariga myndigheterna[7] som träffade avtal med företag om leverans av varor och tjänster under kris eller krig. Efter tillstånd av de funktionsansvariga myndigheterna kunde även andra myndigheter, inklusive Försvarsmakten, få träffa avtal med företag och blev därmed planläggande myndighet inom de ramar som de funktionsansvariga myndigheterna beslutade. Överlåtelse av planläggningsansvar kunde antingen beviljas generellt för en viss typ av företag eller ske från gång till gång för enskilda företag.

En bedömning av vilka varor och tjänster som kunde komma att vara intressanta i kris eller krig skulle inte göras enbart utifrån inhemska behov, utan även utifrån exportpotentialen i denna produktion. Enligt ÖCB gjorde tillgång till attraktiva exportvaror Sverige mer intressant som handelspartner för omvärlden i en krissituation, och det kunde därför vara viktigt att redan i fredstid beakta detta.[8] De funktionsansvariga myndigheterna hade ansvaret för insamling av totalförsvarets samtliga behov av varor och tjänster från ett visst företag. När det gällde vissa varor och tjänster hade Försvarsmakten delegerat ansvaret för bedömning av kompletteringsbehov till sina regionala myndigheter, varför mycket av Försvarsmaktens kompletteringsbehov handlades regionalt.

När det gällde bedömning av planläggningsbehov ansvarade den myndighet som hade behov av en viss vara eller tjänst i kris eller krig för att, så långt det var möjligt bedöma och beskriva detta behov, dess omfattning, krav på leveranssäkerhet, leveranstider med mera. Behovet anmäldes till funktionsansvarig myndighet eller till den myndighet som den funktionsansvariga myndigheten hade överlåtit planläggningsansvaret till.[9] De funktionsansvariga myndigheterna skulle inte bara bedöma behovet av den egna funktionen, utan även samla in och bedöma totalförsvarets samlade behov.

I syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap ingicks i vissa fall beredskapsavtal med företag. Innan ett sådant avtal ingicks skulle det noggrant prövas om det inte fanns andra, mer ändamålsenliga, beredskapsåtgärder som gav samma effekt. På uppdrag av regeringen skulle ÖCB pröva ärenden om beredskapsersättning,

[7] Vi denna tid fanns följande funktioner, som alla hade en funktionsansvarig myndighet: Civil ledning, Ordning och säkerhet, Utrikeshandel, Befolkningsskydd och räddningstjänst, Psykologiskt försvar, Socialförsäkring m.m., Telekommunikationer, Transporter, Finansiella tjänster, Skatte- och uppbördsväsende, Livsmedelsförsörjning m.m., Flyktingverksamhet, Landskaps- och fastighetsinformation, Energiförsörjning, Försörjning med industrivaror.
[8] ÖCB, *Allmänna råd och Handbok om Planläggning av Företag*, 1996, s. 9.
[9] Ibid., s. 11.

beredskapslån och beredskapsgaranti. I de fall prövningen resulterade i behov av beredskapsavtal gjorde ÖCB detta för statens räkning. Genom beredskapsavtalen betalade staten för ett företags beredskap under en viss tid. Beredskapsavtalet innebar ett åtagande för företaget att genomföra en eller flera av följande åtgärder:

- upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion,
- utveckla ersättningsprodukter,
- förbereda viss alternativ produktion,
- beredskapslagra vissa varor,
- vidta annan åtgärd som regeringen hade godkänt.

Vid denna tid fanns cirka 250 beredskapsavtal med K-företag. Då det fanns ungefär 11 000 K-företag, innebar planläggningen av företag i de flesta fall inte att staten slöt avtal med företagen. Det var i stället planläggningen i sig som skulle möjliggöra fortsatta leveranser i kris eller krig.

Grundregeln var att Försvarsmakten och varje civil samhällsfunktion bar sina egna kostnader för beredskapsåtgärder. Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen utgick ersättning för företagens medverkan endast i de fall arbetet hade medfört betydande kostnader. Till myndigheter som medverkade i företagsplanläggningen utgick normalt ingen ersättning för merkostnader.

8.2 Behov av en samlad kunskap om samhällets försörjningsförmåga och att planera i dialog med näringslivet har lyfts

Försvarsberedningen har lyft behovet av att ta fram försörjningsnivåer och förbereda prioriteringar, och regeringen har lyft behovet av att planera för försörjning av varor och tjänster i dialog med näringslivet.

8.2.1 Behov av att ta fram försörjningsnivåer och förbereda prioriteringar

Det säkerhetspolitiska läget har sedan millennieskiftet förändrats i grunden, och med det även planeringen. Försvarsberedningen skrev i sin rapport *Motståndskraft* från 2017 att krav på olika försörjningsnivåer ska dimensioneras utifrån civilbefolkningens och samhällets behov. Försörjningsnivåer ska enligt beredningen också ta Försvarsmaktens behov i beaktande. Inom berörda sektorer och verksamheter ska de ansvariga offentliga och privata aktörerna gemensamt inom ramen för beredskapsplaneringen fastställa miniminivåer för försörjningen vid allvarligare säkerhetspolitiska kriser och i krig. Den myndighet som har ett utpekat övergripande ansvar för respektive sektor ska enligt beredningen leda detta arbete. Beredningen ansåg vidare att det på nationell nivå behöver utarbetas och fastställas generella prioriteringsgrunder för olika verksamheter på grund av den knapphet i resurser som kommer att råda under krigsförhållanden. Metoder för prioritering, men även för ransonering, behöver utvecklas inom olika berörda sektorer, bland annat inför en situation då ransoneringslagen (1976:268) tillämpas. Beredningen skrev vidare att krig i Sverige eller i vårt närområde ställer höga krav på försörjningsberedskapen. Berörda myndigheter och privata aktörer behöver fastställa hur en krigssituation kan komma att påverka möjligheten att upprätthålla den egna verksamheten. Vidare behöver aktörerna inom respektive sektor i totalförsvaret analysera de beroendeförhållanden som finns mellan de olika verksamheterna inom sektorn. Även sektorns beroende av andra sektorers verksamhet ska enligt beredningen analyseras. För att ha en tillräcklig försörjning i enlighet med de krav som ställs och för att undvika att ett avbrott i en sektor får påverkan även på annan samhällsviktig verksamhet, måste en grundläggande nivå av säkerhet uppnås i flertalet berörda sektorer och verksamheter.[10]

[10] Ds 2017:66, s. 162.

8.2.2 Behov av att planeringen för försörjning av varor och tjänster sker i dialog med det privata näringslivet

Den återupptagna totalförsvarsplaneringen, ett förändrat säkerhetspolitiskt läge och erfarenheter från bland annat covid-19-pandemin har gjort att näringslivets förmåga att kunna leverera varor och tjänster även under ansträngda förhållanden och behovet av att involvera näringslivet i totalförsvarsplaneringen på nytt har aktualiserats. Rysslands invasionskrig av Ukraina och följderna det har fått för den internationella handeln är en faktor som bidragit ytterligare till det behovet.

Försvarsberedningen

Försvarsberedningen underströk i rapporten *Motståndskraft* från 2017 vikten av att berörda aktörer inom försörjningsberedskapen genomför ett intensifierat, systematiskt och synkroniserat arbete för att en ökad försörjningssäkerhet snabbare ska kunna uppnås. En förutsättning för en sammanhållen, långsiktig och hållbar beredskapsplanering avseende försörjning var enligt beredningen att den redan inledningsvis sker i nära dialog med privata aktörer på samtliga nivåer.[11] Vidare bedömde beredningen att ett första steg i att utreda hur totalförsvarsviktiga företag i krig kan leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten är att dessa företag och organisationer identifieras, vilket beredningen bedömde lämpligast kunde genomföras av ansvariga myndigheter inom respektive sektor i samverkan med privata aktörer, länsstyrelser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som beredningen föreslog skulle ansvara för civil ledning.[12] Länsstyrelser och andra myndigheter borde sedan, enligt beredningen, få i uppgift att ansvara för registreringen av dessa företag, men även för planeringen avseende inriktning, varu- och tjänsteproduktionens omfattning, skydd och bevakning med mera. Vidare ansåg beredningen att Försvarsmaktens behov borde tillgodoses genom leveranser från utsedda krigsviktiga företag. Dessa borde vidare utgöra en grund för att krigsplacera nyckelpersoner i näringslivet. På så sätt skulle berörda företag bibehålla den personal som ansågs vara viktig för den fortsatta produktionen.[13]

[11] Ibid., s. 162 f.
[12] Ibid., s. 140.
[13] Ibid., s. 140 f.

Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet

Vilken roll näringslivet skulle ha i totalförsvarsplaneringen var därefter föremål för utredning. *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet* skulle bland annat lämna förslag på åtgärder för samverkansformer och effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att säkerställa totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. I betänkandet *Näringslivets roll i totalförsvaret* (SOU 2019:51) föreslog utredningen bland annat att regeringen skulle uppdra åt totalförsvarsmyndigheter att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet, att kretsen myndigheter som har rätt att begära upplysningar om totalförsvarsviktig verksamhet från näringsidkare utökas samt att formerna för hur totalförsvarsviktiga företag ska lämna upplysningar förtydligas och görs enhetliga. För att etablera nya former för långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån föreslog utredningen att ett nationellt råd skulle inrättas i Regeringskansliet och att länsstyrelsernas regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor även skulle avse totalförsvaret.

Utredningen bedömde att det tidigare systemet med bland annat försörjningsanalyser, företagsplanläggning och K-företag utgjorde ett viktigt arv, men att avgörande omvärldsförändringar omöjliggjorde att samma system återinförs på nytt. Det främsta skälet till detta bedömdes vara medlemskapet i EU som bland annat innebär att svenska företag inte kan behandlas annorlunda än andra EU-företag. Utredningen pekade bland annat på att EU-medlemskapet inneburit en tvingande lagstiftning om upphandlingskrav vid avtalsslut mellan stat eller kommun och företag, samt EU-rättsliga regler om konkurrens och om statsstöd. Vidare menade utredningen att även förutsättningar för näringslivet har förändrats i grunden, bland annat genom att varor inte längre lagras som tidigare.[14]

Regeringens totalförsvarsproposition

Även i den försvarspolitiska propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) konstaterades att näringslivet måste involveras mer i planeringen av totalförsvaret, och regeringen bedömde att offentliga aktörer i nära dialog med privata aktörer borde bedöma

[14] SOU 2019:51, s. 13.

behovet av förberedelser för att säkerställa en rimlig beredskap. Som exempel angavs att det kan handla om bland annat prioritering och fördelning av resurser samt andra nödvändiga åtgärder som att framställa eller lagra produkter och material inom till exempel hälso- och sjukvården och i livsmedelskedjan.[15]

Materielförsörjningsutredningen

Materielförsörjningsutredningen konstaterade i sitt betänkande *Materielförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet* från 2022 att verksamhet som är nödvändig i kris och krig behöver dimensioneras för det och omfattas av planering och förberedelser för att kunna fungera i kris, höjd beredskap och ytterst krig. Utredningen konstaterade också att något nytt K-företagssystem i enlighet med Försvarsberedningens förslag inte finns i dag, och hänvisade till vad Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet hade skrivit tre år tidigare om svårigheterna med att återinföra det tidigare systemet med bland annat försörjningsanalyser, företagsplanläggning och K-företag. Materielförsörjningsutredningen konstaterade samtidigt att den andra utredningen föreslagit att regeringen uppdrar åt totalförsvarsmyndigheterna att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Materielförsörjningsutredningen bedömde att det, oaktat de begränsningar som finns i dag, är av stor betydelse att företag och organisationer vars produktion av materiel eller tjänster som är viktig för totalförsvaret identifieras. Detta eftersom det är en förutsättning för att dels involvera dessa aktörer i totalförsvarsplaneringen i enlighet med lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, dels krigsplacera personal vid företagen med allmän tjänsteplikt. Utredningen konstaterade att identifieringen av krigsviktiga företag och organisationer måste ske med utgångspunkt i dessa aktörers faktiska funktioner och tillgångar och således inte får begränsa konkurrensen på marknaden.[16]

[15] Prop. 2020/21:30, s. 130.
[16] SOU 2022:24, s. 260 f.

Näringslivet

Även näringslivsaktörer har i olika sammanhang framhållit behovet av en tydlig dialog mellan näringslivet och det offentliga inom ramen för totalförsvarsarbetet. I en intervjustudie som Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) genomförde 2017 med ett antal företag inom branscherna bevakning och säkerhet, it och telekom, bygg och entreprenad samt kyl- och frystransporter framkom att de branscher som intervjuades i studien framför allt efterlyste inbjudan till dialog och deltagande samt en tydlig syn från det offentliga på näringslivet som en del av beredskapsplaneringen.[17]

Inom ramen för denna utredning har vi träffat företrädare från en rad olika företag och branschorganisationer. Det har vid dessa dialoger framkommit att det finns såväl en vilja hos företag att delta i totalförsvarsplaneringen som ett intresse hos företagen själva av bland annat en långsiktig och stabil kontinuitetsplanering. Samtidigt har det framhållits att det även finns affärsmässiga gränser för hur långt företag är beredda att bidra utan ersättning eller andra incitament från statens sida. En aspekt som lyfts av flera aktörer är också behovet av att det offentliga i högre grad involverar företagen redan i planeringsstadiet, så att lösningar på försörjningsutmaningar kan utvecklas gemensamt.

8.3 Nuvarande förhållanden och pågående analysarbeten

Det pågår ett antal analysarbeten med relevans för försörjningsberedskapen inom olika sektorer och i statliga utredningar. De olika analysarbetena sker separat och utgår inte från tydliga, gemensamma hot- och riskbilder eller arbetsprocesser.

8.3.1 Arbetet inom vissa sektorer

Vid våra intervjuer med ett urval av beredskapsmyndigheterna har det framgått att myndigheterna har kommit olika långt i det återupptagna arbetet med totalförsvarsplanering. Nedan ges några exempel på arbeten med att identifiera försörjningsviktiga varor och tjänster.

[17] FOI, *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*, 2017, s. 22.

Livsmedel och dricksvatten

I rapporten *Livskraft – mätt och frisk*, som är en öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts (SVA) svar på regeringsuppdrag[18] från juli 2019, redovisade nämnda myndigheter flera förslag på åtgärder för att bygga förmåga inom dricksvatten- och livsmedelsförsörjningen. Bland annat föreslog myndigheterna att mängden livsmedel som behöver finnas tillgänglig för att en tillräcklig nivå för livsmedelsförsörjning ska kunna upprätthållas under en tre månader lång allvarlig säkerhetspolitisk kris skulle analyseras. Vidare föreslogs att strategiska varor i hela livsmedelskedjan skulle kartläggas och att myndigheterna skulle ges i uppdrag att genomföra en fördjupad analys över nödvändiga varor och förnödenheter som finns i fredstid och hur dessa varor flödar i livsmedelskedjan. Regeringen har bland annat med stöd i det underlaget gett myndigheterna uppdrag om livsmedelsberedskap. I uppdraget ingår bland annat att påbörja lämpliga åtgärder för att inleda uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap samt att kartlägga strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet, identifiera totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan och göra en analys av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter.[19]

Jordbruksverket och SVA fick i november 2020 i uppdrag av regeringen att bedöma nationella försörjningsbehov avseende hälso- och sjukvård vid en kris eller vid höjd beredskap och då ytterst i krig. I rapporten konstaterades att det i många fall finns likartade behov mellan humansjukvården och djurens hälso- och sjukvård bland annat avseende läkemedel. Därför behöver det vid kris och höjd beredskap finnas ett tydligt utpekat mandat att fördela resurser från djursjukvården till humansjukvården och tvärtom, eller att freda tillgången inom respektive verksamhet. Det kan även behöva föras en diskussion om fördelning av resurser mellan olika typer av verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.[20]

[18] Den 11 juli 2019 fick bevakningsansvariga myndigheter i uppdrag att analysera de behov och åtgärdsförslag avseende det civila försvaret som Försvarsberedningen, MSB och Försvarsmakten hade redovisat. Enligt uppdraget skulle Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) tillsammans analysera redovisade behov och åtgärdsförslag avseende livsmedelsförsörjning, inklusive dricksvattenförsörjning. Ju2019/00312/SSK.
[19] Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Livsmedelsverket.
[20] Jordbruksverket och SVA, *Nationella försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid kris eller höjd beredskap och då ytterst i krig*, 2020, s. 21 f.

I regleringsbrevet för budgetår 2022 fick Livsmedelsverket fortsatt uppdrag att tillsammans med Jordbruksverket och SVA arbeta med att bygga upp en livsmedelsberedskap.[21] Av återrapporteringen av uppdraget från februari 2023 framgår att myndigheterna i syfte att öka kunskapen om vilka varor som är särskilt viktiga för försörjningsförmågan under höjd beredskap fört dialog med företag i livsmedelskedjan. Analys av befintlig statistik och genomgång av sakkunniga har också påbörjats.

Livsmedelsverket har också inlett ett arbete med att kartlägga vilka företag som skulle kunna bedömas vara av särskild betydelse för Sveriges livmedelsberedskap, i dialog med ett flertal företag, och har tillsammans med Jordbruksverket, Svensk dagligvaruhandel och Svensk handel tagit fram ett förslag på en metod för att mäta mängden mat i det nationella livsmedelssystemet. Livsmedelsverket har även tagit fram en standardiserad bedömningsmetod för kartläggning och analys av företagens förmåga att leverera varor och tjänster under höjd beredskap.[22]

Livsmedelsverket och Jordbruksverket har i uppdrag att skapa ökade förutsättningar för att flödet i livsmedelskedjan fungerar även vid en allvarlig bristsituation. Tillsammans med relevanta aktörer ska man förbereda hanteringsåtgärder för en bristsituation. Inom ramen för uppdraget skapas ett nätverk av företag, branschorganisationer, myndigheter och andra aktörer med stor betydelse för livsmedelsförsörjningen för att förbereda handlingsalternativ för att kunna hantera störningar i olika flöden. Myndigheterna och näringslivet tar också fram ett gemensamt signalsystem för att tidigt upptäcka störningar som kan leda till brist. Målet är att aktörerna ska kunna hantera den typen av störningar inom den egna organisationen, inom branschen, eller tillsammans med andra.[23,24]

I regleringsbrevet för budgetår 2023 fick Livsmedelsverket i uppdrag att tillsammans med Jordbruksverket utarbeta ett förslag med grunder för prioritering och fördelning av kritiska resurser på livsmedelsområdet för det fall ransoneringslagen (1978:268) skulle behöva tillämpas. Förutsättningarna att utarbeta ändamålsenliga strukturer och rutiner för prioritering och fördelning inom gällande regelverk ska analyseras och eventuella behov av kompletterande åtgärder ska

[21] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Livsmedelsverket.
[22] Livsmedelsverket, *Myndighetsgemensam redovisning av uppdrag inom civilt försvar 2022*, 2023.
[23] Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Livsmedelsverket.
[24] Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens jordbruksverk.

identifieras. Myndigheterna ska redovisa resultatet i en gemensam rapport senast den 22 februari 2024.[25]

Hälsa, vård och omsorg

Socialstyrelsen har enligt sin instruktion ansvar för att på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjning av sjukvårdsprodukter inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap. Den 31 mars 2022 fick Socialstyrelsen i uppdrag att identifiera och sammanställa de mest kritiska läkemedel som behövs inom sjukvården och tandvården vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig i syfte att stärka lagerhållningen i regionerna. Syftet med uppdraget var att sammanställningen skulle utgöra ett underlag för regionerna i inköpsprocessen för uppbyggnaden och stärkandet av försörjningsberedskapen.[26] I sin redovisning av uppdraget framhåller Socialstyrelsen att den lista som tagits fram på inget sätt är heltäckande utan är tänkt att vara ett steg i arbetet med att förstärka försörjningsberedskapen och ett stöd i regionernas inköpsprocesser.[27]

Den 1 december 2022 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att ta fram underlag för vilka sjukvårdsprodukter som enligt myndighetens bedömning på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt behöver lagerhållas för att hälso- och sjukvården ska kunna erbjuda sådan vård som inte kan anstå vid fredstida kriser, höjd beredskap eller ytterst krig. Socialstyrelsen ska vidare lämna förslag på sådana sjukvårdsprodukter som inte lämpar sig för omsättningslagring eller som av andra skäl bör lagerhållas i statliga säkerhetslager på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt.[28]

Den 20 januari 2022 fick Läkemedelsverket i uppdrag av regeringen genomföra en kartläggning avseende den svenska läkemedelsproduktionen samt eventuell produktion av aktiva substanser. Läkemedelsverket ska samarbeta med de nordiska länderna inom ramen för det Nordiska ministerrådets initiativ kring nordisk produktionskartläggning, och ska även undersöka om det finns förutsättningar

[25] Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Livsmedelsverket.
[26] Regeringsbeslut I:7, 2022-03-31, S2022/01940 (delvis).
[27] Socialstyrelsen, Uppdrag att identifiera och sammanställa de mest kritiska läkemedel och därtill tillhörande medicintekniska produkter inför fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig, 2022-04-19.
[28] Regeringsbeslut II:3, 2022-12-01, S2022/04550 (delvis).

att genomföra motsvarande kartläggning inom området medicintekniska produkter.[29]

Transporter

Trafikverket tillhandahåller i dag strategiska insatsvaror för järnväg i huvudsak i form av betongslipers och räls. I mars 2022 fick Trafikverket i uppdrag att lämna en redogörelse över vilka olika typer av materiel som bör definieras som strategiska insatsvaror samt lämna förslag på hur tillgången till dessa varor kan säkerställas vid såväl normala omständigheter som vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig för att myndigheten ska kunna uppfylla sina åtaganden att bygga, underhålla och driva statliga vägar och järnvägar.[30] Uppdraget redovisades i rapporten *Strategiska insatsvaror*[31]. Bitumen och cement bedöms av Trafikverket utgöra strategiska insatsvaror inom vägområdet medan järnvägsområdet är beroenden av tusentals unika komponenter. För att tillgången till strategiska insatsvaror ska säkerställas föreslog Trafikverket en ändring i myndighetens instruktion på så sätt att det befintliga bemyndigandet att upphandla och tillhandahålla materiel för järnvägsinfrastruktur även ska omfatta vägområdet. Detta ingår numera i myndighetens instruktion.[32]

Finansiella tjänster

Finansinspektionen, som är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Finansiella tjänster, har påbörjat ett arbete med att identifiera sektorns beroenden.

Riksbanken, som inte ingår i beredskapssektorn men har ett ansvar för betaltjänster, har inlett ett arbete med att bland annat identifiera vilka betalningsflöden som ska prioriteras vid fredstida krissituationer och i krig.[33]

[29] Regeringsbeslut I:4, 2022-01-20, S2022/00453 (delvis).
[30] Regeringsbeslut I 2, 2022-03-17, I2022/00692.
[31] Trafikverket, *Strategiska insatsvaror – Hur arbetar Trafikverket med att säkra tillgången till material för väg- och järnvägsinfrastruktur under fred, höjd beredskap och krig?*, 2022-09-20.
[32] 6 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.
[33] Intervju med företrädare för Riksbanken, 2023-02-01.

Energiförsörjning

Regeringen har gett Energimyndigheten och Svenska kraftnät i uppdrag att intensifiera arbetet med att stärka försörjningstryggheten i energisektorn på kort och lång sikt. En del i uppdraget som givits till Energimyndigheten är att föreslå en indikativ dimensionering för trygg elförsörjning och elförsörjning för totalförsvarets behov samt föreslå hur dimensioneringen för elförsörjningen kan tillämpas inom hela energisektorn samt förfinas och uppdateras regelbundet. De myndigheter som ingår i beredskapssektorn för energiförsörjning, MSB och Försvarsmakten ska löpande och vid behov bistå Energimyndigheten med sakkunskap för att bland annat säkerställa att den föreslagna dimensioneringen inte avviker från annan relevant planering. Deluppdraget ska redovisas senast den 13 oktober 2023.[34]

Elektronisk kommunikation och post

I syfte att stärka robustheten inom elektronisk kommunikation arbetar Post- och telestyrelsen (PTS) med försörjning av drivmedel till reservkraft. Arbetet innefattar att inventera myndighetens och sektorns förbrukning per tidsenhet, i dialog med länsstyrelser. Energimyndigheten är inkopplad i arbetet för att undersöka försörjningsmöjligheter till hela landet. Arbetet genomförs delvis som en förstudie tillsammans med underleverantörer för att identifiera beroenden inom sektorn.

8.3.2 Vissa statliga utredningar

Utredningen om en ny livsmedelsberedskap

I april 2022 tillsatte regeringen en särskild utredare som ska föreslå och utveckla inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivet medverkan. I uppdraget ingår bland annat att redovisa sedan tidigare föreslagna eller pågående åtgärder samt lämna eventuella nya förslag på åtgärder som är av vikt för uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap samt analysera åtgärderna utifrån kostnadseffektivitet, kommunal självstyrelse och näringslivets medverkan och förut-

[34] Regeringsbeslut III3, 2022-12-15, I2022/02319.

sättningar samt att föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023.[35]

Utredningen om ökad försörjningsberedskap av varor och tjänster från industrin

I syfte 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 har regeringen uppdragit åt en särskild utredare att bland annat 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.[36] Uppdraget ska vara klart senast den 31 oktober 2024.

Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster

I syfte att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat har en särskild utredare fått i uppdrag att se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster.[37] I uppdraget ingår bland annat att klarlägga behovet av krav på planering, förberedelseåtgärder, omfattningen av behovet av en försörjningsberedskap avseende vattentjänster och lämna förslag för att säkerställa robusthet och kontinuitet i hela landet av försörjningen av kritiska material. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.

[35] Dir. 2022:33.
[36] Dir. 2022:72.
[37] Dir. 2022:127.

8.3.3 Steg i utökad samverkan och totalförsvarsplanering mellan det offentliga och näringslivet har tagits

De senaste årens ökade fokus på återuppbyggandet av totalförsvaret har resulterat i att det sedan en tid pågår arbeten inom flera sektorer med att i högre utsträckning än tidigare göra det möjligt att involvera näringslivet i planeringsarbetet.

Utvecklingsprojekt för försörjning av varor och tjänster

Med start 2022 genomförde MSB en riktad satsning på försörjningsberedskap med inriktning på ökad samverkan mellan myndigheter och näringslivet. Till stöd har myndigheterna den av MSB publicerade vägledningen *Planering för försörjning av varor och tjänster.*[38] Kärnan i vägledningen är en metod i sex steg för planering i fred för försörjning av varor och tjänster vid höjd beredskap. De steg som beskrivs i vägledningen är att *beskriva behoven*, *utvärdera beredskapsåtgärder*, *förbereda företagsdialog*, *genomföra företagsdialog*, *välja beredskapsåtgärd* samt *uppföljning*.

Planeringen är enligt MSB tänkt att mynna ut i olika typer av förberedelser, till exempel att resurser ska fördelas eller prioriteras på ett visst sätt eller överenskommelser om att företag ska framställa eller lagra vissa varor eller komponenter.

Utvecklingsprojektet genomförs med stöd av anslag 2:4 Krisberedskap och sammanlagt deltar nio myndigheter: Kustbevakningen, Luftfartsverket, Läkemedelsverket, Polismyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Trafikverket, Fortifikationsverket och Sjöfartsverket.

Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och SVA:s uppdrag för att stärka livsmedelsberedskapen

Livsmedelsverket har tillsammans med Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) flera uppdrag från regeringen för att bygga upp Sveriges livsmedelsberedskap, vilket nämnts i avsnitt 8.3.1.

[38] MSB, *Planering för försörjning av varor och tjänster – En vägledning till myndigheter för höjd beredskap och krig*, 2021. Vägledningen riktar sig i första hand till de myndigheter som har särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap, det vill säga beredskapsmyndigheter, men kan även användas av aktörer utanför denna målgrupp.

Ett av uppdragen är att kartlägga strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet, identifiera totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan och analysera livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter. Vidare ska företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap kartläggas och analyseras. Livsmedelsverket ska även, tillsammans med berörda företag och andra relevanta aktörer, arbeta för att skapa ökade förutsättningar att säkerställa flödet i livsmedelskedjan vid en allvarlig bristsituation under svåra fredstida förhållanden eller höjd beredskap och då ytterst krig. Under perioden 2021–2023 ska arbetet exempelvis omfatta förberedelser för branschöverenskomna hanteringsåtgärder som vid behov snabbt kan tillämpas. Arbetet kan kompletteras med utbildningsinsatser. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 31 december 2023.

På ett övergripande plan uppger Livsmedelsverket att en viktig fråga i arbetet är vilka mål och ambitionsnivåer som sätts för försörjningen. Om inte målen definieras riskerar analysen att bli skev. Det finns också ett behov av att myndigheter förmedlar sina behov av varor och tjänster till andra sektorer och myndigheter för att de ska kunna göra sina analyser.[39]

Det tvärsektoriella näringslivsrådet

Regeringen beslutade den 12 januari 2023 att tillsätta ett tvärsektoriellt näringslivsråd för totalförsvar och krisberedskap.[40] Rådet är en del av Regeringskansliet och ska vara ett forum på strategisk nivå för ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning i frågor som är av gemensam vikt för näringslivet, arbetstagarorganisationerna och staten avseende totalförsvar och krisberedskap. Syftet är att öka kunskapen hos deltagarna i rådet om tvärsektoriella frågor avseende de olika perspektiv och förutsättningar som gäller för näringslivet, arbetstagarorganisationerna och staten genom att exempelvis utbyta lägesinformation och lägesbilder med varandra både på kort och lång sikt. Rådet ska på en strategisk nivå komplettera befintliga operativa samarbeten mellan näringsliv, arbetstagarorganisationer och det offentliga inom olika sektorer samt på olika nivåer i samhället.

[39] Intervju med företrädare för Livsmedelsverket, 2023-04-05.
[40] Regeringsbeslut II:2, 2023-01-12, Fö2023/00119.

Länsstyrelsens regionala råd

För att skapa nödvändig samordning inom krisberedskapen har länsstyrelserna sedan tidigare ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet ingår. *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet* föreslog i sitt betänkande att de regionala råden även skulle omfatta totalförsvar, eftersom regionala råd även för totalförsvaret blir ett viktigt instrument för att skapa en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån i syfte att tillgodose totalförsvarets behov. *Utredningen om civilt försvar* instämde i den bedömningen och föreslog i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) en ändring av bestämmelsen i förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Ändringen, som innebär att det regionala rådet även ska arbeta med totalförsvar och att det i rådet även ska ingå representanter för berörda aktörer i totalförsvaret, trädde i kraft den 1 oktober 2022.

9 Försörjningsanalys – överväganden och förslag

I detta kapitel ger vi förslag på hur ett arbete med att ta fram försörjningsanalyser kan stärka landets försörjningsförmåga, vilka åtgärder som kan följa av analysarbetet och vilken roll en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ska ha.

9.1 Det saknas tillräcklig kunskap om Sveriges försörjningsförmåga

Bedömning: För att underlätta för riksdag, regering och i förlängningen myndigheter att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa flödet av varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga behövs samlad och uppdaterad kunskap om hur Sveriges försörjningsförmåga ser ut. För att förvärva sådan kunskap krävs ett systematiskt och kontinuerligt arbete med att identifiera och analysera behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. Arbetet måste utgå från gemensamma utgångspunkter för kartläggning och analys. Risken är annars att försörjningsberedskapen dimensioneras och utformas på ett ineffektivt sätt.

I kapitel 8 har vi konstaterat att arbeten med att kartlägga behov, beroenden och behov av åtgärder har inletts eller genomförts genom olika regeringsuppdrag och utredningar inom ramen för ett flertal sektorer. Försvarsberedningens skrivning från 2017 om att krav på olika försörjningsnivåer ska dimensioneras utifrån civilbefolkningens och samhällets behov, samt med beaktande av Försvarsmaktens behov, har därmed börjat omhändertas.

Vi kan konstatera att arbetet har kommit olika långt i olika sektorer. Vidare saknas det en aktör med ett samordnat nationellt ansvar för att sammanställa behoven och tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster och bedöma hur landets samlade försörjningsförmåga ser ut. Det saknas även en sektoröverskridande samordning av den kartläggning och analys av behov, tillgång och lämpliga beredskapsåtgärder som pågår i vissa sektorer. Det finns därmed en uppenbar risk för att olika aktörer gör sina analyser utifrån olika utgångspunkter och med skilda metoder. Vi bedömer att detta kan innebära att det blir svårt att sammanföra analyserna till en samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga. Det kan också innebära att beslut om förberedande åtgärder inför försörjningsrelaterade störningar på central nationell nivå kan behöva fattas på alltför otillräckliga underlag.

I valet mellan olika åtgärder för att säkra försörjningen är det viktigt att underlagen från olika sektorer och myndigheter så långt det är möjligt görs utifrån gemensamma utgångspunkter och metoder för att kartlägga och analysera behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. Utan sådana försvåras nödvändiga avvägningar och prioriteringar, och dimensioneringen och utformningen av försörjningsberedskapen riskerar därmed att bli ineffektiv. Exempelvis kan prioritering av vissa sektorer och åtgärder komma att göras på godtyckliga grunder. Mot bakgrund av detta bedömer vi att det krävs ett systematiskt och kontinuerligt arbete för att skapa samlad och uppdaterad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga.

När vi framöver använder begreppet *försörjningsberedskap* avser vi den verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. I avsnitt 9.10.2 föreslår vi att begreppet definieras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Med *försörjningsförmåga* menar vi förmågan att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga.

Begreppet *försörjningsviktiga varor och tjänster* syftar på de varor och tjänster som är nödvändiga vid fredstida krissituationer och höjd beredskap för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Det är alltså sådana varor och tjänster som bör omfattas av arbetet med att få samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga. Varken försörjningsförmåga eller försörjningsviktiga varor och tjänster bedömer vi behöver definieras i förordning.

9.2 Försörjningsanalyser kan ge en samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga

Bedömning: En samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga vid fredstida krissituationer och höjd beredskap kan erhållas genom att vissa aktörer får i uppgift att göra försörjningsanalyser avseende samhällets behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster.

9.2.1 Generellt om försörjningsanalysen

Som vi angett ovan bedömer vi att det arbete som sker i dag med att kartlägga försörjningsviktiga varor och tjänster, även om det är en bra början, inte ger tillräcklig kunskap för att det ska vara möjligt att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt vidta sådana förberedande åtgärder som krävs för att säkra samhällets försörjningsförmåga vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Ett av problemen är att det inte finns någon sammanhållen analys av hur förmågan ser ut i olika typer av krissituationer. För att åstadkomma en sammanhållen analys krävs ett strukturerat och kontinuerligt arbete med att identifiera och analysera samhällets behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Detta arbete kan ske inom ramen för vårt förslag

om försörjningsanalys. Syftet med försörjningsanalysen är att beslutsfattare ska ha bra underlag för att kunna utveckla försörjningsberedskapen genom att vidta förberedande beredskapsåtgärder som förstärker försörjningsförmågan vid fredstida krissituationer och i krig. Med beslutsfattare menar vi här riksdagen, regeringen och statliga myndigheter, men i förlängningen också kommuner, regioner och företag.

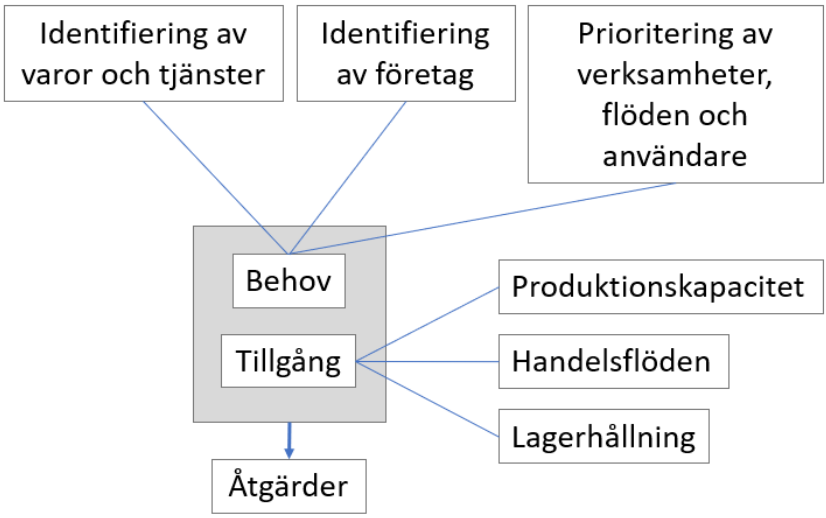
För att ge en rättvisande bild av försörjningsförmågan behöver försörjningsanalysen innehålla olika typer av information. Först och främst behövs en kartläggning och analys av vilka *behov* som samhället i stort har av försörjningsviktiga varor och tjänster i olika situationer. Försörjningsanalysen behöver även inkludera information om *tillgången* till försörjningsviktiga varor och tjänster. Kartläggningen och analysen av behov och tillgång utgör underlag för förslag på väl avvägda förberedande åtgärder för att motverka möjliga störningar i leveranskedjor.

Som framgår i avsnitt 9.4 och 9.5 bedömer vi att den del av försörjningsanalysen som avser behoven bör göras av samtliga beredskapsmyndigheter enlig förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap med undantag av Säkerhetspolisen, medan analysen av tillgången bör göras av vissa sektorsansvariga myndigheter. Det är alltså dessa sektorsansvariga myndigheter som kommer att göra försörjningsanalyserna. Vi kallar dem därför för försörjningsanalysmyndigheter.

I figur 9.1 nedan illustreras försörjningsanalysens beståndsdelar med behov och tillgång i mitten.

Figur 9.1 Försörjningsanalys

Behov och tillgång utgör grunden för åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen. För att kartlägga och analysera behoven behöver försörjningsviktiga varor och tjänster, företag och möjliga behov av prioriteringar av verksamheter, flöden och användare identifieras. För att kartlägga tillgången krävs kunskap om produktionskapacitet i Sverige, handelsflöden och befintlig lagerhållning. Försörjningsanalysen ska kunna resultera i åtgärder



Källa: Utredningen.

9.2.2 Närmare om behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster

Behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster kan skilja sig åt mellan fredstida krissituationer och krig, både avseende vilka varor och tjänster som behövs och hur omfattande behoven av dessa är. Det är därför nödvändigt att identifiera vilka varor och tjänster som är nödvändiga i olika situationer. Detta förutsätter i sin tur att antaganden görs om vilka verksamheter som ska upprätthållas i olika typer av krissituationer. För att vid allvarliga bristsituationer kunna vidta väl avvägda åtgärder behöver det klargöras vilka verksamheter, försörjningsflöden och användare av varor och tjänster som kan behöva prioriteras. Först då kan rätt förberedelser göras. Behovsanalysen behöver därför inkludera både information om hur förbrukningen av försörjningsviktiga varor och tjänster ser ut i normala fall och vad av detta som bör och kan prioriteras bort vid olika typer av

försörjningsrelaterade störningar, liksom om det finns aktörer eller grupper av befolkningen som bör prioriteras vid bristsituationer. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i regleringsbrevet för 2023 ett uppdrag att utarbeta en vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret som ska komplettera myndighetens befintliga vägledningar om samhällsviktig verksamhet.[1] Denna vägledning kommer att kunna vara till hjälp i myndigheternas bedömning av vilka verksamheter som kan behöva prioriteras i olika typer av krissituationer.

Ytterligare en del av behovsanalysen består i att identifiera företag som bedriver samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet. Denna information är viktig både för att klarlägga beroenden av företag och för försörjningsanalysen i stort. Som framgår av figur 9.1 består analysen av behoven av tre delar: att identifiera vilka varor och tjänster som är försörjningsviktiga; att identifiera företag och näringsidkare som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet samt att identifiera verksamheter, försörjningsflöden och användare som kan behöva prioriteras före andra. Behovsanalysen ska slutligen, inom det samhällsområde som analysen omfattar, resultera i slutsatser om nödvändiga volymer och nödvändig kvalitet av försörjningsviktiga varor och tjänster i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Identifiering av försörjningsviktiga varor och tjänster

Identifieringen av varor och tjänster handlar om att beredskapsmyndigheterna (se avsnitt 9.5 nedan om förslag till uppgift för dessa myndigheter) behöver ta ställning till vilka varor och tjänster som är nödvändiga för att säkerställa de viktiga samhällsfunktionerna inom myndighetens ansvarsområde och befolkningens liv och hälsa också i en situation med störda förhållanden och ytterst i krig. Det handlar även om att kvantifiera hur stort behovet av varan eller tjänsten är i olika typer av krissituationer.

Som vi beskrivit tidigare i detta kapitel måste analysarbetet utgå från gemensamma utgångspunkter. De gemensamma antaganden för totalförsvarsplaneringen som tillhandahållits av Försvarsmakten och

[1] Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023 till Regeringskansliet.

MSB i handlingsplanen *Handlingskraft*[2] bör vara en utgångspunkt i arbetet, liksom de mer precisa antagandena för det civila försvaret som finns i *Planeringsinriktning för det civila försvaret*[3]. I kapitel 15 föreslår vi att regeringen ska uppdra åt MSB att i samråd med Försvarsmakten precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen. Om regeringen går vidare med detta förslag kommer dessa antaganden att kunna utgöra en viktig utgångspunkt i arbetet.

Behovsanalysen omfattar som nämnts inte bara den egna beredskapsmyndighetens behov utan även behoven inom myndighetens ansvarsområde (se våra resonemang kring ansvarsområden i kapitel 7). De viktiga samhällsfunktioner och verksamheter som omfattas av ansvarsområdet behöver därför identifieras, se mer om det längre ned i detta avsnitt. Eftersom denna verksamhet många gånger bedrivs av privata aktörer behöver beredskapsmyndigheterna ha möjlighet att samverka med det privata näringslivet samt ha möjlighet att begära in den information som behövs för analysarbetet, såsom företagens behov av vissa varor och tjänster. Den senare frågan behandlar vi i kapitel 10.

Identifiering av företag som bedriver samhällsviktig respektive totalförsvarsviktig verksamhet

Försörjningsviktiga varor och tjänster produceras och levereras i stor utsträckning av företag. För att kunna göra en fullödig behovsanalys är det viktigt att identifiera beroenden av dessa företag. I stor utsträckning är de företag som bedriver samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet desamma, men de kan även skilja sig åt. Vissa verksamheter som bedöms vara försörjningsviktiga i en fredstida krissituation kan behöva prioriteras ned i en krigssituation. Sådan verksamhet kan med andra ord vara samhällsviktig men inte totalförsvarsviktig.

Vilka företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet kan bedömas genom att kartlägga och analysera konsekvenser av störningar i leveranserna av företagens varor och tjänster. Många gånger finns sannolikt kunskap om vilka dessa företag är redan hos myndigheterna. Inom arbete med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) identifierar myndigheter i dag samhällsviktig verksamhet

[2] Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, 2021.
[3] MSB 2019–00366, rapporten är sekretessbelagd.

inom sitt ansvarsområde respektive geografiska område (länsstyrelserna). Enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet anmäla det till tillsynsmyndigheten. Det finns även en anmälningsplikt i lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster som medför att det åligger leverantörer av samhällsviktiga tjänster att anmäla sig till tillsynsmyndigheten och av anmälan ska det framgå om leverantören tillhandahåller en samhällsviktig tjänst i två eller flera medlemsstater inom EU. Vidare bedrivs inom flera sektorer någon form av privat-offentlig samverkan som också kan vara grund för identifiering av dessa företag. Exempel på sådan samverkan är SKAL inom livsmedelsbranschen, TP SAMS inom transportsektorn och organisationen Elsamverkan inom energisektorn. Som vi redogjort för i kapitel 8 genomförs även regeringsuppdrag med tydlig fokus på att involvera näringslivet i myndigheternas planeringsarbete. Dessa instrument utgör en god grund för identifieringen av relevanta företag.

Prioritering av verksamheter, flöden och användare

Vid allvarliga bristsituationer kan vissa leveranser av varor och tjänster behöva prioriteras framför andra. Om det exempelvis finns en brist på transportkapacitet kan vissa varuleveranser eller transportstråk vara viktigare än andra. I kris och krig kan alla inte heller få tillgång till varor och tjänster i den utsträckning de är vana vid. I ett läge då efterfrågan överskrider utbudet eller då priset på en vara eller tjänst stiger så kraftigt att endast de mest resursstarka aktörerna har råd med varan eller tjänsten, kan även vissa aktörers behov behöva prioriteras framför andras. Beredskapsmyndigheternas bedömning av behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster bör därför göras utifrån antaganden om vilka konsekvenser olika händelseutvecklingar kan få och vilka verksamheter, flöden eller användare som i dessa lägen bör prioriteras.

Inom vissa samhällssektorer finns redan i dag regler och principer för hur prioriteringar av användare ska göras vid olika bristsituationer. Så är fallet till exempel inom elsektorn och inom hälso- och sjukvården. Under de vaccinationsprogram som införts för att bekämpa såväl svininfluensan som covid-19-pandemin har vissa grupper fått förtur framför andra. Vidare har Livsmedelsverket i uppdrag att till-

sammans med Jordbruksverket utarbeta ett förslag med grunder för prioritering och fördelning av kritiska resurser på livsmedelsområdet för det fall ransoneringslagen (1978:268) behöver tillämpas.[4] Inom vissa sektorer finns därmed redan utarbetade principer att ta avstamp i vid bedömningen och inom vissa är de under uppbyggnad. Se mer om arbetet med prioritering i vissa sektorer i kapitel 8.

Behovsanalysen ska resultera i slutsatser om volymer och kvalitet

För att kunna göra de sammanställningar och bedömningar som krävs för en försörjningsanalys behöver kunskap inom respektive samhällssektor användas. För att de ska vara användbara i arbetet med försörjningsanalys måste behovsanalyserna inkludera kvantitativa uppskattningar av nödvändiga volymer av en viss vara eller tjänst i olika situationer, samt vilken kvalitet på varan eller tjänsten som krävs.

9.2.3 Närmare om tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster

Att kartlägga och analysera tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster handlar om att bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning de behov som identifierats i det tidigare ledet av arbetet kan tillgodoses vid störningar i leveranskedjor. För att få en god uppfattning om hur tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster ser ut i samhället inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap behöver exempelvis produktionskapaciteten i landet och handelsflödena till och från landet undersökas och analyseras. En ytterligare aspekt som är relevant att undersöka är i vilken utsträckning försörjningsviktiga varor och tjänster lagerhålls av olika aktörer.

Med hänsyn till att det är det privata näringslivet som till stor del står för den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs i landet kommer de försörjningsanalysmyndigheter som föreslås i avsnitt 9.5 att behöva föra dialog med och få information från företag som producerar, tillverkar, levererar eller på annat sätt tillhandahåller försörjningsviktiga varor och tjänster. Förutsättningarna för sådan uppgiftsinhämtning återkommer vi till i kapitel 10.

[4] Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Livsmedelsverket.

Produktionskapacitet

En viktig utgångspunkt för kartläggningen och analysen av tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster är vilka sådana varor och tjänster som kan produceras i landet vid fredstida krissituationer och i krig, liksom i vilken omfattning produktionen kan ske. Genom att utgå från normal produktion och analysera möjliga konsekvenser av störningar i leveranskedjor (exempelvis avseende insatsvaror, transporter eller reservdelar), kan en uppfattning fås om produktionskapaciteten i olika lägen. Information från företag kommer i många fall krävas för att ett sådant arbete ska kunna genomföras.

Handelsflöden över Sveriges gränser

För flera varor och tjänster som identifieras som försörjningsviktiga finns sannolikt ett starkt beroende av import eller införsel från andra EU-länder. Dessutom kan importen vara en viktig del i produktion av varor och tjänster som sedan exporteras. Det är därför av central betydelse att ha en god uppfattning om hur handelsflödena ser ut och hur de kan påverkas av olika typer av störningar. Även när det gäller analys av handelsflöden kommer företagens kunskap och information att utgöra en nödvändig grund för analysen. Därutöver bör Kommerskollegium och Tullverket kunna bistå med expertis och statistik. Kommerskollegium är Sveriges expertmyndighet för handelsanalys, och har en naturlig roll att spela i arbetet med att kartlägga och analysera handelsflöden. Tillgänglig handelsstatistik tas i regel fram en gång per år, och detaljupplösningen är begränsad. Statistiken är därmed i första hand användbar när det gäller att se trender och förändringar på lite längre sikt. För kortare händelseförlopp är den mindre användbar, och att få information direkt från företagen blir då desto viktigare. Handelsstatistik kan utgöra ett stöd i kartläggningen av handelsflöden och analysen av möjliga konsekvenser av störningar i utrikeshandeln samt i bedömningen av eventuella behov av och möjligheter till åtgärder för att säkerställa handelsflödena.

Tullverket ska bland annat övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs,[5] och i den tidigare försörjningsberedskapen skulle myndigheten

[5] 2 § förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket.

inom ramen för funktionen Utrikeshandel bland annat sammanställa statistisk över varuströmmar. Tullverket kan sannolikt också bidra med relevant information i arbetet med att kartlägga och analysera handelsflöden.

Lagerhållning

I de fall försörjningsviktiga varor lagerhålls kan detta bidra till den totala tillgången på dessa varor inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. För att de sektorsansvariga myndigheter som enligt våra förslag ska göra försörjningsanalyser ska kunna göra sådana, är det därför avgörande att de har tillgång till information om hur mycket som lagerhålls av företag och beredskapslagras av offentliga aktörer inom ramen för respektive sektors ansvarsområde. För att den nationellt samordnande funktionen ska kunna göra sektorsövergripande försörjningsanalyser, vilket vi föreslår i avsnitt 9.5.3, måste den ha tillgång till information om beredskapslagring inom alla beredskapssektorer.

Tillgångsanalysen omfattar analys av leveransförmågan hos vissa näringsidkare

När samhälls- och totalförsvarsviktiga företag har identifierats kan vissa av dessa företag behöva analyseras utifrån deras förmåga att leverera försörjningsviktiga varor och tjänster vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

En analys av ett företags leveransförmåga syftar till att staten ska kunna bedöma tillgängligheten och leveranssäkerheten avseende företagets varor och tjänster vid fredstida krissituationer och i krig. Tillgänglighet handlar om hur snabbt och under hur lång tid en vara eller tjänst kan levereras vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, medan leveranssäkerhet handlar om med vilken säkerhet ett företag kan leverera varor och tjänster i en utsträckning som motsvarar behovet av varan eller tjänsten.

Krav på ett företags tillgänglighet och leveranssäkerhet är beroende av hur många företag som levererar samma eller liknande varor eller tjänster samt hur viktiga företagets varor och tjänster är för försörjningsförmågan. Företag för vars varor och tjänster det inte behöver

finnas hög tillgänglighet eller leveranssäkerhet, behöver inte analyseras utifrån deras individuella leveransförmåga. Med tanke på det stora antalet företag som har verksamhet i Sverige är en avgränsning också nödvändig för att arbetet ska kunna genomföras. Exempelvis skulle det vara en nästintill omöjlig uppgift att analysera leveransförmågan hos alla lantbrukare eller åkerier i Sverige. Med tanke på det stora antalet företag i båda dessa branscher kan kartläggning och analys av leveransförmågan I stället behöva göras samlat för respektive grupp av företag. Det finns flera möjligheter för myndigheter att få information om branscher och företag utan att behöva kontakta dem, bland annat har SCB statistik över utrikes- och inrikeshandel som kan vara värdefull i ett sådant arbete. Vi redogör för uppgifter i offentliga register i avsnitt 10.2.2.

Analysen bör genomföras i dialog med företagen och utgå från produktionsmässiga faktorer, handelsflöden samt befintlig lagerhållning. Produktionsmässiga faktorer kan exempelvis vara tillgång till personal, rå- och insatsvaror, infrastruktur och utrustning, it-system, robusthet samt säkerhetsskydd. Analysen kan göras utifrån fiktiva störningar i form av exempelvis importbortfall eller antagonistiska handlingar. Den samlade leveransförmågan jämförs sedan med de behov av leverans av varan eller tjänsten som kartlagts och analyserats, för att klarlägga eventuella skillnader mellan behov och förmåga. Genom att få kännedom om sådana skillnader kan den risk som detta innebär för försörjningsförmågan identifieras och kvantifieras. Om denna risk är för stor kan olika åtgärder vidtas, exempelvis genom kravställning vid upphandling eller statlig beredskapslagring.

Som framgår av kapitel 10 föreslår vi att tillämpningsområdet för lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen utvidgas på så sätt att lagen blir tillämplig för den uppgiftsinhämtnings som behövs för analysarbetet. Behovet av att eventuellt ingå säkerhetsskyddsavtal behandlas i kapitel 17.

9.2.4 Försörjningsanalysen ska resultera i en bedömning av eventuella brister i försörjningsförmågan

När eventuella skillnader mellan behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster i olika situationer klarlagts, ska försörjningsanalysen kunna resultera i en bedömning av vilka brister

som finns i försörjningsförmågan. Så långt det är möjligt bör brister i försörjningsförmågan kvantifieras för att underlätta förståelsen av vad bristerna innebär för risker. För risker som bedöms orimligt stora kan olika typer av åtgärder för en stärkt försörjningsberedskap vidtas.

Här följer några exempel på brister som genom försörjningsanalys potentiellt skulle kunna identifieras:

- bristande beredskapslagring av en insatsvara för primärproduktion av livsmedel,
- bristande förmåga att ställa om produktion till ett visst läkemedel,
- behov av förändringar i beredskapslagstiftningen för att möjliggöra ändamålsenligt agerande inför och vid höjd beredskap,
- bristande transportförmåga av bränsle/drivmedel till vissa delar av landet,
- luckor eller otydligheter i ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter,
- brister i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller beredskapslagring,
- bristande skalskydd för viktiga distributionspunkter.

Exemplen är inte på något sätt uttömmande och det är på förhand svårt att värdera huruvida något av exemplen ovan skulle kunna bli relevanta i en framtida kris. Det är försörjningsanalysernas syfte att generera det underlag som behövs för att kunna identifiera och värdera bristerna. Försörjningsanalysen ska genom att generera sammanhållna analyser och bedömningar ge ett tillräckligt underlag för att besluta om vilka åtgärder som behövs för en stärkt försörjningsberedskap.

9.3 Utgångspunkter för förslagen om uppgifter med behovs- och försörjningsanalys

Våra förslag om behovs- och försörjningsanalys innebär en ordning där behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster kartläggs och analyseras av samtliga beredskapsmyndigheter, samt på lokal och regional nivå av länsstyrelserna. Tillgången till dessa varor och tjäns-

ter kartläggs och analyseras sedan i försörjningsanalyser av de sektorsansvariga myndigheterna i vissa beredskapssektorer. Dessa sammanställs sedan till en nationell, sektoröverskridande försörjningsanalys av den nationellt samordnande funktionen, som också gör försörjningsanalys av sådana varor och tjänster som inte omfattas av någon myndighets ansvarsområde (övriga varor och tjänster). Detta illustreras i figur 9.2 i avsnitt 9.9.

9.3.1 Arbetet bör ske inom den nya beredskapsstrukturen

Arbetet med att göra försörjningsanalyser är tänkt att vara en del av samhällets planering för att förebygga risken för avbrott i försörjningskedjor, oberoende av om risken har sin grund i en fredstida krissituation eller en säkerhetspolitisk kris med antagonistiska handlingar som riktas mot Sverige. Det är ett arbete som behöver göras av aktörer samordnat och löpande, och rapporteras med visst återkommande intervall.

Analysarbetet bör utgå från strukturen för samhällets krisberedskap och civilt försvar som började gälla den 1 oktober 2022. Strukturen är organiserad med utgångspunkt i samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är av särskild betydelse att upprätthålla vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. För att ytterligare stärka den struktur som nu är under uppbyggnad är det enligt vår bedömning lämpligt att arbetet med att göra försörjningsanalyser i möjligaste mån anpassas till de roller och arbetssätt som strukturen medför.

9.3.2 Ett effektivt arbete kräver regelbunden återkoppling

I en struktur där vissa aktörer uttrycker behov av varor och tjänster som ska omhändertas av andra aktörer är det viktigt att aktörerna som uttryckt sina behov får kännedom om huruvida behoven omhändertagits och i vilken utsträckning. Risken är annars att behovsaktörerna felaktigt utgår från att åtgärder vidtagits för att åtgärda eventuella brister, alternativt att de själva vidtar åtgärder trots att behoven redan omhändertagits av andra. Detta kräver att aktörerna i denna struktur har en kontinuerlig dialog och stämmer av vad som återstår att göra. Det finns med andra ord ett tydligt behov av åter-

koppling från de aktörer som får en samordnande roll till de övriga aktörerna i systemet. I den struktur för rapportering som illustreras i figur 9.2 behövs alltså återrapportering ”nedåt”, det vill säga den nationellt samordnande funktionen behöver återkoppla till försörjningsanalysmyndigheterna, och dessa behöver i sin tur återkoppla till övriga sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter. Länsstyrelserna, som ska sammanställa behoven hos kommuner och regioner, behöver återkoppla till dessa.

Även om vi inte lämnar något förslag på återkoppling kring hur behoven omhändertas inom ramen för försörjningsanalys, bedömer vi att detta måste ingå som en central del i arbetet, och att det därmed bör beaktas i framtagandet av föreskrifter om behovs- och försörjningsanalys som vi föreslår att den nationellt samordnande funktionen ska göra.

9.4 Arbetet med försörjningsanalyser begränsas till vissa beredskapssektorer

Bedömning: Försörjningsanalyser bör göras i beredskapssektorer vars ansvarsområden omfattar samhällets försörjning med sådana försörjningsviktiga varor och tjänster som vid en störning i leveranskedjor riskerar att medföra allvarliga konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner inom flera andra sektorer, befolkningens överlevnad eller det militära försvarets förmåga.

Förslag: Arbetet med försörjningsanalys begränsas till följande sex beredskapssektorer enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap:

- Elektroniska kommunikationer och post.
- Energiförsörjning.
- Finansiella tjänster.
- Hälsa, vård och omsorg.
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.
- Transporter.

Det ska finnas ett verkligt behov av att införa en ny uppgift för en myndighet och vi har därför haft anledning att fundera över om arbetet med försörjningsanalyser bör göras inom samtliga beredskapssektorer, eller om det kan finnas skäl att begränsa arbetet till vissa sektorer. Som framgår av det följande föreslår vi en struktur enligt det senare alternativet.

Vissa av de sektorer som vi föreslår ska omfattas av arbetet med försörjningsanalys ingick i den tidigare försörjningsberedskapen och har varit oproblematiska att identifiera. För områden som inte tidigare ingick i försörjningsberedskapen, men som numera kan ses som en grundläggande infrastruktur för samhällets funktionalitet, har bedömningen varit svårare. Det har i dessa fall handlat om att hitta en rimlig avgränsning av försörjningsberedskapen utifrån direkta och indirekta beroenden mellan sektorer och aktörer.

Signifikant för de beredskapssektorer som vi bedömer ska omfattas av arbetet med försörjningsanalys är att de *tillhandahåller* försörjningsviktiga varor och tjänster samt att de omfattar samhällsviktig verksamhet med starka beroendeförhållanden såväl mellan verksamheter inom respektive sektor som mellan sektorer.

Genomgående gäller också för dessa sex beredskapssektorer att i princip samtliga viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av varor och tjänster inom dessa beredskapssektorers ansvarsområden. El, vatten, livsmedel och elektroniska kommunikationer krävs för att funktionerna ska kunna fungera, och de flesta viktiga samhällsfunktioner är helt beroende av transporter och fungerande betalningssystem. Denna bedömning gjorde även Utredningen om civilt försvar.[6] Vi anser att denna kategori varor och tjänster utgör kärnan av de beroenden som gör att en allvarlig störning i försörjningen med dem riskerar att medföra allvarliga konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner inom flera andra beredskapssektorer, för befolkningens liv och hälsa eller för det militära försvarets förmåga. Sådana varor och tjänster anser vi höra till de för samhället mest grundläggande.

[6] SOU 2021:25, s. 272.

9.4.1 Beredskapssektorer inom vilka det ska göras försörjningsanalys

Som vi tidigare konstaterat bedrivs merparten av samhällets försörjning med försörjningsviktiga varor och tjänster av företag. En enskild statlig myndighet kan inte ha det fullständiga ansvaret för försörjningen med försörjningsviktiga varor och tjänster i betydelsen att myndigheten tar över den verksamhet som försörjer samhället med sådana varor. Vissa statliga myndigheter har dock ansvarsområden som tar sikte på samhällets försörjning med vissa försörjningsviktiga varor och tjänster. Vad vi har kunnat identifiera kan sådana statliga myndigheter under regeringen finnas bland beredskapsmyndigheter i beredskapssektorerna Elektroniska kommunikationer och post, Energiförsörjning, Finansiella tjänster, Hälsa, vård och omsorg, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter.

Exempelvis omfattar elektronisk kommunikation, el, betalningar och transporter försörjningsviktiga varor och tjänster där en allvarlig störning får omedelbara konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner och för befolkningens liv och hälsa. En allvarlig störning i läkemedelsförsörjningen eller dricksvattenförsörjningen riskerar att få omedelbara konsekvenser för befolkningens liv och hälsa men även för viktiga samhällsfunktioner.

Allvarliga störningar i de fyra andra beredskapssektorerna Ekonomisk säkerhet, Försörjning av grunddata, Ordning och säkerhet eller Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen kan också få allvarliga konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner eller befolkningens överlevnad. Vi bedömer dock att störningar inom dessa beredskapssektorers ansvarsområden inte får lika stor spridning och direkta konsekvenser i samhället som i fallet med de sex beredskapssektorer som vi föreslår ska göra försörjningsanalys. Detta gäller heller inte Migrationsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar eller Skolverket, som inte ingår i någon beredskapssektor.

Arbetet med att göra försörjningsanalys kommer att bli omfattande, och det finns därför skäl att begränsa arbetet till de aktörer som verkligen behöver göra det. Behoven av de varor och tjänster som omfattas av de sex utpekade beredskapssektorerna ska enligt våra förslag samtidigt kartläggas och analyseras inom de övriga beredskapssektorerna samt för de tre myndigheter som inte ingår i en beredskapssektor. På så sätt exkluderar vi inte någon beredskaps-

sektor eller samhällsviktig funktion utifrån deras behov av varor och tjänster.

Vårt urval av beredskapssektorer som ska göra försörjningsanalyser och som därmed kommer att utgöra kärnan i försörjningsberedskapen överensstämmer till stor del med det urval som gjorts i Finlands försörjningsberedskap (se avsnitt 6.1.1) samt i försörjningssammanhang i EU och i Nato.

Elektroniska kommunikationer och post

Begreppet ”elektroniska kommunikationer” är inte entydigt och innefattar samtliga beroenden i den kedja som gör kommunikation genom överföring av elektroniska signaler möjlig. Utöver själva den fysiska infrastrukturen, som kan utgöras av optisk fiber, radiolänknät, trådnät eller andra fysiska medium för att överföra elektroniska signaler, består elektroniska kommunikationer dels av tjänster och system som är nödvändiga för att den fysiska infrastrukturen ska fungera, dels av tjänster som riktar sig mot slutanvändarna.[7] Sverige ligger långt fram vad gäller digitalisering och är ett av världens mest uppkopplade länder.[8] En stor del av kommunikationen inom såväl privat som offentlig verksamhet sker digitalt, och elektroniska kommunikationer har därmed en stor betydelse för samhällets funktionalitet. Det finns starka ömsesidiga beroenden mellan funktionerna inom sektorn elektroniska kommunikationer och post men även till andra sektorer eftersom samtliga sektorer är beroende av att kommunikationer kan ske elektroniskt. Uppstår det störningar i de elektroniska kommunikationerna påverkar det flera sektorer och inte minst försörjningsflödena i varukedjor. Det militära försvaret är också beroende av fungerande elektroniska kommunikationer och posthantering.

När det gäller posthantering har regeringen bedömt att det finns ett fortsatt behov av en fungerande posthantering av fysiska försändelser både i fredstid och under höjd beredskap trots en ökad digitalisering av verksamheterna.[9] Vi gör ingen annan bedömning. Den verksamhet som bedrivs inom ansvarsområdet för beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post förser således andra

[7] PTS, *PTS inriktning i totalförsvarsarbetet för sektorn elektronisk kommunikation 2020–2025*, Bilaga 3.
[8] Ibid.
[9] Prop. 2020/21:30, s. 151.

aktörer med sådana varor och tjänster som behövs för att säkerställa det varu- och tjänsteflöde som är nödvändiga för att samhällsviktiga verksamheter och viktiga samhällsfunktioner ska fungera. Vi bedömer därför att det bör göras försörjningsanalyser inom denna sektor.

Energiförsörjning

Vårt samhälle är helt beroende av energi. Det finns flera kritiska beroenden mellan energislagen, men även mellan energislagen och andra samhällsviktiga verksamheter. Energi behövs för uppvärmning och nedkylning, för belysning, för transporter av personer och gods samt för produktion och distribution av varor och tjänster. Utan en fungerande energiförsörjning hotas flödena i varukedjorna och på sikt människors hälsa och överlevnad. Energiförsörjning är därmed ett av de viktigaste områdena för försörjningsberedskapen. En fungerande energiförsörjning behövs för att säkerställa flödet av varor och tjänster som är av betydelse för att andra samhällsviktiga verksamheter och viktiga samhällsfunktioner ska fungera, för att människor ska överleva och den bidrar till det militära försvarets förmåga. Det är därför viktigt att få kunskap om hur samhällets behov av de olika energislagen ser ut, hur tillgången säkerställs i dag, vilka brister och sårbarheter som finns och på vilket sätt försörjningen kan säkerställas i olika typer av scenarier. Det bör därför göras försörjningsanalyser inom beredskapssektorn Energiförsörjning.

Finansiella tjänster

Inom beredskapssektorn Finansiella tjänster ingår bland annat den viktiga samhällsfunktionen betalningsförmedling. Ett väl fungerande system för att genomföra betalningar är en grundläggande förutsättning för samhällsekonomin. Befolkningen, företagen och det offentliga behöver alla tillgång till betaltjänster som gör det möjligt att betala för varor och tjänster. Om betalningsflödena upphör kommer på sikt även leveranser av varor och tjänster att utebli. En fungerande betalningsförmedling är därför avgöranden för att säkerställa flödet av varor och tjänster som är av betydelse för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner även under fredstida krissituationer och höjd beredskap. En fungerande betalningsförmedling bidrar också till det

militära försvarets förmåga. Inom sektorn finansiella tjänster bör av det skälet försörjningsanalyser göras beträffande betaltjänster samt de varor och tjänster som är kritiska för att säkerställa en fungerande betalningsförmedling även i kris och krig.

Hälsa, vård och omsorg

En fungerande försörjning av läkemedel och sjukvårdsmaterial är avgörande för att en god vård ska kunna ges, och i längden avgörande för människors liv och hälsa. Det finns vidare ett stort behov av att kunna ta hand om skadade vid krig. Att försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel fungerar har därför betydelse för Försvarsmakten och bidrar till det militära försvarets förmåga. Vidare är akutsjukvård nödvändig för att trygga befolkningens överlevnad. Det är viktigt att få kunskap om hur samhällets behov av läkemedel och sjukvårdsmaterial ser ut, hur tillgången säkerställs i dag, vilka brister och sårbarheter som finns och på vilket sätt försörjningen kan säkerställas i olika typer av scenarier.

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

En fungerande livsmedels- och dricksvattenförsörjning är grunden för människors hälsa och överlevnad och centrala områden för försörjningsberedskapen. Det finns flera kritiska beroenden mellan livsmedelskedjan och andra samhällsviktiga verksamheter. För att livsmedel ska nå befolkningen krävs till exempel transporter. Vidare är livsmedelskedjan beroende av en fungerande elförsörjning, av elektroniska kommunikationer och av personal som utför en stor del av arbetet i produktionen. Även vattenförsörjningen är beroende av en fungerande elförsörjning. En fungerande livsmedels- och dricksvattenförsörjning bidrar även till det militära försvarets förmåga. Det är viktigt att få kunskap om hur samhällets behov av livsmedel- och dricksvatten ser ut, hur tillgången säkerställs i dag, vilka brister och sårbarheter som finns och på vilket sätt försörjningen kan säkerställas i olika typer av scenarier. Det bör därför göras försörjningsanalys avseende samhällets behov av och tillgång till livsmedel och dricksvatten samt de varor och tjänster som är kritiska för att säkerställa försörjningen med livsmedel och dricksvatten.

Transporter

Vårt samhälle är helt beroende av transporter. En fungerande transportinfrastruktur är avgörande för att varuleveranser ska nå mottagaren. Lika viktigt är det att det finns aktörer som opererar på väg och järnväg, i luften och till sjöss. Flera samhällsviktiga funktioner inom andra sektorer är helt beroende av fungerande transporter. Det militära försvarets förmåga är också beroende av civila transportresurser. Det är viktigt att få kunskap om hur samhällets behov av transporter ser ut, hur tillgången säkerställs i dag, vilka brister och sårbarheter som finns och på vilket sätt försörjningen kan säkerställas i olika typer av scenarier. Det bör därför göras försörjningsanalys avseende samhällets behov av och tillgång till transporter och om det finns varor och tjänster som är kritiska för försörjningen av de viktiga samhällsfunktioner och den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs inom ansvarsområdet för beredskapssektorn Transporter.

9.5 Förslag på uppgifter kopplat till arbetet med behovs- och försörjningsanalys

9.5.1 Nya uppgifter för beredskapsmyndigheterna

Förslag: Beredskapsmyndigheterna ska kartlägga och analysera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster samt identifiera företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom myndigheternas respektive ansvarsområden.

Länsstyrelsernas analys ska omfatta behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster i den egna verksamheten och i kommunerna och regionerna inom länet, i egenskap av geografiskt områdesansvariga myndigheter. Den ska även omfatta uppgifter om vilka näringsidkare som är nödvändiga för försörjningen på lokal och regional nivå.

Säkerhetspolisen ska undantas från skyldigheten att göra behovsanalys.

Beredskapsmyndigheterna ska sammanställa behoven inom sina ansvarsområden

En förutsättning för att försörjningsanalysmyndigheterna (jämför avsnitt 9.5.2) ska lyckas med sin uppgift är att de har tillgång till information från andra aktörer om hur deras behov av försörjningsviktiga varor och tjänster ser ut. Sådan information behöver komma från såväl andra offentliga aktörer som från näringslivet.

Försörjningsanalysen ska avse samhällets behov av försörjningsviktiga varor och tjänster, det vill säga varor och tjänster som är nödvändiga för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, befolkningens överlevnad eller som bidrar till det militära försvarets förmåga. Beredskapsmyndigheter besitter i flera fall redan kompetens när det gäller att identifiera vilka varor och tjänster som är försörjningsviktiga, och de kontakter som redan finns mellan beredskapsmyndigheterna och näringslivet är en viktig förutsättning för detta arbete. Vi bedömer därför att det bör ankomma på beredskapsmyndigheterna att analysera och sammanställa uppgifter om de försörjningsviktiga varor och tjänster som är nödvändiga för att säkerställa de viktiga samhällsfunktioner som omfattas av beredskapsmyndigheternas ansvarsområde.

Ansvarsområdet ska i detta sammanhang förstås som det område en myndighet verkar inom och har något slags ansvar för, till exempel ett tillsynsansvar, samordningsansvar eller ett geografiskt områdesansvar. Det kommer därmed att inkludera inte bara den egna samhällsviktiga verksamheten, utan också sådan verksamhet som bedrivs av andra aktörer, såväl offentliga som privata. Beredskapsmyndigheterna har därmed behov av att kunna vända sig till dessa aktörer för att få uppgifter. Se mer om den frågan i avsnitten 9.6.1 och 9.6.2 samt i kapitel 10.

I beredskapsmyndigheternas behovsanalyser kan tre huvudkategorier av varor och tjänster ingå

1. varor och tjänster som omfattas av det samlade ansvarsområdet för någon av de sex beredskapssektorer inom vilka respektive sektorsansvarig myndighet ska göra försörjningsanalyser,

2. varor och tjänster som omfattas av det samlade ansvarsområdet för någon av de fyra beredskapssektorer inom vilka det inte ska göras försörjningsanalyser, och

3. varor och tjänster som inte omfattas av någon myndighets ansvarsområde.

Att identifiera vilka varor och tjänster som är försörjningsviktiga vid fredstida krissituationer och höjd beredskap är ett arbete som ligger framför oss, och vi vet i dag inte exakt vilka dessa varor och tjänster är. Det går dock att utifrån de tre kategorierna identifiera exempel på typer av varor och tjänster som skulle kunna bli aktuella. När det gäller kategori 1 kan det handla om tjänligt dricksvatten, elektricitet och värme samt transporter av varor och människor. När det gäller kategori 2 kan det handla om bevakning och skydd, lagring av data samt räddningstjänstmateriel. När det gäller kategori 3 kan det handla om rå- och insatsvaror till industrin såsom metaller, mineraler och kemikalier; it-utrustning och elektroniska komponenter; konsumtionsvaror för personligt bruk (exempelvis textilvaror och hygienartiklar) samt tvätteritjänster i anslutning till vårdinrättningar.

Vi bedömer att varor och tjänster i kategori 1 utgör en betydande del av de varor och tjänster som kommer att identifieras som försörjningsviktiga i beredskapsmyndigheternas behovsanalys, och detta är också skälet till att vi valt ut dessa sex sektorer som särskilt relevanta ur ett försörjningsperspektiv. Kategori 2 utgör sannolikt en avsevärt mindre del än kategori 1, även om det kan finnas varor och tjänster som ett flertal beredskapsmyndigheter definierar som försörjningsviktiga i denna kategori. När det gäller kategori 3 är det svårt att ha en uppfattning om omfattningen av varor och tjänster som kan bli aktuella.

Beredskapsmyndigheternas behovsanalyser kommer att omfatta varor och tjänster som ligger utanför den egna beredskapssektorns samlade ansvarsområde. För att behoven ska kunna omhändertas av andra beredskapssektorer behöver dessa få kunskap om hur dessa behov ser ut. När det gäller energisektorn behöver viktiga förbrukare av energi identifieras inom andra sektorer. Således bör det vara exempelvis livsmedelssektorns ansvar att först identifiera viktiga företag för livsmedelsförsörjningen och sedan undersöka om dessa har ett särskilt beroende av el, gas, flytande drivmedel, avsättning av spillvärme i fjärrvärmenät, etcetera och förmedla detta till energisektorn. Vi beskriver i avsnitt 9.9 hur denna rapportering ska gå till.

Identifiering av företag som bedriver samhällsviktig respektive totalförsvarsviktig verksamhet

För att försörjningsanalysmyndigheterna ska få tillgång till samtliga uppgifter som behövs för analysarbetet behöver de information från företag som producerar eller levererar försörjningsviktiga varor och tjänster inom beredskapssektorns ansvarsområde. Det förutsätter i sin tur kunskap om vilka företag som bedriver sådan verksamhet. Uppgiften att identifiera företag som bedriver samhällsviktig respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom respektive myndighets ansvarsområde eller geografiska områdesansvar (detta avser länsstyrelserna) bör ges till beredskapsmyndigheterna av samma skäl som angetts ovan till varför dessa myndigheter ska få i uppgift att identifiera och analysera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster.

Såväl Försvarsberedningen som *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet* har bedömt att det finns behov av att identifiera vissa för totalförsvaret viktiga företag, och utredningen föreslog att regeringen skulle uppdra åt totalförsvarsmyndigheter att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Exempelvis har Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA haft sådana uppdrag sedan 2021. Begreppet *totalförsvarsviktiga företag* har ersatts med *företag särskilt viktiga för totalförsvaret*. MSB har fått i uppdrag att utarbeta en vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.[10]

I likhet med Försvarsberedningen och *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet* bedömer vi att det finns ett behov av att vissa företag identifieras. För att tydliggöra att identifieringen syftar till att stärka försörjningsförmågan under hela hotskalan, och inte enbart för att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och ytterst krig, bör såväl företag som bedriver samhällsviktig som totalförsvarsviktig verksamhet identifieras. Hur identifieringen kan gå till har vi beskrivit i avsnitt 9.2.2.

[10] Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Länsstyrelsernas behovsanalyser ska omfatta uppgifter från kommuner och regioner

Länsstyrelserna är statens representant i länet och svarar för den statliga förvaltningen, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsernas uppdrag är brett och tvärsektoriellt. En del utgörs av de uppgifter som tillkommer länsstyrelserna som geografiskt områdesansvariga inom sina län, vilket följer av förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Ansvaret innebär på övergripande nivå att länsstyrelserna har en sammanhållande och stödjande roll i länet inom krisberedskap och civilt försvar. Det innebär vidare att länsstyrelserna har en aktiv roll i det gemensamma förebyggande och förberedande arbetet i länet genom att bland annat vara ett stöd till länets aktörer i fråga om planering, risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning och övning, uppföljning av kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och rapportering av kommunernas och regionernas beredskapsförberedelser.

Länsstyrelserna är redan i dag mottagare av information från kommuner genom att varje kommun ska hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. Rapporteringsskyldigheten finns även vid höjd beredskap. Länsstyrelserna är även mottagare av såväl kommunernas som regionernas risk- och sårbarhetsanalyser.

Vår bedömning är att det kan skapa svårigheter för länsstyrelserna att ta sitt geografiska områdesansvar fullt ut om en annan aktör ansvarade för att vara den regionala kontaktpunkten mellan de sektorsansvariga myndigheterna samt kommunerna och regionerna vad gäller att få in uppgifter till grund för de sektorsansvariga myndigheternas försörjningsanalyser. Länsstyrelsernas uppgift bör därför omfatta kommunernas och regionernas behov av försörjningsviktiga varor och tjänster samt identifiering av företag som har betydelse för försörjningen på lokal och regional nivå. Frågan om hur detta ska regleras för kommuner och regioner behandlas i avsnitt 9.6.2.

Behovsanalyserna kommer att se olika ut

Beredskapsmyndigheterna skiljer sig åt med avseende på såväl ansvarsområden som uppgifter. Medan vissa myndigheter har ett omfattande ansvarsområde har andra myndigheter ansvarsområden som inte nämnvärt sträcker sig utanför den egna verksamheten. Vissa myndigheter bedriver verksamhet som i stor utsträckning präglas av praktiskt eller operativt arbete, medan andra uteslutande arbetar med ärendehantering eller uppgifter av administrativ karaktär. Behoven avseende försörjningsviktiga varor och tjänster, vilka företag som bedriver samhällsviktig respektive totalförsvarsviktig verksamhet samt vilka behov av prioritering som identifieras inom ramen för behovsanalysarbetet kommer därmed att se mycket olika ut. Detta innebär att analysarbetets omfattning kommer att skilja sig avsevärt mellan beredskapsmyndigheterna.

Vad ska behovsanalyserna användas till?

Det främsta skälet till att beredskapsmyndigheterna får i uppgift att sammanställa behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster är att dessa uppgifter ska tjäna som underlag för de försörjningsanalyser som vissa sektorsansvariga myndigheter ska ta fram. I avsnitt 9.9 framgår hur behovsanalyserna ska rapporteras till de sektorsansvariga myndigheterna.

Beredskapsmyndigheterna ska enligt beredskapsförordningen ha god förmåga att bland annat genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap och myndigheterna ska genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det inkluderar att anskaffa de förnödenheter och den utrustning som behövs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid sådana förhållanden (20 § beredskapsförordningen). Beredskapsmyndigheterna har därmed redan i dag en uttalad uppgift att upphandla eller på annat sätt anskaffa varor och andra förnödenheter för myndigheternas egna verksamheter för att kunna hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Utöver att utgöra en grund för de försörjningsanalyser som vissa sektorsansvariga myndigheters ska göra bedömer vi att behovsanalyserna kan vara av vikt för myndighetens planering för att kunna

fortsätta sin egen verksamhet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Behovsanalyser bör hållas isär från risk- och sårbarhetsbedömningar, men arbetsprocesserna kan sannolikt integreras

Inom ramen för risk- och sårbarhetsanalys (RSA) ska varje myndighet

1. identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde,
2. kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet,
3. 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, och
4. minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet enligt 1–3 i en risk- och sårbarhetsanalys. Risk- och sårbarhetsanalysen ska även omfatta vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats samt en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte.[11]

Beredskapsmyndigheterna ska lämna en sammanfattande redovisning av risk- och sårbarhetsanalysen i form av en risk- och sårbarhetsbedömning till Regeringskansliet och MSB. Risk- och sårbarhetsbedömningen ska innehålla dels uppgifter om de åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen, dels en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte samt hur dessa åtgärder ska prioriteras. De beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor ska även lämna en risk- och sårbarhetsbedömning till den sektorsansvariga myndigheten. [12]

[11] 7 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
[12] 7 och 19 § Ibid.

De behovsanalyser som vi föreslår att beredskapsmyndigheterna ska göra har innehållsmässigt således tydliga likheter med RSA-arbetet. Arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde inom ramen för RSA-arbetet har mycket gemensamt med arbetet med att identifiera försörjningsviktiga varor och tjänster samt identifiera företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet. Att kontinuerligt analysera sårbarheter och hot ligger också nära arbetet med att analysera behoven inom ramen för en myndighets ansvarsområde.

Samtidigt finns det också betydande skillnader vad gäller informationens detaljeringsgrad. En behovsanalys ska kunna resultera i typer och kvantiteter av försörjningsviktiga varor och tjänster som behövs, vilket inte ingår i RSA-arbetet. Vidare ska behov av möjliga prioriteringar mellan verksamheter, flöden och användare kunna identifieras, något som heller inte ingår i RSA-arbetet.

I avsnitt 9.9 lämnar vi förslag på hur behovs- och försörjningsanalyserna bör rapporteras. Även om rapporteringsvägarna delvis är desamma för risk- och sårbarhetsbedömningar och behovsanalyserna i första ledet (de ska rapporteras till sektorsansvariga myndigheter), skiljer de sig i det andra ledet, då sektorsvisa sammanställningar av behovsanalyserna ska rapporteras till de sex sektorsansvariga myndigheter som ska göra försörjningsanalys (se figur 9.2). Vi föreslår heller inte att behovsanalyserna generellt ska rapporteras till regeringen eller den nationellt samordnande funktionen. En ordning där behovsanalyser skulle vara inkluderade i risk- och sårbarhetsbedömningar skulle leda till att de sex utpekade sektorsansvariga myndigheterna fick information om beredskapsmyndigheternas risk- och sårbarhetsanalysarbete även på områden som de inte behöver för att göra försörjningsanalys. För att undvika detta skulle risk- och sårbarhetsbedömningarna behöva delas upp så att ingen onödig information delas som kan vara säkerhetskänslig.

Informationens känslighet kommer också att skilja sig åt mellan de två analysarbetena. Till följd av behoven av konkretion och detaljrikedom kan behovsanalyserna i stor utsträckning komma att omfattas av försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL, vilket till skillnad från uppgifter som enbart omfattas av sekretessen för risk- och sårbarhetsanalys i 18 kap. 13 § OSL, även kan innebära att uppgifterna är säkerhetsskyddsklassificerade och av det skälet måste hanteras ut-

ifrån de krav på säkerhetsskydd som uppställs i säkerhetsskyddslagen (se mer om den bedömningen i kapitel 17).

Samtidigt som det finns vissa skäl som talar för att inkludera behovsanalyserna i risk- och sårbarhetsanalyserna och risk- och sårbarhetsbedömningarna, bedömer vi att de innehållsmässiga skillnaderna, samt skillnader i rapporteringsvägar, innebär att arbetet med att identifiera försörjningsviktiga varor och tjänster inte bör inkluderas i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. De två analysarbetena kommer dock att bedrivas av samtliga beredskapsmyndigheter, och sannolikt delvis av samma personal vid flera av dessa myndigheter. De delar som sammanfaller innehållsmässigt kan därmed sannolikt integreras för att undvika dubbelarbete och skapa större effektivitet i arbetet. Vi föreslår därför att arbetet sker parallellt och rapporteras med samma frekvens som risk- och sårbarhetsbedömningar, men att resultatet av arbetena hålls isär.

Säkerhetspolisen bör inte omfattas av skyldigheten att sammanställa behov

Som framgår av förslagen i 9.9 om rapportering är tanken att behovsanalyserna ska ligga till grund för de sektorsansvariga myndigheternas försörjningsanalyser. Utifrån den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver, bedömer vi att det inte är lämpligt att införa en skyldighet för myndigheten att göra behovsanalyser. Skälet är främst att en sådan skyldighet direkt eller indirekt skulle kunna komma att handla om uppgifter kopplat till Sveriges säkerhet.

9.5.2 Vissa sektorsansvariga myndigheters uppgifter

Förslag: Post- och telestyrelsen (PTS), Energimyndigheten, Finansinspektionen, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och Trafikverket (försörjningsanalysmyndigheter) ska göra försörjningsanalyser genom att sammanställa samhällets samlade behov av sådana försörjningsviktiga varor och tjänster som omfattas av respektive beredskapssektors ansvarsområde samt analysera tillgången till dessa och eventuella allvarliga brister i försörjningsberedskapen.

I arbetet ingår att kartlägga och analysera leveransförmågan hos de företag som bedöms vara av särskild vikt för försörjningsberedskapen.

Analyserna ska vid behov innehålla förslag på åtgärder som bör vidtas för att trygga försörjningen av de varor och tjänster som omfattas av analysen.

Analysen ska göras med utgångspunkt i beredskapsmyndigheternas behovsanalyser.

Uppgiften att göra försörjningsanalys bör tillkomma vissa sektorsansvariga myndigheter

I avsnitt 9.4.1 har vi bedömt att arbetet med försörjningsanalyser bör göras inom beredskapssektorerna Elektroniska kommunikationer och post, Energiförsörjning, Finansiella tjänster, Hälsa, vård och omsorg, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter.

De sektorsansvariga myndigheternas huvudsakliga uppgift är att leda arbetet med att inom sin respektive beredskapssektor samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. De ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn och stödja de övriga beredskapsmyndigheterna inom sektorn samt verka för att uppgifter och roller inom sektorn tydliggörs. En viktig del i strukturen med beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter är att det finns en myndighet som har översikt över beredskapsläget inom respektive sektor och verkar för att samverkan med näringslivet sker. Eftersom arbetet med försörjningsanalys kommer att innebära omfattande kontakter med såväl andra offentliga aktörer som med näringslivsföreträdare bedömer vi att uppgiften kan stärka den

roll som följer med sektorsansvaret enligt beredskapsförordningen. Vidare skulle det sannolikt försvåra de sektorsansvariga myndigheternas roll som samordnande och pådrivande aktör inom sektorn om uppgiften att genomföra försörjningsanalys tilldelades en annan aktör inom beredskapssektorn.

En alternativ lösning skulle kunna vara att beredskapsmyndigheterna gör sina egna försörjningsanalyser, det vill säga även undersöker tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster. Det skulle kunna motiveras utifrån att dessa myndigheter sannolikt har mest kunskap om de företag som bedriver verksamhet som är samhällsviktig eller viktig för totalförsvaret. Samtidigt skulle en sådan ordning riskera att flera myndigheter kontaktar samma företag för att analysera dess leveransförmåga. Detta är enligt vår bedömning något som måste undvikas så långt det går. Arbetet med att analysera företags leveransförmåga kräver också kompetenser och särskilda arbetsprocesser och metoder som det inte vore effektivt att alla 60 myndigheter bygger upp och vidmakthåller. Att försörjningsanalyser görs av sektorsansvariga myndigheter innebär också en lägre risk för gränsdragningsproblem mellan beredskapsmyndigheternas ansvarsområden inom en beredskapssektor. Sammantaget bedömer vi därför att det är mest effektivt att försörjningsanalyserna görs av ett mindre antal myndigheter som redan har ett samordningsansvar.

Befintliga uppgifter och samverkansstrukturer utgör en grund för analysarbetet, men det finns utmaningar och luckor

Flera av försörjningsanalysmyndigheterna har redan i dag instruktionsenliga uppgifter som vi bedömer ligger väl i linje med uppgiften att göra försörjningsanalys. Vidare finns upparbetade kontaktnät och forum för privat-offentlig samverkan inom sektorerna som kan utgöra en god grund för arbetet. Inom beredskapssektorn Finansiella tjänster finns dock strukturella utmaningar, och sektorn Transporter omfattar inte alla de delar som behöver ingå i försörjningsanalyserna.

Det finns särskilda utmaningar för arbetet i beredskapssektorn Finansiella tjänster

Det finns en särskild utmaning kopplat till hur försörjningsanalys ska gå till inom ramen för beredskapssektorn Finansiella tjänster. Riksbanken, som ansvarar för att betalningssystemet fungerar, är en myndighet under riksdagen som varken är en beredskapsmyndighet eller ingår i en beredskapssektor. Varken Finansinspektionen eller regeringen kan kräva att Riksbanken kartlägger behov av eller tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. Visserligen ska Riksbanken under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap hålla regeringen och Riksgäldskontoret underrättade om viktigare frågor,[13] men i normala fall finns inte en sådan skyldighet. Som framgår av avsnitt 9.9 bedömer vi att arbetet med försörjningsanalys ska regleras i beredskapsförordningen. Eftersom Riksbanken inte är en myndighet under regeringen innebär det också att det inte går att ålägga Riksbanken någon uppgift i arbetet med försörjningsanalys på det sätt som kan ske med de myndigheter som ingår i de beredskapssektorer inom vilka arbetet med försörjningsanalys ska ske. De åtgärdsförslag som försörjningsanalyserna ska resultera i har heller inte någon självklar mottagare, då det är riksdagen och inte regeringen som skulle kunna behöva besluta om sådana åtgärder. Under rådande förutsättningar måste arbetet med försörjningsanalys inom ramen för finansiella tjänster därför i stora delar ske på frivillig basis. Detta kan i sin tur innebära utmaningar i form av vilka resurser som ska läggas på arbetet för Riksbankens räkning.

Betalningsutredningen tog upp denna problematik i sitt betänkande från 2023.[14] Utredningen bedömde visserligen att nyligen beslutade förändringar i ansvarsförhållanden, uppgifter och befogenheter inom krisberedskapen och det civila försvaret på betalningsområdet innebar att de generella brister som identifierats avseende förmåga och tydlighet i ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter i flera avseenden har hanterats. Betalningsutredningen bedömde samtidigt att Finansinspektionens respektive Riksbankens nya beredskapsuppdrag på betalningsområdet delvis är överlappande, och att detta kan leda till otydlighet gentemot andra aktörer, inte minst de företag som har en viktig roll i att medverka i övnings- och planeringsverk-

[13] 5 kap. 7 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank.
[14] SOU 2023:16, s 568 ff.

samhet samt inlämna underlag (till exempel risk- och sårbarhetsanalyser) som grund för viktiga ställningstaganden. Vidare konstaterade Betalningsutredningen att lagstiftaren inte har tydliggjort hur det operativa krishanteringsarbetet på betalningsområdet ska organiseras utöver Riksbankens, Finansinspektionens och Riksgäldens egna beredskapsuppgifter, trots att betalningsområdet så tydligt pekas ut som ett viktigt beredskapsområde.

Vidare finns det enligt Betalningsutredningen en risk för att regeringens, Försvarsmaktens, MSB:s och andra berörda myndigheters (som till exempel de civilområdesansvariga länsstyrelserna) behov av snabb, tillförlitlig och samstämmig information om händelseutveckling, resurser samt förmågor hos och hot mot centrala aktörer inte kan tillgodoses om det inte är tydligt i författning vem som har det samlade ansvaret för att ge sådan information.

Mot bakgrund av det allvarliga säkerhetsläget och den centrala samhällsfunktion som betalningar utgör finns det enligt Betalningsutredningen skäl att Finansinspektionens respektive Riksbankens ansvar och uppgifter inom den civila beredskapen på betalningsområdet tydliggörs samt att mer ändamålsenliga former för samverkan, särskilt när det gäller operativ krishantering, övervägs, med beaktande av Riksbankens särskilda ställning som myndighet under riksdagen. Eftersom Finansinspektionen är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Finansiella tjänster är det enligt Betalningsutredningens mening önskvärt att Riksbanken, genom en ändring i riksbankslagen, får skyldighet att samråda med eller informera Finansinspektionen under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Detta skulle, enligt utredningen, ge Finansinspektionen bättre förutsättningar att få en samlad lägesbild, som förutom att ligga till grund för beslut om planering och åtgärder inom området finansiella tjänster (och därmed när det gäller betalningar), kan utgöra ett viktigt underlag för beslut som fattas av andra berörda myndigheter eller av regeringen.

Vi anser att Finansinspektionen ska göra försörjningsanalyser. Vi konstaterar samtidigt att beredskapssektorn Finansiella tjänster skiljer sig från övriga beredskapssektorer, och att Finansinspektionens roll som sektorsansvarig myndighet försvåras av detta faktum. Mycket av det arbete som behöver göras inom ramen för försörjningsanalys i sektorn kommer sannolikt att behöva utföras av Riksbanken, och Finansinspektionens bidrag till arbetet blir sannolikt avsevärt mer

begränsat än vad som gäller för de andra fem sektorsansvariga myndigheter som vi föreslår ska göra försörjningsanalyser. Ett effektivt arbete med försörjningsanalys är därmed beroende av ett nära samarbete mellan de två myndigheterna.

Transporter omfattas inte fullt ut av beredskapssektorns ansvarsområde

Trafikverket är sektorsansvarig myndighet i beredskapssektorn Transporter. Utöver att sektorsansvaret i sig motiverar uppgiften att göra försörjningsanalys har Trafikverket instruktionsenliga uppgifter som ligger i linje med det övergripande ansvaret för samordning och planering för krisberedskap och det civila försvaret för transportområdet. Det handlar i första hand om den långsiktiga planeringen av infrastruktur för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

En särskild fråga uppstår när det gäller *transporter*, det vill säga utförare av transporttjänster samt logistikcentra. Det finns för tillfället inte någon myndighet som har ansvar för det. I avsnitt 15.4 föreslår vi att Trafikverkets försörjningsanalyser även ska avse transporter (transportörer och logistikcentra).

Arbetet med försörjningsanalys måste ske i samverkan med övriga myndigheter i beredskapssektorn

Även om försörjningsanalysmyndigheterna kommer att ha tillgång till beredskapsmyndigheternas behovsanalyser avsnitt kommer de sannolikt att vara i behov av att samverka med andra aktörer för att kunna göra försörjningsanalyser. Vidare kommer de sannolikt även att behöva utgå från en betydande mängd ytterligare källor och underlag.

Myndigheter har en långtgående skyldighet att bistå varandra och samverka vilket kommer till uttryck i bland annat 8 § förvaltningslagen (2017:900). Sådant samarbete kan ske mer eller mindre formellt. Även myndighetsförordningen (2007:515) innehåller bestämmelser om samverkan. I förordningen anges att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som hel-

het (6 §). Myndighetsförordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, det vill säga inte för kommunala myndigheter.

Därutöver innehåller beredskapsförordningen särskilda bestämmelser om samverkansskyldigheter genom en uttrycklig bestämmelse som innebär att beredskapsmyndigheterna ska samverka med varandra, med berörda länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter, med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda samt med Försvarsmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret. Vidare har de sektorsansvariga myndigheterna en uppgift att driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. Dessa bestämmelser bedömer vi vara tillräckliga för att tillgodose det behov av samverkan som kommer att behövas.

Analys av vissa företags leveransförmåga ingår i analysen av tillgång

Vi har i avsnitt 9.2.3 utvecklat hur vi bedömer att arbete med att analysera företags leveransförmåga bör gå till. Vi bedömer att detta arbete bör utföras av försörjningsanalysmyndigheter. Antalet kontakter mellan offentliga aktörer och mellan offentliga och privata aktörer kan därmed hållas nere, samtidigt som behoven inom alla beredskapssektorer samt hos regioner och kommuner kan omhändertas. De sektorsansvariga myndigheterna har redan uppgiften att inom sina beredskapssektorer leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, samt verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.[15]

Dessa sektorsansvariga myndigheter bör inom ramen för detta ansvar kontakta företag och inleda dialoger om företagens förutsättningar för leverans av försörjningsviktiga varor och tjänster. Detta förhindrar inte att myndigheter som uttryckt behov av varor och tjänster av företaget bjuds in till sådana dialoger. En sådan lösning liknar arbetet med företagsplanläggning i den tidigare försörjningsberedskapen, då behovsmyndigheter kunde närvara vid möten mellan planläggande funktionsansvariga myndigheter och företag.

[15] 24 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Analysen ska göras med utgångspunkt i behovsanalyserna och innehålla förslag på åtgärder

Det är först när behoven av varor och tjänster jämförs med tillgången som det går att dra slutsatser om vilka eventuella brister som finns i försörjningsförmågan. Försörjningsanalyserna behöver därför göras med utgångspunkt i beredskapsmyndigheternas behovsanalyser. Syftet med försörjningsanalyserna är att identifiera åtgärder som krävs för att säkra försörjningen av varor eller tjänster; det kan exempelvis handla om upprättande av beredskapslagring eller förberedelser för produktionsomställning.

9.5.3 Den nationellt samordnande funktionens uppgifter

Förslag: Den nationellt samordnande funktionen ska göra en nationell försörjningsanalys som avser samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. Den nationella analysen ska göras med utgångspunkt i de försörjningsanalyser och de åtgärdsförslag som lämnats till funktionen av försörjningsanalysmyndigheterna. Den nationella analysen ska också omfatta en försörjningsanalys av samhällets behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde (övriga varor och tjänster).

Den nationella försörjningsanalysen ska leda till förslag på åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa den långsiktiga tillgången till de försörjningsviktiga varor och tjänster som identifierats. Det ska i ett samlat förslag från den nationellt samordnande funktionen framgå hur åtgärderna bör prioriteras.

Den nationellt samordnande funktionen ska, efter att ha gett försörjningsanalysmyndigheterna tillfälle att yttra sig, få meddela ytterligare föreskrifter om arbetet med behovs- och försörjningsanalys.

Nationell försörjningsanalys och kompletterande åtgärdsförslag

För att få kunskap om den samlade försörjningsförmågan behöver försörjningsanalyserna i de sex berörda sektorerna sammanställas nationellt. En sådan nationell försörjningsanalys bör göras av den nationellt samordnande funktionen för försörjningsberedskapen.

Genom att identifiera uppkomna eller möjliga framtida brister i tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster i olika scenarier kan den nationellt samordnande funktionen bedöma om det föreligger behov av att föreslå ytterligare åtgärder för att säkerställa försörjningen med varan eller tjänsten än de som föreslagits av de sex utpekade försörjningsanalysmyndigheterna.

Det bör därför ingå i den nationellt samordnande funktionens uppgift att ta fram kompletterande förslag i förhållande till åtgärdsförslagen från försörjningsanalysmyndigheterna om det behövs. Den nationellt samordnande funktionen bör i de fall andra myndigheter berörs samråda med dem om sådana förslag. Likaså bör samråd ske om den nationellt samordnande funktionen identifierar ett behov av att justera inkomna åtgärdsförslag från sektorsansvariga myndigheter.

Liksom de åtgärdsförslag som försörjningsanalysmyndigheterna ska ta fram enligt vårt förslag (avsnitt 9.5.2) förväntas den nationellt samordnande funktionens förslag omfatta åtgärder av förberedande, strategisk, långsiktig karaktär. Exempel på åtgärder kan vara utökad eller minskad beredskapslagring av en varutyp, utökade eller minskade förberedelser som möjliggör produktionsomställning eller förberedelse för ransonering eller förfogande. Åtgärderna kan omfatta sådant som är rimligt att staten beslutar för att förbättra försörjnings beredskapen.

Det är inte givet att enbart en utbyggnad och ökning av försörjningsberedskapens omfattning föreslås. När utbyggnaden av försörjningsberedskapen nått en viss mognad, och när strukturomvandlingar sker i samhället, kan vissa åtgärder behöva avvecklas eller justeras.

Försörjningsanalysen är en process som främst behandlar förberedande, strategiska långsiktiga mål för försörjningsförmågan. Skulle analysen ändå identifiera relevanta åtgärder som bör behandlas skyndsamt måste inte sådana åtgärder invänta vår föreslagna process för försörjningsanalys. För att relevanta åtgärder ska kunna vidtas utan onödiga dröjsmål är det av stor vikt att information om försörjningsrelaterade störningar snabbt når den nationellt samordnande funktionen. Vi utvecklar dessa resonemang i kapitel 15.

Övriga varor och tjänster

I kapitel 15 beskrivs ansvaret för försörjningsanalyser av övriga varor och tjänster och avgränsningen mot övriga försörjningsanalyser närmare.

Prioriterade åtgärdsförslag och kostnadsberäkning

Den nationella försörjningsanalysen och försörjningsanalysmyndigheters åtgärdsförslag ska ligga till grund för en sammanställning av prioriterade åtgärdsförslag, som den nationellt samordnande funktionen tar fram. Det finns flera skäl till att en prioritering av åtgärdsförslagen kommer att behövas. Det gäller framför allt åtgärder som kräver nya statliga medel och därför ska föras vidare till den statliga budgetprocessen. Nya statliga medel till alla åtgärdsförslag för att stärka landets försörjningsförmåga kommer sannolikt inte att kunna tillgodoses, särskilt inte i början av utbyggnaden av försörjningsberedskapen. Det kan vidare finnas olika vägar att uppnå samma försörjningsförmåga vid fredstida krissituationer och höjd beredskap – bara den med en överblick över alla åtgärder har bra förutsättningar för att värdera vilken som är mest kostnadseffektiv. Olika åtgärder kan också vara olika angelägna att genomföra tidigt – alla måste inte genomföras samtidigt. För den långsiktiga utvecklingen kommer en återkommande uppdaterad nationell försörjningsanalys kunna användas för ett väl genomarbetat underlag i den process för det civila försvaret som hanteras av Försvarsberedningen och slutligen regeringen i samband med beslut om totalförsvarsproposition och budgetproposition.

Försvarsberedningen ansåg att en myndighet[16] när det gäller beredskapsåtgärder bör ha som uppgift att lämna förslag till regeringen på avvägningar och prioriteringar mellan verksamhetsområden och sektorer med mera, inte minst vad avser ekonomiska resurser, för att säkerställa att det inte sker helt olika bedömningar inom olika sektorer.[17] Vi delar till fullo den bedömningen mot bakgrund av de skäl vi nämnt till att prioriteringar behövs. I dag har MSB till uppgift att företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har bety-

[16] Försvarsberedningen anger MSB.
[17] Ds 2017:66, s. 217.

delse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.[18]

Även när det gäller berörda aktörers planering inom det civila försvaret för att under höjd beredskap kunna stödja Försvarsmakten, för regeringen ett resonemang om att stödet kan innebära svåra avvägningar, både akut och på lång sikt, av hur resurser behöver prioriteras mellan Försvarsmaktens behov och samhällets generella behov. Regeringen påpekar att fördelning av kritiska resurser inte kan utgå från en enskild aktörs behovsbild, utan måste ses i ett större sammanhang och anser därför att det är viktigt att det finns en planering och principer för hur prioriteringar ska göras.[19] Vi delar även denna bedömning och ser att våra förslag kan bidra till hur resurser behöver prioriteras mellan Försvarsmaktens behov och samhällets generella behov.

En prioritering av åtgärder för en stärkt försörjningsberedskap har generellt bäst förutsättningar när kunskapen som en nationell försörjningsanalys samlar blir tillgänglig och när åtgärdsförslagen är kostnadsberäknade. Först då kan kvalitativa och kvantitativa jämförelser göras för att göra en ändamålsenlig prioritering. Arbetet med att kostnadsberäkna förslagen kan bidra till att utveckla dem och förfina dem, eftersom det krävs ytterligare analys av åtgärdens omfattning, fördelning över tid och andra ställningstaganden. Det är viktigt att använda samma metod för att kostnadsberäkna förslagen. I detta avseende bör den nationellt samordnande funktionen kunna utgöra ytterligare stöd utöver sådant som Ekonomistyrningsverket kan ge.

De försörjningsanalyser som ska ligga till grund för förslag till prioritering kommer att kräva jämförelser mellan sektorer och kunskap som växer fram med tiden allteftersom verksamheten på beredskapsområdet utvecklas. Därför behövs en process som den som vi föreslår för försörjningsanalys och som mynnar ut i åtgärdsförslag.

Förutsättningarna för att utveckla förslag på beredskapsåtgärder i tidsbegränsade regeringsuppdrag kan inte bli desamma som de är om myndigheterna har det som sin uppgift. Möjligheterna för en myndighet att *systematiskt* utveckla åtgärdsförslag och beräkna kostnader blir svagare för den typ av relativt korta uppdrag som upp-

[18] 1 § 8 punkten förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[19] Prop. 2020/21:30, s. 123 och 128.

draget MSB fick 2022 att sammanställa förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret[20], än för en myndighet som kan planera för resurser och utveckla specifik kompetens för en stadigvarande uppgift. Eftersom de behov som försörjningsberedskapen ska förbereda för ständigt kommer att finnas, bör processen för försörjningsanalys och kostnadsberäknade åtgärdsförslag vara återkommande och långsiktig. Den behöver också vara strukturellt anpassningsbar, så att rätt försörjningsförmåga finns på plats när den behövs. Det ger processen och involverade aktörer möjlighet att över tid utveckla och förfina metoderna så att förslagen och prioriteringarna görs på ett enhetligt och för budgetprocessen ändamålsenligt sätt. Processen ska inte hindra berörda myndigheter att inkludera beredskapsåtgärder i sina respektive budgetunderlag till regeringen genom ordinarie budgetprocess.

Utöver budgetär prioritering bör det, som Försvarsberedningen också påpekat, finnas en etablerad process och förmåga att göra avvägningar rörande hur resurserna för beredskapsförberedelserna lämpligast bör fördelas vad gäller geografiska områden.[21] Även när det gäller geografiska hänsynstaganden är det lämpligt att ha den helhetsbild som den nationella försörjningsanalysen förväntas ge.

Den nationellt samordnande funktionen bör få meddela föreskrifter om behovs- och försörjningsanalys

De uppgifter som avser arbetet med behovs- och försörjningsanalyser och som vi föreslår ska tillkomma beredskapsmyndigheterna, den nationellt samordnande funktionen och vissa sektorsansvariga myndigheter bedömer vi vara sådana att de omfattas av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Sådan normgivningskompetens kan delegeras till en förvaltningsmyndighet med stöd av 8 kap. 11 § regeringsformen.

Det finns behov av att myndigheternas arbete med behovs- och försörjningsanalyser görs på ett samordnat och strukturerat sätt. Om exempelvis behovsanalyserna inte görs enhetligt kommer det sannolikt att vara svårare för försörjningsanalysmyndigheterna att genomföra försörjningsanalyser, än om arbetet utgått från samma

[20] Regeringsbeslut I:9, 2022-03-31, Uppdrag till MSB att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret (Ju2022/01209).
[21] Ds 2017:66, s. 48.

bedömningsgrund. Utan närmare föreskrifter för hur analysarbetet ska gå till är risken också stor att försörjningsanalysmyndigheterna kommer att utforma sina respektive försörjningsanalyser på vitt skilda sätt, vilket kommer att försvåra den nationellt samordnade funktionens arbete med att bedöma samhällets samlade försörjningsförmåga. För att uppnå ett enhetligt arbetssätt med behovs- och försörjningsanalyser behöver en myndighet få möjlighet att besluta om ytterligare föreskrifter för analysarbetet.

På samma sätt bör det säkerställas att det är möjligt att uppnå enhetlighet i arbetet med att på sektornivå analysera vissa företag som bedriver samhällsviktig eller totalförsvarsviktig verksamhet, och de myndigheter som åläggs ansvar för att genomföra företagsanalyser behöver därför få ledning kring hur det ska gå till. Risken är annars att myndigheterna värderar företagens leveransförmåga på olika sätt och enligt olika principer.

Den nationellt samordnande funktionen har ett övergripande ansvar att samordna försörjningsberedskapen nationellt och bör vara den aktör som bemyndigas att meddela föreskrifter för arbetet med behovs- och försörjningsanalys samt analys av företagens leveransförmåga. Med hänsyn till de olika behov som finns inom de beredskapssektorer som omfattas av förslagen finns det skäl att göra det obligatoriskt för den nationellt samordnande funktionen att inhämta yttranden från försörjningsanalysmyndigheterna innan föreskrifterna meddelas.

Vissa varor och tjänster kan ingå i fler än en beredskapssektors ansvarsområde

I många fall är det självklart vilken samhällsviktig funktion en vara eller tjänst har en koppling till, och därmed vilken beredskapssektor vars ansvarsområde den faller under. Exempelvis är läkemedel en grupp varor som i första hand faller under beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg, och elektricitet faller under Energiförsörjning. Det finns dock fall där en vara eller tjänst kan ingå i fler än en beredskapssektors ansvarsområde. Exempelvis kan viss skyddsutrustning behövas i flera sektorer. I dessa fall kan det vara oklart hur gränsdragningen mellan sektorernas ansvar ska göras. Detta ställer krav på att de försörjningsanalyser som de sex sektorsansvariga myndigheter ska göra enas, och att den nationellt samordnande funktionen arbe-

tar för att dubbelarbete undviks. Detta är en typ av frågor som kan bli föremål för det försörjningsberedskapsråd som vi föreslår i kapitel 14.

9.6 En utökad informationsskyldighet

9.6.1 En utökad informationsskyldighet för myndigheter under regeringen

Förslag: Myndigheter under regeringen ska vara skyldiga att lämna information om sina behov av försörjningsviktiga varor och tjänster. Skyldigheten gäller på fråga från någon av försörjningsanalysmyndigheterna, eller den nationellt samordnande funktionen, och informationen ska behövas för dessa myndigheters försörjningsanalyser.

Regeringskansliet, kommittéväsendet, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsunderrättelsedomstolen, Myndigheten för totalförsvarsanalys, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska undantas från skyldigheten.

Behovet av information

Försörjningsanalyserna kommer att omfatta en rad uppgifter och information som försörjningsanalysmyndigheterna inte har tillgång till och inte heller har möjlighet att få fram utan hjälp från andra aktörer. En del av denna information kommer de sex utpekade försörjningsanalysmyndigheterna att få in genom övriga beredskapsmyndigheters sammanställda behovsanalyser. Vi bedömer emellertid att försörjningsanalysmyndigheterna kan behöva viss information även från myndigheter som inte ingår i den nya beredskapsstrukturen. Denna information kommer sannolikt inte att vara begränsad till uppgifter som dessa myndigheter förfogar över. I stället kommer det många gånger att handla om sammanställningar och bedömningar från dessa myndigheter och det arbete som kommer att krävas måste därmed anses gå utöver den uppgiftsskyldighet som följer av 6 kap.

5 § OSL. Vidare kan det inte uteslutas att uppgifterna kan vara belagda med sekretess. För att säkerställa att försörjningsanalysmyndigheterna, och den nationellt samordnande funktionen, har möjlighet att få del av de uppgifter som behövs för försörjningsanalyserna bör det enligt vår bedömning finnas en tydlig uppgiftsskyldighet för samtliga myndigheter under regeringen – med vissa undantag – att lämna det underlag som behövs för nämnda analysarbete.

Hur skyldigheten ska regleras behandlar vi i avsnitt 9.10.1.

Vissa myndigheter bör undantas från informationsskyldigheten

Regeringskansliet och kommittéväsendet ska inte omfattas av den föreslagna informationsskyldigheten. Vidare har vi övervägt i vilken utsträckning informationsskyldigheten bör omfatta Säkerhetspolisen och myndigheterna inom försvarssektorn, det vill säga Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsunderrättelsedomstolen, Myndigheten för totalförsvarsanalys, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

Det är tydligt att det kan finns ett behov för försörjningsanalysmyndigheterna att få del av uppgifter från vissa försvarsmyndigheter. Vår bedömning är emellertid att det inte bör införas en författningsreglerad skyldighet för dessa att lämna uppgifter om sina behov. Skälet är främst att det, utifrån den verksamhet som myndigheterna bedriver, inte bedöms lämpligt med en skyldighet att lämna underlag eftersom det direkt eller indirekt kan komma att handla om beredskap och förmågor inom det militära försvaret eller militära säkerhets- och underrättelsetjänsten. Avseende Säkerhetspolisen är skälet till att vi inte bedömer informationsskyldigheten som lämplig främst att underlaget skulle kunna komma att handla om uppdrag och uppgifter kopplat till Sveriges säkerhet. Informationen i ett sådant underlag kan röra myndighetens underrättelse- och säkerhetsarbete och är av sådan karaktär att den endast bör lämnas till Regeringskansliet.

Det finns en risk att ett sådant undantag från informationsskyldigheten leder till effektivitetsförluster i form av bristande enhetlighet och dubbelarbete. Exempelvis kan ett företag komma att bedö-

mas utifrån sin leveransförmåga av fler än en myndighet. Det återstår att analysera hur dessa myndigheters försörjningsbehov kan omhändertas utan att röja säkerhetskänslig information. Detta är ett arbete som behöver göras inom Regeringskansliet tillsammans med berörda myndigheter.

Försörjningsanalysmyndigheternas behov av att få tillgång till uppgifter kring Försvarsmaktens behov av stöd från de civila myndigheterna bör I stället tillgodoses genom en tydlig samrådskyldighet avseende frågan om försörjningsanalys, se mer om denna bedömning i avsnitt 9.7.

9.6.2 En utökad informationsskyldighet för kommuner och regioner

Förslag: Kommuner och regioner ska vara skyldiga att på förfrågan från länsstyrelsen i det egna länet lämna den information om behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster på kommunal och regional nivå som länsstyrelserna behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt förslagen i detta kapitel om behovsanalys och uppgifter om företag som är av betydelse för försörjningen på lokal och regional nivå. Den nationellt samordnande funktionen ska få meddela närmare föreskrifter om informationsskyldigheten.

Skyldigheten ska regleras i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Behovet av information

I avsnitt 9.5.1 föreslår vi att länsstyrelsernas uppgift med behovsanalys ska omfatta att kartlägga och analysera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster i kommuner och regioner samt identifiera företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet på kommunal respektive regional nivå. En förutsättning för att kommuner och regioner ska vara skyldiga att lämna de uppgifter till länsstyrelserna som de kommer att vara i behov av med anledning av förslaget är att det regleras i lag.

I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, förkortad LEH, samt tillhörande förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser avseende kommuner och regioners rapporteringsskyldighet till länsstyrelsen. Såvitt avser kommuner framgår av bestämmelserna att kommunerna ska hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser och, såvitt avser civilt försvar, hålla länsstyrelsen underrättad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen. Vid höjd beredskap ska kommunen hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen.[22] När det gäller regionerna ska dessa hålla Socialstyrelsen och MSB underrättade om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser och vid sådana händelser ska regionerna lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till Socialstyrelsen och länsstyrelsen. Varje region ska vidare hålla Socialstyrelsen och MSB underrättade om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret inom regionens ansvarsområde. Vid höjd beredskap ska regionen hålla Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret inom regionens ansvarsområde.[23]

En ny bestämmelse i LEH

De skyldigheter som finns i dag för kommuner och regioner att förse länsstyrelsen med information är inte tillräckliga för att länsstyrelserna ska ha möjlighet att begära in uppgifter som kommer att behövas för att länsstyrelserna ska ha möjlighet att göra behovsanalyser som omfattar kommuner och regioner. Av det skälet behöver det införas en ny bestämmelse i lag som innebär att kommuner och

[22] 2 kap. 9 § LEH och 2 och 6 §§ FEH.
[23] 2 kap. 9 § LEH och 3 och 7 §§ förordningen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

regioner ska vara skyldiga att på förfrågan från en länsstyrelse lämna det underlag som länsstyrelserna behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt förslagen i detta kapitel om behovsanalys och sammanställning av företag som är av betydelse för försörjningen på lokal och regional nivå. I LEH regleras kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Vi föreslår att den nya bestämmelsen tas in i den lagen.

Verkställighetsföreskrifter

Det är angeläget att de underlag som länsstyrelserna ska göra sitt analysarbete på håller en god kvalitet och är jämförbara och enhetliga. Den nationellt samordnande funktionen för försörjningsberedskapen bör därför få meddela verkställighetsföreskrifter om informationsskyldigheten. Regeringens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter följer av 8 kap. 7 § regeringsformen. Bemyndigandet tas därför in i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

9.7 Försvarsmaktens behov av civila resurser

Förslag: Försörjningsanalysmyndigheterna samt den nationellt samordnande funktionen ska samråda med Försvarsmakten angående Försvarsmaktens behov av civila resurser.

En del av målet för det civila försvaret är att bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.[24] En viktig del av detta stöd utgörs av att säkerställa att Försvarsmakten får tillgång till den försörjning av de civila varor och tjänster (med detta avses alltså inte försvarsmateriel) som myndigheten behöver för att lösa sina uppgifter i krig. I takt med att det militära försvaret genomgick omfattande nedskärningar under åren runt millennieskiftet och framåt nedprioriterades även logistiken, och Försvarsmakten är i dag avsevärt mer beroende av det civila försvarets resurser för sin verksamhet än under slutet av 1900-talet. För att det civila försvaret ska kunna bidra till det militära försvarets förmåga är det

[24] Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4.

därför viktigt att det militära försvaret beaktas när försörjningsberedskapen på nytt ska byggas upp och samordnas. För att Försvarsmaktens behov ska kunna omhändertas i arbetet behöver de myndigheter som får i uppgift att göra försörjningsanalyser (PTS), Energimyndigheten, Finansinspektionen, Livsmedelsverket, Trafikverket och Socialstyrelsen) få information om det militära försvarets behov – vilka varor och tjänster det handlar om samt i vilka kvantiteter och var i landet de kan komma att behövas. Därutöver behöver den nationellt samordnande funktionen få motsvarande information om behoven av varor och tjänster som inte ingår i dessa sex sektorer, inom ramen ansvaret för försörjningen av övriga varor och tjänster som vi lämnar förslag på i kapitel 15.

Som vi beskriver i avsnitt 9.6.1 bedömer vi att det inte bör införas en författningsreglerad skyldighet för försvarsmyndigheterna att på begäran från dessa sektorsansvariga myndigheter lämna underlag till dessa. Det är dock viktigt att det tydliggörs att samverkan mellan de sex utpekade försörjningsanalysmyndigheterna och Försvarsmakten måste ske kring frågor om behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster. Under utredningens gång har såväl privata som offentliga aktörer som vi talat med återkommande framfört ett stort behov av att Försvarsmakten beskriver och kvantifierar sina behov av stöd från det civila försvaret.

Till viss del har Försvarsmakten redan i dag en skyldighet att lämna upplysningar till andra myndigheter. Av 3 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten framgår bland annat att Försvarsmakten fortlöpande ska lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för deras verksamhet. Försvarsmakten ska också, enligt 7 §, samordna beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen inom myndigheten med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret. Det finns vidare bestämmelser i beredskapsförordningen som tar sikte på samverkan mellan beredskapsmyndigheterna och Försvarsmakten. För att det ska vara tydligt att försörjningsanalysmyndigheterna behöver ha en dialog med Försvarsmakten inom ramen för arbetet med försörjningsanalys bör det särskilt anges att samråd ska ske mellan dessa aktörer. I kapitel 17 redogör vi för frågor om informationssäkerhet och sekretess.

9.8 Analysarbetet kan leda till förslag på förberedande åtgärder som ska stärka försörjningsförmågan i kris och krig

Bedömning: Inom ramen för den analys av företags leveransförmåga som försörjningsanalysmyndigheterna ska göra kommer sannolikt behov av att vidta ett antal åtgärder att identifieras och vidtas för att stärka företagens förmåga att leverera försörjningsviktiga varor och tjänster i fredstida krissituationer och krig. Det handlar dels om åtgärder som företag kan vidta, dels sådana åtgärder som staten kan vidta.

Beredskapslagring

Många företags verksamheter kännetecknas av just-in-time-leveranser och en minimal lagerhållning. Om det vid analysen av företag framkommer att de bedriver en verksamhet som är av särskild vikt för leveransen av varor och tjänster inför och vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap och det saknas uthållighet i form av lagerhållning av varor som möjliggör denna verksamhet, kan beredskapslagring vara nödvändig. Ju färre företag som bedriver liknande verksamhet inom ett geografiskt område, desto större kan behovet av detta vara. Beredskapslagringen kan omfatta såväl insatsvaror som färdiga konsumtionsvaror. Den kan ske i statlig regi genom att staten upprättar statliga beredskapslager. Den kan också ske inom ramen för företags distributionskedjor genom att staten upphandlar denna tjänst utifrån kravspecifikationer om bland annat statens tillgång till varorna. Den kan även ske genom lagstadgad lagringsskyldighet (se bilaga 3 för resonemang om kategorier för beredskapslagring).

Förberedelser för produktionsomställning

Företags produktion kan behöva ändras vid allvarliga störningar i leveranskedjor, till följd av en fredstida krissituation eller att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara. Det kan gälla produktionens omfattning såväl som att andra varor och tjänster behöver produceras i landet, eller att de produceras på andra sätt och med andra insats-

varor på grund av störningarna (se mer om produktionsomställning i kapitel 11). För att förbereda omställning av företagens produktion kan alternativa rutiner och arbetsprocesser i företagens verksamhet behöva utarbetas av företagen. Sektorsansvariga myndigheter eller den nationellt samordnande funktionen kan behöva upphandla och avtala om utökad produktionskapacitet som innebär investeringar i form av exempelvis maskiner och infrastruktur för leveranser.

Uttagning av egendom

I kapitel 5 och 11 redogör vi för vilket stöd förfogandelagen ger staten att i krig eller krigsfara förfoga över annans egendom. För att sådant förfogande ska kunna genomföras effektivt behöver det förberedas i fredstid genom uttagning. Uttagning går till så att en myndighet (behovsmyndighet) anmäler eventuella behov av egendom till den myndighet som beslutar om uttagning (uttagningsmyndighet). I anslutning till att företags förmåga att leverera försörjningsviktiga varor och tjänster analyseras kan behov av uttagning identifieras och förberedas av de sektorsansvariga myndigheterna i samråd med berörda länsstyrelser (för anläggningar) eller Försvarsmakten (fordon).

Prioritering av vissa företag vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

Vid kartläggning och analys av företags förutsättningar för produktion kan kritiska beroenden och sårbarheter identifieras. Om dessa innebär tillräckligt allvarliga konsekvenser för försörjningsförmågan vid fredstida krissituationer och höjd beredskap kan vissa företag behöva prioriteras när det gäller tillgång till resurser av olika slag. Detta var också ett syfte med det gamla K-företagssystemet, då vissa företag skulle kunna prioriteras avseende exempelvis kommunalteknisk försörjning, och tillgång till varor som samhället led brist på. Företag informerades om möjliga prioriteringar men de fick inga garantier för att dessa skulle genomföras.

Prioritering av företag kräver lagstöd. Inom bland annat elsektorn finns i dag förberedelser för prioritering av tillgången till el för vissa företags verksamheter vid en uppkommen bristsituation inom

metoden för Styrel.[25] Identifiering och analys av företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet kan blotta behov av och ge underlag för ytterligare prioriteringsområden som sedan kan tas vidare i det ordinarie lagstiftningsarbetet.

Upprättande av krishandelsavtal med våra grannländer

Som vi redogör för i kapitel 6 har Sverige överenskommelser med Norge och Finland om utbyte av vissa varor som ska genomföras i internationella krislägen. Om försörjningsanalysen visar på behov av varor som inte produceras i Sverige men däremot i något grannland, kan liknande avtal behöva ingås med detta land. Alternativt kan befintliga avtal uppdateras och förnyas. Genom försörjningsanalyserna kan myndigheterna lämna förslag på varor som kan vara aktuella för krishandelsavtal.

9.9 Rapportering av behovs- och försörjningsanalyser

9.9.1 Sammanfattande om rapporteringen

Behovsanalyserna och identifieringen av företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet är en förutsättning för att försörjningsanalyser ska kunna göras. Försörjningsanalysmyndigheterna, som presenteras i avsnitt 9.5.2, behöver därför få ta del av analyserna. Enligt vårt förslag nedan ska beredskapsmyndigheter rapportera behovsanalyserna till den sektorsansvariga myndigheten i den egna beredskapssektorn. Därefter ska de sektorsansvariga myndigheterna sammanställa behovsanalyserna inom respektive beredskapssektor och rapportera sina sammanställningar till de sex försörjningsanalysmyndigheterna. Länsstyrelserna och de beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor ska skicka sina behovsanalyser direkt till försörjningsanalysmyndigheterna.

[25] Styrel är ett arbete som syftar till att identifiera och prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en kortsiktig elbrist och behov av manuell frånkoppling för delar av elnätet. Se Energimyndighetens hemsida för mer information.

Exempel 1: Jordbruksverket
Jordbruksverket kartlägger och analyserar behoven inom myndighetens ansvarsområde. Behovsanalysen, som ska inkludera identifiering av företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet, skickas till Livsmedelsverket, som är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Livsmedelsverket sammanställer samtliga behovsanalyser i beredskapssektorn, inklusive sin egen, och rapporterar uppgifter om de behov som inte berör den egna sektorn till de andra fem försörjningsanalysmyndigheterna, uppdelat på behoven av varor och tjänster med avseende på respektive beredskapssektor (Elektroniska kommunikationer och post, Energiförsörjning, Finansiella tjänster, Hälsa, vård och omsorg samt Transporter). Livsmedelsverket rapporterar även de behov som den egna beredskapssektorn har av varor och tjänster som inte faller inom den egna eller någon av dessa fem beredskapssektorers ansvarsområden till den nationellt samordnande funktionen.

I egenskap av försörjningsanalysmyndighet kartlägger och analyserarar Livsmedelsverket tillgången till de varor och tjänster inom den egna beredskapssektorns ansvarsområde som identifierats i samtliga beredskapsmyndigheters behovsanalyser i en försörjningsanalys som rapporteras till den nationellt samordnande funktionen. I detta arbete ingår att analysera vissa företags leveransförmåga. Den nationellt samordnande funktionen gör därefter en nationell, sektorsövergripande försörjningsanalys baserad på de sex försörjningsanalyser myndigheten mottagit, samt rapporteringen av samtliga beredskapsmyndigheters behov av varor och tjänster som inte faller in under någon av de sex utpekade beredskapssektorernas ansvarsområde.

Exempel 2: Arbetsförmedlingen
Arbetsförmedlingen kartlägger och analyserar behoven inom myndighetens ansvarsområde. Behovsanalysen skickas till Försäkringskassan, som är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet. Försäkringskassan sammanställer behovsanalyserna inom den egna beredskapssektorn och rapporterar till de sex försörjningsanalysmyndigheterna, uppdelat på behoven med avseende på respektive beredskapssektor (Försäkringskassan gör ingen egen försörjningsanalys). Försäkringskassan rapporterar behoven av varor och tjänster som inte faller in i någon av dessa sex sektorers ansvarsområden till den nationellt samordnande funktionen. I övrigt sker arbetet på samma sätt som i exempel 1.

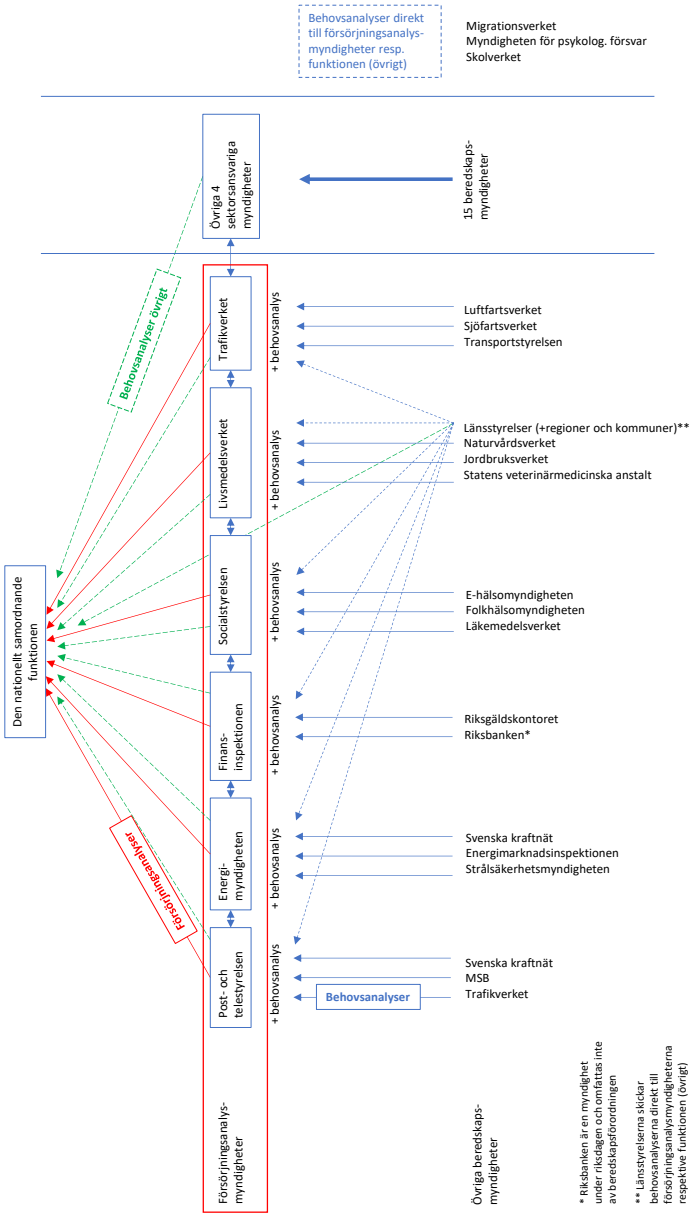
Exempel 3: Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen kartlägger och analyserar behoven inom den egna verksamheten, samt behoven inom ramen för kommunernas och Region Uppsalas respektive ansvarsområden. Länsstyrelsen rapporterar behovsanalysen direkt till de sex försörjningsanalysmyndigheterna samt till den nationellt samordnande funktionen när det gäller de varor och tjänster som inte faller in i någon av dessa sex beredskapssektorers ansvarsområden. I övrigt sker arbetet på samma sätt som i exempel 1.

Exempel 4: Migrationsverket
Migrationsverket kartlägger och analyserar behoven inom ramen för myndighetens ansvarsområde och rapporterar behovsanalysen på samma sätt som länsstyrelserna. I övrigt sker arbetet på samma sätt som i exempel 1.

Strukturen för rapportering av behovs- och försörjningsanalyserna framgår av figur 9.2.

Figur 9.2 Struktur för rapportering av behovs- och försörjningsanalyser

Överblicksbild av beredskapsmyndigheternas rapportering av behovsanalyser samt vissa sektorsansvariga myndigheters rapportering av försörjningsanalyser till den nationellt samordnande funktionen



Källa: Utredningen.

Anm: Från och med den 1 januari 2024 är Utbetalningsmyndigheten beredskapsmyndighet och kommer då att ingå i beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet.

9.9.2 Beredskapsmyndigheternas rapportering

Förslag: Beredskapsmyndigheter ska senast vid utgången av september månad varje jämnt årtal rapportera behovsanalysen och uppgifter över näringsidkare som bedriver samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet till respektive sektorsansvarig myndighet.

Länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar samt Skolverket ska rapportera sina behovsanalyser direkt till de sex försörjningsanalysmyndigheterna. Uppgifter om försörjningsviktiga varor och tjänster som inte omfattas av ansvarsområdena för någon av de sex beredskapssektorer inom vilka försörjningsanalyser ska tas fram ska rapporteras till den nationellt samordnande funktionen.

Rapportering till de sektorsansvariga myndigheterna

När det gäller rapporteringen av beredskapsmyndigheternas behovsanalyser till försörjningsanalysmyndigheterna, samt till den nationellt samordnande funktionen avseende sådana varor och tjänster som inte faller in under någon av dessa sex sektorers ansvarsområden, har vi identifierat två huvudsakliga sätt som den skulle kunna gå till på. Det första är att alla beredskapsmyndigheter skickar sina behovsanalyser direkt till de sju mottagarna, uppdelat i sju underlag. Det andra sättet är att beredskapsmyndigheterna rapporterar sina behov samlat till sina respektive sektorsansvariga myndigheter som sammanställer behovsanalyserna inom sin sektor och rapporterar dessa vidare till försörjningsanalysmyndigheterna samt till den nationellt samordnande funktionen, uppdelat i respektive sektor.

Vi ser flera fördelar med det andra alternativet. *För det första* kan antalet rapporter minskas avsevärt – I stället för att göra sju separata rapporter behöver beredskapsmyndigheterna bara göra en samlad rapport per myndighet. De mottagande myndigheterna behöver inte heller ta emot lika många rapporter som de ska använda i sina försörjningsanalyser, och det blir sannolikt lättare att hantera utifrån ett säkerhetsskyddsperspektiv. *För det andra* innebär en ordning där behovsanalyserna går genom de sektorsansvariga myndigheterna att dessa myndigheter kan stämma av arbetet sinsemellan, och risken för att rapporterna görs på olika sätt minskar. *För det tredje* innebär en

sådan ordning att kompetensen inom sektorerna stärks, och att de sektorsansvariga myndigheterna stärks i sin roll i övrigt.

Med utgångspunkt i dessa resonemang föreslår vi att de beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor som huvudregel ska rapportera sina behovsanalyser till sina respektive sektorsansvariga myndigheter.

Länsstyrelserna och beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon sektor

När det gäller länsstyrelserna ingår dessa i två beredskapssektorer: Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Enligt den ordning som vi föreslagit i det förra avsnittet för beredskapsmyndigheternas rapportering av behovsanalyser skulle länsstyrelserna rapportera sina behovsanalyser till den sektorsansvariga myndigheten inom någon av dessa sektorer, det vill säga Livsmedelsverket eller den nationellt samordnande funktionen. Med tanke på den sektorsövergripande roll som länsstyrelserna har på regional nivå, och eftersom länsstyrelserna utöver sina egna behov även ska undersöka behoven i kommuner och regioner, skulle detta vara mindre lämpligt. En ordning där en sektorsansvarig myndighet fick alla 21 behovsanalyser avseende behoven på lokal och regional nivå skulle innebära att onödigt mycket information samlades på denna myndighet. Det är också i första hand utifrån det geografiska områdesansvaret som länsstyrelserna gör behovsanalys, och inte utifrån sin roll som beredskapsmyndighet i en specifik sektor. Vi föreslår därför att länsstyrelserna rapporterar sina behovsanalyser direkt till de sex försörjningsanalysmyndigheterna, respektive den nationellt samordnande funktionen avseende sådana varor och tjänster som inte faller in i någon av de sex sektorer för vilka försörjningsanalyser ska göras.

Som framgår av figur 9.2 finns det tre beredskapsmyndigheter som inte ingår i en beredskapssektor: Migrationsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar och Skolverket. Eftersom de inte har någon sektorsansvarig myndighet att rapportera till föreslår vi att deras rapportering sker på samma sätt som för länsstyrelserna.

Beredskapsmyndigheter som ingår i flera beredskapssektorer

Vissa beredskapsmyndigheter omfattas av mer än en sektor. Exempelvis omfattar både beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post och beredskapssektorn Energiförsörjning beredskapsmyndigheten Svenska kraftnät. Det är fördelaktigt att en myndighet endast gör en behovsanalys och rapporterar den till en sektorsansvarig myndighet. Vilken myndighets behovsanalys som ska rapporteras till vilken sektorsansvarig myndighet bedömer vi kan utredas av myndigheterna själva. Annars bör den nationellt samordnande funktionen ta med detta i sina föreskrifter för försörjningsanalys.

Tidpunkten för rapportering

Rapporteringen bör samordnas i regeringens befintliga styrprocesser. När det gäller beredskapsmyndigheternas rapportering av sina risk- och sårbarhetsbedömningar ska dessa enligt gällande ordning lämnas till Regeringskansliet och MSB senast vid utgången av september månad varje jämnt årtal.[26] Det finns vinster med att använda samma periodicitet för behovsanalyserna som för risk- och sårbarhetsbedömningen. Viss information som erhålls genom arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna samt de sammanfattande risk- och sårbarhetsbedömningarna kommer sannolikt att vara till nytta även för myndigheternas arbete med behovsanalyserna och den bedömning som ska rapporteras till Regeringskansliet (till ansvarigt sakdepartement) och den nationellt samordnande funktionen. Vidare åligger det genom det uppdrag som ges i anvisningarna för det civila försvaret samtliga beredskapsmyndigheter att vid samma tidpunkt under åren 2021–2025 rapportera sitt arbete med att stärka det civila försvaret till ansvarigt departement och till MSB.

Av dessa skäl bör beredskapsmyndigheterna rapportera behovsanalyserna senast vid utgången av september månad varje jämnt årtal.

[26] 19 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

9.9.3 De sektorsansvariga myndigheternas rapportering

Förslag: De sektorsansvariga myndigheterna ska sammanställa behovsanalyserna uppdelat efter ansvarsområde för de sex beredskapssektorer inom vilka försörjningsanalyser ska tas fram och rapportera sammanställningarna till respektive försörjningsanalysmyndighet. Uppgifter om försörjningsviktiga varor och tjänster som inte omfattas av ansvarsområdena för någon av dessa sex beredskapssektorer ska sammanställas och lämnas till den nationellt samordnande funktionen. Den nationellt samordnande funktionen får meddela närmare föreskrifter om tidpunkten för rapportering.

Försörjningsanalysmyndigheterna ska senast vid utgången av september månad varje udda årtal lämna försörjningsanalysen till Regeringskansliet (till ansvarigt sakdepartement) och den nationellt samordnande funktionen.

Sammanställning av behovsanalyserna

Eftersom beredskapsmyndigheternas enligt våra förslag ska skicka behovsanalyserna till den sektorsansvariga myndigheten i respektive sektor kommer samtliga sektorsansvariga myndigheter att vara mottagare av behovsanalyser. För att försörjningsanalysmyndigheterna ska ha möjlighet att därefter påbörja sitt analysarbete behöver de få del av den information som finns i behovsanalyserna. Det är en uppgift för samtliga sektorsansvariga myndigheter att sammanställa informationen i behovsanalyserna och skicka det vidare till den sektorsansvariga myndighet som ska göra försörjningsanalys inom ett visst område. Exempelvis ska information om sådana varor och tjänster som naturligen kan sägas höra hemma i beredskapssektoren Energiförsörjning skickas till Energimyndigheten, medan information om varor och tjänster som naturligen kan sägas höra hemma inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten ska skickas till Livsmedelsverket. Det kommer sannolikt att finnas varor och tjänster som inte har någon naturlig hemvist inom någon av de sex beredskapssektorer inom vilka det kommer att bedrivas arbete med försörjningsanalyser. Information om dessa varor och tjänster ska sammanställas och skickas till den nationellt samord-

nande funktionen. Den nationellt samordnande funktionen kommer härmed att få information om behov av såväl varor och tjänster som omfattas av det samlade ansvarsområdet i någon av de fyra beredskapssektorer som inte ska göra försörjningsanalyser, såväl som varor och tjänster som inte omfattas av någon myndighets ansvarsområde (det vi benämner kategori 2 respektive 3 i 9.5.1). Det är endast den senare kategorin som utgörs av det vi i kapitel 15 definierar som *övriga varor och tjänster*, och som vi föreslår att funktionen ska ansvara för. Den nationellt samordnande funktionen kommer alltså att i viss utsträckning få information som den inte har ett direkt behov av inom ramen för sitt ansvarsområde. Vi bedömer dock att denna information kan vara användbar för funktionen i arbetet med nationell försörjningsanalys, då den kan identifiera behov av åtgärder kopplade till sådana varor och tjänster och vid behov föreslå sådana till regeringen.

Det bör ankomma på den nationellt samordnande funktionen att tillsammans med de övriga försörjningsanalysmyndigheterna komma överens om när de sektorsansvariga myndigheterna ska skicka sammanställningarna till försörjningsanalysmyndigheterna. Om enighet inte kan nås bör den nationellt samordnande funktionen meddela föreskrifter om det.

Tidpunkt för rapportering av försörjningsanalyserna

I avsnitt 9.9.2 har vi bedömt att rapportering bör samordnas med befintliga styrprocesser och att det finns vinster med att använda samma rapporteringsintervall för behovsanalyserna som för risk- och sårbarhetsbedömningen. För att försörjningsanalysmyndigheterna ska kunna använda beredskapsmyndigheternas behovsanalyser som underlag i arbetet med försörjningsanalys är det nödvändigt att behovs- och försörjningsanalyserna inte sammanfaller tidsmässigt. Försörjningsanalysmyndigheterna bör därför rapportera sina försörjningsanalyser till Regeringskansliet (till ansvarigt sakdepartement) och den nationellt samordnande funktionen vid utgången av september månad varje *udda* år.

9.9.4 Rapportering av den nationella försörjningsanalysen och prioriterade åtgärdsförslag

Förslag: Den nationellt samordnande funktionen ska senast den 1 mars varje jämnt årtal lämna en nationell försörjningsanalys över Sveriges samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Försörjningsberedskapen kommer att präglas av förändring, särskilt inledningsvis när försörjningsförmågan ska förstärkas. Även på sikt kommer försörjningsberedskapen att präglas av förändringar, när strukturomvandlingar i samhället och omvärldsutvecklingen skapar nya behov att förstärka eller avveckla delar av försörjningsberedskapen. Det finns därför skäl att försörjningsanalyserna utvecklas och uppdateras efter hand.

Några av de åtgärdsförslag som följer av försörjningsanalyserna kommer sannolikt att anses angelägna på åtminstone medellång sikt och kommer därför att lämnas in av berörd myndighet i myndighetens budgetunderlag till regeringen. Äskanden om försörjningsberedskapsåtgärder i den gängse processen kommer att vägas mot alla andra äskanden i den statliga budgetprocessen. Det kan därför vara värdefullt för regeringen att ha en sammanställning av prioriterade förslag för att stärka försörjningsberedskapen om det är möjligt och politiskt prioriterat att göra satsningar på det området, jämför avsnitt 9.5.3.

Sådana åtgärdsförslag som försörjningsanalyserna genererar och som är övergripande, långsiktiga och kräver betydande ekonomiska resurser lämpar sig dock bäst för att invänta den process för det civila försvaret som hanteras av Försvarsberedningen och slutligen regeringen i samband med beslut om totalförsvarsproposition och tillhörande budgetproposition. Genom att arbetet med de nationella försörjningsanalyserna är kontinuerligt och förslag på åtgärder bearbetas återkommande kan den mest aktuella nationella försörjningsanalysen användas som grund för underlag till Försvarsberedningen i den processen.

En tvåårig cykel bedömer vi vara lämplig för att vara tillräckligt aktuell för de två användningsområdena ovan och samtidigt ge förutsättningar för fördjupande arbete med försörjningsanalyserna och

behovsanalyserna. Myndigheter under regeringen ska enligt förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen.

Eftersom försörjningsanalyserna ska rapporteras senast i slutet av september varje udda år och eftersom åtgärdsförslag som är av sådan karaktär att de bör föras in i budgetprocessen bör kunna behandlas medan analyserna fortfarande är aktuella, ska den nationella försörjningsanalysen och de prioriterade åtgärdsförslagen därför lämnas in till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) vartannat år och finnas tillgänglig den 1 mars varje jämnt år.

9.10 Hur ska uppgifterna regleras?

9.10.1 Uppgifter som bör regleras i förordning

Förslag: De uppgifter kopplade till arbetet med behovs- och försörjningsanalyser som vi föreslår ska tillkomma statliga myndigheter enligt detta kapitel regleras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förslaget på uppgifter till den nationellt samordnande funktionen regleras i instruktionen för den myndighet som får ansvaret för den nationellt samordnande funktionen.

Som anförts i avsnitt 9.3.1 är arbetet med att göra försörjningsanalyser tänkt att vara en del av samhällets planering för att motverka risken för avbrott i försörjningskedjor. Eftersom behoven av och tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster varierar över tid är det inte tillräckligt att försörjningsanalysen görs vid ett enstaka tillfälle. I stället bör arbetet, som vi också föreslår i avsnitt 9.1, vara kontinuerligt och rapporteringen återkommande. Uppgiften bör således också regleras i författning.

De uppgifter som vi föreslår ska tillkomma beredskapsmyndigheterna och vissa sektorsansvariga myndigheter avseende behovs- och försörjningsanalyser omfattas av regeringens restkompetens i 8 kap. 7 § regeringsformen och kan därmed regleras i förordning. Detsamma gäller förslagen om en uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter under regeringen, samt om en nationell försörjningsanalys.

I förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap har sedan den 1 oktober 2022 myndigheternas uppgifter såväl inför som vid fredstida krissituationer och höjd beredskap samlats. Avsikten med den nya förordningen är att bestämmelser som är övergripande och gäller för de statliga myndigheternas beredskapsplanering ska finnas samlade i *en* förordning, men med kompletteringar i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap när det gäller länsstyrelsernas uppgifter. Enligt vår bedömning är det lämpligt att även nya uppgifter som har att göra med myndigheternas planering inför fredstida krissituationer och höjd beredskap regleras i beredskapsförordningen, om det inte finns starka skäl som talar för en annan ordning.

Vi lämnar nu förslag som innebär en utökad informationsskyldighet för statliga myndigheter under regeringen,[27] nya uppgifter för beredskapsmyndigheterna och nya uppgifter för vissa sektorsansvariga myndigheter. De nya uppgifterna är en del i myndigheternas beredskapsarbete. Genom att uppgifterna regleras i beredskapsförordningen blir det tydligt att de nu föreslagna uppgifterna är en del i ett enhetligt system som sträcker sig från förberedelser för och agerande vid fredstida krissituationer till planering inför och åtgärder vid höjd beredskap. De nya bestämmelserna är inte heller så omfattande att det talar mot att reglera dem i beredskapsförordningen. Enligt vår bedömning bör därför de nya uppgifterna som enligt våra förslag i detta kapitel som tillkommer statliga myndigheter regleras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förslagen i detta kapitel som avser den nationellt samordnande funktionens arbete med att göra en nationell försörjningsanalys hör till grunduppdraget för denna funktion och bör därför regleras i instruktionen för den myndighet som får ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen, se kapitel 14.

[27] Med vissa undantag, vilket framgår av avsnitt 9.6.1.

9.10.2 Begreppet försörjningsberedskap definieras

Bedömning: En definition av försörjningsberedskapen förenklar aktörernas vardagliga arbete, underlättar planeringsarbetet och förbättrar möjligheterna till uppföljning och utvärdering.

Förslag: En definition av begreppet försörjningsberedskap införs i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

I dag finns inte begreppet försörjningsberedskap definierat i författning, men begreppet förekommer i såväl författningar – exempelvis i skyddslagen – som i andra offentliga texter. I takt med det förändrade säkerhetspolitiska läget i vår omvärld samt till följd av klimatförändringar som påverkar flera samhällsviktiga funktioner, har försörjningsfrågor blivit alltmer angelägna för aktörer på alla samhällsnivåer. Att ha förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning är nu även en del av målet för det civila försvaret.

Vi ser ett övergripande behov av att terminologin inom krisberedskapen och det civila försvaret är tydlig och enhetlig på ett samhällsövergripande plan. Det förenklar aktörernas vardagliga arbete eftersom tid inte behöver läggas på att definiera och tolka begrepp. Detta underlättar i sin tur planeringsarbetet och inte minst möjligheterna till uppföljning och utvärdering.

I beredskapsförordningen finns begreppen fredstida krissituation och samhällsviktig verksamhet definierade. Försörjningsberedskapen är en del av krisberedskapen och det civila försvaret. Syftet med att lägga till försörjningsberedskap till begreppslistan är att skapa en ökad tydlighet och samsyn mellan aktörer i samhället som arbetar med försörjningsberedskapsfrågor kring vad försörjningsberedskap är. Det utgör även ett steg på vägen mot en enhetlig terminologi inom krisberedskapen och det civila försvaret. Vi anser därför att det finns skäl att på förordningsnivå definiera begreppet försörjningsberedskap.

I kapitel 3 har vi gått igenom hur försörjningsberedskap definierats av olika aktörer. Vår definition utgår från hur MSB i slutrapporten Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans[28] har ansett att

[28] Rapporten är svar på det uppdrag som regeringen gav MSB den 31 mars 2022 att till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) redovisa förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret.

begreppet bör beskrivas, vilket är ”den verksamhet som syftar till att i kris och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga”.

Vi föreslår mot denna bakgrund att en definition av försörjningsberedskap införs i beredskapsförordningen med innebörden att försörjningsberedskap är den verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga.

9.11 Ikraftträdande

Vi bedömer att det är angeläget att arbetet med att ta fram behovs- och försörjningsanalyser kommer i gång hos beredskapsmyndigheterna och försörjningsanalysmyndigheterna. Författningsändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt innebär våra förslag ökade kostnader för vissa statliga myndigheter. De ändringar i statens budget som krävs för att ta hänsyn till sådana kostnader kan behandlas i ordinarie budgetproposition tidigast i budgeten för 2025. Med hänsyn till detta och i övrigt till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och den fortsatta beredningen i Regeringskansliet föreslår vi att förslagen som avser ändringar i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och instruktionen för den myndighet som får ansvaret för den nationellt samordnande funktionen bör träda i kraft den 1 januari 2025. Även ändringarna i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som kräver behandling i riksdagen, samt ändringen i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, bör kunna träda i kraft den 1 januari 2025. Förslagen är inte av den arten att de kräver några särskilda övergångsregler.

10 Informationsinhämtning från näringsidkare

I stor utsträckning äger, driver och finansierar privata aktörer många av de viktigaste samhällsfunktionerna. Den information som myndigheterna behöver i sitt arbete med de behovs- och försörjningsanalyser som vi föreslår i kapitel 9 finns därmed nästan uteslutande hos dessa aktörer.

I detta kapitel redogör vi för vilka uppgifter myndigheterna har behov av i sitt analysarbete och vilka uppgifter som är möjliga att få del av med stöd av nuvarande reglering och vilka brister som vi identifierat. Därefter lämnar vi förslag på ändringar i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

10.1 Vilka typer av uppgifter har myndigheterna behov av?

Utredningens förslag om behovs- och försörjningsanalyser förutsätter att de myndigheter som ska göra analyserna har tillgång till relevanta uppgifter att analysera.

Beredskapsmyndigheternas behovsanalys omfattar inte bara den egna verksamheten, utan hela dess ansvarsområde och inkluderar därmed även behoven hos privata aktörer som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom området. Analysarbetet förutsätter att myndigheterna har möjlighet att få del av upplysningar från dessa aktörer om deras behov av varor och tjänster som är nödvändiga för att den verksamhet som bedrivs ska kunna fortsätta i olika typer av krissituationer. Det kommer att handla om bland annat behov av energi, vatten, arbetskraft, maskiner, lokaler, råvaror,

elektroniska kommunikationer, livsmedel, insatsvaror, transporter och betaltjänster.

Försörjningsanalysmyndigheterna kommer även att analysera vissa företags förmåga att leverera varor och tjänster i kriser och krig. Detta kräver tillgång till fler uppgifter än de som beredskapsmyndigheterna samlar in för sin behovsanalys. Myndigheterna kommer att behöva identifiera exempelvis brister och sårbarheter hos företag som kan påverka förmågan till leverans. Sårbarheter kan till exempel utgöras av komplexa leveranskedjor, kritiska beroenden av insatsvaror och komponenter eller beroende av import eller export, konkurrenssituationer eller eventuella intressekonflikter till följd av utländskt ägande och liknande. Det kan även handla om beroenden av immateriella tillgångar så som exempelvis kunskap om produktionsmetoder som inte finns i landet. En analys av leveransförmågan förutsätter att myndigheten som utför analysen får kännedom om sådana beroenden.

Den övervägande delen av den information som myndigheterna kommer att behöva få del av från näringsidkare för sitt analysarbete, oberoende av om det rör sig om behovs- eller försörjningsanalysen, utgör sannolikt information som kan anses utgöra företagshemligheter enligt 2 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, förkortad LFH. Vidare kan den verksamhet som företaget bedriver vara säkerhetskänslig och omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. Det finns därmed ett stort behov av att myndigheterna kan skydda företagens uppgifter på ett säkert sätt. Vi behandlar dessa frågor i kapitel 17.

10.2 Är den nuvarande ordningen tillräcklig?

Det finns redan i dag författningar som innebär skyldigheter för näringsidkare att lämna upplysningar och i vissa fall även handlingar till myndigheter. Det finns också redan i dag flera uppgifter som myndigheter kan få del av ur offentliga register, och som därmed inte förutsätter enskilda näringsidkares deltagande. Nedan följer en översiktlig beskrivning av vilka uppgifter som näringsidkare har skyldighet att lämna enligt vissa författningar och vilka uppgifter som myndigheter har möjlighet att få del av utan direkt inblandning av enskilda. Redogörelsen är inte heltäckande och den har begränsats till områden som på ett eller annat sätt har anknytning till de beredskaps- och

sektorsansvariga myndigheter som enligt våra förslag i kapitel 9 kommer att ha behov av uppgifter från näringsidkare för sitt analysarbete.

10.2.1 Viss författningsreglerad uppgiftsskyldighet för näringsidkare

Upplysningar för myndigheters beredskapsplanering

För att möjliggöra för statliga myndigheter att erhålla den information som de behöver för sitt planeringsarbete finns ett generellt krav på näringslivet att delta i planeringen för totalförsvaret. Detta följer av lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Av lagens inledande bestämmelse framgår att ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt sådana arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, är skyldiga att på begäran av de så kallade totalförsvarsmyndigheterna[1] delta i totalförsvarsplaneringen. Lagen gäller både för fysiska och juridiska personer och den omfattar i stort sett samtliga näringsidkare.[2] Skyldigheten omfattar att lämna de upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete. Vidare framgår att skyldigheten, om det behövs, även omfattar att i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Denna lag behandlas närmare i avsnitt 10.3.

Det finns även bestämmelser om näringsidkares uppgiftsskyldighet i bland annat *förfogandelagen (1978:262)*, *ransoneringslagen (1978:268)* och *lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring*.

Om det behövs för att genomföra förfogande enligt *förfogandelagen* i fråga om egendom ska var och en på begäran av den myndig-

[1] Av 1 § förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen framgår att följande myndigheter är totalförsvarsmyndigheter: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för totalförsvarsanalys, Affärsverket svenska kraftnät, Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Kommerskollegium, Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Tullverket.
[2] Prop. 1981/82:179, s. 11.

het som får besluta om förfogandet lämna uppgift om den mängd av egendomen som han eller hon innehar eller tillverkat, eller till vars framställning han eller hon har medverkat (46 § förfogandelagen). Om förfogande förbereds genom uttagning är ägare eller innehavare av egendom skyldig att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer lämna nödvändiga uppgifter om egendom som behövs för förberedelsen och att tillhandahålla den för besiktning på den tid och plats som myndigheten bestämmer (48 och 63 §§ förfogandelagen).

Enligt *ransoneringslagen* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att den som innehar förnödenhet som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen eller förnödenhet som avses med föreskrift enligt 6 § andra stycket eller 7 § ska lämna uppgift om innehavet (31 § ransoneringslagen). Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva, att den som yrkesmässigt frambringar, tillverkar, bereder, köper, säljer eller i yrkesmässig verksamhet använder förnödenhet som avses med föreskrift enligt 6–9 §§ ska lämna de skriftliga uppgifter angående rörelsen och föra de anteckningar som är nödvändiga för att kunna kontrollera att föreskriften följs (32 § ransoneringslagen). I samband med reglering enligt 6 eller 7 § i fråga om energi är var och en skyldig att, i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, lämna de uppgifter och göra de avläsningar som är nödvändiga för genomförande av regleringen (33 § ransoneringslagen).

I *lagen om undanförsel och förstöring* finns en bestämmelse om skyldighet för den som äger eller innehar egendom som kan antas komma i fråga för undanförsel eller förstöring att medverka vid den planläggning och de andra förberedelser som behövs för att en sådan åtgärd ska kunna genomföras (11 § lagen om undanförsel och förstöring).

Uppgiftsskyldighet i viss sektorsspecifik författning

Även i viss sektorsspecifik författning finns bestämmelser om näringsidkares, eller verksamhetsutövares, uppgiftsskyldighet till offentliga aktörer.

I *elberedskapslagen (1997:288)* regleras skyldigheten att vidta beredskapsåtgärder[3] inom elsektorn för den som bedriver produktion av el, handel med el eller sådan överföring av el som sker med stöd av nätkoncession enligt 2 kap. 1 § ellagen (1997:857). Dessa aktörer ska vidta de beredskapsåtgärder som beslutas med stöd av lagen samt upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende säkerheten i den egna verksamheten. För att elberedskapsmyndigheten (Svenska kraftnät) ska kunna upprätta den nationella risk- och sårbarhetsanalysen inom elsektorn finns en skyldighet för aktörerna att lämna de uppgifter som myndigheten behöver för det arbetet (4 § elberedskapslagen). Svenska kraftnät får meddela föreskrifter om skyldighet för den som avses i 1 § andra stycket att lämna information till elberedskapsmyndigheten när det har uppstått en sådan störning i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället (9 a § elberedskapslagen och 1 och 8 §§ förordningen [1997:294] om elberedskap). Den typ av information som kan behövas är exempelvis om händelseutvecklingen i stort, en störnings omfattning, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser samt planerade och vidtagna åtgärder.[4]

Inom området för elektroniska kommunikationer finns i *lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation*, förkortad LEK, en skyldighet för den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen att på begäran av regleringsmyndigheten lämna de upplysningar eller handlingar som myndigheten behöver för sådana ändamål som räknas upp i 10 kap. 1 § LEK, bland annat för klart definierade statistiska ändamål, rapporter och studier. Enligt samma lag finns skyldigheter för en operatör som enligt vad som närmare anges i 5 kap. 7 § har betydande inflytande på en marknad i grossistledet att på begäran tillhandahålla regleringsmyndigheten redovisningsuppgifter om de marknader i slutkundsledet som är förknippade med den marknaden (10 kap. 2 § LEK).

Härutöver finns flera exempel på att näringsidkare, eller andra aktörer, är skyldiga att på begäran av en tillsynsmyndighet lämna uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn. Så är fallet i exempelvis *lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja*. En tillsyns-

[3] Med beredskapsåtgärder avses enligt lagen åtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Det är det Svenska kraftnät, som i sin egenskap av beredskapsmyndigheten, beslutar om vilka elberedskapsåtgärder som ska vidtas enligt lagen. Se 3 § elberedskapslagen (1997:288).
[4] Prop. 2011/12:89 s. 25.

myndighet har möjlighet att begära in upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt 8 kap. 2 § lagen om beredskapslagring av olja. Vidare ska den som är lagringsskyldig och den som utför lagring åt någon annan vid utgången av varje månad lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten om faktiska lagernivåer vid utgången av föregående månad och om eventuella brister i lager och övriga uppgifter som myndigheten begär (6 kap. 3 §).

Den som står under tillsyn enligt *säkerhetsskyddslagen (2018:585)* ska på begäran tillhandahålla tillsynsmyndigheten den information som behövs för tillsynen av att verksamhetsutövare följer lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (6 kap. 2 §). På samma sätt har tillsynsmyndigheten rätt att för sin tillsyn få del av handlingar och upplysningar som behövs för tillsynen enligt LEK (11 kap. 3 § LEK).

10.2.2 Uppgifter i offentliga register

Ett flertal myndigheter samlar in och tillhandahåller offentlig information om näringsidkare. Det gäller inte minst för statistikansvariga myndigheter[5] som tillhandahåller statistik inom flera olika områden. Enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Uppgifter som får samlas in avser bland annat namn och person- eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten, produktion av varor och tillhandahållande av tjänster, förbrukning av varor och anlitande av tjänster, antalet anställda, lagerhållning, investeringar, beställningar, köp, försäljningar och leveranser samt priser för varor och tjänster (5 § förordningen [2001:100] om den officiella statistiken, förkortad statistikförordningen). De statistikprodukter som tas fram av statistikansvariga myndigheter är offentliga och kan därför lämnas ut och göras tillgängliga av myndigheterna.

Vilka myndigheter som är ansvariga för statistiken och vad ansvaret omfattar framgår av bilagan till statistikförordningen. Trafikanalys är ansvarig för framställningen av statistik för bland annat vägtrafik, sjöfart och luftfart. Statistiken inom området vägtrafik omfattar exempelvis fordon på väg, lastbilstrafik och utländska last-

[5] Av 2 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken följer att vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den (statistikansvariga myndigheter) framgår av bilagan till förordningen.

bilstransporter i Sverige. På exempelvis energiområdet är Energimyndigheten statistikansvarig myndighet för tillförsel och användning av energi, energibalanser och prisutveckling inom energiområdet. När det gäller handel med varor och tjänster är SCB statistikansvarig myndighet för inrikes- och utrikeshandel. Statistiken för inrikeshandel visar bland annat hur mycket livsmedel och drycker som säljs inom den svenska handeln totalt och uppdelat på produkter. SCB ansvarar även för viss statistik på området för näringsverksamhet, bland annat för den statistik som belyser verkställda och planerade investeringar inom företagssektorn. Dessa uppgifter redovisas per bransch och med fördelning på byggnader och anläggningar respektive maskiner och inventarier. Myndigheten ansvarar även för statistik som visar den kvartalsvisa utvecklingen av företagens lager fördelat på lagertyper. Statistiken redovisas för det totala näringslivet och uppdelat på branscher.

Vissa uppgifter om enskilda näringsidkare finns tillgängliga hos bland annat Bolagsverket och Skatteverket. Bolagsverket ansvarar för registrering av företag och föreningar. Hos myndigheten är det möjligt att få tillgång till bland annat registreringsbevis, bolagsordningar, årsredovisningar och register över verkliga huvudmän. Genom Skatteverket är det möjligt att få del av uppgifter om ett företag är godkänt för F-skatt, registrerat för mervärdesskatt och som arbetsgivare samt om företaget har uppgift om beslutade arbetsgivaravgifter de tre senaste månaderna. Vidare finns det möjlighet att hos Kronofogden få del av information om eventuella skulder och obetalda fakturor som är registrerade hos myndigheten på ett företag eller en näringsidkare.

10.2.3 Slutsatser av gällande reglering

Genom den offentliga statistiken kan myndigheter ta del av branschspecifik information inom flera samhällsområden som kan vara värdefull för flera av de myndigheter som ska göra försörjningsanalyser. Vidare kan viss grundläggande företagsinformation fås via Skatteverket eller Bolagsverket. De uppgifter som är tillgängliga genom offentliga register och liknande är emellertid enligt vår bedömning inte tillräcklig för att det ska vara möjligt att göra de behovs- och försörjningsanalyser som vi föreslår i kapitel 9. Statistikprodukterna

är uppdelad på branscher och utgörs av aggregerade uppgifter som återges i bland annat diagram, tabeller och medelvärden. Den innehåller inte några uppgifter om enskilda. De uppgifter som ligger till grund för framställningen av statistikprodukterna, så kallade mikrodata, omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Sekretessen är absolut, men det finns vissa undantag som medger att sådana uppgifter får lämnas ut. Det rör sig om uppgifter som behövs för forskningsändamål, uppgifter som behövs för statistikändamål, så kallade indirekta uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande är direkt hänförliga till en enskild och vissa uppgifter som avser avlidna (24 kap. 8 § OSL). Vår bedömning är att det inte är möjligt att inom ramen för myndigheternas arbete med behovs- och försörjningsanalyser få del av de uppgifter som ligger till grund för statistikprodukter. Möjligen kan indirekta uppgifter erhållas. Eftersom behovet av information kommer att avse specifika näringsidkare, måste dock värdet av sådana uppgifter anses vara begränsat.

Möjligheterna att begära in uppgifter enligt förfogandelagen och lagen om undanförsel och förstöring är begränsade till särskilda ändamål och det går inte, enligt vår bedömning, att med stöd i dessa regelverk få in de uppgifter som behövs för arbetet med behovs- och försörjningsanalyser. Detsamma gäller ransoneringslagen.

Det är inte heller självklart att det är möjligt att använda uppgifter som framkommer i exempelvis tillsynsärenden eller som i övrigt samlats in i specifik verksamhet, utanför den verksamheten. Sådana uppgifter är många gånger känsliga och kan omfattas av sekretess. De kan dessutom vara säkerhetsskyddsklassificerade vilket bland annat innebär särskilda regler för hur uppgifterna får hanteras, se mer om det i kapitel 17.

Visserligen finns det inom flera samhällssektorer upparbetade privat-offentliga samverkansformer som bygger på frivilligt informationsutbyte. Det utgör en viktig grund för myndigheternas analysarbete. För att säkerställa myndigheternas tillgång till den information som behövs för arbetet med behovs- och försörjningsanalyser måste det även finnas ett tydligt författningsstöd som ger myndigheterna möjlighet att begära in de uppgifter som behövs.

Den lagstiftning som finns på området och som ger ett generellt mandat för myndigheter som är utpekade totalförsvarsmyndigheter att inhämta upplysningar från näringsidkare är lagen (1982:1004) om

skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Vi övergår nu till en prövning av om den lagen är möjlig att tillämpa på den uppgiftsinhämtning som behövs för behovs- och försörjningsanalyserna.

10.3 Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

10.3.1 Bakgrund

Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen trädde i kraft den 1 januari 1983, då lagen (1948:390) om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap upphörde.[6] Det ekonomiska försvaret var benämningen på den verksamhet som avsåg att trygga försörjningen för det svenska samhället om landet helt eller delvis blev hänvisat till egna försörjningsresurser.[7] När 1948 års lag infördes uttalade departementschefen att en ändamålsenlig planläggning av den ekonomiska försvarsberedskapen krävde samverkan mellan de planläggande myndigheterna och näringslivet. Det var, enligt departementschefen, nödvändigt att de planläggande myndigheterna hade ingående kännedom om näringslivet, såväl avseende förhållanden i allmänhet som förutsättningar hos olika näringsidkare att i olika avseenden bidra till näringslivets upprätthållande under en avspärrnings- eller krissituation. Myndigheterna behövde därför ha författningsmässiga befogenheter att begära in uppgifter och att påkalla biträde vid planläggningsarbetet.[8] En viktig del av försörjningsplaneringen avsåg planläggning av industrins verksamhet och målet var att hålla i gång den del av industrin och näringslivet i övrigt som hade betydelse för totalförsvaret. Lagen från 1948 var fram till att den ersattes av den nu aktuella lagen det rättsliga verktyg som reglerade näringsidkares medverkan och uppgiftsskyldighet i beredskapsplaneringen.[9]

[6] Skyldigheten för näringsidkare att delta i planeringsarbetet sträcker sig längre tillbaka än så och har varit lagstadgad sedan lagen den 16 april 1937 (nr 159) om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid arbetet å rikets ekonomiska försvarsberedskap.
[7] Prop. 1981/82:179 s. 29.
[8] Kungl. Maj:ts proposition den 6 februari 1948, nr 96, s. 11.
[9] Prop. 1981/82:179, s. 30 f.

Genom den lag som trädde i kraft 1983 infördes regler för arbetsmarknadens parters medverkan i totalförsvarsplaneringen. Bestämmelserna som tog sikte på näringsidkares uppgifts- och planeringsskyldigheter i förhållande till totalförsvarsmyndigheterna överfördes i flera avseenden oförändrade från 1948 års lag utan förändring i sak.[10] Förarbetena till den äldre lagen är därmed i vissa delar fortfarande relevanta.

10.3.2 Lagen är tillämplig på totalförsvarsplaneringen

Till skillnad från 1948 års lag anges i den nuvarande lagen att skyldigheten avser deltagande i totalförsvarsplaneringen, någon förändring i sak från vad som gällde från 1948 års lag var däremot inte tänkt.

Begreppet totalförsvar definieras i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar) och under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.[11] Totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.[12] Med totalförsvarsresurser avses alla de resurser som finns inom totalförsvarsverksamhet.[13] Syftet är att totalförsvarsresurser i extraordinära lägen ska kunna förstärka det normala fredssamhällets resurser för hantering av risker och störningar.[14] När dessa resurser tas i anspråk i sådan verksamhet är det alltså inte fråga om totalförsvarsverksamhet. Det handlar i stället om att totalförsvarsresurser ställs till förfogande för det samhällsorgan som normalt har att hantera en viss situation.[15]

Den del av totalförsvaret som avser det civila försvaret kan beskrivas som den verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället genomför för att förbereda Sverige för krig. Det civila försvaret ska även bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrest-

[10] Det gäller bl.a. 2 § om uppgiftsskyldigheten, se prop. 1981/82:179.
[11] 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap och prop. 1996/97:4, s. 64.
[12] 2 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.
[13] Prop. 1996/97:4, s. 62.
[14] Ibid., s. 62.
[15] Ibid., s. 60.

ningar på samhället i fredstid, exempelvis pandemier och cyberattacker, samt effekter av klimatförändringar.[16]

Genom försvarsbeslut och regeringsbeslut fastställs de övergripande riktlinjerna för totalförsvaret. I december 2015 beslutade regeringen att bevakningsansvariga myndigheter[17] skulle återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret.[18] I den försvarspolitiska inriktningspropositionen som låg till grund för beslutet angavs målet för det civila försvaret vara att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Regeringen bedömde i samma proposition att en sammanhängande planering för totalförsvaret bör säkerställas genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter och planeringen borde genomföras med utgångspunkt i en helhetssyn där hotskalan omfattar såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap.[19]

Sedan totalförsvarsplaneringen återupptogs 2015 har det säkerhetspolitiska läget försämrats och behovet av att vidta ytterligare åtgärder för att stärka förmågan inom totalförsvaret har ökat. Målet för det civila försvaret har utvidgats och omfattar nu även uttryckligen bland annat förmågan att upprätthålla en nödvändig försörjning och att bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.[20] Av de reviderade planeringsanvisningarna till beredskapsmyndigheterna som beslutades i mars 2023 framgår bland annat att myndigheternas arbete med civilt försvar ska genomföras med utgångspunkt i målet för det civila försvaret och regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 som är relevanta för myndigheterna.[21] Försvarsmakten och MSB har sedan försvarsbeslutet 2015 fått ett antal gemensamma regeringsuppdrag som syftar till att ta fram gemensamma grunder för inriktningen av totalförsvarsplaneringen. I rapporten *Handlingskraft* redovisas en process för en sammanhängande totalförsvarsplanering på nationell nivå och sex fokusområden lyfts fram som särskilt viktiga för

[16] Prop. 2020/21:30, s. 29 och regeringsbeslut II:14 2020-12-17 Ju2020/04658 (delvis).
[17] Begreppet bevakningsansvariga myndigheter används inte längre. Sedan den 1 oktober 2022 används i stället begreppet beredskapsmyndigheter.
[18] Regeringsbeslut II:16, 2015-12-10, Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK.
[19] Prop. 2014/15:109, s. 51 och 59.
[20] Prop. 2020/21:30, s. 89.
[21] Regeringsbeslut II: 2023-03-30 Fö2023/00751.

att ökade den samlade förmågan och krigsavhållande effekten i totalförsvaret. Försörjningsberedskapen utgör ett sådant fokusområde.[22]

10.3.3 Lagen ska kunna tillämpas på planeringen av försörjningsberedskapen

Förslag: Det ska genom ett tillägg i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen framgå att lagen kan användas för den uppgiftsinhämtning som behövs för planeringen av försörjningsberedskapen.

Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen gäller näringsidkares skyldighet att delta i just totalförsvarsplaneringen. En förutsättning för att lagen, i dess nuvarande lydelse, ska kunna tillämpas på behovs- och försörjningsanalyserna är därmed att de är en del av myndigheternas totalförsvarsplanering.

Totalförsvarsplaneringen är en dynamisk process som ändras och anpassas till det rådande säkerhetspolitiska läget, förändrade hotbilder och behov. Vilken verksamhet som närmare ingår i planeringen är i grunden ett politiskt beslut. Det övergripande målet för totalförsvaret är från och med 2021 att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. En del av målet för det civila försvaret är att ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att upprätthålla en nödvändig försörjning. Myndigheternas planering för det civila försvaret ska genomföras med utgångspunkt i de delar av målet för det civila försvaret och inriktningspropositionen i övrigt som är relevanta för myndigheten. De myndigheter som ska planera för civilt försvar – det vill säga beredskapsmyndigheterna – är myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet är av särskild betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret. Det ankommer även på dessa att vidta de förberedelser som krävs för att klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, vilket inkluderar anskaffning av förnödenheter och utrustning. Försörjningsberedskapen och förmågan att säker-

[22] FM2021-17683:2 och MSB202016261-3, s. 22.

ställa en nödvändig försörjning måste därför anses relevant för samtliga beredskapsmyndigheter.

Den verksamhet som myndigheter behöver vidta för att uppnå förmågan att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning måste anses ingå i myndigheternas planering för civilt försvar och därmed totalförsvarsplaneringen. För att uppnå nämnda förmåga krävs, enligt vår bedömning, att myndigheterna skaffar sig kunskap om hur den befintliga försörjningsförmågan ser ut. Förslaget i kapitel 9 om behovs- och försörjningsanalyser syftar till att ge sådan kunskap. Det talar enligt vår bedömning för att den verksamhet som myndigheterna kommer att bedriva med anledning av förslagen om behovs- och försörjningsanalys kan anses vara en del av myndigheternas arbete med att stärka det civila försvaret och en del av totalförsvarsplaneringen.

Våra förslag om behovs- och försörjningsanalys avser emellertid även att omhänderta myndigheternas och samhällets behov av nödvändiga varor och tjänster för att kunna klara fredstida krissituationer. En strikt tolkning av begreppet totalförsvarsplanering, som den planering som behövs för att förbereda Sverige för krig, innebär att lagen inte är tillämplig för sådan uppgiftsinhämtning som avser den del av analysarbetet som hänför sig till fredstida krissituationer utan koppling till totalförsvaret.

Eftersom privata aktörer i stor utsträckning äger och ansvarar för många av de viktigaste samhällsfunktionerna, som bland annat handlar om transporter och produktion av nödvändiga varor och tjänster, kommer myndigheterna att vara i behov av att privata aktörer bidrar med uppgifter för att försörjningsförmågan ska kunna bedömas. En ordning där myndigheterna fullt ut måste förlita sig på frivilligt uppgiftslämnande är inte tillräcklig. Ett tydligt författningsstöd måste finnas även för den uppgiftsinhämtning som hänför sig till sådant analysarbete som avser rent fredstida krissituationer.

Det är rimligt att anta att det i myndigheternas verksamhet med behovs- och försörjningsanalyser inte alltid kommer att vara möjligt att dra en skarp gräns mellan behov som enbart gäller för fredstida kriser och behov som avser höjd beredskap. Det är också rimligt att anta att motsvarande gräns inte alltid kommer att vara möjlig att upprätthålla vid myndigheternas kontakter med näringslivet. Enligt vår bedömning är det därför lämpligt att den rättsliga möjligheten för

myndigheterna att begära in upplysningar för behovs- och försörjningsanalysen finns i samma författning, oberoende av konfliktnivå.

Eftersom den nuvarande lydelsen medför att det råder viss oklarhet om lagen går att tillämpa på den uppgiftsinhämtning som krävs för arbetet med behovs- och försörjningsanalyserna bör den kompletteras på så sätt att uppgiftsskyldigheten även ska gälla för planeringen av försörjningsberedskapen.

Det bör i sammanhanget framhållas att det givetvis är viktigt att näringslivet inte betungas mer än nödvändigt och att myndigheten i första hand bör undersöka i vilken utsträckning det är möjligt att få uppgifter på annat sätt än genom en formell uppgiftsinhämtning.

10.3.4 Upplysningsskyldighetens omfattning

Förslag: Upplysningsskyldigheten enligt 2 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen ska även omfatta uppgifter om transporter och leverantörer.

Det finns behov av att utöka informationsskyldigheten

Den nuvarande upplysningsskyldigheten i 2 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen omfattar upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete.

I avsnitt 10.1 har vi redogjort för vilka typer av uppgifter som de beredskaps- och sektorsansvariga myndigheterna som ska göra behovs- och försörjningsanalyser kan behöva för sitt analysarbete och de behov beredskapsmyndigheterna har av uppgifter kring energi, arbetskraft, maskiner, lokaler, råvaror och livsmedel omfattas uttryckligen av lagens nuvarande ordalydelsen. Även behovet av uppgifter om vatten och insatsvaror täcks eftersom det får anses ingå i begreppet ”andra förnödenheter”.

Det svenska näringslivet är starkt importberoende, och företagens leveranskedjor är därmed känsliga för allvarliga störningar av importen eller införseln från EU. För att inom ramen för försörjningsanalysen kunna bedöma ett företags leveransförmåga måste dess beroenden av varor och tjänster från andra länder beaktas och det är nödvändigt att de myndigheter som ska göra försörjningsanalyser kan begära att få del av sådan information från företagen. Av den nuvarande lydelsen kan uppgifter om ”inköp” begäras in. Vi bedömer att det omfattar såväl inköp som sker inom landet, respektive inköp som görs genom att varan importeras från tredje land eller förs in från ett annat EU land och något förtydligande i detta avseende är därmed inte nödvändigt.

När det gäller information om företagens behov av transporter och leverantörer gör vi följande bedömning.

Myndigheternas behov av information kring behovet av *transporter* har inte någon tydlig motsvarighet i den nuvarande lydelsen. Begreppet ”leverans” är nära relaterat i bemärkelsen att det – på samma sätt som begreppet transporter – tar sikte på att förflytta något från en plats till en annan. Medan transporter involverar olika transportmedel som vägfordon, tåg, fartyg och luftfarkoster för att förflytta något tar begreppet leveransen enligt vår bedömning sikte på själva överlämnandet och är därmed något snävare än begreppet transporter. En leverans kan exempelvis vara en del av en transportprocess.

Att transporter fungerar är en nödvändig förutsättning för handel och därmed för Sveriges försörjning av olika varor och tjänster. Det är även en förutsättning för att flera andra viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas vid fredstida krissituationer och krig. I egenskap av sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektorn Transporter ska Trafikverket enligt våra förslag i kapitel 9 göra försörjningsanalyser som ska omfatta samhällets behov av transporter. För att det ska vara möjligt att i försörjningsanalysen inkludera näringsidkares behov av transporter behöver det vara tydligt att det är en uppgift som går att begära in enligt den nu aktuella lagen. Vi bedömer att den nuvarande lydelsen inte på ett tydligt sätt medger sådan uppgiftsinhämtning. Lagen bör därför kompletteras på så sätt att transporter läggs till de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Många företag är i dag beroende av långa och komplexa försörjningskedjor. Samtidigt råder inom många branscher en strävan efter att sänka lagerkostnader, minimera onödigt svinn och göra både produktion och leveranser så konstadseffektiva som möjligt. De alltmer sammankopplade försörjningskedjorna, i kombination med avsaknaden av buffertar i form av exempelvis lager, kan vid exempelvis bristsituationer påverka leveranser av varor och tjänster i flera led. Denna komplexitet gör att det inte räcker att identifiera risker inom den egna verksamheten. De myndigheter som enligt förslagen i detta betänkande får i uppgift att göra försörjningsanalyser, och därigenom granska vissa företags förmåga att leverera varor och tjänster i olika typer av krissituationer, kommer att behöva få information om vilka leverantörer som företaget är beroende av. Sådana uppgifter är nödvändiga för att myndigheten ska ha möjlighet att förstå vilka risker som finns i försörjningskedjorna, var de finns och hur stora de är. Utan sådan kunskap är det inte möjligt att bedöma företagets förmåga att leverera i en krissituation, och inte heller möjligt att bedöma vilka åtgärder som på bästa sätt kan trygga försörjningen.

Av den nuvarande lydelsen framgår inte uttryckligen att uppgifter om leverantörer omfattas av upplysningsskyldigheten. För att det ska vara förutsebart för näringsidkare vilka uppgifter som de kan bli skyldiga att lämna ifrån sig föreslår vi att lagen kompletteras på så sätt att det framgår att uppgifter om leverantörer är uppgifter som totalförsvarsmyndigheterna kan begära in med stöd av lagen.

10.3.5 Vissa andra justeringar i lagen

Förslag: Hänvisningen i 2 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen till lagen (1929:145) om skiljemän ändras till lagen (1999:116) om skiljeförfarande.

Bestämmelsen i 5 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen om att beslut om föreläggande får överklagas till regeringen ändras till att beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Lagen (1929:145) om skiljemän upphörde att gälla den 1 april 1999. Den har ersatts av lagen (1999:116) om skiljeförfarande. Av det skälet bör 2 § i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen därför ändras på så sätt att en hänvisning i stället görs till lagen (1999:116) om skiljeförfarande.

Om det behövs för att en näringsidkare ska följa en begäran att lämna upplysningar eller i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret får totalförsvarsmyndigheterna enligt 5 § meddela de förelägganden som behövs. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Av andra stycket framgår att ett sådant föreläggande får överklagas till regeringen.

Tidigare var huvudregeln att förvaltningsbeslut överklagades till närmast högre förvaltningsmyndighet och i sista hand till regeringen. Målsättningen har sedan länge varit att regeringen i minsta möjliga utsträckning ska handlägga ärenden som inte kräver ett ställningstagande av regeringen som politiskt organ (se bland annat prop. 1983/84:120). Ordning med överklagande till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen övergavs definitivt genom den forumregel som 1998 infördes i den tidigare förvaltningslagen.[23] Forumregeln återfinns i dag i 40 § förvaltningslagen och av den följer att allmän förvaltningsdomstol är rätt forum för överklagande av förvaltningsbeslut.

Bestämmelsen i 5 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen om att beslut om föreläggande får överklagas till regeringen bör därför ändras till att beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Frågor om överklagandefrister, talerätt med mera och formerna för överklagande av myndighetens beslut framgår i övrigt av förvaltningslagens bestämmelser.

[23] Prop. 2016/17:180, s. 244.

10.3.6 Fler myndigheter blir totalförsvarsmyndigheter

Förslag: Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Luftfartsverket, Läkemedelsverket, Migrationsverket, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för psykologiskt försvar, Naturvårdsverket, Riksgäldskontoret, Statens servicecenter, Statens skolverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Åklagarmyndigheten ska utses till totalförsvarsmyndigheter.

Rätten att begära in upplysningar från näringsidkare med stöd av lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillkommer de så kallade totalförsvarsmyndigheterna. Vilka dessa är framgår av 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Samtliga sektorsansvariga myndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap är utpekade totalförsvarsmyndigheter. Motsvarande gäller inte fullt ut för de beredskapsmyndigheter som enligt våra förslag får i uppgift att göra behovsanalyser.

Behovsanalyserna ska avse myndigheternas ansvarsområden vilket för flertalet myndigheter kommer att kräva att information inhämtas från privata aktörer. För att det ska vara möjligt för dessa myndigheter att använda sig av rätten att begära in upplysningar från näringsidkare krävs att de pekas ut som totalförsvarsmyndigheter. Det är skälet till att vi föreslår att de beredskapsmyndigheter som enligt våra förslag ska göra behovsanalyser och som inte redan i dag är totalförsvarsmyndigheter, läggs till i listan över totalförsvarsmyndigheter. Att en myndighet pekas ut som totalförsvarsmyndighet innebär, så vitt utredningen erfarit, inte någon annan skyldighet för myndigheten i fråga.

Det bör framhållas att möjligheten att begära in upplysningar från näringsidkare bör utnyttjas med försiktighet. Innan en formell uppgiftsinhämtning görs bör myndigheterna givetvis ha uttömt möjligheten att få del av uppgifterna på annat sätt, exempelvis genom offentliga register eller liknande.

10.3.7 Ikraftträdande

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande samt den fortsatta beredningen i Regeringskansliet och riksdagen föreslår utredningen att förslagen som avser ändringar i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen bör träda i kraft den 1 januari 2025. Detsamma bör gälla för ändringarna i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

11 Kontaktpunkt för produktionsomställning

I detta kapitel ger vi förslag på hur staten kan skapa förutsättningar för företagens produktionsomställning vid en inträffad eller befarad försörjningsrelaterad störning genom att utgöra en kontaktpunkt för företag när de ställer om sin produktion. Kapitlet inleds med ett avsnitt om hur omställning av företagens produktion i kris och krig kan gå till. I detta avsnitt redogör vi för vad som gäller i fred respektive krig eller krigsfara. Vi ger sedan exempel på omställningar som gjorts under covid-19-pandemin och till följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, samt hur förutsättningarna för omställning ser ut i olika branscher. Vi redogör också för hur omställning kan gå till i ett nutida sammanhang. Därefter redogör vi för behoven av utvecklade arbetssätt för att möjliggöra omställning. Slutligen redogör vi för vårt övervägande och förslag.

11.1 Produktionsomställning i kris och krig

Produktionsomställning kan handla om ändringar i såväl kvantitet som kvalitet. Företag kan utöka produktionsvolymer, producera varor av annan kvalitet eller med andra insatsvaror än i normala fall. De kan återbruka eller återvinna material eller reparera utrustning i högre utsträckning. De kan också använda andra produktionssätt eller produktionstekniker. Produktionsomställning kan också handla om att företag börjar producera varor som de tidigare inte producerat.

Produktionsomställning kan bli aktuell för alla branscher. Exempel från senare år går att hitta inom industrin samt jordbruks- och livsmedelsproduktionen. Ett annat exempel är den omställning som skedde under andra världskriget när jordbruks-, industri- och bränsle-

produktion ställdes om för att hantera den minskade importen till följd av att handelsvägar delvis var avspärrade.[1]

All operativ hantering vid omställning sker hos företagen, och det offentligas roll i fred sträcker sig till att skapa rätt förutsättningar för att produktionen ska kunna ställas om. I krig kan det offentliga styra omställning genom förfogande, men förberedelser måste göras för att detta ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Erfarenheter under covid-19-pandemin har visat att det finns behov av att utveckla det förutsättningsskapande arbetet.

11.1.1 I fredstida kriser sker omställning i stor utsträckning på frivilliga grunder

I fredstid har staten ingen befogenhet att styra eller bestämma över privata företags produktion. Det finns sätt att reglera företagens verksamhet genom lagstiftning, exempelvis på miljöområdet, men att fastslå produktionsmål, vilka varor och tjänster som ska produceras samt till vilket pris dessa ska säljas ingår inte i den svenska marknadsekonomin. I stället kan ändrad produktion hos privata företag uppnås genom på förhand ställda krav i avtal genom upphandling.

Omställning kan förberedas genom beredskapsklausuler i avtal

Det offentliga kan förbereda en ökad eller på andra sätt ändrad produktion genom att ställa krav i avtal som sluts med företag, exempelvis i form av beredskapsklausuler. Genom att ställa tydliga krav i anbudsförfarande vid upphandling kan staten, regioner och kommuner komma överens med företag om att de ska producera en viss mängd av en vara eller tjänst i kris eller krig.

Omställning kan främjas genom stödinsatser

Vid en fredstida kris kan företagen behöva stöd för att de ska ställa om sin produktion. Det kan handla om att de får relevant information om hur behoven av en vara eller tjänst ser ut, eller vilka regler och krav som ställs på produktion, leverans och försäljning.

[1] Detta beskrivs i boken *Hur Sverige ordnade folkförsörjningen under andra världskriget– Männen och kvinnorna bakom verket*. Björnberg, Arne (red.), 1946.

11.1.2 I krig och krigsfara kan staten besluta om viss omställning av företagens produktion

En viktig skillnad jämfört med när det råder fred i landet, är att omställning av företagens produktion i krig och krigsfara inte bara kan ske på frivilliga grunder. Staten har genom förfogandelagen (1978:262) under vissa förutsättningar möjlighet att i krig eller krigsfara förfoga över annans egendom. Så får ske för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänst, om inte behovet utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.[2] Bland annat kan ägare eller innehavare av fastighet, gruva, byggnad, industrianläggning eller annan anläggning eller av transportmedel, arbetsmaskin eller liknande åläggas att utöva verksamhet för eller på annat sätt medverka till framställning av egendom för statens eller annans räkning.[3] Det innebär att staten kan ålägga en fabriksägare att upprätthålla en tillverkning som är betydelsefull för totalförsvaret eller folkförsörjningen, eller att tvinga en fabriksägare att tillverka andra produkter än normalt. Möjligheten till förfogande begränsas dock av att ägaren inte kan tvingas att tillverka produkter som faller utanför fastighetens eller fabrikens naturliga och tekniska förutsättningar.[4] Ett beslut om förfogande blir gällande mot den som förfogande riktas mot när denna har tagit del av beslutet.

Förfogande förbereds genom uttagning

För att förfogande ska kunna fungera på ett effektivt och rättssäkert sätt krävs förberedelser. Den fredstida planeringen för förfogande sker genom så kallad uttagning enligt bestämmelserna i förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.[5] Uttagningsmyndighet för mark och byggnader är länsstyrelsen i det län där den fastighet är belägen, i vilken marken ingår eller på vilken byggnaden ligger. Länsstyrelsen är även uttagningsmyndighet för radioanläggningar. Uttagningsmyndighet för fartyg, fordon och hun-

[2] 4 § förfogandelagen (1978:262).
[3] 5 § Ibid.
[4] Prop. 1977/78:72, s. 90.
[5] Det framgår av 63 § förfogandelagen (1978:262) och 1 § förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.

dar är Försvarsmakten. Uttagningsmyndighet för luftfartyg är Transportstyrelsen.[6]

Planeringen kräver information och kunskap om den egendom som kan bli föremål för beslut om uttagning. Många gånger kommer myndigheterna sannolikt kunna skaffa sig den information som behövs genom kontakt med ägare eller innehavare av egendomen. Vi bedömer att de förslag vi lämnar i kapitel 9 om försörjningsanalys som avser identifiering och analys av företag kommer att vara en hjälp i det arbetet. Det finns därutöver bestämmelser i förfogandelagen (1978:262) som gör det möjligt för den myndighet som är i behov av att kunna förfoga över egendom i krig eller i en krigssituation, och för den myndighet som beslutar om uttagning, att begära in uppgifter som myndigheten behöver för sin planering för förfogande från ägaren eller innehavaren av egendomen.[7]

Personalförsörjning för krigstida produktion

Försvarsberedningen skrev i sin rapport *Motståndskraft* från 2017 att krigsplacering av nyckelpersoner i näringslivet innebär att berörda företag kan bibehålla den personal som anses vara viktig för den fortsatta produktionen. Beredningen uppgav vidare att grunden för detta bör vara att utse krigsviktiga företag.[8]

I fredstid finns inga skyldigheter för företag att krigsplacera sin personal, utan det måste ske på frivillig basis. Vid höjd beredskap kan dock staten kräva krigsplacering med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare från början av det kalenderår han eller hon fyller 16 år till slutet av det kalenderår han eller hon fyller 70 år. Denna plikt gäller även under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige. Totalförsvarsplikt fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.[9] När det råder höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller

[6] 11–27 §§, förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.
[7] 48 § förfogandelagen (1978:262) och 9 § (1992:391) förordning om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.
[8] Ds 2017:66, s. 141.
[9] 1 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

en viss verksamhet.[10] Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den är som totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller utför arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer.[11] Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt.[12]

11.1.3 Exempel på produktionsomställning under senare år

Under covid-19-pandemin och till följd av Rysslands invasionskrig mot Ukraina har produktionsomställning genomförts inom flera sektorer.

Omställningar under covid-19-pandemin

Till följd av covid-19-pandemin ökade under våren 2020 förbrukningen av andningsskydd, förkläden, desinfektionsmedel och annan materiel till sjukvården explosionsartat.[13,14] Efterfrågan översteg snabbt utbudet på dessa varor, och eftersom pandemin ledde till liknande problem i stora delar av världen fanns inledningsvis begränsade möjligheter att importera dem från andra länder. Det uppstod en brist på dessa varor som fick negativa konsekvenser för vårdpersonalens arbetsmiljö och möjligheter att bedriva vård på ett säkert sätt.

Delar av näringslivet var tidigt ute och undersökte möjligheterna att möta den ökade efterfrågan på ovan nämnda varor. Omställning skedde, i många fall på företagens eget initiativ, både genom att befintlig produktion ökade och genom att företag som i vanliga fall producerade andra varor ställde om sin produktion till att börja producera de efterfrågade varorna.

[10] 6 kap. 1 § Ibid.
[11] 6 kap. 2 § Ibid.
[12] 6 kap. 3 § Ibid.
[13] SOU 2021:89, s. 301 ff.
[14] Folkhälsomyndigheten, 2020: ”Nya regler för framställning av desinfektionsmedel”, hämtad 2022-11-17.

Ett exempel på produktionsomställning till varor som företag tidigare inte producerat är de industriföretag som började tillverka skyddsutrustning till vårdpersonal under pandemin. Detta presenteras mer i detalj i avsnitt 11.1.5.

Omställningar med anledning av kriget i Ukraina

Inom jordbruks- och livsmedelsproduktion har oro för minskad tillgång till såväl spannmål som konstgödsel och andra insatsvaror på den globala jordbruks- och livsmedelsmarknaden till följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, och de sanktioner som införts på import från Ryssland, lett till hög inflation och osäkerhet kring framtida leveranser. Exporten av solrosolja från Ukraina har också minskat kraftigt,[15] vilket lett till att den svenska livsmedelsindustrin fick ersätta solrosolja med raps- och palmolja i sina recept. De berörda företagen fick problem med förtryckta förpackningar, som då inte längre stämde överens med innehållet. Genom att Livsmedelsverket gav dispenser från reglerna för märkning fick företagen under vissa förutsättningar tillåtelse att trots detta sälja sina produkter under en övergångsperiod.[16]

Under senare år har svenska företag initierat projekt som syftar till att möjliggöra inhemsk produktion av kväve, fosfor och kalium som alla tre används i konstgödsel. Det handlar om att använda restprodukter och avfall från industrier och hushåll. Arbetet har intensifierats med anledning av Rysslands invasionskrig mot Ukraina.

11.1.4 Förutsättningar för produktionsomställning i ett urval av branscher

Vi har ställt frågor om produktionsomställning till branschorganisationer inom energi, kemi, raffinaderier, läkemedel och transporter.[17] Även om det inte bör dras för stora slutsatser för samtliga samhällssektorer och branscher utifrån detta, kan de svar vi fått från dessa branscher visa på såväl gemensamma utmaningar som olikheter mellan dessa branscher.

[15] New York Times, 2022-04-30: ”Sunflower Oil ’Vanishes’ as Ukraine War Grinds On”, hämtad 2022-11-17.
[16] Minnesanteckningar från möte med Svensk Handel, 2022-05-11.
[17] Svar på skriftliga frågor som utredningen ställt till Svenskt Näringsliv, 2022-04-04.

Tillgång till råvaror den avgörande faktorn inom energi och transporter

Produktionsomställningen från fossilbaserade bränslen till förnybar energi är relativt enkel och snabb när det gäller värme, givet att det finns tillgång till förnybara bränslen. Den minskade tillgången till solrosolja i Sverige har lett till att rapsolja används i större utsträckning inom livsmedelsproduktion. Eftersom rapsolja också används i biodiesel kan tillgången till biodiesel minska, vilket bland annat skulle drabba offentliga aktörer som är stora användare av biodiesel.

Det finns en global marknad för olja och kol. Jämfört med många länder på kontinenten är Sverige inte så beroende av naturgas – 2020 utgjorde importerad naturgas endast cirka tre procent av den totala energitillförseln till Sverige[18] – men denna gas är mycket viktig för vissa tillverkningsbranscher, och spillvärme används för uppvärmning av samhällen. Sveriges import av naturgas sker till stor del via en enskild gasledning som kopplar samman Sverige med kontinenten via Danmark. I energisektorn kan inte störningar vid brist på import av materiel uteslutas. Flera bolag använder samma leverantörer och underleverantörer, och för att undvika brist på resurser uppger branschen att samverkan kan behövas.

Produktionens skala avgörande för omställningstakten

Inom kemikalieindustrin produceras specialkemikalier i små satser, vilket möjliggör relativt snabb omställning. Produktion i större volymer är kontinuerligt i drift och därmed mer trögrörlig utifrån ett omställningsperspektiv. Raffinaderier är en ytterlighet, då de drivs dygnet runt under en femårsperiod med ett sex månaders fönster för justering inför nästa produktionsperiod.

Läkemedelsbranschen kännetecknas av produktion i satser, vilket möjliggör snabb omställning från ett tekniskt perspektiv. Detta kräver dock aktiva substanser som oftast inte produceras i Sverige, och tillståndsprocesserna för sådan omställning kan vara långa.

Inom plastindustrin finns det också möjlighet till relativt snabb omställning, i många fall är det möjligt att genomföra på ett par veckor. Det kan dock vara svårt att ställa om produktionen från exempelvis fordonskomponenter till förpackningar.

[18] Energimyndigheten: ”Sveriges import av naturgas”, hämtad 2023-03-13.

Behov av infrastrukturutveckling och tillståndsprocesser inom transporter

När det gäller omställning av transporter från en typ av hamn till en annan, exempelvis från container- till bulkhamn, skulle de flesta hamnar med viss framförhållning kunna ställa om för annan godshantering. De största praktiska utmaningarna är infrastruktur på land och att få tillstånd från myndigheter. I synnerhet är det besvärligt att ställa om till energihamn (olja och gas), då det kräver omfattande uppbyggnad av mottagningskapacitet i form av infrastruktur samt tillstånd. Även att fungera som hamn för torrbulk kräver infrastrukturutveckling, exempelvis förvaras spannmål och kalksten i silos. Framför allt tenderar processerna för nya miljötillstånd att bli utdragna. Erfarenheterna från de hamnar som byggts om de senaste åren är att detta kan ta upp till tio år. Att bygga ny landinfrastruktur i form av exempelvis silos kan sannolikt genomföras på ett par år. Detta förutsätter dock att gällande planbestämmelser i kommunen medger detta; i annat fall behöver det föregås av några års planprocess. Att bygga energihamnar är sannolikt den åtgärd som är både mest komplicerad och tidskrävande. Även om maskinparken i hamn behöver anpassas till ett nytt ändamål är detta en mindre utmaning så länge det inte råder brist på fordon.

11.1.5 Produktionsomställning i ett nutida sammanhang

Utvecklingen inom teknik och produktionsmetoder möjliggör nya former för produktionsomställning som skulle kunna ingå i en samordnad försörjningsberedskap. Under senare år har initiativ tagits från näringslivet för att dra nytta av denna utveckling.

Utvecklingen av metoder och tekniker för produktion skapar nya förutsättningar och utmaningar

Näringslivets utveckling mot en allt högre grad av just-in-time-leveranser och minimal lagerhållning har medfört både svagheter och styrkor för försörjningsberedskapen. Det leder till sårbarheter i och med att varor inte finns tillgängliga i någon större omfattning när en allvarlig försörjningsrelaterad störning inträffar, men det leder också

till minskat svinn. De korta ledtiderna som kännetecknar flera branscher ställer också krav på anpassningsförmåga och möjlighet att mer eller mindre i realtid justera sin verksamhet till förändringar i utbud och efterfrågan.

Möjligheterna till produktionsomställning har utvecklats för flera industrier under de senaste decennierna, i takt med effektivisering av affärssystem, digitalisering, robotisering och nya produktionsmetoder såsom så kallad friformsframställning eller 3D-printing utvecklas. Detta kan sannolikt möjliggöra större flexibilitet än under den tidigare försörjningsberedskapen, och en god försörjningsförmåga kan i viss mån uppnås till en lägre kostnad. Samtidigt kan nya utmaningar uppstå. Modern teknik är starkt beroende av fungerande it-system, vilket gör samhället mer sårbart för it-relaterade incidenter.

Flexibel beredskap – ett initiativ från en grupp industriföretag

I början av covid-19-pandemin gick fyra industriföretag samman och ställde om delar av sin produktion för att möta den kraftiga ökningen i efterfrågan på skyddsutrustning till vården som uppstod under våren 2020. På initiativ av ABB inleddes ett samarbete med Saab AB och sedan Mölnlycke Healthcare och Volvo Group för att tillverka skyddsförkläden, ansiktsvisir och munskydd. De fyra företagen drog nytta av sina sammanlagda kunskaper inom automatiserade produktionsprocesser och robotisering, lämpliga produktionsfaciliteter, personlig skyddsutrustning samt transport och logistik.

Ett koncept för en framtida flexibel beredskap föreslås av företagen

Tillsammans med Research Institutes of Sweden (RISE) och sedermera Region Stockholm har dessa företag utvecklat ett koncept för en strukturerad omställning av industriproduktion till det som behövs vid kriser och i krig. Flexibel beredskap, som konceptet kallas, bygger på fyra olika typer av produktionsnav eller anläggningar där flera företag och andra aktörer kan verka tillsammans, och där viss produktion och innovation ska pågå i fred för att kunna skalas upp vid kris eller i krig. Det totala behovet har beräknats till 53 produktionsnav placerade i olika delar av landet. En typ av produktionsnav skulle ha resurser för friformsframställning/3D-printing.

En annan komponent i konceptet är ett kontrollcenter, liknande det center som startades av Region Stockholm med stöd av Scania under våren 2020 för inköp av skyddsutrustning till akutsjukvården, primärvården och kommunerna för att möta behoven till följd av covid-19-pandemin.

Ytterligare en komponent i konceptet är en digital plattform som ska möjliggöra synkronisering av den information och de system som används för att skapa en lägesbild och distribution av exempelvis specifikationer och behov.

I Totalförsvarets forskningsinstituts (FOI) inledande analys av konceptet flexibel beredskap från 2022 lyftes flera fördelar fram med konceptet om det skulle införas, men även utmaningar. Förutom att produktionen skulle kunna gynnas av sådana förberedelser vid kris och i krig skulle samordning mellan olika aktörer kunna underlättas, och förståelsen och förtroendet mellan offentliga och privata aktörer kunna öka. FOI bedömde att konceptet med flexibel beredskap skulle kunna ingå i försörjningsberedskapen som en åtgärd av flera. Detta förutsatte dock att ett antal villkor behövde uppfyllas, såsom förberedda planer, strukturer, beslutsvägar och avtal mellan offentliga och privata aktörer.[19] Samtidigt lyfte rapporten fram produktionsrelaterade utmaningar såsom behov av skydd av anläggningar; samhälleliga utmaningar såsom svårigheter vid utländskt ägande av företag samt juridiska utmaningar såsom behovet av konkurrensneutralitet och att undvika en otillbörlig inkludering eller exkludering av företag. Omställningsaspekten av navens produktion väckte även ett antal frågor från vissa aktörer som intervjuats i studien. För dessa var relevansen med att skapa ett nav, eller anledningen till att en sådan lösning skulle vara bättre än att planlägga och avtala produktion i krigstid med enskilda företag, inte uppenbara.

11.1.6 Behov av utvecklade arbetssätt för att möjliggöra omställning

Betydelsen av att företagen ska kunna ställa om sin produktion har lyfts av Försvarsberedningen, regeringen, myndigheter och företrädare för näringslivet.

[19] FOI: *Flexibel beredskap – En inledande analys av ett koncept för att ställa om industriproduktionen i Sverige under kriser och krig*, 2022, s. 3.

Försvarsberedningen

Försvarsberedningen skrev i rapporten *Motståndskraft* från 2017 att eftersom det är osäkert huruvida leveranser kommer att kunna nå Sverige vid en säkerhetspolitisk kris i Europa som sträcker sig över en längre tid än tre månader, kan omställning för att öka den inhemska produktionen av exempelvis livsmedel krävas i ett sådant läge.[20]

I rapporten *Värnkraft* från 2019 uppgav beredningen att krigsviktiga företag som i fredstid tillverkar materiel eller tillhandahåller tjänster som har direkt påverkan på den militära operativa förmågan, exempelvis försvarsindustrin, så långt det är möjligt bör upprätthålla sin verksamhet även under krigsförhållanden. Enligt beredningen kan dessa företag även behöva utöka sin kapacitet för att kunna öka leveranstakten av sin produktion. Vidare bedömde beredningen att det, eftersom det är osäkert om leveranser som är av vikt för att det militära försvaret kommer att nå Sverige vid en säkerhetspolitisk kris, kan krävas förberedelser för en omställning av produktionen med hänsyn till tillgängliga råvaror, komponenter och personella resurser inom vissa särskilt viktiga områden.[21]

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap konstaterade att en tillverkningsberedskap förutsätter dels säkerställande av att det finns tillverkningskapacitet för de produkter som ska tillverkas, dels att de produkter som tillverkas kan sättas på marknaden och komma till användning.[22] Utredningen konstaterade vidare att det saknas strukturer för att stödja industrins omställning och möjligheter att säkerställa certifiering av produkter som behöver CE-märkas.[23]

Utredningen pekar ut tre huvudalternativ för hur ett identifierat behov av inhemsk produktion kan lösas: genom att beredskapstillverkningen knyts till det eller de företag som redan bedriver produktion av de sjukvårdsprodukter som efterfrågas; genom att anlita företag som i ett normalläge tillverkar andra sjukvårdsprodukter än de som efterfrågas för beredskap, vilket kräver viss omställning av tillverkningen; och genom att anlita företag som saknar särskild erfa-

[20] Ds 2017:66, s. 163.
[21] Ds 2019:8, s. 278.
[22] SOU 2021:19, s. 644.
[23] Ibid., s. 265.

renhet av att producera sjukvårdsprodukter, vilket kräver ingripande omställningar av befintlig produktion. Mot bakgrund av EU-samarbetet måste utgångspunkten vara att produktion som sker i Sverige inte ska prioriteras mot den svenska marknaden i de fall höjd beredskap inte råder.[24]

Utredningen konstaterade vidare att möjligheterna till omställning av tillverkning varierar med produkternas komplexitet. Ibland kan en produkt som framstår som enkel lämpa sig illa för tillverkning genom omställd produktion. Utredningen bedömde därför att fördjupade kartläggningar och analyser behövde genomföras.[25]

Regeringens totalförsvarsproposition

I propositionen *Totalförsvar 2021–2025* delade regeringen den bedömning som Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap gjort – att det kan finnas skäl att se över behoven av tillverkningsberedskap för ett begränsat antal produkter. Regeringen framhöll att ett arbete kring tillverkningsberedskap skulle kunna ske i form av samarbete med andra närliggande länder.[26]

Näringslivet efterfrågar större tydlighet och bättre samordning bland offentliga aktörer

Vid våra intervjuer med ett flertal företrädare för näringslivet har ett antal brister i hur offentlig förvaltning bemötte de initiativ som togs av företag och branschorganisationer under covid-19-pandemin lyfts. Offentliga aktörer kunde inte tydliggöra vilka behov de hade av olika varor, exempelvis kunde näringslivsföreträdare inte få svar på hur många munskydd som behövdes. Offentliga aktörer kunde inte heller samordna sig kring frågor om vilka regler som gäller för produktion av olika varor eller uppge vilken myndighet som ansvarade för dessa. Det kunde vara svårt att hitta rätt ingångar och kontaktpersoner vid myndigheter, och myndigheterna uppges ha dröjt med att svara på frågor från näringslivsföreträdare.

Det uppges ha rått otydligheter kring upphandling av handdesinfektionsmedel, och det kunde vara svårt att få svar på frågor om

[24] Ibid., s. 651 f.
[25] Ibid., s. 700.
[26] Prop. 2020/21:30, s. 142.

upphandlingsregler från det offentliga. Det har även framförts att ansvarsfördelningen mellan offentliga aktörer är otydlig och spridd, och en krisledande organisation med ett övergripande ansvar för försörjningsberedskapen har efterfrågats.

Det finns också positiva exempel på hur det offentliga agerat under pandemin. Under hösten 2021 uppstod allvarliga problem med bemanning då en stor andel av befolkningen uppmanades stanna hemma för att minska spridningen av covid-19-viruset. För att lösa personalbristen lånade företag inom detaljvaruhandeln ut personal till varandra, något som möjliggjordes av att Konkurrensverket tillät undantag från förbud mot kartellbildning.

11.2 Övervägande och förslag: den nationellt samordnande funktionen bör tillhandahålla en kontaktpunkt för information för företagen

Bedömning: En viktig förutsättning för produktionsomställning är att företag har tillgång till relevant information. Genom att företagen får information om förutsättningarna för omställning kan Sverige dra nytta av företagens omställningsförmåga, samtidigt som konkurrenssnedvridning mellan små och stora företag undviks.

Förslag: Den nationellt samordnande funktionen ska inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap tillhandahålla en kontaktpunkt för företag. Genom funktionen ska företagen kunna få information eller uppgift om vart de kan vända sig för att få information om:

- produkt- och tjänstespecifika regler,
- certifiering och testning,
- licenser,
- dispenser och tillfälliga regelförenklingar för produktion av försörjningsviktiga varor och tjänster,
- möjlighet till finansiellt stöd för innovation.

Uppgiften ska regleras i instruktionen för den myndighet som tilldelas uppgiften att vara nationellt samordnande funktionen

Vi ser ett behov av att företagen ska kunna kontakta *en* aktör för att få information om bland annat regler, certifiering och testning, eller vilka myndigheter som har sådan information. Syftet med en sådan kontaktpunkt för information är att tillgängliggöra relevant information samt undanröja hinder för produktionsomställning som kan komma av att behöva kontakta ett stort antal offentliga aktörer innan ett företag kan fatta beslut om produktionsomställning. Nedan redogör vi för vilken typ av information som en kontaktpunkt ska kunna ge till företag.

Förmedling av information om produkt- och tjänstespecifika regler

För att kunna fatta beslut om att ställa om sin produktion till varor och tjänster som ett företag i normala fall inte producerar, är det av avgörande betydelse att företaget kan få relevant information om vilka regler och krav som ställs på sådan produktion. Det kan för ett företag vara oklart vilken myndighet som har föreskriftsrätt för en vara eller en tjänst. Många varor innehåller delkomponenter eller material som ett flertal myndigheter har meddelat föreskrifter om. Motsvarande utmaning finns när det gäller tjänster, exempelvis transporter eller it-tjänster, som också kan omfattas av olika regelverk med relevans för en omställning. Det kan vara svårt för företagen att veta vilken eller vilka myndigheter de ska kontakta i frågor om vilka regler som gäller för den vara eller tjänst som företaget avser att ställa om sin produktion till. Arbetet med att ta reda på det kan dessutom vara tidskrävande. De ansträngningar som ett företag är villigt att göra för att ta reda på vilka regler som gäller, och eventuellt ansöka om dispenser, beror på faktorer såsom företagets storlek och tidigare erfarenheter av myndighetskontakter. Generellt har stora företag mer resurser att lägga på administrativa åtgärder än små företag. Vissa större företag har även etablerade kontakter med myndigheter och Regeringskansliet sedan tidigare. Sammantaget kan alltså administrativa merkostnader medföra att små och medelstora företag drar sig för att ställa om sin produktion. Detta innebär dels att produktionsomställningen inte blir så effektiv som den skulle kunnat bli, dels att merkostnaderna får en konkurrenssnedvridande effekt.

För att öka kunskapen hos företag om ansvarsfördelningen mellan myndigheter bör staten samla information till företagen om vilken

eller vilka myndigheter som ansvarar för regler så att företagen vet vart de kan vända sig. Här finns stora vinster med en central funktion som kan fungera som en gemensam kontaktpunkt för företagen. Den nationellt samordnande funktionen bör få uppgiften att tillhandahålla en gemensam kontaktpunkt för offentlig verksamhet i frågor om ansvar för regelverk. Funktionen ska också kunna informera Regeringskansliet om förfrågningar som inkommit från företagen, så att det snabbt ska kunna bereda eventuella regeländringar, i de fall regeringen behöver fatta beslut om sådana.

Certifiering och testning

Produktion av ett stort antal varor och tjänster kräver certifiering för att få säljas. För många produkter finns det exempelvis EU-krav för hälsa, miljö och säkerhet, och en så kallad CE-märkning krävs för försäljning inom EU. Detta kräver i sin tur att produkterna genomgår testning. Det finns ett antal testnings- och certifieringsorganisationer dit företagen kan vända sig. En kontaktpunkt vid den nationellt samordnande funktionen för förmedling av information ska kunna lotsa företagen vidare till dessa organisationer.

Licenser

Vid omställning till annan produktion än företagets normala, kan frågor om patent och rättigheter att använda sådana uppstå. Enligt patentlagen (1967:837) kan tvångslicenser erhållas om hänsyn till allmänt intresse av synnerlig vikt kräver det. En tvångslicens utfärdas av domstol.

Det är inte en angelägenhet för vare sig den nationellt samordnande funktionen eller någon annan myndighet förutom domstolarna att behandla frågan om tvångslicenser. Däremot ska en kontaktpunkt vid funktionen för förmedling av information kunna lämna information om vart de kan vända sig och hur ansökningsprocessen går till.

Dispenser och tillfälliga regelförenklingar för produktion av försörjningsviktiga varor och tjänster

När företag ställer om sin produktion för att möta en förändrad efterfrågan kan frågor om vilka regler och krav som gäller uppstå. Det kan handla om produktion av varor där godkända insatsvaror inte längre finns tillgängliga, och att användningen av substitut därmed inte är godkänt eller lever upp till gällande krav. Ett exempel är miljökrav inom energi och transporter. Det kan också gälla behov av samarbeten mellan företag som i normala fall inte är tillåtna utifrån ett konkurrensperspektiv. I en allvarlig bristsituation, eller när risk för en sådan föreligger, kan undantag från gällande regelverk, så kallade dispenser, eller tillfälliga regelförenklingar bli nödvändiga för att produktionen ska kunna fortsätta, utökas eller ställas om. Dispens kan i vissa fall ges av den myndighet som har föreskriftsrätt för produktion av en vara eller tjänst, annars är det regeringen som beslutar om detta.

Vi bedömer att det inte behövs någon nationell samordning av handhavandet av bedömningar av regelefterlevnad och dispensgivning. Detta utförs i dag av myndigheter med ansvar för sina respektive regelområden, och beslutas i första hand av regeringen. Så bör det förbli. Däremot ska en kontaktpunkt vid den nationellt samordnande funktionen för förmedling av information kunna hänvisa företagen till respektive föreskrivande myndighet. Om problem med regeluppfyllnad eller behov av dispenser lyfts av företag ska en sådan kontaktpunkt även kunna informera ansvarig myndighet och/eller Regeringskansliet.

Förmedling av information om finansiellt stöd till innovation

När företag ställer om sin produktion för att producera eller leverera varor eller tjänster med nya metoder eller arbetssätt, eller med andra rå- eller insatsvaror än normalt, kan detta ske genom att ett eller flera företag försöker hitta nya lösningar för produktionen. Medan omställning genom ökad produktion i första hand sker genom planering och avtal, kan innovativa lösningar för alternativ produktion i högre grad behöva hittas under en pågående försörjningsrelaterad stör-

ning.[27] En förutsättning för att sådan innovation kan vara att företag och andra aktörer får finansiellt stöd från staten för att arbeta med detta. Företag och offentliga aktörer kan söka innovationsfinansiering från Vinnova.

Vi bedömer att det inte finns något behov av att försörjningsspecifika innovationsstöd till offentliga eller privata aktörer handhas av den nationellt samordnande funktionen. Däremot bör den kontaktpunkt vid funktionen som vi föreslår ska inrättas kunna informera såväl företag som offentliga aktörer vart de kan vända sig om de vill söka stöd till innovativa lösningar på försörjningsrelaterade problem. Detta omfattar även eventuella satsningar som görs under en pågående bristsituation.

[27] Detta är en slutsats i en MSB-finansierad forskningsstudie från Tekniska högskolan vid Jönköping University, av hanteringen av covid-19-pandemin: *Näringslivsbaserad motståndskraft – Lärdomar från pandemin för det civila försvaret*, 2021.

12 Beredskapslagring – bakgrund

Beredskapslagring var en central del i den tidigare försörjningsberedskapen. Statliga lager av livsmedel, bränslen, läkemedel med mera var en försäkring mot bristsituationer till följd av kris eller krig, och lagerhållningen byggde på erfarenheter som gjorts under båda världskrigen. Under andra världskriget bidrog beredskapslagring i kombination med ett utvecklat ransoneringssystem till att landet kunde försörjas, trots störningar i utrikeshandeln. Detta var något som hade misslyckats under första världskriget. I anslutning till Sveriges inträde i EU 1995 upphörde beredskapslagringen i Sverige med några få undantag.

Detta kapitel inleds med en beskrivning av hur beredskapslagringen genomfördes inom ramen för den tidigare försörjningsberedskapen. Därefter lyfts de behov av utökad beredskapslagring som har framkommit i olika sammanhang, samt förberedelser till beredskapslagring som vidtagits i olika sektorer. Vi redogör för våra överväganden och förslag i kapitel 13.

12.1 Beredskapslagring i den tidigare försörjningsberedskapen

Under kalla kriget beredskapslagrades ett stort antal varor i olika delar av Sverige. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) hade ett samordnande ansvar för stora delar av denna beredskapslagring.

12.1.1 En omfattande verksamhet

Under perioden mellan andra världskriget och mitten av 1990-talet beredskapslagrades ett stort antal varor i lager som var spridda över landet. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) redogör i en rapport[1] för den beredskapslagring som bedrevs inom tre områden: livsmedel- och dricksvattenförsörjning, oljeprodukter och finans- och betalningssystem (kontanter). När det gällde livsmedels- och dricksvattenförsörjning lagrades både livsmedel av olika förädlingsgrad och insatsvaror för jordbruket som krävdes för att jordbruket skulle kunna bedrivas vid längre avspärrning eller störningar i importflöden. Kemikalier för dricksvattenproduktion beredskapslagrades också. Beredskapslagren var spridda över hela landet, förutom när det gällde insatsvaror för jordbruket som främst lagrades söder om Dalälven. Vissa varor direktlagrades hos berörda företag eller i deras närhet för att förenkla omsättning.

När det gällde beredskapslagring av oljeprodukter påbörjades denna redan i slutet av 1930-talet, och syftet med lagren var att de skulle användas vid avspärrnings- och krigssituationer. Fram till 1973 skedde denna beredskapslagring främst hos näringslivet genom att oljehandelsföretag och storförbrukare av olja var lagringsskyldiga enligt lag. Ett visst finansieringsstöd utgick för denna verksamhet. Efter oljekrisen 1973–74 åtog sig Sverige som medlem i International Energy Agency (IEA) även att lagra oljeprodukter för fredstida kriser. Genom 1987 års totalförsvarsbeslut övertog staten ansvaret för krigslagringen medan de lagringsskyldiga företagen övertog ansvaret för fredskrislagringen. De särskilda bergrumsanläggningar som ägts av näringslivet för krigslagring av olja såldes också till staten, som övertog driften av dessa. Riksdagen och regeringen beslutade utifrån en förändrad hotbild 1993 att de statliga oljeberedskapslagren skulle vara avvecklade år 1999. Ansvaret för krigslagringen överfördes till näringslivet med avsikt att lagringen för krigssituationer skulle integreras med lagring för fredstida kriser och den övriga kommersiella lagringen av oljeprodukter. Lagren för fredstida kriser skulle således kunna tas i anspråk även i krig. Rent teoretiskt och planeringsmässigt skulle dock volymerna för krig och fredskriser hållas isär. Den nya lagerhållningen kom att ägas och bekostas av näringslivet.

[1] FOI, *Beredskapslagring – En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*, 2019, s. 59 ff.

När det gällde beredskapslagring av *kontanter* höll Riksbanken beredskapslager av sedlar och mynt runt om i landet. Administrationen av denna verksamhet skedde genom Riksbankens regionala organisation. Tillverkning av mynt skedde vid Myntverket i Eskilstuna, och det är oklart om verket hade några specifika beredskapslager. Tillverkningen av sedlar skedde vid Tumba Bruk Aktiebolag i Tumba, ett av Riksbanken helägt dotterbolag. Vid höjd beredskap och krig skulle produktionen av sedlar fortsätta om situationen medgav detta, och för detta syfte hade bruket ett visst beredskapslager för sin produktion.

12.1.2 Beredskapslagring samordnades i stor utsträckning av ÖCB

Enligt myndighetens instruktion skulle ÖCB inom funktionen Övrig varuförsörjning, i den mån det inte ankom på någon annan myndighet, vidta beredskapsåtgärder så att enskildas överlevnad och samhällets funktion tryggas, om landet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden helt eller delvis blev hänvisat till egna försörjningsresurser. Härvid skulle ÖCB bland annat ansvara för beredskapslagring. ÖCB skulle, i den mån det inte ingick i någon annan myndighets uppgifter, förbereda åtgärder för att mildra verkningarna av importbortfall av varor, som är av vikt för folkförsörjningen, utan att det är krig eller krigsfara i rikets närhet (fredstida kris). Dessa förberedelser skulle bland annat avse genomförandet av fredstida krislagring i den omfattning regeringen bestämde.[2]

ÖCB skulle också genomföra beredskapslagring och de andra beredskapsåtgärder som följande myndigheter begärde och anvisade medel för: Socialstyrelsen, Statens jordbruksnämnd, samt Styrelsen för psykologiskt försvar. Vidare fick ÖCB mot ersättning åta sig lagringsuppgifter också för annans räkning.[3] När ÖCB bildades fick myndigheten även genomföra beredskapslagring åt Statens energiverk.[4]

ÖCB skulle i fråga om beredskapslagring anskaffa lämpliga lokaler och andra anläggningar samt träffa uppgörelser med myndigheter och enskilda om köp, försäljning, lagring, förädling eller omsättning

[2] 4 § förordningen (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.
[3] 4 § förordningen (1988:1122) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.
[4] 5 § förordningen (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.

av varor. Lagringsverksamheten skulle bedrivas enligt affärsmässiga grunder så långt detta var möjligt utan att beredskapen eftersattes. Avvikelser fick göras från vad som har föreskrivits om upphandling för statens behov. Beslut om lokalisering av lagringsanläggningar skulle fattas efter samråd med de civilbefälhavare och länsstyrelser som berördes.[5] Beslut om lokalisering av lagringsanläggningar eller lager av särskild betydelse för beredskapen skulle fattas efter hörande även av överbefälhavaren och andra berörda myndigheter.[6]

Under andra halvan av 1990-talet ägde ÖCB ett flertal lagerlokaler på strategiska platser i Sverige. Lagringen skedde både för egen och andra myndigheters räkning, och bedrevs i så kallade lagerbyar. Lagerbyarna hade uppförts av ÖCB:s föregångare Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) under 1970-talet. När ÖCB inrättades i ÖEF:s ställe 1986 övertog den nya myndigheten driften av lagerbyarna. En lagerby bestod av åtta till tolv lagerfastigheter för beredskapslagring inom ett inhägnat område. Lagren var bland annat utrustade med kylrum och valv för läkemedelslagring.[7] ÖCB:s förrådssektion, som drev lagerbyarna, överfördes senare till Svenska Lagerhus AB – ett statligt affärsdrivande bolag som låg under Finansdepartementet.

Beredskapslagring genomfördes även hos tillverkare och distributörer som en reserverad del av det ordinarie flödet. Beroende på vilken vara som lagerhölls skedde beredskapslagringen genom omsättningslagring eller i långtidslager där varorna skulle kasseras efter ett visst datum. Såväl rå- och insatsvaror som färdiga produkter lagrades. ÖCB sammanställde innehåll och lagervärden både för egen räkning och för andra myndigheter. Beredskapslagringen genomfördes under denna period i programmen textil och sjukvård, läkemedel, kemiska produkter, metall och verkstadsprodukter, sjukvårdsartiklar och elektronik.[8]

Lagerbyar har beskrivits som ett sätt att styra upp och professionalisera statlig beredskapslagring som tidigare skett i olika myndigheters regi. Genom att stora delar av beredskapslagringen i dessa lagerbyar omsattes på marknaden undveks kapitalförstöring, då varorna i regel inte behövde kasseras. Systemet med två olika former av

[5] 6 § Ibid.
[6] 7 § Ibid.
[7] SOU 2021:19, s. 304. Referens till *Historiebeskrivning lagerhållning läkemedel samverkan mellan Socialstyrelsen och ÖEF*, Komm2019/00193.
[8] MSB, *Besök hos Krigsarkivet 2020-10-06*, PM, 2020.

beredskapslagring – genom omsättning i lagerbyar och genom några hundra beredskapsavtal med företag där företagen ibland ägde varorna, ibland staten – har också beskrivits som en bra lösning. En risk med den senare formen var att företag kunde minska sina egna lager i takt med att de statliga lagren hos företagen växte – trots klausuler i avtalen där företagen förpliktigade sig att inte göra detta.[9] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bedömer att den tidigare modellen med samlagring troligen innebar en ökad kostnadseffektivitet. De berörda myndigheterna behövde inte driva separata lagerbyar med tillhörande affärs- och logistiksystem, kostnader för hyresavtal, lagerpersonal (en lagerby sköttes av åtta till tio personer)[10], administrativ personal med mera. Den samlade overheadkostnaden för statens beredskapslagring kunde därmed troligen hållas nere.[11]

12.2 Arbete med utökad beredskapslagring har inletts

Såväl Försvarsberedningen och regeringen som myndigheter har under senare år lyft behov av utökad lagerhållning i beredskapssyfte.

12.2.1 Försvarsberedningen

För att säkerställa försörjningen under en allvarlig säkerhetspolitisk kris skrev Försvarsberedningen i rapporten *Motståndskraft* från 2017 att den ansåg att det ska finnas lagerhållning i statlig eller privat regi för att kunna förse civilbefolkningen och Försvarsmakten med nödvändiga varor och förnödenheter. Beredningen pekade på att staten enligt lagen (1976:295) om skyldigheter för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap kan kräva att näringslivet upplåter befintligt lagerutrymme eller plats för uppförande av sådant utrymme. Distributionen av varor och förnödenheter måste ses över och säkras. Exempelvis skulle lokala noder för försörjning av livsmedel, drivmedel, med mera kunna upprättas i olika delar av Sverige.[12] Beredningen ansåg bland annat att krav ska kunna ställas

[9] Intervju med företrädare för MSB, 2023-01-03.
[10] Ibid.
[11] MSB, *Besök hos Krigsarkivet 2020-10-06*, PM, 2020.
[12] Ds 2017:66, s. 163.

på privata drivmedelsaktörer att utöka lagerhållning av drivmedel på regional och delvis lokal nivå.[13] Vidare ansåg beredningen att en livsmedelsberedskap behöver byggas främst genom lagerhållning av nödvändiga livsmedel för att klara försörjningen vid en säkerhetspolitisk kris.[14] Förutom att inventera och säkerställa möjligheter till reservvattentäkter konstaterade beredningen att det kan finnas behov av att utöka lagerhållning av kemikalier och reservdelar samt säkra tillgången på reservkraft för att säkerställa nödvattenförsörjningen.[15]

12.2.2 Regeringens totalförsvarsproposition

Regeringen bedömde i Totalförsvarsproposition 2021–2025 att frågor om ansvar och metoder för att uppnå försörjningstrygghet såsom lagerhållning i statlig eller privat regi var en angelägen och komplicerad fråga som behövde analyseras och utredas närmare under kommande år.[16]

12.2.3 FOI:s rapport om beredskapslagring

I en rapport om beredskapslagring från 2019 definierade FOI beredskapslagring som att en produkt lagras för att vid behov tas i anspråk vid en allvarlig nationell kris- eller krigssituation. Andra lager, som kan vara en buffert för mindre störningar och kriser, benämnde FOI vanliga lager.[17] FOI konstaterade i rapporten att det förekom viss beredskapslagring och det också kunde finnas behov av att återinrätta lagring av vissa varor. Samtidigt lyftes avsaknaden av mål för försörjningsnivån som ett problem när behoven av lagerhållning ska bedömas, och FOI ansåg att ett beslut om att upprätta beredskapslager måste föregås av ett omfattande analysarbete.[18,19] FOI skrev vidare att beredskapslagring kan syfta till att hantera tillförselstörningar, täcka efterfrågan på extraordinära kvantiteter samt täcka särskilda kris- och krigsbehov.[20] I rapporten presenterade FOI fyra kategorier av beredskapslager, fördelade på två grupper: [21]

[13] Ibid., s. 169.
[14] Ibid., s. 171.
[15] Ibid., s. 174.
[16] Prop. 2020/21:30, s. 130.
[17] FOI, *Beredskapslagring – En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*, 2019, s. 12 f.
[18] Ibid., s. 3.
[19] Ibid., s. 23.
[20] Ibid., s. 26.
[21] Ibid., s. 27 ff.

Frivilliga beredskapslager

Beredskapslager på individnivå

Slutkonsumenter eller medborgare säkrar sin egen tillgång till livsmedel och andra nödvändiga varor för en viss tid: så kallad hemberedskap.

Beredskapslager på organisationsnivå

Specifika beredskapslager som en enskild aktör eller flera aktörer gemensamt (myndighet, företag eller annan organisation) primärt använder för sin egen verksamhet i en allvarlig kris- eller krigssituation, som har upprättats på frivillig basis och som organisationen själv har full beslutanderätt över. Det kan exempelvis handla om beredskapslager med insatsvaror för att kunna upprätthålla verksamheten trots störningar eller färdiga produkter för att kunna upprätthålla åtaganden gentemot kunder och uppdragsgivare.

Statligt reglerade eller styrda beredskapslager

Beredskapslager på organisationsnivå

Beredskapslager som upprättas hos enskilda aktörer eller flera aktörer gemensamt (myndighet, företag eller annan organisation) genom statlig reglering, antingen som ett verktyg för att uppfylla leveranskrav eller målsättningen med försörjningsberedskapen. Statligt reglerade beredskapslager på organisationsnivå är integrerade i distributionskedjan. Det innebär att aktörerna upprättar lager i anslutning till sin verksamhet eller normala distribution, vilket medför att insatsvaror snabbt kan användas i verksamheten och konsumtionsfärdiga varor snabbt kan släppas ut på marknaden. Den enskilda aktören har det operativa ansvaret för beredskapslagret, vars exakta innehåll antingen kan bestämmas av staten, den enskilda aktören eller en kombination av de båda. Ägarskapet för beredskapslagret kan tillskrivas enskilda aktörer, som exempelvis den internationellt och statligt reglerade oljelagringen, men också staten. Till skillnad från frivilliga beredskapslager kan statligt reglerade beredskapslager på organisationsnivå följas upp och kontrolleras, även om det kan innebära praktiska utmaningar givet antalet aktörer.

Fristående nationella beredskapslager

Beredskapslager är lager som staten direkt ansvarar för, och kontrollerar den operativa styrningen av. Lagerhållare kan vara staten själv, i form av exempelvis sektorsansvariga myndigheter[22], eller genom avtal med anlitade privata aktörer. Dessa lager är beroende av fungerande distributionskanaler. Vissa typer av varor behöver också omsättas, vilket kräver en större organisation för lagerhantering, försäljning och inköp av nya varor. Fristående nationella beredskapslager kan vara mycket storskaliga och ekonomiskt investeringstunga.

FOI pekade i rapporten från 2019 på tre huvudsakliga aspekter som behöver beaktas vid utformningen av statligt reglerade beredskapslager: organisation, finansiering samt lokalisering och distribution.[23] När det gäller *organisation* skrev FOI bland annat att strategisk styrning kan ske genom statlig reglering eller härstamma från lagar eller förordningar där viss bestämmanderätt kan delegeras till särskilt utpekade myndigheter eller sektorsansvariga myndigheter. På operativ nivå handlar styrningen om möjligheten att besluta i frågor som vad och hur mycket som ska lagras, samt hur och på vilka platser det ska göras, utifrån vald strategi. Det kan också omfatta rutiner för uppföljning och kontroll. Den operativa styrningen kan hanteras av staten, exempelvis genom särskilt utpekade myndigheter, genom samverkan mellan statliga och privata aktörer (i likhet med hur detta görs i Finland) eller av privata aktörer. FOI ansåg att ansvaret för lagerhållning, likt det tidigare systemet för beredskapslagring, kan ligga på två övergripande typer av lagerhållare; staten i egenskap av olika företrädare alternativt avtalsbundna eller lagligt förpliktade privata företag. Ägare av lagerhållna varor och lagerbyggnader kan i båda fall utgöras av statliga eller privata aktörer. Vilken aktör som är bäst lämpad att stå för ägarskapet avgörs enligt FOI sannolikt av vem som står för den operativa styrningen samt vem som är lagerhållare.

När det gäller *finansiering* konstaterade FOI att beredskapslagring kan vara ett kostsamt verktyg för en ökad försörjningsberedskap. Kostnader består av kapitalkostnader i form av framför allt

[22] FOI :s rapport skrevs innan nuvarande beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter fastslogs i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Eftersom det när rapporten skrevs 2019 inte fanns några myndigheter med ett tydligt sektorsansvar får FOI:s benämning tolkas som ett generellt begrepp.
[23] FOI--R--4644--SE, s. 29 ff.

räntekostnader och avskrivnings- eller värdeminskningskostnader för anläggningen. Driftskostnader utgörs av hyra, el, uppvärmning, personal och underhåll av anläggningen. Därtill kommer kostnader vid återanskaffning av de lagrade produkterna i de fall produkterna omsätts, vilket till del kan kompenseras för om varorna säljs på en marknad, eller i de fall de måste kasseras. Det finns ett antal olika finansieringslösningar som kan användas för beredskapslagring: att kostnaderna bärs av lageransvariga kommersiella aktörer (denna lösning används vid beredskapslagring av olja i Sverige); genom sektorsvisa beredskapsavgifter (denna lösning används bland annat i beredskapslagringen för elsektorn); genom en beredskapsfond, vars intäkter kommer från en avgift eller skatt (som i Finland) samt genom pliktlagring som finansieras genom fonder som i sin tur finansieras och förvaltas av de lagringsskyldiga företagen själva (som i Schweiz).

12.2.4 Utredningen om Hälso- och sjukvårdens beredskap

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap fick i uppdrag att se över hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt lämna förslag på hur hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera denna typ av händelser långsiktigt bör utvecklas.[24] Uppdraget omfattade efter tilläggsdirektiv även att överväga åtgärder för att förebygga och hantera situationer med brist på hälso- och sjukvårdsmaterial samt läkemedel när inte någon allvarlig händelse påverkar försörjningen.

Utredningen konstaterade att de beredskapslager som fanns när betänkandet skrevs 2021 var små och anpassade efter det säkerhetspolitiska läge som utvecklades under slutet av 1990- och början av 2000-talet. Ansvaret för och upphandlingen av statliga beredskapslager av läkemedel för fredstida kriser var fördelade på tre myndigheter utifrån olika regeringsuppdrag[25] (Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten).

Utredningen bedömde att de statliga beredskapslager för sjukvårdsprodukter som fanns i huvudsak var organiserade på ett effektivt sätt. Av effektivitetsskäl borde dock huvudansvaret för statliga

[24] Dir. 2018:77.
[25] SOU 2021:19, s. 316.

beredskapslager för sjukvårdsområdet samlas hos en myndighet. I avsaknad av en funktion med det sammanhållande ansvaret för förnödenhetsförsörjning för samtliga sektorer i kris och krig likt ÖCB bedömde utredningen att ansvaret borde falla på Socialstyrelsen. Expertmyndigheter ska fortsätta stödja den myndighet som ansvarar för försörjningsberedskapen på hälso- och sjukvårdsområdet med kompetens kring vad som ska upphandlas.[26]

Utredningen föreslog ett system för lagerhållning av sjukvårdsprodukter i Sverige indelat i fyra nivåer. *På den första nivån* uppnås ökad lagerhållning utifrån befintliga regler genom åtgärder som medför att samtliga aktörer som bedriver hälso- och sjukvård säkerställer att redan gällande krav uppfylls genom bland annat tillräcklig lagerhållning. Exempelvis föreslås förtydligande i gällande rätt och utökade krav på sjukvårdshuvudmännen att lagerhålla sjukvårdsprodukter som de omsätter i vardagen. [27]

På den andra nivån görs den grundläggande robustheten i försörjningen med sjukvårdsprodukter starkare genom införandet av en rättslig reglering om lagerhållning i Sverige; en lagerhållning som går utöver den frivilliga lagerhållning som finns i framför allt distributionsledet. Syftet med bestämmelserna i lagen skulle vara att skydda människors liv och hälsa samt upprätthålla totalförsvarets förmåga i situationer då försörjningen till Sverige av sjukvårdsprodukter försvårats eller förhindrats. Bestämmelserna skulle också syfta till att Sverige ska kunna fullgöra internationella åtaganden. Lagerhållningsskyldigheten skulle vara utformad med utgångspunkt i den normala omsättningen av de aktuella produkterna.

På den tredje nivån föreslås behovet av vissa kritiska läkemedel som i händelse av exempelvis en allvarlig kris eller krig kommer att efterfrågas i avsevärt större mängd än vad som är normalt, och som därför inte som regel kan omsättas, täckas genom att statliga säkerhetslager införs. Staten skulle vara ansvarig för sådana lager. Socialstyrelsen föreslogs få i uppgift att ansvara för statliga säkerhetslager.

På den fjärde nivån föreslås staten ansvara för att tillverkning av produkter för vilka lagerhållning inte är möjligt eller lämpligt sker, vilket sannolikt måste ske genom privata aktörer. Utredningen konstaterar samtidigt att alla insatsvaror som är nödvändiga för beredskapsproduktion måste finnas på plats i Sverige, och att staten för

[26] Ibid., s. 318.
[27] Ibid., s. 280 ff.

att minimera olika affärsrisker kan behöva svara för att lagerhållning av de olika insatsvaror som är nödvändiga i statliga säkerhetslager eller hos exempelvis tillverkaren.

Vissa av utredningens förslag om lagerhållning har omhändertagits i prop. 2022/23:45.

12.2.5 Socialstyrelsens arbete med beredskapslagring inom hälso- och sjukvården

I december 2021 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att inom myndigheten utveckla ett arbete för ett samlat statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet vid allvarliga händelser i fredstid samt höjd beredskap och ytterst krig. I uppdraget ingick att lämna förslag på hur ett arbete kopplat till statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården kan uppnås samt påbörja genomförandet av de insatser som krävs. Socialstyrelsen skulle också utveckla nationella samverkansstrukturer som syftar till att stärka arbetet med försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården. I detta arbete skulle även företag inom läkemedel och medicintekniska produkter beaktas. I ett initialt skede skulle en förstudie genomföras där förutsättningarna för dessa strukturer analyseras så att ansvarsprincipen kan bibehållas. Uppdraget delredovisades i juni 2022, och en slutredovisning av Socialstyrelsens uppdrag ska lämnas senast den 31 december 2023 till Regeringskansliet.[28]

I delredovisningen från juni 2022 konstaterade Socialstyrelsen att det generellt sett inte finns någon lagerhållningsskyldighet för läkemedel i Sverige, och att det således inte heller finns några bestämmelser om att öppenvårdsapotek ska ha någon viss lagerhållning. Även om de två huvudsakliga distributörerna av läkemedel, Tamro AB och Oriola Sweden AB, har vissa buffertar för att säkerställa fortlöpande leveranser, så uppstår återkommande restnoteringar även utan krisläge. Socialstyrelsen konstaterade också att det saknas en nationell samlad bild över vilka läkemedel och medicintekniska produkter som vid varje enskilt tillfälle finns tillgängliga. Samtidigt saknar regionerna i de flesta fall elektroniska lagersystem för läkemedel, vilket försvårar möjligheten att få en samlad bild över tillgången. Därutöver konstaterade Socialstyrelsen att det finns en mycket

[28] Regeringsbeslut I:33, 2021-12-22, S2021/08235 (delvis).

begränsad nationell beredskapslagring genom statliga myndigheter, som ansvarar för lagerhållning av vissa läkemedel, vacciner, antidoter och medicintekniska produkter avsedda för kris och krig. [29]

I december 2022 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram underlag för vilka sjukvårdsprodukter som ska omfattas av försörjningsberedskap på hälso- och sjukvårdsområdet. Socialstyrelsen ska ta fram underlag för vilka hälso- och sjukvårdsprodukter som behöver lagerhållas för att hälso- och sjukvården ska kunna erbjuda sådan vård som inte kan vänta vid fredstida kriser, höjd beredskap eller ytterst krig. Underlaget ska ligga till grund för arbetet med att säkerställa att Sverige har rätt lagerhållning i hälso- och sjukvården och i statliga säkerhetslager. Socialstyrelsen ska också identifiera de sjukvårdsprodukter som har stor betydelse för liv och hälsa och som är svåra att lagerhålla och där produktion skulle kunna övervägas. Socialstyrelsen ska redovisa uppdraget i tre delredovisningar till Socialdepartementet samt i en slutredovisning senast den 23 februari 2024.[30] I den första delredovisningen har Socialstyrelsen redovisat vilka sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård och som bör finnas i statliga säkerhetslager. I den andra delredovisningen har Socialstyrelsen redovisat underlag för beredskapslagring av läkemedelssubstanser och de förbrukningsartiklar som behövs för administrering av läkemedel.[31] Regeringen har också beslutat om ett uppdrag till Socialstyrelsen att köpa in och lagra sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård till statliga säkerhetslager. Socialstyrelsen ska senast den 1 juni 2026 lämna en redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet).[32]

12.2.6 Livsmedelsverkets analys av dricksvattenförsörjningen

Som ett led i uppbyggnaden av det svenska totalförsvaret utredde Livsmedelsverket under 2019–2021 dricksvattenförsörjningens kemikalieberoende. Inom ramen för projektet kartlades sårbarheter i kemikalieförsörjningen. Eftersom dricksvattenförsörjning är en kritisk

[29] Socialstyrelsen, *Delredovisning av regeringsuppdrag om försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården – Nulägesbeskrivning och beskrivning av det fortsatta arbetet*, 2022, s. 11.
[30] Regeringsbeslut II:3, 2022-12-01, S2022/04550 (delvis).
[31] Socialstyrelsen, *Underlag för beredskapslagring av vissa läkemedel och vissa förbrukningsartiklar – Delredovisning 2 i Socialstyrelsens uppdrag att ta fram underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap, 2023*.
[32] Regeringsbeslut II:5, 2023-02-16, S2023/00681 (delvis).

förutsättning för totalförsvaret och understödjer det civila försvarets samtliga förmågor, uppgav Livsmedelsverket att staten måste anses ha ett övergripande ansvar för att vid långvariga kriser eller krig se till att Sveriges dricksvattenförsörjning kan upprätthållas så långt det är möjligt.

När det gällde lagerhållning på nationell nivå uppgav Livsmedelsverket att staten bör ha nationella beredskapslager av kemikalier som används till bland annat dricksvattenproduktion. Vidare bedömde Livsmedelsverket att det vore lämpligt att ha flera lager utspridda geografiskt över landet för att minska risker och sårbarheter ur till exempel transportperspektiv och vid olika hotscenarier. Livsmedelsverket uppgav att ytterligare utredningsarbete krävs för att identifiera hur den nationella statliga lagerhållningen bör utformas. I rapporten presenteras för- och nackdelar med fyra möjliga alternativ:[33]

- Staten köper och äger produkten och förvarar den hos leverantör/producent: praktiskt och kostnadseffektivt, och varorna är skyddade vid tillämpning av fullmaktslagstiftningen; samtidigt ställer det höga krav på granskning av bolag och avtalsskrivning, det är svårt att uppnå sakrättsligt skydd och det är en säkerhetsrisk att ha viktiga beredskapslager hos privata aktörer.
- Staten köper och äger produkten och förvarar den i egen regi: det är säkert, sakrättsligt skydd uppstår och varorna är även skyddade vid tillämpning av fullmaktslagstiftningen; samtidigt måste staten ansvara för förvaring och tillkommande praktiska uppgifter och ha tillstånd att hantera och förvara varorna.
- Staten köper och äger produkten och förvarar den hos en annan aktör: det är förhållandevis säkert, och varorna är skyddade vid tillämpning av fullmaktslagstiftningen; samtidigt krävs det att varorna är individualiserade och identifierbara för sakrättsligt skydd.
- Staten har rätt att köpa en viss mängd av en produkt men producenten äger och förvarar produkten: det är kostnadseffektivt; samtidigt ställs höga krav på granskning av bolag och avtalsskrivning, det finns inget sakrättsligt skydd, varorna är inte skyddade

[33] Livsmedelsverket, *Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen*, Dnr 2021/03355, 2021, s. 29 ff.

vid tillämpning av fullmaktslagstiftningen och det är en säkerhetsrisk att ha viktiga beredskapslager hos privata aktörer.

12.2.7 Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets analys av livsmedelsförsörjningen

I en rapport från 2021[34] skrev Livsmedelsverket och Jordbruksverket att näringslivet betonat att ett beredskapssystem inklusive lagerhållning måste bygga på bland annat konkurrensneutralitet och att företag får adekvat ersättning av staten. Vidare konstaterades att olika länder har olika lösningar på beredskapslagring av livsmedel utformade utifrån sina respektive förvaltningsmodeller.[35]

12.2.8 MSB:s rapport om det civila försvaret fram till 2030

MSB skrev i rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* från 2022 att beredskapslager har stor betydelse för att säkerställa samhällets försörjningsförmåga. Inom flera sektorer planerades det för att påbörja beredskapslagring om nödvändiga beslut skulle fattas och medel skulle tilldelas, som exempelvis inom livsmedel och dricksvatten, energi och sjukvård. MSB betonade även betydelsen av beredskapslagring för att kunna säkerställa den industriproduktion som behövs under höjd beredskap och krig.[36]

När det gäller försörjning av sjukvårdsprodukter föreslog MSB att bidrag ges till regionerna som ersättning för lagerinköp av utrustning. Därtill borde Socialstyrelsen få medel på förvaltningsanslaget för att hålla samman arbetet med försörjning och statlig beredskapslagring av sjukvårdsprodukter.[37]

När det gäller beredskapslagring av insatsvaror med mera inom livsmedelsproduktion borde livsmedelsmyndigheterna upprätta beredskapslager som syftar till att möjliggöra produktion vid allvarliga störningar, inklusive höjd beredskap och krig. Vidare bedömde MSB att livsmedelsmyndigheterna bör överväga att införa investerings-

[34] Regeringsuppdrag till Livsmedelsverket och Jordbruksverket att tillsammans analysera och redogöra för lärdomarna som utbrottet av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19,
[35] Jordbruksverket och Livsmedelsverket, *En robust livsmedelsförsörjning vid kriser och höjd beredskap – Åtgärder och arbetsformer som stärker förutsättningarna*, s. 24.
[36] MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*, s. 56.
[37] Ibid., s. 96.

stöd för vissa kostnader för livsmedelslagring av offentliga måltider.[38] Den initiala kostnaden för sådana livsmedelsrelaterade lager uppskattade MSB och myndigheterna inom sektorn till två miljarder kronor. Utöver detta uppskattades den årliga kostnaden för förvaltningen av lagren till 260 miljoner årligen under perioden 2026–2030.[39]

[38] Ibid., s. 107.
[39] Ibid., s. 108.

13 Beredskapslagring – överväganden och förslag

I detta kapitel presenterar vi våra bedömningar av hur beredskapslagring kan bidra till försörjningsberedskapen och om behoven av nationell samordning med avseende på beredskapslagring. Därefter presenterar vi våra förslag på uppgifter till den nationellt samordnande funktionen och andra aktörer. I bilaga 3 resonerar vi utifrån tre kategorier av beredskapslagring om hur framtida beredskapslagring på olika nivåer kan se ut och vad vi bedömer kan vara relevant att beakta vid utformningen.

13.1 Beredskapslagring är ett sätt att säkerställa försörjningsförmågan

Bedömning: Genom att försörja befolkningen och samhällsviktig verksamhet under en period skapar beredskapslagrade varor handlingsfrihet, samtidigt som omställning av produktionen underlättas. Beredskapslagring är dock en komplicerad verksamhet, och vid upprättande av beredskapslager behöver ett stort antal faktorer beaktas.

Med beredskapslagring avser vi lagerhållning av försörjningsviktiga varor som vid behov ska kunna tas i anspråk vid en fredstida krissituation eller under förhållanden som råder vid höjd beredskap.[1] Vid behov ska varorna på relativt kort tid kunna släppas ut på marknaden eller distribueras till befolkningen, samhällsviktiga verksamheter eller

[1] Detta ligger i linje med FOI:s definition av beredskapslager från 2019: att en produkt lagras för att vid behov tas i anspråk vid en allvarlig nationell kris- eller krigssituation. Andra lager, som kan vara en buffert för mindre störningar och kriser, benämner FOI vanliga lager.

andra aktörer som är viktiga för krisberedskapen eller totalförsvaret. Behoven av lagerhållna försörjningsviktiga varor kan ha olika karaktär beroende på händelseutvecklingen och skilja sig åt mellan olika samhällssektorer.

13.1.1 Beredskapslagren behöver anpassas till olika behov i olika delar av landet och för såväl civilt som militärt bruk

Om det bedöms att en vara bör beredskapslagras, behöver lagerhållningen anpassas efter förutsättningarna att producera och transportera varor i landet. Beredskapslagring behöver därför kunna skilja sig åt med avseende på omfattning, innehåll och placering av lagerlokaler beroende på var i landet den ska ske. Sårbarheter i transportsystem i vissa delar av landet kan även motivera större lagringsvolymer än i andra delar av landet. Om förutsättningar för produktion av färdiga produkter saknas i ett geografiskt område, kan de lagerhållna varornas förädlingsvärde behöva vara högre än i andra delar av landet. I glest befolkade områden där lagren ska försörja ett större område kan beredskapslagring utanför tätbebyggda orter vara motiverad.

Beredskapslagringen kan även behöva anpassas till användning inom såväl det civila som militära försvaret. I stor utsträckning sammanfaller det civila förvarets behov av en vara med det militära försvarets behov. Det kan dock finnas fall då beredskapslagringens utformning och placering behöver se olika ut beroende på om de lagerhållna varorna endast ska användas av civila aktörer, eller om det militära försvaret också ska kunna använda dem.

När beredskapslagring planeras och utformas är det således viktigt att behoven i olika delar av landet och hos det militära försvaret beaktas.

13.1.2 Produktions- eller konsumtionsnära omsättningslagring bör eftersträvas i första hand

Beredskapslagring bör i första hand och när det är lämpligt ske genom omsättningslagring. Detta innebär att varor lagerhålls en tid innan de används. Pengar kan på detta sätt sparas genom att varor inte kasseras för att de passerat sista förbrukningsdatum. Om det är möjligt

och lämpligt bör beredskapslagring av slutprodukter ske nära försäljning och konsumtion. Beredskapslagring av rå- och insatsvaror bör i första hand ske produktionsnära, det vill säga nära de företag som producerar försörjningsviktiga varor. Genom att beredskapslagringen sker nära den ordinarie försörjningskedjan kan existerande och ordinarie distributionskanaler användas. Ansvaret för lagerhållningen bör så långt som möjligt läggas på de som är ansvariga för inköp och lagerhållning i vardagen, för att undvika att en ny organisation behöver upprättas, och för att dra nytta av den kompetens som redan finns.

Utifrån ett krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv kan omsättningslagring nära konsumtion eller produktion i vissa fall vara olämpligt eller omöjligt. Det kan handla om att varor behöver beredskapslagras i geografiska områden som försvårar och fördyrar försäljning på marknader eller omsättning på annat sätt. Det kan även handla om varor som inte används i normala fall, och därmed inte har en marknad att omsättas på.

13.1.3 Beredskapslagring av varor av lång hållbarhet, god kvalitet och låg förädlingsgrad bör eftersträvas i första hand

Vid fredstida krissituationer och i krig är det viktigt att de lagerhållna varorna är tillgängliga och uppfyller behoven. Varorna bör därför ha lång hållbarhet och vara av god kvalitet. Kvalitet kan i detta sammanhang betyda olika saker; inom livsmedelsområdet kan kvalitet likställas med högt och diversifierat näringsinnehåll samt lång hållbarhet, medan det inom underhåll av järnväg innebär att materiel uppfyller relevanta specifikationer, krav eller standarder.

Att lagerhålla varor med låg förädlingsgrad är önskvärt i de fall detta är möjligt, eftersom det möjliggör flexibilitet i produktionen och i vissa fall även längre hållbarhet. Det är exempelvis i regel bättre att lagerhålla spannmål än bröd. Lämplig förädlingsgrad beror samtidigt på faktorer såsom produktionskapacitet i olika delar av landet samt komplexiteten i den slutprodukt som lagerhållningen syftar till att säkerställa tillgången på. I vissa delar av landet kan färdiga måltider vara att föredra, och maskiner och fordon kan behöva beredskapslagras i sin slutgiltiga form i alla delar av landet.

13.1.4 Beredskapslagring är förenat med utmaningar och risker

Beredskapslagring av en vara är förenat med vissa risker och utmaningar, och det finns uppenbara osäkerheter i arbetet med att dimensionera lagren. Uthållighet i termer av normalförbrukning kan vara missvisande i vissa scenarier. Detta gäller i synnerhet vid efterfrågerelaterade störningar (den omfattande ökningen på efterfrågan av munskydd under covid-19-pandemin är ett exempel på detta). Det går heller inte att veta exakt hur stort behovet av varor är vid händelser som inträffar sällan. Vidare kan teknik- och samhällsutveckling leda till att varor som beredskapslagras inte längre är försörjningsviktiga, eller att exempelvis reservdelar blir obsoleta när teknisk utrustning utvecklas. Beslut om beredskapslagring måste därför följas upp och utvärderas regelbundet. Distributionsmöjligheterna måste också vara tillräckligt flexibla för att följa teknikutvecklingen och andra strukturförändringar i samhället. Regleringar av såväl lagerhållning, transporter och försäljning av vissa varor – exempelvis på läkemedelsområdet – är också en viktig aspekt att beakta vid upprättande av beredskapslager.

13.1.5 Beredskapslagring kan leda till behov av omfattande kontroll och inventering

Beredskapslagring medför behov av kontroll och uppföljning. Lagrens innehåll behöver inventeras med jämna mellanrum för att tillgängligheten till varor kan säkerställas i fredstida krissituationer och i krig. Det handlar både om att försäkra sig om att varorna är kuranta, det vill säga fortfarande duger för användning, och att varorna finns lagerhållna i den omfattning som det är bestämt. Lagerlokaler behöver besiktigas så att de uppfyller krav på lagerhållning av de aktuella varorna. It-system och annan infrastruktur behöver kontrolleras så att de uppnår eventuella krav på säkerhetsskydd. Transportmöjligheter måste säkras så att beslut om att varorna ska användas kan genomföras. Omfattningen av denna kontrollverksamhet beror till viss del på hur beredskapslagringen utformas och dimensioneras, men vi bedömer att hur beredskapslagringen än utformas kräver verksamheteten omfattande resurser, i första hand personal.

13.1.6 Upprättande av beredskapslager tar tid och kräver prioriteringar

Att upprätta beredskapslager tar tid och är resurskrävande, såväl i analys- och planeringsfasen som vid genomförandet. Detta ställer krav på en tydlig prioriteringsordning – vad ska beredskapslagras först, och vad kan vänta? En sådan prioritering måste utgå från en gedigen analys av såväl varors betydelse för försörjningsberedskapen som vilka aktörer som ska få ta del av varorna i fredstida krissituationer och i krig. De försörjningsanalyser vi föreslår i kapitel 9 utgör en bra grund för prioriteringar, vilket dock inte ska hindra att beredskapslagring ska kunna initieras för uppenbara behov innan försörjningsanalyser pekat ut behoven.

Uppbyggnaden av lagerhållning behöver också ske över tid för att minimera risken för bristsituationer till följd av att varor som ska lagerhållas köps in i för snabb takt, men också för att möjliggöra uppbyggnad av lagringsfaciliteter och nödvändig logistik för den eller de aktörer som ska ansvara för lagerhållningen.

13.1.7 Beredskapslagring kräver omfattande finansiering

Omfattande investeringar kan krävas när beredskapslagren upprättas. Resurser behöver läggas på inköp av varor, inventering av befintlig infrastruktur för lagerhållning, upphandling av lagerkapacitet, nybyggnation och installation av it-system med mera. Därefter medför drift och underhåll löpande kostnader. I Finland omsattes 1,9 miljarder euro i beredskapslagring 2020, varav 1,4 miljarder i de statligt ägda beredskapslagren. Detta motsvarade 0,8 procent av BNP.[2] Som vi anfört i kapitel 12 har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) uppskattat den initiala kostnaden för beredskapslager för livsmedelssektorn till två miljarder kronor, och en årlig förvaltningskostnad på 260 miljoner under perioden 2026–2030.[3]

[2] Finlands BNP uppgick 2020 till 238 miljarder euro. Statistics Finland, ”National economy”, hämtad 2023-02-20.
[3] MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*, s. 108.

13.2 Beredskapslagring ska inrättas på goda grunder

I kapitel 9 föreslår vi att den nationellt samordnande funktionen vartannat år ska lämna en nationell försörjningsanalys över Sveriges samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster till Regeringskansliet. I arbetet ska myndigheten utgå från de försörjningsanalyser som lämnats till myndigheten av försörjningsanalysmyndigheterna. Den nationella analysen ska även innehålla förslag på åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster som identifierats samt hur dessa åtgärder bör prioriteras. En möjlig sådan åtgärd är att inrätta beredskapslager eller ändra befintliga beredskapslagers omfattning eller inriktning.

13.2.1 Faktorer att beakta vid inrättande och upprätthållande av beredskapslager

Genom en regelbunden process för utvärdering, prioriteringar och förslag till beredskapslagring inom ramen för försörjningsanalyser kan försörjningsberedskapen stegvis förstärkas över tid och utvecklas eller omvärderas vid behov. I början av utbyggnaden av systemet kan det krävas att återkommande samlade beslut om beredskapslagring lämnas med en högre frekvens för att efter den initiala fasen lämnas med en lägre frekvens. Vid framtagandet av underlag för beredskapslagring av en vara behöver ett antal faktorer beaktas så att beslutet kan fattas på goda grunder. Nedan följer exempel på sådana faktorer:

- Syftet med beredskapslagringen behöver fastslås.
- Eventuella tvärsektoriella beroenden av en vara behöver kartläggas och analyseras.
- Omfattningen behöver fastslås.
- Antalet beredskapslager som varan ska lagras i och lagrens geografiska placering behöver fastslås.
- Kostnadsberäkningar för förslagen och för närmaste alternativa förslag behövs.
- Varans betydelse för försörjningsförmågan påverkar dess prioritet.

– Hur beredskapslagrade varor ska användas vid fredstida krissituationer och i krig behöver analyseras.
– Möjligheterna för omsättning av varorna påverkar förutsättningarna för beredskapslagring.
– Hotbilden kan sätta gränser för hur beredskapslagringen kan gå till.
– Lämplig form för beredskapslagring behöver fastslås.

13.3 Det finns behov av sektorsövergripande nationell samordning av beredskapslagring

Bedömning: De statliga beredskapslager som finns i dag är utspridda på flera olika myndigheter. Vi bedömer att central samordning av beredskapslagringen på nationell nivå behövs. Detta kan ske genom beredskapslagring av försörjningsviktiga varor som ingen annan myndighet har ansvar för, genom att en myndighet beredskapslagrar på uppdrag av andra myndigheter och genom stöd åt andra myndigheters beredskapslagring. Den nationellt samordnande funktionen är bäst lämpad att få ansvar för sådan samordning.

Covid-19-pandemin och den negativa utvecklingen av säkerhetsläget i Sveriges närområde under senare år – i synnerhet Rysslands invasionskrig mot Ukraina – har krävt en omvärdering av behoven av beredskapslagring. Riksdagen, regeringen och flera myndigheter har bedömt att beredskapslagringen i Sverige behöver utökas eller byggas upp för flera samhällsviktiga funktioner.

Den befintliga beredskapslagringen har hittills utförts separat av myndigheter utan någon större nationell samordning, vare sig på sektornivå eller centralt. Inom hälso- och sjukvården har dock samordning inletts, genom att Socialstyrelsen fått i uppdrag att bland annat ta fram underlag för vilka hälso- och sjukvårdsprodukter som behöver lagerhållas för att hälso- och sjukvården ska kunna erbjuda sådan vård som inte kan vänta vid fredstida kriser eller under höjd beredskap.

Beredskapslagring är en komplex verksamhet som kräver långsiktighet i planeringen och finansiering av omfattande investeringar och underhåll. Det är viktigt att ett sådant arbete genomförs på ett ändamålsenligt och resurseffektivt sätt, så att nyttan maximeras samtidigt som statliga medel används på bästa sätt. Ett sätt att uppnå ändamålsenlighet och resurseffektivitet i arbetet är att det samordnas. I ett läge då beredskapslagringen utökas i flera sektorer är det viktigt att dra nytta av de vinster som central samordning på nationell nivå kan medföra. Eventuella risker med en centraliserad process för beredskapslagring behöver samtidigt hanteras.

Att beredskapslagringen samordnas centralt på nationell nivå kan ske genom att den nationellt samordnande funktionen beredskapslagrar försörjningsviktiga varor åt andra myndigheter. Enligt våra förslag i kapitel 15 får funktionen ansvaret för så kallade övriga varor och tjänster genom att inkludera dessa i den nationella försörjningsanalysen. Beroende på vilka slutsatser funktionen drar inom ramen för dessa analyser, kan detta leda till att funktionen behöver beredskapslagra exempelvis rå- och insatsvaror till industrin. Därutöver kan funktionen få i uppgift att även beredskapslagra varor åt andra myndigheter och sektorer, enligt vårt förslag om uppdragsverksamhet (se avsnitt 13.4.2). Den nationellt samordnande funktionen kan också bistå andra myndigheter med kunskap och information i frågor som rör beredskapslagring.

Vinster och risker med nationell samordning av beredskapslagringen

Genom nationell samordning av planeringen av beredskapslagring av en vara skulle möjligheter till samlokalisering av beredskapslagren (vi kallar detta samlagring) kunna identifieras. Samlagring kan dels innebära att beredskapslager samlas inom ett geografiskt område, dels att olika typer av varor lagerhålls i samma lagerbyggnad. Gemensam lagring har ett antal fördelar:

– Innehållet i beredskapslagren kan anpassas utifrån regionala och lokala behov. Spridning över landet möjliggörs, och mindre mängder av en vara kan beredskapslagras på flera platser i landet.
– Driften av beredskapslagren är mindre personalkrävande än om beredskapslagringen skulle genomföras sektorsvis.

– Det möjliggör enhetlig hantering av de lagerhållna varorna i de fall detta är möjligt och önskvärt.
– Det möjliggör effektivisering av användandet av transportresurser.
– Det förenklar enhetlighet och besparingar i arbetet med säkerhetsskydd.
– Det effektiviserar arbetet med att inventera och besiktiga beredskapslagren.

De vinster som uppkommer med samlagring måste vägas mot andra värden, såsom behov av geografisk spridning och specifika regionala och lokala behov av beredskapslagring. Det finns sannolikt fall där det inte är lämpligt eller möjligt att samlagra varor.

Det finns även risker kopplade till att samla en stor del av ansvaret för beredskapslagring hos en myndighet. Det handlar dels om behov av kompetens, dels om att en stor mängd skyddsvärd information hamnar på en myndighet.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det finns goda skäl för att beredskapslagringen ska kunna ske centralt genom den nationellt samordnande funktionens försorg, men att det vid en prövning av vinster och risker med en sådan ordning kan finnas skäl för att beredskapslagringen sker hos de myndigheter eller sektorer som har behov av dem. Vi föreslår att myndigheter ska kunna ge den nationellt samordnande funktionen i uppdrag att beredskapslagra varor åt dem. Samtidigt kan det i den nationella försörjningsanalysen framkomma att viss beredskapslagring av effektivitets- eller andra skäl bör ske genom funktionens försorg. Regeringen kan vid behov fatta sådana beslut.

13.4 Förslag på uppgifter kopplat till beredskapslagring

13.4.1 Den nationellt samordnande funktionen ska upprätta beredskapslager av sådana varor som ingen annan myndighet har ansvar för

Förslag: Den nationellt samordnande funktionen får i uppgift att upprätta och upprätthålla statliga beredskapslager för lagring av försörjningsviktiga varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde, inom ramen för försörjning med övriga varor och tjänster.

Som vi redogör för i kapitel 15 finns det inte någon fastställd definition av övriga varor och tjänster. I uppbyggandet av en ny försörjningsberedskap behöver kartläggning och analys av vad övriga varor och tjänster ska omfatta göras på nytt. Ett sådant arbete möjliggörs av de sektorsvisa försörjningsanalyserna och den sammantagna försörjningsanalys som görs av försörjningsanalysmyndigheterna och den nationellt samordnade funktionen, vilket beskrivs i kapitel 9. Försörjningsanalyserna ska också kunna leda till förslag på omfattning och finansiering av de övriga varor det ska vara frågan om.

Ingen annan myndighet eller aktör än den nationellt samordnande funktionen kan med våra förslag få den överblick som behövs för att ansvara för beredskapslagring av övriga varor och tjänster. Utifrån ett kompetensperspektiv är det heller inte rimligt att någon annan myndighet ska ansvara för beredskapslagring av så vitt skilda varor som detta kan innebära. Mot bakgrund av detta bedömer vi att den bästa lösningen är att den nationellt samordnande funktionen får detta ansvar.

13.4.2 Den nationellt samordnande funktionen ska få beredskapslagra varor på uppdrag av andra statliga myndigheter

Förslag: Den nationellt samordnande funktionen ska få bedriva uppdragsverksamhet i form av beredskapslagring med tillhörande tjänster på uppdrag av andra statliga myndigheter.

Den nationellt samordnande funktionen ska bedriva uppdragsverksamhet

Vi har i avsnitt 13.3 kommit fram till att det finns behov av att beredskapslagring ska kunna ske centralt genom den nationellt samordnande funktionen, men att det vid en prövning av vinster och risker med en sådan ordning kan finnas skäl för att beredskapslagringen sker hos de myndigheter eller sektorer som har behov av dem. Den prövningen bör i första hand ske hos de myndigheter som besitter den sektorsvisa kompetensen, och de myndigheter som har i uppdrag att hålla beredskapslager ska ha möjlighet att ge den nationellt samordnande funktionen i uppdrag att beredskapslagra varor åt dem.

Ett alternativ till att den nationellt samordnande funktionen bedriver uppdragsverksamhet i form av beredskapslagring vore att ange vilka myndigheter som skulle få beredskapslagra hos den nationellt samordnande funktionen, på samma sätt som ÖCB hade till uppgift att under vissa villkor genomföra beredskapslagring åt utpekade myndigheter, nämligen Socialstyrelsen, Jordbruksverket och Styrelsen för psykologiskt försvar.[4] Utan att försörjningsanalyser är gjorda saknas det i nuläget tillräcklig grund för en sådan ordning. Det är inte heller säkert att en sådan ordning behövs.

I stället bör den nationellt samordnande funktionen få till uppgift att bedriva uppdragsverksamhet på beredskapslagringsområdet för framtida behov av beredskapslagring i staten. Det är ett sätt att möjliggöra att behoven styr i vilken myndighets regi en statlig beredskapslagring lämpligast sker. Viktiga parametrar om själva beredskapslagringen, exempelvis i vilken omfattning eller hur länge en vara ska lagerhållas, bör ha omhändertagits genom försörjningsanalys eller lämnats till ansvarig myndighet att bedöma.

Med *tjänsten* beredskapslagring menar vi i första hand att tillhandahålla lämpliga lokaler, med lämpligt säkerhetsskydd och upprätthålla lämpliga betingelser i övrigt för varans funktionalitet och hållbarhet. Vad tjänsten beredskapslagring ska omfatta är en del av de villkor myndigheterna får komma överens om. Huruvida ytterligare uppgifter ska omfattas av tjänsten beredskapslagring, såsom inköp eller distributionsförmåga, måste utgå från den beställande myndighetens behov och bör utgöra en del av en skriftlig överenskommelse. En viktig del av förberedelserna för en sådan överenskommelse

[4] 4 § förordningen (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap.

kommer sannolikt att handla om att beställande myndighet ska förmedla den kunskap om varorna som behövs för att den nationellt samordnande funktionen ska kunna utforma och dimensionera beredskapslagren effektivt.

Omfattningen av den nationellt samordnande funktionens uppdragsverksamhet

Vår utgångspunkt har varit att staten med det huvudsakliga ansvaret för försörjningsberedskapen inledningsvis ger de statliga myndigheterna möjlighet att beställa beredskapslagringstjänster av den nationellt samordnande funktionen. Huruvida andra offentliga aktörer, såsom regioner och kommuner bör få beredskapslagra hos den nationellt samordnande funktionen har vi inte tagit ställning till, den möjligheten kan bli aktuell för framtida försörjningsanalyser. I dag saknas också tillräckligt underlag för att låta andra organisationer än offentliga aktörer få beredskapslagra i statlig regi.

Ur ett statligt perspektiv blir avgiftsfinansiering av en tjänst som enbart berör olika myndigheter en metod för att omfördela resurser inom staten. Det innebär i princip att de tjänster som produceras hos en myndighet finansieras med anslagsmedel som tilldelats den myndighet som köper och använder tjänsten.[5]

Den nationellt samordnande funktionen ska vara en tvärsektoriell funktion med en väl utvecklad förmåga att beredskapslagra varor åt andra statliga aktörer. Beredskapslagring ska omfatta anskaffning av lämpliga lokaler och andra anläggningar samt lagring av varan. Det bör också vara möjligt att inkludera inköp, försäljning, kassation och distribution av de varor som lagerhålls om beställande myndighet vill inkludera sådana uppgifter i uppdraget, och om det är möjligt för den nationellt samordnande funktionen att genomföra. En begränsande faktor för funktionen kan bli hur många årsarbetskrafter som står till förfogande för beredskapslagringsverksamheten. Funktionen ska inte på kort sikt ta uppdrag som de inte har personella resurser att klara av, men långsiktigt bör personalstyrkan gå att dimensionera efter hur omfattningen av uppdragen utvecklas.

[5] ESV, *Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster*, PM, 2016.

Utöver själva beredskapslagringen och tilläggstjänster som avser den lagrade varan, bör inte andra uppgifter ingå i beredskapslagringsverksamheten.

13.4.3 Den nationellt samordnande funktionen ska ta ut avgifter för uppdragsverksamheten

Förslag: Den nationellt samordnande funktionen ska ta ut avgifter för uppdragsverksamheten.

Den nationellt samordnande funktionen ska besluta om avgifternas storlek och ska få disponera avgiftsinkomsterna.

En myndighet under regeringen har rätt att ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Förutom för ett antal allmänna tjänster av tillfällig art eller mindre omfattning får en myndighet bestämma storleken på avgifter endast efter ett särskilt bemyndigande från regeringen. Om inte regeringen har föreskrivit något annat ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnad, det vill säga full kostnadstäckning. Som utgångspunkt får en myndighet disponera avgiftsinkomster endast efter ett särskilt bemyndigande.[6]

Det är viktigt att den som har ansvar för tillgång till en viss vara vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap också har det finansiella ansvaret för hur det beredskapsansvaret ska realiseras. Ett alternativ vore att det skulle ankomma på den nationellt samordnande funktionen att finansiera beredskapslagring åt andra myndigheter med ett statligt anslag. Då skulle en enda anslagsnivå vara begränsande för antalet varor som funktionen beredskapslagrar åt andra. Det vore enligt vår uppfattning olämpligt. Dels skulle funktionen behöva en urvalsgrund för att välja vilka varor anslaget kan räcka till och därmed behöva göra prioriteringar mellan myndigheter i olika sektorer på ett sätt som bör ankomma på regeringen. Dels skulle den myndighet som har ansvar för tillgång till varan inte ha samma möjlighet att påverka med vilken kvalitet beredskapslagringen ska genomföras. Vi förordar i stället att med varje ansvar för tillgången till en vara ska det också finnas en finansiering för det ansvaret.

[6] Se 3, 5 och 25 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

När statlig beredskapslagring är aktuell ska en myndighet som har ett ansvar för tillgången till en vara kunna välja mellan att beredskapslagra i egen regi eller att beställa en sådan tjänst från den nationellt samordnande funktionen. Om den aktuella myndigheten redan har erfarenhet och förmåga att beredskapslagra är det möjligt att beredskapslagring av ytterligare en vara är lämplig att genomföras i egen regi. En myndighet som saknar sådan erfarenhet står i högre grad inför ställningstagandet att skapa en egen sådan förmåga eller att ge den nationellt samordnande funktionen i uppdrag att genomföra en beredskapslagring av varan. I vems regi beredskapslagringen av en vara bäst görs är en fråga som ska kunna bedömas som ett resultat av försörjningsanalys.

För tjänsten ska den nationellt samordnande funktionen få rätt att ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera avgifterna. Genom att besluta om avgifternas storlek kan en myndighet anpassa avgiftsinkomsterna till de kostnader som uppstår för aktuella uppdrag. Får en myndighet disponera avgifterna förbättras förutsättningarna för myndigheten att anpassa verksamheten till efterfrågad kvalitet.

Skulle den nationellt samordnande funktionen stå för en del av kostnaden skulle incitamenten riskera att bli skeva. Avgiften ska därför bära hela den nationellt samordnande funktionens kostnad för beredskapslagringstjänsten. Avgiften ska därmed beräknas med ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning. Till grund för beräkningen ska själva beredskapslagringsverksamhetens kostnader för personal, lokaler och övrig drift ingå.

Ju bättre förmåga till beredskapslagring till en rimlig kostnad som den nationellt samordnande funktionen har att erbjuda, desto större är sannolikheten att funktionen får uppdraget. Det ska vara ändamålsenligheten och kostnadseffektiviteten med avseende på varans tillgänglighet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap som avgör.

13.4.4 Den nationellt samordnande funktionen ska lämna stöd till andra beredskapslagrande myndigheter

Förslag: I de fall beredskapslagring sker i regi av en annan myndighet än den nationellt samordnande funktionen, ska funktionen kunna lämna stöd till dessa myndigheter.

Mot bakgrund av den komplexitet som omgärdar beredskapslagring, och som framkommer av avsnitt 13.1, anser vi att den bör betraktas som ett eget expertområde. Vi konstaterar också att det finns ett flertal vinster med att beredskapslagring utförs av den nationellt samordnande funktionen, när andra myndigheter bedömer det som gynnsamt och ger funktionen ett sådant uppdrag. Samtidigt kan det finnas fall där skälen för att en annan myndighet ansvarar för beredskapslagringen väger över, exempelvis om den ansvariga myndigheten redan har byggt upp beredskapslager.

I dessa fall kan de beredskapslagrande myndigheterna behöva stöd för att bygga upp och bibehålla egen expertis på området. Eftersom den nationellt samordnande funktionen föreslås få ansvar för lagerhållning av övriga varor och att bedriva uppdragsverksamhet, kommer sådan expertis att finnas där. Mot bakgrund av detta föreslår vi att funktionen ska kunna lämna stöd till dessa myndigheter. Det kan exempelvis handla om vägledningar eller goda exempel på hur arbetet kan utföras och rådgivning om hur olika utmaningar i arbetet kan hanteras. Stödet kan röra sådant som vi beskrivit ovan om vad tjänsten beredskapslagring kan omfatta.

13.4.5 Förslagen regleras i instruktion

Förslag: Bestämmelser om den nationellt samordnande funktionens uppgifter kopplat till beredskapslagring, uppdragsverksamhet och funktionens rätt att ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera avgiftsinkomsterna regleras i instruktionen för den myndighet som får ansvaret att utgöra nationellt samordnande funktion för försörjningsberedskapen.

Vi har i detta kapitel bedömt att det finns behov av central samordning av beredskapslagring på nationell nivå, och att ett sätt att uppnå sådan samordning är att ge den nationellt samordnande funktionen i uppdrag att hålla beredskapslager av så kallade övriga varor samt att beredskapslagra varor åt andra statliga myndigheter på uppdrag av dessa. Visst stöd i beredskapslagringsfrågor ska också kunna ges. Naturligen återstår flera frågor att besvara innan den nationellt samordnande funktionen kan upprätta sina beredskapslager och det har inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning lämna

förslag på ett fullständigt regelverk som tar hänsyn till alla relevanta aspekter av en framtida beredskapslagringsverksamhet. Exempelvis bör frågor om vilka varor, vilka kvantiteter eller var i landet som det finns ett behov av att beredskapslagra kunna besvaras efter genomförd försörjningsanalys.

Som angivits ovan måste det följa av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen att en myndighet under regeringen ska ha rätt att ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller. Myndigheters uppdragsverksamhet regleras vanligen i myndigheters instruktioner eller i regleringsbrev. Den nationellt samordnande funktionens uppdragsverksamheten är tänkt att vara av långsiktig karaktär, och bestämmelser om den nationellt samordnande funktionens uppdragsverksamhet och myndighetens rätt att ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera avgiftsinkomsterna bör föras in i instruktionen för den myndighet som får ansvaret att utgöra nationellt samordnande funktion.

13.5 Underlag om lagersläpp av beredskapslagrade varor bör kunna lämnas till regeringen för beslut

Bedömning: När beredskapslagrade varor ska användas (underskridande av beslutat beredskapslager) och ansvaret för beredskapslagringen ligger på myndigheter under regeringen, bör regeringen besluta om användningen om det saknas särskilda skäl för att myndigheten beslutar. Den myndighet som ansvarar för beredskapslagringen bör ge regeringen nödvändigt beslutsunderlag.

För att säkra försörjningen vid allvarliga störningar i leveranser av försörjningsviktiga varor utifrån eller inom landet kan mängden beredskapslagrade varor behöva minska. Beslut om att tidigare beslutade beredskapslagringsnivåer ska kunna underskridas behöver alltså fattas. I beslutet ska det fastslås med hur mycket lagringsnivåerna ska kunna underskridas och under hur lång tid. I de fall det är nödvändigt ska det även framgå hur och av vem varorna ska användas.

Beslut om att använda beredskapslagrade varor skulle kunna fattas av antingen regeringen eller en myndighet med ansvar för beredskapslagring av en vara. Det första alternativet har flera fördelar och är möjlig när myndigheter under regeringen har ansvaret för bered-

skapslagringen. Användningen av beredskapslagrade varor kan bli aktuell endast när en kris eller bristsituation uppstår. Att en myndighet skulle fatta beslut om användning skulle kunna vara lämpligt om det på förhand skulle gå att ställa upp kriterier för när en sådan situation inträffat. I många fall är detta dock sannolikt mycket svårt, eftersom kriser kan komma i ett stort antal skepnader och ha ett mer eller mindre akut förlopp. Det talar för att det bör vara ett politiskt ställningstagande att definiera en kris- eller bristsituation, något som kräver tillgång till uppdaterad information och bedömning av situationen (se vårt förslag om lägesbild för hantering av försörjningsrelaterade störningar i kapitel 15). Omfattande lagersläpp kan också innebära stor marknadspåverkan, vilket talar för att beslutet bör fattas av den politiska nivån. Ett regeringsbeslut medför också en större tydlighet i relation till de som ansvarar för olika former av beredskapslagring än ett myndighetsbeslut, och möjliggör prioritering av användare på ett sätt som det skulle vara svårt för en myndighet att göra.

En fördel med att myndigheter själva fattar beslut om lagersläpp av varor som beredskapslagras är att vägen till beslut blir kortare. En annan är att myndigheterna har mer detaljkunskap om marknader än Regeringskansliet och regeringen. En risk skulle samtidigt kunna vara att myndigheter justerar sin beredskapslagring för att hantera egna anslagsproblem, antingen för att sänka kostnaden för myndigheternas egna projekt eller som budgetregulator. Samtidigt bör det vara möjligt att bemyndiga myndigheter att med fastställda kriterier besluta om användning av sina beredskapslager. Behoven och förutsättningarna kan se olika ut för olika typer av varor.

Vi bedömer att argumenten för att regeringen fattar beslut om lagersläpp av statligt beredskapslagrade varor väger tyngre än argumenten för att det skulle vara myndigheterna som i första hand fattar ett sådant beslut. Samtidigt bör ett sådant regeringsbeslut vila på underlag från den nationellt samordnande funktionen eller andra myndigheter som är ansvariga för beredskapslagring.[7] Funktionen eller annan ansvarig myndighet bör därför förse regeringen med det underlag den behöver för att kunna fatta ett sådant beslut.

[7] Den svenska beredskapslagringen av olja har en liknande konstruktion, där regeringen på Energimyndighetens inrådan kan besluta om att lagringsskyldigheten minskar eller upphör när behov finns av att öka tillgång av produkterna på marknaden.

I Finland åligger det Försörjningsberedskapscentralen (FBC) att besluta om underskridande av lagringsskyldigheten av flytande bränslen, medan läkemedel, sjukvårdsmaterial och skyddsutrustning som beredskapslagras i säkerhetslager kan tas i bruk först efter att social- och hälsovårdsministeriet har konstaterat att det finns grunder för användningen.[8] På grund av exceptionella väderförhållanden och en låg skördenivå under 2021, och brist på utsäde av vårsäde och rybs fattade den finska regeringen i mars 2022 beslut om att tillfälligt genomföra ett lagersläpp av utsäde för att säkerställa vårens sådd. Ett utkast till beslutet togs fram av Arbets- och näringsministeriet, baserat på underlag från FBC, vilket stämts av med berörda aktörer. FBC såg sedan till att beslutet förverkligades.

I Sverige beslutar regeringen om lagersläpp av olja. Energimyndigheten har till uppgift att upprätta en beredskapsplan för hur Sveriges beredskapslager ska användas vid allvarliga försörjningsavbrott och om hur en begränsning av förbrukning av lagringsbränslen ska genomföras vid sådana avbrott.[9] I Estland beslutas detta av landets regering efter förslag från ansvarig minister.[10]

För varor som kräver akut distribution vid vissa på förhand definierade händelser, kan det däremot vara motiverat att ansvarig myndighet har rätt att besluta om användning av beredskapslagrade varor. Ett exempel på en sådan vara är jodtabletter som ska intas vid en kärnkraftsolycka. I detta fall finns det inga skäl till regeringsbeslut då händelsen är lätt att definiera och kräver snabb hantering, samtidigt som det inte finns några andra användningsområden för de lagerhållna tabletterna. Det är med andra ord motiverat att beslut om användningen av beredskapslagrade varor även fortsatt kan vara delegerade till myndighetsnivån.

[8] Förordning (279/2006) om grunderna för ibruktagande av säkerhetsupplagrade läkemedel, sjukvårdsmateriel och skyddsutrustning.
[9] 7 kap. 2 § lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja samt 2 § förordningen (2012:873) om beredskapslagring av olja.
[10] 2 kap. 7 § Liquid Fuel Stocks Act RT I 2005, 13, 66.

14 Den nationellt samordnande funktionens organisation

Enligt våra direktiv ska vi, med utgångspunkt i ansvarsprincipen, analysera och föreslå en funktion som ska ansvara för nationell samordning av försörjningsberedskapen avseende planering för respektive samordning av hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Utifrån regeringens utgångspunkt att statsförvaltningen bör organiseras på ett effektivt sätt, ska vi noga pröva om nytillkommande uppgifter kan utföras av befintliga myndigheter i stället för att nya myndigheter inrättas, och om det finns skäl att föreslå en funktion som inte inryms i en befintlig myndighet särskilt motivera detta.

I detta kapitel redogör vi först för de kompetenser som en nationellt samordnande funktion behöver för att kunna lösa de uppgifter som vi föreslår att en sådan ska ha. Därefter redogör vi för vårt första ställningstagande i frågan om vilka aktörer som skulle kunna vara lämpliga för att få ansvaret, vilket utgjort en viktig utgångspunkt i våra överväganden och förslag; detta för att skapa större tydlighet i resten av detta kapitel. Sedan beskriver vi hur ansvaret för nationell samordning av krisberedskap, civilt försvar, psykologiskt försvar och försörjningsberedskap organiserades tidigare. Därefter redogör vi för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) nuvarande verksamhet och organisation samt presenterar tidigare utvärderingar av myndigheten. Sedan presenterar vi våra iakttagelser under utredningsarbetet med avseende på organisationsfrågan. Slutligen redogör vi för våra överväganden och förslag på hur den nationellt samordnande funktionen ska organiseras.

14.1 Behov av kompetenser

Bedömning: De uppgifter vi föreslår att en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ska ha innebär att funktionen har behov av kompetenser med koppling till krisberedskap och totalförsvar, analys och metod, statistik och databehandling, logistik, inköp och lagerhållning, juridik och näringsverksamhet.

En funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen behöver kompetenser som återspeglar det ansvar funktionen ska ha, och som möjliggör att funktionens uppgifter löses på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I och med att funktionen kommer att utgöra ett viktigt gränssnitt mellan offentlig och privat verksamhet bör den bemannas med personal med kunskaper och erfarenheter från båda dessa verksamheter.

Vi går nedan igenom vilka kompetenser funktionen behöver utifrån de uppgifter vi föreslår att funktionen ska ha, samt vilka personalkategorier som motsvarar respektive kompetens. Vi har valt att endast redogöra för kompetenser och personalkategorier som utgör kärnverksamheten vid funktionen. Vi har därmed inte tagit med kompetenser och personalkategorier som alla myndigheter behöver, såsom myndighetsjurister, HR-personal, kommunikationspersonal eller chefer.

14.1.1 Den nationellt samordnande funktionens uppgifter

Vi föreslår att den nationellt samordnande funktionen ska få uppgifter eller uppdrag kopplat till försörjningsanalys, beredskapslagring, att tillhandahålla en kontaktpunkt för företag inför och vid produktionsomställning i kris och krig, lägesbild och tidig förvarning. När det gäller *försörjningsanalys* består uppgifterna på en sektorsövergripande nivå av att göra avancerade analyser av försörjningsflöden samt komplexa beräkningar av behov och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster, att föreslå åtgärder samt stödja andra myndigheter och skapa enhetlighet i deras arbete. Inom ramen för området försörjning med övriga varor och tjänster föreslår vi att funktionen ska analysera leveransförmågan hos de företag som identifierats av beredskapsmyn-

digheterna som särskilt viktiga för att upprätthålla verksamheten och leverera varor och tjänster enligt beredskapsmyndigheternas ansvarsområde under fredstida krissituationer och i krig.

När det gäller *beredskapslagring* består uppgifterna i att upprätta och upprätthålla statliga beredskapslager för lagring av försörjningsviktiga varor som inte ingår i någon annan myndighets ansvarsområde samt att ha förmåga att beredskapslagra försörjningsviktiga på uppdrag av andra myndigheter. Funktionen ska även, efter förfrågan, lämna stöd till myndigheter i deras beredskapslagring.

När det gäller att utgöra en *kontaktpunkt för produktionsomställning i kris och krig* består uppgifterna i att upprätthålla kunskap samt förmedla information och kontaktvägar till företag.

14.1.2 Den nationellt samordnande funktionens behov av kompetenser och personalkategorier

Med utgångspunkt i dessa uppgifter bedömer vi att den nationellt samordnande funktionen behöver kompetenser inom områden som listas nedan.

Krisberedskap och totalförsvar

För att kunna lösa sina uppgifter behöver funktionen djupa sakkunskaper i krisberedskap och totalförsvar. Det kan exempelvis handla om kunskap om ömsesidiga beroende mellan olika delar av samhället och förståelse för vilka konsekvenser i form av kedjereaktioner som kan uppstå vid en försörjningsrelaterad störning. Utan sådana kunskaper kan funktionen inte sätta försörjningsrelaterade frågor i sina rätta sammanhang och riskerar att föreslå åtgärder som kan bli felriktade eller i värsta fall kontraproduktiva. Relevant personalkategori för denna kompetens är *handläggare eller analytiker inom krisberedskap och totalförsvar*.

Analys och metodkunskap

Funktionen kommer med våra förslag att göra omfattande kartläggnings- och analysarbeten inom ett brett område av frågor med komplexa samband. Det kräver kunskaper om metodik och analysmodeller, såväl inom funktionen som i relation till andra myndigheter. Uppgifterna kommer sannolikt också att innebära arbete i olika typer av projekt eller program, vilket kräver erfarenhet av projektledning. Relevanta personalkategorier för dessa kompetenser är *erfarna utredare med metodkunskap*.

Statistik och databehandling

För att kunna göra försörjningsanalyser, såväl sektorsövergripande som inom försörjning med övriga varor och tjänster, behöver en stor mängd data samlas in, sammanställas och bearbetas. Det kan exempelvis handla om att behandla data om företag och handelsstatistik samt göra komplexa beräkningar. Relevanta personalkategorier för denna kompetens är *statistiker och nationalekonomer*.

Leveranskedjor

För att förstå hur en störning i ett led av en leveranskedja kan sprida sig till andra led, och bedöma vilka konsekvenserna kan bli för andra led i kedjan, behöver funktionen ha kunskap om inhemska och internationella handels- och logistikkedjor. Relevanta personalkategorier för denna kompetens är *logistiker, importörer och exportörer*.

Inköp och lagerhållning

För att upprätta och upprätthålla statliga beredskapslager behöver funktionen gedigen kunskap om beredskapslagringens alla delar: inköp, transporter, lagerhållning, inventering och säkerhetsskydd. Relevanta personalkategorier för denna kompetens är *logistiker, strategiska inköpare, lagerchefer, säkerhetshandläggare och jurister*.

Juridik

Den verksamhet som funktionen kommer att bedriva enligt våra förslag medför att den behöver ha kunskaper inom flera olika rättsområden. Förutom inom krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftningen i stort bedömer vi att särskilt goda kunskaper kommer att krävas inom bland annat offentlig upphandling, offentlighet och sekretess samt frågor kopplade till säkerhetsskydd. Relevant personalkategori för denna kompetens är *jurister*.

Viss näringsverksamhet

Funktionen kommer att ha omfattande kontakter med företrädare för näringslivet i sitt arbete, såväl i normala fall som i kris och krig. För att skapa incitament för och förtroende hos företagen att delta i det gemensamma arbetet för att säkra en god försörjningsförmåga behöver funktionen ha en god förståelse för näringslivets förutsättningar och drivkrafter samt hur framför allt industriproduktion går till på ett övergripande plan. Det är därför viktigt att det finns personer med bakgrund inom relevanta delar av näringslivet bland funktionens personal. Relevanta personalkategorier för denna kompetens är *personer med erfarenhet från näringslivet, exempelvis före detta egenföretagare, anställda vid industriföretag eller branschorganisationer*.

14.2 Det finns i huvudsak två tänkbara lösningar på organisationsfrågan

Ett första steg i arbetet med att komma fram till den bästa lösningen för hur den nationellt samordnande funktionen ska organiseras är att utgå från de uppgifter som vi föreslår ska läggas på funktionen, och sedan undersöka vilken eller vilka myndigheter som naturligen skulle kunna ha dessa uppgifter.

I kapitel 9, 11, 13 och 15 föreslår vi att den nationellt samordnande funktionen ska ha uppgifter i såväl ett förberedande skede som under en kris eller i krig. Det handlar alltså om en funktion som inte bara ska kunna ha beredskap inför försörjningsrelaterade störningar; funktionen ska även kunna lösa uppgifter under en pågående störning i syfte att lindra konsekvenserna av denna.

14.2.1 Ansvaret bör ligga på en myndighet

Relativt tidigt kom vi fram till att valet stod mellan en befintlig myndighet eller att en ny myndighet inrättas. Att fler än en myndighet skulle samordna försörjningsberedskapen skulle motverka idén om att skapa enhetlighet och synergier samt möjliggöra skalfördelar. I de länder vi jämfört med (Finland, Estland och Schweiz) är inte heller ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen delat, utan ligger i huvudsak på en aktör. I våra direktiv konstateras det att huvudregeln att statlig verksamhet ska bedrivas i myndighetsform ska vara en utgångspunkt för våra överväganden avseende funktionen för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Vi har heller inte funnit skäl att analysera möjligheterna att ge samordningsansvaret till ett statligt bolag eller någon annan form av organisation. För att bilda bolag krävs det en affärsverksamhet som har intäkter. Vi har inte identifierat varor eller tjänster som det finns en marknad för i dag och som ett sådant bolag skulle kunna sälja.

14.2.2 Befintliga myndigheter som skulle kunna få ansvaret

När det gäller sektorsövergripande arbete med försörjningsanalys, beredskapslagring och lägesbilder, ansvara för försörjning med övriga varor och tjänster samt utgöra en kontaktpunkt för produktionsomställning i kris och krig behöver en nationellt samordnande funktion uppfylla tre huvudsakliga kriterier. *För det första* behöver funktionen ha en tydlig koppling till den övriga krisberedskapen och totalförsvaret. Utan en djup förståelse för detta arbete riskerar en nationellt samordnande funktion att göra felbedömningar i frågor om ömsesidiga beroenden och prioritering av åtgärder.

För det andra behöver funktionen ha en tydligt sektorsövergripande roll. Arbetet med sektorsövergripande nationella försörjningsanalyser underlättas avsevärt om den aktör som har i uppgift att göra det har en överblick och förståelse för helheten.

För det tredje kommer den nationellt samordnande funktionen att ha ett stort antal kontakter med näringslivet, både utifrån sitt ansvar för att säkerställa tillgången till övriga varor och tjänster och på ett generellt plan, exempelvis genom det försörjningsberedskapsråd som vi föreslår. Det är viktigt att ha en god förståelse för näringslivets förutsättningar och drivkrafter för att arbetet ska bli effektivt.

Bland befintliga myndigheter har vi bedömt att MSB är det bästa alternativet. Detta grundar vi på att de uppgifter som vi föreslår ska ligga hos en nationellt samordnande funktion ligger nära MSB:s ansvar när det gäller framför allt krisberedskap och civilt försvar. I myndighetens uppdrag ingår bland annat att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar; utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder samt företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser, om inte något annat följer av annan författning. MSB har också en tydligt sektorsövergripande roll. Att ge MSB ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen skulle motsvara den lösning som fanns under den tidigare försörjningsberedskapen, då Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) och sedermera Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) hade samordningsansvaret. En utmaning med att ge MSB ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ur ett strukturellt perspektiv är att MSB är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

MSB har visserligen inte lika nära kontakter med eller kunskap om det svenska näringslivet som vissa andra myndigheter. Exempelvis skulle vissa myndigheter under Klimat- och näringslivsdepartementet kunna ha en fördel i detta sammanhang, eftersom de har mer kontakter med och därmed sannolikt större förståelse för näringslivet. Detta skulle kunna vara värdefullt i arbetet med att bland annat analysera företags leveransförmåga. Näringspolitiken skulle också få en tydligare koppling till beredskapsfrågorna med en sådan lösning. Vi bedömer dock att MSB uppfyller de andra två kriterierna, och att detta gör myndigheten till ett bättre val. Vi redogör för tidigare diskussioner om näringspolitikens kopplingar till försörjningsberedskap i kapitel 15, där vi landar i slutsatsen att MSB bör ha ansvaret för försörjning med övriga varor och tjänster.

Vissa av de uppgifter vi föreslår skulle kunna läggas på en annan myndighet. Exempelvis har Försvarets materielverk (FMV) kompetens när det gäller inköp och upphandling, och arbetar i viss utsträckning redan med frågor kring beredskapslagring. Det är dock vår uppfattning att myndigheten under de kommande åren behöver fokusera på sitt stöd till Försvarsmakten, eftersom det militära försvaret befinner sig i en expansiv fas.

Det finns även myndigheter som skulle kunna ha ett samordnande ansvar utifrån de sektorer de ingår i, såsom Socialstyrelsen eller Livsmedelsverket, och som redan arbetar med krisberedskap och civilt försvar. Vi bedömer dock att en sådan lösning skulle vara mindre lämplig, eftersom ingen av dessa har ett den sektorsövergripande överblick som en nationellt samordnande funktion behöver. Att ge ansvaret till en myndighet som inte har ett sektorsövergripande ansvar utan bara inom en specifik sektor för även andra problem med sig. Det kan uppstå otydligheter om en myndighet med sektorsansvar för en beredskapssektor men som inte i övrigt har ett sektoröverskridande samordningsansvar begär underlag från alla andra sektorsansvariga myndigheter för att göra en sammanvägd försörjningsanalys med förslag på åtgärder inom en eller flera andra sektorer till regeringen. Den samordnande sektorsansvariga myndigheten skulle få en särställning gentemot andra sektorsansvariga myndigheter, och misstankar om att myndigheten prioriterade åtgärder inom den egna sektorn skulle kunna försvåra arbetet i stort.

Den andra lösningen är alltså att lägga uppgifterna på en ny myndighet. I avsnitt 14.6 redogör vi för de för- och nackdelar med de två alternativen som vi identifierat.

14.3 Tidigare lösningar på organisationsfrågan

I detta avsnitt redogör vi för de myndigheter som haft en samordnande roll inom krisberedskap, civilt försvar, psykologiskt försvar och försörjningsberedskap under den senaste fyrtioårsperioden, samt hur organisationsfrågan utvecklades under denna period.

14.3.1 Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB): 1986–2002

ÖCB var central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret och ansvarade för funktionerna Civil ledning och samordning, Försörjning med industrivaror (som inledningsvis benämndes Övrig varuförsörjning),

Transporter samt Kyrklig beredskap.[1] Inom funktionen Försörjning med industrivaror skulle ÖCB

- göra försörjningsanalyser innefattande planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden,
- verka för att produktionen av försörjningsviktiga förnödenheter kunde upprätthållas i kriser och i krig,
- ansvara för beredskapslagring,
- verka för att varor kunde distribueras till landets olika delar,
- förbereda regleringar och ransoneringar,
- följa och ta initiativ till sådan forskning och produktutveckling som hade betydelse för funktionen.[2]

ÖCB och Styrelsen för psykologiskt försvar hade tillsammans drygt 200 anställda när Krisberedskapsmyndigheten (KBM) inrättades 2002.[3]

14.3.2 Krisberedskapsmyndigheten (KBM): 2002–2008

Den säkerhetspolitiska utvecklingen under 1990-talet medförde att fokus gradvis flyttades från krigshot till andra typer av hot mot samhället och beredskapen låg på att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. ÖCB lades ned och i stället inrättades KBM. KBM var förvaltningsmyndighet för frågor om samhällets säkerhet när det gällde krishantering och civilt försvar. KBM skulle bidra till att stärka krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och andra myndigheter. KBM skulle också verka för samverkan mellan offentliga organ, organisationer och näringsliv, liksom kunna lämna stöd till offentliga organ i krissituationer.[4]

KBM skulle samordna planeringen av åtgärder som stärker beredskapen när det gäller krishantering och civilt försvar genom att bland

[1] 1 § förordningen (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap och 2 § i den numera upphävda förordningen (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.
[2] 2 § förordningen (1988:1122) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.
[3] Publikt: ”Ny myndighet – 60 tjänster bort”, hämtad 2023-02-13.
[4] 1 § förordningen (2007:856) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten.

annat utarbeta planeringsinriktning, utveckla metoder för risk- och sårbarhetsanalyser och samordna planeringen för det civila försvaret med motsvarande planering för det militära försvaret.[5]

Därutöver skulle KBM ha ett sammanhållande myndighetsansvar för samhällets informationssäkerhet, och skulle samordna signalskyddsverksamheten inom sitt verksamhetsområde.[6]

14.3.3 Statens räddningsverk (Räddningsverket): 1986–2008

I den mån det inte var en uppgift för någon annan myndighet skulle Räddningsverket vara central förvaltningsmyndighet för räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder samt sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, och transporter på land av farligt gods.

Räddningsverket var också central förvaltningsmyndighet för frågor om brandfarliga och explosiva varor samt frågor om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Myndigheten hade ett samlat ansvar för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde och skulle inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.[7]

Räddningsverket skulle bedriva utbildning som tillgodosåg behov av kompetens hos kommuner och statliga myndigheter för att kunna utföra uppgifter enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.[8]

Räddningsverket skulle också hålla en beredskap för bistånd vid katastrofer i utlandet och fick delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrade omedelbara åtgärder. Vidare ankom det på Räddningsverket att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer förbereda så att myndigheten, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, med kort varsel i ett inledande skede kunde stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.[9]

[5] 3 § Ibid.
[6] 5 och 6 § § Ibid.
[7] 1 § förordningen (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk.
[8] 3 § Ibid.
[9] 6 § Ibid.

14.3.4 Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF): 1954–2008

SPF var en central förvaltningsmyndighet för det psykologiska försvaret. Myndigheten hade till uppgift att leda och samordna planläggningen av rikets psykologiska försvar, att sprida kunskaper om säkerhetspolitiken och totalförsvaret samt att främja och samordna andra myndigheters information inom dessa ämnesområden. Vid beredskapstillstånd eller krig eller annars efter särskilt beslut av regeringen hade myndigheten dessutom till uppgift att bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndsanda.[10]

14.3.5 Inrättandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) 2009

Försvarsberedningen 2006

MSB har sitt ursprung i Försvarsberedningen 2006, som bedömde att de föregående årens händelser[11] hade visat att gränsen mellan en olycka, allvarlig kris och en svår påfrestning blev alltmer diffus. I EU-sammanhang gick utvecklingen från räddningstjänst mot ett bredare fokus på skydd och säkerhet. KBM och Räddningsverket ansvarade för frågor inom områdena skydd mot olyckor, svåra påfrestningar samt civilt försvar. Dessa områden hade enligt beredningen mycket gemensamt och skulle med fördel kunna hanteras som en helhet. Beredningen bedömde att en ny myndighet skulle få stor trovärdighet genom att vara både planerande och operativt verksam, och även bli en naturlig kontaktpunkt i det internationella samarbetet. Enligt beredningen skulle en sammanläggning också ge betydande synergieffekter bland annat när det gällde utbildnings- och övningsverksamhet, samt möjliggöra rationaliseringar och omprioriteringar som skulle kunna frigöra medel för annan verksamhet.[12]

[10] 2 § förordningen (1985:476) med instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar.
[11] Under åren fram till 2006 hade ett flertal naturrelaterade kriser inträffat, såsom flodvågskatastrofen i Indiska oceanen 2004 och stormen Gudrun 2005. Storskaliga terroristattentat hade också genomförts i flera länder.
[12] Ds 2006:1, s. 39 f.

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap

En särskild utredare fick i uppdrag att genomföra en översyn av verksamheterna vid KBM, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) i syfte att lämna förslag till en preciserad uppgifts-, ansvars- och resursfördelning.[13] Utredningen bedömde att bildandet av en ny myndighet skulle skapa förutsättningar för att bedriva ett integrerat arbete mot olyckor och kriser, i stället för att verka utifrån antingen olycks- eller krisperspektivet. En sådan utveckling skulle också öka sannolikheten för att samhället skulle fungera som en helhet såväl till vardags som vid större kriser eftersom alla aktörer skulle få stöd av *en* aktör enligt *en* metod.[14]

Regeringens proposition

Regeringen bedömde i proposition (2007/09:92) *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* att det borde skapas bättre förutsättningar för ett brett säkerhetsarbete och en generell beredskap för att kunna hantera störningar och skador oberoende av händelse och omfattning. Arbetet borde enligt regeringen hållas ihop i hela hotskalan – från hot och händelser som påverkar individen, hot och händelser som påverkar stora delar av befolkningen och olika väsentliga samhällsfunktioner, till hot och händelser som berör flera länder. Områdena skydd mot olyckor, svåra påfrestningar och civilt försvar hade enligt regeringen mycket gemensamt och kunde med fördel hanteras som en helhet. Att skapa en myndighet som hanterar ett brett spektrum från olyckor i vardagen till allvarliga kriser i samhället kunde därför ses som ett naturligt steg i den utveckling av krisberedskapsarbetet som bedrivits under senare år. Regeringen ansåg att tillskapandet av en ny myndighet inom politikområdet Samhällets krisberedskap var ett viktigt led i strävan att utifrån en helhetssyn på samhällets krisberedskap värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter.[15] En ny myndighet borde därför inrättas, med sammanhållande och stödjande uppgifter före, under och efter en kris. Under en kris borde myndigheten få i uppgift att

[13] Dir. 2006:80, s. 1.
[14] SOU 2007:31, s. 22.
[15] Prop. 2007/08:92, s. 56.

stödja samordningen av de centrala myndigheternas åtgärder genom att bland annat underlätta kontakter över administrativa och geografiska gränser. Myndigheten borde vara pådrivande och inriktande, stödja andra aktörer på området samt utveckla och följa upp arbetet med samhällets krisberedskap. Myndigheten borde vara inrättad den 1 januari 2009.[16] Regeringen föreslog samtidigt att Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar skulle läggas ned den 31 december 2008.[17]

Den nya myndighetens roll

När MSB inrättades var det inte bara en sammanslagning av tre myndigheters verksamhetsområden. Samordningsansvaret inom krisberedskap och civilt försvar ändrade också karaktär. KBM skulle samordna planeringen av åtgärder som stärker beredskapen när det gällde krishantering och civilt försvar genom att bland annat utarbeta planeringsinriktning, utveckla metoder för risk- och sårbarhetsanalyser och samordna planeringen för det civila försvaret med motsvarande planering för det militära försvaret. MSB fick inte ett lika uttalat ansvar för samordning eller inriktning av dessa frågor, med undantag från föreskriftsrätten gällande risk- och sårbarhetsanalyser. MSB skulle i stället utveckla, stödja arbetet med civilt försvar och samhällets beredskap mot olyckor och kriser samt arbeta med och verka för samordning mellan samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara.

MSB bildades under period av nedskärningar av totalförsvaret

MSB bildades under en period då den rådande generella uppfattningen hos såväl riksdag som regering var att det utöver hot från storskalig terrorism inte fanns något större säkerhetspolitiskt hot mot Sverige.[18] Fokus var på krishantering och inte civilt försvar. De föregående årens naturkatastrofer och andra olyckor samt terroristattentat hade lett till att beredskapen fick ett starkt fokus på att

[16] Ibid., s. 55.
[17] Ibid., s. 60.
[18] Regeringen bedömde i Prop. 2008/09:140 (s. 28) att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige var fortsatt osannolikt under överskådlig framtid.

skydda Sverige och dess befolkning mot sådana händelser snarare än mot ett väpnat angrepp.

Under samma period hade stora nedskärningar gjorts på militärt försvar. Försvarsmaktens verksamhet hade inriktats på internationella insatser, inte nationellt försvar. De stora nedskärningarna i kombination med ett starkt fokus på internationella insatser innebar att det var rationellt att koncentrera ledningen till högkvarteret, och logistik och lagerhållning centraliserades från att tidigare ha varit placerade nära krigsförbanden. Under denna period gjordes ingen nationell försvarsplanering, och det ställdes inte några särskilda förmågekrav på krigsförband som skulle verka i Sverige.

Arbetet med civilt försvar i offentlig verksamhet var starkt begränsat under denna period. De förändringar som det militära försvaret genomgick under denna period i termer av centraliserade ledningsstrukturer och stödfunktioner samt fokus på internationella insatser har flera likheter med utvecklingen av skyddet av det civila samhället under samma tid, och återspeglades i MSB:s inrättande.

Sammanslagning av ÖCB och Räddningsverket hade diskuterats tidigare

I början av 1990-talet diskuterades för- och nackdelar med att slå ihop ÖCB och Räddningsverket. Utredningen av lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) konstaterade i ett delbetänkande från 1993 att förslag hade kommit från skilda håll att slå samman de två myndigheterna, med motiveringen att det skulle kunna undanröja oklarheter i uppgifts- och ansvarsfördelningen dem emellan, samtidigt som besparingar skulle kunna åstadkommas. Ytterligare ett skäl som framförts var att befolkningsskyddet och räddningstjänsten hade en särskild tyngd inom det civila försvaret. Utredningen ansåg att det fanns flera nackdelar med en sådan åtgärd. Visserligen var befolkningsskyddet och räddningstjänsten en betydelsefull del av det civila försvaret, men även försörjningsfrågorna var viktiga, inte minst när det gällde stödet till och samverkan med Försvarsmakten. Utredningen konstaterade att Räddningsverket hade en betydelsefull samordningsuppgift inom den fredstida räddningstjänsten, och att denna uppgift torde behöva utvecklas med avseende på att få ett effektivt utnyttjande av samhällets fredstida räddningstjänst. Utredningen framhöll att de uppgifter som följer av att ha samordnings-

ansvaret för samhällets beredskap inför krig och krigsfara ställer andra krav än samordningen av den fredstida räddningstjänsten. För att säkerställa att samordningen av det civila försvaret inte nedprioriterades i förhållande till de i fred mer uppmärksammade och aktuella uppgifterna avseende samordning av samhällets räddningstjänst, ansåg utredningen att dessa två tunga samordningsuppgifter borde åvila olika myndigheter.[19]

14.4 MSB:s verksamhet och organisation

För att avgöra om den mest ändamålsenliga lösningen är att ge de uppgifter om nationell samordning av försörjningsberedskapen som vi föreslår i kapitel 9, 11, 13 och 15 till MSB, behöver vi utgå från de uppgifter MSB har i dag och hur myndigheten är dimensionerad och organiserad för att sedan analysera vilka för- respektive nackdelar en sådan ordning skulle ha. Vi börjar med att presentera MSB:s verksamhet och organisation.

14.4.1 Verksamhet

MSB inrättades den 1 januari 2009 genom en sammanslagning av KBM, Räddningsverket och SPF. Stora delar av den del av MSB som arbetade med psykologiskt försvar bröts ut 2021, i och med inrättandet av Myndigheten för psykologiskt försvar. MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Inom sitt verksamhetsområde ska MSB:

– utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,
– utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
– arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,

[19] SOU 1993:95, s. 85 f.

– samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt utföra tillsyn enligt samma lag,
– bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,
– följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,
– se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde,
– företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.[20]

I förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap framgår det inte att myndigheten har några specifika uppgifter inom försörjningsberedskap.[21] Däremot framgår det att myndigheten i sitt förebyggande och förberedande arbete i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag ska identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen. Vidare ska myndigheten senast vid utgången av april månad varje udda årtal lämna en nationell risk- och sårbarhetsbedömning till regeringen. I arbetet ska myndigheten beakta de risk- och sårbarhetsbedömningar som beredskapsmyndigheter lämnar enligt 19 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Myndigheten ska genomföra bedömningen såväl på en övergripande samhällsnivå som beredskapssektorsvis. Av bedömningen ska särskilt

[20] 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[21] Även om försörjningsberedskapsuppgifter inte nämns uttryckligen i MSB:s instruktion har myndigheten gjort tolkningen att den har uppgifter såsom att stödja aktörer på området, eftersom myndigheten ser försörjningsberedskapen som en del av krisberedskap och civilt försvar. Att MSB har uppgifter avseende avvägningar mellan det militära och civila försvaret uppger myndigheten vara av relevans för försörjningsberedskapen.

allvarliga hot, risker och sårbarheter samt vidtagna och planerade åtgärder framgå.[22]

Vid en kris eller vid höjd beredskap ska MSB se till att berörda aktörer under sådana förhållanden, när det gäller krishantering och civilt försvar, får tillfälle att samordna åtgärder, samordna information till allmänhet och medier, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser samt samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. Myndigheten ska vidare bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse för myndighetens ansvarsområde i samband med allvarliga olyckor och kriser samt under höjd beredskap.[23]

MSB ska på nationell nivå främja att lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen följs, samt samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt denna lag. MSB har tillsynsansvar för att lagen följs av kommunerna.

MSB har valt att dela in sin verksamhet i fyra områden:

- skydd mot olyckor,
- operativ hantering av samhällsstörningar,
- cybersäkerhet och säkra kommunikationer,
- beredskap för kriser och krig.

Verksamheten bedrivs och bedöms utifrån de mål som har satts upp för dessa fyra områden, och myndighetens intäkter och kostnader är fördelade enligt samma indelning.[24]

[22] 2 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[23] 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[24] MSB:s årsredovisning 2021, s. 9.

14.4.2 Organisation

MSB är en så kallad enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef som också är generaldirektör.[25] Vid myndigheten finns ett insynsråd som består av högst tio ledamöter.[26] Detta råd ska utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Generaldirektören är ordförande i insynsrådet.[27] Vid myndigheten finns också en överdirektör som är generaldirektörens ställföreträdande.[28] Generaldirektören har ett kansli som är ett direktstöd till generaldirektören och bistår denna med den strategiska styrningen. MSB har en internrevision vars uppgift är att tillhandahålla objektiv bedömning av myndighetens riskhantering, ledning, styrning och kontroll. Internrevisionen är också rådgivande och kan tillhandahålla insikt om myndighetens interna styrning och kontroll.[29]

I MSB finns en ledningsgrupp, som är generaldirektörens rådgivande forum. Där behandlas frågor av principiell och strategisk karaktär inom planering, genomförande och uppföljning av verksamhet. Det är generaldirektören som beslutar om vilka deltagare som ingår i ledningsgruppen. Respektive deltagare ska bidra till att myndigheten som helhet utvecklas effektivt. I detta ingår bland annat att samverka, redovisa, rapportera och dela information.[30]

Generaldirektören beslutar om ett stort antal olika ärenden, bland annat inriktning för användningen av myndighetens inkomster, årsredovisning och särskild dokumentation av finansiell del av årsredovisning, budgetunderlag samt myndighetens beredskaps- och krigsorganisation.[31]

MSB:s kärnverksamhet är organiserad i fyra avdelningar:[32] Avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande, Operativa avdelningen, Avdelningen för cybersäkerhet och säkra kommunikationer samt Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar.

---

[25] 19 och 22 § § förordning (2008:100) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[26] 20 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[27] MSB, *Arbetsordning för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, 2022, s. 2.
[28] Enligt 23 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[29] MSB, *Arbetsordning för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, Bilaga 1: organisation och uppgifter, 2023, s. 5.
[30] MSB, *Arbetsordning för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, 2022, s. 2.
[31] Ibid., s. 4.
[32] MSB: ”Organisation”, hämtad 2022-11-22.

Avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande har uppgifter inom räddningstjänst, förebyggande av olyckor och utbildningsverksamhet. Uppgifterna omfattar att stärka förmågan att förebygga, förbereda, genomföra och leda effektiva räddningsinsatser; samordna och stödja utveckling av kommunal räddningstjänst; stärka det olycksförebyggande arbetet avseende bränder, natur- och klimatrelaterade olyckor och farliga ämnen samt att utveckla, tillhandahålla och utvärdera utbildningar inom myndighetens ansvarsområde.

Operativa avdelningen har uppgifter inom operativ hantering av samhällsstörningar vid olyckor, kriser och krig. Avdelningen samordnar verksamheten inom områdena insatser, personal, logistik och operativ ledning. I avdelningens uppgifter ingår att stärka nationell beredskap, driva och inrikta den aktörsgemensamma hanteringen av samhällsstörningar samt att stärka andra aktörer med kompetens och materiel vid insatser samt att prioritera och fördela förstärkningsresurser.

Avdelningen för cybersäkerhet och säkra kommunikationer har i uppgift att analysera och bedöma omvärldsutvecklingen; samordna arbetet med samhällets informations- och cybersäkerhet; ge råd och stöd i förebyggande arbete till målgrupper; tillhandahålla kommunikationstjänster för ledning och samverkan inom och mellan samhällsviktiga verksamheter; säkerställa länsstyrelsernas ledningsplatser och ge stöd till övriga aktörers utveckling av ledningsplatser; upprätta nationell funktion Computer Emergency Response Team (CERT-SE) för stöd till samhället genom att vara mottagare av, hantera och förebygga it-incidenter; vara nationell kontaktpunkt och nationell Computer Security Incident Response Team (CSIRT) med tillhörande uppgifter enligt EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS); leda ett NIS-samarbetsforum där tillsynsmyndigheter och Socialstyrelsen ingår; delta i arbetet i det nationella cybersäkerhetscentret; vara nationellt samordningscenter till det europeiska kompetenscentret för cybersäkerhet; stödja medieföretagens beredskapsplanering samt att samordna rymdvädersfrågor och vara nationell kontaktpunkt för Galileosystemets larmkedja i Sverige.

Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar har i uppgift att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser och krig. I uppgiften ingår att inrikta aktörers arbete samt att finansiera förmågehöjning hos aktörer, ge målgruppsanpassat stöd till aktörer att

utveckla sin beredskap, pröva och utveckla aktörers förmåga genom övning; analysera hot och risker samt utvärdera och bedöma befintlig förmåga som underlag för nya inriktningar samt att samordna arbetet med krisberedskap, civilt försvar och klimat. I denna avdelning ingår Enheten för försörjningsberedskap, vars uppgift är att utveckla och stödja aktörer i beredskapsplanering med fokus på att stärka samhällets funktionalitet och försörjning. I denna uppgift ingår att utveckla processer, strukturer och metodstöd för samhällsviktig verksamhet, risk- och sårbarhetsanalyser, kontinuitetshantering, kritiska beroenden, försörjningsberedskap, personalförsörjning samt näringslivssamverkan. Vidare ingår att säkerställa beredskapshänsyn i samhällsplaneringen och att identifiera mark- och vattenområden för anläggningar av riksintresse för totalförsvarets civila delar. Antalet medarbetare vid enheten för försörjningsberedskap uppgår till 20.

Utöver ovanstående består MSB:s organisation av avdelningen för rättsligt stöd, kommunikationsavdelningen, avdelningen för verksamhetsstöd och avdelningen för internationell samordning.

Myndigheten hade drygt 1 200 anställda 2022. Myndighetens årsarbetskrafter presenteras avdelningsvis i tabell 14.1.

Tabell 14.1 MSB:s personal fördelat på avdelningar

Årsarbetskrafter, avrundade heltal

Avdelning/del av myndigheten	Antal årsarbetskrafter
Generaldirektör, överdirektör, generaldirektörens kansli samt internrevisionen	10
Avdelningen för internationell samordning	11
Avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande	375
Operativa avdelningen	209
Avdelningen för cybersäkerhet och säkra kommunikationer	170
Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar	152
Kommunikationsavdelningen	51
Rättsavdelningen	22
Avdelningen för verksamhetsstöd	131
Totalt	**1 131**

Källa: MSB, 2023-02-16.

14.4.3 MSB:s arbete med bäring på försörjningsberedskap

MSB bedriver sedan ett antal år arbete som har direkt eller indirekt koppling till försörjningsberedskap, såväl med aktörer inom landet som med andra länder.

Stöd, vägledningar och pilotprojekt

MSB har genomfört en kampanj med namnet *Förberedda företag* samt tagit fram webbsidor som riktar sig till företag med bland annat information om vad som förväntas av företag i kris och krig. På myndighetens hemsida finns information om bland annat det svenska civila beredskapssystemet, försörjningsberedskap och samverkan med offentliga aktörer.[33] Syftet med detta arbete är enligt MSB att tydliggöra företagens betydelse för upprätthållandet av de viktigast samhällsfunktionerna i kris och krig.

MSB tog 2020 fram ett verktyg för att säkra tillgången till varor och tjänster på kort och lång sikt, och som riktar sig till myndigheter, regioner och kommuner. Inom ramen för detta verktyg presenteras åtgärder som kan vidtas av aktörerna för att säkerställa samhällets funktionalitet. Dessa åtgärder delas in i *omfördelning och mäklande av resurser*, *ökning av volymer eller lagring hos företag*, *statlig produktion och statliga lager* samt *regleringar* (såsom prisreglering, ransonering och exportrestriktioner för vissa varor).[34]

MSB tog 2021 fram en strategi för försörjningsberedskap i syfte att beskriva en målbild för arbetet och för att möta de ökade kraven och förväntningarna på försörjningsberedskapen från regering, myndigheter och övriga samhället.[35] I strategin presenteras en önskad förmågeutveckling under perioden 2021–2030, som har identifierats i dialog med myndigheter och branschorganisationer. Mot slutet av denna period ska heltäckande lagstiftning för försörjningsberedskapen kunna tillämpas, beredskapshänsyn ska tas i samhällsplaneringen och avtal och planer för leveranser under krig för samtliga företag som är viktiga för totalförsvaret finns på plats i tillräcklig omfattning.[36]

[33] MSB: ”Beredskap för företag”, hämtad 2023-05-08.
[34] MSB, *Stöd till myndigheter, regioner och kommuner: Verktyg för att säkra tillgången till varor och tjänster*, 2020, s. 2 ff.
[35] MSB, *Strategi för försörjningsberedskap*, 2021, s. 6.
[36] Ibid., s. 11.

MSB publicerade 2021 även en vägledning om hur ansvariga myndigheter kan planera för försörjningen av varor och tjänster vid höjd beredskap och krig. Vägledningen beskriver en fredstida planeringsmetod för leverans av varor och tjänster vid höjd beredskap och krig. Metoden omfattar en behovs- och försörjningsanalys som ska klarlägga resurser och behov för att överväga lämpliga beredskapsåtgärder, och baseras på sex delar: *beskriva behov*, *utvärdera beredskapsåtgärder*, *förbereda företagsdialog*, *genomföra företagsdialog*, *välja beredskapsåtgärder* och *uppföljning*. De åtgärder som listas i vägledningen är justering av avtal, upphandling för att möta behov, förberedande av förfogande, förbrukningsdämpning genom uppmaningar eller punktskatter, förberedande av ransonering samt företagsplanläggning genom avtal mellan myndigheter och företag.[37]

Under perioden 2022–2023 genomför MSB en riktad satsning på försörjningsberedskap med fokus på ökad samverkan med näringslivet. Kustbevakningen, Trafikverket, Luftfartsverket, Läkemedelsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) och Polismyndigheten genomför projekt för att stärka sin och Sveriges försörjningsberedskap samt involvera företag i planeringen. Projekten finansieras av MSB genom anslag 2:4 Krisberedskap.[38] Sedan början av 2023 deltar även Fortifikationsverket och Sjöfartsverket.

Nordiskt samarbete

MSB har ett trilateralt samarbete med Försörjningsberedskapscentralen (FBC) i Finland och ansvarigt departement (Närings- och fiskeridepartementet) i Norge om kritiska handelsflöden. I rapporten *Critical Nordic Flows* från 2020 analyseras symmetrier och asymmetrier mellan ländernas beroenden av internationella varu- och tjänsteflöden i syfte att kollektivt stärka försörjningstryggheten och skyddet av infrastruktur. Sex samhällsområden har undersökts: kommunikationer och digitala nätverk, energi, finansiell infrastruktur, livsmedel,

[37] MSB, *Planering för försörjning av varor och tjänster – En vägledning till myndigheter för höjd beredskap och krig*, 2021.
[38] MSB, *Så stärker myndigheter och företag tillsammans försörjning i kris och krig – Utvecklingsprojekt för försörjning av varor och tjänster*, 2022.

läkemedel, och transporter. I rapporten föreslås fortsatta samarbetsområden och förutsättningar för detta.[39]

MSB har sedan ett antal år även ett bilateralt samarbete med FBC. 2020 utarbetades en gemensam strategisk färdplan för samarbetet med riktning på 2025. I färdplanen beskrivs bakgrunden till och mål för samarbetet under perioden. Särskilda teman och aktiviteter pekas ut, exempelvis utbyte av information, analyser och metoder för arbetet med kritiska beroenden och försörjningsberedskap. Teman förs in i det praktiska samarbetet exempelvis med hjälp av gemensamma utredningar, analyser och övningar.[40] Inom ramen för det bilaterala samarbetet har FBC och MSB återkommande möten. Under våren 2023 genomfördes dialog mellan MSB och FBC om scenarioarbete utifrån Ukrainaerfarenheterna och ett gemensamt arbete med beredskapslagring.

Samarbeten inom EU

MSB är nationell kontaktpunkt för flera EU-initiativ med relevans för försörjningsberedskap.

MSB:s arbete med lägesbilder

MSB har till uppgift att vid allvarliga olyckor och kriser samt vid höjd beredskap rapportera om händelseutvecklingen till regeringen och bistå Regeringskansliet med underlag och information. Lägesbilden delas också med ansvariga aktörer och med de som inte är direkt involverade i händelsen men som kan bli det på sikt. Den nationella lägesbilden ger aktörerna inklusive regeringen samma bild av situationen, överblick av konsekvenser händelsen kan få för viktiga funktioner i samhället, en bild av vad som behöver göras och underlag till att ta välgrundade beslut. MSB har lägesbilden som grund när myndigheten inriktar och samordnar aktörernas gemensamma arbete.

En förutsättning för att lägesbilder ska kunna sammanställas är att det är möjligt för MSB att få del av den information som behövs.

[39] FBC i Finland, Närings- och fiskeridepartementet i Norge och MSB, *Critical Nordic Flows – Collaboration between Finland, Norway and Sweden on Security of Supply and Critical Infrastructure Protection*, 2020, s. 7.
[40] Statsrådet, Arbets- och näringsministeriet, *Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen*, s. 14 f.

För att MSB ska kunna fullgöra sitt uppdrag att bistå Regeringskansliet med lägesbilder finns därför en skyldighet för andra statliga myndigheter att, på förfrågan från MSB, lämna information för samlade lägesbilder. Sedan den 1 oktober 2022 gäller denna skyldighet även information under höjd beredskap.[41]

14.5 Tidigare utvärderingar av MSB

I arbetet med att identifiera den bästa lösningen på hur den nationella samordningsfunktionen för försörjningsberedskapen ska organiseras har vi som ett av två huvudsakliga alternativ undersökt möjligheterna att ge MSB ansvaret för denna samordning. För att bedöma om MSB bör få detta ansvar är det relevant att undersöka hur myndigheten arbetar i dag, och vilka utmaningar som myndigheten har i sin verksamhet. Ett antal utvärderingar av MSB har gjorts sedan myndigheten bildades, både på ett generellt plan och specifikt kopplat till olika händelser. Syftet med detta avsnitt är att belysa utmaningar i myndighetens arbete genom åren, samt i vilken utsträckning dessa utmaningar finns kvar än i dag. Denna bakgrund har hjälpt oss i våra resonemang kring för- respektive nackdelar med att MSB ges ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen.

14.5.1 Statskontorets myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Statskontoret genomförde 2012 en myndighetsanalys av MSB. När MSB bildades 2009 hade myndigheten sin verksamhet lokaliserad på i huvudsak fyra orter. Av flera skäl uppgav Statskontoret att det fanns ett stort behov av intern samordning inom myndigheten, och att få denna samordning att fungera sågs som en viktig fråga för framtiden som skulle kunna motivera vissa organisatoriska förändringar.[42]

Statskontoret skrev att MSB:s ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, *i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret*, till viss del gav myndighetens uppdrag karaktären av en odefinierad restpost, snarare än att det var

[41] Se 12 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[42] Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, 2012, s. 7.

en tydlig beskrivning av vad som ingår i myndighetens ansvar. Enligt Statskontoret fanns det en viss risk att formuleringen skapade otydlighet både för andra aktörer och för MSB i att avgöra var gränserna för dess uppdrag går. Detta särskilt som ansvarsprincipen utvecklades eller förtydligades i samband med MSB:s bildande; samordningen kunde inte sägas vara MSB:s ansvar eftersom alla redan var skyldiga att samverka.[43]

Statskontoret konstaterade vidare att MSB hade många olika uppdrag och uppgifter, och att det var en stor spännvidd i typen av uppgifter – från operativa till analyserande uppgifter och från tillsynsverksamhet till stödjande verksamhet. Myndigheten hade uppgifter i hela hotskalan från vardagsolyckor till kriget. Relativt konkreta uppdrag blandades med mer övergripande, och myndigheten hade uppgifter av såväl sakområdes- som processkaraktär.

Statskontoret pekade i rapporten på tre utmaningar för MSB. *Den första utmaningen* gällde samordningen och kommunikationen internt i myndigheten och mellan MSB och andra aktörer på området. Det förekom att en avdelning eller enhet bedrev projekt eller arbete som sammanföll en annan avdelnings eller enhets arbete. MSB:s organisation skapade förvirring enligt de målgruppsrepresentanter som intervjuats, och man hade svårt att veta vart man skulle vända sig i specifika frågor. Samordningen mellan MSB och andra centrala myndigheter på området brast i väsentliga delar, vilket ibland ledde till dubbla och motstridiga budskap som kunde försvåra arbetet för länsstyrelser, landsting och kommuner.

Den andra utmaningen var att MSB:s ansvar inte upplevdes som tydligt av cirka hälften av de som intervjuats. Otydligheten tog sig både uttryck i att MSB gick för långt och agerade utöver sitt mandat, exempelvis i ”hantera-processen”[44], och i att MSB inte tog sitt fulla ansvar eller fullt ut använde sitt mandat som expertmyndighet eller inom utvärdering, lärande och forskning. Det fanns också en uppfattning att kunskapen om MSB:s roll och ansvar hos enskilda individer inom MSB brast.

Den tredje utmaningen handlade om att MSB saknade kunskap om en eller flera målgrupper, i synnerhet landstingen (som regionerna benämndes förr). Mycket av MSB:s verksamhet upplevdes hålla hög

[43] Ibid., 2012:1, s. 23 f.
[44] MSB:s hantera-process bestod i *biståndsinsatser*, *övriga insatser* och *samordning*. Ledning och administration, lägesbild och beredskap, omvärldsanalys var en beståndsdel i alla dessa tre delar, medan insatspersonal och materiel endast ingick i *biståndsinsatser* och *övriga insatser*.

kvalitet men var dåligt anpassad till aktuella målgrupper och därmed mindre användbar. Detta gällde inte minst MSB:s arbete med uppföljning, utvärdering och lärande samt forskning och utveckling. MSB uppfattades ha alltför stort fokus på Regeringskansliet, och för mycket av ett uppifrånperspektiv snarare än att använda eller tillvarata ett nedifrånperspektiv.

Sammanfattningsvis var Statskontorets uppfattning att MSB hade en mycket diversifierad målgrupp, där det fanns olika behov och önskemål både mellan och inom respektive målgrupp. Det var en utmaning för MSB att efter bästa förmåga och bästa sätt möta dessa olika behov.[45]

14.5.2 MSB:s utvärdering av myndighetens stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014

I maj 2015 publicerade MSB en utvärderingsrapport av myndighetens stöd i arbetet med skogsbranden i Västmanland 2014. Av rapporten framgår att MSB lämnade omfattande stöd till aktörerna, både avseende uttalade och outtalade behov. Myndigheten hade tagit flera initiativ med olika framgång. Utfallet berodde ibland på mottagarens förväntningar och behov; i andra delar hade MSB haft en mer avvaktande hållning, vilket medförde att MSB:s stöd kommit sent.

Varken i det förberedande skedet eller under händelsen hade MSB varit tillräckligt tydlig i kommunikationen av vilket stöd som myndigheten erbjöd samt vilka ansvar och roller som myndigheten hade under en händelse. Vidare var MSB:s ansvar och roller otydligt för många av MSB:s medarbetare som engagerades. Sammantaget medförde detta att aktörerna inte alltid hade vetat vad de kunde förvänta sig av MSB.[46]

14.5.3 Bara skog som brinner? – Försvarshögskolans utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014

I Försvarshögskolans utvärderingsrapport av skogsbranden i Västmanland 2014 från september 2015 ges en liknande bild som den som MSB hade givit tidigare samma år. En aspekt som lyftes var de oklar-

[45] Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, 2012, s. 72.
[46] MSB, *MSB:s stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014*, 2015, s. 78 f.

heter som uppkom kring huruvida MSB:s personal som deltog i stabsarbetet var där som observatörer eller resursförmedlare.[47]

14.5.4 Riksrevisionens granskning av säkerhetsarbetet vid kärnteknisk verksamhet

Riksrevisionen publicerade 2019 en granskningsrapport om säkerhetsarbetet vid kärnteknisk verksamhet. I granskningen, som omfattade regeringen, Regeringskansliet, MSB, Strålsäkerhetsmyndigheten och fyra länsstyrelser, undersöktes bland annat om MSB:s och SSM:s tillsyn över länsstyrelserna respektive berörda tillståndshavare samt stöd till länsstyrelserna var tillfredsställande. Av rapporten framgår att SSM och länsstyrelserna uppgett att MSB:s samordning mellan olika samverkansforum skedde på ett otillfredsställande sätt. Det förekom att samma frågor togs upp i olika forum, vilket ledde till ett parallellarbete snarare än ett renodlat utvecklingsarbete i respektive samverkansforum. Vidare uppfattade länsstyrelserna MSB:s stöd inom ramen för kärnenergiberedskapen som varierande. Föreskrifterna beskrevs som tydliga och heltäckande, och MSB var även behjälplig med utbildning angående utrustning om behovet fanns. Däremot uppgav samtliga länsstyrelser att de saknade en gemensam ingång för frågor om kärnenergiberedskap inom MSB. Frågan hanterades på flera olika avdelningar, vilket gjorde det svårt att veta vem man skulle vända sig till.[48]

14.5.5 MSB:s hantering av covid-19-pandemin

För att samhället ska dra lärdomar av hanteringen och effekterna av det virus som orsakade sjukdomen covid-19 gav regeringen i juni 2020 en kommitté i form av en kommission i uppdrag att bland annat utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakade sjukdomen covid-19 och spridningens effekter.[49]

---

[47] Försvarshögskolan, *Bara skog som brinner? – Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, 2015.
[48] Riksrevisionen, *Om det värsta skulle hända – statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor*, RiR 2019:30, s. 38 f.
[49] Dir. 2020:74.

Kommissionen, som antog namnet Coronakommissionen, uppgav att MSB hade en otydlig och mer undanskymd roll under pandemin. Kommissionen bedömde att den rådande formella ansvarsfördelningen mellan de olika statliga myndigheterna med anknytning till smittskyddsområdet inte gav någon av dem uppgiften att leda andra myndigheter i en omfattande kris. Det var därför inte givet på förhand hur hanteringen de facto skulle komma att organiseras under pandemin. Enligt kommissionen skulle MSB, som besitter expertis i fråga om samhällskriser och krishantering, teoretiskt kunna ha fått ett betydligt större utrymme och en tydligare position. I stället hade Folkhälsomyndigheten (FHM) tagit den ledande rollen i pandemibekämpningen.[50] MSB hade enligt uppgift heller inte varit involverad i arbetet med revideringen av det nationella planeringsstödet för den svenska pandemiberedskapen.[51]

MSB uppgav i ett skriftligt svar till kommissionen att myndighetens förmåga att samverka med och möta upp de initiativ som togs inom näringslivet var begränsad, något som förstärktes av viss otydlighet om rollfördelningen mellan MSB och andra myndigheter, främst Socialstyrelsen. MSB hade även upplevt att det hade funnits utmaningar när det gällde myndighetens samordningsuppgift, särskilt i förhållande till myndigheter som var hårt ansträngda och/eller ovana vid sektoröverskridande samverkan.[52]

Inom ramen för lägesbildsarbetet uppgav MSB att FHM i det inledande skedet inte delade MSB:s uppfattning om behovet av att agera proaktivt utifrån ett krisberedskapsperspektiv. Det fanns bland annat tveksamhet kring behovet av en samlad kommunikation med allmänheten. MSB uppfattade att FHM inte ville skapa oro i onödan genom att tidigt hantera frågor kopplade till virusutbrottet inom ramen för krishanteringssystemets strukturer. MSB upplevde att FHM ifrågasatte MSB:s förberedande initiativ. Även från Socialstyrelsens sida uppfattade MSB en viss tveksamhet till att inleda ett samarbete kring kommunikation. MSB uppgav att det hade upplevts som svårt att få information och svar på frågor kopplat till andra aktörers, bland andra FHM:s, bedömningar, planerade åtgärder och hantering av situationen inom olika ansvarsområden. Det hade exempelvis rört information som MSB hade efterfrågat kopplat till myn-

[50] SOU 2021:89, s. 748.
[51] Ibid., s. 164.
[52] SOU 2022:10, s. 378.

dighetens uppgift att upprätthålla en samlad lägesbild och stödja myndigheterna med samordning.[53]

MSB ansåg att myndigheten kunde uppfylla sitt samordningsansvar under covid-19-pandemin, men menade att det hade funnits utmaningar med att få till en effektiv samordning. En av dessa utmaningar hade varit att få förståelse för att pandemin krävde en aktörsgemensam hantering för att få till samlade lösningar. Enligt MSB handlade det om att aktörer inte till fullo hade förståelse för varandras uppdrag och att behovet av att få tillgång till information och lägesbilder inte tillgodosågs. MSB hade exempelvis i mycket liten utsträckning gett stöd till eller medverkat vid samordning inför eller i samband med beslut om smittskyddsåtgärder. Det var enligt MSB svårt att åstadkomma ändamålsenlig samverkan med andra berörda myndigheter inför viktiga beslut av allomfattande karaktär, såsom restriktioner. Det var i vissa fall oklart för MSB på vilka grunder besluten fattades och vilka intressen som vägdes mot varandra inför besluten. MSB var i de flesta fall inte involverad i dessa diskussioner.[54]

MSB ansåg att det inledningsvis under pandemin inte var tydligt för myndigheten vilka förväntningar regeringen hade på den inom ramen för samordningsuppdraget, eller hur man såg på behovet av tvärsektoriell samordning generellt. På kommunikationsområdet ansåg MSB att styrningen och förväntningarna var tydligare, med uppdrag från regeringen att genomföra informationsinsatser gemensamt med andra myndigheter och att säkerställa att myndigheternas information var samordnad och nådde ut till alla. Enligt MSB komplicerades dock uppdragen inom kommunikationsområdet av att regeringen samtidigt också gav andra myndigheter omfattande uppdrag inom samma område utan att alltid tydliggöra att även den kommunikationen behövde samordnas.[55] Att MSB hade regeringens uppdrag att säkerställa att informationen till allmänheten var samordnad, samtidigt som myndigheten ofta inte hade fått förhandsinformation om förändringar i regler och rekommendationer, blev enligt MSB särskilt utmanande för myndigheten.[56]

[53] Ibid., s. 381.
[54] Ibid., s. 382 f.
[55] Ibid., s. 383.
[56] Ibid., s. 497.

14.5.6 Utredningens intryck från samtal med andra myndigheter inom krisberedskap och civilt försvar samt med företrädare för näringslivet

Vår uppfattning är att myndigheten tar egna initiativ och gör mer än vad som framgår i styrningen från regeringen när det gäller försörjningsberedskap. I första hand rör sig detta om analyser och vägledningar. Detta upplevs som positivt av flera aktörer. Det finns dock enligt ett flertal offentliga och privata aktörer utmaningar i MSB:s arbete med krisberedskap, civilt försvar och mer specifikt inom försörjningsberedskap som lyfts vid våra intervjuer.

Ett problem som lyfts av flera myndigheter, och som även identifierats i flera av de tidigare utvärderingar av MSB som presenterats ovan, är att den interna samordningen i myndigheten är bristfällig. MSB ansvarar för ett stort antal samverkansforum som sker på olika samhällsnivåer och uppges spreta. Ansvaret för de olika forumen ligger hos olika delar av myndigheten. MSB uppges av flera myndigheter redan ha ett för stort verksamhetsområde.

Ytterligare ett problem, och som också lyfts i tidigare utvärderingar, har med MSB:s ansvar och mandat att göra. Ansvaret upplevs av flera som otydligt, och det förekommer fall då MSB inte släpps in i andra myndigheters arbete, eller då MSB inte lyckas få med myndigheter i projekt. MSB:s mandat uppfattas också som svagt, vilket innebär att myndigheten har en otacksam roll.

MSB:s stöd till myndigheter och näringslivsföreträdare upplevs ibland som otillräckligt. Det handlar om frågor om upphandlingsregler, vägledning i arbetet med företagsplanläggning och MSB:s samordningsroll. I vissa fall verkar problemen ligga i att förväntningarna inte överensstämmer med mandatet, och att det i vissa fall är andra myndigheter som svarar för de frågor som det efterfrågas svar på. När det gäller upphandling är det exempelvis Upphandlingsmyndigheten som ska stödja andra aktörer i frågor kring upphandling, inte MSB.

Avslutningsvis bedömer vi att de utmaningar som Statskontoret pekade på i sin myndighetsanalys av MSB från 2012 i flera delar kvarstår.

14.6 MSB får ansvaret för den nationella samordningen

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen. Ansvaret ska regleras i myndighetens instruktion.

I detta avsnitt redogör vi för våra skäl att föreslå att MSB ska få ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen.

Fördelar och nackdelar med att MSB får ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen

Fördelar

Den viktigaste fördelen med att ge MSB ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen är att MSB redan har ansvar för frågor om bland annat krisberedskap och civilt försvar samt åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara samt uppgiften att företräda det civila försvaret i avvägningar mellan det civila och militära försvaret. MSB ingår redan i en samordningsstruktur med andra myndigheter, inklusive beredskapsmyndigheterna. MSB har upparbetade kontakter, såväl nationellt som internationellt, och ett stort antal aktörer vet vilken myndighet de kan vända sig till i beredskapsfrågor. MSB:s förtroende hos andra aktörer skulle också kunna stärkas med ett nytt ansvar som kombineras med ett tydligare mandat än myndigheten har i många andra frågor. MSB har tagit vissa initiativ inom försörjningsberedskap och bedriver sedan tidigare ett omfattande lägesbildsarbete. MSB:s arbete med att identifiera riksintressen för totalförsvarets civila del samt med utländska direktinvesteringar har sannolikt också gemensamma beröringspunkter med det arbete som behöver bedrivas inom ramen för försörjningsanalys.

MSB har också upprättade internationella samarbeten och är nationell kontaktpunkt i EU- och Natosammanhang. Sammantaget utgör dessa omständigheter skäl för att även nationell samordning av försörjningsberedskapen placeras hos MSB, då ett upparbetat kontaktnät och vissa kompetenser och rutiner redan finns på plats.

Att ge MSB ansvaret skulle medföra att arbetet med nationell samordning av försörjningsberedskapen etableras snabbare och kan starta tidigare, eftersom verksamhetsstöd och grundläggande funktioner redan finns inom myndigheten. På kort sikt skulle det även spara resurser, eftersom de initiala investeringskostnaderna är lägre än om en ny myndighet inrättas.

Det faktum att MSB har kompetens inom vissa av de samordnande uppgifter vi föreslår för en nationellt samordnande funktion är ytterligare ett skäl att ge MSB samordningsansvaret. MSB har kunskap och överblick om krisberedskapen och det civila försvaret i stort, bland annat när det gäller arbetet på EU-nivå samt genom arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. MSB har också viss upphandlingskompetens, erfarenheter från beredskapslagring samt transporter och boenden inom ramen för den operativa verksamheten. Det är dock oklart i vilken utsträckning dessa kompetenser skulle vara användbara.

Tack vare att myndigheten redan har många anställda kan interna resurser prioriteras om till extra insatser som kan krävas i en försörjningsrelaterad krissituation. Detta kan gå snabbare än att låna sekonderad personal från andra myndigheter, och beroenden av andra myndigheter kan undvikas eller minskas.

Att inhysa en funktion för nationell samordning av försörjningsberedskapen kan också motiveras utifrån ett resurseffektivitetsperspektiv, då administrativa kostnader kan delas med andra delar av myndigheten.

Nackdelar

En betydande nackdel med att ge MSB samordningsansvaret är att myndigheten redan har ett stort antal uppgifter och ansvarsområden. Om MSB:s ansvar utökas ytterligare finns enligt vår bedömning en risk för att de nya uppgifterna inte får tillräckligt stor uppmärksamhet. Därutöver kan MSB:s utmaningar med intern samordning och kommunikation med andra aktörer öka ytterligare. Vi ser en risk för att det kan bli svårt att hålla reda på alla roller samt att välja eller prioritera en roll i fredstida krissituationer eller i krig. Regeringens styrning och ledningen av myndighetens verksamhet skulle också bli

ännu mer diversifierad, och beslutsgångarna i en större organisation skulle kunna bli långsammare än i en ny och mindre myndighet.

MSB har dessutom rollen som beredskapsmyndighet inom sektorerna Elektronisk kommunikation och post samt Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (i det senare fallet är MSB också sektorsansvarig myndighet). Det kan bli utmanande för MSB att skilja på rollerna; som nationellt samordnande aktör för försörjningsberedskapen skulle MSB få en specifik roll, medan MSB inom närliggande verksamheter huvudsakligen har en mer stödjande roll. Denna utmaning har MSB redan i dag, men sannolikt skulle den bli ännu större om myndigheten fick ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Detta eftersom ett sådant ansvar kommer att innebära en starkare samordningsroll än vad MSB har i dag. Som sektorsansvarig myndighet finns det risk för att det skulle uppfattas som att MSB prioriterar den egna sektorn snarare än beaktar krisberedskapen och det civila försvarets behov jämbördigt för hela samhället.

Att lägga ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen på MSB kan leda till att verksamhetsområdet blir för omfattande, och någon annan av myndighetens verksamhetsområden eller uppgifter som har en mindre tydlig koppling till försörjningsberedskapen kan behöva lyftas bort för att MSB ska kunna lösa sina uppgifter på ett bra och effektivt sätt. De positiva effekter detta kan få behöver samtidigt vägas mot eventuella negativa konsekvenser för MSB:s verksamhet.

Att lägga samordningsansvaret på MSB innebär vidare en risk för att nya uppgifter anpassas till gammal organisation och kompetens, i stället för att organisationen och kompetensen anpassas till nya uppgifter om MSB får ansvaret. Detta kan i sin tur leda till att de nya uppgifterna inte får den uppmärksamhet som krävs. Vid konkurrens om resurserna inom myndigheten skulle uppgifterna kopplat till att samordna försörjningsberedskapen kunna prioriteras ned om andra uppgifter är mer etablerade i MSB:s kultur och organisation.

Uppgifterna inom ramen för nationell samordning av försörjningsberedskapen hos MSB skulle också innebära att ännu mer skyddsvärd information samlas hos en och samma myndighet. Detta skulle kunna öka risken för att MSB utsätts för antagonistiska hot, och potentiellt leda till ett ökat hot mot myndighetens ledning och personal.

Slutligen behöver MSB:s förtroende som en relevant aktör inom krisberedskap och civilt försvar hos myndigheter och företag stärkas efter bland annat hanteringen av covid-19-pandemin. Det är viktigt att myndigheten kan rekrytera personal med hög kompetens för att arbeta med de uppgifter vi föreslår ska ligga hos MSB.

När det gäller allmänhetens förtroende för MSB har detta enligt en förtroendemätning återhämtats kraftigt efter att ha sjunkit under pandemin, och har sedan dess fortsatt öka.[57]

Fördelar och nackdelar med att inrätta en ny myndighet

Fördelar

En viktig fördel med att samordningsansvaret läggs på en ny myndighet är att denna myndighet skulle få ett renodlat uppdrag med fokus på försörjningsberedskap. Detta skulle bland annat öka möjligheten att etablera ett effektivt arbetssätt för de specifika försörjningsrelaterade uppgifter vi föreslår. Om försörjningsberedskapen står i centrum kan det vara lättare att bygga upp kompetens från grunden, än om denna beredskap ingår i ett större verksamhetsområde. En ny myndighet skulle ha möjlighet att fokusera på sitt huvuduppdrag i en skarp situation, snarare än att behöva kraftsamla runt många nödvändiga uppgifter som då behöver lösas. En ny myndighet skulle också kunna ha snabbare beslutsgångar, och därmed vara mer flexibel och snabbfotad. Det skulle innebära en möjlighet att bygga upp ny verksamhet utan ett historiskt bagage, och innebära möjlighet till nytänkande och flexibla arbetsformer.

En ny myndighet skulle innebära en tydlig politisk reform och signal utåt om att det tas nya tag på området. Det skulle vara en möjlighet för regeringen att tydligt kommunicera hur angelägen försörjningsberedskapen är, och att staten tar ett stort ansvar för denna. En särskild myndighet skulle också kunna vara medvetandegörande och ge en trygghetsskapande effekt hos befolkningen. Försörjningsberedskapen skulle bli tydligt avgränsad för aktörer inom krisberedskap och civilt försvar, och det skulle bli tydligare utifrån sett vad det ska kraftsamlas kring i en skarp situation. Det skulle också bli lättare att sekondera rätt kompetens från andra myndigheter om den nya myndigheten ges en tydlig och avgränsad roll.

[57] Kantar Public och Medieakademin, *Förtroendebarometer*, presentation, 2023.

De uppgifter som vi föreslår ska ingå i nationell samordning av försörjningsberedskapen innebär att MSB får ett mandat att samordna myndigheters arbete i större utsträckning än i dag. En ny myndighet skulle, i likhet med hur försörjningsberedskapen är organiserad i Finland, innebära möjligheter att skapa tydliga processer som omhändertar de grundläggande behoven av styrning av beredskapsmyndigheterna från fackdepartementen i frågor om försörjningsberedskap, samtidigt som samordnade frågor kan styras från den nya myndighetens departement.

Nackdelar

Den främsta nackdelen med att lägga samordningsansvaret på en ny myndighet är att det skulle uppstå otydligheter i förhållande till MSB:s ansvar. En separat försörjningsberedskapsmyndighet skulle leda till att såväl offentliga som privata aktörer skulle kunna få svårt att veta vart de ska vända sig i frågor om krisberedskap och civilt försvar, eftersom försörjningsberedskap är en del av båda dessa områden. Det finns även risk för att denna otydlighet skulle uppstå i relation till andra länder. Det skulle också kunna skapa en konkurrenssituation och innebära svåra gränsdragningar mellan myndigheternas verksamheter.

Försörjningsberedskapen skulle också kunna bli isolerad från krisberedskapen och det civila försvaret på en sektorsövergripande nivå, vilket i vissa fall skulle kunna leda till avvägningsproblem. En myndighet som inte är en del av samordningen av krisberedskapen och det civila försvaret skulle sannolikt behöva lägga kraft på att hålla sig uppdaterad med den pågående utvecklingen i stort. En ny myndighet skulle behöva tydliggöra sin roll i relation till MSB för andra aktörer, såväl i det förberedande arbetet som vid krishantering.

Det skulle ta längre tid att etablera verksamheten inledningsvis, och vara juridiskt mer tungrott att starta en ny myndighet jämfört med att lägga uppgifter på en befintlig myndighet. Vidare skulle det ta tid att bygga upp säkerhetsskydd, och bli mer resurskrävande i ett initialt skede.

En mindre myndighet skulle kunna innebära större sårbarhet när det gäller bemanning, och därmed större behov av att låna personal från andra aktörer.

Sammanvägd bedömning

Det har inte varit självklart för oss vilken aktör som ska få ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen. Inom ramen för utredningsarbetet har vi ställt frågor till ett stort antal aktörer, såväl inom offentlig som privat sektor, om hur en nationellt samordnande funktion bäst kan organiseras. Tillsammans med våra experter och sakkunniga har vi också genomfört en SWOT-analys[58] av de två alternativ som vi identifierat som relevanta när det gäller hur en funktion som ska ansvara för nationell samordning av försörjningsberedskapen kan organiseras – som ett nytt verksamhetsområde vid MSB respektive genom att en ny myndighet bildas.

Som vi redogjort för tidigare finns det flera relevanta för- och nackdelar med båda alternativen. Dessa för- och nackdelar väger sammantaget nästan lika tungt. En ny myndighet skulle enligt vår bedömning kunna leda till större tydlighet och fokus på försörjningsberedskapen. Samtidigt är det vår uppfattning att det faktum att försörjningsberedskapen är en del av krisberedskapen och det civila försvaret skulle innebära att en separat försörjningsberedskapsmyndighet skulle resultera i svåra gränsdragningar mellan myndigheternas verksamheter. Detta är ett starkt skäl för att MSB bör få ansvaret, och får fördelarna att väga över för en sådan lösning. En bärande idé vi haft när vi arbetat fram våra förslag är att minimera antalet kontaktpunkter när det är lämpligt, i syfte att skapa effektivitet. Vi bedömer att en lösning med två samordnande myndigheter inom krisberedskap och civilt försvar skulle motverka den idén. Det skulle sannolikt även leda till en gränsproblematik, och konflikter såväl internt som i relation till andra samhällsaktörer. Det skulle också leda till oklarheter kring vart olika aktörer ska vända sig i frågor om krisberedskap och civilt försvar. Vår sammantagna bedömning är därför att MSB ska få ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Ansvaret ska regleras i myndighetens instruktion.

Ansvaret bör framgå av MSB:s grunduppdrag

För att det ska bli tydligt för såväl MSB internt som för andra aktörer på central, regional och lokal nivå vilket uppdrag MSB har är det enligt vår uppfattning viktigt att myndighetens ansvar för den natio-

[58] Strengths(styrkor), weaknesses (svagheter), opportunities (möjligheter) och threats (hot).

nella samordningen av försörjningsberedskapen kommer till uttryck i myndighetens grunduppdrag. Detta framgår i sin tur av förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Av den första paragrafen i myndighetens instruktion anges ansvarsområdet på ett övergripande plan. Där framgår att MSB ansvarar för frågor och skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.

Eftersom försörjningsberedskapen utgör en integrerad del i såväl krisberedskapen som det civila försvaret kan ansvaret för frågor om försörjningsberedskap redan sägas omfattas av formuleringen i den inledande bestämmelsen i instruktionen. Förslaget om att MSB ska ansvara för samordningen av den nationella försörjningsberedskapen bör enligt vår bedömning inte medföra något förtydligande eller någon ändring i paragrafens första stycke. Ett lämpligt sätt att tydliggöra det nya ansvaret är enligt vår bedömning i stället att införa en ny punkt i den inledande paragrafens andra stycke med lydelsen att myndigheten ska *ansvara för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen*.

14.7 MSB:s ledningsform ändras

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ombildas till en styrelsemyndighet. Styrelsen ska bestå av högst nio ledamöter.

Vi analyserar nedan de kriterier regeringen använder för att välja ledningsform för de myndigheter den styr. Vi utgår även här från att MSB får fler uppgifter med det som följer av att bli en nationellt samordnande funktion för försörjningsberedskapen.

Kriterier för ledningsform för myndigheter under regeringen

Regeringen bedömde i propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* från 2010 att verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten

på ett visst sätt bör vara utgångspunkten för valet av en myndighets ledningsform.[59] Enrådighetsmyndigheter som ledningsform lämpar sig enligt regeringen i regel väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller en myndighet med ett litet finansiellt ansvar. Regeringen kan välja att inrätta ett insynsråd i vissa enrådighetsmyndigheter. Insynsrådets uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter. Insynsråd kan förekomma exempelvis då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.[60] Styrelsemyndighet som ledningsform lämpar sig enligt regeringen för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner eller landsting (tidigare benämning av regioner).[61]

Av Regeringskansliets vägledning för val av ledningsformer från 2015[62] anges att styrelsemyndighet bör övervägas som ledningsform om något eller några av följande kriterier är uppfyllda:

– omfattande finansiellt ansvar i form av budgetomslutning eller tillgångar,
– stor påverkan på andra samhällssektorer det vill säga näringsliv, kommuner, landsting (regioner), ideella organisationer och medborgare, exempelvis genom att myndighetens ledning beslutar om föreskrifter och har stort ansvar att göra egna strategiska och principiella vägval,
– tvärsektoriell och komplex verksamhet som rör flera samhällsområden,
– forskningsintensiv och kunskapsproducerande verksamhet (högre utbildning),
– affärsliknande verksamhet,

[59] Prop. 2009/10:175, s. 108.
[60] Ibid., s. 109 f.
[61] Ibid., s. 110.
[62] Regeringskansliet, Finansdepartementet, *Vägledning för val av ledningsformer*, promemoria, 2015-12-10.

– tydligt behov av bredd i form av olika kompetenser för att leda verksamheten.

Enligt Regeringskansliet bör ledningsformen enrådighetsmyndighet användas för myndigheter som inte uppfyller kriterierna för styrelsemyndighet och där verksamheten i allt väsentligt karaktäriseras av att de:

– i hög grad är styrd av lag, det vill säga myndigheten ansvarar för oberoende och opartisk myndighetsutövning,
– i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär,
– är av främjandekaraktär,
– innebär att myndigheten inte har ett omfattande finansiellt ansvar enligt internrevisonsförordningens kriterier.

MSB uppfyller med de tillkommande uppgifterna i hög grad flera kriterier för styrelsemyndigheter

Omfattande finansiellt ansvar

Även om MSB:s nuvarande finansiella ansvar inte är omfattande i relation till de myndigheter som har en omfattande budgetomslutning eller ansvarar för omfattande tillgångar, så kommer de förslag vi lägger att öka omfattningen av MSB:s påverkan på statens budget. Det gäller dels direkt, genom att MSB förväntas ansvara för fler nationella beredskapslager, dels indirekt genom de prioriteringar som MSB kommer att föreslå regeringen i utbyggnaden av försörjningsberedskapen.

Stor påverkan på andra samhällssektorer

Genom bredden av uppgifter MSB redan i dag har, så riktar sig verksamheten till flera kategorier i samhället. Med förslagen vi lägger kommer stegvis andra statliga och kommunala verksamheter och företag att påverkas i högre utsträckning än vad de gör i dag av de strategiska vägval som MSB förväntas göra. Det ligger i sakens natur

att riktigt stor påverkan på andra samhällssektorer uppstår först vid en fredstida kris eller i en krigssituation.

Hur fördelningen av uppgifter/arbetsordning mellan en styrelse och generaldirektören ska göras i krissituationer går att precisera i förväg innan sådana situationer uppstår.

Tvärsektoriell verksamhet som rör flera samhällsområden

Redan i dag rör MSB:s verksamhet ett stort antal samhällsområden. Genom ansvaret för att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar och samhällets beredskap mot olyckor och kriser har MSB beröringspunkter med samtliga tio beredskapssektorer och 59 andra beredskapsmyndigheter. Genom arbetet med den försörjningsanalys som vi föreslår, samt arbetet med beredskapslagring och förberedelser för produktionsomställning som kan bli följden av våra förslag, kommer alla sektorer att beröras ytterligare.

Affärsliknande verksamhet

Genom att MSB kommer att få ansvar för beredskapslagring för övriga varor och tjänster samt uppdragsverksamhet, kommer delar av verksamheten att präglas av affärsliknande förhållanden. Det gäller inte minst i de fall staten genom MSB behöver sätta priser vid försäljning av (delar av) sådana varor som MSB beredskapslagrar.

Behov av bredd i form av olika ledningskompetenser

Genom de förslag vi lämnar kommer MSB att i hög grad att behöva samarbeta med andra statliga myndigheter på flera viktiga områden, såsom energi-, transport-, läkemedels-, livsmedels- och dricksvattenförsörjning. Det gäller allt ifrån sårbarheter, behov av beredskapsförberedelser till avtalsskrivande och distribution. För MSB krävs därför på ledningsnivå en kompetens med erfarenheter på flera områden för att MSB:s verksamhet ska vara väl anpassad till olika områdens förutsättningar. Det gäller även från näringsliv och kommunal verksamhet.

Vi bedömer att det finns ett tydligt behov av bredd i form av kompetenser inom de områden som anges ovan för att leda verksamheten.

Förutsättningar för internrevisionen förbättras

MSB omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228). I styrelsemyndigheter ska resultatet av internrevisionens granskning redovisas till styrelsen. Det är också styrelsen som beslutar om riktlinjer för internrevisionen, revisionsplan för internrevisionen, och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Vi bedömer att internrevisionen har bättre förutsättningar att arbeta självständigt i förhållande till den granskade verksamheten om myndigheten leds av en styrelse. I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (Prop. 2009/10:175) gör regeringen samma bedömning.

Verksamheten vid MSB får bättre förutsättningar att utvecklas om myndigheten leds av en styrelse

Vi konstaterar ovan att MSB:s verksamhet redan i dag uppfyller flera av kriterierna för en styrelsemyndighet. Samtidigt kommer de uppgifter till MSB inom ramen för nationell samordning av försörjningsberedskapen innebära att myndighetens verksamhet kommer att påverka näringsliv, kommuner och regioner i större utsträckning än i dag. MSB bedriver redan i dag tvärsektoriell och komplex verksamhet som rör flera samhällsområden och graden av samarbete kommer att behöva öka ytterligare med våra förslag. Genom arbetet med beredskapslagring kan visst arbete som MSB ska bedriva få inslag av affärsverksamhet. Slutligen bedömer vi att det finns ett tydligt behov av bredd i form av olika kompetenser för att leda verksamheten, med tanke på verksamhetsområdets stora omfång och kontaktytor mot olika typer av aktörer.

En styrelse skulle kunna utgöra ett bättre stöd i arbetet än ett insynsråd, eftersom en styrelse har ett starkt och tydligt beslutsmandat, snarare än en rådgivande roll, och genom att beslut om frågor av

principiell karaktär eller större betydelse samt inriktning av internrevisionen fattas av ett kollektiv som utses av regeringen, och som också inriktar internrevisionen. Det leder i sin tur till att det vid rekrytering av ledningskompetens är tydligare och mer attraktivt att vara styrelseledamot än ledamot av ett insynsråd.

En styrelse ger också trygghet för myndighetschefen i strategiska beslut. ESV anger i en analys att myndighetschefer för styrelsemyndigheter sannolikt i mindre utsträckning är i behov av informella kontakter med regeringen än vad myndighetschefer för enrådighetsmyndigheter är, därför att de har styrelsen att diskutera med inför strategiska beslut.[63]

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi att MSB upphör att vara enrådighetsmyndighet och i stället blir en styrelsemyndighet.

Antalet styrelseledamöter

Enligt Regeringskansliets Handledning om regeringens styrning av Styrelsemyndigheter (2018-08-27) är en lämplig storlek på en styrelse sex till nio ledamöter. Eftersom varje ledamot till MSB:s styrelse sannolikt behöver säkerhetsprövas och genomgå registerkontroll innan den kan förordnas, föreslår vi inte någon nedre gräns för antalet styrelseledamöter. Säkerhetsprövning kan ta tid och få som konsekvens att styrelsen under korta perioder behöver vara färre än sex ledamöter.

En styrelse med många ledamöter möjliggör att det finns en bred kunskapsrepresentation och samlad kompetens som därigenom kan bidra till att leda verksamheten. Samtidigt kan en alltför stor styrelse med många ledamöter hämma konstruktiva diskussioner och ett effektivt arbete. För att styrelsen ska kunna fungera på ett effektivt sätt bör den enligt vår bedömning därför inte vara större än nio ledamöter.

[63] ESV, *Ekonomisk styrning i staten*, 2021, s. 55.

14.8 Den nya funktionen vid MSB dimensioneras till 60 årsarbetskrafter

Bedömning: De uppgifter vi föreslår för den nationellt samordnande funktionen beräknas kräva en bemanning om 60 årsarbetskrafter när verksamheten är fullt utbyggd.

MSB har personal med kompetens inom flera av de områden som vi föreslår att den nationellt samordnande funktionen ska få uppgifter inom, och viss del av denna personal kan överföras till denna funktion från övriga delar av myndigheten. Inom vissa områden behöver dock myndigheten förstärkas med ny kompetens.

14.8.1 Behov av nya kompetenser

I avsnitt 14.1.2 redogör vi för de kompetenser och personalkategorier som en funktion för nationell samordning av försörjningsberedskapen behöver. Med utgångspunkt i att vi föreslår att MSB ska få ansvaret för denna samordning behöver MSB:s befintliga kompetens- och personalförsörjning klargöras för att bedöma vilka behov av personalförstärkning myndigheten har. Nedan redogör vi för de kompetenser som redan finns på myndigheten, vilka som måste förstärkas och vilka som saknas helt.

- *Handläggare eller analytiker inom krisberedskap och totalförsvar*: krisberedskap och civilt försvar tillhör MSB:s kärnverksamhet, och det finns en hög nivå av kompetens inom myndigheten.
- *Erfarna utredare med metodkunskap*: MSB bedriver en omfattande analys- och metodutvecklingsverksamhet. Vi bedömer att det finns viss kompetens i myndigheten.
- *Statistiker och nationalekonomer*: avancerade beräkningar och behandling av statistik, databaser med mera tillhör inte MSB:s kärnverksamhet i dag. Vi bedömer därför att myndigheten behöver bygga upp ny kompetens inom detta.
- *Importörer och exportörer*: MSB behöver bygga upp ny kompetens inom detta.

– *Logistiker, lagerchefer och säkerhetshandläggare*: MSB har kunskap om beredskapslagring genom beredskapslagringen av förstärkningsresurser för kommuner och regioner och arbetet med EU:s beredskapslager för sjukvårdsmateriel. Vi bedömer dock att denna kompetens behöver förstärkas, men det är svårt att i nuläget beräkna med hur mycket. Den statliga beredskapslagringens omfattning och utformning beror på ett stort antal faktorer som behöver beaktas på sektornivå respektive av MSB när det gäller försörjning med övriga varor och tjänster. Hur mycket av denna beredskapslagring som ska utföras av MSB beror också på i vilken utsträckning MSB ska beredskapslagra varor på uppdrag av andra myndigheter. När det gäller säkerhetsskydd har myndigheten gedigen kunskap och erfarenhet av frågor om fysiskt skydd, informationssäkerhet och personalsäkerhet. Vi bedömer dock att denna kompetens behöver förstärkas både kunskaps- och personalmässigt.
– *Strategiska inköpare*: MSB har viss erfarenhet och kunskap om upphandling och inköp av varor. Inom ramen för beredskapslagring bedömer vi dock att myndigheten behöver förstärkas både kunskaps- och personalmässigt.
– *Tidigare företagare, anställd hos ett industriföretag eller branschorganisation*: Endast ett fåtal av MSB:s personal har sådan kompetens och erfarenhet från industrin. Vi bedömer att MSB behöver förstärkas med ny kompetens inom detta område.

14.8.2 Dimensionering

Bedömning: För de uppgifter som följer av våra förslag beräknas den nationellt samordnande funktionen vid MSB kräva 60 årsarbetskrafter. Det beräknas för MSB kräva ett tillskott av 46 årsarbetskrafter.

I Finland ansvarar Försörjningsberedskapscentralen (FBC) för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen. Enligt FBC:s hemsida har organisationen drygt 75 anställda.[64] Vi känner inte till

[64] Försörjningsberedskapscentralen (Huoltovarmuuskeskus): ”Försörjningsberedskapscentralen”, hämtad 2023-07-20.

antalet årsarbetskrafter vid FBC men antar att FBC använder sig av 75 årsarbetskrafter. ÖCB hade ungefär 75 anställda som arbetade med försörjningsberedskap.[65] ÖCB hade tidigare ansvaret för civil transportverksamhet under höjd beredskap. Det faktum att vi inte föreslår att MSB ska ansvara för det vi kallar transporttjänster motiverar ett något lägre antal personer jämfört med ÖCB. Samtidigt bedömer vi att arbetet med försörjningsanalys blir mer resurskrävande än det var tidigare, och att det därmed jämnar ut sig på totalen. Detta bygger också på att en stor del av arbetet med försörjningsanalys och analys av företags leveransförmåga utförs på sektornivå inom de sex sektorer som vi identifierat som särskilt viktiga för att säkra försörjningsförmågan, vilket i sin tur leder till behov av ökade resurser till de sektorsansvariga myndigheterna för dessa sektorer.

Den nya nationellt samordnande funktionen vid MSB bör kunna dimensioneras med utgångspunkt i dimensioneringen av Finlands Försörjningsberedskapscentral (FBC) och hur ÖCB tidigare var dimensionerat. Kärnverksamheten inom ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen enligt våra förslag kommer därför att kräva motsvarande 75 årsarbetskrafter.

I dag arbetar 20 personer, motsvarande 14 årsarbetskrafter, vid enheten försörjningsberedskap på MSB. Vår bedömning är att genom den struktur för försörjningsanalys och åtföljande åtgärdsförslag som vi föreslår och genom uppgiften till MSB att lämna en nationell försörjningsanalys och prioriterade åtgärdsförslag till regeringen, kommer MSB:s möjligheter att påverka utvecklingen av Sveriges försörjningsberedskap att öka i förhållande till nuvarande mandat och verksamhet. Huvuddelen av den verksamhet som MSB bedriver på försörjningsberedskapsområdet bör kunna få mer verkan genom de åtgärdsförslag som myndigheten kommer att kunna lägga fram till regeringen. Metoden för att förbättra försörjningsberedskapen i samhället bör därför kunna gå från att utveckla koncept, bedriva projekt och vägleda genom skriftliga handledningar och rapporter till att i större utsträckning i samråd med berörda föreslå åtgärder som riksdag och regering kan besluta om. Det innebär enligt vår uppfattning att de anställda vid enheten för försörjningsberedskap bör kunna arbeta med de nya uppgifterna i den nationellt samordnande funktionen för försörjningsberedskapen.

[65] SOU 1993:95, s. 38. Av anvisade medel gick cirka 50 till funktionsuppgifter för industriell försörjning, och av detta uppskattar vi antalet anställda till cirka 75 personer.

Vi känner inte till andelen anställda med verksamhetsövergripande funktioner vid FBC, men gör i beräkningen antagandet att andelen bör vara densamma som vid MSB. Andelen verksamhetsövergripande personal vid MSB 2023[66] är 20 procent.

Eftersom MSB är en etablerad myndighet med verksamhetsövergripande funktioner, behöver inte MSB samma tillskott av personal med den nationellt samordnande funktionen. Vi bör därför kunna minska behovet av antalet årsarbetskrafter som ska utgöra den nationellt samordnande funktionen från 75 årsarbetskrafter till 80 procent av det, det vill säga 60 årsarbetskrafter.

Med vårt resonemang enligt ovan att den enhet som i dag arbetar med försörjningsberedskap i stort sett bör kunna arbeta inom den nya nationellt samordnande funktionen beräknar vi behov av ett tillskott av 60 minus 14 årsarbetskrafter. Det återstående behovet av nytillskott för att uppnå personalresurser som motsvarar resurserna vid finländska FBC är sålunda 46 årsarbetskrafter.

14.8.3 Utökad bemanning i kris och krig – inlåning och av personal till MSB

Det är rimligt att anta att arbetet med att hantera en allvarlig störning i leveranskedjor kräver en bemanning som är större än i normala fall. I krig kan denna skillnad vara avsevärd. Vid sådana situationer behöver lägesbild, tidig förvarning, och utarbetandet av förslag på åtgärder till regeringen ske med tätare intervaller och med högre intensitet än i vanliga fall. Även kontaktpunkten för företagens omställning av produktion behöver aktiveras. Dessutom kan särskilda expertkunskaper komma att behövas vid exempelvis inköp av sådana övriga varor eller tjänster som avses i avsnitt 15.3 – kunskaper som MSB inte kan eller bör upprätthålla själv. Under andra världskriget sköttes arbetet med exempelvis dåtidens försörjningsanalyser, ransonering med mera inom ramen för ett antal kommissioner. Under efterkrigstiden skulle olika kommissioner aktiveras om Sverige hamnade i krig.

Vi bedömer att en ordning där en helt ny organisation med uppgifter inom försörjningsberedskap uppstår vid händelser som inträffar sällan riskerar att leda till ineffektivitet och avbrott i en verksamhet som kan

[66] Antal årsarbetskrafter 2023 vid Internrevisionen, GD och GD:s kansli, Internationella avdelningen, Kommunikationsavdelningen, Rättsavdelningen och avdelningen för Verksamhetsstöd är 225.

vara avgörande för befolkningens överlevnad och försvaret av landet. Det är visserligen av största vikt att den nationella samordningens kapacitet och expertis kan anpassas efter rådande omständigheter. Det är också avgörande att näringslivet engageras i arbetet. I linje med likhetsprincipen bedömer vi dock att det mest effektiva är att behålla den fredstida organisationen även i kris och krig. Detta kan framför allt ske genom att förbereda utlåning eller sekondering av personal.

Regeringskansliet publicerade 2022 en promemoria i vilken förutsättningarna för in- och utlåning av personal mellan myndigheter under regeringen kartlades. Det bedömdes att det redan i dag finns goda möjligheter för myndigheterna att låna personal av varandra och det konstateras att lån också skett och sker, ibland i tämligen stor omfattning. Utredningen uppgav vidare att det som huvudregel bör vara frivilligt för myndigheterna och enskilda arbetstagare att delta i lån. Bedömningen var att det inte heller behövdes någon författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att delta i eller förbereda sig för personallån. Det kan dock uppstå enskilda situationer där regeringen kan behöva ge vissa myndigheter ett direkt uppdrag att delta i lån. Om regeringen genom dessa åtgärder får information om att myndigheterna inte tar tillvara statens personalresurser på ett effektivt sätt kan regeringen också tydligare behöva styra myndigheternas arbete med personallån. Regeringen skulle då, till exempel genom återrapporteringskrav eller uppdrag, kunna ålägga ett urval av myndigheter att redovisa vilka åtgärder de vidtagit för att kunna genomföra fler personallån.[67]

Vi instämmer i den bedömning som gjorts i nämnda utredning. Utifrån förväntade behov av personalförstärkning vid den nationellt samordnande funktionen vid en fredstida krissituation och i krig avseende såväl omfattning som expertis är därmed en lösning att andra myndigheter lånar ut eller sekonderar sin personal till funktionen för att ingå i arbetet med att hantera en försörjningsrelaterad störning.

[67] Ds 2022:26, s. 3 f.

14.9 Ett försörjningsberedskapsråd i MSB

Bedömning: Det saknas ett tvärsektoriellt forum på myndighetsnivå för att samarbetet mellan statliga myndigheter och näringslivet ska utvecklas i frågor som rör försörjningsberedskapen i stort. Det finns därmed ett glapp mellan den privat-offentliga samverkan som sker inom ramen för beredskapssektorerna och det tvärsektoriella näringslivsrådet för totalförsvar och krisberedskap som riskerar att försvåra ett effektivt arbete inom ramen för försörjningsberedskapen. Det bör därför inrättas ett rådgivande organ vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Rådet bör bestå av företrädare för de tio sektorsansvariga myndigheterna, för de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna, FMV och Försvarsmakten. Rådet bör därutöver bestå av företrädare för näringslivet med verksamhet med koppling till beredskapssektorernas ansvarsområden.

Förslag: Det inrättas ett försörjningsberedskapsråd vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndighetens generaldirektör ska vara ordförande i rådet. Myndigheten beslutar vilka som ska delta i rådet.

I våra direktiv konstateras det att staten är beroende av näringslivets engagemang för att stärka försörjningsberedskapen, och att det i uppdraget att föreslå hur funktionen ska organiseras även ingår att ta ställning till hur organisationen ska möjliggöra och säkerställa näringslivets deltagande genom att exempelvis knyta privat-offentliga samverkansorgan till funktionen. Vi ska därför analysera och föreslå hur näringslivets deltagande organisatoriskt ska möjliggöras i förhållande till funktionen med ansvar för nationell samordning avseende planering för samt hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och då ytterst krig. Vi ska även beakta relevanta befintliga former för privat-offentlig samverkan i våra analyser och förslag samt ta ställning till eventuella behov av ytterligare former för samverkan.[68]

[68] Dir. 2021:65, s. 19.

Förslag från andra statliga utredningar

Mot bakgrund av förslagen om en ny struktur för ansvar, ledning och samordning föreslog *Utredningen om civilt försvar* att regeringen skulle ge MSB i uppdrag att bilda och administrera ett centralt beredskapsråd. Enligt förslaget bör företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna ingå i beredskapsrådet, som föreslås ledas gemensamt av generaldirektören för MSB och ÖB. Även andra företrädare för myndigheter och organisationer med betydelse för totalförsvaret bör enligt förslaget kunna adjungeras och vid behov delta i rådet. Enligt det lagda förslaget är tanken att det centrala beredskapsrådet ska vara ett forum för information och dialog, som ska skapa möjlighet att kontinuerligt stämma av pågående planering för krisberedskap och höjd beredskap samt beredskapsläget inom olika sektorer och civilområden. Enligt förslaget ska MSB ansvara för att förvalta och administrera det centrala beredskapsrådet. Regeringen har ännu inte beslutat om ett centralt beredskapsråd.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har i sitt slutbetänkande lämnat förslag på inrättande av ett beredskapsråd vid Socialstyrelsen.[69] I rådet föreslås ledande befattningshavare i kommuner och regioner samt E-hälsomyndigheten Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket och Försvarsmakten bjudas in. Rådet syftar bland annat till att ge Socialstyrelsen och de övriga hälso- och sjukvårdsmyndigheterna den kunskap som de behöver ha för att kunna uttrycka hälso- och sjukvården samt omsorgens behov i den nationella processen för totalförsvaret.[70] Socialstyrelsen har i sitt remissyttrande över betänkandet tillstyrkt förslaget om ett beredskapsråd men betonat att det är angeläget att ett beredskapsråd inte begränsas till enbart hälso- och sjukvård utan att det utformas så att det omfattar hela beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg, som även omfattar smittskydd, tandvård och socialtjänst.[71]

[69] SOU 2022:6, s. 388. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande innan den nya strukturen för statliga myndigheters beredskap trädde i kraft den 1 oktober 2022.
[70] Ibid., s. 400 f.
[71] Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens yttrande över betänkandet – Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga* (SOU 2022:6), 2022-06-072022.

Det inrättade näringslivsrådet på central nivå

Den 12 januari 2023 fattade regeringen beslut om att tillsätta ett tvärsektoriellt näringslivsråd för totalförsvar och krisberedskap. Rådet ska vara ett forum på strategisk nivå för ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning i frågor som är av gemensam vikt för näringslivet, arbetstagarorganisationerna och staten avseende 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 – exempelvis genom att utbyta lägesinformation och lägesbilder med varandra både på kort och lång sikt.

Näringslivsrådet ska på en strategisk nivå komplettera befintliga operativa samarbeten mellan näringsliv, arbetstagarorganisationer och det offentliga inom olika sektorer samt på olika nivåer i samhället. Enligt regeringen kan det bland annat handla om frågor rörande försörjningsberedskap och eller andra områden som är relevanta avseende återuppbyggnaden av totalförsvaret och utformningen av krisberedskapen.[72]

Försörjningsberedskapsrådet i Finland

I kapitel 6 beskriver vi hur försörjningsberedskapen i Finland är organiserad och vilka områden, åtgärder och uppgifter den omfattar. I Finland finns ett nationellt råd för privat-offentligt samarbete inom ramen för försörjningsberedskap, med namnet Försörjningsberedskapsrådet. Enligt 8 c § lagen 18.12.1992/1390 1390/1992 om tryggande av försörjningsberedskapen har rådet till uppgift att upprätthålla och utveckla kontakterna med de viktigaste samarbetsparterna, följa försörjningsberedskapens tillstånd och utveckling samt lägga fram åtgärdsförslag. I 5 § Statsrådets förordning 25.6.2008/455 förtydligas rådets uppgifter. Det ska:

– upprätthålla den privata sektorns beredskap till samarbete i försörjningsberedskapsfrågor,
– analysera nya hot mot försörjningsberedskapen och främja forskningen på området,

[72] Regeringsbeslut II:2, 2023-01-12, Fö2023/00119.

– ta initiativ och främja åsiktsutbyte i frågor som gäller försörjningsberedskapen,
– ta initiativ i syfte att utveckla lagstiftningen på försörjningsberedskapens område,
– utvärdera hur tillräckliga och ändamålsenliga de resurser är som riktas till försörjningsberedskapen,
– utvärdera sektor- och poolfältets omfattning och ändamålsenlighet samt verksamhetens resultat.

Försörjningsberedskapsrådet är knutet till Försörjningsberedskapscentralen (FBC), som sorterar under arbets- och näringsministeriet. Arbets- och näringsministern utnämner minst 22 och högst 26 personer till medlemmar i Försörjningsberedskapsrådet för en mandatperiod på högst tre år. Ordföranden och minst hälften av de övriga medlemmarna ska utnämnas enligt förslag från näringslivet.

Ett försörjningsberedskapsråd bör inrättas som en del av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Behovet av ett försörjningsberedskapsråd

Försörjningsberedskapen berör alla sektorer i samhället. De varor och tjänster som behövs för samhällets försörjning ägs och produceras till stor del av privata aktörer. För att försörjningsberedskapsarbetet ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt är det av central betydelse att näringslivet inkluderas i dialogen med offentliga aktörer.

Privat-offentlig samverkan sker i dag på lokal och regional nivå. Dessutom sker samverkan på olika sätt inom ramen för de olika bredskapssektorerna. Det saknas emellertid ett sektoröverskridande forum för dialog och samarbete mellan de aktörer som har en samordnande roll inom de tio beredskapssektorerna och civilområdena, det vill säga mellan de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Vidare saknas ett permanent forum där de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna har möjlighet att samverka och utbyta information med näringslivsföreträdare.

För att få till stånd ett effektivt försörjningsberedskapsarbete mellan det offentliga och det privata bedömer vi att ett forum för

sådan samverkan mellan företag och det offentliga på nivån mellan beredskapssektorerna och Regeringskansliet behövs. Med ett sådant råd skapas möjlighet att kontinuerligt stämma av den pågående planeringen för fredstida krissituationer och höjd beredskap, och det möjliggör större enhetlighet i arbetet inom ramen för de privat-offentliga samverkansformer som finns inom respektive beredskapssektor. Ett forum för privat-offentlig samverkan kopplat till MSB kommer även vara ett värdefullt stöd i myndighetens samordnande arbete, bland annat genom att det möjliggör en direkt dialog med näringslivet. På så sätt kan även större legitimitet uppnås för de förslag som lämnas till regeringen.

Det nyligen inrättade näringslivsrådet ska förvisso bedriva sektoröverskridande arbete, men detta arbete ska ske på en mer övergripande, strategisk nivå och företag finns inte representerade i rådet direkt, bara indirekt genom bransch- och arbetsgivarorganisationer. Ett försörjningsberedskapsråd inom MSB kan bli en naturlig länk mellan beredskapssektorerna och näringslivsrådet, genom vilket Regeringskansliet får kunskap om hur arbetet inom ramen för försörjningsberedskapen går centralt.

I februari 2023 bjöd MSB och Försvarsmakten in till ett möte med chefer från civilområdena, sektorsansvariga myndigheter, militärregionerna samt Myndigheten för psykologiskt försvar där totalförsvarsfrågor diskuterades. Syftet med mötet var att identifiera satsningar som görs för att öka den samlade förmågan i totalförsvaret och om det finns särskilda beroenden mellan exempelvis olika sektorer.[73] Dessa möten ersätter enligt vår bedömning inte det behov som finns av att tillsammans med näringslivsföreträdare diskutera försörjningsrelaterade frågor.

Vår bedömning är sammantaget att ett nationellt råd för informationsutbyte och dialog avseende försörjningsrelaterade frågor behövs. I likhet med hur Försörjningsberedskapsrådet är organiserat i Finland, bör det försörjningsberedskapsråd som vi föreslås vara knutet till den nationellt samordnande funktionen för försörjningsberedskap som föreslås i detta betänkande, det vill säga MSB. Rådets administration bör skötas av MSB.

[73] MSB: ”Läget är allvarligt – budskapet vid totalförsvarets chefsmöte”, hämtad 2023-05-05.

Vilka aktörer bör ingå i rådet?

Det råd som vi föreslår ska inrättas vid MSB ska ingå i myndigheten. Det finns i princip inga begränsningar av vem som kan delta i ett sådant organ som vi föreslår. Det kan således röra sig om exempelvis företrädare för myndigheter, privata företag eller civilsamhället. Det är inte heller något krav att personen ska vara knuten till någon myndighet eller organisation. Som framgår av det följande bedömer vi att det i rådet bör ingå företrädare från näringslivet. Det är viktigt att varje utomstående persons deltagande tydligt kan motiveras med hänsyn till den konkreta uppgift som rådet ska lösa och vid beslut om deltagande kan det finnas skäl att beakta eventuella intressekonflikter, såväl faktiska som upplevda, som dessa utomstående personers deltagande kan ge upphov till. Även en upplevd intressekonflikt kan inverka negativt på andra aktörers förtroende för den verksamhet som ska bedrivas i rådet. Vidare utgör behov av säkerhetsprövning och registerkontroll av dem som ska delta i verksamheten en ytterligare aspekt att beakta vid tillsättande av deltagare i rådet.

När det gäller vilka offentliga aktörer som bör delta i rådet bedömer vi att dessa bör utgöras av företrädare för de tio sektorsansvariga myndigheterna, de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna, FMV och Försvarsmakten. Även om vi i kapitel 9 föreslår att det är de sektorsansvariga myndigheterna inom sex av totalt tio beredskapssektorer som ska göra försörjningsanalyser, är försörjningsberedskapen en central fråga inom alla beredskapssektorer. Beredskapsmyndigheterna i de fyra övriga beredskapssektorerna kommer enligt våra förslag att göra behovsanalyser som sammanställs av respektive sektorsansvarig myndighet för att sedan rapporteras till försörjningsanalysmyndigheterna. Samtliga tio sektorsansvariga myndigheterna bör därför delta i rådet. Det kommunala och regionala perspektivet bör också vara representerat i rådet och vår bedömning är att det lämpligast sker genom de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Ett försörjningsberedskapsråd bör kunna bygga vidare på det gemensamma arbete som påbörjats mellan MSB, Försvarsmakten, sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. När det gäller vilka näringslivsföreträdare som bör ingå i rådet bör en bred representation och kompetens eftersträvas. Exempelvis är det värdefullt med direkt representation av företag. Det kan

i detta sammanhang finnas behov av avstämning med respektive sektorsansvarig myndighet.

De utomstående personer som genom tydligt beslut knyts att delta i försörjningsberedskapsrådet kommer att delta i MSB:s verksamhet när de utför sina uppgifter i rådet. Det finns därmed inget formellt hinder för myndigheten att dela sekretessbelagda uppgifter med rådsdeltagarna och dessa kommer att omfattas av förbudet i OSL på att röja eller utnyttja uppgift som de har fått kännedom om (jfr 2 kap. 1 § och 8 kap. 1 och 2 §§ OSL). En förutsättning är emellertid att det bedöms lämpligt, rör frågor som omfattas av rådets uppdrag och även i övrig följer gällande regelverk på området för exempelvis säkerhetsskydd.

Det bör ankomma på MSB att besluta om vilka aktörer som ska ingå i rådet.

15 Övriga överväganden och förslag

Vi har i detta betänkande fokuserat på det vi bedömer vara kärnan i försörjningsberedskapen – frågor om försörjningsanalys, beredskapslagring och produktionsomställning. Utöver det presenterar vi här ytterligare uppgifter och uppdrag som är nödvändiga för att skapa ett effektivt arbete inom ramen för försörjningsberedskapen.

15.1 Gemensamma utgångspunkter för försörjningsberedskapen

Bedömning: För att åstadkomma en sammanhängande planering av försörjningsberedskapen är det viktigt att berörda aktörer kan utgå från samma antaganden och mål. De nu gällande planeringsantagandena som utgår från regeringens inriktning för totalförsvaret och för det civila försvaret är inte tillräckligt precisa för att ligga till grund för arbetet med försörjningsanalys.

Förslag: Regeringen bör uppdra åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att i samråd med Försvarsmakten precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen inom ramen för gällande politiska inriktning för civilt försvar och försörjningsberedskap.

I våra direktiv uppger regeringen att framtagande av underlag för prioriteringsgrunder är ett exempel på uppgift som den nationellt samordnande funktionen skulle kunna ha.[1] I förstudien till denna utredning uppger Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att en central aktör skulle kunna ha till uppgift att sätta upp ramar och mål-

[1] Dir. 2021:65.

sättningar för försörjningsberedskapen, och att det är en fördel om detta utreds på central nivå i stället för hos varje enskild aktör.[2]

15.1.1 Planeringsförutsättningar för totalförsvaret har formulerats i viss mån

Regeringen beslutade i december 2020 om en inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret.[3] Beslutet innebär att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret enligt planeringsförutsättningar som utgår från de mål för totalförsvaret som anges i totalförsvarspropositionen[4]. Regeringen beslutade också om anvisningar för det civila försvaret under försvarsperioden 2021–2025.[5] Utgångspunkten för planeringen för totalförsvaret ska vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid. Under del av tiden och inom de tre månaderna ska det planeras för att Sverige är i krig och krigshandlingar pågår på svenskt territorium med perioder av högintensiva strider och perioder med lägre stridsintensitet. Under de tre månaderna förutsätts vidare att det råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar men inte är helt avbrutna.

Som svar på regeringens uppdrag från december 2020 har Försvarsmakten och MSB tagit fram en handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025 (*Handlingskraft*).[6] I Handlingskraft introduceras en årlig process för att samordna planeringen mellan det civila och det militära försvaret så att beroenden kan identifieras och särskilda satsningar lyftas fram till regeringen. Handlingskraft innehåller planeringsantaganden som utgångspunkt för en gemensam planering. Planeringsantagandena är

[2] FOI, *Nationell försörjningsberedskap - FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, 2021, s. 86.
[3] Regeringsbeslut 29, 2020-12-17, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis) och Fö2020/01269 (delvis).
[4] Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/2021:30).
[5] Regeringsbeslut II:4, 2020-12-17, Ju2020/04658 (delvis). Regeringen fattade 2023-03-30 beslut om ändring av anvisningarna för det civila försvaret 2021–2025 (Regeringsbeslut II:3, 2023-03-30 Fö2023/00751.
[6] Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, 2021.

på en övergripande nivå och syftar till att som ingångsvärden beskriva den situation som totalförsvaret har att förhålla sig till, men utgör inte mål eller krav.

MSB har också som svar på regeringsuppdrag redovisat en planeringsinriktning för det civila försvaret.[7]

15.1.2 Nuvarande planeringsförutsättningar är inte tillräckliga för försörjningsberedskapen

Som vi skrivit i avsnitt 4.2.2 är vår uppfattning att flera aktörer som bedriver försörjningsrelaterad verksamhet saknar tillräckligt tydliga mål, och att detta är en begränsning i deras arbete med att planera för försörjningsrelaterade störningar. Det är också svårt att beräkna kostnader för försörjningsberedskapen. Vi konstaterar att mål har satts upp för totalförsvaret, men bedömer att dessa mål är för allmänt hållna för att möjliggöra planering och dimensionering av försörjningsberedskapen. Dimensionering kan omfatta volymer av beredskapslagrade varor, planerad produktionsökning eller åtgärder för att dämpa förbrukningen av varor och tjänster. Regeringens utgångspunkt för planeringen[8], ovan nämnda inriktningsbeslut för planeringen av totalförsvaret och anvisningar för det civila försvaret preciserar inte heller ambitionsnivåerna tillräckligt för dimensionering av försörjningsberedskapen.

Den som ska planera för upprätthållande av försörjningsförmågan i samhällsviktiga verksamheter i fredstida krissituationer och i krig behöver kunna formulera vilken förmåga som ska upprätthållas. För att försörjningsberedskapen ska kunna dimensioneras rätt, och för att försörjningsrelaterade åtgärder ska vidtas på ett effektivt sätt, behöver övergripande mål brytas ned i kvantifierbara störningsnivåer och standarder i termer av slutlig användning av varor och tjänster som berörda aktörer kan planera utifrån. Arbetet inom ramen för den tidigare försörjningsberedskapen, liksom pågående arbete inom beredskapssektorerna, kan här utgöra en bra utgångspunkt (vi har beskrivit dessa arbeten i kapitel 8).

För att regeringen och myndigheter vid allvarliga händelser ska kunna fatta välgrundade beslut behöver de åtminstone veta vilken uthållighet försörjningsförmågan har i respektive sektor. Eftersom

[7] MSB, *Planeringsinriktning för det civila försvaret*, MSB 2019-00366, 2019.
[8] Prop. 2020/21:30, s. 84.

det ömsesidiga beroendet mellan sektorerna är starkt finns det dock risker med en situation där uthålligheten skiljer sig åt mellan sektorerna – i praktiken kan då sårbarheter och svagheter spilla över mellan sektorer och skapa osäkerhet i bedömningen av uthålligheten. Det kan därför också finnas goda skäl att sträva mot en likvärdighet i uthållighet i försörjningsförmågan för alla sektorer.

För att kunna bedöma olika aspekter av uthålligheten och försörjningsförmågan i sektorerna krävs en helhetsbild, inte minst av tvärsektoriella beroenden. Vi bedömer därför att arbetet med att utarbeta planeringsförutsättningar bör utföras av den aktör som har ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen, det vill säga MSB. Samtidigt behöver det militära försvarets behov beaktas, och arbetet bör därför ske i samråd med Försvarsmakten.

MSB har bedömt att styrningen av det civila försvaret bör utvecklas, särskilt avseende den politiska inriktningen, och har belyst betydande utmaningar med styrningen. MSB efterlyser bland annat tydligare ambitionsnivåer för vilken förmåga det civila försvaret ska ha. En av regeringen uttryckt ambitionsnivå skulle ge ett ramverk för myndigheterna för att omsätta den politiska inriktningen i prioriteringar och mål i den egna verksamheten.[9]

Ett första steg för att utveckla styrningen av civilt försvar och konkretisera ambitionsnivån för försörjningsberedskapen skulle vara att regeringen uppdrar åt MSB att i samråd med Försvarsmakten dels precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen inom ramen för gällande politiska inriktning för civilt försvar och försörjningsberedskap, dels identifiera och redovisa behov av ytterligare politisk inriktning av ambitionsnivån. Eftersom ett av syftena med försörjningsberedskapen är att upprätthålla försörjningen av varor och tjänster som är nödvändig för att bidra till det militära försvarets förmåga, är det viktigt att Försvarsmakten ingår i ett sådant arbete.

[9] MSB, *C vilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans -Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*, s. 24.

15.2 Lägesbild för hantering av försörjningsrelaterade störningar

Bedömning: För att åtgärder ska kunna vidtas inför och vid allvarliga störningar i leveranskedjor kan det finnas behov av att en särskild försörjningsrelaterad lägesbild upprättas. En sådan lägesbild bör i så fall uppdateras löpande och vid behov innehålla förslag på åtgärder, som kan beslutas av regeringen eller berörda myndigheter. För att beslut om åtgärder ska kunna fattas i tid är det viktigt att det finns en struktur för tidig förvarning.

Förslag: Regeringen bör ge MSB i uppdrag att undersöka vad som krävs för att myndigheten ska ha möjlighet att lämna lägesbilder för att åtgärder ska kunna vidtas inför och vid allvarliga störningar i leveranskedjor.

Vid en allvarlig försörjningsrelaterad störning behövs en samlad överblick över situationen – störningens omfattning och möjliga konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner, vad ansvariga aktörer gör för att hantera störningen samt vilka åtgärder som bör vidtas för att undvika eller lindra en bristsituation. Detta fås genom att en lägesbild upprättas med information från relevanta aktörer. En lägesbild möjliggör en gemensam lägesuppfattning och effektivt beslutsfattande.

Regeringen har i propositionen *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* beskrivit *lägesbild* som en sammanställning av uppgifter för att skapa en bild över vad som har hänt, händer eller kommer att hända. *Lägesuppfattning* är enligt samma beskrivning en bedömning av hur det som inträffat påverkar aktörens sammanhang. Regeringen gjorde bedömningen att en samlad lägesbild utgör grunden för att aktörerna i krisberedskapssystemet ska kunna genomföra lämpliga åtgärder och samverka och att förmågan att skapa samlade lägesbilder borde stärkas.[10]

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har med utgångspunkt i den sektorn väl beskrivit lägesbilders betydelse för beslut som måste fattas skyndsamt och vad som krävs för att lägesbilder ska bidra till en god lägesuppfattning för beslutsfattare. Utredningen för resonemang bland annat om behov av prognoser med

[10] Prop. 2007/08:92, s. 1 f.

flera tidsperspektiv, förberedd information om resursläge, risker med för frekvent eller omfattande rapportering, anpassningar för olika beslutsnivåers skilda behov av precision, behovet av standardiserad information i rapporteringen, behovet av bedömningar från expertmyndigheter och behovet av sekretess eller säkerhetsskydd.[11] Vår bedömning är att resonemangen till stora delar kan generaliseras till andra sektorer.

15.2.1 Lägesbildsarbetet ska kunna resultera i åtgärder

Genom lägesbildsarbetet skapas en uppfattning om Sveriges försörjningsförmåga under pågående försörjningsrelaterade störningar, vilket är nödvändigt för möjligheten att vidta åtgärder som säkrar tillgången eller dämpar förbrukningen av försörjningsviktiga varor och tjänster. För att beslutsfattare ska få en uppfattning om vilka åtgärder som kan vara aktuella att vidta i detta syfte ska lägesbilderna, i likhet med försörjningsanalyserna, vid behov innehålla förslag på nödvändiga åtgärder. Nedan följer en lista över tänkbara åtgärder som kan behöva vidtas. Det är en lista över åtgärder som vi identifierat inom ramen för utredningsarbetet, men ska därmed inte ses som uttömmande.

- prioritering av resurser,
- beslut om lagersläpp,
- förfogande över egendom,
- konsumtionsdämpande insatser, exempelvis informationsinsatser och rekommendationer,
- ransonering och prisreglering,
- åtgärder för att säkerställa försörjningsviktiga handelsflöden.

[11] SOU 2022:6, s. 290 ff.

15.2.2 Uppdrag till MSB att redovisa vad som behövs för att utveckla lägesbilder för hantering av försörjningsrelaterade störningar

På området läkemedel och medicintekniska produkter har regeringen beslutat om uppdrag till Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten att göra en förstudie om åtgärder för att Läkemedelsverket ska kunna sammanställa en nationell lägesbild över tillgång, lokalisering och förbrukning. Myndigheterna ska bland annat analysera om det finns behov av författningsändringar för att möjliggöra delning av information och säkerställa att uppgifterna skyddas i den utsträckning som behövs.[12]

På liknande sätt bör MSB få ett uppdrag att identifiera behov av författningsändringar, men i vårt fall med syftet att kunna framställa en nationell lägesbild för hantering av försörjningsrelaterade störningar i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Det bör framgå i uppdraget att MSB ska beakta befintliga rapporteringsskyldigheter och strukturer och så långt det är möjligt utgå från dessa i syfte att minimera tillkommande rapporteringsuppgifter för beredskapsmyndigheterna. Uppdraget bör ges efter att MSB och Försvarsmakten redovisat sitt nuvarande uppdrag[13] att pröva förmågan att rapportera och ta fram lägesbild under höjd beredskap med gällande författningar. Uppdraget bör även omfatta en redovisning av ytterligare behov för att möjliggöra ändamålsenliga nationella lägesbilder av försörjningsrelaterade störningar. Särskilt bör MSB redovisa vad som krävs för att möjliggöra att information om störningar i tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster ska komma in i ett tidigt skede, i syfte att bedöma möjligheten till att utveckla ett arbete med tidig förvarning med en för myndigheten lämplig avgränsning. Uppdraget till MSB bör också beakta den vidare utformningen av förslaget till EU:s krishanteringsinstrument (SMEI). Enligt en del av förslaget ska, när ett så kallat bevakningsläge aktiverats, nationella behöriga myndigheter bevaka leveranskedjorna av fastställda strategiska varor och tjänster och på nationell nivå identifiera vilka aktörer som är mest relevanta för dessa varor. Det kan finnas skäl att avvakta med ett arbete med att utveckla en nationell försörjningsrelaterad lägesbild och invänta resultatet av dessa förhandlingar.

[12] Regeringsbeslut I:9, 2022-02-24, S2022/01265 (delvis).
[13] Regeringsbeslut I:34, 2022-07-07, Ju2022/02410, redovisas senast den 1 april 2024.

Uppdraget bör också omfatta en analys av hur näringslivet ska kunna bidra till försörjningsrelaterade lägesbilder.

15.3 Ansvar för att säkerställa försörjning med övriga varor och tjänster

Bedömning: De varor och tjänster som identifieras som försörjningsviktiga inom ramen för beredskapsmyndigheternas behovsanalyser kommer inte att endast beröra de sex sektorer som vi identifierat som försörjningsviktiga (Elektroniska kommunikationer och post, Energiförsörjning, Finansiella tjänster, Hälsa, vård och omsorg, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter). Vissa varor och tjänster som inte ingår i någon myndighets ansvarsområde kommer också att bedömas vara försörjningsviktiga (övriga varor och tjänster). En myndighet bör ansvara för att göra försörjningsanalyser av övriga varor och tjänster.

Förslag: Den nationella försörjningsanalysen som MSB ska göra enligt förslagen i avsnitt 9.5.3 ska omfatta även sådana varor och tjänster som inte ingår i någon annan myndighets ansvarsområde. Det ska framgå av myndighetens instruktion.

I detta avsnitt beskriver vi hur ansvarsfördelningen med avseende på försörjningsområden som ingen aktör ansvarar för löstes inom ramen för den tidigare försörjningsberedskapen. Därefter skriver vi kortfattat om Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap. Vi redogör sedan för vilka varor och tjänster som inte täcks av våra förslag om försörjningsanalys, och hur vi definierar *försörjning med övriga varor och tjänster*. Slutligen redogör vi för våra överväganden och förslag när det gäller vilken aktör som vi anser bör få ansvaret för detta.

15.3.1 Försörjning med övriga varor och tjänster i den tidigare försörjningsberedskapen

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har konstaterat att övrig varuförsörjning, eller försörjning med industrivaror som det senare kom att kallas, har en lång historia i det svenska totalförsvaret med många återkommande frågeställningar och vägval gällande ansvarsförhållanden och gränsytor mellan såväl offentliga och privata aktörer som mellan olika myndigheter. Området hade ansetts falla mellan stolarna när det gällde det sammanhållande beredskapsansvaret, varför Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) och sedermera Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) hade ett eget sektors- eller funktionsansvar.[14]

Vad övrig varuförsörjning och försörjning med industrivaror har omfattat tidigare

Funktionen Försörjning med industrivaror omfattade *produktion och distribution av varor som behövdes för totalförsvarets försörjning under kriser och i krig*. Funktionens ansvarsområde omfattade inte produktion och distribution av energi eller livsmedel (dessa ingick i andra funktioner). Verksamheten inriktades på vissa varu- och tjänsteområden, såsom elektronikprodukter, textilvaror, kemiska produkter, papper, plast, gummi, stål, sjukvårdsmaterial och läkemedel, metaller, verkstadsprodukter samt service och reparationer inom dessa områden. ÖCB:s uppgift inom ramen för funktionen var att inventera och sammanställa totalförsvarets behov av industrivaror under kriser och i krig samt vidta de åtgärder som krävdes för att nödvändig försörjning skulle kunna uppnås i olika lägen.[15] De viktigaste beredskapsåtgärderna inom ramen för funktionen var följande:

– försörjningsanalyser som syftade till att klargöra behov av och tillgång till kris- eller krigsviktiga varor och tjänster,
– företagsplanläggning med ansvar för föreskrifter och allmänna råd, kontinuerlig ny-planläggning och aktuellthållning av befintliga planer,

[14] FOI, *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSKFOI-R--5174--SE*, 2021, s. 70 f.
[15] ÖCB, *Civilt försvar*, 1995, s. 106.

– beredskapsavtal (avtal om statlig ersättning för viss produktion, för leveranser av varor och tjänster samt för eventuell lagring),
– forskning och utveckling, exempelvis framtagande av substitut ur inhemsk råvara för att minska importberoendet av strategiska varor och utveckling av inhemsk produktion av bland annat vissa elektronikkomponenter,
– krishandelsavtal mellan Norge och Sverige och mellan Finland och Sverige för bilateralt handelsutbyte i en kris,
– lagring av strategiska varor.[16]

När frågan prövats tidigare har ansvaret lagts på ÖCB

Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) övervägde om ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror borde ligga kvar på ÖCB eller överföras till NUTEK (Verket för näringslivsutveckling). I sitt betänkande från 1993 konstaterade utredningen att den industriella försörjningsberedskapen hade ett nära samband med närings- och industripolitiken. Vidare noterade utredningen att sambanden mellan energiförsörjningen och den industriella beredskapen också var betydande, och att vissa besparingar rimligen borde kunna åstadkommas genom att sammanföra funktionsansvaret de båda funktionerna under en ledning (NUTEK var då funktionsansvarig myndighet för funktionen Energiförsörjning). Utredningen såg samtidigt argument mot en överföring av funktionsansvaret för försörjning av industrivaror till NUTEK. Det var vid en närmare anblick förenat med påtagliga svårigheter att inordna den industriella försörjningsberedskapen i något av de olika verksamhetsområden som NUTEK arbetade med inom dess uppgifter på de näringspolitiska och regionalpolitiska områdena. LEMO ansåg när rapporten skrevs att en överföring av funktionsansvaret från ÖCB till NUTEK inte borde komma till stånd. Däremot var det dock lämpligt att ytterligare utveckla samarbetet mellan myndigheterna, inte minst på forskningsområdet.[17]

[16] SOU 1993:95, s. 37.
[17] Ibid., s. 114 f.

Funktionsansvaret flyttades inte över till NUTEK, utan kvarstod hos ÖCB fram till 2002, då funktionsindelningen upphävdes.

15.3.2 Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap

I juni 2022 utsågs en särskild utredare som 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. Utredaren ska bland annat analysera ansvarsfördelning mellan myndigheter, föreslå utökat samhällsuppdrag avseende industriforskning, provning och certifiering, utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet samt lämna nödvändiga författningsförslag.[18] I kommittédirektiven till utredningen anges att samhällsviktig verksamhet av intresse i detta sammanhang är *varor och tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för exempelvis bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs*.

Regeringen konstaterar att Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Tillväxtverket i sina respektive instruktionsenliga uppdrag saknar särskilt utpekade beredskapsansvar inom sina områden, och att det behöver analyseras om sådant ansvar bör införas. I samband med detta bör det också övervägas om myndigheterna, med hänsyn till de eventuellt tillkommande uppgifterna, bör utses som beredskapsmyndigheter enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och, om så är fallet, om det finns skäl att göra justeringar av beredskapssektorerna enligt samma förordning. Utredaren ska därför bland annat 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. Dessa delar av utredningens uppdrag ska redovisas senast den 31 oktober 2024.[19]

[18] Dir. 2022:72.
[19] Ibid.

15.3.3 Våra förslag täcker inte alla försörjningsviktiga varor och tjänster

I våra förslag om försörjningsanalys har vi utgått från viktiga samhällsfunktioner och utifrån dessa identifierat de sex beredskapssektorer som inom ramen för respektive sektors ansvarsområde bör få en särskilt viktig roll i försörjningsberedskapen. På så sätt har vi försökt täcka de områden som vi bedömer är viktigast utifrån ett försörjningsperspektiv, och därigenom de varor och tjänster som är försörjningsviktiga i fredstida krissituationer och i krig. Det finns dock luckor i en sådan struktur. De sex beredskapssektorernas sammanlagda ansvarsområden täcker inte alla varor och tjänster som behövs för att säkerställa en god försörjningsförmåga, och det finns även varor och tjänster som inte omfattas av ett ansvar från någon offentlig aktör.

Vad kan försörjning med övriga varor och tjänster omfatta?

Genom våra förslag om att försörjningsanalyser ska utföras av Post- och telestyrelsen (PTS), Energimyndigheten, Finansinspektionen, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och Trafikverket omhändertas varor och tjänster i det vi i avsnitt 9.5.1 kallar kategori 1 (varor och tjänster som omfattas av det samlade ansvarsområdet i någon av de sex beredskapssektorer för vilka respektive sektorsansvarig myndighet ska göra försörjningsanalyser). Varor och tjänster i kategori 2 (varor och tjänster som omfattas av det samlade ansvarsområdet i någon av de fyra beredskapssektorer som inte ska göra försörjningsanalyser) och kategori 3 (varor och tjänster som inte omfattas av någon myndighets ansvarsområde) faller dock utanför dessa myndigheters försörjningsanalyser. När det gäller varor och tjänster i kategori 2 har vi bedömt att dessa inte bör omhändertas inom ramen för försörjningsberedskapen (se våra resonemang om detta i kapitel 9). Det är således varor och tjänster i kategori 3 som vi avser med begreppet *försörjning med övriga varor och tjänster*.

Det handlar alltså om ett slags restpost av försörjningsviktiga varor och tjänster. Kartläggningen av vilka varor och tjänster det kan handla om på ett övergripande plan bör därför utgå från vad som inte redan omhändertas av andra.

Vad omfattar ansvaret?

Ansvaret för att säkerställa försörjning med övriga varor och tjänster består i att genomföra försörjningsanalyser. I korthet går försörjningsanalyser av övriga varor och tjänster ut på att den ansvariga aktören ska undersöka tillgången till varor och tjänster som inte omfattas av någon myndighets ansvarsområde, att analysera inhemsk produktion av dessa varor och tjänster, samt företags leveransförmåga, liksom att identifiera åtgärder för att säkra leveransförmågan.

Ansvaret omfattar även att vid behov beredskapslagra varor som ingår i denna kategori (se kapitel 13).

MSB är mest lämpad för att få ansvaret

MSB:s föregångare ÖCB och dessförinnan ÖEF hade ansvaret för funktionen Övrig varuförsörjning, som sedan bytte namn till Försörjning med industrivaror. Ett skäl till att dessa myndigheter hade ansvaret för dessa frågor var att de ansågs falla mellan stolarna. Detta skäl är relevant även i dag. Det vi avser med försörjning med övriga varor och tjänster är ett slags restpost som inte har någon självklar hemvist i någon beredskapssektor eller myndighet. De varor och tjänster som bedöms vara försörjningsviktiga kan också variera över tid. Detta talar för att en myndighet med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen får uppgiften att genom försörjningsanalys och beredskapslagring säkerställa försörjningsförmågan av dessa varor och tjänster.

Så länge ingen annan myndighet får ett utpekat ansvar för försörjningen med övriga varor och tjänster faller det sig naturligt att MSB, som enligt våra förslag i kapitel 14 får ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen, får ansvar för detta, då det handlar om varor och tjänster som är försörjningsviktiga men som ingen beredskapsmyndighet eller annan myndighet har ansvar för i dag.

I våra resonemang kring huruvida MSB ska få ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen i kapitel 14 bedömer vi att det kan vara problematiskt att myndigheten både är samordnande över sektorsgränserna och för en beredskapssektor (Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen). Denna problematik bedömer vi inte gäller för ansvaret för försörjning med övriga varor och tjänster. Det handlar inte om en beredskapssektor där andra myndigheter in-

går, och därmed finns inte några otydligheter gentemot sådana. Det är heller inte en fråga om en specifik del av samhället eller grupp av aktörer, utan snarare ska försörjningsanalyserna utgå från behoven i samhället i stort.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det finns flera synergieffekter med att ge MSB ansvaret för försörjning med övriga varor och tjänster, som inte skulle uppstå om ansvaret i stället gavs till en annan myndighet. Vi föreslår därför att ansvaret läggs på MSB.

Vårt förslag kopplat till övriga myndigheters ansvar

Av de tre kategorier av varor och tjänster som vi redogör för ovan och i kapitel 9 omfattar försörjning med övriga varor och tjänster kategori 3 (varor och tjänster som inte omfattas av någon myndighets ansvarsområde). En ordning där MSB ansvarar för att göra försörjningsanalyser och beredskapslagra varor är inte problematisk i relation till andra myndigheters ansvarsområden. MSB har enligt den inledande bestämmelsen i sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Eftersom de varor och tjänster som ingår i kategori 3 inte faller under någon annan myndighets ansvarsområde, bedömer vi att det skulle kunna falla under MSB:s ansvarsområde. Eftersom ansvaret inte förändras vid kris eller krig, behöver inte heller avsteg göras från ansvarsprincipen.

15.4 Transporter i kris och krig

Bedömning: Till skillnad från vad som gäller för transportinfrastrukturområdet saknas det i stor utsträckning en myndighet med ett ansvar för att tillgodose totalförsvarets behov av transporter under kriser och i krig. Detta skapar osäkerheter om tillgängligheten vid sådana situationer och riskerar att leda till en bristfällig försörjningsförmåga.

Förslag: Den försörjningsanalys som Trafikverket får i uppgift att göra enligt förslagen i kapitel 9 ska även omfatta transporter (transportörer och logistikcentrum). Det ska framgå av Trafikverkets instruktion.

Det finns ett mycket starkt beroende av transporter inom de flesta samhällsviktiga funktioner, liksom inom det militära försvaret. Att kunna transportera försörjningsviktiga varor och människor som ska kunna utföra försörjningsviktiga tjänster är därmed avgörande för Sveriges försörjningsförmåga. Detta gäller såväl inom landet som i handeln med andra länder.

15.4.1 Uppgifter inom transportområdet

Trafikverket

Trafikverket har enligt sin instruktion ansvar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket får även, efter överenskommelse med Sjöfartsverket, ansvara för genomförandet av infrastrukturprojekt i farleder, slussar och kanaler. Trafikverket ska verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken.[20]

Inom ramen för sin uppdrags-, uthyrnings- och försäljningsverksamhet ingår att utföra uppdrag inom väg- och järnvägsinfrastrukturområdena bland annat upphandla och tillhandahålla materiel för järnvägsinfrastruktur, tillhandahålla färjeverksamhet och förvalta och

[20] 1 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

hyra ut järnvägsfordon till i första hand järnvägsföretag som staten ingår trafikeringsavtal med, i andra hand andra järnvägsföretag.[21]

Trafikverket har vissa uppgifter kopplat till interregional lokaltrafik. Trafikverket ska ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift, samt linjetrafik till Gotland. Trafikverket ska också se till att det finns regelbunden flygtrafik på linjen Östersund-Umeå. Trafikverket ska även ansvara för statens avtal med AB Storstockholms Lokaltrafik, om regeringen inte beslutat något annat.[22] Trafikverket får även ingå avtal om transportpolitiskt motiverad internationell kollektivtrafik som inte upprätthålls i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.[23] Därutöver får Trafikverket fatta beslut om att teckna avtal om ny trafik och om villkoren för denna trafik, om att förändra utbudet av trafik, samt besluta om att lägga ned trafik som bedrivs under avtal, under förutsättning att regeringen inte har beslutat något annat. Trafikverket får vidare göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under de regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar om det bedöms viktigt för den interregionala kollektivtrafiken, och under förutsättning att sådana insatser inte ersätter det ansvar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har enligt lagen (2010:1836) om kollektivtrafik.[24] I de avtal Trafikverket svarar för ska Trafikverket väga in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner.[25]

Trafikverket är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.[26]

Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets huvuduppgifter är bland annat att tillhanda lotsning, svara för farledshållning och vid behov inrätta nya farleder, tillhandahålla sjöräddnings- och flygräddningstjänst samt utföra transporter

[21] 6 § Ibid.
[22] 12 a § Ibid.
[23] 12 b § Ibid.
[24] 12 c § Ibid.
[25] 12 d § Ibid.
[26] 3 a § Ibid.

med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman, svara för isbrytning, verka för att sjöfartens påverkan på miljön minimeras, sjökartläggning inom Sjöfartsverkets ansvarsområde och samordning av detta inom Sverige, samt redovisa och dokumentera Sveriges gränser till havs.[27]

Luftfartsverket

Luftfartsverkets huvuduppgift är att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.[28]

Transportstyrelsen

Enligt myndighetens instruktion har Transportstyrelsen till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet.[29]

Länsstyrelser

Enligt 13 kap. 1 § trafikförordningen (1998:1276) ska länsstyrelsen i ett län varje år upprätta en sammanställning över allmänna vägar och andra viktigare vägar i länet. Sammanställningen ska även ta upp bärighetsklasser, föreskrifter enligt 4 kap. 17 f §[30] och sådana lokala trafikföreskrifter som är av större allmänt intresse. Sammanställningen ska föras in i länets författningssamling och sändas till Trafikverket, Transportstyrelsen, Försvarsmakten och Polismyndigheten och de myndigheter som har hand om väg- eller gatuhållningen.

Kommuner och regioner

Kommuners och regioners ansvar för kollektivtrafik regleras i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Enligt 2 kap. 1 § ansvarar kommunerna och regionerna inom ett län gemensamt för den regionala kollektivtrafiken, med undantag för Stockholms län, där regionen

[27] 2 § förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.
[28] 1 § förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.
[29] 1 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.
[30] Träder i kraft 2023-08-31.

som utgångspunkt ensam har detta ansvar, och Gotlands län, där kommunen har ansvaret. Detta ansvar omfattar även persontransporter enligt lagen (1997:736) om färdtjänst eller lagen (1997:735) om riksfärdtjänst i sådana kommuner som överlåtit sina uppgifter enligt någon av dessa lagar till den kommunala kollektivtrafikmyndighet som avses i 2 §.

Beredskapssektorn Transporter

Sedan 1 oktober 2022 finns en beredskapssektor för transporter. Trafikverket är sektorsansvarig myndighet, och i övrigt utgörs sektorn av Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.[31]

Sammanfattning

Det finns luckor i ansvarsfördelningen på transportområdet. Vi konstaterar att det till skillnad från transportinfrastrukturområdet i stor utsträckning saknas en myndighet med ett ansvar för att tillgodose totalförsvarets behov av transporter under kriser och i krig. Inom ramen för den tidigare försörjningsberedskapen omhändertogs detta av ÖCB och de andra myndigheterna i funktionen Transporter.

15.4.2 Transporternas roll i försörjningsberedskapen

Försvarsberedningen och totalförsvarspropositionen om transporter och transportinfrastruktur

Försvarsberedningen konstaterade att det inte gjordes en samlad analys av krisberedskapsförmågan hos de kommersiella aktörerna, och att det inte heller ställs krav på robusthet eller förmåga att hantera samhällsstörningar i verksamheten. Beredningen ansåg att olika former för samverkan med och kravställningar gentemot de privata aktörerna på transportområdet borde analyseras och utvecklas för att sammantaget skapa en robustare förmåga att hantera allvarliga kriser och krig. Försvarsberedningen lyfte vidare möjligheten att i lagstiftning ställa krav på privata aktörer att vidta åtgärder för att öka

[31] Bilaga 2 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

sin förmåga att upprätthålla funktionalitet vid störningar, ha förmåga att samverka och skyldighet att bidra till myndigheternas arbete vid störningar. Sådana krav skulle kunna förenas med att någon eller några myndigheter bemyndigas föreskriftsrätt och ansvar för tillsyn och stöd. Försvarsberedningen ansåg att Trafikverket med stöd av övriga myndigheter inom transportområdet borde leda arbetet med att utveckla beredskapsförmågan hos de kommersiella aktörerna.[32]

Regeringen delade Försvarsberedningens och myndigheternas bedömningar, bland annat om att Trafikverket med stöd av övriga myndigheter inom transportsektorn ska leda arbetet med att utveckla beredskapsförmågan hos de kommersiella aktörerna, och att näringslivet i ökad utsträckning bör inkluderas i totalförsvarsplaneringen.[33]

Utredningen om civilt försvar

Utredningen om civilt försvar föreslog i sitt betänkande att en beredskapssektor för transporter skulle inrättas. Utredningen konstaterade att verksamheten på transportområdet till stor del drivs av privata företag på olika marknader. Statliga myndigheter på trafikområdet har i vissa fall operativa uppgifter, exempelvis trafikledning, men en stor del av myndigheternas uppgifter går ut på att upphandla drift och underhåll, ta fram föreskrifter, tillstånd, göra tillsyn samt den långsiktiga infrastrukturutvecklingen i landet. I utredningens betänkande är det inte klarlagt huruvida den föreslagna bereskapssektorn ska arbeta med möjligheter för offentliga aktörer att använda privata transportresurser. Utredningen nämner visserligen Transportsektorns samverkan inför samhällsstörningar (TP SAMS), men utöver detta klargör inte utredningen hur dessa uppgifter ska tas om hand.[34]

[32] Ds 2017:66, s. 178 f.
[33] Prop. 2020/21:30, s. 148.
[34] SOU 2021:25, s. 256 f.

15.4.3 Ett första steg är att en aktör gör försörjningsanalys avseende transporter

Vi konstaterar att när det gäller transportinfrastruktur är ansvarsfrågan omhändertagen, genom transportmyndigheternas instruktionsbundna uppgifter. I FOI:s förstudie till denna utredning uppges att ingen myndighet har ett uttalat ansvar för att hantera frågor som rör det civila samhällets behov av transporter för försörjning av kritiska förnödenheter vid kris. Detta har bekräftats vid våra intervjuer med relevanta offentliga och privata aktörer inom transportområdet – det saknas en ansvarig myndighet för att säkra transporter som bygger på privata resurser i form av fordon, fartyg och luftfarkoster, logistikcentra med mera i kris och i krig. Ingen myndighet har heller samlad information om vad som i dag transporteras av privata aktörer på väg eller järnväg. Visserligen pågår arbete med att förbereda förfogande, men denna form av resursutnyttjande är inte vare sig möjlig eller ändamålsenlig vid alla typer av försörjningsrelaterade störningar; snarare är förfogande en sista utväg och ett komplement till upprättade avtal mellan det offentliga och privata aktörer.

Utöver de konsekvenser som nämnts ovan leder bristen på en ansvarig myndighet för transporter att otydligheter kring ansvaret för exempelvis drivmedelstransporter inte blir tydliggjorda och åtgärdade. Det är exempelvis oklart om det är Energimyndigheten, Trafikverket eller någon annan myndighet som ansvarar för att säkerställa drivmedelstransporter (avseende transportörer, bensinmackar, drivmedelsdepåer och drivmedelshamnar) i kris och krig. Vissa förtydliganden beträffande ansvaret för kommunalt ägda flygplatser och hamnar kan också behövas. Om det fanns en myndighet med ett uttalat ansvar för transporter bedömer vi att denna fråga lättare skulle kunna lösas.

Det finns många aspekter att beakta i ansvarsfrågan. Transportområdet består av ett stort antal aktörer, och beroendena mellan olika samhällssektorer med avseende på transporter är komplexa. Att föreslå ett generellt ansvar för transporter och vad detta skulle omfatta och få för konsekvenser kräver en avgränsning för vad en statlig aktör ska ansvara för, hur och i vilka fall staten ska ingå avtal med företag och vilka av dessa som prioriteras. Det har inte funnits möjlighet att inom ramen för denna utredning göra detta, och i våra direktiv finns heller inte något sådant uppdrag beskrivet. Med ut-

gångspunkt i våra övriga förslag ser vi dock behov av att en aktör gör försörjningsanalyser avseende transporter i kris och krig.

Våra förslag om försörjningsanalys finns i kapitel 9. I korthet går det ut på att aktören ska ta emot de behovsanalyser som görs av beredskapsmyndigheterna och undersöka tillgången till sådana transporter. I detta arbete ingår att analysera vilka transporter som finns tillgängliga i Sverige, hur beroendet av utländska leverantörer av sådana tjänster ser ut samt eventuella sårbarheter och flaskhalsar i olika scenarier. För att göra detta behöver aktören analysera vissa företag som identifierats inom ramen för beredskapsmyndigheternas behovsanalyser. I uppgiften ingår även att identifiera åtgärder.

Med tanke på det stora antalet offentliga och privata aktörer som ingår i transportområdet, är det inte rimligt att en statlig aktör analyserar och skriver avtal med företag som levererar transporter till hela samhället. Exempelvis bör kommuner och regioner som utgångspunkt även fortsatt ingå avtal med företag som utför transporter för hälso- och sjukvård och omsorgsverksamhet. Det handlar snarare om vissa delar av transportområdet där det behövs en statlig aktör för att säkra vissa transporter eller hantera vissa sårbarheter som respektive aktör inte kan förväntas omhänderta på egen hand. Det kan exempelvis handla om att upprätta drivmedelsdepåer eller säkerställa tillgången till reservlok.

Trafikverkets försörjningsanalys bör omfatta transporter

I egenskap av sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektorn Transporter ska Trafikverket enligt våra förslag i kapitel 9 göra försörjningsanalyser. Trafikslagens skilda förutsättningar och det stora antalet aktörer gör arbetet med försörjningsberedskap särskilt utmanande. Det finns också ett stort mått av tvärsektoriella behov kopplat till transporter i övriga samhället. Detta skulle kunna motivera att en aktör med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen även fick ansvar för att göra försörjningsanalyser med avseende på transporter. Vi konstaterar samtidigt att likheter finns mellan beredskapssektorerna Transporter och Energiförsörjning i detta avseende. Den senare består av flera olika energislag och ett stort antal aktörer, och de tvärsektoriella beroendena är sannolikt ännu större än när det gäller transporter.

Oavsett vilken myndighet som får ansvaret bedömer vi att kompetenser behöver byggas upp, och resurser tilldelas, för att uppgifterna som det innebär ska kunna lösas. En viktig fråga blir därför var dessa kompetenser mest naturligt hör hemma. Trafikverket har redan i dag vissa uppgifter som inbegriper transporter, bland annat ska myndigheten ingå avtal för statens räkning om viss interregional kollektivtrafik samt linjetrafik till Gotland. Vidare finns kompetens hos myndigheten när det gäller upphandling av underhållsleverantörer, och även om detta skiljer sig från transporter bedömer vi att denna kompetens kan komma till nytta när ny kompetens ska byggas upp.

Att bygga upp kompetenser inom analys av transportflöden, identifiering och analys av företag med mera på Trafikverket skulle ligga i linje med den kompetensprincip som vi presenterar i kapitel 7, eftersom det skulle kunna leda till synergier i relation till myndighetens befintliga verksamhet. En annan aspekt av kompetensprincipen är att gränsdragningsproblematiken i relationer till andra aktörer kan undvikas eller minimeras. En lösning där MSB får ett ansvar för försörjningsanalyser med avseende på transporter skulle sannolikt leda till oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan MSB och beredskapssektorn Transporter, såväl för beredskapsmyndigheterna och Försvarsmakten som för näringslivet. MSB skulle också behöva stämma av sitt arbete med försörjningsanalys, beredskapslagring och lägesbilder med transportmyndigheterna. Detta skulle sannolikt öka behovet av kontakter jämfört med om Trafikverket fick ansvaret. Detta anser vi bör undvikas.

En viktig skillnad jämfört med den tidigare försörjningsberedskapen är att det i dag finns en beredskapssektor som en transportmyndighet har sektorsansvar för. Detta fanns inte tidigare, då ÖCB hade det övergripande ansvaret. En lösning som liknar den tidigare är därmed mindre relevant i dag än då.

Sammantaget bedömer vi att det är mer effektivt och ändamålsenligt att Trafikverkets försörjningsanalys (se kapitel 9) ska omfatta även behov av och tillgång till av transporter i kris och krig. En sådan lösning ligger i linje med vad både Försvarsberedningen och regeringen skrivit.

15.5 Åtgärder för att säkerställa viktiga handelsflöden

Bedömning: Handelsflöden är en viktig del av försörjningsförmågan, och åtgärder som syftar till att säkerställa handelsflöden av försörjningsviktiga varor och tjänster till och från Sverige kan därmed utgöra en viktig del av försörjningsberedskapen.

Förslag: Regeringen bör ge Kommerskollegium i uppdrag att analysera möjliga åtgärder för att i största möjliga utsträckning säkerställa handelsflöden även under störda förhållanden samt undersöka om det finns skäl att återuppta ett arbete tillsammans med andra myndigheter för att förbereda sådana åtgärder.

I våra direktiv uppger regeringen att det är centralt för Sverige som importberoende land att de globala handelsflödena upprätthålls i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden.[35] Utgångspunkten är att de globala handelsflödena ska upprätthållas i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden och att varor som tillhandahållits genom exempelvis lagerhållning och omställning av produktion i första hand ska användas när handeln inte fungerar. I den utsträckning vi lämnar förslag som avviker från Sveriges etablerade handelspolitiska inriktning om att verka för öppen och fri handel samt att motverka protektionism ska vi särskilt motivera detta.[36] Vi lämnar inte några sådana förslag, däremot föreslår vi att behoven av att vidta handelsrelaterade åtgärder för att hantera försörjningsrelaterade störningar kartläggs och analyseras, samt att behoven av ett strukturerat arbete med detta undersöks.

15.5.1 Utrikeshandelns roll i den tidigare försörjningsberedskapen

Arbetet med handelsrelaterade frågor inom ramen för krisberedskap och civilt försvar skedde under åren fram till 2002 inom ramen för funktionen Utrikeshandel.[37] Som funktionsansvarig myndighet ledde

[35] Dir. 2021:65, s. 2.
[36] Dir. 2021:65, s. 16.
[37] ÖCB, *Civilt försvar*, 95:4, 1995, s. 73 ff.

Kommerskollegium arbetet i funktionen, som även innefattade Statens jordbruksverk, Tullverket, Exportkreditnämnden och Riksbanken.

15.5.2 Det finns ett behov av att analysera behov av att vidta åtgärder för att säkerställa handeln med försörjningsviktiga varor och tjänster i kris och krig

Handelsflöden är centrala för försörjningsförmågan. Åtgärder som syftar till att i största möjliga utsträckning säkerställa handelsflöden av försörjningsviktiga varor och tjänster till och från Sverige kan därmed utgöra en viktig del av försörjningsberedskapen.

Vi kan konstatera att någon motsvarighet till det arbete som tidigare utfördes inom ramen för funktionen Utrikeshandel inte utförs i dag. I våra direktiv framgår det inte att vi ska utreda och analysera åtgärder för att säkerställa utrikeshandeln i kris och krig eller undersöka behoven av en ny beredskapssektor för utrikeshandel. Det har vi inte heller gjort. Vi ser dock behov av att dessa frågor undersöks. En sådan undersökning behöver beakta de rättsliga förutsättningar som finns i dag för att vidta åtgärder för att i största möjliga utsträckning säkerställa handelsflöden – i synnerhet när det gäller de regler som Sverige har förbundit sig att följa som medlemsstat i EU. Vi föreslår därför att Kommerskollegium, som Sveriges expertmyndighet med ansvar för frågor som rör utrikeshandel och handelspolitik, får i uppdrag att kartlägga och analysera möjliga åtgärder för att i största möjliga utsträckning säkerställa handelsflöden då handeln med vår omvärld utsätts för allvarliga störningar som kan uppstå i fredstida krissituationer och krig. Med utgångspunkt i de slutsatser som dras av denna analys bör Kommerskollegium även bedöma om det finns skäl att återuppta ett arbete tillsammans med andra myndigheter för att förbereda sådana åtgärder.

15.6 Stöd i upphandling och avtalsskrivning

Bedömning: Ett sätt att stärka möjligheten till leveranser av varor och tjänster även i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap är att inom ramen för ett upphandlingsförfarande ställa krav som säkrar näringsidkarens leveransförmåga. Det kan till exempel handla om krav på uthållighet, omställningsförmåga, robusthet eller övning och utbildning.

Förslag: Det ska framgå av Upphandlingsmyndighetens instruktion att det upphandlingsstöd som myndigheten ger till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer även ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet och sådan verksamhet som är nödvändig för totalförsvarsvaret.

Det är viktigt att myndigheter, kommuner och regioner i sina avtal med privata aktörer avseende leverans av varor och tjänster som är av betydelse för att samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet ska fungera, ställer rätt krav i upphandlingen och utformar avtalen på ett ändamålsenligt sätt. Som ett led i att stärka upphandlingskompetensen hos offentliga aktörer har Upphandlingsmyndigheten haft ett regeringsuppdrag att utveckla stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet.[38] Myndighetens fördjupade stöd om hur upphandlande myndigheter och enheter kan integrera krisberedskapsaspekter vid offentlig upphandling finns på myndighetens hemsida.

Vi bedömer att det stöd som hittills presenterats inte är tillräckligt för att offentliga aktörer ska ha möjlighet att utveckla avtal med relevanta och ändamålsenliga klausuler. En liknande bedömning gjordes av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap i slutbetänkandet Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga.[39] Utredningen om civilt försvar ansåg att stödet från Upphandlingsmyndigheten borde tydliggöras och utvecklas i frågor som rör krisberedskap och totalförsvar samt att regeringen därför borde överväga ändringar när det gäller instruktionerna för Upphandlingsmyndigheten.[40] För att stärka myndigheternas, kommunernas och

[38] Uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet (Fi 2019/03819).
[39] SOU 2022:6, s. 467.
[40] SOU 2021:25, s. 284.

regionernas kunskaper om vilka krav som kan ställas i upphandlingen, och hur olika former av beredskapsklausuler kan utformas så att de är förenliga med de grundläggande principerna om likabehandling, transparens eller öppenhet, proportionalitet, konkurrensneutralitet och ömsesidigt erkännande, behövs enligt vår bedömning vägledning och stöd på en mer detaljerad nivå än vad som finns samordnat hittills. Det är också viktigt att stödet kan utformas mer verksamhetsspecifikt och utifrån hur olika marknader ser ut. I syfte att stärka aktörernas kunskap om vilka krav som kan ställas i upphandlingen, och hur avtal kan utformas för att säkra leveranser i olika typer av krissituationer, bedömer vi att Upphandlingsmyndighetens uppgift bör förtydligas på så sätt att det uttryckligen framgår av myndighetens instruktion att upphandlingsstödet ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet.

16 Finansiering av försörjningsberedskapen

Detta kapitel inleds med frågan om avgiftsfinansiering för att finansiera samhällets försörjningsberedskap, inklusive en analys av Finlands erfarenheter av hur försörjningsberedskapen finansieras. Därefter följer analys och förslag om andra finansieringsformer för försörjningsberedskapen än avgiftsfinansiering. Slutligen följer våra förslag till finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen.

16.1 Finansiering av samhällets försörjningsberedskap genom statliga avgifter och andra finansieringsformer

16.1.1 När kan statlig verksamhet finansieras med avgifter?

Rätten att besluta om statliga skatter och avgifter

Av regeringsformen framgår att föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna när det gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska meddelas genom lag.[1] Kravet på lagstiftning omfattar därmed föreskrifter om avgifter som är betungande för den enskilde samt skatter till staten. När det gäller betungande avgifter har riksdagen möjlighet att delegera sin beslutanderätt till regeringen.[2] Den möjligheten finns inte för statliga skatter. Till skatteområdet hänförs inte bara direkta skattebestämmelser utan även regler om taxering och betalning av skatt.[3] Regeringen har däremot

[1] 8 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).
[2] Delegation av betungande avgifter är även möjlig till kommuner med stöd av 8 kap. 9 § RF.
[3] På skatteområdet får dock delegation ske avseende införseltullar och anstånd med betalning (så kallat moratorium), 8 kap. 3 och 4 §§ RF.

rätt att utan riksdagens bemyndigande besluta om statliga avgifter som inte är betungande.[4] Som exempel på sådana frivilliga avgifter kan nämnas avgifter för statistik- och registerbearbetningar och inträdesavgifter vid museer.[5] Med *avgifter* menar vi hädanefter betungande avgifter om vi inte anger att de är frivilliga eller kommunala.

Gränsen mellan skatt och avgift

Regeringsformen innehåller inte någon definition av begreppen skatt eller avgift. Vad en penningpålaga kallas saknar betydelse för den statsrättsliga innebörden.[6] Sociala avgifter är exempel på skatter, trots benämningen. Den principiella skillnaden mellan skatter och avgifter är att en skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift betalas för en direkt motprestation från det allmänna.[7] Bedömningen av huruvida en ersättning är en skatt eller en avgift eller något annat inkomstbegrepp måste grunda sig i en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

I vissa fall är det enkelt att konstatera att den som betalar en avgift får en motprestation från det allmänna. Pålagor som utgör ersättning för åtgärder i myndighetsutövning och som riktar sig direkt till den avgiftsskyldige är enligt praxis att bedöma som avgifter. Det kan exempelvis gälla provtagning, inspektion eller pålagor som tas ut för kostnader för handläggningen av en ansökan. I praktiken är gränsen mellan skatter och avgifter emellertid flytande, och i vissa fall kan en pålaga ha karaktären av avgift även om någon preciserad motprestation inte utgår.[8] Det kan uppstå när prestationen utgörs av en så kallad *kollektiv motprestation.* Med det menas att det är det kollektiv som den betalande ingår i som får del av motprestationen och inte den enskilde själv. Kollektiva motprestationer förutsätter att avgiftskollektivet tydligt kan avgränsas och identifieras.

Exempel på sådana kollektiv är i lag definierade näringsidkare för vilka pålagor tas ut endast i näringsreglerande syfte och som i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Utmärkande för dessa fall är att företagen i den berörda näringsgrenen får

[4] 8 kap. 7 § regeringsformen (1974:152).
[5] Prop. 1975:8, s. 46.
[6] Prop. 1973:90, s. 219 f.
[7] Ibid., s. 213, jämför även med s. 140.
[8] Ibid., s 219.

tillbaka de pengar som betalats in. Dessa fall kännetecknas också av att avgifterna och de motsvarande utgifterna inte redovisas i statens budget.[9] Ett exempel på ett sådant näringsreglerande syfte skulle syftet med Kärnavfallsfonden kunna vara.[10]

Kostnadssamband

Det bör finnas ett samband mellan statens självkostnad för motprestationen och avgiftsuttaget. Om det enbart föreligger en motprestation men inget kostnadssamband är det tveksamt om kriterierna är uppfyllda för vad som är en avgift.

Det räcker att avgiften bidrar till att täcka en del av kostnaderna. Är syftet däremot att pålagan ska vara större än självkostnaden är det en indikation på att det inte rör sig om en avgift. Statens kostnader för motprestationen kan variera över tid. Avgiftskaraktären försvagas om eventuella ackumulerade överskott inte beaktas i avgiftssättningen eller om stora avvikelser från full kostnadstäckning tillåts. Om betalningskollektivet ändras med tiden så att det egentligen rör sig om olika kollektiv så kan även cykliska variationer gynna eller drabba de olika kollektiven på ett sätt som försvagar avgiftsbegreppet.[11]

16.1.2 Hur används avgiftsfinansiering i dag inom krisberedskap och civilt försvar?

Försörjningsberedskapen är en del av krisberedskapen och det civila försvaret. Avgiftsfinansierad verksamhet som handlar om beredskap i de delar som avser försörjningsförmåga är därför relevant för försörjningsberedskapen. I detta avsnitt följer beskrivningar av existerande avgiftsfinansiering av sådana verksamheter.

[9] Ibid.
[10] ESV 2004:17, Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering, s. 18.
[11] ESV 2004:17, Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering, s 13.

Elberedskapsavgiften finansierar beredskapsåtgärder för fredstida och krigstida händelser

Nätinnehavare, det vill säga den som innehar nätkoncession[12] enligt ellagen (1997: 857), betalar en avgift för beredskapsåtgärder som genomförs enligt elberedskapslagen (1997:288). Avgiften tas ut per kalenderår av Elsäkerhetsverket enligt förordningen (2017:1040) om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift och redovisas mot inkomsttitel på statens budget. Den baseras på respektive nätinnehavares antal uttagspunkter, där elanvändare har avtal om att ta ut el för förbrukning.

De beredskapsåtgärder som avgiftsuttaget syftar till finansieras från en del av anslaget 1:6 *Elberedskap* som disponeras av Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät).[13] Anslagsposten *Elberedskap* används bland annat till att ersätta aktörer för beredskapsåtgärder som Svenska kraftnät beslutat om enligt elberedskapslagen.[14] Beredskapsåtgärderna syftar till att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället och att tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap.[15] Åtgärderna avser därmed beredskap för händelser i fredstid och vid höjd beredskap.

I Svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om elberedskap anges exempel på typer av beredskapsåtgärder.[16] En stor del av de avsatta medlen avser genomförda åtgärder för elnätens robusthet och förberedelser för så kallad ödrift, det vill säga lokala elnät som upprättas vid störning. Svenska kraftnät planerar för stora tillkommande investeringar i ödrift i för totalförsvaret prioriterade områden.[17]

Utöver att ersätta andra aktörer för beredskapsåtgärder som beslutats av myndigheten, genomför Svenska kraftnät också egna beredskapsåtgärder för att öka den gemensamma förmågan att hantera svåra påfrestningar på elförsörjningen. För elnätsföretagens räkning hanterar exempelvis Svenska kraftnät ett beredskapslager som kan användas vid svåra påfrestningar i regionnäten vid fredstida kris-

[12] En starkströmsledning får enligt ellagen inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession).
[13] En annan del av anslaget disponeras av Energimyndigheten för civilt försvar och för ersättning för solidaritetsgas enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938.
[14] Svenska kraftnäts regleringsbrev för budgetåret 2023.
[15] 3 § elberedskapslagen (1997:288).
[16] 2 § SvKFS 2013:2.
[17] Svenska kraftnäts årsredovisning för 2022.

situationer och vid höjd beredskap. Lagret utgör en del av en gemensam reparationsberedskap för elnätsägarna och avropas på förfrågan.[18]

Relationen mellan statens avgiftsuttag för elberedskapen och utgifter för åtgärderna

Det är Elsäkerhetsverket som är administrativt ansvarig myndighet för hanteringen av elberedskapsavgiften. I myndighetens regleringsbrev anges ett krav på full kostnadstäckning. För att möjliggöra en balans mellan avgiftsuttaget och kostnaderna ska Svenska kraftnät rapportera kostnader för åtgärder och verksamhet enligt elberedskapslagen (1997:288) till Elsäkerhetsverket och vara delaktiga i samrådet mellan Elsäkerhetsverket och Ekonomistyrningsverket om avgiften enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191).[19]

Statens finansiering av elberedskapsåtgärderna uppgår också enligt regeringen till motsvarande belopp som avgiftsuttaget över tid.[20] De faktiska utgifterna på anslagsposten *Elberedskap* har för åren 2018–2022 uppgått till 252 miljoner kronor i genomsnitt och kan jämföras med det faktiska avgiftsuttaget som för samma period varit i genomsnitt 244 miljoner kronor per år.[21] Hur väl statens utgifter och avgiftsinkomster för elberedskapen balanserar beror självfallet på hur långa intervall som studeras. Vårt exempel illustrerar trots det ett visst samband mellan utgiftsnivå och avgiftsnivå.

Med ökade ambitioner på elberedskapsområdet har också anslag och faktiska utgifter för beredskapsåtgärderna ökat under perioden ovan och beräknas enligt regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2023 fortsätta öka de närmaste två åren. Statens uttag av elberedskapsavgift kan därför väntas öka framöver om full kostnadstäckning fortsatt ska gälla för åtgärderna enligt elberedskapslagen. För 2023 beslutade riksdagen att öka det maximalt tillåtna uttaget av elberedskapsavgiften till 350 miljoner kronor från att det för åren 2018–2022 har varit 255 miljoner kronor årligen.[22]

Ytterligare en illustration av de ökade ambitionerna för elberedskapen är hur de bemyndiganden om ekonomiska åtaganden som

[18] Svenska kraftnät: ”Reparationsberedskap”, hämtad 2023-03-27.
[19] Svenska kraftnäts regleringsbrev för 2023.
[20] Prop. 2022/23:1 Budgetpropositionen för 2023, Utgiftsområde 21.
[21] Utfall enligt Svenska kraftnäts anslagsredovisning och Elsäkerhetsverkets redovisning mot inkomsttitel i respektive årsredovisning för 2018–2022.
[22] Prop. 2022/23:1 Budgetpropositionen för 2023, Utgiftsområde 21.

riksdagen beslutat har utvecklats sedan 2019. För att möjliggöra tecknande av avtal om fleråriga projekt och långsiktiga investeringar är det nödvändigt att kunna fatta beslut om åtaganden som medför utgifter efter det aktuella budgetåret. Den bemyndiganderam för ekonomiska åtaganden på anslaget *Elberedskap* som riksdagen beslutat har ökat i omfattning från 200 miljoner kronor 2019 till 2 000 miljoner kronor 2021, samtidigt som respektive tidsram för behov av framtida anslag ökat från 4 år till 25 år. Svenska kraftnät har i årsredovisningarna för 2021–2022 påpekat att ramen är anpassad så att myndigheten i egenskap av Sveriges elberedskapsmyndighet ska kunna svara upp mot totalförsvarets behov av investeringar under kommande år. Bland annat beräknas kostnader för tillkommande investeringar i ödrift uppgå till minst 1 000 miljoner kronor.

Beredskapsavgift för elektroniska kommunikationer

Den som bedriver verksamhet som är anmäld enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK) ska betala en avgift för finansiering av åtgärder mot allvarliga *fredstida* hot mot och påfrestningar på elektronisk kommunikation.[23] Genom LEK genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. Lagen ersätter den tidigare gällande lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, nedan benämnd *äldre* LEK.

Avgifterna ska enligt LEK fördelas med skälig andel på var och en av dem som bedriver den anmälda verksamheten. Avgiften ska betalas årligen till Post- och telestyrelsen (PTS) och har av regeringen begränsats så att den får uppgå till högst 4 promille av årsomsättningen i den verksamhet som omfattas av anmälan. Om årsomsättningen understiger 30 miljoner kronor ska ingen avgift betalas.[24] PTS har begränsat avgiften ytterligare till högst 1,86 promille av årsomsättningen.[25] Avgiften kallas av PTS för *beredskapsavgift*. Den offentligrättsliga verksamhet för vilken avgiften tas ut har i PTS regleringsbrev och årsredovisning benämningen *Totalförsvar*, trots att avgiften avser fredstida händelser.

[23] 14 kap. 3 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.
[24] 11 kap. 1 § förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation.
[25] 4 § PTSFS 2022:17 Post- och telestyrelsens föreskrifter om avgifter.

Myndigheten disponerar inte själv beredskapsavgiften. I stället redovisas den mot inkomsttitel på statens budget. Medel som motsvarar avgiften disponerar PTS som en del av anslag 2:5 *Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation* på utgiftsområde 22 Kommunikationer. Avgiftsuttaget ska ge PTS full kostnadstäckning för åtgärder mot allvarliga fredstida hot mot och påfrestningar på elektronisk kommunikation.[26]

Riksdagen fastställde senast det totala avgiftsuttaget under 2021 för finansiering av åtgärder mot allvarliga fredstida hot och påfrestningar som gäller elektronisk kommunikation till högst 100 miljoner kronor.[27] Från och med 2022 fastställer inte längre riksdagen maximalt avgiftsuttag. I stället har regeringen informerat riksdagen om att regeringen framöver inte kommer att begära att riksdagen fastställer avgiftsuttaget. Regeringen kommer att följa upp avgiften mot dess ekonomiska mål och informera riksdagen om avgiftsuttaget.[28] Vid utgången av 2021 hade den beredskapsavgiftsfinansierade verksamheten ett avgiftsunderskott. Det skrevs av i sin helhet i 2022 års regleringsbrev.[29]

Utöver de avgiftsfinansierade utgifterna för åtgärder som enbart tar sikte på *fredstida* hot och påfrestningar finns på anslag 2:5 även andra icke avgiftsfinansierade medel för åtgärder som avser *höjd beredskap*. Dessa utgifter inkluderar förutom elektroniska kommunikationer även post, och redovisas sedan 2020 i PTS årsredovisning.[30] Medel för båda ändamålen används för att bevilja sökbart finansiellt stöd enligt följande. PTS kan med stöd av förordningen (2018:1300) om statligt stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer ge stöd till företag för att genomföra vissa åtgärder i syfte att skydda kommunikationerna mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid och vid höjd beredskap. Stödet får lämnas om det uppfyller ett antal villkor som EU-kommissionen uppställt för statsstöd.[31] Stöd enligt förordningen får inte lämnas för åtgärder

[26] 11 kap. 1 § förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation.
[27] Budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 22, bet. 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131).
[28] Budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1, utg.omr. 22, s. 111).
[29] PTS årsredovisning för 2022, s. 69.
[30] Utgifter för insatser för ökad nät- och informationssäkerhet, säkerhetsskydd samt åtgärder inom samhällets krisberedskap och *civilt försvar* för skydd av elektroniska kommunikationer mot allvarliga hot och påfrestningar *i fredstid samt vid höjd beredskap* redovisas sedan 2020 i PTS årsredovisning. Sedan 2021 redovisas utgifter för *civilt försvar* på en egen anslagspost under anslag 2:5 *Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation*.
[31] Villkoren enligt 3 § förordningen (2018:1300) om statligt stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer.

som ett företag är skyldigt att genomföra enligt lag eller annan författning, som ett företag kan genomföra på kommersiella grunder, eller som kan upphandlas i konkurrens.[32] Det sista villkoret handlar om åtgärder som kan upphandlas av myndigheter, i praktiken främst på PTS ansvarsområde.

Företag kan enligt förordningen beviljas finansiellt stöd för robusthetshöjande åtgärder genom ett ansökningsförfarande. Så länge medel finns kan PTS bevilja stöd för dels *standardiserade* åtgärder, dels *anpassade* åtgärder för den sökande verksamheten. Standardiserade robusthetshöjande åtgärder är sådana som många aktörer har behov av. Det finns i dagsläget två standardiserade typer av åtgärder – borrning för att förlägga fiberkablar under vattendrag i stället för på brospann och utökad elförsörjningsförmåga.[33]

Det är svårt att ur PTS årsredovisning och rapport om myndighetens totalförsvarsarbete utläsa om den beredskapsavgiftsfinansierade verksamheten omfattar något annat än finansiellt stöd enligt förordning (2018:1300).[34]

16.1.3 Vad har andra kommit fram till om när avgiftsfinansiering är möjlig?

Utöver de exempel vi nu redovisat på avgiftsfinansiering, finns andra exempel där den finansieringsformen är av principiellt intresse, men som inte nödvändigtvis gäller beredskapsåtgärder. Vi inleder följande avsnitt med några exempel på resonemang om gränsdragningen mellan avgifter och skatter och särskilt vad som krävs av den offentliga motprestationen för att den offentliga pålagan ska kunna anses vara en avgift.

[32] 4 § förordningen (2018:1300) om statligt stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer.
[33] PTS: ”Robusthetshöjdande åtgärder”, hämtad 2023-03-31.
[34] PTS årsredovisning 2022 och 2021 skiljer inte i resultatredovisningen för elektroniska kommunikationer på verksamhet som avser motprestationen för beredskapsavgiften och annat anslag.

Andras resonemang om motprestationen i relation till avgiftskollektivet och avgiftens kostnadstäckning

Gränsdragningen mellan skatt och avgift har utretts i många andra sammanhang än just försörjningsberedskap. Ett exempel är *Dricksvattenutredningens* resonemang om huruvida de förslag till åtgärder de lade fram kunde finansieras med statliga avgifter. Utredningen kom fram till att en statlig vattenavgift på kommunernas dricksvattenproduktion för de fastigheter som är anslutna till kommunalt vatten och avlopp (VA-kollektiv) inte kunde riktas till *vissa* kommuner utan att konstruktionen skulle bedömas som en skatt. Utredningen angav att de underliggande principerna för offentliga avgifter skulle kräva en statlig motprestation som kommer *alla* avgiftsbetalande VA-kollektiv till godo.[35] Som en kontrasterande jämförelse anförde dricksvattenutredningen att det finns en principiell skillnad mellan en statlig vattenavgift och elberedskapsavgiften – elnätet representerar till skillnad från dricksvattennätet ett sammanhängande nationellt system, och åtgärder för en del av elnätet kan därför anses gynna *hela* elnätssystemet.[36]

Ett annat exempel är *Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital* som bland annat skulle utreda om större infrastrukturinvesteringar kunde finansieras genom uttag av en avgift. Avgiften skulle beakta i vilken utsträckning fastigheter ökar i värde till följd av en investering samt den direkta nytta olika grupper kunde ha av den offentliga investeringen. I sin bedömning utgick kommittén dels från regeringsformens beskrivning av den offentliga avgiftens karaktär som en ersättning för en direkt motprestation från det allmänna, dels från ett resonemang om att avgifterna ska täcka det allmännas kostnader för motprestationen och inte får sättas i relation till det ekonomiska värde för den enskilde som motprestationen från det allmänna får.[37] Kommittén bedömde att en avgiftskonstruktion rättsligt sett skulle fungera om avgiftens syfte vore kostnadstäckning, men inte om den avsåg en återföring till staten av det ökade värdet. Detta gällde, enligt kommittén, även om den återförda delen av värdeökningen skulle användas för att täcka utpekade kostnader. Värdeökningen kunde inte

[35] SOU 2016:32, s. 873.
[36] Ibid., s. 874.
[37] SOU 2018:13, s. 111.

enligt kommittén anses som en sådan motprestation som gör att den kan ligga till grund för en avgift.[38]

Tidigare resonemang om införandet av avgift som finansieringsform för beredskap inom vissa sektorer

När avgiftsfinansieringen av elberedskapen och beredskapen för det som nu kallas elektroniska kommunikationer (telekommunikationer) infördes 1997 motiverade regeringen finansieringsformen med att innebörden av ansvarsprincipen skulle utökas så att den i viss utsträckning även blev vägledande för fördelning av kostnadsansvaret för andra beredskapsåtgärder än planering, övning och utbildning.[39] Regeringens motivering till varför beredskapen för just de två sektorerna skulle avgiftsfinansieras och inga andra är något oklar.

Regeringen ansåg att det bidragssystem som redan fanns för elberedskapen borde finansieras genom att en offentligrättslig avgift infördes inom elförsörjningsområdet. Ett sådant finansieringssystem bedömdes vara konkurrensneutralt såväl gentemot oljesektorn som mellan företagen inom elförsörjningen. Vidare skapades enligt regeringen förutsättningar för ett effektivt medelsutnyttjande.[40]

Regeringens förslag att avgiftsfinansiera vissa beredskapsåtgärder i sektorerna för elförsörjning och telekommunikation föregicks av bland annat en utredning om finansieringen av det civila försvaret (CFF-utredningen). Utredningen hade motiverat avgiftsfinansiering inom vissa sektorer på liknande sätt som regeringen, nämligen att ansvarsprincipen bör vara vägledande vid fördelningen av kostnadsansvaret för det civila försvarets beredskapsåtgärder. CFF-utredningen anförde även hänsyn till det statsfinansiella läget som motiv för avgiftsfinansiering.[41] Remissinstanserna stödde i huvudsak utredningens förslag. Några instanser stödde inte helt utredningens förslag vad avsåg ansvarsprincipen i finansieringsdelen, de ansåg att beredskapsinvesteringar skulle vara en statlig angelägenhet och borde ses som en kollektiv nytta. Vissa remissinstanser ansåg vidare att utredningens förslag om avgiftsfinansiering snarare var att betrakta som punktskatt än avgift.[42] CFF-utredningen föreslog avgiftsfinan-

[38] Ibid., s. 14.
[39] Prop. 1996/97:4, s. 226.
[40] Ibid., s. 287.
[41] SOU 1996:58, s. 29.
[42] Prop. 1996/97:4, s. 225.

siering av beredskapsåtgärder för telekommunikations-, rundradio-, elförsörjnings- och transportsektorn.

Ellagstiftningsutredningen (ELU) hade före CFF-utredningen föreslagit att elberedskapen skulle finansieras med medel över statens budget, under förutsättning att elbranschen skulle fortsätta finansiera huvuddelen av sina beredskapskostnader.[43] En majoritet av remissinstanserna hade tillstyrkt ELU:s förslag till finansiering, men flera hade ansett den föreslagna anslagsnivån vara för låg. Regeringen påpekade att de stora inslagen av frivillighet i branschen att genomföra beredskapsåtgärder bland annat hade byggt på de tidigare marknadsförhållandena inom elförsörjningen. Genom de legala konkurrensbegränsningar som funnits hade elföretagen kunnat föra beredskapskostnader vidare till konsumtionsledet. Konkurrensbegränsningarna hade även möjliggjort ett relativt långtgående samarbete om elberedskap mellan elföretagen.[44] Regeringen tycks ha menat att det var tveksamt att fortsatt lita till frivilliga beredskapsåtgärder.

Efter CFF-utredningen fick Elberedskapsutredningen (EBU) enligt regeringens direktiv i uppdrag att i stället lämna förslag till ett konkurrensneutralt system för avgiftsfinansiering av elberedskapen.[45] EBU föreslog att elberedskapsavgiften skulle tas ut som offentligrättsligt reglerad nätavgift som skulle administreras på samma sätt som den då befintliga nätövervakningsavgiften[46]. Elberedskapsavgiften skulle utformas som en fast avgift som utgår med olika belopp för hög- och lågspänningsabonnemang.[47] Så blev också fallet. I dag administreras elberedskapsavgiften, nätövervakningsavgiften och elsäkerhetsavgiften av Elsäkerhetsverket.[48]

I samband med att CFF-utredningen föreslog avgiftsfinansiering av elbranschernas beredskap och Elberedskapsutredningen redovisade sina förslag[49] om bland annat finansiering av beredskapsförberedelserna, kallade regeringen remissinstanser till en hearing. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) framhöll då att en avgiftsfinansiering reducerar möjligheterna att göra avvägningar mellan olika funktioner när det gäller användning av medel för det civila försvaret och att

[43] SOU 1995:51.
[44] Prop. 1996/97:86, s. 20.
[45] Dir 1996:23. [beslutat den 7 mars 1996, jfr överlämnande av CFF-utredningen ”mars 1996”, samma sekreterare].
[46] Nätövervakningsavgiften finansierar i dag delar av Energimarknadsinspektionens verksamhet.
[47] SOU 1996:78.
[48] Förordning (2017:1040) om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift.
[49] SOU 1996:78.

elberedskapsavgiftens användningsområde därför borde definieras så brett som möjligt.[50] Från att elberedskapen varit inriktad på civilt försvar i propositionen där lagen föreslogs har den med tiden kommit att även omfatta åtgärder inriktade på fredstida händelser.

På teleområdet skulle beredskapsåtgärderna avgiftsfinansieras bara till viss del, regeringen bedömde att hälften kunde finansieras från statens budget och den andra hälften genom avgifter. Inriktningen under den då kommande försvarsbeslutsperioden innebar att beredskapsåtgärderna skulle utformas och dimensioneras med hänsyn även till fredstida påfrestningar som kan inträffa, till exempel terroristangrepp mot strategiskt viktiga anläggningar. På teleområdet skulle därför ett avgiftssystem införas som omfattar vissa beredskapsåtgärder mot allvarliga *fredstida* hot och påfrestningar.[51]

Det förslag som regeringen hade aviserat i propositionen *Totalförsvar i förnyelse – etapp 2* (prop. 1996/97:4) presenterades senare i en promemoria upprättad inom Kommunikationsdepartementet. Enligt promemorians förslag skulle regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att ta ut en offentligrättslig avgift för att finansiera åtgärder mot allvarliga fredstida störningar på teleområdet. Övriga beredskapsåtgärder på teleområdet skulle även fortsättningsvis upphandlas med medel från statsbudgeten. Flera teleoperatörer var mycket kritiska till förslaget om avgifter. De framförde att det samhällsintresse som förväntas tillgodoses till följd av det utökade ansvaret för beredskapstjänster i fredstid typiskt sett är ett ansvar som inte skall övervältras på operatörer utan i stället finansieras inom ramen för statens budget.

Regeringen påpekade att den dittillsvarande principen hade varit att operatörerna själva svarade för det fredstida skyddet medan staten via statsbudgeten finansierade de extra åtgärder som behövdes för att skydda telenätet i en krigssituation.[52] Finansieringsansvaret hade därför varit väl definierat utifrån begreppen krig respektive fred. Vidare anförde regeringen att utvecklingen hade medfört att en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar måste tecknas. Exempel på sådana hot var fredstida terrorism och sabotage. Efter-

[50] Prop. 1996/97:4, s. 315–316. Vår tolkning att det gäller medel för det civila försvaret och inte civilförsvarmedel (skyddsrum och räddningstjänst i krig).
[51] Prop. 1996/97:4, s. 283.
[52] Finansieringsprinciper för beredskapsåtgärder inom civilt försvar som föreslogs i 1987 års försvarsbeslut innebar att Televerket skulle svara för finansieringen av sina beredskapsåtgärder (prop. 1986/87:95, s. 14).

som sådana angrepp kunde inträffa under fredstid bedömde regeringen det som rimligt att operatörerna skulle vara med och finansiera de åtgärder som bedömdes vara nödvändiga för att skydda telenätet mot den typen av hot. Även om den typen av hot krävde åtgärder som ändå måste vidtas för att skydda mot angrepp i krig, så rörde det sig om en gråzon som operatörerna skulle finansiera.[53]

I samband med nya EU-direktiv ersattes 2003 telelagen (1993:597) med äldre LEK (jfr avsnitt 16.1.2). Regeringen ansåg att auktorisationsdirektivet[54] tillät att en avgift i likhet med den i telelagen tas ut för elektroniska kommunikationer, eftersom villkor för användning vid stora katastrofer för att trygga kommunikationen mellan larmtjänster och myndigheter och trygga sändningar till allmänheten enligt direktivet fick uppställas.

Avgiften hade sedan den infördes 1997 enbart erlagts av TeliaSonera. TeliaSonera vände sig i samband med införandet av äldre LEK mot den skyldighet bolaget redan hade att betala beredskapsavgift och hade till regeringen hemställt att skyldigheten skulle upphöra. TeliaSonera ansåg att avgiften var att betrakta som skatt och att det av Utredningen om elektronisk kommunikation[55] föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter avseende beredskapsavgiften därför borde utgå.[56] Regeringen ansåg att det alltjämt fanns skäl att finansiera åtgärder mot allvarliga fredstida hot och påfrestningar rörande elektronisk kommunikation genom ett avgiftssystem. Det skulle enligt regeringen i praktiken inte förekomma att avgiftsskyldighet bara skulle gälla för en operatör och det var å andra sidan inte givet att alla anmälningspliktiga skulle förpliktas att betala avgiften. Mindre operatörer med verksamhet av endast ringa betydelse från allmän synpunkt borde enligt regeringen undantas från avgiftsskyldighet, eftersom deras verksamhet typiskt sett inte var föremål för de åtgärder som skall finansieras.

Skyldigheten att betala beredskapsavgift kvarstod med en utvidgning av tillämpningsområdet till att även omfatta elektroniska kommunikationer och därmed en viss utvidgning av vilka som kunde åläggas att betala avgiften.[57] Regeringen poängterade att vid utform-

[53] Prop. 1996/97:61, s. 47–48.
[54] Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.
[55] SOU 2002:60.
[56] Prop. 2002/03:110, s. 292.
[57] Ibid., s. 292–294.

andet av avgifternas verkställighetsföreskrifter måste konkurrensneutralitet iakttas, vilket medförde att avgiftsuttaget på något sätt måste stå i proportion till företagets storlek för att inte avgiften skulle bli mer betungande för små än för större företag

Bestämmelsen om beredskapsavgift överfördes oförändrad i sak från den äldre LEK (2003:389) till den nuvarande (2022:482).

När är avgiftsfinansiering av försörjningsberedskapen lämplig?

Försvarsberedningen framförde i rapporten *Motståndskraft* att för beredskapsåtgärder inom verksamheter som redan bedrivs av privata aktörer kan olika finansieringsformer vara aktuella. I vissa fall kan åtgärder för att öka kontinuiteten och robustheten finansieras genom att avgifter tas ut av företag som är verksamma inom en viss sektor, inte minst på sikt. Formerna för finansieringen behöver, enligt beredningen, hanteras sektorsvis. Ett exempel som enligt Försvarsberedningen kan övervägas är att införa beredskapsavgifter för privata aktörer i transportsektorn. Samtidigt som Försvarsberedningen var öppen för avgiftsfinansiering i vissa fall ansåg den att kostnaderna för att genomföra de egna förslagen framför allt ska finansieras via statens budget.[58]

Regeringen angav i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* som sin utgångspunkt att försörjningsberedskapen i tillämpliga delar ska vara avgiftsfinansierad, utan att närmare motivera en sådan utgångspunkt.[59]

16.1.4 Vår analys och bedömning av möjligheten att avgiftsfinansiera delar av försörjningsberedskapen

Bedömning: Det är inte möjligt att tillämpa avgiftsfinansiering på samhällets försörjningsberedskap i sin helhet. Avgiftsfinansiering kan däremot användas sektorsvis om villkoren för betungande avgifter är uppfyllda. Om avgifter som finansieringsform ska införas inom fler sektorer bör möjligheterna och lämpligheten till sådan finansiering utredas sektorsvis.

[58] Ds 2017:66, s. 179, 217–219.
[59] Prop. 2020/21:30, s. 130.

Våra direktiv anger att det finns behov av att bland annat utifrån en prövning av tillämpbarheten av avgiftsfinansiering föreslå principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap. I detta avsnitt prövar vi tillämpbarheten av avgiftsfinansiering.

Vår bedömning är att om staten tar ut avgifter för åtgärder som vi anser bör omfattas av försörjningsberedskapen kommer de främst att ha karaktären av betungande avgifter. Som vi har beskrivit tidigare om försörjningsanalys, bör beredskapsåtgärder bygga på statens analys av behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster. Åtgärderna bör inte bygga på önskemål från den enskilde som staten inte identifierat som prioriterade. Det är svårt att föreställa sig att enskilda vill köpa sådana tjänster som åtgärderna utgör, det vill säga att avgifterna är frivilliga. I den mån försörjningsberedskapen ska finansieras genom statliga avgifter, kommer deras införande därför att kräva beslut av riksdagen, eftersom riksdagen ska besluta om betungande avgifter.

Hela samhället är inte ett väl definierat kollektiv som får en specificerad motprestation

Avgiftsfinansiering av försörjningsberedskapen kan tillämpas

- för ett väl avgränsat och definierat kollektiv som betalar avgiften
- om avgiftskollektivet får en specificerad motprestation från staten som kan vara till nytta för hela kollektivet och
- om avgiftens syfte är att täcka statens kostnader för motprestationen.

Försörjningsberedskapen omfattar främst verksamhet som riktar sig till hela samhället och inte verksamhet på uppdrag av enskilda. Hela samhället kan inte sägas utgöra ett i regeringsformens mening väl definierat kollektiv som får en specificerad motprestation. Av detta följer att avgiftsfinansiering av samhällets försörjningsberedskap i sin helhet inte är möjlig.

Tillämpbarhet i vissa sektorer

Den som betalar elberedskapsavgift hör till ett avgränsat kollektiv som kan identifieras genom att den innehar nätkoncession enligt ellagen. De beredskapsåtgärder som genomförs enligt elberedskapslagen kan sägas utgöra den kollektiva motprestationen, åtminstone så länge beredskapsåtgärder för en del av elnätet kan anses gynna hela elnätssystemet. Det går också att se ett samband mellan avgiftsuttag och statens kostnader för beredskapsåtgärderna enligt elberedskapslagen.

Historiskt har det sambandet inte alltid varit tydligt. Regeringen medgav i propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/02:158) att det då rådde en viss diskrepans mellan när beredskapsavgifterna på telekommunikationsområdet och elberedskapen togs ut och när åtgärderna genomfördes. Anslagsbelastningen hade varit lägre än avgiftsuttagets storlek. Regeringens avsikt var att åstadkomma en bättre balans mellan avgiftsuttag och utgifter.[60]

Vad gäller beredskapsavgiften för elektroniska kommunikationer är det liksom för elberedskapsavgiften ett tydligt avgränsat kollektiv som klart kan identifieras – i det här fallet den som bedriver anmälningspliktig verksamhet enligt LEK. Det är dock svårare att bedöma hur kollektivet gynnas av statens motprestation. Dels är det oklart hur hela kollektivet kan gynnas av statliga åtgärder som finansieras genom avgiften, dels är det svårt att ur PTS årsredovisning utläsa vilka åtgärder som avser motprestationen för beredskapsavgiften.

Som vi såg i avsnitt 16.1.1 gör den kollektiva motprestationen det mindre tydligt att det rör sig om en avgift i regeringsformens mening, än när motprestationen är direkt och specifik till den som betalar pålagan. Om det dessutom är oklart vad den kollektiva motprestationen för pålagan utgör ligger det närmare till hands att betrakta pålagan som en skatt.

Hur avgiftsfinansiering av vissa sektorers beredskap motiverats

Vi har sett i exemplen i avsnitten 16.1.2–16.1.3 att staten har infört avgiftsfinansiering där det är möjligt och när statsfinansiella behov funnits. Visserligen har principiella skäl anförts för avgiftsfinansiering av beredskapsåtgärder, såsom en vidgad betydelse av ansvars-

[60] Prop. 2001/02:158, s. 35.

principen utöver den gängse betydelsen, men i förarbetena nämns också det statsfinansiella läget. Ett annat skäl för avgiftsfinansiering som regeringen hävdat är att företagen inom telekomsektorn (och senare elektroniska kommunikationer) sedan tidigare själva ansvarat för den fredstida robustheten och därför likväl kan ansvara för åtgärder som bedömts vara nödvändiga för att skydda telenätet mot terrorism och sabotage i fred. För elberedskapen har regeringen också hänvisat till att det sedan tidigare fanns bidrag för elberedskap som kunde gå till företagen.

Med de undantag och hänsynstaganden som gjorts för respektive sektor blir principerna gällande bara för de två sektorerna som vi studerat. Vi har heller inte kunnat finna att det förts fram en klar principiell motivering till att elberedskapsavgiften ska kunna finansiera beredskapsåtgärder som avser både fredstida och krigstida händelser, medan beredskapsavgiften för elektroniska kommunikationer begränsas till sådana som enbart rör fredstida händelser. Vår slutsats är att det är tveksamt att företagen ska finansiera beredskapen för händelser som i första hand bedöms som krigstida, i de fall det är möjligt att göra en sådan avgränsning.

Försvarsberedningen höll öppet för avgiftsfinansiering av försörjningsberedskapen från företag inom en viss sektor, men utan närmare motiveringar.[61] Regeringen har i propositionen *Totalförsvar 2021–2025* angivit avgiftsfinansiering som utgångspunkt där det är tillämpligt, utan närmare motiveringar. Regeringen bedömer samtidigt att insatser med statlig finansiering bör genomföras på området elektroniska kommunikationer för att stärka robustheten i privata nätägares nät i syfte att uppnå en förmåga som går utöver den som krävs vid en fredstida kris.[62]

I budgetpropositionen för 2021 (utgiftsområde 6), som beslutades i samband med totalförsvarspropositionen, anges under avsnittet om politikens inriktning att det civila försvarets utgiftsökning ska finansieras med avgifter så långt det är möjligt och att den funktion för en nationellt samordnad försörjningsberedskap som vi utreder i första hand ska finansieras med avgifter. Vi har inte funnit några närmare motiveringar till avgiftsfinansieringen som utgångspunkt.

[61] Ds 2017:66, s. 217–219.
[62] Prop. 2020/21:30, s. 151.

Lämplighet

För att ta ställning till en eventuell ny avgiftsfinansiering av försörjningsberedskapen är det också viktigt att bedöma hur lämplig den är som finansieringsform. Det finns då flera lämplighetskriterier att undersöka. Vi begränsar oss här till effektiv ekonomisk styrning ur ett statligt perspektiv, konsekvenserna för det avgiftsbetalande kollektivet och dess kunder eller användare.

Effektiv ekonomisk styrning ur ett statligt perspektiv

Om den statliga finansieringen ska kunna riktas in på det mest prioriterade och tidsmässigt angelägna behöver medel kunna allokeras dit de bäst behövs. Det fungerar bäst när inkomsterna inte är låsta till en viss typ av verksamhet, utan är en del av statens samlade inkomster. De senaste årens många covid-19-pandemirelaterade ändringar av statens budget för innevarande år har visat hur flexibel statens budgetering är när det verkligen krävs. Även om långsiktighet bör eftersträvas i uppbyggnaden av försörjningsberedskapen i samhället, så är flexibilitet i prioriteringarna av godo, inte minst under snabba krisartade förlopp. Visserligen är en kombination av avgiftsfinansiering med finansiering från statens budget som helhet möjlig och medger en viss flexibilitet.

Det är inte svårt att tänka sig att en sektors försörjningsberedskap efter en tid har nått en viss mognad och att nya resurser eller delar av de existerande i stället främst bör riktas mot att förstärka sektorer där svagheter i försörjningsförmågan har identifierats som prioriterade att åtgärda. Här kan resultatet av den försörjningsanalys vi föreslår i kapitel 9 i form av åtgärdsförslag och prioriteringar komma att spela en betydande roll. När takten i uppbyggnaden av försörjningsberedskapen skiljer sig åt mellan sektorer och behoven med tiden växlar mellan sektorerna, riskerar en avgiftsfinansiering bli svårare att anpassa till behoven än en anslagsfinansiering som är oberoende inkomstbas. Avgiftsfinansieringen kräver som vi sett tidigare att avgifterna stämmer överens med statens motprestationer till det betalande kollektivet, vilket i sin tur skulle innebära en icke önskvärd ryckighet i avgiftsuttaget om staten på goda grunder måste prioritera om resurserna till försörjningsberedskapen i en annan sektor. Det är mot denna bakgrund vi tolkar av ÖCB 1997 framförda synpunkt att

en avgiftsfinansiering reducerar möjligheterna att göra avvägningar mellan olika funktioner när det gäller användning av medel till det civila försvaret (jämför med avsnitt 16.1.3).

Det finns inget som hindrar att en basfinansiering som respektive sektor kan tänkas behöva för ett stabilt upprätthållande av försörjningsberedskapen ligger kvar på en konstant nivå på vanliga anslag på statens budget. Det innebär samtidigt att hela skattekollektivet belastas i stället för de företag i ett specifikt användarkollektiv som drar nytta av försörjningsberedskapen.

Konsekvenserna för det avgiftsbetalande kollektivet och dess kunder eller avnämare

Ur en avgiftsbelagd sektors perspektiv är det främst en nackdel att betala för beredskapsåtgärder som annars hade finansierats av staten. Möjligen kan hela kostnaden för avgifterna föras över på de kunder eller avnämare av sektorns varor och tjänster har. Sådana konsekvenser måste tas hänsyn till i förhållande till det riksdag och regering vill åstadkomma. Utan att ha undersökt det för specifika sektorer kan ett avgiftsbetalande kollektiv generellt förväntas få större möjligheter att påverka vilka åtgärder staten vidtar. Det skulle i så fall kunna vara en marginell fördel med en avgiftsfinansiering.

Vi har också sett att regeringen vid Svenska kraftnät har inrättat ett rådgivande organ (Elberedskapsrådet), som har till uppgift att bevaka elföretagens och det övriga totalförsvarets intressen i frågor om elberedskap. På detta sätt ges elföretagen tillfälle att yttra sig i frågor om beredskapsåtgärder som de berörs av.[63] Sedan tidigare och innan Svenska kraftnät blev en styrelsemyndighet utsåg regeringen vid myndigheten ett insynsråd som i princip hade samma uppgift.[64] Vi har inte kunnat finna någon motsvarande förordningsstyrd funktion hos PTS.[65] Samtidigt finns möjligheten att involvera näringslivet eller representanter för kommunal verksamhet även när åtgärderna finansieras från statens budget.

[63] 13 § förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.
[64] Prop. 1996/97:86, s. 38.
[65] I delvis annat syfte bildades 2005 ett frivilligt samarbetsforum med syfte att stödja återställandet av den nationella infrastrukturen för elektroniska kommunikationer vid allvarliga störningar i samhället – Nationella telesamverkansgruppen (NTSG).

Våra slutsatser

Det budgetära skälet framstår för oss som det starkaste för att införa avgifter som finansieringsform. Det kan mycket väl finnas sådana skäl, men de ska vägas mot de nackdelar som finns med en avgiftsfinansiering och mot att införa en särskild skatt i stället för en avgift.

För att undvika en anpassning av verksamheten till att i första hand utgöra en kollektiv motprestation som motiverar att det är frågan om en avgift, är det enligt vår uppfattning mer ändamålsenligt att använda sig av statens budget med de inkomstkällor den har för att finansiera försörjningsberedskapen, även i en väl definierad sektor. Det medför en flexibilitet att utföra de åtgärder som behövs och är prioriterade, utan hänsyn till någon rättviseaspekt för motprestationen inom ett avgiftskollektiv.

Ett avgiftssystem riskerar också att ha en konserverande effekt. Om avgiftsuttaget inte ska variera över tid så måste också de statliga utgifterna hållas någorlunda konstanta för sakens skull, inte för att behovet av försörjningsberedskap motsvarar den aktuella utgiftsnivån i just den aktuella sektorn. Det är i så fall inte ett effektivt användande av samhällets resurser.

En avgiftsfinansiering av försörjningsberedskapen för ett väl avgränsat användarkollektiv av företag kan dock ha sin legitimitet om det bara är det kollektivet som drar nytta av sådan statlig verksamhet.

Om försörjningsberedskapen ändå ska avgiftsfinansieras bör det utredas sektorsvis

Även om avgiftsfinansiering av försörjningsberedskapen i tillkommande sektorer bör undvikas mot bakgrund av de nackdelar som finns, är avgiftsfinansiering möjlig om det krävs av statsfinansiella skäl. Så länge villkoren för avgiftsfinansiering i regeringsformens mening kan anses vara uppfyllda, så länge den avgiftsfinansierande sektorn har ekonomisk bärkraft och den avgiftsfinansierade verksamheten kan bedrivas ändamålsenligt och effektivt kan avgiftsfinansiering användas för vissa delar av försörjningsberedskapen.

Att fördjupa oss i enskilda sektorers beredskapsverksamhet är inte en del av vårt uppdrag. Vår övergripande analys av beredskapen för elförsörjningen och för försörjningen av elektroniska kommunikationer har dock inte kunnat visa att den valda finansieringsformen

skulle sakna ändamålsenlighet eller effektivitet. Det kan dessutom vara svårt att sätta det i relation till alternativet, att finansieringen skulle utgöras av statens samlade inkomster.

På ett teoretiskt plan ser dagens struktur för avgiftssättning, med Svenska kraftnäts deltagande i avgiftsansvarig myndighets samråd med ESV rimlig ut, med tanke på att Svenska kraftnät planerar för och beslutar om beredskapsåtgärder i kraft av elberedskapsmyndighet. Kostnaderna för den kollektiva motprestationen från staten tycks motsvara avgiftsuttaget över tid. Hur väl konstruktionen fungerar i praktiken när det gäller bedömningar av vad avgifterna baseras på, konsekvenser för nätinnehavarna och deras kunder eller beredskapsåtgärdernas ändamålsenlighet eller kostnadseffektivitet är en prioriteringsfråga för sektorn och ligger därmed utanför vårt uppdrag.

En viktig parameter i frågan om avgifter är en lämplig finansieringsform är på vilket sätt ökade kostnader för en viss sektor förs vidare, det vill säga vem som i praktiken kommer att betala för en avgift som införs. I sektorerna för elförsörjning och försörjning av elektroniska kommunikationer är det inte orimligt att det påverkar slutkonsumentens kostnader för tjänsterna. Men hur skulle det bli för hälso- och sjukvårdens användare – skulle det bli ökade avgifter för patienter och andra avnämare, eller skulle det kommunala skattekollektivet få bära kostnaderna i ökad utsträckning?

Om fler sektorer ska bli föremål för avgiftsfinansiering av försörjningsberedskapen bör det mot bakgrund av ovanstående sektorsvis utredas hur villkoren för tillämpbarhet ovan ska kunna uppfyllas och om det är den lämpligaste finansieringsformen.

Finlands sätt att finansiera försörjningsberedskapen är inte en avgiftsfinansiering i svensk mening

Finlands finansiering av försörjningsberedskapen förs ibland fram som exempel på en avgiftsfinansiering. Vi ska enligt våra direktiv också beakta erfarenheter från hur försörjningsberedskapen i andra länder såsom Finland finansieras.

Som vi såg i kapitel 6 har man i Finland inrättat en fond (Försörjningsberedskapsfonden) som står utanför statsbudgeten och som täcker utgifter för den verksamhet som enligt finländsk lag ska finansieras från fonden. Inkomsterna till fonden uppbärs i anslutning till energiskatt för el, stenkol, naturgas, bensin, diesel, lätt eldningsolja och

tung eldningsolja. Parallellt med fonden finansieras under respektive ministerium de försörjningsberedskapsåtgärder som hör till ministeriets förvaltningsområde under statens budget, men medel som anvisas för tryggande av försörjningsberedskapen särredovisas inte.

Inkomsterna till fonden kallas i den finländska lagstiftningen för försörjningsberedskapsavgift. En motsvarighet i Sverige skulle förmodligen utgöra en skatt, eftersom det inte uppenbart finns ett väl avgränsat och definierat avgiftskollektiv som betalar avgiften och som får en specificerad motprestation från staten. Åtgärderna som finansieras riktas till en större målgrupp än energisektorn. Pålagorna som kallas försörjningsberedskapsavgift betalas också enligt skattetabeller som hör till den finländska lagen (1996/1260) om punktskatt på elström och vissa bränslen respektive lagen (1994/1472) om punktskatt på flytande bränslen. Om de finländska erfarenheterna ska beaktas så bör de jämföras med att införa en särskild skatt för att finansiera försörjningsberedskapen.

Fördelarna med att införa ytterligare en skatt på energisektorn för att finansiera försörjningsberedskap skulle främst vara att staten får ytterligare en inkomstbas, att förväntade högre priser på energi skulle minska importberoendet och klimatpåverkan samt att inkomsterna kan prioriteras friare än vid en avgiftsfinansiering. Den nackdel som redovisats i finländska statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen är att fondens inkomstbas minskar på lång sikt på grund av att samhället övergår från fossila energikällor till andra energikällor. Fondens långsiktiga bärkraft bedöms därför vara hotad om inget görs. I redogörelsens riktlinjer anges därför att nya finansieringskällor måste hittas på sikt.[66]

När det gäller konstruktionen att fonden inte är en del av statens budget har det i den nämnda finländska redogörelsen bedömts som problematiskt ur ett statsbudgetperspektiv att binda anslag mer än ett år och att finansieringen på detta sätt inskränker riksdagens budgetmakt. Samtidigt konstaterades att användningen av försörjningsberedskapsfonden för de avsedda syftena ger flexibilitet och möjliggör snabb funktionsförmåga i exceptionella situationer. I redogörelsens riktlinjer anges att fonden bör bevaras som en snabb och flexibel finansiär för projekt som är kritiska för försörjningsberedskapen.

[66] Statsrådet, Arbets- och näringsministeriet, *Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen*, 2022.

Vi bedömer att de nackdelar som förs fram i det finländska statsrådets redogörelse är lika giltiga för svenska förhållanden. Fördelen med flexibilitet i förhållande till den finländska statsbudgeteringens möjligheter har vi inte kunnat värdera. Men som vi nämnt tidigare har riksdag och regering i Sverige visat stor flexibilitet och snabbhet i ändringar av statens budget i samband med covid-19-pandemin. Utöver det finns nackdelar med att inrätta fonder och särskilda skatter, som vi återkommer till i följande avsnitt.

16.1.5 Införandet av särskilda skatter och en fond för försörjningsberedskap bör undvikas

Bedömning: Införandet av särskilda skatter eller en fond för att finansiera försörjningsberedskapen bör undvikas.

Våra direktiv anger att vi i den utsträckning avgifter inte bedöms tillämpliga, ska analysera för- och nackdelar med andra former av finansiering av samhällets försörjningsberedskap.

Ur ett statsbudgetperspektiv återstår utöver avgiftsfinansiering i princip två sätt att finansiera försörjningsberedskapsåtgärder – införandet av nya särskilda skatter eller införandet av skyldigheter som lägger över ansvaret på en verksamhetsutövare som inte är staten att finna finansiering för att leva upp till skyldigheten. Det senare har ibland kallats för egenfinansiering.

Ytterligare en metod är att låta statens budget i stort finansiera åtgärderna på utgiftssidan utan hänsyn till statens inkomstsida. Ur ett statsbudgetperspektiv är åtgärden då ofinansierad och måste, allt annat lika, hanteras antingen genom ökad statsskuld, ökade skattesatser på existerande skatter eller minskade utgifter på andra områden. Införandet av skyldigheter och att låta statens budget i stort hantera utgifterna är snarare indirekt finansiering än uttryckliga finansieringsformer.

Eftersom försörjningsberedskapen i Finland finansierats med en särskilt införd punktskatt (som benämns försörjningsberedskapsavgift) kommer vi här kort att redogöra för vad en sådan finansieringsform skulle kunna innebära. Vi kommer även att analysera vad inrättandet av en fond för försörjningsberedskap utanför statens budget skulle kunna innebära, som jämförelse med den finländska försörj-

ningsberedskapen. Även i Sverige förekommer fonder som inte är en del av statens budget. Ett svenskt exempel är kärnavfallsfonden.[67]

För- och nackdelar med att införa nya skatter

För- och nackdelar med olika typer av skatter finns väl beskrivna i litteratur om skatteteori. Någon närmare analys av finansieringsformen generellt blir därför överflödig. Vi tar i det följande upp exempel på resonemang om införandet av nya skatter vi funnit i samband med finansiering av försörjningsberedskap.

En fördel med att beskatta allt företagande jämfört med vissa branscher är att det är lättare att utforma konkurrensneutralt. Genom att som i Finland beskatta enbart energi påverkas företag som har energikrävande verksamhet mer av skatten än de som inte har det. Även om det ur ett försörjningsberedskapsperspektiv kan vara fördelaktigt att minska samhällets energiberoende, är det inte nödvändigtvis en fördel för försörjningsberedskapen att vissa typer av företag får större nackdelar av att ha sin produktion inom landet än de annars skulle ha fått. Som vi såg i avsnitt 16.1.4 identifierades också i den finländska redogörelsen en risk att inkomsterna till försörjningsberedskapen på lång sikt kunde urholkas när användningen av de energislag som beskattades minskade i framtiden.

En råvaruskatt som skulle utgå från en andel av kostnaden för företagens inköp av material analyserades i 1975 års försörjningsberedskapsutredning (FBU). FBU pekade på risken för att en från försörjningsberedskapsperspektiv icke önskvärd förskjutning i produktionsmönster mot tillverkning av mer förädlade varor kan bli följden. FBU bedömde vidare att de hänsynstaganden och anpassningar som behövde göras skulle leda till orimliga administrativa kostnader i proportion till det totala skattebelopp som det skulle vara fråga om.[68] I det fallet valde regeringen i stället att höja en existerande särskild beredskapsavgift för oljeprodukter, med motiveringen

[67] Den regleras bland annat i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter. Syftet med lagen är att fondera kärnavfallsavgifter som tas ut för kostnader som omhändertagande av avfall och avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar genererar tills avfallet är placerat i slutligt förvar. En statligt förvaltad fond infördes på 1980-talet sedan riksdagen lagstiftade om att medel för att täcka utgifter för hantering och förvaring av kärnkraftens restprodukter måste förvaltas på ett sådant sätt att de med säkerhet skulle finnas tillgängliga när de behövdes i framtiden. Därför ersattes det system som införts på 1970-talet att kärnkraftsbolagen skulle fondera medel i sina egna bokslut.
[68] SOU 1975:57 Varuförsörjning i kristid.

att en mycket stor del av industrin och flertalet konsumenter därigenom fick bidra till finansieringen.[69]

Generellt sett bedömer vi att införandet av en ny skatt utan att det finns principiella skäl att beskatta en avgränsad grupp, beteende eller verksamhet riskerar att generera mer administration för både staten och de skattskyldiga än vad det är värt för att finna ny finansiering av försörjningsberedskapen.

Särskild skatt på en vara eller en tjänst har i en rapport från Försvarets forskningsanstalt (FOA) framhållits som lämplig om man av beredskapsskäl vill styra bort produktion och konsumtion av varan eller tjänsten. Gemensamt för införandet av punktskatter på vissa varor och avgifter för viss verksamhet är att det påverkar priset på berörda varor och tjänster om inte efterfrågan är helt okänslig för prisförändringar. Om varan eller tjänsten är väsentlig för beredskapen är sådana finansieringsformer mindre lämpliga.[70]

För- och nackdelar med en fond utanför statens budget

Som vi sett i avsnitt 16.1.4 har man i Finland inrättat en fond (försörjningsberedskapsfonden) som står utanför statens budget för att finansiera den finländska försörjningsberedskapen.

Av den redogörelse som finländska statsrådet publicerat om försörjningsberedskapen framgår att en fördel med en särskild fond är att medlen i fonden uppfattas som tillgängliga att snabbt användas vid en krissituation. Ett exempel på snabb reaktion var stödjandet av sjötrafiken i början av covid-19-pandemin med cirka 30 miljoner euro av försörjningsberedskapsfondens medel. När passagerarbilfärjorna hotades av ett omfattande trafikstopp ålade Försörjningsberedskapscentralen genom ett undantagsförfarande för tiden den 19 mars–18 juni 2020 en allmän trafikplikt för åtta fartygslinjer, genom vilken man tryggade fortsatt linjetrafik och långtradarfrakter. Med hjälp av det stöd som betalats ur försörjningsberedskapsfonden till fartygsbolagen kunde fartygstrafiken fortsätta utan avbrott till dess att man hann ordna statens budgetfinansiering.[71]

[69] Prop. 1975/76:152.
[70] FOA, *Finansieringsprinciper för civil beredskap*, 1993, s. 2 och s. 19.
[71] Finländska Revisionsutskottets yttrande (ReUB 8/2021 rd).

En nackdel ur ett statsbudgetperspektiv och som den finländska riksdagens revisionsutskott konstaterade är att finansiering via en fond utanför statens budget inskränker riksdagens budgetmakt.

Ytterligare en aspekt med en fond utanför statens budget tas upp av det finländska revisionsutskottet i ett yttrande om regeringens årsberättelse 2020, nämligen risken för att fonden finansierar det som är meningen att statens budget ska finansiera på respektive ministeriums förvaltningsområde. Försörjningsberedskapsfondens betydelse som allmän källa till finansiering av försörjningsberedskapsprojekt inom den offentliga förvaltningen har blivit allt viktigare under årens lopp, samtidigt som utskottet noterade en försämring när det gäller olika förvaltningsområdens egen beredskap och koordinering med avseende på försörjningsberedskapen och med avseende på resurstilldelningen.[72]

FOI har påpekat att Finlands framgång i att bevara det civila försvaret under en tid av lägre säkerhetspolitiska spänningar åtminstone delvis kan förklaras av införandet av en beredskapsfond som säkerställer en stabil finansiering av civilt försvar.[73] Vi har inte kunnat bedöma om det är fonden som finansieringsform som säkerställt bevarandet. Oavsett konstruktion blir det slutligen en politisk prioritering som avgör vilken möjlighet riksdagen vill ha att besluta om de av staten inhämtade ekonomiska resurserna. Inte heller försörjningsberedskapsfonden är garanterad någon helt oberoende status. Det har exempelvis reglerats i lag att statsrådet på framställning av Försörjningsberedskapscentralens styrelse kan besluta om överföring till statsbudgeten av sådana medel som influtit till försörjningsberedskapsfonden, om de inte är nödvändiga för förverkligandet av målen för försörjningsberedskapen.[74]

Andra sätt att uppnå flexibilitet vid behov

Arrangemang med syftet att snabbt frigöra budgetmedel kan se olika ut. Den svenska riksdagen bemyndigar till exempel årligen regeringen att utnyttja en kredit i Riksgäldskontoret i händelse av krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden som uppgår till högst 40 miljarder kronor – den så kallade beredskapskrediten för

[72] Finländska Riksdagens revisionsutskott, bet. ReUB 8/2021 rd.
[73] FOI, *FOI:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut*, bilaga 1, 2022.
[74] 12 a § finländska lagen om tryggande av försörjningsberedskapen (1992/1390).

totalförsvaret. Beredskapskrediten ska säkerställa att en nödvändig beredskapshöjning inte förhindras eller fördröjs därför att regeringen inte disponerar nödvändiga betalningsmedel.

Som vi sett under covid-19-pandemin har Sveriges riksdag och regering visat att tillgång till budgetmedel för krissituationer kan beslutas relativt snabbt när väl ett behov identifierats.

Medel som är direkt tillgängliga för regeringen eller en myndighet skulle förvisso vara ett sätt att likt finländska försörjningsberedskapsfonden att lättare kunna hantera situationer i väntan på statsmakternas budgetbeslut. Vi anser dock att kunskap om möjliga behov och förmågan att identifiera dem i en krissituation är en grundläggande faktor som måste etableras i första hand. Det är inte säkert att tillgång till budgetmedel leder till att de används för rätt åtgärder annars. Kärnavfallsfonden är ett exempel på när åtgärdsbehoven på förhand är kända och bestämda – risken för att utnyttja medlen fel är därmed mindre.

16.2 Former för statlig finansiering av åtgärder för att upprätthålla eller stärka försörjningsberedskapen

16.2.1 Förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti ska upphöra att gälla

Bedömning: Finansieringsformerna beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgarantier enligt förordning (1982:517) behövs inte. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) upphandling av tjänster i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap behöver inte styras genom en särskild förordning.

Förslag: Förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti ska upphöra att gälla.

Kort om bestämmelserna i förordningen

Enligt förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti får sådan ersättning, lån eller garanti lämnas till den som i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap åtar sig vissa beredskapsåtaganden gentemot MSB. Beredskapsåtagandena kan enligt förordningen vara att

1. upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion,
2. utveckla ersättningsprodukter,
3. förbereda viss alternativ produktion,
4. beredskapslagra vissa varor eller
5. vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

Ärenden om beredskapsersättning och beredskapslån prövas av MSB, som kan hänskjuta prövningen till regeringen. Ärenden om beredskapsgarantier prövas av Riksgäldskontoret eller den myndighet som kontoret bestämmer. För beredskapsgarantier gäller vad som föreskrivs om kreditgarantier i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Vid ingåendet av avtalen ska det för försörjningsberedskapen förmånligaste alternativet väljas. Det finns vidare bestämmelser om vad avtalen ska innehålla, vad de får innehålla och hur lång utbetalnings- och avtalsperioden får vara.

Historiska skäl för förordningens införande

Vid tiden för förordningens tillkomst ansåg regeringen att upprätthållande av inhemsk produktionskapacitet ofta var det mest ekonomiska sättet att klara försörjningsberedskapen. Om möjligt skulle produktionskapaciteten tryggas genom att befintlig produktion bibehölls, även om det kunde anses vara mer rationellt att hålla kapacitet ”i malpåse”.[75] Samtidigt påpekade regeringen att samhällets komplexitet och funktioners inbördes beroenden gjorde det allt svårare för berörda myndigheter att med rimliga insatser följa utvecklingen och vidta nödvändiga beredskapsåtgärder. Det blev därför enligt

[75] Regeringens proposition (1981/82:102), bilaga 3 Handelsdepartementet, s. 30.

regeringen alltmer angeläget att fastställa vilka krav som i första hand skulle tillgodoses och vilka beredskapsåtgärder som därvid skulle prioriteras.[76]

Statsmakterna hade dittills försökt upprätthålla delar av försörjningsberedskapen genom att låta bland annat Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) upphandla bibehållen produktionskapacitet. Upphandlingen av sådana tjänster skedde vanligen genom statliga lån till företagen. Lånen skrevs ned om företagen utförde den av staten önskade prestationen. I vissa fall förekom statliga garantier för lån som företagen tog upp på den ordinarie kreditmarknaden. Denna typ av upphandling inleddes 1973.[77]

De statliga lån, med stora möjligheter till avskrivningar, och garantier som utformats under 1970-talet var begränsade till produktions- eller produktionskapacitetsanknutna villkor. Enligt ÖEF försvårades flexibiliteten och en inriktning med mer långsiktiga effekter på försörjningsförmågan av sådana villkor. ÖEF anförde också problem med utformningen när det gällde företagens inkomstbeskattning och soliditet, den inhemska konkurrensen, handelspolitiska relationer och även sysselsättnings- och regionalpolitiken.[78]

ÖEF önskade att nya låne- och garantiformer skulle grundas på affärsmässiga uppgörelser mellan myndigheten och företagen och att så långa avtalstider som möjligt skulle eftersträvas. Vidare poängterade ÖEF att myndighetens ekonomiska åtagande skulle ses som en *ersättning* för ett företags åtagande snarare än ett rent finansiellt *stöd*.[79]

Regeringen förslog därför riktlinjer för de nya finansieringsformerna beredskapslån och beredskapsgarantier som skulle ersätta tidigare förekommande typer av statliga lån och garantier för försörjningsberedskapen. *Beredskapslånen* skulle enligt riktlinjerna vara ränte- och amorteringsfria och kunna skrivas av på mellan ett och femton år. Detta krävde att riksdagen årligen bemyndigade regeringen att inom en angiven beloppsram ingå avtal om beredskapslån som medförde utbetalningar över flera budgetår. Lånen skulle vara konkurrensneutrala i bemärkelsen att alla företag skulle ha rätt att konkurrera om att sälja de beredskapstjänster som ÖEF ville köpa för lånen. *Beredskapsgarantierna* föreslogs kunna lämnas inom en

[76] Ibid., s. 1.
[77] Ibid., s. 30.
[78] Ibid., s. 34–36.
[79] Ibid., s. 37.

samlad garantiram som riksdagen fastställde för varje budgetår. Beredskapsgarantierna skulle enligt regeringen kunna ges för lån till såväl försörjningsviktiga investeringar som för säsongsmässigt behov av rörelsekapital till skoindustrin. Riksdagen godkände riktlinjerna för beredskapslån och beredskapsgarantier.[80]

Regeringen föreslog ramar för de nya beredskapslånen och beredskapsgarantier på 200 miljoner respektive 125 miljoner kronor vardera. Låneramen föreslogs i betydelsen av ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämde att för maximalt 200 miljoner kronor ingå avtal om industriella åtgärder som medförde utbetalningar av beredskapslån över flera år enligt de föreslagna riktlinjerna.[81]

Bedömningar om konkurrens i samband med svenskt EU-inträde

I en rapport från 1992 bedömde ÖCB att beredskapslånen och beredskapsgarantierna enligt förordningen inte stred mot EG-rättens principer, men att upphandlingen av tjänsterna måste ske enligt EG:s upphandlingsprinciper. I samband med rapporten lämnade ÖCB förslag på hur förordningen skulle utformas så att den speglade det kommersiella i avtalen på ett bättre sätt. Till exempel föreslogs ett förtydligande av att snedvridning av konkurrensförhållanden skulle undvikas. ÖCB bedömde i samband med bestämmelsen att lån och garantier enligt förordningen borde betraktas som ersättning för beredskapstjänster enligt avtal och inte som stöd till företag.

Avtal vars syfte var att upprätthålla en viss produktion, till exempel en typ av funktionssäkerhetsavtal för att upprätthålla kapaciteten inom jordbruket och livsmedelsindustrin bedömde ÖCB och Jordbruksverket strida mot EG-rätten. ÖCB påpekade därför vikten av att avtalen utformades på ett sätt att konkurrensen inte snedvreds eller i övrigt kom i konflikt med EG-rätten. I de fall det inte var möjligt måste vitala förnödenheter säkras med andra beredskapsåtgärder, till exempel lagring. När det gällde avtal om beredskapslagring i privat regi bedömde ÖCB att beredskapslån eller garanti kunde användas, men att avtalen borde vara utformade så att konkurrensen inte snedvreds, det vill säga så att företagen inte kunde använda

[80] Prop. 1981/82:102, bilaga 3, bet. 1981/b2 FöU:18 s. 140, rskr 374.
[81] Prop. 1981/82:102, bilaga 3, s. 101–102.

lagren för egen räkning. Ytterligare en förutsättning var att införskaffande och avyttring av lagren skedde på ett sätt som inte skulle snedvrida konkurrensen.[82]

Förordningen används inte i dag

När förordningen infördes hade varken budgetlagen (2011:203) eller det regelverk för offentlig upphandling som grundar sig på EU-rättens upphandlingsrättsliga principer tillkommit. Förordningen har heller inte tillämpats på länge. MSB upphandlar för närvarande inte tjänster för att stärka försörjningsberedskapen.

En delförklaring till att förordningen inte tillämpats på länge kan vara en bestämmelse som anger att MSB och Riksgälden vid sina prövningar särskilt ska överväga om andra åtgärder än förordningens tre finansieringsformer är mer ändamålsenliga. En viktigare förklaring är sannolikt att nödvändiga ekonomiska ramar saknas.[83]

Den främsta förklaringen är att det saknas ekonomiska befogenheter för att använda förordningens finansieringsformer. För att kunna tillämpa förordningen när det gäller beredskapsersättning krävs det anslag som omfattar ändamålet för avtalen. För beredskapslån krävs ett anslag med ett ändamål om utgifter för lån eller en utlåningsram i Riksgäldskontoret (Riksgälden) och för beredskapsgaranti krävs en av riksdagen beslutad garantiram för ändamålet. Regeringen får enligt budgetlagen besluta om utlåning och ställa ut kreditgarantier för det ändamål och till det högsta belopp som riksdagen bestämmer.

Enligt den så kallade statliga garanti- och utlåningsmodellen ska också en avgift tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat. Förväntade kostnader för lån och garantier består av de förväntade förluster och administrativa kostnader som är förknippade med åtagandet.

[82] ÖCB, *EES-anslutning och EG-medlemskap: Konsekvenser för svensk försörjningsberedskap – huvudrapport*, ÖCB rapport 5, 1992, s. 38–39 samt bilagan s. 2.
[83] KPMG, *Rapport om beredskapsfinansiering – Beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgarantier Riksgälden*, 2022.

Något behov av finansieringsformerna beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti finns inte i dag

Av det vi kunnat hitta om tillämpningen av förordningen tycks ”beredskapslån” vara det som främst har använts historiskt, även om det funnits av riksdagen beslutade ramar för beredskapsgarantier och i viss mån utfärdade statliga garantier. Beredskapslånen tycks i sin tillämpning haft karaktären av förskottsbetalning för upphandlad tjänst, med möjlighet till återkrav om företagen inte uppfyllde sina åtaganden (beredskapsåtaganden) enligt avtalen. Redan i prop. 1981/82:102 beskrevs i riktlinjerna för beredskapslånen att de skulle vara ränte- och amorteringsfria och kunna skrivas av på mellan ett och femton år.

ÖEF redovisade i sin balansräkning inte lån till teko-, sko-, garveri-, metall- och verkstadsindustrin, till kemisk industri eller till utbyggnad av oljelagringen, med hänvisning till att de finansierades med anslagsmedel och var ränte- och amorteringsfria.[84] Det framgår inte av redovisningen om detta utgjorde beredskapslån enligt förordning 1982:517 eller om dessa lån var äldre än så.[85] I praktiken var beredskapslånen en ersättning för det som avtalats i beredskapsavtalen.

Det finns för statliga myndigheters upphandling av tjänster i dag inga särskilda finansieringsformer. Huruvida företag som vill delta i upphandlingar av tjänster på försörjningsberedskapens område behöver statliga lån eller statliga kreditgarantier är för tidigt att säga. Att införa statliga lån och garantier utan att det går att beskriva exempel på verkliga behov är enligt vår uppfattning fel ordning. Vad vi vet i dag finns inga behov av statliga lån eller statliga garantier på området.

Behovet av att styra upphandling av tjänster inom försörjningsberedskap

När beredskapslånen infördes (prop. 1981/82:102) angav regeringen att de var konkurrensneutrala i bemärkelsen att alla företag skulle ha rätt att konkurrera om att sälja de beredskapstjänster som ÖEF ville

[84] Utestående lånefordringar för dessa lån uppgick till 529 miljoner kronor 1986-06-30. I balansräkningen under omsättningstillgångar redovisade ÖEF kundfordringar på 5 miljoner kronor och diverse fordringar på 1 miljon kronor.
[85] ÖEF:s årsbok 1985/86, s. 11.

köpa för lånen. Beredskapslånen var alltså till för statlig upphandling i konkurrens.

I dag finns bland annat LOU och LUFS som gäller för offentlig upphandling. Därför uppstår frågan dels om upphandling kan genomföras med den styrning förordning (1982:517) utgör, dels om en förordning behövs för de upphandlingar som kan blir aktuella för försörjningsberedskapen. Det är svårt att se att förordningen behövs för att kunna upphandla tjänster.

Så länge statliga myndigheter disponerar anslag och varor och tjänster som ska upphandlas ryms inom anslagsändamål och av regeringen uppsatta villkor i regleringsbrev är upphandling enligt LOU och LUFS möjlig. De villkor som tidigare fanns i beredskapsavtal och som reglerades genom förordningen bör av upphandlande myndighet kunna formuleras i upphandlingsvillkor och avtal även utan denna förordning.

Förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti ska upphöra att gälla

Den fråga som återstår är om regeringen behöver styra statliga upphandlingar i större utsträckning på området försörjningsberedskap än på andra områden där det generella regelverket ansetts räcka. Ett sådant behov bör grundas på erfarenhet av att upphandla tjänster på området. Vi har inte kunnat finna några erfarenheter i modern tid som pekar på ett behov av en styrning genom denna förordning. Möjligen finns ett behov av att försäkra sig om att en framtida kostsam utbyggnad av försörjningsberedskapen hanteras på ett mer reglerat sätt än för staten i övrigt. Det ska i så fall vägas mot den reglering som redan finns för offentlig upphandling och statens möjligheter till ekonomisk eller finansiell styrning av verksamheten. Vår bedömning är att den senare är tillräcklig för att undvika ineffektiv användning av statens resurser om den tillämpas korrekt. Det är det slutliga skälet till att förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti inte längre behövs. Vi föreslår därför att den ska upphöra att gälla.

Detta hindrar inte att MSB med den erfarenhet som samlas från berörda myndigheter utvecklar stöd för hur upphandlingar och avtal utformas på bästa sätt.

För att MSB ska kunna upphandla tjänster för att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap behövs ett anslag med ett anslagsändamål för syftet som myndigheten disponerar

Vi har redan föreslagit att MSB ska få i uppgift att upprätthålla beredskapslager för lagring av försörjningsviktiga varor inom ramen för myndighetens ansvarsområde och åt andra myndigheter. Det räcker dock inte för att kunna göra det. Det krävs också ekonomiska befogenheter i form av anslag vars anslagsändamål tillåter upprättande av sådana beredskapslager. Vi kan inte i dag veta vad ett sådant anslagsändamål bör omfatta eller hur mycket medel som bör anslås för ändamålet. När tillräckligt med kunskap finns om det kan MSB föra fram ett fullt utvecklat förslag i budgetunderlag till regeringen, baserat på försörjningsanalyser.

I hur stor utsträckning MSB behöver upphandla beredskapslagring som en tjänst saknas det i dag underlag för. Sannolikt kommer även ett bemyndigande om ekonomiska åtaganden att behövas kopplat till ett anslag för ändamålet, för att myndigheten ska kunna teckna fleråriga avtal.

Vi har heller inte föreslagit att MSB ska få i uppgift att genomföra åtgärder för att

1. upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion,
2. utveckla ersättningsprodukter,
3. förbereda viss alternativ produktion,

på det sätt som anges för beredskapsåtaganden i 5 § i förordningen. Om ett behov att vidga MSB:s uppgifter till att omfatta 1–3 ovan framkommer i arbetet med de försörjningsanalyser vi föreslagit, så står det MSB fritt att föra fram sådana förslag till regeringen.[86]

[86] 9 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

16.2.2 Statliga garantier för försörjningsberedskap

Bedömning: Om den nationella försörjningsanalysen identifierar ett behov av statliga garantier, så bör analysen också kunna kvantifiera hur stora ramar som behövs för ändamålet. Därefter kan regeringen ta ställning till om statliga garantier behövs och hur stora ramar den i så fall ska begära för ändamålet av riksdagen.

Hur ska företag eller organisationer som vill finansiera en beredskapsåtgärd göra?

Under uppbyggnaden och upprätthållandet av den framtida försörjningsberedskapen kan staten komma att behöva upphandla tjänster såsom beredskapslagring eller förberedelser för produktionsomställning. Som vi såg i avsnitt 16.2.1 ovan har även upprätthållande av inhemsk produktion upphandlats historiskt. Sedan Sverige gick med i EU och med den lagstiftning på konkurrensområdet som följt torde upprätthållande av inhemsk produktion genom statligt ekonomiskt stöd vara svårt att motivera. Det går även att ifrågasätta om det stöd för upprätthållande av produktion på exempelvis sko- och beklädnadsområdet som finansierades av staten hade försörjningsberedskap som främsta ändamål – det kan till stora delar även tolkas som industripolitik.

Ett företag eller organisation som vinner en upphandling av en tjänst av typen beredskapslagring eller beredskap för produktionsomställning kommer sannolikt behöva göra investeringar i anläggningar för syftet. Kapital kan då anskaffas på lånemarknaden.

Kan statliga garantier för försörjningsberedskap behövas?

Staten kan använda garantier för att minska konsekvenserna av finansiella kriser som uppstår i samhället. Garantier används till exempel för att stödja svenska exportföretag, bostadsbyggande, infrastrukturprojekt och för att trygga stabiliteten vid ekonomiska kriser.

Det kan teoretiskt uppkomma situationer där alla företag som bedriver samhällsviktig verksamhet har svårt att ta upp lån på marknaden för att finansiera investeringar som följer av att staten upphandlar tjänster för att stärka försörjningsberedskapen. Om ett så-

dant behov skulle uppstå kan riksdag och regering fatta de beslut som behövs för att införa en specifik garanti för ändamålet.

Hur kan statliga garantier utformas och dimensioneras?

Behovet av statliga garantier med syftet att stärka försörjningsberedskapen bedöms bäst när tillräckliga erfarenheter av offentlig upphandling av tjänster på området finns. Så länge det är möjligt för företag att finansiera aktuella investeringar på lånemarknaden och staten kan genomföra önskade upphandlingar, torde inte något behov av statliga garantier finnas på detta område. Om den nationella försörjningsanalysen ändå identifierar ett behov av statliga garantier bör analysen också kunna kvantifiera hur stora ramar som behövs för ändamålet. Det bör ankomma på MSB att baserat på ett eventuellt identifierat behov föreslå en utformning av en statlig garanti som ska kunna ges till företag för att möjliggöra finansiering av de investeringar som kan krävas för tjänster som statliga myndigheter upphandlar för att stärka försörjningsberedskapen.

16.2.3 Sökbart beredskapsstöd för företag

Bedömning: I den mån det inom en sektor inte redan finns en förordning om sökbart statligt stöd till företag för åtgärder inom samhällsviktig verksamhet och en försörjningsanalys har identifierat ett behov av det, bör det för berörd sektor utredas om ett sådant stöd kan införas.

Något sökbart beredskapsstöd för företag i allmänhet behövs inte.

Försörjningsanalysen kan identifiera åtgärder som stärker försörjningsförmågan men som inte kan upphandlas

Förslag som följer av försörjningsanalyser för att stärka försörjningsberedskapen kan leda till statliga åtgärder i egen regi och till upphandling av åtgärder. Staten kan däremot inte rikta åtgärder till enskilda företag för att stärka samhällets försörjningsförmåga.

Det kan ändå finnas åtgärder som stärker eller säkerställer samhällets försörjningsförmåga och som rör enskilda företags egen verksamhet, eller en grupp verksamhetsutövares verksamhet men som det saknas affärsmässiga grunder för företagen att finansiera själva och som inte kan upphandlas.

Ett sätt att finansiera åtgärder som stärker samhällets försörjningsförmåga och som inte kan upphandlas är att låta företag söka ekonomiskt stöd för att genomföra åtgärden. Staten kan förvisso upphandla tjänster som är till nytta för samhällets försörjningsförmåga, men det är inte alltid fallet. Ett visst företag kan behöva genomföra vissa åtgärder för att skydda den samhällsviktiga verksamheten mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid och vid höjd beredskap.

Sökbara stöd för företag med viss typ av samhällsviktig verksamhet finns

Ett exempel på att vissa företag med samhällsviktig verksamhet kan söka och beviljas statligt stöd finns, nämligen det som regleras genom förordningen (2018:1300) om statligt stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer. Stöd enligt den förordningen beslutas av PTS och beskrevs närmare i avsnitt 16.1.2. Det kan finnas fler sådana stöd som tillämpas på beredskapsområdet som vi inte känner till.

Ett eventuellt sökbart stöd för försörjningsberedskap ska endast inrättas om behov finns

De försörjningsanalyser som vi föreslår bör kunna fånga upp de flesta behov av åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen. Genom de åtgärdsförslag som tas fram finns förutsättningar för att besluta de viktigaste åtgärderna. Genomförandet kan ske antingen i statlig regi eller genom statlig upphandling av tjänster. Om tjänster upphandlas, bör villkor som motverkar sårbarheter och ökar motståndskraften kunna omfattas av avtalen. I normalfallet saknas det därför behov av andra sätt för staten att finansiera avtalen än anslag för att betala avtalen.

Om särskilda behov ändå finns inom samhällsviktig verksamhet att rikta åtgärder till enskilda företag, som i exemplet ovan på området

elektroniska kommunikationer, så kan särskilda stöd införas. Det kommer att kräva en motivering till varför behovet finns och varför alternativet att upphandla en tjänst i sammanhanget inte är möjlig. Det är lättast att motivera behoven och utforma en avgränsning av användningen inom enskilda sektorer. Därför bör det främst kunna bli aktuellt sektorsvis. Att visa att upphandling inte är möjlig för att komma tillrätta med sårbarheter i försörjningsförmåga generellt är svårt. Därför bör inte heller ett sådant generellt stöd inrättas för försörjningsberedskapen.

16.3 Finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen

Med finansieringsprinciper menar vi resultatet av generella principiella överväganden om vem som bör bära ansvaret att finansiera en viss verksamhet eller åtgärd. Finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen kan därför utgöra en grund för riksdagens och regeringens vägval i utformningen av den. Genom att finansieringsprinciper explicit formuleras kan de också öka myndigheters, företags, kommuners och regioners förståelse för hur staten ser på finansieringsansvar för olika delar av försörjningsberedskapen.

16.3.1 Tidigare finansieringsprinciper för civilt försvar, krisberedskap eller försörjningsberedskap

De principiella frågeställningarna om finansieringsansvar eller vad det offentliga eller statliga åtagandet bör omfatta visar sig vara snarlika oberoende om resonemangen tar sin utgångspunkt i civilt försvar, krisberedskap eller försörjningsberedskap. Vi har här sammanställt ett antal sådana resonemang som förts om svenska förhållanden sedan 1970-talet.

Försörjningsberedskapsutredningens förslag 1975

Vad gäller den beredskapslagring som avsåg totalförsvaret föreslog 1971 års försörjningsberedskapsutredning (FBU) att den skulle bekostas av staten, eftersom totalförsvaret var en följd av säkerhets-

och neutralitetspolitiken. Utredningens förslag skulle innebära en ökad lagring hos företagen, som skulle ersättas av staten. Inom staten skulle kostnaderna för beredskapslager ses som en del av totalförsvaret.[87]

FBU skiljde beredskapslagringen, som per definition avsåg totalförsvaret och därmed krig eller avspärrning, från sitt förslag om en särskild fredkrislagring. Ett program för statliga fredkrislager skulle enligt FBU innebära ett tryggande av försörjningen vid fredstida kriser. FBU ansåg att företagen genom fredkrislagren skulle få en viss garanti för sin verksamhet under en kris och därmed sin produktion och export tryggad. Eftersom detta förväntades få gynnsamma återverkningar på lönsamheten ansåg FBU att det var motiverat att företagen medverkade till fredkrislagringen genom kompletterande lagring. Det skulle ske genom att företag som förbrukar varuslag som omfattas av statens fredskrislager gjordes skyldiga att hålla extra lager utöver den normala egna lagringen, så att ökningen av företagens lager motsvarade den statliga fredskrislagringen. Därmed skulle kostnaderna för fredkrislagren fördelas mellan företagen och staten.[88]

Lagringen av livsmedels- och jordbruksprodukter och förnödenheter för jordbruken var dock undantagna från principen och skulle i sin helhet finansieras över statens budget. Det motiverades med önskemål om självförsörjning under en avspärrningsperiod och att beredskapslagring av sådana varor kunde ses som en del av jordbrukspolitiken i stort.[89]

Regeringen ansåg att förslagen hade vissa nackdelar. Eftersom industrierna i regel var beroende av varandra skulle en lagring hos ett företag komma att gynna hela landets industri och samhället i övrigt. Det skulle enligt regeringen också vara svårt att fastställa rimliga, lämpliga och rättvisa minimilager hos olika företag, vilket var förutsättningen för att en viss lageruthållighet skulle kunna bestämmas. Regeringen föreslog därför i stället att fredskrislagren skulle ägas av staten och att finansieringen skulle ske genom att den existerande särskilda beredskapsavgiften för oljeprodukter skulle höjas. Motiveringen till finansieringen var att en mycket stor del av industrin och flertalet konsumenter därigenom skulle bidra till finansieringen,

[87] SOU 1975:57, s. 180.
[88] Ibid., s. 185.
[89] Ibid., s. 185.

vilket ansågs rimligt med hänsyn till oljeprodukternas vidsträckta användning och stora betydelse för hela samhället.[90]

1987 års försvarsbeslut

Genom 1987 års försvarsbeslut fastställdes principer för finansiering av beredskapsåtgärder inom civilt försvar. Principerna byggde på att alla som var ansvariga för en verksamhet som skulle upprätthållas vid höjd beredskap själva skulle svara för kostnader för planering och utbildnings- och övningsverksamhet. Däremot ansågs staten ha ett ansvar för att svara för kostnaderna för anläggningar eller utrustning som behövs för beredskapsändamål. Kostnaderna för drift och underhåll av system och anläggningar skulle fördelas mellan staten och den verksamhetsansvariga utifrån en bedömning av omständigheterna i varje särskilt fall. Hänsyn skulle också tas till den verksamhetsansvariges fredsnytta med åtgärderna.[91]

I beslutet ingick att definiera vissa funktioner som skulle tilldelas medel ur den gemensamma ekonomiska planeringsramen för totalförsvaret, medan andra funktioner skulle finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie förvaltningsanslag. I beslutet skiljdes också på vilka typer av kostnader som skulle finansieras ur den ekonomiska planeringsramen och vilka som inte skulle det.

CFF-utredningens förslag 1996

CFF-utredningen hade bland annat i uppdrag att föreslå vilka principer som skulle gälla för finansieringen av beredskapsåtgärder inom det civila försvaret. Utredningen redogjorde för olika synsätt på var finansieringsbördan för sådana åtgärder skulle ligga.

CFF-utredningen ansåg att det inte var rimligt att betrakta beredskapsåtgärder som en tjänst som staten skulle upphandla från andra samhällsaktörer. Genom att hänvisa till ansvarsprincipen skulle inte bara genomförande, utan också finansiering av beredskapsåtgärder enligt CFF-utredningen betraktas som ett åliggande för alla samhällsaktörer som skulle bedriva verksamhet under krig eller vid andra

[90] Prop. 1975/76:152, s. 43.
[91] SOU 2001:41, s. 84.

allvarliga nationella påfrestningar. Därför skulle kostnadsansvaret delas mellan staten och den verksamhetsansvarige.

Det krävdes enligt CFF-utredningen en flexibel tillämpning av finansieringsprinciperna. De hänsynstaganden som behövde göras för ekonomisk bärkraft, konkurrensneutralitet, rättvisekrav, och styrningsbehov gjorde enligt CFF-utredningen att man fick acceptera att det kunde uppstå skillnader mellan olika sektorer vid den praktiska tillämpningen av grundsynen.

Som en följd av att ansvarsprincipen skulle vara vägledande också vid fördelningen av kostnadsansvaret för det civila försvarets beredskapsåtgärder, föreslog CFF

- att för statliga affärsverk och statliga aktiebolag som bedrev beredskapsverksamhet skulle avgifts- eller så kallad egenfinansiering användas som huvudsaklig finansieringsmetod
- att telekommunikations-, rundradio- och elbranschernas beredskapsverksamhet skulle avgiftsfinansieras
- att transportsektorns beredskapskostnader skulle finansieras med hjälp av avgifter som knöts till utnyttjandet av respektive infrastrukturella system (vägar, järnvägar och flygplatser).

Statlig skatt förordades av CFF-utredningen som finansieringskälla av beredskapsåtgärder när det av olika skäl var omöjligt eller olämpligt att egen- eller avgiftsfinansiera beredskapsåtgärden eller då staten hade ett behov av att kunna detaljstyra hur beredskapsmedlen skall användas.

CFF-utredningens förslag genomfördes endast delvis. Regeringen anförde i prop. 1996/97:4 i samband med behandlingen av CFF-utredningens förslag att det civila försvaret omfattade ett stort antal olika verksamheter som bidrog till samhällets förmåga att klara krig och andra svåra påfrestningar. Sambandet och beroendet mellan olika verksamheter inom det civila försvaret bedömdes vara starkt. Verksamhetssambanden medförde enligt regeringen att det inte var meningsfullt att ta ställning till de olika verksamheterna inom det civila försvaret var för sig.

Regeringen ansåg vidare att innebörden av ansvarsprincipen skulle utökas så att den i viss utsträckning även blev vägledande för fördelning av kostnadsansvaret för andra beredskapsåtgärder än plane-

ring, övning och utbildning. Hänsyn skulle dock tas till branschernas och de verksamhetsansvarigas ekonomiska bärkraft.[92]

Regeringen bedömde att avgiftsfinansiering skulle införas på el- och teleområdet och påpekade samtidigt att nya finansieringsformer skulle ställa nya krav på statsmakternas styrning av verksamheten. Förändringarna trädde i kraft den 1 juli 1997.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen 2001[93]

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen skulle enligt direktiven bland annat lämna förslag på hur långt det statliga finansiella åtagandet skulle sträckas när det gäller åtgärder mot *svåra fredstida störningar*. Ett statligt åtagande att säkerställa en beredskap mot svåra fredstida påfrestningar fick enligt regeringens direktiv i sig inte innebära att kommuner och regioner i minskad omfattning genomförde grundläggande åtgärder för att hantera och förebygga olika former av fredstida olyckor och störningar.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen påpekade att några övergripande principer för finansieringen av svåra påfrestningar på samhället i fred inte hade fastställts i samband med CFF-utredningens förslag. Däremot hade staten angett att hänsyn om möjligt skulle tas till beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred vid utformningen av beredskapsåtgärderna inom det civila försvaret. I övrigt förutsattes beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred finansieras genom åtgärder inom ramen för berörda myndigheters ordinarie anslag. Några särskilda medel för svåra påfrestningar på samhället i fred disponerades normalt inte.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen hävdade att ingen ifrågasatte att inriktning, prioritering och till stor del finansiering av sådana beredskapsförberedelser som avsåg ett väpnat angrepp mot Sverige var en statlig uppgift. Utredningen fastslog också att staten även fortsättningsvis borde ha ett särskilt ansvar för situationer som gällde höjd beredskap.

Vad gäller det offentliga åtagandet inom krishanteringsområdet ansåg Sårbarhets- och säkerhetsutredningen att offentliga organ har ett särskilt ansvar för sådana krissituationer som privata aktörer

[92] Prop. 1996/97:4, s. 226.
[93] SOU 2001:41.

endast i begränsad utsträckning kan skydda sig mot genom egna åtgärder eller genom försäkringslösningar. Utredningen ansåg att offentliga organ i vissa skeden var de enda möjliga att utföra vissa uppgifter som var svåra att lägga på privata aktörer.

Däremot ansåg utredningen att det offentliga åtagandet inte var lika självklart i alla allvarliga krissituationer och att det inte följer av ovanstående att offentliga organ bör ta på sig ett generellt finansieringsansvar för alla de åtgärder som kan krävas för att möta allvarliga krissituationer. Som ett skäl framfördes att skadeverkningarna också av mycket allvarliga krissituationer kan begränsas om grundläggande säkerhetsåtgärder vidtas av den som är ansvarig för en verksamhet. Vidare ansåg utredningen att det också är viktigt att stimulera alla aktörer i samhället att vidta de säkerhetsåtgärder som är möjliga att genomföra.

Som exempel anfördes det vara rimligt att företag som i sin verksamhet är starkt elberoende anskaffar reservkraft för att upprätthålla vitala funktioner om konsekvenserna av ett elavbrott blir omfattande och kostsamma för företaget. Det fanns enligt utredningen ingen anledning att offentliga organ i en sådan situation skulle lämna ekonomiska bidrag till företagets reservkraftsatsningar.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen konstaterade vidare att statens finansieringsansvar inom krishanteringsområdet främst bör avse extrema och osannolika händelser med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser som är svåra att hantera på ett rationellt sätt för andra aktörer än staten. Statens finansieringsansvar för åtgärder som avser höjd beredskap kunde ses som ett specialfall av denna princip. Vad gäller finansieringen av samhällets insatser före, under och efter en allvarlig kris redovisade utredningen följande förslag:[94]

- att förhandlingar borde upptas med kommunerna om utformningen av ett nytt ersättningssystem vad gäller kommunernas planeringsinsatser beträffande höjd beredskap och andra allvarliga krissituationer
- att kostnaderna för det fysiska skyddet till stor del borde finansieras genom egenfinansiering av byggherren vid nyproduktion
- att det var angeläget att ta fram en policy för ersättning till de som hade drabbats av konsekvenserna av allvarliga krissituationer.

[94] SOU 2001:41, s. 17–18.

Propositionen Samhällets säkerhet och beredskap

Regeringens bedömningar i propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/02:158) ligger till grund för dagens finansieringsformer för beredskapsverksamhet.

Regeringen konstaterade att i syfte att förbättra samhällets resursanvändning behövde åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap samordnas både vad avsåg verksamhet och finansiering.

Det var enligt regeringen lämpligt att statens ansvar inom krishanteringsområdet skulle avse åtgärder som var specifikt inriktade på extrema händelser med låg sannolikhet och med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser. Vidare ansåg regeringen att administrativa beredskapskostnader, kostnaderna för planläggning, utbildning av egen personal för kris- och krigsorganisation och övningsverksamhet skulle finansieras av den verksamhetsansvarige. Undantag skulle dock göras för planläggning, utbildning och övning som var av större omfattning. Med det avsågs att insatsen syftade till samverkan mellan olika verksamheter och därmed inte enbart berörde den egna verksamheten. Detta gällde planläggning samt utbildnings- och övningsverksamhet som berörde flera samverkansområden[95] och som syftade till hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred eller väpnat angrepp. Planläggning, utbildning och övningsverksamhet som syftade till hantering av olyckor och som kunde hänföras till basförmågan i samhället skulle dock enligt regeringen finansieras av den verksamhetsansvarige.

För händelser som fysiska och juridiska personer kan skydda sig mot genom försäkringslösningar eller genom egna säkerhetsåtgärder skulle staten i princip inte ta på sig kostnader enligt regeringen. Kostnaderna för att tillgodose grundläggande säkerhetskrav i en verksamhet skulle i dessa fall belasta den verksamhetsansvarige. Alla juridiska och fysiska personer hade enligt regeringen ett ansvar för att på egen bekostnad vidta vissa grundläggande åtgärder för att skydda sig mot konsekvenserna av olyckor och kriser. Exempel på åtgärder som räknades till grundsäkerhet och som den verksamhetsansvarige skulle finansiera är informationssäkerhetsåtgärder som syftar till att skydda

[95] När den nya strukturen för krisberedskap och civilt försvar inrättades 2022 ersattes de tidigare samverkansområdena Ekonomisk säkerhet (SOES), Farliga ämnen (SOFÄ), Geografiskt områdesansvar (SOGO), Skydd, undsättning och vård (SOSUV), Teknisk infrastruktur (SOTI) och Transporter (SOTP) med tio beredskapssektorer.

användaren mot IT-relaterade hot som sker isolerat. Andra exempel var åtgärder för att klara av störningar i infrastrukturen vid snöoväder eller stormar samt begränsade och kortvariga avbrott eller andra driftstörningar vid tekniska eller andra problem.

Investeringar avseende svåra påfrestningar på samhället i fred finansierades i huvudsak över andra utgiftsområden än utgiftsområde 6, som då benämndes *Totalförsvar*. Genom att skapa förmåga att hantera en svår påfrestning skulle i många fall även en grundförmåga inom det civila försvaret skapas. Statliga myndigheters investeringar avseende svåra påfrestningar på samhället i fred som inte direkt stärkte förmågan vid höjd beredskap skulle även fortsättningsvis finansieras över dessa myndigheters respektive förvaltningsanslag eller motsvarande.

16.3.2 Den kommunala finansieringsprincipen

Staten ger kommuner och regioner generella statsbidrag bland annat för att stötta samhällsviktiga verksamheter och kompensera för skattebortfall. Staten reglerar nivån på de generella statsbidragen till kommuner och regioner när kommunala uppgifter och ambitionsnivåer förändras. Den så kallade kommunala finansieringsprincipen har tillämpats sedan 1993 och innebär att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att samtidigt få möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om staten fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare, bör staten på motsvarande sätt minska de statliga bidragen. Principen är generell och har inte specifikt med civilt försvar, krisberedskap eller försörjningsberedskap att göra.

Genom ett riksdagsbeslut 1994 har vissa preciseringar gjorts av tillämpningen av finansieringsprincipen.[96] Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en statlig myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet. Principen omfattar inte statliga beslut om åtgärder som inte direkt tar sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn. Effekterna av sådana åtgärder ska däremot

[96] Prop. 1993/94:150, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442.

beaktas vid den bedömning som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av ramen för statsbidragen.

De ekonomiska regleringar mellan stat och kommunsektor som den kommunala finansieringsprincipen ger upphov till redovisas årligen i budgetpropositionen under utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner*. I genomsnitt regleras cirka fyra nya reformer per år.[97] SKR har publicerat dokument som i detalj beskriver principens tillämpning.[98]

16.3.3 Behov av nya finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen

Som tidigare utredningar konstaterat kan förebyggande åtgärder inför allvarliga krissituationer ofta vara kostnadskrävande och olönsamma ur ett företagsekonomiskt eller privatekonomiskt perspektiv. Företag, organisationer och enskilda saknar ofta förutsättningar för att vidta effektiva åtgärder mot osannolika händelser med mycket långtgående konsekvenser. Samtidigt kan inte det offentliga åta sig att ansvara för varje möjlig åtgärd som kan hävdas vara förebyggande mot krissituationer eller öka motståndskraften mot störningar i samhället.

Det finns därför anledning att pröva om det är möjligt att precisera det statliga åtagandet inom försörjningsberedskapen.

Försörjningsberedskapen byggs upp på nytt

Regeringen påpekar i våra direktiv att det ännu inte är fastställt för alla aktörer vilka specifika beredskapsåtgärder som ska införas. Det kan därför finnas ett behov av att det föreslås principer för finansiering av samhällets försörjningsberedskap.

Detta bör enligt vår uppfattning förstås som att det behövs generella finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen, som framtida ställningstaganden om beredskapsåtgärder ska utgå ifrån. En generell finansieringsprincip ska kunna utgöra grunden för ställningstagandet, så att berörda aktörer ska behandlas någorlunda lika och bättre kunna förutse vad aviserade åtgärder kan innebära ekonomiskt.

[97] Riksrevisionen, *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* RIR 2018:8.
[98] SKR: ”Finansieringsprincipen”, hämtad 2023-01-12.

Samhällsutvecklingen motiverar att tidigare finansieringsprinciper prövas på nytt

Tidigare finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen och ekonomiskt försvar formulerades innan försörjningsberedskapen avvecklades vid millennieskiftet. Även om de tidigare principerna kan rymma värdefulla insikter, så har samhällsekonomin och omvärlden i övrigt utvecklats mycket sedan dess. Utöver att försörjningsberedskapen nu till stora delar byggs upp från grunden kan det därför vara motiverat att pröva tidigare ställningstaganden och överväga nya finansieringsprinciper.

Även tidigare har samhällsutvecklingen motiverat översyn av gällande finansieringsprinciper. Vad gällde finansieringsprinciperna för civilt försvar angav regeringen 1995 i direktiven till CFF-utredningen att en grund för översynen skulle vara de förändringar som genomförts inom den statliga förvaltningen med syfte att förbättra styrningen på såväl statsmakts- som myndighetsnivå. Översynen skulle också göras mot bakgrund av att mer kostnadskrävande beredskapsåtgärder dittills hade grundats på behoven vid ett väpnat angrepp, medan hänsyn vid utformning och dimensionering av beredskapsåtgärder nu också skulle tas till de krav som ställs vid svåra nationella påfrestningar i fred och vid internationella insatser.[99]

Andra aktörer har fört fram behov av principer

FOI för i ett underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut[100] fram att en finansieringsprincip för det civila försvaret är nödvändig. FOI anser att behovet av nya finansieringsprinciper behöver synliggöras i den fortsatta totalförsvarsuppbyggnaden. Dels behöver det enligt FOI tydliggöras vad som ska finansernas, av vilken aktör och på vilket sätt, dels hur en långsiktigt stabil finansiering av civilt försvar bör se ut i Sverige.[101]

[99] Dir. 1995:152.
[100] Försvarsberedningen föreslår att det ska börja gälla januari 2025, Kontrollstation 2023 (Ds 2023:12).
[101] FOI:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut, FOI 2022–639, bilaga 1, den 28 september 2022.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har påpekat att så länge det råder oklarhet om vem som ska finansiera en åtgärd eller viss verksamhet, finns det anledning att räkna med att åtgärden inte utförs eller att verksamheten inte bedrivs alls eller i otillräcklig omfattning.[102]

Själva finansieringsbehovet av nya åtgärder leder per automatik till att riksdag och regering måste ta ställning till hur åtgärderna ska finansieras. Försvarsberedningen pekar exempelvis på att deras förslag medför behov av resursförstärkningar på flera områden och att i princip tre metoder till buds för finansiering av beredskapsåtgärder: anslagsfinansiering, avgiftsfinansiering eller finansiering inom befintliga medel. Ett ställningstagande om de nämnda finansieringsformerna leder samtidigt till ett principiellt ställningstagande om vem som ska bidra till finansieringen och hur stor spridningen är på finansiärer.[103] Regeringen uttrycker inte behov av finansieringsprinciper explicit (mer än i våra direktiv), men anser att 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.[104]

[102] SOU 2022:6, s. 346.
[103] Ds 2017:66, s. 216.
[104] Prop. 2020/21:30, s. 130.

16.3.4 Överväganden och förslag: Finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen

Förslag: Vid beslut om och utformningen av åtgärder som rör försörjningsberedskap bör staten utgå från följande principer om finansieringsansvar. Staten bör genom sina beslut bestämma gränsdragningen mellan principerna.

Statens ansvar

1. Staten bär huvudansvaret för försörjningsberedskapen. Staten ansvarar därför huvudsakligen för finansieringen av de åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen som staten prioriterar och som inte är författningsreglerade.
2. Staten kan ersätta externa deltagare för betydande kostnader att delta i planerings- och övningsverksamhet som staten anordnar om det krävs för att säkerställa deras deltagande.

Icke-statliga aktörers ansvar

3. Enskilda och icke-statliga aktörer inklusive kommuner och regioner kan förväntas att på egen bekostnad upprätthålla en viss grundberedskap för att hantera mindre störningar i sin verksamhet.

Kommunernas och regionernas ansvar

4. För kommuner och regioner gäller den kommunala finansieringsprincipen för stadigvarande förändringar av det kommunala ansvaret. För aktivitetsbaserade åtgärder som kräver statlig styrning bör i stället riktade bidrag användas.

Företagens ansvar

5. Företag ansvarar i normalfallet själva för finansieringen av författningsreglerade skyldigheter att vidta beredskapsåtgärder.

Hur ska finansieringsprinciper användas?

Vi ser inte något behov av att manifestera finansieringsprinciperna på något annat sätt än i förslaget ovan. Det står givetvis regeringen fritt att formulera beslut om finansieringsprinciper om försörjningsberedskap i exempelvis uppdrag till myndigheter eller i skrivelser, om den ser ett behov av det. Vid tidigare formuleringar av finansieringsprinciper för civilt försvar eller krisberedskap har det dock inte fattats explicita beslut om principer.

Vilka faktorer behöver man ta hänsyn till?

Kostnader för försörjningsberedskapen måste bäras av någon. I slutändan landar kostnadsbördan på medborgarna via skatter, avgifter eller priser på konsumerade varor och tjänster. Finansieringsformen för en åtgärd kommer att påverka vem som ska ansvara för finansieringsbördan. När finansieringsformen, och därmed finansieringsansvaret, för en åtgärd ska bestämmas bör beslutet grundas på hur den finansiella styrningen påverkar försörjningsberedskapen och *effekten på försörjningsförmågan* i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, det vill säga finansieringsformens ändamålsenlighet och effektivitet.

Samtidigt måste hänsyn tas till *rättvisa* i betydelsen fördelningen av finansieringsbördan, det vill säga på hur många och på vilka sprids bördan.[105] En faktor som delvis är förknippad med fördelningen av finansieringsbördan är vilken förmåga att bära kostnaderna den som ansvarar för finansiering har. Ofta har tidigare finansieringsprinciper utgått från att låga kostnader kan bäras av respektive myndighet, företag eller kommun medan höga kostnader och långsiktiga ekonomiska åtaganden såsom investeringar i anläggningar bör bäras av någon med större resurser till förfogande.[106]

Hänsyn måste också tas till *hur angelägen* beredskapsverksamheten är för de berörda parterna under normala förhållanden, när verksamheten inte hotas av störningar och kärnverksamheten behöver tillgängliga resurser. Det finns en risk med att förlita sig på finansiering inom den egna verksamheten eller frivillighet. Risken är

[105] FOA, *Finansieringsprinciper för civil beredskap*, 1993, s. 1.
[106] Jämför med Gunnar Petris förslag till finansieringsprinciper inför 1987 års försvarsbeslut, där administrativa kostnader (för planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet) skulle bäras av den egna verksamheten eftersom kostnaderna är relativt låga (prop. 1986/87:95, s. 125).

att den förväntade åtgärden inte blir av eller genomförs med en så låg ambitionsnivå att effekten på försörjningsförmågan försvagas eller uteblir.

Vi har i tidigare avsnitt om bland annat beredskap för elektroniska kommunikationer sett resonemang om att kostnader för beredskapsåtgärder som tar sikte på fredstida krissituationer skulle kunna bäras av ett visst kollektiv (avgiftskollektivet för beredskapsavgiften i exemplet), medan finansieringsansvaret för åtgärder som avser krigstida förhållanden skulle bäras av ett annat (hela skattekollektivet över statens budget i samma exempel). I ett sådant resonemang måste också hänsyn tas till att många förberedande åtgärder förbättrar förutsättningarna att hantera en krissituation vid både fredstida och krigstida störningar. Den förberedande åtgärden är oberoende av vilken hotnivå som råder när den ska skydda mot en viss typ av störning. I sådana fall försvåras *möjligheten att försöka dra en gräns mellan hotnivåerna* för att bestämma vem som bör ha finansieringsansvaret för den förberedande åtgärden.

Staten bär huvudansvaret för att finansiera den del av försörjningsberedskapen som inte regleras i författning

Staten har redan ansvar för inriktning för och planering av totalförsvaret. Som en del av ansvaret för totalförsvaret följer ansvar för planering av civilt försvar, vilket i sin tur omfattar de delar av försörjningsberedskapen som avser civilt försvar. Statens ansvar finns på motsvarande sätt för den del av försörjningsberedskapen som kan anses gälla fredstida krissituationer. Vi anser det därför som principiellt rimligt att staten också bär det huvudsakliga finansieringsansvaret för den verksamhet som staten i sin planering för civilt försvar ser som prioriterad – oavsett vem som utför den. Det finns här ett praktiskt skäl att behandla försörjningsberedskapen avseende fredstida och krigstida krissituationer likadant, eftersom gränsen för vilken typ av hot en åtgärd tar sikte på inte alltid finns eller är särskilt tydlig.

Statens ansvar kan också motiveras med att den försörjningsförmåga i fredstida krissituationer och krig som försörjningsberedskapen omfattar är en kollektiv nyttighet där alla i samhället drar nytta av att samhällsfunktionerna fungerar och det finns en beredskap att försörja befolkningens mest basala behov.

Det tidigare av CFF-utredningen och av regeringen formulerade resonemanget om en utvidgad tolkning av ansvarsprincipen, så att den i viss utsträckning även blev vägledande för fördelning av kostnadsansvaret anser vi inte vara hållbar som finansieringsprincip. Skulle en sådan princip hårdras till kommuner, regioner eller alla företag skulle ett omfattande och invecklat system för avgiftsfinansiering behöva utvecklas. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att vissa tillkommande uppgifter för kommuner ska staten finansiera – det är svårt att se att kommuner och regioner samtidigt enligt en utvidgad ansvarsprincip enligt ovanstående skulle betala avgifter till staten samtidigt. Hur alla företag ska kunna avgiftsbeläggas för beredskapsåtgärder som avser det de ansvarar för under normala förhållanden är också svårt att föreställa sig.

Vi har i avsnitt 16.1.4 dragit slutsatsen att avgiftsfinansiering i princip bara bör komma i fråga när staten behöver fler inkomstbaser för att säkra försörjningsberedskapens finansiering. I stället för det synsätt som CFF-utredningen gav uttryck för håller vi oss till en stramare betydelse av ansvarsprincipen, nämligen att den som har ansvar för en samhällsverksamhet under normala förhållanden också har ansvaret för den verksamheten under en kris och vid höjd beredskap. Att staten finansierar sådana förberedelser som vi har beskrivit ovan hindrar inte att det i ansvaret också ingår att vidta beredskapsförberedelser som krävs för att verksamheten ska kunna hållas i gång under kris- och krigsförhållanden. Tvärtom underlättar det för den normala verksamheten att kunna avsätta resurser för att ta sitt ansvar enligt ansvarsprincipen om staten bekostar åtgärderna.

Vi ansluter i princip till resonemanget i FOA:s rapport från 1993 som anger att fördelen med finansiering över statens budget är att det finansieras av alla i landet, som många andra offentliga behov. Finansieringen följer därmed de värderingar om välfärdsfördelning med mera som ligger bakom skattesystemets utformning. Finansiering över statens budget stärker riksdagens kontroll över hur mycket resurser som avsätts för beredskapsåtgärder. En nackdel som FOA tar upp är att en sådan finansiering bidrar till att höja skattetrycket och med det följande nackdelar på samhällets effektivitet. En annan nackdel är att finansieringsformen inte ger lika stora incitament att hålla kostnaderna nere för den som ska genomföra en åtgärd som om vederbörande hade finansierat den själv.[107] Vi vill här påpeka att inte

[107] FOA, *Finansieringsprinciper för civil beredskap*, 1993, s. 17.

hela kostnaden för beredskapsåtgärderna behöver öka skattetrycket eller för den delen statens lånebehov. Statsmakterna har alltid en möjlighet att väga olika utgifter mot varandra och göra prioriteringar som kan innebära att viss verksamhet får mindre finansiering. Kostnadseffektivitet är viktigt och därför blir incitament för att hålla nere kostnaderna för beredskapsåtgärderna viktiga. Det bör därför i sammanhanget tilläggas att varor och tjänster som kan upphandlas i konkurrens också bör göra det. Ett centralt syfte med upphandling är just att uppnå målet för åtgärden till lägsta möjliga kostnad.

Staten kan inte och bör inte finansiera alla potentiella beredskapsåtgärder

Det finns likväl gränser för hur långt statens finansieringsansvar enligt ovanstående kan sträcka sig. Staten kan inte och bör inte finansiera alla potentiella beredskapsåtgärder. Det gäller uppenbart åtgärder som staten inte bedömer ingår i försörjningsberedskapen. Det kan också röra områden i samhället som inte anses vara en del av det statliga åtagandet, som hör till den privata eller kommunala sfären.

Vissa åtgärder medför inte några uppenbara kostnader för staten. Statliga myndigheters rekommendationer till enskilda, företag och kommunal verksamhet kan lämpa sig för områden som ligger utanför det statliga åtagandet. Sådana rekommendationer och tillhörande informationskampanjer kan ha viss effekt, men staten måste i planering och beslut om andra åtgärder ta höjd för brister i viljan och förmågan att följa dem.

Det kan inte heller alltid vara ett krav att staten finansierar regleringar för företag som staten eller EU beslutar bara för att regleringen är relaterad till försörjningsberedskap. Se nedan om företagens ansvar.

Undantag bör övervägas noga

När det gäller kostsamma investeringar i stor skala kan staten också vara den enda som har de resurser som krävs och kan bära kostnaderna. Även för kostnader som kan beskrivas som relativt låga för en verksamhet bör staten kunna ta finansieringsansvaret, om åtgärden bedömts som prioriterad.

Undantagen från statens huvudansvar bör noga övervägas, så att inte antaganden om att åtgärder borde ha vidtagits i en allvarlig krissituation visar sig ha varit fel. Även om statligt finansierade beredskapsåtgärder och lagstiftade skyldigheter att utföra sådana åtgärder inte garanterat fungerar som tänkt, så är risken större för att rekommendationer och nog så väl motiverade förhoppningar om ansvar att utföra och finansiera beredskapsåtgärder fallerar. Att företag eller kommuner av principiella skäl borde finansiera en viss typ av beredskapsåtgärder, blir inte mycket värt ifall de inte gör det. Särskilt allvarligt blir det att upptäcka det först i en krissituation, i krigsliknande förhållanden eller krig. Beredskapsåtgärdernas karaktär, som ofta tar sikte på osannolika eller svårförutsedda händelser i framtiden, gör det ännu svårare i konkurrensen om begränsade resurser än andra typer av skyldigheter som staten påför verksamheten. Det kan internt inom verksamheten vara lockande med mindre kostsamma alternativa sätt att genomföra en beredskapsåtgärd än mer kostsamma sätt, trots att de senare kan vara mer ändamålsenliga. Verksamheter under hård ekonomisk press kan i värsta fall sluta tillföra resurser för beredskapsåtgärderna, så att tidigare insatser för försörjningsförmågan med tiden förlorar effekt.

Även om tillsyn och kontroll i vissa sammanhang kan minska nämnda risker, så står grundförutsättningen för att åtgärder genomförs på stabilare grund om finansieringen inte måste konkurrera om andra resurser inom ett företags eller en kommuns verksamhet. Med statlig finansiering har åtminstone staten finansiell kontroll över åtgärderna.

Betydande kostnader för deltagande i planerings-, och övningsverksamhet som staten anordnar bör bäras av staten

Som en följd av ovanstående resonemang att staten bör bära finansieringsansvaret för åtgärder den prioriterar, ska staten också ersätta de deltagare från kommuner, regioner, företag och andra organisationer för sådana kostnader som deltagandet i planerings- och övningsverksamheten medför, om de är betydande.

För övningar bör denna princip begränsas till övningar av en sådan storlek att representanter för flera verksamhetsutövare deltar. Principen bör också bara gälla verksamhetsutövare som kallas, det

kan inte vara en rättighet att delta i övningar inom ramen för försörjningsberedskapen.

Vad som för vissa verksamheter är en relativt låg kostnad, kan för andra vara relativt hög. Risken med att överlåta åt respektive verksamhet att själv finansiera deltagandet i övningar är att det för vissa kan innebära att kostnaden gör att de avstår från att delta i övningarna. Att den statliga arrangören bör stå för kostnaderna för övningen bör också ge ett visst incitament för ansvarig myndighet att vara kostnadseffektiv i övningarnas omfattning och frekvens. Det är för prioriterade övningar som resurser bör avsättas. Samtidigt bör inte obetydliga kostnader skapa onödiga administrativa kostnader.

För utbildningar finns ett eget intresse för en verksamhets kompetensutveckling som talar för att deltagande företag, kommuner, regioner och andra organisationer själva får finansiera sitt deltagande.

Icke-statliga aktörers ansvar

Samhället bör kunna förvänta sig av alla verksamheter ett viss grundläggande ansvar för verksamhetens egen beredskap för störningar i verksamheten. Som vi tidigare påpekat i kapitel 7 har företag det ansvar de har inför sina ägare att upprätta kontinuiteten i verksamheten. Men oavsett hur angelägen ägarnas krav på kontinuitet är bör staten som huvudsaklig finansiär av försörjningsberedskapen ha en gräns för hur långt statens finansieringsansvar sträcker sig. Motsvarande gräns bör finnas även för kommunala verksamheter.

Vi ansluter här till de bedömningar regeringen gjorde i propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/02:158), som utgår från att för händelser som fysiska och juridiska personer kan skydda sig mot genom försäkringslösningar eller genom egna säkerhetsåtgärder bör staten i princip inte ta på sig finansieringsansvaret. Kostnaderna för att tillgodose sådana grundläggande säkerhetskrav i en verksamhet bör i dessa fall belasta den verksamhetsansvarige. Detta innebär i praktiken att den tidigare formulerade principen fortsatt gäller.

Företag har redan i dag ansvar gentemot sina ägare för att vidta och finansiera vissa grundläggande åtgärder för att motverka och skydda sig mot konsekvenserna av mindre störningar i den egna verksamheten. Det gäller även för statliga och kommunala bolag. Även

dessa ansvarar gentemot sina ägare för att verksamheten har tillräcklig robusthet i relation till kostnaden. Frivilliga åtgärder vidtas därför i den utsträckning företagens ägare finner det möjligt och företagsekonomiskt värt att finansiera.

Det kan röra allt från ett företags grundläggande säkerhetsskydd, cybersäkerhet, möjligheter att hantera variationer i flödet av varor till kvalitetsåtaganden mot kunder. Rimligtvis identifieras och värderas potentiella störningar bäst nära den egna verksamheten, åtminstone när störningen är av en mindre omfattning eller specifik för den egna verksamheten. Detsamma gäller riskavvägningar i beslut om dimensionering. Allt detta sker på en konkurrensutsatt marknad, som sätter en kostnadsgräns i riskbedömningen.

På liknande sätt som företag bör kommuner och regioner inom ramen för sin ordinarie verksamhet ansvara för att den är tillräckligt motståndskraftig för att klara av mindre störningar.

Kommuners och regioners ansvar

Innebörden av den kommunala finansieringsprincipen (jämför med avsnitt 16.3.2) är bland annat att kommuner och regioner bör kompenseras med statsbidrag om staten fattar bindande beslut om ändrade regler som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten.

I den mån försörjningsanalysen identifierar ett behov av åtgärder som innebär en stadigvarande förändring av det kommunala ansvaret och statsmakterna väljer att gå fram med dem, bör den kommunala finansieringsprincipen även gälla för försörjningsberedskapen. Om åtgärderna är aktivitetsbaserade och kräver statlig styrning är i stället riktade bidrag en lämpligare form av finansiering.

Vissa gränsdragningsfrågor om redan gällande regler för kommunal verksamhet har uppmärksammats av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap. Enligt den utredningen har kommuner och regioner finansieringsansvar för att även vid höjd beredskap upprätthålla vård för ordinarie behov.[108] Samtidigt påpekar utredningen att staten i mycket hög utsträckning ska ersätta det arbete som åligger kommuner och regioner i arbetet med[109]

[108] SOU 2022:6, s. 346
[109] Ibid., s. 350.

– att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser
– att skapa en krisledningsnämnd
– att inom sitt geografiska område och i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för viss samordning (gäller kommuner)
– att ge förtroendevalda och anställd personal den utbildning och övning som behövs för att lösa sina uppgifter under extraordinära händelser i fredstid
– avge rapporter till myndigheter.

Företag ansvarar i normalfallet själv för finansieringen av författningsreglerade skyldigheter

Vi har i avsnitt 7.3.2 om ansvarsfördelningen mellan det allmänna och näringslivet påpekat att företag i första hand har ett ansvar inför sina ägare. Vi landade där i slutsatsen att om delar näringslivet ska ha ett utpekat ansvar inom ramen för försörjningsberedskapen behöver detta regleras i avtal eller i lag.

Som vi sett tidigare påpekade Sårbarhets- och säkerhetsutredningen att skadeverkningarna av mycket allvarliga krissituationer i vissa sammanhang kan begränsas om grundläggande säkerhetsåtgärder vidtas av den som är ansvarig för en verksamhet. Det kan därför i vissa fall vara motiverat att införa skyldigheter att vidta vissa typer av förebyggande åtgärder, som rimligen bekostas av verksamhetsutövaren.

Företag ansvarar i normalfallet själv för finansieringen av författningsreglerade skyldigheter, om inte annat anges i författningen. Konsekvenserna av att företags kostnader för varje författningsreglering med betydelse för försörjningsberedskapen skulle finanserias av staten kan vi inte överblicka. Det gäller oavsett författningar som i dag regleras av staten eller av EU beslutade förordningar. Även framtida regleringar på försörjningsberedskapens område riskerar att hämmas onödigt mycket av ett krav på att staten finansierar företagens kostnader. Därför bör företag i normalfallet stå för de kostnader som uppstår också till följd av nya lagstadgade skyldigheter.

Varje reglering av företag på försörjningsberedskapens område bör givetvis ta hänsyn till att inte skapa orimliga kostnader för företagen.

17 Frågor om sekretess, säkerhetsskydd och personuppgiftsbehandling

De förslag som vi lämnar i detta betänkande innebär att en stor mängd känslig information kommer att delas mellan olika samhällsaktörer.

I detta kapitel beskriver vi kort regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, och vilka bestämmelser vi bedömer kan vara tillämpliga på våra förslag. Vi redogör även för hur våra förslag förhåller sig till säkerhetsskyddslagen (2018:585) och relevant dataskyddsreglering, med utgångspunkt i EU:s dataskyddsförordning.

17.1 Allmänt om offentlighets- och sekretesslagen

17.1.1 Sekretess begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Om en handling är att anse som allmän ska den på begäran lämnas ut till den som önskar ta del av handlingen. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa särskilda intressen, till exempel rikets säkerhet eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag – det vill säga OSL – eller i en annan lag som OSL hänvisar till om det anses lämpligare i ett visst fall (2 kap. 2 § TF).

I den mån handlingar som utarbetas när myndigheterna genomför behovs- och försörjningsanalyser är att anse som allmänna, ska de således lämnas ut på begäran, om inte en eller flera sekretessbestämmelser hindrar ett utlämnande.

17.1.2 Sekretess gäller som utgångspunkt även mellan myndigheter

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). En uppgift som är sekretessbelagd får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Det gäller även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretess följer alltså i normalfallet inte med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan, gäller sekretessen för uppgiften hos den mottagande myndigheten bara under förutsättning att 1) det följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten, eller 2) det följer av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL).

En *primär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten, omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten, eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten (3 kap. 1 § OSL). Försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL är ett exempel på en primär sekretessbestämmelse.

Vissa bestämmelser är utformade på ett sådant sätt att de inte är direkt tillämpliga hos den mottagande myndigheten, även om uppgiften omfattas av sekretess hos den myndighet som lämnade ut uppgiften. För att uppgiften ska skyddas av sekretess hos den mottagande myndigheten krävs att det finns en bestämmelse om att sekretessen överförs till den myndigheten. En bestämmelse om överföring av sekretess är en bestämmelse som innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas

till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften genom direktåtkomst hos den förstnämnda myndigheten (3 kap. 1 § OSL). En sekretessbestämmelse som gäller på grund av bestämmelser om överföring av sekretess kallas en *sekundär sekretessbestämmelse*.

I vissa fall blir en uppgift offentlig hos den mottagande myndigheten även om uppgiften omfattats av sekretess hos den utlämnande myndigheten. Det sker om den mottagande myndigheten inte kan åberopa vare sig en primär eller en sekundär sekretessbestämmelse.

17.1.3 Uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 5 § OSL

Myndigheter har en långtgående skyldighet att bistå varandra och samverka. Det kommer till uttryck i bland annat 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Bestämmelserna innebär däremot inte någon generell skyldighet att lämna uppgifter på begäran av en annan myndighet. En sådan bestämmelse finns dock i 6 kap. 5 § OSL där det anges att en myndighet *på begäran* av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten omfattar alla uppgifter som en myndighet förfogar över och bestämmelsen är alltså inte begränsad till uppgifter i allmänna handlingar. Vidare gäller skyldigheten även när begäran görs av en annan självständig verksamhetsgren inom samma myndighet (8 kap. 2 § OSL). En sekretessbelagd uppgift är en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. Att uppgiften är sekretessreglerad innebär alltså inte ett hinder för utlämnande i sig, utan sekretess måste även gälla i det enskilda fallet. Om en sekretessprövning leder till bedömningen att en uppgift är belagd med sekretess kan uppgiften alltså inte lämnas ut med stöd av 6 kap. 5 § OSL. För att en *sekretessbelagd* uppgift ska få lämnas från en myndighet till en annan, eller till en självständig verksamhetsgren inom samma myndighet, krävs att det antingen finns ett undantag från sekretess eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig. Som kommer att framgå i avsnitt 17.1.4 finns en rad sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för myndigheter att lämna ut även sådana uppgifter som är sekretessbelagda.

17.1.4 Vissa bestämmelser bryter sekretessen mellan myndigheter

Den myndighet som förvarar en uppgift prövar om uppgiften kan lämnas ut. En utgångspunkt för utlämnande av information är således att varje myndighet ansvarar för sin egen information.

En sekretessbelagd uppgift får som utgångspunkt inte lämnas ut eller på annat sätt röjas för en annan myndighet. Det förekommer dock situationer när en myndighets intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift hos en annan myndighet väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. För att tillgodose myndigheternas behov av information finns därför flera undantag från huvudregeln att sekretess gäller mellan myndigheter.

Sekretessbrytande bestämmelser som gäller i förhållande till myndigheter finns i både OSL och i särskilda lagar som bland annat omfattar vissa utpekade myndigheter och som kommit till i ett visst syfte. I 10 kap. OSL finns generella sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess samlade.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen (10 kap. 15 § OSL). Har uppgifter lämnats till regeringen eller riksdagen kan de vara sekretessbelagda där, på grund av att vissa sekretessbestämmelser, främst enligt vissa bestämmelser i 15–19 kap. OSL. Särskilda bestämmelser om överföring av sekretess finns också i 41 kap. 3–6 §§ OSL.

Vidare hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut en sekretessbelagd uppgift till en enskild eller till en annan myndighet, om det krävs för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Exempel på sådana situationer är när meddelanden till en annan myndighet kan ingå som ett från verksamheten i övrigt oskiljaktigt moment, eller när en myndighet kan se sig tvungen att ge en annan myndighet del av hemlig information till grund för ett remissyttrande (prop. 1979/80:2 Del A, s. 122). Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och sekretessen får endast efterges i de fall där det är nödvändigt att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att en myndighet ska kunna fullgöra en viss skyldighet som den har (prop. 1979/80:2 del A s. 465, Lagrådets yttrande).

I 10 kap. 27 § OSL finns den så kallade generalklausulen som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet (eller verksamhetsgren) om det är uppenbart att intresset av

att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen gäller endast till förmån för andra myndigheter. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Ett rutinmässigt uppgiftsutbyte ska i regel vara författningsreglerat (jämför med prop. 1979/80:2 Del A s. 327). En förutsättning för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att det inte finns en specialreglering i annan lag eller förordning som reglerar det aktuella uppgiftslämnandet. Om det exempelvis finns en bestämmelse som anger att en uppgift kan lämnas ut under vissa villkor är det inte möjligt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda.

I 10 kap. 28 § OSL finns en generell bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller annan förordning. Om det i sådan författning finns en uppgiftsskyldighet bryts sekretessen genom 10 kap. 28 § OSL. En bestämmelse i en lag eller förordning om uppgiftsskyldighet ska alltså tillämpas när de uppgifter som omfattas av utlämningsskyldigheten omfattas av sekretess.[1]

För att 10 kap. 28 § OSL ska bli tillämplig krävs att bestämmelsen om skyldigheten att lämna en uppgift uppfyller vissa krav på konkretion. Bestämmelsen kan till exempel ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information. Som exempel kan nämnas statliga myndigheters skyldigheter enligt 12 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, nedan benämnd beredskapsförordningen, att på förfrågan från MSB lämna den information som behövs för att MSB ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ett annat exempel är skyldigheten för beredskapsmyndigheterna enligt 22 § samma förordning att inför och vid höjd beredskap lämna underlag till de civilområdesansvariga länsstyrelserna för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Det föreligger i dessa fall en sådan författningsreglerad uppgiftsskyl-

[1] Bestämmelsen ska dock inte tillämpas på vissa internationella avtal (27 kap. 5 § 30 kap. 7, 11 och 24 §§, 37 kap. 2 § OSL) och på uppgifter ur belastningsregistret (35 kap. 3 § OSL).

dighet som medför att bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig och uppgifterna ska därmed lämnas ut även om de omfattas av sekretess. En bestämmelse som mer generellt föreskriver om samarbete mellan myndigheter är däremot inte av det slag att det innebär en uppgiftsskyldighet i den mening som avses i 10 kap. 28 § OSL. Inte heller en sådan bestämmelse som i 6 kap. 5 § OSL – angående myndigheternas upplysningsplikt gentemot varandra – är av det slaget. Detsamma gäller i fråga om den allmänna samverkansskyldigheten som regleras i 8 § förvaltningslagen.

Bestämmelser som föreskriver att en myndighet *får* lämna uppgifter till en annan myndighet är inte heller av det slaget att bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. I vilken utsträckning uppgiften ändå får lämnas till en annan myndighet (eller verksamhetsgren), får i stället bedömas för varje särskilt fall med tillämpning av bland annat sekretessbestämmelsernas skaderekvisit (se nedan) och generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Blir resultatet av prövningen att sekretess inte hindrar att uppgiften lämnas ut kan 6 kap. 5 § OSL bli tillämplig.

17.1.5 Sekretessens styrka

Hur stark sekretessen är bestäms i regel med hjälp av ett så kallat *skaderekvisit*. Man skiljer mellan raka skaderekvisit och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga. Det anges genom att sekretess gäller bara om *det kan antas* att skada eller men uppkommer om uppgiften röjs. Ett rakt skaderekvisit innebär normalt att det är uppgifternas karaktär som får avgöra om sekretess gäller eller inte. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses vara offentlig. Om uppgiften i stället typiskt sett måste betraktas som känslig omfattas den normalt av sekretess.

Det omvända skaderekvisitet har i stället utgångspunkten att sekretess gäller för uppgiften. Det uttrycks genom att sekretess gäller *om det inte står klart att* uppgiften kan röjas utan skada eller men. I vissa fall innehåller sekretessbestämmelsen inte något skaderekvisit. Sekretessen är i sådana fall absolut, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hållas hemliga oavsett skada. Det

ska alltså inte göras någon skadeprövning om uppgifterna begärs utlämnade. Statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL är ett sådant exempel.

17.2 Närmare om vissa sekretessbestämmelser på området krisberedskap och totalförsvar

Utredningens förslag innebär i flera avseenden att uppgifter kommer att behöva delas mellan myndigheter (i detta inräknat kommuner och regioner) och mellan myndigheter och privata aktörer. Det finns ett antal bestämmelser i OSL som kan bli tillämpliga. Nedan redovisas ett antal av dessa bestämmelser och i vilken mån sekretess kan hindra ett utlämnande mellan myndigheter eller mellan myndigheter och privata aktörer.

17.2.1 Sekretess till skydd för allmänna intressen

Försvarssekretess

I 15 kap. 2 § OSL finns en bestämmelse som anger att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Det är den så kallade *försvarssekretessen*.

Föremål för försvarssekretessen är alla de olika verksamheter som är av betydelse för landets försvar. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). I förarbetena till den motsvarande bestämmelse i den tidigare sekretesslagen (1980:100) uttalas att området som skyddas av försvarssekretess täcker alla de olika verksamheter som är av betydelse för landets försvar, alltså inte bara rent militära företeelser utan också åtgärder med avseende på till exempel det som tidigare kallades den ekonomiska försvarsberedskapen, folkförsörjningen och det psykologiska försvaret (se prop. 1979/80:2 Del A s. 132).

Störst tillämpningsområde har bestämmelsen när det gäller sådana uppgifter som avser det militära försvaret, men även uppgifter på

områden som ligger vid sidan av det militära försvaret kan omfattas av bestämmelsen om de på något sätt rör totalförsvaret. På till exempel befolkningsskyddets område innebär det att uppgifter omfattas av bestämmelsen bara om det rör sig om folkförsörjningen vid krig eller krigsfara eller andra förhållanden som är föranledda av krig. Uppgifter om folkförsörjningen vid fredskriser utan betydelse för rikets säkerhet faller däremot utanför bestämmelsens tillämpningsområde.[2] Sådana uppgifter kan i stället omfattas av sekretess enligt exempelvis 18 kap. 13 § OSL om sekretess för risk- och sårbarhetsanalys.

Bestämmelsen om försvarssekretess är en primär sekretessbestämmelse utan begränsad räckvidd. Den gäller för uppgifterna som sådana, oavsett hos vilken myndighet de förekommer och ska således tillämpas av alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa OSL.

Försvarssekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit vilket innebär att presumtion för offentlighet gäller. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inskränkt för uppgifter som omfattas av försvarssekretessen.

Säkerhets- eller bevakningsåtgärd

I 18 kap. 8 § OSL finns en bestämmelse för brottsförebyggande åtgärder i annan verksamhet än hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,
2. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämne, klyvbart material eller radioaktiva ämnen,
3. telekommunikation eller system för automatiserad behandling av information,
4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatiserad behandling eller annan handling,

[2] Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen*, (5 juli 2022, JUNO, version 25), kommentaren till 15 kap. 2 §.

5. den civila luftfarten eller den civila sjöfarten,
6. transporter på land av farligt gods, eller
7. hamnskydd.

Som exempel på säkerhets- eller bevakningsåtgärder nämns i förarbetena funktioner för användning av lösenord, loggning och kryptering, installation av brandväggar och antivirusprogram samt administrativa rutiner för till exempel utdelning av lösenord eller bevakning av loggar och larm. Som exempel på uppgifter som kan bidra till att lämna upplysningar om säkerhets- eller bevakningsåtgärder nämns bland annat uppgift om vilken typ och version av operativsystem som använts. Sådana uppgifter kan enligt förarbetena hemlighållas om till exempel en viss version av ett operativsystem har visat sig ha svagheter som gör att det är lätt att olovligen ta sig in i systemet trots de vidtagna skyddsmekanismerna, eftersom en utomstående genom uppgifterna kan få information om hur man kringgår de vidtagna skyddsåtgärderna (prop. 2003/04:93 s.81 f).

Bestämmelsens tillämpningsområde är inte inskränkt till en viss myndighet utan gäller uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd i vissa angivna avseenden oavsett hos vilken myndighet uppgiften förekommer.

Bestämmelsen gäller med ett rakt skaderekvisit vilket innebär att presumtion för offentlighet gäller. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inskränkt för uppgifter som omfattas av bestämmelsen.

Risk- och sårbarhetsanalyser m.m.

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 13 § OSL).

Bestämmelsen är tillämplig på uppgifter som har samlats in eller producerats inom ramen för analys-, planerings- eller förberedelseverksamheten avseende fredstida kriser (prop. 2004/05:5 s. 262). De krissituationer som avses är mycket allvarliga kriser, alltså inte olyckor

och andra händelser av mer vardaglig karaktär (prop. 2004/05:5 s. 266). Sekretessen gäller för såväl uppgifter som avser förberedelser inför fredstida krissituationer som för uppgifter som uppkommer vid hanteringen av sådana situationer. Uppgifter som uppkommer under hanteringen av en sådan situation och som kan skyddas med stöd av bestämmelsen är bland annat information som uppdagas under själva krisen om brister och oförmågor som är av bestående natur, och som därmed också har bäring på förmågan att motverka framtida kriser. Det kan exempelvis vara fråga om gränssättande tekniska faktorer såsom brist på kapacitet i kommunikationssystem, beroendeförhållanden av vissa leverantörer eller bristande redundans (prop. 2008/09:152 s. 45).

Bestämmelsens tillämpningsområde har inte begränsats till att gälla uppgifter hos en viss myndighet eller uppgifter i en viss verksamhet. I stället gäller sekretessen för uppgift som *hänför sig till* myndighets verksamhet. Om en uppgift som omfattas av sekretessbestämmelsen lämnas till en annan myndighet ska således även den mottagande myndigheten tillämpa bestämmelsen på uppgiften.

Bestämmelsen gäller med ett rakt skaderekvisit vilket innebär att presumtion för offentlighet gäller. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inskränkt för uppgifter som omfattas av bestämmelsen.

17.2.2 Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden

Tillsyn och stödverksamhet m.m.

Eftersom det kan bli aktuellt att begära in uppgifter från företag som kan innehålla affärshemligheter och andra känsliga uppgifter är det viktigt att det finns ett tillräckligt skydd för dessa i OSL.

Enligt 30 kap. 23 § OSL gäller sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt 1) för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och 2) för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhål-

landen än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Av förarbetena till den tidigare sekretesslagen anges att avsikten med begreppet *planering* är att markera att sådan utredning som består i till exempel infordrande av uppgifter från olika företag som sker för att underlätta bland annat försvars- och krisplaneringen inom ramen för folkhushållningen faller inom paragrafens tillämpningsområde (prop. 1979/80:2 Del A s. 234).

Regeringen har i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF, och i bilagan till förordningen meddelat föreskrifter om i vilken utsträckning sekretess enligt 30 kap. 23 § första stycket OSL gäller. I den bestämmelsen anges bland annat att sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan till OSF. Enligt bilagan gäller detta bland annat för:

- utredning, planering, tillsyn och stödverksamhet hos MSB (p. 13),
- uppföljnings- och stödverksamhet hos länsstyrelser, Socialstyrelsen och MSB i frågor som rör förberedelser enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller enligt motsvarande äldre föreskrifter (p. 31),
- planering, tillståndsgivning och tillsyn enligt ransoneringslagen (1978:268) (p. 70),
- planering och tillsyn enligt förfogandelagen (1978:262) (p. 71),
- beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning (p. 86),
- utredning, planering och stödverksamhet hos länsstyrelser i frågor som rör näringslivet med undantag för att sekretessen inte gäller för beslut (p. 88),
- utredning och planering enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap eller enligt motsvarande äldre bestämmelse (p. 123).

Samhällsplanering och försörjningsberedskap

I 38 kap. 6 § OSL finns en bestämmelse som anger att sekretess gäller för sådan uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden som har lämnats till följd av särskild lagstiftning om uppgiftsskyldighet i frågor som rör samhällsplanering eller försörjningsberedskap eller försörjningsberedskap vid oljekriser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller bland annat för uppgifter som har lämnats på grund av lagen (1977:439) om kommunal energiplanering, oljekrislagen (1975:197) och lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.[3]

Bestämmelsens tillämplighet är inte beroende av hos vilken myndighet uppgifterna förekommer. Avgörande är i stället om uppgifterna har lämnats för något av de syften som anges i paragrafen.[4] Med affärs- eller driftförhållanden avses, förutom förhållanden i specifika ärenden, exempelvis affärshemligheter av mer allmänt slag som marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och planer rörande reklamkampanjer. Även konstruktionsarbeten, utredningar av annat slag, prov, förhandlingar och andra affärshändelser omfattas av begreppet.[5] Uppgifter som har krävts in med stöd av annan lagstiftning till exempel som underlag för försvars- eller krisplanering omfattas inte av sekretessen enligt denna paragraf men kan i stället skyddas genom sekretessen för beredskapsplanering som finns i 7 § och med stöd av 30 kap. 23 § OSL (prop. 1979/80:2 Del A s. 228).

Beredskapsförberedelser hos kommuner och regioner

Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) eller planering enligt förfogandelagen (1978:262). Sekretess gäller för 1) uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, upp-

[3] Se Lorentzon, *Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 38 kap. 6 §*, Lexino 2023-04-11 (JUNO).
[4] Ibid.
[5] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 144.

finningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och 2) för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten (38 kap. 7 § OSL).

När det gäller LEH ankommer det på kommuner och regioner att analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av analysarbetet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Vidare ska kommuner och regioner vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Det kan till exempel handla om att upprätta vissa planer. I arbetet samverkar kommunerna och regionerna med bland annat näringsidkare. Den aktuella sekretessbestämmelsen innebär att sekretess gäller för uppgifter i sådan verksamhet och syftet är bland annat att undvika att privata aktörer undanhåller information för kommuner och regioner som behövs för deras planering.

17.3 Utredningens överväganden rörande sekretess

17.3.1 Finns det behov av nya sekretessbestämmelser till skydd för myndigheternas verksamhet med behovs- och försörjningsanalys?

Bedömning: De befintliga bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är tillräckligt omfattande och ger ett tillräckligt starkt skydd för uppgifter som kommer att omfattas av myndigheternas behovs- och försörjningsanalyser.

Det finns behov av att kunna skydda uppgifter som framkommer i myndigheternas verksamhet med behovs- och försörjningsanalys

I kapitel 9 lämnar vi förslag på en process för insamling och analys av uppgifter som syftar till att öka myndigheternas kunskap om behoven av och tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster så att åtgärder som förhindrar bristsituationer till följd av försörjningsrelaterade störningar på hela hotskalan kan vidtas. Handlingar som utarbetas i denna verksamhet kommer i stor utsträckning att inne-

hålla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt för verksamheter inom myndighetens ansvarsområde och för hela samhället. I korthet handlar förslagen om att vissa beredskapsmyndigheter får i uppgift att analysera *behoven* av försörjningsviktiga varor och tjänster inom respektive myndighets ansvarsområde. Behovsanalyserna kommer att överlämnas till de sektorsansvariga myndigheterna. Vissa av dessa kommer, utöver behoven, att analysera *tillgången* till försörjningsviktiga varor och tjänster vilket inkluderar en analys av vissa näringsidkares leveransförmåga i olika krissituationer. De sektorsansvariga myndigheternas försörjningsanalyser ska sedan ligga till grund för den nationella försörjningsanalysen som MSB, i egenskap av ansvarig för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen, får i uppgift att ta fram.

Det är inte möjligt att i detalj ange vilka uppgifter som kommer att ingå i myndigheternas analysarbete. Beredskapsmyndigheterna ska till en början bedöma vilka varor och tjänster som är nödvändiga för att de viktiga samhällsfunktioner som omfattas av myndighetens ansvarsområde ska kunna upprätthållas i kris och krig. Det kommer sannolikt att handla om att sammanställa uppgifter kring behoven av exempelvis energi, livsmedel, kommunalteknisk försörjning, transporter, reservkraft, sjukvårdsprodukter, läkemedel och tvätteritjänster inom sjukvården, men även av sådana varor och komponenter som är kritiska för att nu nämnda försörjningsområden ska kunna upprätthållas i kris och krig. Det kan handla om behov av exempelvis kemikalier för vattenrening, vissa kritiska rå- och insatsvaror, drivmedel eller liknande. Det kan därutöver handla om behoven av olika typer av infrastruktur som är nödvändiga för att olika verksamheter ska fungera.

Det kommer även att omfatta information om behoven av att kunna göra prioriteringar mellan verksamheter, exempelvis vissa företag eller grupper av användare.

Analyserna omfattar myndigheternas respektive ansvarsområden vilket förutsätter att myndigheterna undersöker hur behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster ser ut såväl inom den egna verksamheten som hos vissa näringsidkare som bedriver verksamhet inom ansvarsområdet.

Den kartläggning och analys av tillgångar som är en del av de sektorsvisa försörjningsanalyserna som ska göras inom sex utpekade beredskapssektorer omfattar en mer djupgående bedömning av vissa

näringsidkare, vilken sannolikt kommer att baseras i det närmaste uteslutande på uppgifter från näringsidkarna. Det kan exempelvis handla om uppgifter om maskiner och annan utrustning, produktionsförhållanden, importberoenden, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och liknande. Vår bedömning av hur sådana typer av uppgifter kan hämtas in från näringsidkare behandlas i kapitel 10. Med de ändringar vi föreslår i det kapitlet kan uppgiftinhämtningen göras med stöd i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Den information som samlas in kommer att bearbetas och sammanställas i olika typer av handlingar av beredskapsmyndigheterna och de sektorsansvariga myndigheterna. Dessa handlingar kommer att innehålla detaljerad information om såväl den egna verksamhetens behov av varor och tjänster i kris och krig, som bedömningar avseende motsvarande behov hos vissa näringsidkare. Försörjningsanalyserna kan även tänkas innehålla uppgifter om beroenden och bedömningar av brister som kan tänkas påverka en näringsidkares försörjningsförmåga i kris och krig. Sammantaget möjliggör dessa analyser en detaljerad kartläggning av samhällets sårbarheter som kan användas i kriminella syften eller för att försvaga Sverige inför eller vid ett väpnat angrepp. Det kan exempelvis handla om brister i säkerhetsskydd eller konsekvenser av att en viss verksamhet störs eller slås ut. Det kan också handla om detaljerade uppgifter om tillgång till eller brister på en viss typ av infrastruktur, reservkraft eller detaljerade bedömningar av samhällets behov av en viss kritisk vara. Informationen kan därmed bli ytterst känslig utifrån ett totalförsvarsperspektiv.

I den nationella försörjningsanalysen kommer ytterligare sammanställningar av information att göras, för att generera underlag om hela samhällets behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster i kris och krig. Den nationella försörjningsanalysen kan även tänkas innefatta detaljerade beskrivningar av vad som krävs för att säkra den försörjning som blir nödvändig i sådana situationer och den kan komma att visa på beroenden mellan olika verksamheter, förmågor, sårbarheter eller andra förhållanden.

Uppgifter som sammanställs i behovs- och försörjningsanalyserna kommer därför, var för sig eller tillsammans med andra uppgifter, att vara känsliga både med hänsyn till allmänna och enskilda intressen.

Det måste därför vara möjligt att hålla sådana uppgifter hemliga. Det förutsätter att det finns bestämmelser i OSL som ger möjlighet att begränsa insynen i myndigheternas verksamhet. I vilken utsträckning uppgifterna även kommer att vara säkerhetsskyddsklassificerade återkommer vi till i avsnitt 17.4.

Behovet av skydd för allmänna intressen är uppfyllt genom befintliga bestämmelser

Myndigheternas arbete med behovs- och försörjningsanalyser utgör en del av myndigheternas försörjningsberedskapsarbete. Försörjningsberedskapen är i sin tur en del av såväl krisberedskapen som det civila försvaret, och analyserna kommer att innehålla bedömningar som avser såväl fredstida krissituationer som situationer med höjd beredskap och ytterst krig. Som anförts i avsnitt 17.2.1 gäller försvarssekretessen inte bara rent militära företeelser, utan också åtgärder med avseende på exempelvis den ekonomiska försvarsberedskapen och folkförsörjningen – det vill säga det som i dag är en del av det vi kallar försörjningsberedskapen. Vi bedömer att den verksamhet som myndigheterna kommer att bedriva med behovs- och försörjningsanalyserna med avseende på situationer med höjd beredskap rör det som tidigare benämndes folkförsörjningen vid krig och krigsfara och att den därmed rör totalförsvaret (15 kap. 2 § OSL). Uppgifter som framkommer vid myndigheternas arbete med behovs- och försörjningsanalyser och som avser behov av eller tillgång till försörjning vid höjd beredskap, kan enligt vår bedömning därmed omfattas av bestämmelsen om försvarssekretess i 15 kap. 2 § OSL. De myndigheter som har i uppgift att göra behovs- och försörjningsanalyser kan därmed komma att hantera uppgifter som, enskilt eller sammantaget, kan ge en sådan kunskap om samhällets behov av vissa varor och tjänster att det kan antas utgöra en sådan fara för Sveriges säkerhet om uppgifterna röjs att försvarssekretess kan vara aktuell.

Eftersom bestämmelsen om försvarssekretess ska tillämpas inom hela den offentliga förvaltningen kommer uppgifterna att vara skyddade av sekretess enligt den bestämmelsen även när en behovs- och försörjningsanalys överlämnas till en annan myndighet än den som gjort analysen.

Det går inte att utesluta att arbetet med behovs- och försörjningsanalyser kan komma att röra rent fredstida krissituationer. Enligt

förarbetena till bestämmelsen om försvarssekretess i den tidigare sekretesslagen faller uppgifter om folkförsörjningen vid rena fredskriser utan betydelse för totalförsvaret utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Enligt vår bedömning är det därför inte självklart att bestämmelsen om försvarssekretess kan skydda alla uppgifter i behovs- och försörjningsanalyserna. Uppgifter som avser fredstida kriser kan däremot omfattas av sekretess enligt bestämmelsen i 18 kap. 13 § om risk- och sårbarhetsanalyser. Det följer av att kriser som arbetet med analyserna ska omfatta, är sådana allvarliga fredstida kriser som avses i 18 kap. 13 § OSL och arbetet med behovs- och försörjningsanalys innebär att uppgifter samlas in eller produceras inom ramen för analys- och planeringsverksamhet avseende fredstida kriser. Eftersom bestämmelsen är tillämplig på uppgifter hos såväl den myndighet som har samlat in eller producerat dem, som hos en myndighet som har fått dem överlämnade till sig, kan uppgifterna vara skyddade av sekretess även hos exempelvis en sektorsansvarig myndighet som har mottagit en behovsanalys från en beredskapsmyndighet eller hos MSB efter att myndigheten fått del av en sektorsansvarig myndighets försörjningsanalys.

Det är vidare tänkbart att myndigheterna inom ramen för analysarbetet får del av uppgifter som kan omfattas av skydd för intresset av att förebygga och beivra brott i 18 kap. 8 § OSL (säkerhets- eller bevakningsåtgärd). Till exempel kan beskrivningar av säkerhet kring styr- och övervakningssystem, skyddsåtgärder som exempelvis skalskydd eller larm och upphandlingar av exempelvis bevakningstjänster kunna omfattas av sådan sekretess. I den mån uppgifter om olika säkerhets- eller bevakningsåtgärder förekommer i samband med myndigheternas behovs- och försörjningsanalyser bör de vid behov kunna skyddas enligt 18 kap. 8 § OSL.

Sammantaget finns flera sekretessbestämmelser som kan bli tillämpliga på de uppgifter som kommer att förekomma inom ramen för arbetet med behovs- och försörjningsanalyser. Vår bedömning är att de befintliga sekretessbestämmelserna i OSL är tillräckligt omfattande för att skydda uppgifter som hanteras inom ramen för denna verksamhet.

Nästa fråga är om det befintliga sekretesskyddet kan anses vara tillräckligt starkt. Styrkan i en sekretessbestämmelse bestäms, vilket anges ovan i avsnitt 17.1.5, i regel med hjälp av så kallade skaderekvisit.

Samtliga ovan nämnda bestämmelser har ett rakt skaderekvisit vilket innebär att det föreligger en presumtion för att uppgifterna är offentliga.

Att det föreligger en presumtion för offentlighet innebär dock inte att sekretesskyddet är svagt i sig. Om det kan antas att sådan skada som anges i sekretessbestämmelsen uppstår om uppgiften röjs har presumtionen brutits och uppgiften är då sekretessbelagd och får inte utan särskilt lagstöd lämnas ut eller röjas muntligen.

Arbetet med behovs- och försörjningsanalyser kommer att innebära att en stor mängd uppgifter om samhällets behov av varor och tjänster i olika typer av krissituationer sammanställs och analyseras. Visserligen är det svårt att redan nu fullt ut bedöma vilka uppgifter som kommer att omfattas av arbetet och hur känsliga uppgifterna kommer att vara. Detta i sig motiverar dock inte ett starkare sekretesskydd. Vidare rör det sig om flera olika typer av uppgifter med skiftande känslighetsgrad, vilket gör det mindre lämpligt med ett omvänt skaderekvisit för alla uppgifter.

Generellt måste dock anses gälla att ju fler uppgifter som sammanställs desto större är risken att uppgifterna, sammantaget, blir känsliga ur säkerhetssynpunkt eftersom även flera relativt okänsliga uppgifter som vägs samman kan ge en sådan bild av till exempel vissa sårbarheter i samhället, eller behov av kritiska resurser, som kan vara skyddsvärda. Enligt vår bedömning kommer uppgifterna därmed att vara sådana att det många gånger kommer att finnas anledning att anta att det exempelvis kan vålla fara för landets säkerhet om uppgifterna inom ramen för arbetet med behovs- eller försörjningsanalys röjs (15 kap. 2 § OSL), eller att det kan finnas anledning att anta att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgifter inom det arbetet röjs (18 kap. 13 § OSL). Enligt vår bedömning tillgodoser de nuvarande bestämmelserna behovet av att kunna hindra känsliga uppgifter från att lämnas ut då dessa inte får röjas om det kan antas leda till skada.

Sammantaget anser vi att de nuvarande bestämmelserna i OSL ger ett tillräckligt skydd för de uppgifter som är känsliga ur det allmännas intresse och som kan förekomma i myndigheternas verksamhet som rör behovs- och försörjningsanalys. Vi återkommer i avsnitt 17.4 till frågan i vilken utsträckning uppgifterna kan vara så känsliga att säkerhetsskyddslagstiftningen kan aktualiseras.

Behovet av skydd för vissa enskilda intressen

Arbetet med såväl behovs- som försörjningsanalyserna kommer medföra behov av insamling av uppgifter från näringsidkare om deras ekonomiska verksamhet. Det kan gälla till exempel uppgifter om tillverkning, prissättning, beroenden av andra leverantörer, leveranser eller olika typer av tekniska lösningar som företagen använder sig av i sin verksamhet. Uppgifterna kommer många gånger att utgöra affärshemligheter och vara av betydelse för näringsidkarens affärsförhållanden och konkurrensen på marknaden. Uppgifterna kan även vara marknadspåverkande. Om myndigheter saknar möjlighet att sekretessbelägga information som är känslig ur ett konkurrensperspektiv kan ett utlämnande av uppgifterna tänkas få negativ påverkan på konkurrensen mellan företagen. Avsaknad av möjlighet att sekretessbelägga uppgifter från företagen kommer vidare att leda till en avsevärt mindre vilja att dela med sig av information.

I kapitel 10 lämnar vi förslag som innebär att lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen utvidgas så att den går att tillämpa på den uppgiftsinhämtning som behövs för behovs- och försörjningsanalyserna. Uppgifter från en näringsidkare som har lämnats som en följd av uppgiftsskyldigheten i den lagen kommer att omfattas av sekretess enligt 38 kap. 6 § OSL.

I 38 kap. 6 § OSL anges föremålet för sekretessen vara uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden. Med hänsyn till den mängd uppgifter som kan utgöra affärs- och driftförhållanden (se avsnitt 17.2.2) är det rimligt att anta att de uppgifter som kommer att begäras in i det närmast uteslutande kommer att utgöra sådana uppgifter. När det gäller räckvidd av bestämmelsen är den inte begränsad till en viss verksamhet eller en viss myndighet. I stället gäller den för uppgifter som har lämnats till följd av särskild lagstiftning om uppgiftsskyldighet i frågor som rör samhällsplanering eller försörjningsberedskap. Det är utredningens uppfattning att det innebär att dess tillämplighet inte är beroende av hos vilken myndighet uppgifterna förekommer. Avgörande är i stället om uppgiften har lämnats till följd av sådan särskild lagstiftning som anges i bestämmelsen. Som anförts i avsnitt 17.2.2 omfattas lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Det innebär att 38 kap. 6 § OSL kommer att

vara tillämplig på uppgifter som begärts in med stöd av den nyss nämnda lagen även när uppgifterna lämnas vidare till en annan myndighet. Det kan exempelvis handla om en situation när en beredskapsmyndighet lämnar en behovsanalys vidare till en sektorsansvarig myndighet, eller när den nationella försörjningsanalysen lämnas vidare av MSB till Regeringskansliet.

Det är tänkbart att behovs- och försörjningsanalyser även kommer att innehålla känsliga uppgifter från näringsidkare som inte har begärts in med stöd av den nyss nämnda lagen. I dessa fall kommer 38 kap. 6 § OSL inte att vara tillämplig och uppgifterna kommer därmed inte att kunna skyddas från att lämnas ut med stöd av den bestämmelsen. Sådana uppgifter kan i stället omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL i de fall regeringen särskilt meddelat föreskrift om det.

Som närmare anförts i avsnitt 17.2.2 avses med planering i 30 kap. 23 § OSL bland annat att förtydliga att sådan utredning som består i till exempel inhämtande av uppgifter från olika företag som sker för att underlätta bland annat försvars- och krisplaneringen inom folkhushållningen faller inom bestämmelsens tillämpningsområde. Vår bedömning är att uppgiften att göra behovs- och försörjningsanalyser kommer att hänföra sig till sådan planerings- och utredningsverksamhet som sker för att underlätta försvars- och krisplaneringen inom försörjningsberedskapen och att verksamheten därmed omfattas av 30 kap. 23 § OSL. Eftersom sekretessen enligt 30 kap. 23 § OSL endast gäller i den utsträckning som framgår av bilagan till OSF krävs att den verksamhet som de aktuella uppgifterna kommer att ingå i omfattas av någon av punkterna i bilagan (se 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF).

Enligt våra förslag ska uppgifterna att göra behovs- och försörjningsanalyser regleras i beredskapsförordningen. Uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden som framkommer i en myndighets verksamhet som består i utredning och planering enligt den förordningen är upptagen i punkten 123 i bilagan till OSF och omfattas därmed av sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL (9 § OSF och punkten 123 i bilagan till OSF). Det innebär att en näringsidkares affärs- eller driftförhållanden som förekommer i myndigheternas arbete med behovs- och försörjningsanalyserna kommer att omfattas av sekretessbestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL. När det gäller de nationella försörjningsanalyserna kommer dessa att omfattas av punk-

ten 13 i bilagan till OSF som avser utredning, planering, tillsyn och stödverksamhet hos MSB.

Våra förslag innebär att det kommer att framgå av beredskapsförordningen att behovsanalyserna ska överlämnas till sektorsansvariga myndigheter för att ligga till grund för deras arbete med försörjningsanalyser. Vidare kommer framgå att försörjningsanalyserna ska överlämnas till MSB för det fortsatta arbetet med den nationella analysen. Bestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL kommer därmed att vara tillämplig även när en behovs- eller försörjningsanalys lämnas vidare till den myndighet som ska göra ytterligare analysarbete.

Enligt våra förslag i kapitel 9 ankommer det på en kommun eller region att på begäran av en länsstyrelse lämna vissa uppgifter som den behöver för att kunna göra sina sammanställningar av behovsanalyser på regional och lokal nivå. Det kan hända att kommunerna har uppgifter från näringsidkare som är av det slaget att de behöver kunna skyddas. När dessa lämnas över till en länsstyrelse kommer de att omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL.

17.3.2 Hindrar sekretess att relevant information lämnas till de myndigheter som har i uppgift att göra behovs- och försörjningsanalyser?

Bedömning: Utredningens förslag om en skyldighet i beredskapsförordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap för statliga myndigheter under regeringen att, på begäran av en sektorsansvarig myndighet som har i uppgift att göra försörjningsanalys och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, lämna information om sina behov av försörjningsviktiga varor och tjänster som dessa myndigheter behöver för sitt arbete med försörjningsanalyser utgör en sådan uppgiftsskyldighet som innebär att uppgifter får lämnas ut enligt 10 kap. 28 OSL trots sekretess.

Samma bedömning gäller för utredningens förslag om en skyldighet för kommuner och regioner i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap att, på begäran av en länsstyrelse, lämna information om sina behov av försörjningsviktiga varor och tjänster.

Som nämnts i föregående avsnitt finns det flera olika sekretessbestämmelser som kan bli tillämpliga på de uppgifter som samlas in, sammanställs och analyseras inom ramen för myndigheternas arbete med behovs- och försörjningsanalyser. Frågan blir då om sekretessen hindrar myndigheterna från att lämna uppgifter till de myndigheter som har i uppgift att göra försörjningsanalyser.

I 10 kap. 28 § OSL finns en generell bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller annan förordning. Som redogjorts för i avsnitt 17.1.4 krävs för att 10 kap. 28 § OSL ska bli tillämplig att uppgiftsskyldigheten uppfyller vissa krav på konkretion.

Utredningens förslag i avsnitt 9.6.1 innebär en skyldighet för statliga myndigheter att på begäran av en sektorsansvarig myndighet som har i uppgift att göra försörjningsanalys och av MSB att lämna de uppgifter som är nödvändigt för att den sektorsansvariga myndigheten eller MSB ska kunna fullgöra sina uppgifter med att göra försörjningsanalyser. Förslaget är begränsat på så sätt att det endast gäller uppgifter om myndighetens behov av försörjningsviktiga varor och tjänster och det krävs att uppgiften är nödvändig för arbetet med försörjningsanalyser. Vidare gäller uppgiftsskyldigheten endast gentemot de sex sektorsansvariga myndigheter som ska göra försörjningsanalyser och mot MSB. Uppgiftsskyldigheten är därmed så preciserad att den utgör en uppgiftsskyldighet som innebär att uppgifter får lämnas ut enligt 10 kap. 28 OSL trots sekretess.

Motsvarande bedömning gäller förslaget i avsnitt 9.6.2 om en skyldighet för kommuner och regioner att på förfrågan från en länsstyrelse lämna det underlag som länsstyrelsen behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt 18 a och b §§ beredskapsförordningen.

17.4 Säkerhetsskydd

Vi har konstaterat att de uppgifter som myndigheterna kommer att hantera inom ramen för verksamheten med behovs- och försörjningsanalyser kommer att vara känsliga för såväl allmänna som enskilda intressen och att sekretess i stor utsträckning kommer att gälla för uppgifter i de båda analyserna. Vi går nu över till frågan hur uppgifterna i behovs- och försörjningsanalyserna förhåller sig till säkerhetsskyddslagen.

17.4.1 Allmänt om säkerhetsskyddslagen

Säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

I säkerhetsskyddslagen finns bestämmelser om säkerhetsskydd för den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Med *säkerhetsskydd* avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spionerі, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen).

Med *säkerhetskänslig verksamhet* avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd som är förpliktande för Sverige (1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Uttrycket ”Sveriges säkerhet” tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet. Förutom militär verksamhet kan det exempelvis gälla central statsförvaltning eller viktig civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation. Även samhällsviktig verksamhet kan bedömas röra Sveriges säkerhet. Verksamheter som både nationellt och internationellt definieras som samhällsviktiga finns ofta inom sektorerna energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenförsörjning, transporter och finansiella tjänster. Avgörande för om sådan verksamhet kan anses röra Sveriges säkerhet är om en antagonistisk handling (exempelvis spionerі, sabotage eller terroristbrott) skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Sådana skadekonsekvenser kan till exempel vara störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv. Exempelvis har elförsörjning en särställning genom sin direkta och indirekta påverkan på samhällets funktion och ett avbrott skulle även få allvarliga skadekonsekvenser i andra sektorer, såsom elektroniska kommunikationer och centrala betalningssystem.[6]

Ett annat skäl till att en verksamhet kan anses vara av betydelse för Sveriges säkerhet är om det där hanteras *säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter*. Det är uppgifter som rör säkerhetskänslig verksam-

[6] Prop. 2017/18:89, s. 44.

het och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller uppgifter som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Det innebär att det inte uppställs något krav på att verksamheten ska omfattas av bestämmelserna om sekretess i OSL för att en uppgift ska anses kunna vara säkerhetsskyddsklassificerad.

Det kan exempelvis handla om att verksamheten hanterar stora mängder information som inte är säkerhetsskyddsklassificerade, men som av andra skäl betraktas som säkerhetskänsliga. Det kan vara fråga om uppgifter som samlats från olika allmänt tillgängliga källor men där den samlade uppgiftsmängden är nödvändig för andra aktörer i en klart säkerhetskänslig verksamhet. Sammanställningar av uppgifter från olika källor kan också göra att den sammanställda informationen kan anses utgöra säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter även om informationen kommer från öppna källor.[7]

Säkerhetsskyddsanalys, säkerhetsskyddsåtgärder och säkerhetsskyddsklassificering

Utgångspunkten för säkerhetsskyddsarbetet är en säkerhetsskyddsanalys. Det är den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet som genom arbetet med säkerhetsskyddsanalys ska utreda behovet av säkerhetsskydd. Analysen ska dokumenteras. (2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsskyddsanalysen ska identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som finns i verksamheten samt vilka hot och sårbarheter som finns kopplade till dessa skyddsvärden. Vidare ska säkerhetsskyddsanalysen innehålla en bedömning av vilka säkerhetsskyddsåtgärder som är nödvändiga (2 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen).

Det finns tre olika typer av säkerhetsskyddsåtgärder i säkerhetsskyddslagen.

Informationssäkerhet handlar om skydd för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Säkerhetsskyddsåtgärderna ska förebygga att sådana uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Informationssäkerhet ska också förebygga skadlig inverkan i övrigt

[7] Prop. 2017/18 :89, s. 45.

på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet. Det handlar då framför allt om skyddsåtgärder för att tillgodose behov av tillgänglighet och riktighet i fråga om uppgifter och informationssystem som inte utgör eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, men som har avgörande betydelse för viktiga samhällsfunktioner. Det kan till exempel vara fråga om skydd för uppgifter och informationssystem som har en avgörande betydelse för styrning, reglering och övervakning av el- och vattenförsörjning.

Fysisk säkerhet syftar till att förebygga att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs. Åtgärden kan också avse skydd mot sådan skadlig inverkan som kan orsakas utan att någon obehörig har berett sig tillträde till platsen. Exempelvis kan det röra sig om att en kabel för samhällsviktig elektronisk kommunikation skyddas genom ett robust hölje eller larm, eller åtgärder för att skydda ett objekt mot så kallade drönare.[8]

Personalsäkerhet handlar om att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller verksamhet som är säkerhetskänslig av någon annan anledning, exempelvis att verksamheten bedrivs vid ett skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305).

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska delas in i någon säkerhetsskyddsklass utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet eller för Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation. Dessa klasser återfinns i säkerhetsskyddslagen 2 kap. 5 § och är:

– kvalificerat hemlig vid en synnerligen allvarlig skada,
– hemlig vid en allvarlig skada,
– konfidentiell vid en inte obetydlig skada, eller
– begränsat hemlig vid endast ringa skada.

[8] Prop. 2020/21:194, s. 20.

Säkerhetsskyddsavtal

En aktör som genom exempelvis ett affärsavtal får tillgång till en verksamhetsutövares säkerhetskänsliga verksamhet omfattas inte av säkerhetsskyddslagen enbart av det skälet. Den andra aktören har därmed inte automatiskt någon skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller annan säkerhetskänslig verksamhet. För att kunna säkerställa att säkerhetsskyddet uppfyller författningskraven behöver därför verksamhetsutövaren på något annat sätt ålägga den andra aktören att vidta dessa åtgärder. Detta görs genom ett säkerhetsskyddsavtal som ingås mellan parterna.

Ett säkerhetsskyddsavtal ska ingås med en annan aktör om en verksamhetsutövare avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör, om aktören genom förfarandet kan få tillgång till 1) säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller 2) annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet (4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Kravet på säkerhetsskyddsavtal mellan statliga myndigheter gäller bara vid anskaffning av en vara, tjänst eller byggentreprenad (4 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen).

När det gäller kravet på säkerhetsskyddsavtal vid ingående av avtal krävs inte att det är fråga om skriftliga avtal mellan parterna för att skyldigheten ska inträda, även mer informella samarbeten omfattas. Det finns inget krav på att ingå säkerhetsskyddsavtal när en aktör får tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till följd av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Sådan uppgiftsskyldighet betraktas nämligen inte som samarbete eller samverkan som kräver säkerhetsskyddsavtal.[9]

I säkerhetsskyddslagen finns bestämmelser om att verksamhetsutövaren ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsbedömning innan ett förfarande som innebär ett krav på säkerhetsskyddsavtal påbörjas (4 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen). Denna skyldighet gäller inte samarbeten och samverkan mellan verksamhetsutövare inom totalförsvarsplaneringen och krisberedskapen med stöd av bland annat lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvars-

[9] Prop. 2020/21:194, s. 128.

planeringen (6 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen). Den gäller inte heller för beredskapsmyndigheternas samverkan med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare enligt 20 § andra stycket 3 beredskapsförordningen.

17.4.2 Förhållandet mellan offentlighets- och sekretesslagen och säkerhetsskyddslagen

Det finns ett tydligt samband mellan OSL och säkerhetsskyddslagen. En förutsättning för att en uppgift ska vara säkerhetsskyddsklassificerad är att den rör säkerhetskänslig verksamhet och därför omfattas av sekretess enligt OSL, eller skulle ha omfattats av sekretess om den lagen hade varit tillämplig (1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen). Det uppställs alltså inte något krav på att verksamheter som säkerhetsskyddslagen gäller för ska omfattas av bestämmelserna om sekretess i OSL för att en uppgift ska kunna anses vara säkerhetsskyddsklassificerad. Däremot är en säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till sin natur sådana att de hänför sig till en bestämmelse om sekretess, med hänsyn till antingen Sveriges säkerhet eller Sveriges förbindelser med någon annan stat eller mellanfolklig organisation. Sådana bestämmelser finns i bland annat 15 kap. OSL.

Det finns flera skillnader mellan sekretessregleringen och säkerhetsskyddsregleringen. Enligt OSL får en sekretessbelagd uppgift inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller någon lag eller förordning som OSL hänvisar till. Säkerhetsskyddsregleringen har ett bredare syfte. Säkerhetsskyddsåtgärden informationssäkerhet ska inte bara förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, utan också förebygga att de ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Vidare ska verksamhetsutövaren också vidta andra säkerhetsskyddsåtgärder (fysisk säkerhet och personalsäkerhet) som ytterst syftar bland annat till att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Någon motsvarighet finns inte i sekretessregleringen.

En annan skillnad mellan sekretessregleringen och säkerhetsskyddsregleringen är att OSL är inriktad på hemlighållande av de sekretessbelagda uppgifterna i enskilda fall medan säkerhetsskyddsregleringen är inriktad mot att skapa ett förebyggande skydd i verksamheten genom de samverkande säkerhetsskyddsåtgärderna infor-

mationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. En verksamhet kan vara säkerhetskänslig utan att den hanterar några säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Enligt OSL *får* en handling som innehåller en uppgift som kan antas omfattas av sekretess förses med en särskild anteckning, en *sekretessmarkering*[10] (5 kap. 5 § första stycket OSL). Denna markering ska innehålla uppgift om

- tillämplig sekretessbestämmelse,
- datum när anteckningen gjordes, och
- den myndighet som har gjort anteckningen.

När en sekretessbelagd uppgift också är säkerhetsskyddsklassificerad ska säkerhetsskyddslagstiftningens regler följas vilket bland annat innebär att en handling som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter *ska* förses med en anteckning om vilken säkerhetsskyddsklass uppgifterna i handlingen har (7 § säkerhetsskyddsförordningen). En säkerhetsskyddsklassificerad handling i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre ska därutöver förses med en anteckning om handlingens beteckning, antal sidor och uppgifter om bilagor och, om det är fråga om en fysisk handling, en anteckning om handlingens exemplarnummer (Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1).

Anteckning om säkerhetsskyddsklass indikerar hur säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska hanteras för att ett tillräckligt säkerhetsskydd ska uppnås exempelvis avseende förvaring av handlingen, vilka som kan få tillgång till den med mera. Sådana bestämmelser finns inte i OSL.

[10] En sekretessmarkering är en upplysning om att det kan finnas uppgifter i handlingen som är sekretessbelagda. Om en handling som försetts med en sekretessmarkering begärs ut ska frågan om utlämnande prövas på vanligt sätt.

17.4.3 Uppgifterna i behovs- och försörjningsanalyserna kan komma att vara säkerhetsskyddsklassificerade

Arbetet med behovs- och försörjningsanalys kan omfattas av säkerhetsskyddslagen

Grundläggande för säkerhetsskyddslagen är att ansvaret för att identifiera och bedöma behovet av säkerhetsskydd är knutet till verksamhetsutövaren. De myndigheter som enligt våra förslag kommer att arbeta med behovs- och försörjningsanalyser, samt även beredskapslagring, kommer inledningsvis att behöva ta ställning till i vilken utsträckning verksamheten omfattas av säkerhetsskyddslagen – det vill säga om myndigheten i denna del kommer att bedriva säkerhetskänslig verksamhet. En verksamhet är säkerhetskänslig om den har betydelse för Sveriges säkerhet. Som framgått av avsnitt 17.4.1 kan så vara fallet om det i verksamheten hanteras säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Vi har i avsnitt 17.3.1 bedömt att uppgifter i behovs- och försörjningsanalysverksamheten kan omfattas av bestämmelsen om försvarssekretess i 15 kap. 2 § OSL. Informationen i försörjningsanalyserna – inte minst i den nationella försörjningsanalysen – kommer att spegla samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. En antagonistisk handling, exempelvis spionerі eller sabotage, skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå genom till exempel störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv. Vår bedömning är att uppgifterna i de sektorsvisa försörjningsanalyserna samt i den nationella försörjningsanalysen därmed även kan komma att innehålla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i sådan omfattning att verksamheterna där uppgifterna hanteras ska anses vara av betydelse för Sveriges säkerhet. Därmed kommer verksamheten i den delen att vara säkerhetskänslig och omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsskydd.

Behovsanalyser kommer enligt våra förslag att tas fram av samtliga beredskapsmyndigheter (bortsett från Säkerhetspolisen). Till skillnad från försörjningsanalyserna kommer behovsanalyserna enbart att avse behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster inom den egna myndighetens ansvarsområde. Vad som utgör en myndighets ansvarsområde är inte alltid självklart och det finns stora skillnader

mellan myndigheterna. Medan ansvarsområdet för vissa myndigheter i det närmaste helt sammanfaller med den egna verksamheten, kan ansvarsområdet för andra myndigheter omfatta även ett stort antal privata aktörer. I kapitel 7 finns ett utvecklat resonemang kring vad som utgör en myndighets ansvarsområdet. Sannolikt kommer det att finnas stora skillnader mellan myndigheternas behovsanalyser när det gäller mängden uppgifter och hur känsliga dessa är samt i vilken utsträckning uppgifterna kommer att vara säkerhetsskyddsklassificerade. Eftersom säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till sin natur är sådana att de materiellt sett hänför sig till en bestämmelse om sekretess, med hänsyn till antingen Sveriges säkerhet eller Sveriges förbindelser med någon annan stat eller mellanfolklig organisation, krävs att myndigheterna är väl förtrogna med sekretesslagstiftningen och de sekretessbestämmelser som är särskilt relevanta för vägledningen i fråga om vilka uppgifter som medföra krav på säkerhetsskydd, bland annat försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL.

Det finns dock sannolikt en stor diskrepans mellan beredskapsmyndigheters vana vid att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Medan vissa myndigheter redan i dag bedriver säkerhetskänslig verksamhet i vissa avseenden och därför hanterar sådana typer av uppgifter, har andra myndigheter förmodligen mer begränsade erfarenheter av att bedriva säkerhetskänslig verksamhet. En säkerhetsskyddsanalys ska som sagt göras av den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Metoden kan emellertid även användas för att bedöma om verksamheten är säkerhetskänslig och således omfattas av säkerhetsskyddslagen. I Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1) finns kompletterande bestämmelser om vad en säkerhetsskyddsanalys ska innehålla. Säkerhetspolisen har även utarbetat en metod för säkerhetsskyddsanalys som består i tre delar vilken kan vara till hjälp för myndigheterna i bedömningen av om verksamheten är säkerhetskänslig eller inte.[11]

[11] Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd*, 2023.

Något om vilka krav som ställs på den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet

Hanteringen av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ställer särskilda säkerhetskrav på myndigheterna i flera avseenden. Det handlar bland annat om krav på tillgång till fortifikatoriskt anpassade utrymmen, säkra system, att personalen är säkerhetsprövad, begränsningar i inpasseringar och robusta skalskydd.

Som angetts i avsnitt 17.4.1 ska skyddsåtgärden *informationssäkerhet* förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, och förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet. Det innebär att de myndigheter som i och med våra förslag till någon del kommer att bedriva säkerhetskänslig verksamhet kommer att behöva kunna ta emot, dela och bearbeta sådan information på ett säkert sätt. Detta kan innebära att aktörerna behöver särskild it-utrustning. Exempelvis kan arbetet i delar behöva ske utan uppkoppling mot internet. Vidare är det viktigt att det går att säkerställa vilka organisationer och individer som tagit del av viss information, och det ska kunna gå att spåra dokument bakåt i tiden. Frågan om uppdelning av information, i syfte att undvika att för stora mängder information samlas hos en ett eller ett fåtal individer, är central.

Vissa aktörer, i första hand MSB och de sex sektorsansvariga myndigheterna, kommer att ha omfattande kontakter med företag för att samla in information om deras verksamheter. I dessa kontakter är det av stor vikt att i första hand den nationellt samordnande aktören och de sex sektorsansvariga myndigheter som ska göra försörjningsanalyser försäkrar sig om att företagen kan lämna relevant information om sin verksamhet utan att riskera att sådan information blir känd för konkurrenter.

När det gäller den *fysiska säkerheten*, som handlar om tillträdesbegränsningar till områden, byggnader eller andra anläggningar eller objekt, exempelvis fordon, där tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan fås, handlar det om att ha ett adekvat skalskydd och inpasseringskontroller och om bevakning av såväl byggnader som vissa transporter. Endast behörig personal ska ha tillträde till den del av byggnaden eller anläggningen där den säkerhetskänsliga verksamheten bedrivs. Det måste även finnas rutiner för att säker-

ställa att föremål som är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt inte förekommer där den säkerhetskänsliga verksamheten bedrivs. Det handlar också om att personal som hanterar säkerhetsskyddsklassificerad information har tillgång till säkerhetsskåp.

Den personal som kommer att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten ska säkerhetsprövas.[12] Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas av lagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Prövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och ska innefatta en grundutredning samt, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass, registerkontroll och i vissa fall särskild personutredning. Ett deltagande i säkerhetskänslig verksamhet kan bestå i att personer ges tillträde till lokaler där verksamhetsutövaren bedriver säkerhetskänslig verksamhet, till exempel för att utföra arbete eller delta i utbildningar eller föreläsningar. Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.[13] Personal måste även få ändamålsenlig utbildning innan de ges åtkomst till verksamheten och utbildning ska sedan ges fortlöpande i den omfattning som behövs.

Behov av säkerhetsskyddsavtal

När myndigheterna inleder kontakter med näringsidkare för att få uppgifter och information av dem i syfte att bedöma behovet av försörjningsviktiga varor och tjänster eller analysera bland annat vissa företags leveransförmåga blir det viktigt att bedöma vilken typ av kontakter som kommer att behöva äga rum mellan myndigheten och näringsidkaren och vilken typ av information som kan behöva delas. Som framgår av kapitel 10 föreslår vi att lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen utvidgas på så sätt att den kan användas för den uppgiftsinhämtning som behövs för arbetet med behovs- och försörjningsanalyser. Eftersom en författningsreglerad uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter inte utgör avtal, samverkan eller samarbete finns inget krav på säkerhetsskyddsavtal i de fall myndig-

[12] Enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Vissa undantag görs för exempelvis statsråd.
[13] 3 kap. 2–3 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).

heternas informationsinhämtning sker med stöd av den lagen. Säkerhetsskyddsklassificerad information delas emellertid till viss del redan i dag mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och privata aktörer inom ramen för totalförsvarsplaneringen inklusive arbetet med civilt försvar och krisberedskap och kräver i dessa avseenden säkerhetsskyddsavtal. Till den del kontakterna med näringsidkare inom ramen för det föreslagna analysarbetet kommer att omfatta samverkan och samarbete som inte handlar om en ren författningsgrundad uppgiftsskyldighet finns det skäl att bedöma behovet av säkerhetsskyddsavtal. Myndigheterna måste därför ha goda kunskaper och rutiner kring dessa processer.

Verksamheten måste genomsyras av en stark säkerhetskultur

Utöver de praktiska och administrativa åtgärder som arbetet med säkerhetsskydd medför behöver arbetet med säkerhetskänslig verksamhet utgå från en utpräglad säkerhetskultur. Personalen måste ha en stark säkerhetsmedvetenhet och upprätthålla denna över tid. Uppföljande säkerhetssamtal kan vara ett sätt att uppnå detta, men även en kontinuerlig dialog bland medarbetare och chefer. Vissa arbetsformer och rutiner kan också underlätta en god säkerhetskultur, såsom rutiner för incidenthantering.

17.5 Personuppgiftsbehandling

Våra förslag i kapitel 9 aktualiserar, utöver frågor om sekretess och säkerhetsskydd, även frågor om dataskydd eftersom en följd av våra förslag är att myndigheterna kommer att behöva behandla personuppgifter. Myndigheter är personuppgiftsansvariga för behandling av personuppgifter som sker i myndighetens verksamhet. Vid behandling av personuppgifter måste myndigheter följa flera regelverk; dataskyddsförordningen (GDPR), särskild registerförfattning, den kompletterande dataskyddslagen, det vill säga lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Det är därför nödvändigt att ta ställning till hur förslagen förhåller sig till reglerna om dataskydd.

17.5.1 Allmänt om dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Den generella regleringen av personuppgiftsbehandling i Sverige och i övriga EU-länder utgörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad dataskyddsförordningen.[14] Dataskyddsförordningen är i egenskap av en EU-förordning direkt tillämplig i medlemsstaterna. Förordningen ska tillämpas på all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter.[15]

Med *personuppgifter* avses i dataskyddsförordningen varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Exempel på personuppgifter är namn, adress och personnummer. Avgörande för om det ska anses vara en personuppgift är om uppgiften enskilt, eller tillsammans med andra uppgifter, kan knytas till en levande person. Med *behandling av personuppgifter* avser alla åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter. Så snart personuppgifter på något sätt hanteras – automatiserat eller manuellt, oberoende av teknik – är det fråga om behandling i dataskyddsförordningens mening. Exempel på behandling av personuppgifter är insamling, registrering, lagring, bearbetning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning, radering, arkivering och förstöring.

Personuppgiftsbehandling kräver att en rad grundläggande principer i artikel 5 dataskyddsförordningen är uppfyllda. Till exempel att personuppgifterna behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (artikel 5.1 a) och att de endast ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa

[14] På nationell nivå finns en grundlagsstadgad rätt till skydd för den enskildes personliga integritet i 2 kap. 6 § regeringsformen. Det finns också registerförfattningar som specifikt reglerar behandling av personuppgifter, både sådana som gäller för flera organisationer inom en sektor och sådana som bara gäller för en viss myndighet. Patientdatalagen (2008:355) och lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten är exempel på sektorsspecifika registerförfattningar.

[15] Viss behandling av personuppgifter är uttryckligen undantagna från tillämpningsområdet. Den ska inte tillämpas på behandlingar som utförs av en fysisk person och som är av rent privat natur. Detsamma gäller behandling som sker inom verksamhet som inte omfattas av EU-rätten (t.ex. försvar och nationell säkerhet), behandling som sker inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och behandling som sker inom brottsbekämpande verksamhet (artikel 2.2).

ändamål (artikel 5.1 b). Vidare är behandling av personuppgifter endast tillåten om den stöder sig på minst en av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Listan är uttömmande. Av relevans i detta sammanhang är de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 c och e.

– Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (led c).
– Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (led e).

De rättsliga grunderna i 6.1 c och e måste enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter.

Vissa personuppgifter är känsligare ur integritetssynpunkt än andra. Det är som utgångspunkt förbjudet att behandla personuppgifter exempelvis etniskt ursprung eller politiska åsikter (artikel 9).[16] Personnummer utgör inte känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening, men har ändå getts en särställning genom att medlemsstaterna getts möjlighet att införa särskilda villkor för behandlingen (artikel 87). Villkoren ska i sådana fall säkerställa att identifikationsuppgifterna bara får användas med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registerarades fri- och rättigheter enligt dataskyddsförordningen.

Vad som avses med uppgift av allmänt intresse är inte närmare definierat i dataskyddsförordningen. Regeringen har uttalat att alla uppgifter som riksdag eller regering gett statliga myndigheter i uppdrag att utföra är av allmänt intresse. Även obligatoriska arbetsuppgifter som utförs av kommuner och regioner, till följd av deras åligganden enligt lag eller förordning, är av allmänt intresse i dataskyddsförordningens mening.[17] Det är därmed den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som vanligen tillämpas av myndigheten.

[16] Personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (artikel 9 dataskyddsförordningen).
[17] Prop. 2017/18:105, s. 57.

I Sverige har generella kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen samlats i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förkortad dataskyddslagen. Genom dataskyddslagen har dataskyddsförordningens tillämpningsområde utvidgats till att omfatta även behandling av personuppgifter i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten.

Bestämmelser till grund för behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 c och 6.1 e har införts i 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen. När det gäller personnummer anges i 3 kap. 10 § att sådana får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Bestämmelsen innebär att en intresseavvägning mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som den innebär ska göras. Omständigheter som bör tillmätas betydelse vid intresseavvägningen är exempelvis det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register.[18]

Att behandlingen av personuppgifter måste vara nödvändig innebär att det måste finnas ett samband mellan behandlingen och arbetsuppgiften eller myndighetsutövningen. Begreppet nödvändig innebär inte ett krav på att det ska vara omöjligt att utföra en uppgift av allmänt intresse utan att behandla personuppgiften. Den metod som den personuppgiftsansvarige väljer måste dock vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får därmed inte medföra ett onödigt intrång i enskildas privatliv.

Utöver dataskyddslagen finns registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får hanteras i vissa offentliga verksamheter. Registerförfattningarna har företräde framför dataskyddslagen, men måste fortfarande överensstämma med dataskyddsförordningen. Exempel på registerförfattningar är patientdatalagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

[18] Prop. 2017/18:105, s. 199.

17.5.2 Överväganden kring utredningens förslag i förhållande till dataskyddslagstiftningen

Bedömning: Utredningens förslag om att de myndigheter som närmare anges i kapitel 9 ska genomföra behovs- och försörjningsanalyser samt identifiera företag som bedriver samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet medför inget behov av ändringar i dataskyddsregleringen.

Personuppgifter kommer att behandlas som en följd av förslagen om behovs- och försörjningsanalys

Behovs- och försörjningsanalyserna kommer att innehålla uppgifter om myndigheters och samhällets behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. Syftet är inte att samla in upplysningar som direkt eller indirekt kan knytas till en fysisk person och merparten av uppgifterna i behovs- och försörjningsanalyserna kommer därför inte att utgöra personuppgifter i dataskyddsförordningens mening. Som en följd av förslagen kommer emellertid vissa personuppgifter att behandlas.

Till att börja med kommer de beredskapsmyndigheter som enligt förslagen i kapitel 9 har i uppgift att identifiera företag som bedriver samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet sannolikt att sammanställa kontaktuppgifter med exempelvis namn, telefonnummer och e-postadresser som kan kopplas till personer vid de företag som identifieras. Eftersom sådana uppgifter utgör personuppgifter i dataskyddsförordningens mening kommer myndigheterna att behandla personuppgifter när de utför den föreslagna uppgiften. I det fall viss verksamhet inte bedrivs i associationsrättslig form är det även tänkbart att de uppgifter som samlas in även kan komma att avse enskilda näringsidkares personnummer. Dessa uppgifter kommer att förmedlas till respektive sektorsansvariga myndighet, och därefter kan de komma att förmedlas till MSB. I samtliga led kommer personuppgifterna att behandlas.

Samma typ av kontaktuppgifter, det vill säga namn, telefonnummer, e-postadresser och i förekommande fall personnummer till enskilda näringsidkare, kommer troligtvis även att behandlas av de beredskaps- och sektorsansvariga myndigheter som enligt förslagen

i kapitel 9 får i uppgift att göra behovs- och försörjningsanalyser. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna får sådana uppgifter när de kontaktar näringsidkare för att få kunskap om förhållanden hos näringsidkaren som är av betydelse för myndighetens analysarbete. Det är möjligt att vissa personuppgifter kommer att framgå av de behovsanalyser som beredskapsmyndigheterna överlämnar till den sektorsansvariga myndigheten. De sektorsansvariga myndigheterna kan därefter komma att inkludera vissa, eller samtliga, uppgifter i de försörjningsanalyser som myndigheterna kommer att ha i uppgift att ta fram. När försörjningsanalyserna vidareförmedlas till MSB, i sin egenskap av nationellt samordnande funktion för försörjningsberedskapen, kommer personuppgifterna att behandlas av MSB.

Det är även sannolikt att samma typ av personuppgifter, det vill säga främst namn, telefonnummer och e-postadresser, även kommer att behandlas av kommuner och regioner, genom att dessa enligt våra förslag i kapitel 9 blir skyldiga att på förfrågan från en länsstyrelse lämna vissa uppgifter om behov av försörjningsviktiga varor och tjänster.

Förslagen i kapitel 9 kommer sannolikt medföra att de personuppgifter som framgår av exempelvis sammanställningar över företag samt handlingar med behovs- och försörjningsanalyser kommer att behandlas av varje statlig myndighet, region eller kommun som exempelvis upprättar, vidareförmedlar eller tar emot dessa handlingar.

Personuppgiftsbehandlingen avser inte uppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt

Även om våra förslag i kapitel 9 medför att aktörer i flera led kan komma att behandla samma personuppgifter bedömer vi att mängden uppgifter som kommer att behandlas är begränsad. Det kommer inte heller att röra sig om känsliga personuppgifter, utan först och främst kontaktuppgifter vars ändamål är att underlätta den samverkan mellan olika aktörer som blir nödvändig med anledning av våra förslag. Den eventuella behandlingen av personnummer för enskilda näringsidkare kommer att ske i samma syfte. De personer om berörs av uppgifterna kommer många gånger även att vara medvetna om vilka uppgifter som behandlas eftersom uppgifterna (namn, telefonnummer och e-postadresser) troligtvis kommer att ha lämnats till myndigheterna av berörda aktörer. Den personuppgiftsbehandling

som blir aktuell med anledning av våra förslag i kapitel 9 kommer sammantaget inte att avse uppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt och personuppgiftsbehandlingen kommer inte att medföra någon egentlig kränkning av den personliga integriteten.

Det finns rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Som närmare redogjorts för i avsnitt 17.5.1 måste varje behandling av personuppgifter vila på någon av de rättsliga grunder som framgår av artikel 6.1 dataskyddsförordningen för att vara laglig och den rättsliga grunden ska vara fastställd i rättsordningen. Det innebär inte ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras utan i stället är det den rättsliga grunden – exempelvis en uppgift av allmänt intresse – som ska ha stöd i rättsordningen. Vi föreslår att de arbetsuppgifter som kommer att medföra viss personuppgiftsbehandling – det vill säga att identifiera företag som bedriver samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet samt att göra behovs- och försörjningsanalyser – regleras i beredskapsförordningen och, såvitt gäller MSB, i myndighetens instruktion. Uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner kommer att framgå av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Som beskrivits i avsnitt 17.5.1 är alla uppgifter som riksdagen eller regeringen gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra av allmänt intresse. Den personuppgiftsbehandling som blir en följd av våra förslag i kapitel 9 kommer därmed att vara en uppgift av allmänt intresse som kommer att vara fastställda i enlighet med svensk rätt (2 kap. 2 § dataskyddslagen). Den befintliga regleringen, tillsammans med våra förslag på tillägg i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, beredskapsförordningen och i förordningen (2008:1002) med instruktion för MSB, ger enligt vår bedömning tillräckligt stöd för den personuppgiftsbehandling som våra förslag kan leda till.

18 Konsekvenser

Vi lämnar i detta betänkande förslag på hur försörjningsberedskapen ska samordnas nationellt. Samordningen förväntas ge bättre förutsättningar för väl avvägda och samordnade åtgärder som stärker försörjningsberedskapen. En starkare försörjningsförmåga för samhället i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap kan komma hela samhället till godo i sådana situationer. En statlig finansiering och samordning av tillkommande åtgärder kommer att stimulera stärkt försörjningsberedskap vid statliga myndigheter, i kommuner och regioner samt i näringslivet.

I kapitel 9 om försörjningsanalys lämnar vi förslag till en struktur som i framtiden ska generera analyser och åtgärdsförslag. Utan det underlag som försörjningsanalyserna ska resultera i kan vi inte förutse vilka åtgärdsförslag som berörda myndigheter lämnar till regeringen. Därför kan vi inte heller beskriva alla relevanta konsekvenser av sådana förslag, även om de blir en följd av den analys- och förslagsstruktur vi föreslår. Vi kan dock på ett generellt plan konstatera att förslagen kommer att få konsekvenser för ett stort antal aktörer i form av behov av ytterligare resurser, när det gäller såväl personal som medel för att upphandla varor och tjänster.

Genom våra förslag till uppgifter tydliggörs ansvaret varje myndighet har. Detta ger bättre förutsättningar för myndigheterna att långsiktigt utveckla och behålla kompetens än styrning genom tillfälliga regeringsuppdrag.

18.1 Konsekvenser för statliga myndigheter

18.1.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Ett inrättande av en funktion för nationell samordning av försörjningsberedskapen vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) kommer att innebära att myndigheten växer när det gäller ansvarsområden och bemanning. Inrättandet av funktionen betyder att MSB ska ansvara för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen. Detta innebär i sin tur att MSB

- vartannat år ska göra en nationell försörjningsanalys av samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster
- i den nationella försörjningsanalysen ska lämna förslag på åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen och förslag på hur åtgärderna bör prioriteras
- får tillhandahålla beredskapslagringstjänster på uppdrag av andra statliga myndigheter
- vid behov ska upprätta och upprätthålla statliga beredskapslager av försörjningsviktiga varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde
- ska bistå andra myndigheter som beredskapslagrar varor med kunskap och information i frågor som rör beredskapslagring
- ska tillhandahålla en kontaktpunkt för företag som vill ställa om sin produktion
- ska ha ett försörjningsberedskapsråd som i egenskap av ett rådgivande organ ska verka för att samarbetet mellan statliga myndigheter och näringslivet utvecklas i frågor som rör försörjningsberedskapen och som berör både näringslivet och det offentliga
- får meddela föreskrifter om behovs- och försörjningsanalyser samt metod för kartläggning och analys av näringsidkares leveransförmåga
- får meddela verkställighetsföreskrifter om informationsskyldigheten enligt 12 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Kompetenser på flera områden kommer att behövas för de föreslagna uppgifterna. Kompetensbehovet för den nationellt samordnande funktionen kommer att behöva fyllas delvis från nuvarande kompetenser på MSB, men också på områden där myndigheten behöver få in ny kompetens, se avsnitt 14.8.1.

Vårt förslag att göra MSB till en styrelsemyndighet kommer att möjliggöra en bred kompetens på ledningsnivå inom myndigheten från sektorer som berörs av myndighetens verksamhet. Med en styrelse kommer ledningen för myndigheten att ha ett bredare stöd i strategiska vägval som MSB behöver göra.

Vi föreslår att ett försörjningsberedskapsråd inrättas inom MSB, med medverkan från näringslivet (avsnitt 14.9). För myndigheten bör det kunna leda till permanenta och därmed mer utvecklade kontaktytor med de sektorer som MSB ska samordna försörjningsberedskapen för. Den effekten torde kunna uppstå även på MSB:s övriga ansvarsområden, inte bara försörjningsberedskapen.

Kostnader för den nya funktionen vid MSB

Vi har i avsnitt 14.8.2 beräknat personalbehovet för den nationellt samordnande funktionens föreslagna uppgifter genom antagandet att behovet bör motsvara personalresurserna i den finländska Försörjningsberedskapscentralen. I det avsnittet gör vi uppskattningen att fullt utbyggd dimensionering av personal bör vara ytterligare 46 årsarbetskrafter utöver de 14 årsarbetskrafter som i dag är placerade på MSB:s enhet för försörjningsberedskap.

Med ett antagande av driftskostnad per årsarbetskraft om 1,4 miljoner kronor per årsarbetskraft, beräknar vi ökningen av de årliga kostnaderna vid MSB till att bli 65 miljoner kronor när personal rekryterats fullt ut. Vi har då använt statens driftskostnader per årsarbetskraft för 2022 som grund. I det nyckeltalet ingår personalkostnader, lokalkostnader, övriga driftskostnader, avskrivningar och nedskrivningar.[1] Vi bedömer att tillskottet av 46 årsarbetskrafter bör kunna ske under två år, så att bemanningsbehovet är uppfyllt till slutet av det andra året. För att beräkna upptrappningen av årsarbetskrafter har vi uppskattat att 23 heltidsanställningar görs per år netto. Vidare gör vi ett antagande om att 11,5 heltidsanställda anställs från

[1] Not 6, 7, 9 och 10 i resultaträkningen i årsredovisning för staten för 2022.

1 april och lika många från 1 oktober under samma år. Med ett sådant antagande blir resursbehovet 12 årsarbetskrafter det första året, 35 årsarbetskrafter det andra året och därefter 46 årsarbetskrafter, se tabell 18.1. Det stora antalet myndigheter som för närvarande rekryterar liknande kompetenser som MSB kommer sannolikt försvåra en snabbare rekrytering än så. Skulle den verkliga rekryteringstakten bli lägre än den beräknade, så bör konsulttjänster på området kunna användas som en temporär förstärkning. Vi bedömer att tillskott till MSB:s förvaltningsanslag bör kunna behandlas i budgetpropositionen för 2025, för att hantera de ökade kostnaderna för MSB enligt tabell 18.1.

När det gäller vårt förslag i avsnitt 13.3 omfattar uppgiften även att vid behov beredskapslagra varor som hör till kategorin övriga varor och tjänster, det vill säga samhällets försörjning med försörjningsviktiga varor och tjänster som inte omfattas av någon myndighets ansvarsområde. Det är inte meningsfullt att utan underlag göra uppskattningar av kostnader för lagringsverksamheten för den kategori av varor som myndigheten ansvarar för. Underlag för att beräkna kostnader i denna del för nödvändig extra personal, lokaler, lagerhanteringssystem, säkerhetssystem, andra driftskostnader och själva varorna måste komma ur sådana försörjningsanalyser som vi föreslår i kapitel 9.

När det gäller förslaget om MSB:s uppdragsverksamhet att beredskapslagra åt andra myndigheter så ska det ekonomiska målet vara full kostnadstäckning i avgiftsfinansieringen. Det innebär att beredskapslagringen ska finansieras av den myndighet som ger MSB i uppdrag att beredskapslagra varan. Varje förslag om sådan beredskapslagring måste innehålla ett förslag till hur den uppdragsgivande myndigheter ska finansiera beredskapslagringen. Därför ska sådan beredskapslagring inte belasta MSB, i stället finansierar den myndighet som beställer uppdraget verksamheten.

Tabell 18.1 Uppskattning av tillkommande kostnader för MSB till följd av ökad bemanning av den nationellt samordnande funktionen

2022 års priser och löner. Årsarbetskrafter och miljoner kronor

	Första året	Andra året	Följande år
Årsarbetskrafter	11,5	34,5	46,0
Total kostnad för ökat antal årsarbetskrafter	16,3	49,0	65,3

Anm. Total kostnad baseras på personalkostnader, lokalkostnader, avskrivningar och nedskrivningar på statens verksamhetskostnader per årsarbetskraft enligt resultaträkningen i årsredovisning för staten 2022. Kostnader för beredskapslagring av kategorin Övriga varor ingår inte i denna beräkning.

Kostnader för regeringsuppdrag till MSB

I avsnitt 15.1 förslår vi att regeringen bör uppdra åt MSB att i samråd med Försvarsmakten precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen. I avsnitt 15.2 föreslår vi även att regeringen bör ge MSB i uppdrag att undersöka vad som krävs för att myndigheten ska ha möjlighet att lämna lägesbilder för att åtgärder ska kunna vidtas inför och vid allvarliga störningar i leveranskedjor. Båda uppdragen bör kunna utföras inom ramen för de anslag respektive myndighet disponerar. Skulle uppdragen leda till nya uppgifter för någon av myndigheterna får de kostnadsberäknas när det står klart vad uppgifterna innebär.

Kostnader för den nya ledningsformen för MSB

Utöver konsekvenserna för ökad bemanning av den nationellt samordnande funktionen beräknas vårt förslag om ändrad ledningsform att öka den årliga arvodeskostnaden med 0,25 miljoner kronor.[2]

[2] MSB:s årskostnad för insynsrådets arvoden åren 2021 och 2022 har varit drygt 0,03 miljoner kronor i genomsnitt. För styrelsemyndigheter med jämförbar storlek har årskostnaderna för styrelsearvoden för samma år varit i intervallet 0,26 miljoner kronor till 0,29 miljoner kronor. Med antagandet att den styrelse vi föreslår för MSB kommer att ha en årskostnad på 0,29 miljoner kronor för styrelsearvoden, blir den ökade kostnaden för MSB i storleksordningen 0,3 miljoner kronor per år för att bli en styrelsemyndighet.

18.1.2 Sektorsansvariga beredskapsmyndigheter

Enligt våra förslag i avsnitt 14.9 bör företrädare för de tio sektorsansvariga myndigheterna delta i det försörjningsberedskapsråd som vi föreslår ska inrättas vid MSB. Även för beredskapssektorer som inte ska göra försörjningsanalyser är den försörjning som analyseras i de sex beredskapssektorerna en angelägen fråga. Ett visst förberedande stöd kan krävas inför mötena. Stödet bör kunna rymmas inom myndigheternas existerande resurser och kompetens.

Vissa sektorsansvariga beredskapsmyndigheter ska göra försörjningsanalyser

De sektorsansvariga beredskapsmyndigheter som ansvarar för de beredskapssektorer vi anger i avsnitt 9.5.2 (försörjningsanalysmyndigheter) kommer att tillsammans med MSB särskilt beröras av våra förslag om försörjningsanalys. Berörda sektorsansvariga myndigheter är:

- Post- och telestyrelsen
- Energimyndigheten
- Finansinspektionen
- Socialstyrelsen
- Livsmedelsverket
- Trafikverket

Dessa myndigheter kan, i den mån de inte har redan har det, komma att behöva kompetenser av relevans för arbetet med försörjningsanalyser. Vi bedömer att de uppgifter myndigheterna ovan får genom förslagen i kapitel 9 kräver ett tillskott på 3 årsarbetskrafter vardera för den nya uppgiften. Tillskottet beräknas utöver det som kommit de sektorsansvariga myndigheterna till del genom *Ny struktur för civilt försvar* i budgetpropositionen för 2023. Med samma nyckeltal för kostnader per årsarbetskraft som för MSB ovan, dvs. 1,4 miljoner kronor per årsarbetskraft, kommer de sex sektorsansvariga myndigheternas årliga kostnader att öka med 4,3 miljoner kronor vardera. Sammanlagt ökar kostnaderna för de sex berörda myndigheterna

med 25,8 miljoner kronor. I nyckeltalet ingår utöver kostnader för personal även kostnader för lokaler, övriga driftskostnader, avskrivningar och nedskrivningar.

Vi föreslår i kapitel 15 att Trafikverket bör få ett förtydligande i sin instruktion att den försörjningsanalys som myndigheten får i uppgift att göra enligt förslagen i kapitel 9 även ska omfatta transporter. Detta förtydligande innebär inte några ytterligare uppgifter i förhållande till det tillskott om 3 årsarbetskrafter som gäller för de ovan nämnda sektorsansvariga myndigheterna.

18.1.3 Övriga beredskapsmyndigheter inklusive länsstyrelserna

I avsnitt 9.5.1 föreslår vi ytterligare uppgifter för vissa beredskapsmyndigheter, däribland länsstyrelserna. Det är på förhand svårbedömt i hur stor utsträckning berörda beredskapsmyndigheter behöver extra resurser för att göra behovsanalyser. För vissa kan uppgiften bli mer resurskrävande än för andra. De kan också ha olika förutsättningar som rör i hur stor utsträckning de redan gör liknande uppgifter och kan använda sig av existerande erfarenheter.

Företrädare för de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna bör delta i MSB:s försörjningsberedskapsråd. Ett visst förberedande stöd kan krävas inför mötena. Stödet bör kunna rymmas inom myndigheternas existerande resurser och kompetens.

Bedömningen av i vilken utsträckning våra förslag medför att myndigheterna kommer att bedriva säkerhetskänslig verksamhet kommer att skilja sig åt mellan beredskapsmyndigheterna. Trots detta är det rimligt att anta att våra förslag kommer att medföra att fler myndigheter än i dag kommer att behöva hantera säkerhetsskyddsklassificerad information och därmed bedöma behovet av, och vidta, säkerhetsskyddsåtgärder. Sådana skyddsåtgärder kan i sin tur leda till vissa kostnader för myndigheterna.

I avsnitt 10.3.6 förslår vi att de beredskapsmyndigheter som inte redan i dag är totalförsvarsmyndigheter läggs till i listan över totalförsvarsmyndigheter.[3] Det innebär att det blir möjligt även för dessa myndigheter att använda sig av rätten att begära in upplysningar från näringsidkare för att kunna fullgöra uppgiften om behovsanalyser.

[3] Med undantag för Säkerhetspolisen.

Samtidigt är det rimligt att anta att berörda näringsidkare kommer att få avsätta resurser för uppgiftslämnande (mer om detta nedan). Om det medför betydande kostnader för näringsidkarna ska de enligt 2 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen ersättas för dessa. Sådana kostnader bör den myndighet som gör behovsanalysen stå för. Det som för en näringsidkare med verksamhet av mindre omfattning kan innebära betydande kostnad behöver inte göra det för en beredskapsmyndighet. Beredskapsmyndigheterna får prioritera verksamheten inom ramen för beslutad budget.

18.1.4 Konsekvenser för Försvarsmakten

MSB och de sektorsansvariga myndigheter som har i uppgift att göra försörjningsanalys ska samråda med Försvarsmakten angående Försvarsmaktens behov av civila resurser (avsnitt 9.7). Effekten blir en förbättrad förmåga att säkerställa att Försvarsmakten får tillgång till den försörjning av de civila varor och tjänster som myndigheten behöver för att lösa sina uppgifter i krig. Med civila varor och tjänster avses inte försvarsmateriel.

MSB ska också samråda med Försvarsmakten i det regeringsuppdrag vi föreslår till MSB i kapitel 15 – att precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen.

18.1.5 Övriga myndigheter under regeringen

Vi föreslår avsnitt 9.6.1 att MSB och de sektorsansvariga myndigheterna som har i uppgift att göra försörjningsanalyser ska kunna begära in uppgifter från statliga myndigheter under regeringen[4] avseende dessa myndigheters behov av försörjningsviktiga varor och tjänster som behövs för arbetet med försörjningsanalys.

Vi bedömer att uppgiftslämnandet inte kommer att vara av betungande karaktär i de allra flesta fall. Någon förstärkning av alla myndigheter med anledning av förändringen blir därför inte aktuell.

[4] Regeringskansliet, kommittéväsendet, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsunderrättelsedomstolen, Myndigheten för totalförsvarsanalys, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska undantas från skyldigheten.

För de myndigheter som eventuellt får frågan om sina behov kan det dock i vissa fall bli en omfattande uppgift. Beroende på vilka uppgifter det gäller kan det kräva beräkningar och sammanställningar.

Regeringsuppdrag till Kommerskollegium

I avsnitt 15.5 föreslår vi att regeringen bör ge Kommerskollegium i uppdrag att analysera möjliga åtgärder för att i största möjliga utsträckning säkerställa handelsflöden även under störda förhållanden och att undersöka om det finns skäl att återuppta ett arbete tillsammans med andra myndigheter för att förbereda sådana åtgärder. Uppdraget bör kunna utföras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

Förtydligad uppgift till Upphandlingsmyndigheten

Vi föreslår i avsnitt 15.6 att Upphandlingsmyndigheten bör få en förtydligad uppgift att ge stöd och vägledning åt statliga myndigheter, kommuner och regioner i upphandling av samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet.

Vi har inte kunnat bedöma huruvida något resurstillskott behövs för en sådan uppgift.

18.1.6 Effekter för statens budget

Regeringens översikt av behoven kommer att förbättras genom de åtgärdsförslag som MSB för fram till regeringen (jämför med avsnitt 9.5.3). Genom de avvägningar som kan göras i den nationella försörjningsanalysen och de förslag som följer av de prioriteringar som behöver göras bör regeringen i budgetprocesser och författningsprocesser få en samlad bild av resursbehoven och andra behov som utgör ett bättre underlag för vidare beslut än utan en nationell samordning av försörjningsberedskapen.

Vi beräknar att de årliga kostnaderna för statliga myndigheter på sikt ökar med sammanlagt 91,4 miljoner med anledning av våra förslag. Vi sammanfattar i tabell 18.2 de årliga effekterna på statens

budget. Första året bör kunna vara 2025, genom beslut i budgetproposition för det året.

Tabell 18.2 Budgeteffekter av förslagen, sammanfattning

2022 års priser och löner. Miljoner kronor

	Första året	Andra året	Följande år
Ökad bemanning MSB	16,3	49,0	65,3
Ökad bemanning försörjningsanalysmyndigheter	25,8	25,8	25,8
Ändrad ledningsform MSB	0,3	0,3	0,3
Total budgeteffekt	**42,4**	**75,1**	**91,4**

Anm. Samma nyckeltal per årsarbetskraft har använts för berörda sektorsansvariga myndigheter och övriga beredskapsmyndigheter som för MSB i tabell 18.1. Beloppen omfattar inte någon årlig pris- och löneomräkning (PLO).

Finansiering av ökade utgifter på statens budget

Med den struktur som vi har föreslagit i kapitel 9 kommer försörjningsberedskapen att ha förutsättningar att utvecklas kontinuerligt. Sektorsansvariga myndigheter och MSB kommer att kunna utveckla förslag som gäller långsiktigt. Förslag som vinner gehör i budgetprocessen kommer att kunna få stabil finansiering. En sådan stabilitet minskar behovet av tidsbegränsade insatser i form av projektfinansiering.

Ett tydligare behov av resursförstärkning finns enligt vår bedömning för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen vid MSB och för den sektorsvisa samordningen vid de sex försörjningsanalysmyndigheterna. Resursförstärkningarna kommer att innebära ökade utgifter på statens budget som motsvarar våra kostnadsberäkningar ovan.

Finansieringen av det tillskott till MSB:s förvaltningsanslag som behövs och tillskotten till de sex försörjningsanalysmyndigheterna ska därför i första hand ske genom en omprioritering från anslag 2:4 *Krisberedskap* under utgiftsområde 6. Som alternativ finansieringskälla bör medel kunna avdelas från de medel för civilt försvar som aviserades i propositionen Totalförsvar 2021–2025 och i kommande beslut om medel för civilt försvar för nästa totalförsvarsbeslutsperiod.

18.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Enligt vårt förslag i avsnitt 9.5.1 ska den behovsanalys som länsstyrelserna ska göra omfatta att, i samverkan med kommuner och regioner, kartlägga och analysera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster samt identifiera företag som har betydelse för försörjningen på lokal respektive regional nivå. Som en konsekvens av förslaget i avsnitt 9.6.2 ska kommuner och regioner vara skyldiga att på förfrågan från en länsstyrelse lämna den information som länsstyrelserna behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt vårt förslag.

De finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen som vi föreslår i avsnitt 16.3 är avsedda att utgöra en grund för riksdagens och regeringens vägval i utformningen av försörjningsberedskapen. För kommuner och regioner har vi föreslagit att den kommunala finansieringsprincipen ska gälla för stadigvarande förändringar av det kommunala ansvaret.

Även om vi bedömer att kostnaderna för denna uppgift är begränsade i förhållande till de uppgifter som redan ska utföras enligt LEH kan vi inte på förhand säga hur omfattande arbetet blir för kommuner och regioner med att sammanställa den information som länsstyrelserna behöver. Skulle arbetet när det kommer i gång bli av omfattande karaktär bör staten kunna komma överens med kommuner och regioner om ambitionsnivån och statens finansiering enligt den kommunala finansieringsprincipen.

18.3 Konsekvenser för företag eller enskilda

De behovsanalyser som beredskapsmyndigheterna ska göra i vissa fall kommer att leda till fler kontakter med berörda företag. Vi har i kapitel 10 förslagit ett tydligt författningsstöd för att myndigheterna ska kunna begära in de uppgifter som behövs från företag för att säkerställa myndigheternas tillgång till den information som behövs för behovs- och försörjningsanalyserna. Det innebär en utökad uppgiftsskyldighet enligt 2 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

En konsekvensanalys enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning förutsätter att vissa upp-

gifter kan bedömas på förhand. Sådana bedömningar är möjliga när den reglering som övervägs kommer att innebära ett regelverk som alla eller vissa företag kontinuerligt måste förhålla sig till. I sådana fall kan beskrivningen av konsekvenserna omfatta antalet berörda företag, vilka branscher företagen är verksamma i, storleken på företagen, uppskattning av tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader. För våra förslag kan dessa och liknande uppgifter inte bedömas på förhand.

Bedömningen av i vilken utsträckning våra förslag medför att företag och andra näringsidkare kommer att behöva avsätta tid och personella resurser för sammanställningar till uppgiftslämnandet kommer att skilja sig åt från fall till fall. Trots detta är det rimligt att anta att fler företag i ökad utsträckning kommer att få avsätta personella resurser för uppgiftslämnande. Om det medför betydande kostnader för näringsidkarna ska de enligt lagen ersättas för dessa. Sådana kostnader bör den myndighet som gör behovsanalysen stå för.

18.3.1 Små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt

Företag kan i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap vilja ställa om sin produktion för att möta en ny efterfrågan som uppkommer på grund av störningar i de normala leveranskedjorna. Då kan frågor uppstå om vilka regler som gäller för den vara eller tjänst som skulle kunna vara aktuell för produktionsomställning. I avsnitt 11.2 för vi ett resonemang om att förmågan att ta reda på vad som gäller kan se olika ut för olika företag beroende på företagets storlek och administrativa kapacitet. Vårt förslag om en kontaktpunkt avseende information till företag som vill ställa om sin produktion vid fredstida krissituationer och höjd beredskap blir gynnsamt för alla företag, men får sannolikt störst effekt för små- och medelstora företag. Det beror på att behovet av egen administrativ kapacitet minskar genom den föreslagna funktionen när det gäller kunskap om regelverk som företaget i fråga normalt inte berörs av. Sådana marginaler finns det sannolikt mindre av i små och medelstora företag.

18.4 Övriga konsekvenser för samhället

Den samhällsekonomiska nyttan av våra förslag är svår att beräkna, eftersom den främst beror på vilka beslut med stöd av försörjningsanalyserna som riksdagen eller regeringen väljer att fatta. Även om nyttan är svår att kvantifiera kommer förslagen att leda till en starkare försörjningsförmåga, det vill säga förmågan att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga. Positiva effekter uppstår också om företag kan fortsätta leverera varor och tjänster och på så sätt sysselsätta människor i perioder av kris.

Våra förslag innebär att ett antal statliga myndigheter kommer att få 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 att våra förslag inte heller kommer att påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

1 §

Ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt sådana arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet är, *enligt bestämmelserna i denna lag*, skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförsvarsplaneringen *samt i planeringen av försörjningsberedskapen*.

Lagen gäller varken statliga eller kommunala myndigheter och inte heller den som i stället omfattas av särskilda föreskrifter för totalförsvaret.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka aktörer som är skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen. Genom ändringen i *första stycket* utvidgas lagen från att enbart gälla planering för totalförsvaret, till att även omfatta planering av försörjningsberedskapen. Ändringen ska ses mot bakgrund av de uppgifter som tillkommer beredskapsmyndigheterna och vissa sektorsansvariga myndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap med att göra behovs- och försörjningsanalyser.

Med försörjningsberedskap avses den verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets förmåga. Med de viktigaste samhällsfunktionerna avses sådana samhällsfunktioner som ska säkerställas under höjd beredskap.

Ändringen innebär att lagens tillämpningsområde utvidgas från att tidigare vara begränsad till planeringen för höjd beredskap, till att nu även omfatta planeringen för fredstida krissituationer, så länge det avser försörjningsberedskapen. I praktiken innebär ändringen bland annat att totalförsvarsmyndigheterna har möjlighet att begära den information från näringsidkare som behövs för myndigheternas arbete med behovs- och försörjningsanalyser enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Den närmare innebörden av skyldigheten enligt första stycket framgår av andra och tredje paragraferna.

Övriga ändringar är av redaktionell karaktär. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

2 §

Ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare *ska* lämna de upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, *transporter, leverantörer,* inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret.

Den som på grund av bestämmelserna i första stycket har fått utföra arbete som har medfört betydande kostnader, kan få ersättning för detta av allmänna medel. Kan överenskommelse om ersättningen inte träffas med den myndighet som har begärt arbetet, *ska* frågan hänskjutas till avgörande av skiljemän enligt *lagen (1999:116) om skiljeförfarande*. Skiljemännen avgör om ersättning *ska* utgå och bestämmer i så fall ersättningens storlek.

I paragrafen finns en närmare beskrivning av vad den skyldighet som kommer till uttryck i första paragrafen innebär för ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare.

Genom ändringen i *första stycket* utökas uppgiftsskyldigheten till att även omfatta uppgifter om transporter och leverantörer. Med transporter avses olika typer av transportmedel så som vägfordon, tåg, fartyg och luftfarkoster för att förflytta något från en plats till en annan. Uppgifter om leverantörer syftar på information om vilka leverantörer som företagen är beroende av för att kunna upprätthålla sin verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.4.

Andra stycket uppdateras på så sätt att den numera upphävda lagen (1929:145) om skiljemän ersätts med en hänvisning till lagen (1999:116) om skiljeförfarande. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.5.

Övriga ändringar är endast språkliga.

5 §

Totalförsvarsmyndigheterna får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av 2 §. I beslut om föreläggande kan vite sättas ut.

Beslut om föreläggande får överklagas till *allmän förvaltningsdomstol*.

Paragrafen reglerar vissa tvångsåtgärder gentemot den som inte fullgör de skyldigheter som följer av 2 §.

Paragrafens *andra stycke* ändras på så sätt att det numera anges att ett beslut om föreläggande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, i stället för till regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.5.

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

6 kap. Skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer *samt viss annan informationsskyldighet*

3 §

På begäran av länsstyrelsen ska kommuner och regioner lämna information om sina behov av sådana varor och tjänster som är nödvändiga för att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap säkerställa försörjningen av de viktigaste samhällsfunktionerna i kommunerna och regionerna.

Kommuner och regioner ska även lämna information om vilka näringsidkare som är nödvändiga för försörjningen av viktiga samhällsfunktioner på lokal och regional nivå.

Paragrafen, som är ny, reglerar kommuners och regioners skyldighet att lämna information till länsstyrelserna. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2. Bestämmelsen ska ses mot bakgrund av den skyldighet som åligger beredskapsmyndigheterna enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap att analysera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster inom myndigheternas respektive ansvars-

områden (behovsanalyser). De analyser som länsstyrelserna ska ta fram ska enligt samma förordning inkludera behoven i kommuner och regioner.

Informationsskyldigheten omfattar kommunernas och regionernas behov av sådana varor och tjänster som är nödvändiga för att kommunerna och regionerna ska kunna säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får enligt 12 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap meddela verkställighetsföreskrifter avseende informationsskyldigheten.

19.3 Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti

Förslaget innebär att förordningen om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti upphör att gälla vid utgången av juni 2024. Övervägandena finns i avsnitt 16.2.1.

19.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

1 §

Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen har – förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Myndigheten för totalförsvarsanalys – följande totalförsvarsmyndigheter:

1. Affärsverket svenska kraftnät,
2. Arbetsförmedlingen,
3. *Bolagsverket,*
4. *Domstolsverket,*
5. *E-hälsomyndigheten,*
6. *Energimarknadsinspektionen,*
7. Finansinspektionen,

8. Folkhälsomyndigheten,
9. Fortifikationsverket,
10. Försvarets materielverk,
11. Försvarsmakten,
12. Försäkringskassan,
13. Kommerskollegium,
14. Kriminalvården,
15. Kustbevakningen,
16. Lantmäteriet,
17. Livsmedelsverket,
18. Luftfartsverket,
19. Läkemedelsverket,
20. länsstyrelserna,
21. Migrationsverket,
22. Myndigheten för digital förvaltning,
23. Myndigheten för psykologiskt försvar,
24. Naturvårdsverket,
25. Pensionsmyndigheten,
26. Polismyndigheten,
27. Post- och telestyrelsen,
28. Riksgäldskontoret,
29. Sjöfartsverket,
30. Skatteverket,
31. Socialstyrelsen,
32. Statens energimyndighet,
33. Statens jordbruksverk,
34. Statens servicecenter,
35. Statens skolverk,
36. Statens veterinärmedicinska anstalt,
37. Strålsäkerhetsmyndigheten,
38. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut,
39. Tillväxtverket,
40. Trafikverket,
41. Transportstyrelsen,
42. Tullverket *och*
43. Åklagarmyndigheten.

Paragrafen anger vilka myndigheter som är totalförsvarsmyndigheter. Ändringen innebär en antalet totalförsvarsmyndigheter utökas på så sätt att samtliga beredskapsmyndigheter som har i uppgift att göra behovsanalyser enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap blir totalförsvarsmyndigheter. Alla beredskapsmyndigheter med undantag av Säkerhetspolisen har därmed möjlighet att begära upplysningar från näringsidkare för planeringen av totalförsvaret och försörjningsberedskapen. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.6.

19.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

12 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter om

1. sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och

2. informationsskyldigheten i 6 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om normgivningsbemyndiganden. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2.

Punkten två är ny och innebär att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela verkställighetsföreskrifter även avseende kommuners och regioners informationsskyldighet i 6 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Sådana föreskrifterna kan till exempel gälla hur informationen ska redovisas till länsstyrelserna.

19.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Verksamhetsområde

1 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.

Myndigheten ska

1. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,

2. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,

3. arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,

4. samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt utföra tillsyn enligt samma lag,

5. bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,

6. följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,

7. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde,

8. företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning, *och*

9. ansvara för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen.

I paragrafen regleras myndighetens grunduppdrag. Genom tillägget i *andra stycket 9* tydliggörs att ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen ingår i myndighetens grunduppdrag. Ansvaret gäller i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret, vilket följer av första stycket. Vilka närmare uppgifter som ansvaret omfattar framgår av andra bestämmelser, bland annat 9 b–f §§.

Övervägandena finns i avsnitt 14.6.

Samordning av försörjningsberedskapen

9 b §

Myndigheten ska vartannat år göra en nationell försörjningsanalys av samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. I den ska även ingå en analys av behovet av och tillgången till försörjningsviktiga varor och tjänster som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde (övriga varor och tjänster).

Den nationella försörjningsanalysen ska innehålla förslag på åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa tillgången till de varor och tjänster som identifierats samt hur dessa åtgärder bör prioriteras.

Analysen ska göras med utgångspunkt i det underlag som lämnats till myndigheten enligt 18 c § tredje stycket, 24 a 1 andra stycket och 24 c § femte stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Arbetet ska ske i samråd med Försvarsmakten i fråga om Försvarsmaktens behov av civila resurser.

Senast den 1 mars varje jämnt årtal ska myndigheten lämna den nationella försörjningsanalysen till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om den nationella försörjningsanalysen. Övervägandena finns i avsnitt 9.2, 9.5.3, 9.7, 9.9.4 och 15.3.

Av *första stycket* framgår att den nationella försörjningsanalysen ska avse samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. Med försörjningsviktiga varor och tjänster avses varor och tjänster som är nödvändiga för att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Den nationella analysen ska inkludera en analys av behovet av och tillgången till försörjningsviktiga så kallade övriga varor och tjänster. Med övriga varor och tjänster avses sådana varor och tjänster som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde.

Det framgår av *andra stycket* att analysen ska innehålla förslag på åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen och förslag på hur åtgärderna bör prioriteras.

Av *tredje stycket* följer att den nationella försörjningsanalysen ska göras med utgångspunkt i de sektorsvisa försörjningsanalyser och sammanställningar som myndigheten får del av från beredskaps- och sektorsansvariga myndigheter. Det räcker inte att den nationella analysen utgör en sammanställning av vad som framkommer i de sektorsvisa analyserna. Avsikten är att myndigheten ska göra en egen analys.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* innebär att myndigheten måste samråda med Försvarsmakten i frågor som gäller Försvarsmaktens behov av civila resurser. Eftersom den nationella försörjningsanalysen kommer att omfatta varor och tjänster som Försvarsmakten är beroende av innebär bestämmelsen i praktiken att samråd med Försvarsmakten alltid ska ske. Hur samrådet närmare ska gå till är upp till myndigheterna att bestämma.

Femte stycket reglerar när och till vem rapportering ska ske.

9 c §

Myndigheten ska inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap bistå företag med information eller uppgifter om vart företag kan vända sig för att få information om

1. produkt- och tjänstespecifika regler,
2. certifiering och testning,
3. licenser,

4. dispenser och tillfälliga regelförenklingar för produktion av försörjningsviktiga varor och tjänster samt
5. möjlighet till finansiellt stöd för innovation.

Paragrafen, som är ny, innebär att myndigheten ska tillhandahålla en kontaktpunkt för företag som vill ställa om sin produktion till en annan. Förmågan att kunna bistå företag med relevant information kräver att myndigheten bygger upp kompetensen redan i fred. Myndigheten behöver inte ha detaljerad kunskap avseende samtliga punkter som anges i paragrafen. Däremot ska myndigheten kunna hänvisa företaget till den aktör som bäst kan svara på företagets frågor. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

9 d §

Myndigheten ska upprätta och upprätthålla statliga beredskapslager avseende varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde och som är nödvändiga för att i fredstida krissituationer och höjd beredskap säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och befolkningens överlevnad.

Paragrafen, som är ny, innebär att myndigheten ska beredskapslagra försörjningsviktiga varor. I *första stycket* anges vilka varor som ska lagerhållas. Enbart varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde omfattas av lagerhållningsskyldigheten. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.1

9 e §

Myndigheten ska bistå andra myndigheter med kunskap och information i frågor som rör beredskapslagring.

Paragrafen är ny. Att bistå med kunskap och information innebär exempelvis att myndigheten ger vägledning eller goda exempel på hur arbetet med beredskapslagring kan utföras. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.4.

9 f §

Myndigheten får bedriva uppdragsverksamhet i form av beredskapslagring med tillhörande tjänster på uppdrag av andra statliga myndigheter.

Paragrafen, som är ny, innebär att myndigheten får bedriva uppdragsverksamhet i form av beredskapslagring. De tillhörande tjänsterna kan exempelvis omfatta anskaffning av lokaler eller andra anläggningar samt lagring av varan. Tjänsten kan även omfatta inköp och distribution av de varor som lagerhålls. Varor som kan komma i fråga för lagerhållning är främst sådana som inte omsätts i vardagen. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.2.

Myndighetsledning

19 §

Myndigheten leds av en *styrelse*.

Paragrafen reglerar myndighetens ledningsform.

Myndigheten var tidigare en enrådighetsmyndighet. Ändringen innebär att myndigheten blir en styrelsemyndighet. Övervägandena finns i avsnitt 14.7.

20 §

Styrelsen består av högst *nio* ledamöter.

Paragrafen reglerar det högsta antalet styrelseledamöter som ska finnas i styrelsen. Tidigare lydelse innehöll bestämmelser om ett insynsråd. Ändringen är en följd av att ledningsformen ändras. Ledamöterna och styrelsens ordförande utses av regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 14.7.

Särskilda organ

21 a §

Inom myndigheten finns ett rådgivande organ som benämns försörjningsberedskapsråd. Det rådgivande organet ska verka för ömsesidigt informationsutbyte och för att samarbetet mellan statliga myndigheter och näringslivet utvecklas i frågor som rör försörjningsberedskapen och som berör både näringslivet och staten.

Myndighetschefen är ordförande i rådet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur myndigheten ska organiseras.

I *första stycket* framgår att det inom myndigheten ska finnas ett rådgivande organ som benämns försörjningsberedskapsråd och som ska verka för ömsesidigt informationsutbyte och för utveckling av samarbetet mellan statliga myndigheter och näringslivet inom försörjningsberedskapen. Rådet utgör en del av myndigheten. Utomstående personer som genom tydliga beslut knyts att delta i rådet kommer därmed att delta i myndighetens verksamhet när han eller hon utför sina uppgifter i rådet.

Av *andra stycket* följer att myndighetschefen är ordförande i rådet.

Övervägandena finns i avsnitt 14.9.

Anställningar och uppdrag

23 a §

Ledamöterna i försörjningsberedskapsrådet utses av myndigheten.

Av paragrafen, som är ny, följer att det är myndigheten som utser ledamöterna i försörjningsberedskapsrådet. Det finns inte någon formell gräns på antalet ledamöter. Övervägandena finns i avsnitt 14.9.

Avgifter

26 b §

Myndigheten ska ta ut avgifter för den verksamhet som bedrivs i 9 f § och besluta om avgifternas storlek.

Av paragrafen, som är ny, följer att myndigheten ska ta ut avgifter för den beredskapslagring som myndigheten åtagit sig åt andra myndigheter enligt 9 f §. Myndigheten får disponera inkomsterna från avgifterna vilket framgår av 30 §. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.3.

19.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Uppgifter

3 b §

Trafikverkets försörjningsanalys enligt 24 b och c §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska omfatta även behoven av och tillgången till transporter (transportörer och logistikcentrum).

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

Av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap följer att vissa beredskapsmyndigheter har i uppgift att göra behovsanalyser avseende behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster inom myndighetens ansvarsområde. Behovsanalyserna ligger till grund för de försörjningsanalyser över samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster som omfattas av beredskapssektorns ansvarsområde och som vissa sektorsansvariga myndigheter har i uppgift att ta fram enligt samma förordning. Som sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Transporter ansvarar Trafikverket för att göra försörjningsanalyser inom den sektorn. Den nya bestämmelsen innebär att Trafikverket ska inkludera transportörer och logistikcentrum, som i dag inte omfattas av någon myndighets ansvarsområde, i sina försörjningsanalyser.

19.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten

2 §

Myndigheten ska ge upphandlingsstöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. Stödet ska inriktas på att

1. bidra till att upphandlingar hanteras strategiskt, genom metodutveckling eller på annat sätt,
2. bidra till att upphandlingar planeras, genomförs, följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt,
3. verka för ökad miljöhänsyn och sociala hänsyn samt utveckla och förvalta kriterier för miljöhänsyn, inklusive energikrav, och sociala hänsyn inom upphandling,
4. öka kompetensen om innovationsupphandling,

5. bidra till att hela inköpsprocessen kan genomföras elektroniskt och delta i standardiseringen av densamma,

6. underlätta för små och medelstora företag samt idéburna organisationer att delta i upphandling,

7. utveckla och förvalta

a) en nationell databas för statistik på upphandlingsområdet,

b) en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem, och

c) en kriteriedatabas för miljöanpassad upphandling, *samt*

8. bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet och sådan verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.

Paragrafen har ändrats. Övervägandena finns i avsnitt 15.6.

Myndigheten ska ge upphandlingsstöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. Av tillägget i *punkten 8* följer att stödet ska inriktas även på att bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet och samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Det kan exempelvis handla om vilka krav på leveranssäkerhet som kan ställas i upphandlingen eller hur force majeure-klausuler och andra särskilda kontraktsvillkor kan utformas.

Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

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

Undantag från förordningens tillämpningsområde

3 §

För Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten gäller endast bestämmelsen i 13 § om informationshanteringssystem.

För Bokföringsnämnden och Finanspolitiska rådet gäller inte bestämmelsen i 7 § om risk- och sårbarhetsanalys.

För Klimatpolitiska rådet gäller inte bestämmelserna i 7 § om risk- och sårbarhetsanalys och 8 § om utbildning och övning.

För Säkerhetspolisen gäller inte bestämmelserna i 12 § andra *och tredje styckena* och 22 § andra, tredje och femte styckena om informationsskyldighet, 14 § om it-incidentrapportering, *18 a och c §§ om behovsanalys och* 19 § om risk- och sårbarhetsbedömning.

För Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsunderrättelsedomstolen, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk gäller inte bestämmelserna i 12 § andra *och tredje styckena* om informationsskyldighet, 14 § om it-incidentrapportering och 17 § om risk- och sårbarhetsbedömning.

För Myndigheten för totalförsvarsanalys gäller inte bestämmelsen i 12 § tredje stycket om informationsskyldighet.

För utlandsmyndigheterna tillämpas denna förordning endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från förordningens tillämpningsområde. Av ändringarna i *fjärde stycket* följer att Säkerhetspolisen undantas från skyldigheten att göra behovsanalyser och skyldigheten att på förfrågan från någon av de sektorsansvariga myndigheterna som har i uppgift att göra försörjningsanalyser, eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, lämna den information om sina behov av försörjningsviktiga varor och tjänster som dessa myndigheter behöver för sitt respektive arbete med försörjningsanalyser.

Ändringen i *femte och sjätte styckena* innebär att även de myndigheter som räknas upp i dessa stycken undantas från skyldigheten att på förfrågan från någon av de sektorsansvariga myndigheterna som har i uppgift att göra försörjningsanalyser, eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, lämna den information om sina behov av försörjningsviktiga varor och tjänster som dessa myndigheter behöver för sitt respektive arbete med försörjningsanalyser.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.1 och 9.6.1.

Uttryck i förordningen

6 §

I denna förordning avses med

1. *fredstida krissituationer*: situationer som

– avviker från det normala,

– drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,

– innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och

– kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer,

2. *samhällsviktig verksamhet*: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet,

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

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp.

Tredje punkten är ny och innebär att även begreppet försörjningsberedskap definieras. Med viktiga samhällsfunktion avses samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Med de viktigaste samhällsfunktionerna avses sådana samhällsfunktioner som ska säkerställas under höjd beredskap. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.2.

Informationsskyldighet

12 §

Varje myndighet ska på förfrågan från Regeringskansliet lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.

Varje myndighet ska även på förfrågan från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämna den information som behövs för att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. När det gäller det civila försvarets stöd till det militära försvaret ska information endast lämnas i fråga om den eventuella påverkan stödet har på möjligheterna att tillgodose civila behov av samhällets resurser.

Varje myndighet ska även på förfrågan från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller någon av de sektorsansvariga myndigheterna som enligt 24 b § ska göra försörjningsanalyser lämna den information om sina behov av försörjningsviktiga varor och tjänster som myndigheterna behöver för sitt analysarbete.

Paragrafen innehåller bestämmelser som reglerar skyldigheter för myndigheter under regeringen att lämna information till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Tredje stycket är nytt och innebär att informationsskyldigheten utökas. Att informationsskyldigheten är begränsad till försörjningsviktiga varor och tjänster som myndigheten behöver innebär att det ska vara fråga om varor och tjänster som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna upprätthålla den egna verksamheten i fredstida

krissituationer och höjd beredskap. Vidare ligger en begränsning i att den sektorsansvariga myndigheten, eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som begär informationen ska vara i behov av den för sitt arbete med försörjningsanalyser. Förfrågan kan komma från var och en av de sektorsansvariga myndigheterna som ska göra försörjningsanalyser eller från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Av 3 § framgår vilka myndigheter som är undantagna från skyldigheten att lämna information.

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.1.

Beredskapsmyndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

Beredskapsmyndigheter

18 §

Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter.

Av bilaga 1 till denna förordning framgår vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter.

Beredskapsmyndigheternas uppgifter, utöver de uppgifter som de har enligt 7–16 §§, följer av *18 a–22 §§*.

Paragrafen har justerats. Ändringen i *tredje stycket* är en följd av att det införs nya uppgifter för beredskapsmyndigheterna.

Behovsanalys

18 a §

Beredskapsmyndigheterna ska kartlägga och analysera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster som omfattas av myndighetens ansvarsområde.

Analysen ska även innehålla uppgifter om vilka näringsidkare som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom ansvarsområdet.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.2 och 9.5.1.

Av bestämmelsen följer en skyldighet för beredskapsmyndigheterna att göra behovsanalyser. Med ansvarsområde avses såväl den egna verksamheten som ansvarsområdet i stort. Det kan vara det område myn-

digheten verkar inom eller har någon form av ansvar för, exempelvis samverkansansvar eller tillsynsansvar. Flera beredskapsmyndigheters behovsanalyser kommer därmed att omfatta även vissa privata aktörernas behov.

Säkerhetspolisen är undantagen skyldigheten att göra behovsanalys vilket framgår av 3 §.

18 b §

Länsstyrelsernas behovsanalys enligt 18 a § ska omfatta behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster i den egna verksamheten samt i kommunerna och regionerna inom länet.

Analysen ska även innehålla uppgifter om vilka näringsidkare som är nödvändiga för försörjningen på lokal och regional nivå.

Paragrafen, som är ny, anger vad länsstyrelsernas behovsanalyser ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.1.

Av *första stycket* framgår att länsstyrelsernas behovsanalyser enbart ska omfatta behoven i den egna verksamheten och inte, vilket är fallet för övriga beredskapsmyndigheter, behoven inom ansvarsområdet. Analyserna ska därmed omfatta de varor och tjänster som länsstyrelserna är i behov av för att klara av den egna verksamheten även under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Därutöver ska analyserna omfatta behoven i kommunerna och regionerna. Med det avses varor och tjänster som behövs för att kommunerna och regionerna, vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap, ska kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamhet som kommunerna och regionerna ansvarar för. När det gäller kommunernas och regionernas behov åsyftas alltså behoven inom deras respektive ansvarsområden.

Av *andra stycket* framgår att analysen ska innehålla uppgifter om näringsidkare som är nödvändiga för försörjningen på lokal och regional nivå.

18 c §

Beredskapsmyndigheterna ska, senast vid utgången av september månad varje jämnt årtal, lämna behovsanalysen till den sektorsansvariga myndigheten i beredskapssektorn.

Länsstyrelserna och de beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor ska dela upp behovsanalysen efter ansvarsområde för de beredskapssektorer som anges i 24 b § och, vid samma tidpunkt som i första stycket, lämna behovsanalysen till respektive sektorsansvarig myndighet som enligt 24 b § ska göra försörjningsanalyser.

Uppgifter om försörjningsviktiga varor och tjänster som inte omfattas av ansvarsområdena för de beredskapssektorer som anges i 24 b § ska sammanställas och lämnas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Paragrafen är ny och reglerar när och till vem rapportering av behovsanalyserna ska ske. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

Av *första stycket* följer att beredskapsmyndigheterna ska lämna den behovsanalys som myndigheten tar fram till den sektorsansvariga myndigheten i beredskapssektorn. Utgångspunkten är att beredskapsmyndigheterna enbart ska ta fram *en* behovsanalys. Till vilken sektorsansvarig myndighet de beredskapsmyndigheter som ingår i flera beredskapssektorer ska skicka sin analys till bör avgöras i samverkan mellan myndigheterna.

För länsstyrelserna och de beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor gäller i stället *andra stycket*. Dessa myndigheter ska rapportera behovsanalyserna vid samma tidpunkt som övriga beredskapsmyndigheter men rapportering ska ske direkt till den sektorsansvariga myndighet som har i uppgift att göra försörjningsanalys. Informationen ska därför delas upp efter ansvarsområde. Exempelvis ska uppgifter om varor och tjänster som kan sägas höra till ansvarsområdet för beredskapssektorn Energiförsörjning lämnas till Energimyndigheten, medan uppgifter om varor och tjänster som kan sägas höra till ansvarsområdet för Livsmedelsförsörjning och dricksvatten lämnas till Livsmedelsverket.

Behovsanalyserna kan innehålla uppgifter om varor och tjänster som inte kan sägas ha någon naturlig hemvist i någon av de beredskapssektorer inom vilka försörjningsanalyser ska tas fram. Av *tredje stycket* framgår att sådana varor och tjänster ska sammanställas och lämnas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Tredje stycket avser enbart länsstyrelserna och de beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor. Det framgår av 24 a § att motsvarande uppdelning ska göras av de sektorsansvariga myndigheterna efter att de tagit del av beredskapsmyndigheternas behovsanalyser enligt första stycket i denna paragraf.

Sektorsansvariga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

Sektorsansvariga myndigheter

23 §

Vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i beredskapssektorer. I varje beredskapssektor ska en av beredskapsmyndigheterna vara sektorsansvarig myndighet. Övriga beredskapsmyndigheter i sektorn ska delta i arbetet.

Av bilaga 2 till denna förordning framgår beredskapssektorernas indelning och vilka beredskapsmyndigheter som är sektorsansvariga myndigheter.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter, utöver de uppgifter som beredskapsmyndigheterna har enligt 7–16 §§, *18 a och 18 c §§ samt* 19–22 §§, följer av 24 och 25 §§.

Ändringen i tredje stycket är en följd av att det införs nya uppgifter för beredskapsmyndigheterna i 18 a och 18c §§.

Sammanställning av behovsanalyser

24 a §

De sektorsansvariga myndigheterna ska sammanställa de behovsanalyser som myndigheterna får del av enligt 18 c § och lämna sammanställningarna till respektive sektorsansvarig myndighet som enligt 24 b § ska göra försörjningsanalyser. Sammanställningarna ska vara uppdelade efter ansvarsområde för de beredskapssektorer som anges i 24 b §.

Uppgifter om försörjningsviktiga varor och tjänster som inte omfattas av dessa beredskapssektorers ansvarsområden ska sammanställas och lämnas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Paragrafen, som är ny, anger vad de sektorsansvariga myndigheterna ska göra med de behovsanalyser som beredskapsmyndigheterna ska skicka till den sektorsansvariga myndigheten inom beredskapssektorn.

Av *första stycket* framgår att det ankommer på samtliga sektorsansvariga myndigheter att sortera informationen i de behovsanalyser som de erhåller från beredskapsmyndigheterna. Informationen ska fördelas på de beredskapssektorer inom vilka en sektorsansvarig myndighet har i uppgift att ta fram försörjningsanalyser. Vilka dessa är framgår av 24 b §. Exempelvis ska uppgifter om varor och tjänster som kan sägas höra till ansvarsområdet för beredskapssektorn Energi-

försörjning lämnas till Energimyndigheten, medan uppgifter om varor och tjänster som kan sägas höra till ansvarsområdet för Livsmedelsförsörjning och dricksvatten lämnas till Livsmedelsverket.

Behovsanalyserna kan innehålla uppgifter om varor och tjänster som inte kan sägas höra hemma i någon av de beredskapssektorer inom vilka försörjningsanalyser ska tas fram. Av *andra stycket* framgår att sådana varor och tjänster ska sammanställas och lämnas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

Försörjningsanalys

24 b §

De sektorsansvariga myndigheterna i beredskapssektorerna Elektroniska kommunikationer och post, Energiförsörjning, Finansiella tjänster, Hälsa, vård och omsorg, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter ska göra försörjningsanalyser.

Paragrafen, som är ny, anger vilka myndigheter som ska göra försörjningsanalyser. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.1 och 9.5.2. Den närmare innebörden av analysarbetet framgår av 24 c §.

24 c §

En försörjningsanalys enligt 24 b § ska avse samhällets samlade behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster som omfattas av beredskapssektorns ansvarsområde.

I analysarbetet ingår att kartlägga och analysera leveransförmågan hos näringsidkare som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet och som bedöms vara av särskild betydelse för försörjningsberedskapen.

Analysen ska vid behov innehålla förslag på åtgärder som behöver vidtas för att trygga försörjningen av de varor och tjänster som omfattas av analysen.

Analysen ska göras med utgångspunkt i de behovsanalyser som beredskapsmyndigheterna ska upprätta enligt 18 a–b § samt ske i samråd med Försvarsmakten i fråga om Försvarsmaktens behov av civila resurser.

Försörjningsanalysen ska, senast vid utgången av september månad varje udda årtal, lämnas till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Paragrafen, som är ny, reglerar myndigheternas arbete med försörjningsanalys. Övervägandena finns i avsnitt 9.2, 9.5.2, 9.7, 9.8 och 9.9.

Av *första stycket* framgår att de sektorsvisa försörjningsanalyserna ska omfatta försörjningsviktiga varor och tjänster som omfattas av beredskapssektorns ansvarsområde. Med försörjningsviktiga varor och tjänster avses varor och tjänster som är nödvändiga för att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Med de viktigaste samhällsfunktionerna avses sådana viktiga samhällsfunktioner som ska upprätthållas vid höjd beredskap.

Av *andra stycket* följer att den sektorsansvariga myndigheten har i uppgift att analysera vissa företags leveransförmåga. Med det avses förmågan att leverera varor och tjänster i fredstida krissituationer och höjd beredskap. De listor med företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet och som tas fram av beredskapsmyndigheterna utgör underlag för bedömningen av vilka företag som bör granskas närmare. Avsikten är inte att samtliga företag ska bli föremål för ingående analys. Analysen bör koncentreras till de företag som är särskilt viktiga för försörjningsberedskapen, det vill säga för förmågan att upprätthålla försörjningen av varor och tjänster som är nödvändiga för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, befolkningens överlevnad eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Av 26 § framgår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela ytterligare föreskrifter om metod för analys av företagens leveransförmåga.

Av *tredje stycket* följer att analysen vid behov ska innehålla förslag på åtgärder som kan stärka försörjningsförmågan i samhället. Det kan exempelvis handla om identifierade behov av lagerhållning.

Av *fjärde stycket* följer att utgångspunkten för de sektorsvisa försörjningsanalyserna är den information som finns i beredskapsmyndigheternas behovsanalyser. Vidare följer en skyldighet för de sektorsansvariga myndigheterna som ska göra försörjningsanalyser att samråda med Försvarsmakten. Eftersom försörjningsanalyserna sannolikt kommer att omfatta varor och tjänster som Försvarsmakten är beroende av innebär bestämmelsen i praktiken att samråd med Försvarsmakten alltid ska ske.

I *femte stycket* regleras när och till vem rapportering ska ske.

Bemyndiganden

26 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela ytterligare föreskrifter om sådana säkerhetskrav för informationshanteringssystem som avses i 13 § utom i fråga om Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. Myndigheten ska därvid beakta nationell och internationell standard för informationssäkerhet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får även, efter att de sektorsansvariga myndigheterna som enligt 24 b § ska göra försörjningsanalyser fått tillfälle att yttra sig, meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i behovs- och försörjningsanalyser samt metod för kartläggning och analys av näringsidkares leveransförmåga enligt 18 a och 24 c §§.

Paragrafen ger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rätt att meddela föreskrifter i vissa ämnen. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.3.

Paragrafen har fått ett nytt *andra stycke*. Tillägget innebär ett normgivningsbemyndigande för myndigheten avseende föreskrifter som kompletterar förordningen och avser behovs- och försörjningsanalyser inklusive metod för kartläggning och analys av näringsidkares leveransförmåga. Föreskrifterna kan gälla till exempel innehållet i analyserna, hur analyserna ska sammanställas för att enhetlighet ska uppnås och hur redovisningen ska ske.

27 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter om

1. risk- och sårbarhetsanalyser enligt 7 § och risk- och sårbarhetsbedömningar enligt 17 och 19 §§,
2. it-incidentrapportering enligt 14 § efter att ha gett Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten tillfälle att yttra sig,
3. beredskapsmyndigheternas informationsskyldighet enligt 22 § andra stycket,
4. uppgifter inför höjd beredskap enligt 10 och 11 §§ utom i fråga om Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan,
5. uppgifter inför och vid höjd beredskap enligt 20 § 10 och 11 samt 21 § utom i fråga om Kustbevakningen, *och*
6. *tidpunkt för rapportering av de sektorsansvariga myndigheternas sammanställningar enligt 24 a §.*

Paragrafen reglerar Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rätt att meddela verkställighetsföreskrifter.

Tillägget i *punkten 6* innebär att sådana föreskrifter även får avse tidpunkt för när de sektorsansvariga myndigheterna ska skicka sina sammanställningar av beredskapsmyndigheternas behovsanalyser till de sektorsansvariga myndigheterna som har i uppgift att göra försörjningsanalyser. Det omfattar även tidpunkt för när sammanställningar över sådana varor och tjänster som inte omfattas av ansvarsområdena för någon av de beredskapssektorer som anges i 24 b § ska skickas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

Referenser

Författningar

Lagar m.m.

Sverige

Lag (1948:390) *om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap* [upphävd].

Kungörelse (1974:152) *om beslutad ny regeringsform*.

Oljekrislag (1975:197).

Lag (1976:295) *om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap*.

Lag (1976:580) *om medbestämmande i arbetslivet*.

Lag (1977:439) *om kommunal energiplanering*.

Förfogandelag (1978:262).

Ransoneringslag (1978:268).

Sekretesslag (1980:100) [upphävd].

Lag (1982:1004) *om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen*.

Prisregleringslag (1989:978).

Lag (1992:1402) *om undanförsel och förstöring*.

Lag (1992:1403) *om totalförsvar och höjd beredskap*.

Telelag (1993:597) [upphävd].

Lag (1994:1809) *om totalförsvarsplikt*.

Elberedskapslag (1997:288).

Ellag (1997:857).

Lag (1999:116) *om skiljeförfarande*.

Lag (2001:99) *om den officiella statistiken*.

Lag (2001:454) *om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten*.

Lag (2003:389) Lag (2003:389) *om elektronisk kommunikation* [upphävd].

Lag (2003:778) *om skydd mot olyckor*.

Lag (2006:544) *om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.

Lag (2006:647) *om finansiering av kärntekniska restprodukter*.

Patientdatalag (2008:355).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Skyddslag (2010:305).

Lag (2010:1065) *om kollektivtrafik*.

Budgetlag (2011:203).

Lag (2012:806) *om beredskapslagring av olja*.

Lag (2016:1145) *om offentlig upphandling*.

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (2018:218) *med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*.

Säkerhetsskyddslag (2018:585).

Lag (2022:482) *om elektronisk kommunikation*.

Lag (2022:1568) *om Sveriges riksbank*.

Finland

Lag (1982/970) *om skyddsupplag*.

Lag (1992/1390) *om tryggande av försörjningsberedskapen*.

Lag (1994/1070) *om obligatorisk upplagring av importerade bränslen*.

Lag (1994/1472) *om punktskatt på flytande bränslen*.

Lag (1996/1260) *om punktskatt på elström och vissa bränslen*.

Lag (2007/1368) *om statens bolagsinnehav och ägarstyrning*.

Lag (2008/979) *obligatorisk lagring av läkemedel*.

Estland

Liquid Fuel Stocks Act, RT I 2005, 13, 66.

Alcohol, Tobacco, Fuel and Electricity Excise Duty Act, RT I 2007, 45, 319.

Schweiz

Federal Act on National Economic Supply (531).

EU-lagstiftning och internationella rättskällor

Rådets direktiv 68/414/EEG av den 20 december 1968 *om en skyldighet för medlemsstaterna i Europeiska ekonomiska gemenskapen att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter*, ändrat genom rådets direktiv 98/93/EG av den 14 december 1998.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 *om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster*.

Rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 *om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna*.

Commission staff working document: Evaluation of Council directive 2008/114 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, SWD(2019) 308.

Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 *om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter*.

Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU av den 17 december 2013 *om en civilskyddsmekanism för unionen*.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 *om tilldelning av koncessioner*.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 *om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG*.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 *om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG*.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 *om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)*.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 *om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet)*.

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

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning *om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2679/98*, COM(2022) 459.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning *om ändring av förordningarna (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426, (EU) 2019/1009 och (EU) nr 305/2011 vad gäller krisförfaranden för bedömning av överensstämmelse, antagande av gemensamma specifikationer och marknadskontroll till följd av en krissituation på den inre marknaden*, COM(2022) 461 final.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv *om ändring av direktiven 2000/14/EG, 2006/42/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU och 2014/68/EU vad gäller krisförfaranden för bedömning av överensstämmelse, antagande av gemensamma specifikationer och marknadskontroll till följd av en krissituation på den inre marknaden*, COM(2022) 462 final.

Förordningar

Sverige

Förordning (1977:741) *om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap*.

Förordning (1982:517) *om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti*.

Förordning (1982:1005) *om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen*.

Förordning (1985:476) *med instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar* [upphävd].

Förordning (1986:423) *med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap*.

Förordning (1988:1122) *med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap* [upphävd].

Avgiftsförordning (1992:191).

Förordning (1992:391) *om uttagning av egendom för totalförsvarets behov*.

Förordning (1997:294) *om elberedskap*.

Trafikförordning (1998:1276).

Förordning (2000:605) *om årsredovisning och budgetunderlag*.

Förordning (2001:100) *om den officiella statistiken*.

Förordning (2005:890) *med instruktion för Statens räddningsverk* [upphävd].

Förordning (2006:637) *om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.

Myndighetsförordning (2007:515).

Förordning (2007:856) *med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten* [upphävd].

Förordning (2007:1119) *Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät*.

Förordning (2007:1161) *med instruktion för Sjöfartsverket*.

Förordning (2007:1244) *om konsekvensutredning vid regelgivning*.

Förordning (2007:1266) *med instruktion för Försvarsmakten*.

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

Förordning (2008:1300) *med instruktion för Transportstyrelsen*.

Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641).

Förordning (2010:184) *med instruktion för Luftfartsverket*.

Förordning (2010:185) *med instruktion för Trafikverket*.

Förordning (2011:211) *om utlåning och garantier*.

Förordning (2012:873) *om beredskapslagring av olja*.

Förordning (2016:1332) *med instruktion för Tullverket*.

Förordning (2017:868) *med länsstyrelseinstruktion*.

Förordning (2017:870) *om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap*.

Förordning (2017:1040) *om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift*.

Förordning (2018:1175) *om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster*.

Förordning (2018:1300) *om statligt stöd för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer*.

Förordning (2022:511) *om elektronisk kommunikation*.

Förordning (2022:524) *om statliga myndigheters beredskap*.

Förordning (2022:525) *om civilområdesansvariga länsstyrelser*.

Finland

Förordning (279/2006) *om grunderna för ibruktagande av säkerhetslagrade läkemedel, sjukvårdsmaterial och skyddsutrustning*.

Statsrådets förordning (25.6.2008/455) *om Försörjningsberedskapscentralen*.

Statsrådets förordning (683/2020) *om ändring av statsrådets förordning om skyddslagringsprogram*.

Myndighetsföreskrifter m.m.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Arbetsordning för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, 2022 (MSB S 00413).

Svenska kraftnät, *Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om elberedskap*, 2013, (SvKFS 2013:2).

Offentligt tryck

Riksdagstryck

Sverige

Prop. 1981/82:102 *om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling*, bilaga 3, bet. 1981/b2 FöU:18 s. 140, rskr 374.

Prop. 1993/94:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.*, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442.

Prop. 2015/16:152 *Samförståndsavtal om värdlandsstöd*, bet. 2015/16:UFöU4, rskr. 2015/16:257).

Budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 22, bet. 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131).

Finland

Finländska Riksdagens revisionsutskott, Bet. ReUB 8/2021 rd.

Ekonomiutskottets utlåtande EkUU 23/2022 rd.

Försvarsutskottets utlåtande FsUU 3/2022 rd.

Propositioner och skrivelser m.m.

Prop. 1948:96 *med förslag till lag om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap*.

Prop. 1973:90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Prop. 1975:8 *om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning*.

Prop. 1975/76:152 *med förslag till åtgärder för försörjningsberedskapen*.

Prop. 1977/78:72 *om förfogande m.m.*

Prop. 1977/78:75 *med förslag till ransoneringslag m.m.*

Prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1981/82:102 *om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling*.

Prop. 1981/82:179 *om administrativ beredskap på arbetsrättens område, m.m.*

Prop. 1983/84:120 *om regeringens befattning med besvärsärenden.*

Prop. 1986/87:95 *Totalförsvarets fortsatta utveckling*.

Prop. 1996/97:4 *Totalförsvar i förnyelse – etapp 2*.

Prop. 1996/97:61 *Översyn av telelagen (1993:957) m.m.*

Prop. 1996/97:86 *Nya regler om elberedskap*.

Prop. 1998/99:74 *Förändrad omvärld – omdanat försvar*.

Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.

Prop. 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap*.

Prop. 2002/03:110 *Lag om elektronisk kommunikation, m.m.*

Prop. 2003/04:93 *Några frågor om sekretess, m.m.*

Prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar*.

Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.

Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Prop. 2011/12:89 *Ändringar i elberedskapslagen*.

Prop. 2013/14:99 *Vårändringsbudget för 2014*.

Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*.

Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.

Prop. 2015/16:195 *Nytt regelverk om upphandling*.

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*.

Prop. 2017/18:89 *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*.

Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*.

Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*.

Prop. 2020/21:39 *Budgetpropositionen för 2021*.

Prop. 2020/21:194 *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*.

Prop. 2022/23:1 *Budgetpropositionen för 2023.*

Prop. 2022/23:45 *Vissa frågor om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap*.

Statens offentliga utredningar

SOU 1975:57 *Varuförsörjning i kristid*.

SOU 1993:95 *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret*.

SOU 1995:51 *Elförsörjning i ofred*.

SOU 1996:58 *Finansieringen av det civila försvaret*.

SOU 1996:78 *Elberedskapen – Organisation, ansvarsfördelning och finansiering*.

SOU 2001:41 *Säkerhet i en ny tid*.

SOU 2002:60 *Lag om elektronisk kommunikation*.

SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*.

SOU 2007:31 *Alltid redo! – En ny myndighet mot olyckor och kriser*.

SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning*.

SOU 2018:13 *Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift?*

SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret*.

SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret*.

SOU 2021:19 *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*.

SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*.

SOU 2021:89 *Sverige under pandemin*.

SOU 2022:6 *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga*.

SOU 2022:10 *Sverige under pandemin*.

SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet*.

SOU 2023:16 *Staten och betalningarna*.

Departementsserier och promemorior

Ds 2006:1 *En strategi för Sveriges säkerhet – Försvarsberedningens förslag till reformer*.

Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

Ds 2019:8 *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

Ds 2022:26 *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*.

Ds 2023:12 *Kontrollstation 2023*.

Kommittédirektiv

Dir. 1995:152 *Översyn av principer för finansiering av beredskapsåtgärder samt vissa andra frågor inom det civila försvaret*.

Dir. 1996:23 *Ansvarsfördelning och organisation inom elberedskapsområdet*.

Dir. 2006:80 *Översyn av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar för att skapa en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet*.

Dir. 2018:77 *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap*.

Dir. 2020:74 *Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*.

Dir. 2021:65 *Nationell samordning av försörjningsberedskapen*.

Dir. 2022:33 *En ny livsmedelsberedskap*.

Dir. 2022:72 *Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin*.

Dir. 2022:127 *Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster*.

Dir. 2023:30 *Genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft*.

Rapporter

Ekonomistyrningsverket, *Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering*, 2004 (2004:17).

Ekonomistyrningsverket , *Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster*, PM, 2016 (dnr 1.1-397/2015).

Ekonomistyrningsverket , *Ekonomisk styrning i staten*, 2021 (ESV 2021:19).

Försvarets forskningsanstalt, *Finansieringsprinciper för civil beredskap*, 1993 (FOA Rapport A 100044-1.3).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen*, 2017 (FOI-R--4431--SE).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*, 2017 (FOI-R--4551--SE).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Beredskapslagring – En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*, 2019 FOI-R--4644--SE.

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, 2021 (FOI-R--5174--SE).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*, FOI memo, 2022.

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

Totalförsvarets forskningsinstitut, *FOI:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut*, bilaga 1, 2022 (FOI 2022–639).

FONES, *Report on Strategic Stockpiling 2015*, 2015.

FONES, *Report on National Economic Supply 2017–2020*, 2021.

Försvarshögskolan, *Bara skog som brinner? – Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, 2015 (FHS-06976).

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

Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin – MSD 2022*, 2022 (FM2022-14281:1).

Jordbruksverket och Livsmedelsverket, *En robust livsmedelsförsörjning vid kriser och höjd beredskap – Åtgärder och arbetsformer som stärker förutsättningarna*, 2021 (Rapport 2021:5).

Jordbruksverket och SVA, *Nationella försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid kris eller höjd beredskap och då ytterst i krig*, 2020 (Jordbruksverket dnr 6.9.17-17871/2020, SVA dnr 2020/943).

Kommerskollegium, *Analys av varuimportens diversifieringsgrad*, 2021 (dnr 2021/01782-2).

KPMG, *Rapport om beredskapsfinansiering – Beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgarantier Riksgälden*, 2022.*Livskraft – mätt och frisk – Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret (Ju2019/02477/SSK)*, 2019 (dnr Livsmedelsverket 2019/02459 Jordbruksverket 6.9.17-11624).

Livsmedelsverket, *Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen*, 2021, (dnr 2021/03355).

Livsmedelsverket, *Myndighetsgemensam redovisning av uppdrag inom civilt försvar 2022*, 2023 (dnr 2022/04854).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *MSB:s stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014 – Utvärdering*, 2015 (MSB585).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Ansvar, samverkan, handling – Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK)*, 2016 (dnr 2015-954).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Planeringsinriktning för det civila försvaret*, 2019 (MSB 2019-00366).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Stöd till myndigheter, regioner och kommuner: Verktyg för att säkra tillgången till varor och tjänster*, 2020 (MSB1600).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Planering för försörjning av varor och tjänster – En vägledning till myndigheter för höjd beredskap och krig*, 2021 (MSB1765).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Strategi för försörjningsberedskap*, 2021 (MSB1784).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Näringslivsbaserad motståndskraft – Lärdomar från pandemin för det civila försvaret*, utförd av Jönköping University, 2021 (MSB1748).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Kraftsamling – för en stärkt civil beredskap – baserad på MSB:s nationella risk- och förmågebedömning 2021*, 2021 (MSB1796).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Årsredovisning 2021 för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, 2022 (MSB1921).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Så stärker myndigheter och företag tillsammans försörjning i kris och krig – Utvecklingsprojekt för försörjning av varor och tjänster*, 2022 (MSB1992).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans – Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*, 2022 (MSB2095).

Post- och telestyrelsen, *PTS inriktning i totalförsvarsarbetet för sektorn elektronisk kommunikation 2020–2025*, bilaga 3, 2019 (dnr 19-13064).

Post- och telestyrelsen, *Årsredovisning 2022 Post- och telestyrelsen*, 2023 (PTS-ER-2023:2).

Regeringskansliet (Finansdepartementet), *Vägledning för val av ledningsformer,* 2015, PM.

Riksrevisionen, *Regeringen och krisen*, 2008 (RiR 2008:9).

Riksrevisionen, *Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning*, 2017 (RiR 2017:37).

Riksrevisionen, *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner*, 2018 (RiR 2018:6).

Riksrevisionen, *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?*, 2018 (RIR 2018:8).

Riksrevisionen, *Om det värsta skulle hända – statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor*, 2019 (RiR 2019:30).

Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens yttrande över betänkandet – Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga (SOU 2022:6)*, 2022 (dnr 10628/2022).

Socialstyrelsen, *Delredovisning av regeringsuppdrag om försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården – Nulägesbeskrivning och beskrivning av det fortsatta arbetet*, 2022 (2022-6-8042).

Socialstyrelsen, *Uppdrag att identifiera och sammanställa de mest kritiska läkemedlen och därtill tillhörande medicintekniska produkter inför fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig*, 2022 (dnr 15427/2022).

Socialstyrelsen, *Underlag för beredskapslagring av vissa läkemedel och vissa förbrukningsartiklar – Delredovisning 2 i Socialstyrelsens uppdrag att ta fram underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap*, 2023, (2023-5-8526).

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, 2012 (2012:1).

Statsrådet, Arbets- och näringsministeriet, *Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen*, 2022 (Statsrådets publikationer 2022:60).

Statens veterinärmedicinska anstalt, 2020 (2019/748:52020).

Svenska kraftnät, *Årsredovisning 2021*, 2022 (SVK 2021/5340).

Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd*, 2023.

Trafikverket, *Strategiska insatsvaror – Hur arbetar Trafikverket med att säkra tillgången till material för väg- och järnvägsinfrastruktur under fred, höjd beredskap och krig?*, presentation 2022-09-20.

Överstyrelsen för civil beredskap, *EES-anslutning och EG-medlemskap: Konsekvenser för svensk försörjningsberedskap – huvudrapport*, 1992 (ÖCB rapport 5).

Överstyrelsen för civil beredskap, *Civilt försvar*, 1995 (95:4).

Överstyrelsen för civil beredskap, *Allmänna råd och Handbok om Planläggning av Företag*, 1996 (ÖCB AR 1996: 1).

Övrigt

Björnberg, Arne (red.), *Hur Sverige ordnade folkförsörjningen under andra världskriget – Männen och kvinnorna bakom verket*, 1946.

Energimyndigheten: ”Sveriges import av naturgas”, hämtad 2023-03-13.

Estonian Stockpiling Agency, *Security of Supply and Stockpiling in Estonia*, 2022-07-07 (PPT).

EU-kommissionen: ”European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – rescEU Factsheet”, hämtad 2023-02-02.

Folkhälsomyndigheten, 2020: ”Nya regler för framställning av desinfektionsmedel”, hämtad 2022-11-17.

Försörjningsberedskapscentralen, *Current Themes in Security of Supply*, 2022-06-14 (PPT).

Försörjningsberedskapscentralen (Huoltovarmuuskeskus): ”Försörjningsberedskapscentralen”, hämtad den 5 maj 2023-07-20.

Isaksson, Pär, *Vår beredskap var god*, 2021.

Kantar Public och Medieakademin, *Förtroendebarometer*, presentation, 2023 (presentation).

Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen*, (5 juli 2022, JUNO, version 25), kommentaren till 15 kap. 2 §.

Lorentzon, *Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 38 kap. 6 §*, Lexino 2023-04-11 (JUNO).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: ”Organisation”, hämtad 2022-11-22.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: ”Beredskap för företag”, hämtad 2023-05-08.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: ”Läget är allvarligt – budskapet vid totalförsvarets chefsmöte”, hämtad 2023-05-05.

New York Times, 2022-04-30: ”Sunflower Oil ’Vanishes’ as Ukraine War Grinds On”, hämtad 2022-11-17.

Norden.org: ”Deklaration från de nordiska samarbetsministrarna om krissamarbete”, hämtad 2023-07-17.

OECD: ”Keys to resilient supply chains – Policy tools for preparedness and responsiveness”, hämtad 2023-07-17.

Post- och telestyrelsen: “Robusthetshöjdande åtgärder”, hämtad 2023-03-31.

Publikt: ”Ny myndighet – 60 tjänster bort”, hämtad 2023-02-13.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), *Protokoll om handel mellan Sverige och Norge i internationella krislägen*, 1986 (Sveriges överenskommelser med främmande makter nr 73, SÖ 1986:73).

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), *Avtal med Finland om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen*, 1992 (Sveriges internationella överenskommelser nr 73, SÖ 1992:73).

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), *Avtal med Estland om ömsesidig beredskapslagring av råolja och petroleumprodukter*, 2004, (Sveriges internationella överenskommelser nr 27, SÖ 2004:27).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*, 2015 (Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK).

Regeringskansliet, *Handledning om regeringens styrning av Styrelsemyndigheter*, 2018.

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret*, 2019 (Ju2019/02477/SSK).

Regeringskansliet (Finansdepartementet), *Uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet*, 2019 (Fi 2019/03819).

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, 2020 (Fö2016/00864 Fö2017/00850 Fö2019/01291 (delvis) Fö2020/01269 (delvis)).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, 2020 (Ju2020/04658 (delvis)).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025*, 2020 (Ju JU2020/04658 (delvis)).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF* (Ju2021/00361).

Regeringskansliet, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Livsmedelsverket*.

Regeringskansliet, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens jordbruksverk*.

Regeringskansliet (Socialdepartementet), *Uppdrag om statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården*, 2021 (S2021/08235 (delvis)).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Direktiv om resiliens inom kritiska enheter*, Faktapromemoria, 2021 (2020/21:FPM72).

Regeringskansliet, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Livsmedelsverket*.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), *Sveriges strategi för arbetet i OECD*, 2022 (UD2022/03044).

Regeringskansliet (Socialdepartementet), *Uppdrag att identifiera och sammanställa de mest kritiska läkemedlen och därtill tillhörande medicintekniska produkter inför fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig*, 2022 (S2022/01940 (delvis) S2022/01940).

Regeringskansliet (Socialdepartementet), *Uppdrag att ta fram underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap*, 2022 (S2022/04550 (delvis)).

Regeringskansliet (Socialdepartementet), *Uppdrag att göra en förstudie inför framtagandet av en nationell lägesbild över tillgången till läkemedel och medicintekniska produkter* (S2022/01265 (delvis)).

Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), *Uppdrag att redovisa och lämna förslag till hur tillgången till strategiska insatsvaror säkerställs och kan utvecklas i verksamheten*, 2022 (I2022/00692).

Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), *Uppdrag att stärka försörjningstryggheten i energisektorn*, 2022 (I2022/02319).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Uppdrag till MSB att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret*, 2022 (Ju2022/01209).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten att pröva förmågan avseende rapportering under höjd beredskap* (Ju2022/02410).

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), *Ändring av anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025*, 2023 (Fö2023/00751).

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genomföra de åtgärder som behövs för att förbereda för en aktivering av civilplikten inom kommunal räddningstjänst*, 2023 (Fö2023/00118).

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), *Tillsättande av ett tvärsektoriellt näringslivsråd för totalförsvar och krisberedskap*, 2023 (Fö2023/00119).

Regeringskansliet (Socialdepartementet), *Uppdrag att köpa in och lagra sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård till statliga säkerhetslager*, 2023 (S2023/00681 (delvis)).

Regeringskansliet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Livsmedelsverket*.

Regeringskansliet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.

Regeringskansliet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Affärsverket svenska kraftnät*.

Regeringskansliet och Finlands inrikesministerium, *Avsiktsförklaring mellan Sverige och Finland rörande fördjupat samarbete inom krisberedskap, civilt försvar och räddningstjänst*.

Regeringen.se: ”Så styrs bolagen”, hämtad 2023-04-19.

Statistics Finland, ”National economy”, hämtad 2023-02-20.

Rosén, Andersson & Mühlenbock m.fl., *Lagen om offentlig upphandling – En kommentar* (28 dec. 2020, Version 3, JUNO).

Skatteverket, *Beträffande beredskapslån i mervärdesskattehänseende*, ställningstagande, 1994 (Dnr: 24597–93/900).

Sveriges kommuner och regioner: ”Finansieringsprincipen”, hämtad 2023-01-12.

Svenska kraftnät: ”Reparationsberedskap”, hämtad 2023-03-27.

Kommittédirektiv 2021:65

Nationell samordning av försörjningsberedskapen

Beslut vid regeringssammanträde den 2 september 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt utreda principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap. Förslagen ska syfta till att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå vilka uppgifter en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ska ha samt hur denna funktion ska förhålla sig till vissa andra aktörer med ansvar eller betydelse för försörjningsberedskapen,
- analysera och föreslå hur funktionen ska organiseras och finansieras,
- analysera och föreslå ändamålsenliga och övergripande principer och förutsättningar för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet,
- pröva möjligheten att finansiera samhällets försörjningsberedskap med avgifter, analysera för- och nackdelar med andra former av finansiering, samt föreslå principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap,
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

En nationell samordning av försörjningsberedskapen

Regeringen konstaterar i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde.

Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver därför stärkas på bred front. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret.

I målet för det civila försvaret ingår att ha förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning. Att de globala handelsflödena upprätthålls i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden är centralt för Sverige som importberoende land. Likaså är det angeläget med samarbete avseende försörjningsfrågor internationellt, inom EU och Norden, såväl bi- som multilateralt. Vid en allvarlig kris eller i värsta fall krig riskerar dock de handelsflöden som fungerar under ett normaltillstånd att delvis eller helt sättas ur spel.

Vikten av att säkerställa försörjningsberedskapen för fredstida kriser har förtydligats under 2020 och 2021 i samband med smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Särskilt under den inledande fasen i pandemin förelåg det global brist på nödvändiga varor som exempelvis personlig skyddsutrustning.

Försörjningsberedskapen omfattar hela samhället där allmänna och enskilda intressen många gånger sammanfaller och är beroende av varandra. Näringslivet är en viktig del av vårt lands försörjningsberedskap. Myndigheter, regioner, kommuner och andra offentliga aktörer har viktiga roller bland annat som beställare och kravställare. Hela försörjningskedjan måste beaktas i utformningen av den nationella försörjningsberedskapen.

En nationell försörjningsberedskap ska också beakta kommuners och regioners ansvar och behov. Utgångspunkten ska vara att lokala och regionala behov beaktas och tillgänglighet finns över hela landet av viktiga varor och tjänster.

För att försörjningsberedskapen ska utvecklas ytterligare ser regeringen därför behov av att den nationella försörjningsberedskapen stärks och att samordningen ökar. Frågor om vad den nationella försörjningsberedskapen ska omfatta och hur den ska samordnas, orga-

niseras och finansieras är angelägna och komplicerade frågor som behöver analyseras och utredas närmare.

Bakgrund

Under 1900-talet har flera olika statliga myndigheter haft ett övergripande ansvar för samordningen av försörjningsberedskapen i Sverige, eller det ekonomiska försvaret som det också har benämnts, med Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) som senaste exempel. När ÖCB avvecklades 2002 överfördes vissa delar av myndighetens uppgifter till Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och därefter 2009 till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Som en följd av försvarsinriktningsbesluten 1999–2001 och 2004 upphörde i stor utsträckning planeringen för höjd beredskap och ytterst krig. Bedömningen som gjordes var att det inte fanns något behov av en omfattande försörjningsberedskap. I stället var fokus på att utveckla en beredskap för kortare fredstida kriser. Den organisation och de åtgärder som fanns i det tidigare totalförsvaret, i form av en funktion med ansvar för samordning av den nationella försörjningsberedskapen, beredskapslagring och administrativa förberedelser för att säkerställa varuförsörjningen, har i stora delar avvecklats. Många författningar finns emellertid kvar och är alltjämt gällande.

Nuvarande ansvarsförhållanden

I dagsläget har flera olika aktörer påbörjat analys- och planeringsarbetet för att förbättra försörjningsberedskapen. Arbetet sker på olika nivåer och i olika samhällssektorer. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid kris eller krig. Alla aktörer i det civila försvaret ska därmed ta ansvar för att stärka beredskapen och förmågan att genomföra verksamhet även under kris och ytterst i krig. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Statliga myndigheter

Enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har MSB bl.a. till uppgift att företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser. Inom ramen för denna uppgift har MSB pågående arbete med att analysera och ge vägledning kring hur försörjningsberedskapen kan byggas upp. I ett antal äldre men alltjämt gällande författningar för förberedande planering inför krig eller fredstida krissituationer har det ansvar som ålagts tidigare myndigheter med samordningsansvar för försörjningsberedskap i viss utsträckning förts över till MSB.

Förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti reglerar hanteringen av ersättning, lån och garanti till privata företag som gör vissa s.k. beredskapsåtaganden. Enligt förordningen ska MSB pröva om ersättning kan ges avseende beredskapsersättning och beredskapslån. Beredskapsgarantier ska enligt samma förordning prövas av Riksgäldskontoret eller den myndighet som kontoret bestämmer.

Förordningen anger att beredskapsersättning, beredskapslån eller beredskapsgaranti får lämnas till den som i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap gör vissa beredskapsåtaganden gentemot MSB. Beredskapsåtaganden omfattar att upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion, utveckla ersättningsprodukter, förbereda viss alternativ produktion, beredskapslagra vissa varor eller vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

Enligt förordningen ska MSB sträva efter att försörjningsberedskapen långsiktigt ska kunna tryggas. I detta syfte får avtal om beredskapsåtagande innehålla bestämmelser om skyldighet för mottagaren av beredskapsersättning, beredskapslån eller beredskapsgaranti att investera i maskiner och anläggningar eller att förbättra sin organisation eller vidta andra åtgärder som MSB finner lämpliga.

I enlighet med förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska varje myndighet beakta totalförsvarets krav. Av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap framgår att vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Vidare har dessa myndigheter ett ansvar att

vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap (bevakningsansvariga myndigheter). Av dessa bevakningsansvariga myndigheter har flera myndigheter instruktionsenliga uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar som är av betydelse för försörjningsberedskapen. Exempelvis har Trafikverket ansvar för övergripande samordning och planering för krisberedskap och det civila försvaret för transportområdet i enlighet med förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

I förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster anges bl.a. att myndigheter som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret ska anmäla behovet till någon av de bevakningsansvariga myndigheterna. Vidare ska övriga berörda myndigheter höras innan företagsplanläggning sker.

Flera myndigheter har i dag dessutom ett utpekat ansvar för försörjningsberedskap inom olika försörjningsområden. Exempelvis anges i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet att myndigheten har ansvar för att planera, samordna och i den utsträckning som regeringen föreskriver genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användningen av energi. Energimyndigheten är också tillsynsmyndighet för de företag som omfattas av lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja.

Av förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen framgår att myndigheten har till uppgift att på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap. Folkhälsomyndigheten har enligt förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten till uppgift att på uppdrag av regeringen samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel inför allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar. Under den pågående pandemin har bägge dessa myndigheter dessutom fått regeringsuppdrag om att säkerställa försörjningen av kritiska resurser, bl.a. skyddsutrustning, medicinteknisk utrustning, läkemedel, testningskapacitet och vaccin.

Livsmedelsverket ansvarar enligt förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket för kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning samt har ett ansvar för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen. I regleringsbreven för

2021 för Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt finns ett uppdrag om att myndigheterna ska påbörja lämpliga åtgärder för att inleda uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap. Utöver det myndighetsgemensamma uppdraget ska Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket också bl.a. arbeta för att skapa ökade förutsättningar att säkerställa flödet i livsmedelskedjan vid en allvarlig bristsituation. Livsmedelsverket har även i uppdrag att stärka dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap.

Länsstyrelsernas ansvar regleras främst i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Enligt dessa förordningar och förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap har länsstyrelserna ett regionalt geografiskt områdesansvar som bl.a. innebär att länsstyrelserna ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Vid höjd beredskap har länsstyrelserna bl.a. ansvar för att verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Även Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och Kommerskollegium har ansvar för frågor som är relevanta i dessa sammanhang. Av förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten framgår att myndigheten bl.a. har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten fick dessutom i november 2019 i uppdrag av regeringen att bl.a. ge förstärkt stöd vid offentlig upphandling av samhällsviktig verksamhet, samt att påskynda utvecklingen så att leveranssäkerhet och krisberedskap säkerställs på ett systematiskt och strategiskt sätt i upphandlande myndigheters och enheters inköpsarbete (Fi2019/03819). Konkurrensverket är, enligt förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket, förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Myndigheten har bl.a. i uppgift att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Kommerskollegium är i enlighet med förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium förvaltningsmyndighet för frågor

som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Myndigheten ska bl.a. verka för frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad. Myndigheten lämnade på uppdrag av regeringen en rapport 2020 om hur Sverige och EU ska trygga försörjningen av varor under en kris. I rapporten jämförs olika handelspolitiska strategier för försörjningstrygghet som EU kan tillämpa.

Kommuner och regioner

Kommuner och regioner ska enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten, samt fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser för varje mandatperiod.

Kommuner har också enligt LEH ett geografiskt områdesansvar. Kommunen ska vidare under höjd beredskap eller när ransoneringslagen i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar, vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering och medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

Enligt 3 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Med beredskapsförberedelser avses alla de åtgärder som normalt sett behövs för att kunna hantera verksamheten under höjd beredskap. Kommuner och regioner ska alltså vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. Förberedelser ska också ske för extraordinära händelser i enlighet med vad som stadgas i 2 kap. LEH.

Enligt 5 kap. 1 § i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL) finns krav på att vården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård. I 5 kap. 2 § HSL anges vidare att där det bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet ska det finnas den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att god vård ska kunna ges. Regionerna ska även enligt 7 kap. 2 § tredje stycket planera sin hälso- och sjukvård så att katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Regioner

har ett ansvar när det gäller sjukvårdens varuförsörjning som regleras i Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap. Där framgår att regionen ska planera så att hälso- och sjukvårdens försörjning av medicinteknisk utrustning, förbrukningsmateriel och läkemedel anpassas till de behov som kan uppstå vid allvarlig händelse. Även sjukhusen har ett ansvar för läkemedelsförsörjningen som regleras i lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Näringslivet

I stor utsträckning äger, driver och finansierar privata aktörer många av de viktigaste samhällsfunktionerna, som bl.a. handlar om produktion och resurser för transporter av nödvändiga varor och tjänster. Näringslivet är därmed av central betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen. I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 konstateras 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. I propositionen anges också att det ska inrättas ett tvärsektoriellt näringslivsråd under perioden 2021–2025 där näringslivet och branschorganisationer ska delta i utvecklingen av svensk försörjningsförmåga inom totalförsvaret. För närvarande finns även olika exempel på privat-offentlig samverkan såväl på regional nivå i form av näringslivsråd med anknytning till länsstyrelser som på nationell nivå inom olika samhällssektorer.

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. Ransoneringslagen (1978:268) ger regeringen möjlighet att vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av förnödenheter samt begränsa handel med en viss vara om den bedöms vara av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

Det finns också mer specifik reglering av näringslivets skyldigheter inom olika försörjningsområden. Exempelvis har vissa företag enligt lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja en skyldighet att hålla beredskapslager av lagringsbränslen och råolja. Elberedskapslagen (1997:288) innehåller bestämmelser om skyldigheter att vidta beredskapsåtgärder för bl.a. den som bedriver produktion av el och handel med el.

Nuvarande finansiering

Statlig verksamhet finansieras som huvudregel via anslag genom inkomster från skatter, avgifter och bidrag. I den utsträckning det i dagsläget finns en uppbyggd försörjningsberedskap inom olika försörjningsområden finansieras de beredskapsåtgärder som olika aktörer vidtar på olika sätt.

Hur myndigheter under regeringen får ta ut avgifter regleras i avgiftsförordningen (1992:191). En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Regeringsformen definierar inte begreppen avgift eller skatt. För offentligrättsliga avgifter krävs ett bemyndigande i lag, medan föreskrifter om avgifter för uppdragsverksamhet kan beslutas av regeringen. I grundlagsförarbetena framhålls dock att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift vanligen avser en penningprestation som betalas mot en specificerad motprestation (jfr prop. 1973:90 s. 213).

Avgiftsfinansiering förekommer även avseende beredskapsåtgärder inom t.ex. området elektroniska kommunikationer i enlighet med lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Avgiftsfinansier-

ingen avser då åtgärder mot allvarliga fredstida hot och påfrestningar som gäller elektronisk kommunikation. Avgifterna tas ut av Post- och telestyrelsen.

Det finns också beredskapsåtgärder som är anslagsfinansierade, som exempelvis Socialstyrelsens lager av antivirala läkemedel, antidoter för kemiska och nukleära händelser, infusionsvätskor och materiel samt Folkhälsomyndighetens förköpsavtal och inköp av vaccin.

De lager av lagringsbränslen och råolja som vissa företag har en skyldighet att hålla enligt lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja finansieras varken genom offentligrättsliga avgifter eller anslag utan av de lagringsskyldiga. En lagringsskyldig som inte håller lager i den omfattning som har beslutats i enlighet med nämnda lag ska dock betala en lagringsavgift.

Vissa äldre regler för finansiering av försörjningsberedskapsåtgärder inom näringslivet anges även i förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.

Aktuella granskningar, utredningar och analyser

Riksrevisionens rapport om livsmedels- och läkemedelsberedskap

Riksrevisionen granskade 2018 om det fanns tydliga förutsättningar för att bidra till robusta samhällsfunktioner och om sådana åtgärder hade vidtagits. Granskningen var inriktad mot livsmedels- och läkemedelsförsörjning. Riksrevisionen rekommenderade bl.a. regeringen att klargöra mål, krav och ansvar, att förtydliga de samordningsuppdrag som Livsmedelsverket och Socialstyrelsen har samt att säkerställa att samverkan fortsätter att utvecklas och att kunskaper tillvaratas. Flera av dessa frågeställningar har behandlats i de utredningar som nämns fortsättningsvis i detta avsnitt.

Utredningen om civilt försvar

Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) lämnade sitt slutbetänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) den 1 mars 2021. Betänkandet innehåller förslag som berör frågor om ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret på lokal, regional

och nationell nivå. Bland annat föreslås en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter, en geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå samt vissa förtydliganden avseende MSB:s ansvar och roll inom krisberedskap och civilt försvar. De sektorsansvariga myndigheterna föreslås exempelvis få i uppgift såväl att verka för att nödvändiga avtal med näringsliv och överenskommelser med andra myndigheter upprättas som att utveckla och vidmakthålla strukturer för samverkan med näringslivet om detta är relevant för beredskapssektorn.

Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet

I betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret (SOU 2019:51) har Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet (Fö 2018:01) lämnat förslag som avser näringslivets medverkan i totalförsvarsplaneringen, som bl.a. inbegriper att nya former för långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer behöver etableras samt att vissa författningar inom området ses över.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap

I Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskaps (S 2018:09) delbetänkande Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning (SOU 2020:23) konstateras att det finns vinster med att på nationell nivå samordna vissa strategiska försörjningsrelaterade frågor i stället för att aktörer inom olika områden i samhället skapar separata lösningar för detta. Utredningen anser därför att regeringen bör överväga om en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap bör inrättas.

I delbetänkandet anges vidare att nuvarande ordning innebär att liknande uppgifter ska lösas av flera myndigheter och att nyckelkompetenser kring regelverk och marknadens funktion måste upprätthållas av många olika aktörer. Enligt utredningen finns behov av att avtal utformas på ett enhetligt sätt tvärsektoriellt, bl.a. för att det ska vara enhetligt gentemot näringslivet när flera aktörer i olika sektorer behöver teckna avtal om samma sorts resurser. Utredningen anser att någon aktör behöver ha ansvar för den övergripande dialogen med företrädare för näringslivets olika sektorer och säkerställa de

allmänna villkor och incitament som kan behövas och att ett motsvarande samordningsbehov sannolikt finns vad gäller distribution och lagerhållning. Utredningen konstaterar att en nationell samordning kan ske inom ramen för en befintlig myndighets eller annan aktörs verksamhet, eller genom tillskapandet av en ny myndighet med en liknande funktion som ÖCB tidigare hade.

Utredningen föreslår även ett sammanhållet system för lagerhållning av läkemedel och sjukvårdsmateriel. Beroende på vilket behov som finns av en vara föreslås olika typer av lagerhållning som utförs av olika aktörer. Systemet skulle bygga på en bas-lagerhållning som omfattar alla produkter som används i vardagen. Läkemedel som används i vardagen lagras i vården, på apotek och i hemmen. En omfattande lagerhållning av alla läkemedel skulle bli oerhört kostsam, därför anser utredningen att det krävs en utökad lagringsskyldighet baserad på omsättningslagring för ett urval av viktiga produkter. För sådana läkemedel som av olika skäl inte kan omsättningslagras bedömer utredningen att det också krävs statliga beredskapslager. Vidare ser utredningen ett behov av en tillverkningsberedskap för ett fåtal särskilt viktiga läkemedel. Sådan tillverkningsberedskap förutsätter dock lagerhållning av vissa nödvändiga varor.

Utredningen lämnade den 31 mars 2021 delbetänkandet En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19). Utredningen föreslår en rad åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen inom sektorn, som både omfattar författningsändringar och uppdrag till olika aktörer. I betänkandet utvecklas förslagen från utredningens första delbetänkande. Utredningen lämnar konkreta förslag om ett system för lagerhållning av sjukvårdsprodukter i Sverige indelat i fyra nivåer och en ny lag om lagerhållningsskyldighet. Det bör enligt utredningens förslag införas krav i hälso- och sjukvårdslagen på kommuner och regioner i egenskap av huvudmän för hälso- och sjukvården att ha en utökad lagerhållning av sjukvårdsprodukter. Läkemedelsverket föreslås få i uppdrag att kartlägga vilken produktion av läkemedel och medicintekniska produkter som sker i Sverige och vilka beroenden denna har avseende insatsvaror. Utredningen föreslår också ett nytt mandat för omfördelning av resurser och att det ska inrättas särskilda beredskapsapotek. Utredningen föreslår även att det statliga bolaget Research Institutes of Sweden (RISE) får i uppdrag att stödja industrins omställning i kris och krig samt att bolaget ska upprätthålla sådan förmåga som krävs

för att certifiera sjukvårdsprodukter. Utredningens slutbetänkande ska lämnas den 28 februari 2022.

Uppdrag till FOI om nationell försörjningsberedskap

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) fick 2020 i uppdrag av regeringen att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap (Ju2020/02565). I genomförandet av uppdraget har FOI fört dialog med många olika aktörer, såväl offentliga på olika nivåer som privata. FOI har i sin redovisning av uppdraget angett ett antal uppgifter som en nationellt samordnande aktör skulle kunna ha dels utifrån erfarenheter i Sverige och andra länder, dels utifrån vilka behov som angetts vid intervjuer med myndigheter, kommuner och näringslivet.

Identifierade behov avser bl.a. uppgiften att i ett förberedande och förebyggande syfte samordna planering och inriktning av försörjningsberedskapen och att förbereda och säkerställa fungerande samverkan mellan det offentliga och näringslivet. Det kan enligt FOI exempelvis handla om att etablera gemensamma ramverk, skapa översikt över tillgängliga resurser, analysera hotbilder och att stödja privata och offentliga aktörer med konkretisering av mål och ambitionsnivå. Inom ramen för ett sådant förberedande arbete har även identifierats behov av stöd till ansvariga aktörer i arbetet med att t.ex. förbereda omställning av produktion, upprätta beredskapslager utifrån nationella behov, identifiera kritiska företag och förnödenheter och analysera behov av dispenser och regellättnader.

Samordningsuppgifter inom försörjningsberedskapen behöver även utföras vid en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig. FOI anger i detta avseende att en nationellt samordnande aktör kan ansvara för framtagande av lägesbilder samt hantera och säkerställa inköp eller andra åtgärder som behövs för att tillgodose försörjningsbehov nationellt. Vidare kan en sådan aktör utgöra en kontaktpunkt för privata aktörer, något som har lyfts fram av företrädare för näringslivet i kontakterna med FOI.

FOI anser vidare att i den mån det finns frågor eller försörjningsområden som ingen aktör ansvarar för i dag, men som är viktiga för Sveriges försörjningsberedskap, kan det finnas ett behov av att ett sådant utpekat ansvar åläggs en nationellt samordnande aktör. Historiskt hade ÖCB ansvar för försörjning av industrivaror som innebar

att ÖCB bl.a. gjorde försörjningsanalyser, verkade för att produktion kunde upprätthållas och ansvarade för beredskapslagring av denna typ av varor.

I uppdraget till FOI ingick även att göra internationella jämförelser med andra länder som har en uppbyggd nationell försörjningsberedskap (t.ex. Finland). I Finland har Försörjningsberedskapscentralen till uppgift att planera, utveckla och upprätthålla försörjningsberedskapen. Försörjningsberedskapscentralen sorterar under arbets- och näringsministeriet och dess styrelse består av representanter från näringsliv och myndigheter. Beredskapsåtgärderna finansieras av Försörjningsberedskapsfonden med hjälp av en beredskapsavgift som tas ut som del av energiskatten. Från fonden betalas utgifterna för bl.a. beredskapsplaneringen. Fonden står utanför statens budget och förvaltas av Försörjningsberedskapscentralen.

Av FOI:s rapport framgår att frågan om omställning av produktion lyfts fram som viktig av näringslivet. En djupare förståelse för de förutsättningar och mekanismer som är kopplade till omställning av produktion, som en viktig del av försörjningsberedskapen, är värdefull för den fortsatta utvecklingen av den svenska försörjningsberedskapen. Inom ramen för FOI:s uppdrag att bedriva säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys för regeringens behov ska FOI belysa goda exempel på när omställning av produktion fungerat under pandemin.

Uppdraget att föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt hur försörjningsberedskapen ska finansieras

Som ett led i att stärka Sveriges beredskap för kris och krig måste försörjningen av nödvändiga varor och tjänster utvecklas. Hela landet ska beaktas genomgående i utredningen. En del i detta arbete är att skapa en nationell samordning av försörjningsberedskapen. Det stora antalet aktörer som har ansvar för försörjningsberedskapen samt de ambitionsökningar som förväntas på området ställer krav på samordning och ett effektivt resursutnyttjande för ett ändamålsenligt resultat. För att bygga upp en modern försörjningsberedskap är forskning, innovation och digitalisering viktiga beståndsdelar, samtidigt som det är nödvändigt att förhålla sig till de sårbarheter som ny teknik och digitalisering också kan medföra. Det finns därför

behov av att en utredare analyserar och föreslår uppgifter, ansvar, organisation och finansiering för en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt hur samhällets försörjningsberedskap kan finansieras. Syftet är bl.a. att åstadkomma ett system för försörjningsberedskapen, där den nationellt samordnande funktionen utgör en av flera aktörer som har ansvar för olika delar av försörjningsberedskapen. Sektorsspecifika analyser och förslag rörande exempelvis vilka varor som Sverige bör ha en försörjningsberedskap av samt vilka prioriteringar som bör göras inom en viss samhällssektor faller dock inte inom ramen för utredarens uppdrag.

Den nationella samordningen av försörjningsberedskapen ska bidra till att Sverige ska kunna upprätthålla en nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Utgångspunkten är att Sverige under minst tre månader ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde och som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid. Under de tre månaderna förutsätts att det råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar men inte är helt avbrutna. Ambitionen ska vara att upprätthålla en nödvändig försörjning. Inom de flesta områden innebär det en avsevärt lägre försörjningsnivå än i ett fredstida normalläge. Enskilda individer som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt.

Det finns ett behov av att säkra Sveriges försörjningsberedskap under hela hotskalan, vid såväl fredstida krissituationer som vid höjd beredskap och ytterst krig. Det talar också för att näringslivet, som i vardagen ansvarar för och är en naturlig del av försörjningsflöderna, också kommer att ha en tydlig uppgift för försörjningsberedskapen i kris och krig. I flera författningar som reglerar frågor som är viktiga för försörjningsberedskapen träder dock vissa bestämmelser i kraft endast vid höjd beredskap. I de analyser och förslag som berör frågorna om uppgifter, ansvar och organisation som funktionen med ansvar för nationell samordning föreslås ha ska utredningen därför beakta de utmaningar som följer av den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig eller andra situationer i fred som kan hota Sveriges försörjning.

För att kunna bygga upp en fungerande nationell försörjningsberedskap är det av yttersta vikt att hela samhället, både den offentliga och den privata sektorn, tar ett gemensamt ansvar. Det är således inte bara det offentligas behov av försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig som behöver belysas, utan även näringslivets perspektiv måste omhändertas. Det är därför nödvändigt att utredaren i sina analyser och förslag tar hänsyn till företagens förutsättningar för att bidra till Sveriges försörjningsberedskap, såväl som konkreta erfarenheter från covid-19-pandemin.

Utgångspunkten är att de globala handelsflödena ska upprätthållas i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden och att varor som tillhandahållits genom exempelvis lagerhållning och omställning av produktion i första hand ska användas när handeln inte fungerar. I den utsträckning utredaren lämnar förslag som avviker från Sveriges etablerade handelspolitiska inriktning om att verka för en öppen och fri handel samt att motverka protektionism, ska utredaren särskilt motivera detta.

Vilka uppgifter och vilket ansvar ska funktionen ha?

Regeringen bedömer att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Det bör inom området finnas en förmåga att t.ex. kunna upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion, utveckla ersättningsprodukter, förbereda viss alternativ produktion samt beredskapslagra vissa varor. I detta ingår också att säkerställa att varor som produceras genom omställning kan användas genom fungerande former för certifiering och ackreditering. Sådana planer och åtgärder finns delvis redan på plats genom olika lösningar i vissa samhällssektorer.

Arbetet med att ytterligare utveckla och bygga upp försörjningsberedskapen kommer att omfatta flera olika samhällssektorer. Detta ökar behovet av samordning samt att det klargörs i vilka delar en nationell funktion ska få till uppgift att samordna arbetet. Utgångspunkten ska dock vara att sektorsspecifika frågeställningar alltjämt ska hanteras av myndigheterna inom respektive sektor. Uppgifter som en nationell funktion ska kunna ha kan handla om t.ex. samordning och gemensamma lösningar avseende lagerhållning, distri-

bution, produktion och omställning av produktion samt att samordna arbetet med att ta fram former och inriktning för näringslivets arbete med beredskapsfrågor. Det kan också handla om uppgifter som att stödja genom övningsverksamhet och utbildningar, ta fram lägesbilder, ge stöd till upphandling och avtalsskrivande, främja dialog mellan privata och offentliga aktörer, hantera vissa finansieringsfrågor, ta fram underlag för prioriteringsgrunder och ta ansvar för försörjningsfrågor som ingen annan aktör ansvarar för. Ytterligare en uppgift kan vara att stödja med analys och planering av tvärsektoriella beroenden som påverkar försörjningsberedskapen som exempelvis tillgången på transporter, transportinfrastruktur och drivmedel. En utgångspunkt i arbetet ska vara att tillgängligheten av viktiga varor och tjänster över hela landet säkerställs. Det finns ett behov av att detta perspektiv beaktas i analyserna av och förslagen till vilka uppgifter och ansvar funktionen ska ha.

Flera tidigare utredningar och analyser har berört frågan om vilka uppgifter som en funktion med ansvar för nationell samordning bör ha utifrån de behov som identifierats, tidigare organisering av försörjningsberedskapen och internationella jämförelser. Relevanta delar av dessa utredningar och analyser är nödvändiga för utredaren att beakta.

En funktion med ansvar för samordning av nationell försörjningsberedskap behöver förhålla sig till de övriga aktörer som har ansvar inom eller betydelse för försörjningsberedskapen. Det handlar både om offentliga, dvs. statliga myndigheter, regioner och kommuner, och om privata aktörer. Utvecklingen av försörjningsberedskapen har kommit olika långt i olika samhällssektorer och utredaren ska därför beakta och redogöra för de skilda förutsättningar som gäller inom samhällssektorerna, såväl som regionalt och geografiskt, i ställningstagandena kring den nationellt samordnande funktionens uppgifter och ansvar. Mot bakgrund av att frågan om ansvarsförhållanden inom det civila försvaret behandlas i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft behöver utredaren förhålla sig till den fortsatta beredningen av betänkandet. Den samordnande funktionens ansvar och uppgifter ska inte inkräkta på det ansvar som åligger en enskild myndighetsledning i enlighet med myndighetsförordningen (2007:515) eller på det ansvar som faller på andra aktörer, t.ex. kommuner och regioner. Om utredaren av effektivitetsskäl eller andra syften föreslår avsteg från ansvarsprincipen vid en allvar-

lig fredstida kris eller höjd beredskap och ytterst krig så ska skälen för detta motiveras. Utredarens analyser och förslag ska förebygga konkurrenssituationer mellan olika sektorer och gränsdragningsproblematik mellan olika aktörers ansvar och verksamhet inom försörjningsberedskapen.

I enlighet med de författningar som reglerar försörjningsberedskapen har staten ett övergripande ansvar. Samtidigt har näringslivet avgörande betydelse för att försörjningsberedskapen ska fungera och har som tidigare redovisats lagstadgade åtaganden för frågor relaterade till försörjningsberedskap. För att en nationellt samordnad försörjningsberedskap ska byggas upp behöver avvägningar göras gällande hur den övergripande ansvarsfördelningen mellan det allmänna och näringslivet ska se ut. Detta med hänsynstagande till att det finns skillnader mellan olika samhällssektorer i dessa avseenden, beroende på faktiska faktorer och sektorsspecifika förutsättningar. Det är i dialog och samverkan med näringslivet som förslag på lösningar för varje sektor kan tas fram utifrån de specifika förutsättningar som råder inom de olika sektorerna, bl.a. avseende tillgänglig nationell produktion, omställningsförmåga, handelsflöden m.m.

Det finns ett behov av att en utredare gör principiella överväganden om hur ansvar för olika beredskapsåtgärder ska fördelas mellan det allmänna och näringslivet samt mellan den nationellt samordnande funktionen och andra aktörer. Utgångspunkten bör vara att förutsättningar och behov kan variera och vara beroende av vilka beredskapsåtgärder som vidtas, vilka försörjningsområden som avses och vilka typer av allvarliga kris- och krigssituationer som åtgärderna är avsedda för. Inom vissa samhällssektorer ligger exempelvis ansvaret för försörjningsberedskap på regioner och kommuner.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilka uppgifter en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskap ska ha avseende planering för samt hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig, samt hur denna funktions ansvar och uppgifter ska förhålla sig till andra offentliga aktörer på olika nivåer som har ansvar inom försörjningsberedskapen eller betydelse för denna,

- analysera och föreslå ändamålsenliga och övergripande principer och förutsättningar för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet när det gäller planering för och hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig,
- beakta relevanta delar av de utredningar och analyser som genomförts inom området,
- beakta den fortsatta beredningen av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft som bl.a. berör ansvarsförhållanden inom det civila försvaret,
- beakta och redogöra för relevant lagstiftning, såväl på nationell nivå som på EU-nivå, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Hur ska funktionen vara organiserad?

Försörjningsberedskapen är central för landets beredskap för kris och krig. Det ligger i hela samhällets intresse att det sker en nationell samordning av försörjningsberedskapen samt att staten kan styra över denna samordning. Den nationella funktionen måste också ha författningsmässiga förutsättningar för att ha en samordnande roll. Huvudregeln att statlig verksamhet ska bedrivas i myndighetsform ska därför vara en utgångspunkt för utredarens överväganden avseende funktionen för nationell samordning av försörjningsberedskapen. För att öka effektiviteten i statsförvaltningen ska det vidare alltid prövas om nya uppgifter kan ges till befintliga myndigheter i stället för att det inrättas nya.

För att stärka försörjningsberedskapen är staten beroende av näringslivets engagemang. I uppdraget att föreslå hur funktionen ska organiseras ingår även att ta ställning till hur organisationen ska möjliggöra och säkerställa näringslivets deltagande exempelvis genom att knyta privat-offentliga samverkansorgan till funktionen.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i ansvarsprincipen, analysera och föreslå en funktion som ska ansvara för nationell samordning av försörjningsberedskapen avseende planering för respektive samordning av hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig,
- utifrån regeringens utgångspunkt att statsförvaltningen bör organiseras på ett effektivt sätt, noga pröva om nytillkommande uppgifter kan utföras av befintliga myndigheter i stället för att nya myndigheter inrättas, och om det finns skäl att föreslå en funktion som inte inryms i en befintlig myndighet särskilt motivera detta,
- analysera och föreslå hur näringslivets deltagande organisatoriskt ska möjliggöras i förhållande till funktionen med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen avseende planering för samt hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig,
- beakta relevanta befintliga former för privat-offentlig samverkan i sina analyser och förslag samt ta ställning till eventuella behov av ytterligare former för samverkan,
- beakta och redogöra för relevant lagstiftning, såväl på nationell nivå som på EU-nivå, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Hur ska funktionen finansieras och vilka principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap finns?

Det behövs analyser och förslag på lämpliga sätt att finansiera samhällets försörjningsberedskap, och på hur den nationellt samordnande funktionens verksamhet ska finansieras inom ramen för det civila försvaret.

Regeringen konstaterar i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 att utgångspunkten är att försörjningsberedskapen i tillämpliga delar ska vara avgiftsfinansierad. För att stärka försörjningsberedskapen, som så långt som möjligt i kris och krig ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna, behövs beredskapsåtgärder. Åtgärder som exempel-

vis lagring av viktiga varor och förberedelse för omställning av produktion kan behöva vidtas av flera aktörer på olika nivåer inom olika samhällssektorer. Vilka specifika beredskapsåtgärder som ska införas är ännu inte fastställt för alla aktörer och frågan föranleder ytterligare analyser och utredningar. Det finns behov av att det, utifrån en prövning av tillämpbarheten av avgiftsfinansiering och en analys av för- och nackdelar med alternativa finansieringssätt, föreslås principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap. Det finns vidare ett behov av att en bedömning görs i vilken utsträckning förslaget ska kunna knytas till olika tvärsektoriella och sektorsspecifika åtgärder.

Utifrån de förslag som lämnas om den nationellt samordnande funktionens uppgifter finns det även ett behov av förslag på hur dessa uppgifter samt verksamheten i övrigt ska finansieras.

Utredaren ska därför

- pröva möjligheten att finansiera samhällets försörjningsberedskap med avgifter,
- i den utsträckning avgifter inte bedöms tillämpliga, analysera för- och nackdelar med andra former av finansiering av samhällets försörjningsberedskap och beakta erfarenheter från hur försörjningsberedskapen i andra länder såsom Finland finansieras,
- med utgångspunkt i prövningen och analysen av olika former av finansiering, lämna förslag till principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap samt en bedömning av i vilken utsträckning förslaget ska kunna knytas till olika tvärsektoriella och sektorsspecifika åtgärder,
- med utgångspunkt i prövningen och analysen av olika former av finansiering lämna förslag på hur föreslagna uppgifter och verksamhet hos funktionen med ansvar för nationell samordning ska finansieras inom ramen för det civila försvaret,
- beakta och redogöra för relevant lagstiftning, såväl på nationell nivå som på EU-nivå, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera sina förslag och redovisa sina slutsatser när det gäller de effekter förslagen kan få för berörda myndigheter, regioner, kommuner och näringslivet. Utredaren ska även ta upp andra konsekvenser av sina förslag. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från MSB, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, myndigheter med ansvar i enlighet med förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och andra relevanta statliga myndigheter, kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), branschorganisationer och företag inom näringslivet samt övriga relevanta aktörer.

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, exempelvis den fortsatta beredningen av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) respektive av betänkandet En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19) från Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09), inom kommittéväsendet, exempelvis Utredningen om en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret (Fö 2020:02) samt övriga relevanta rapporter och underlag på området (exempelvis Riksrevisionens utvärderingar om svensk försörjningsförmåga). Om det bedöms som motiverat ska utredaren även inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:35

Tilläggsdirektiv till Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskap (Ju 2021:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 mars 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 2 september 2021 kommittédirektiv om nationell samordning av försörjningsberedskapen (dir. 2021:65). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 maj 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 augusti 2023.

(Försvarsdepartementet)

Kategorier av beredskapslagring

I detta avsnitt presenterar vi olika kategorier av beredskapslagring och hur och när vi bedömer att kategorierna av lagring kan vara lämpliga att använda. Resonemangen är tänkta att kunna utgöra ett stöd vid den framtida utformningen av beredskapslager.

Beredskapslagring kan ske på ett antal olika sätt, vilket bland annat FOI, Livsmedelsverket och Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har redogjort för och som vi beskrivit i kapitel 12. Formerna för beredskapslagring skiljer sig också åt mellan olika länder, vilket vi redogör för i kapitel 6.

Vi bedömer att beredskapslagring kan delas in i tre huvudsakliga kategorier: avtalad beredskapslagring inom ramen för ett företags verksamhet, beredskapslagring i statlig regi och beredskapslagring genom lagringsskyldighet i kommunal eller privat verksamhet. Tanken med dessa tre kategorier är att eftersträva balans mellan effektiv resursanvändning, snabbhet vid lagersläpp, behov av statlig kontroll samt krav på sekretess och säkerhetsskydd.

Kategori A – avtalad beredskapslagring inom ramen för företags verksamheter

Många varor har en begränsad livslängd. För att undvika kassering behöver varan därför omsättas innan denna tid har passerats. Omsättningen av beredskapslagrade varor underlättas och blir mer effektiv om dess befintliga lager- och distributionskanaler kan användas. Det är också eftersträvansvärt att lagerhållningen genomförs nära slutanvändaren, eftersom detta minimerar transport- och logistikkostnader och möjliggör snabb leverans av varorna. Beredskapslagring genom omsättningslagring, det vill säga att produkter lagerhålls och omsätts enligt principen först-in, först-ut, i den ordinarie logistik- eller varu-

kedjan, kan lösas genom att staten ingår avtal med företag som tillhandahåller vissa försörjningsviktiga varor om att också beredskapslagra dessa i viss omfattning. Statliga myndigheter kan avtala beredskapslagring med samma slags finansiering som andra avtal, det vill säga med de finansiella befogenheter som tilldelats myndigheten.

Ett exempel på existerande beredskapslagring genom avtal är Folkhälsomyndighetens upphandlade säkerhetslager med vissa antibiotika för beredskapsändamål. Läkemedlen ägs av läkemedelsföretagen och utgörs av en större buffert i den ordinarie omsättningen av läkemedel som myndigheten har dispositionsrätt över.[1] En motsvarighet till avtalade beredskapslager finns också i de finländska *skyddslagren* som upprättas genom avtal mellan Försörjningsberedskapscentralen (FBC) och företag.[2] Det är FBC:s uppgift att för ett definierat tidsperspektiv ingå avtal om skyddslagring, där det berörda företaget förbinder sig att upprätta ett råvaru-, förnödenhets- eller produktlager av överenskommen storlek och beskaffenhet. Lagersläpp från skyddslagren kan ske efter godkännande från Arbets- och näringsministeriet vid tillfällen då det förekommer oförutsedda förändringar på marknaden för en vara. En annan motsvarighet är de estniska livsmedelslager hos estniska företag som skrivit avtal med Estonian Stockpiling Agency (ESPA) (avsnitt 6.1.2)

Avtalade beredskapslager bör i första hand bygga på en naturlig omsättning av varorna

Som anförts i avsnitt 13.1.3 kan omsättningslagring i vissa fall vara olämpligt eller omöjligt. Exempelvis för varor som inte används i normala fall, och därmed inte har en marknad att omsättas på.

Företag är lagerhållare

Eftersom ett syfte med denna form av beredskapslagring är att befintliga leverans- och distributionskedjor ska kunna användas, är det naturligt att det är företagen som ansvarar för så stor del av lagerhållningen som möjligt. Detta inkluderar att köpa in varor, se till att transporter till och från lagerbyggnader fungerar samt att hantera själva

[1] SOU 2021:19, s. 309.
[2] Finländska lagen (17.12.1982/970) om skyddsupplag.

lagerhållningen. Företagen blir med andra ord lagerhållare åt staten. Beredskapslagringen kan ske dels genom att ett företag använder befintlig lagerkapacitet, dels genom att företaget åtar sig att skapa ny lagerkapacitet genom antingen nybyggnation eller genom att tillsammans med andra företag se till att de aktuella varorna kan lagerhållas på ett sätt som uppfyller de eventuella krav som gäller för varan i fråga.

Vad som beredskapslagras var, hur och i vilken omfattning kan vara skyddsvärd information, vilket kan ställa krav på att it-system och fysisk infrastruktur uppnår en viss säkerhetsskyddsnivå. De beredskapslagrade varorna kan också behöva skyddas mot stöld eller annan yttre påverkan. Beredskapslagring av försörjningsviktiga varor hos privata aktörer innebär att staten inte har direkt kontroll över säkerhetsskyddet, men detta behöver inte betyda att säkerhetsskyddet är sämre. Det är dock viktigt att staten ställer tydliga krav på vilket säkerhetsskydd som behövs.

Både staten och företagen kan äga beredskapslagrade varor

Kännetecknande för kategori A-lager är att lagerhållningen sker hos företag, inom ramen för deras verksamheter. Vem som äger varorna kan dock skilja sig åt mellan olika varor och situationer. Antingen äger staten de lagerhållna varorna, och det avtalade företaget sköter endast inköp och lagerhållning, eller så äger företaget varorna och sköter på så sätt beredskapslagringen i sin helhet.

Om företagen äger varorna sköter de all hantering av de lagerhållna varorna vid omsättning. För att staten ska kunna förfoga över varorna vid lagersläpp bör avtal innehålla en option som ger rätt att när som helst köpa en viss mängd av varan. En fördel med denna lösning är att staten inte behöver sälja varor som omsätts, och vid omsättning använder företaget varorna i sin egen verksamhet utan att behöva köpa dem av staten.

En nackdel är att det inte uppstår något sakrättsligt skydd för varorna hos företagen, eftersom varorna inte köps av staten förrän de ska användas vid lagersläpp. Varorna är inte heller skyddade mot förfogande när fullmaktslagstiftningen är tillämplig. Enligt förfogandelagstiftningen kan regeringen, kommunen, regionen eller den statliga myndighet som regeringen beslutar särskilt besluta om för-

fogande. Ransonering kan omfatta varorna då de ägs av en näringsidkare.

En annan nackdel är att det vid lagersläpp finns risker för konkurrenssnedvridning, om företag som inte har ett avtal om beredskapslagring med staten inte har samma förutsättningar att fortsätta med sin verksamhet om störningar i leveranskedjor uppstår som företag som har sådana avtal. Exempelvis har det lagerhållande företaget direkt tillgång till varorna vid lagersläpp, och även om det i avtal slås fast att även andra företag ska kunna få tillgång till varorna vid lagersläpp kan skillnader i transportkostnader påverka företagens konkurrenssituation. Detta kan behöva beaktas vid avtalsskrivning mellan stat och företag.

Ett statligt ägarskap av beredskapslagrade varor i kategori A kan vara att föredra om viss statlig kontroll över varorna eftersträvas, samtidigt som lagerhållning hos företag möjliggör effektivitetsvinster genom att befintliga leverans- och lagersystem används. Om beredskapslagringen syftar till att säkra ett enskilt företags leveransförmåga, eller om lagringen bedöms vara relativt okänslig utifrån ett säkerhets- och sakrättsligt perspektiv, är det fördelaktigt att ett företag äger de aktuella varorna.

Hur lagerhållna varor kan användas vid kris och i krig

Användningen av de beredskapslagrade varorna i denna kategori regleras i parternas avtal. De kan användas i det lagerhållande företagets verksamhet eller av någon annan, genom försäljning på en marknad eller till offentlig verksamhet. En viktig aspekt vid försäljning är hur priset på en beredskapslagrad vara sätts. Priset ska återspegla såväl varans kvalitet och säljbarhet som det rådande marknadspriset på varan. Oberoende av om det är staten eller ett företag som säljer varan är det centralt att priset sätts på ett sätt som varken innebär att varan dumpas på marknaden, vilket får konsekvenser för företagen på marknaden, eller blir så dyra att endast vissa har råd att köpa varorna.

Tydlig kravställning vid upphandling

Att beredskapslagra varor hos ett företag innebär en lägre nivå av kontroll än om staten själv beredskapslagrar varorna, eftersom all eller större delen av hantering av varorna sker i företagens regi. Statens möjlighet att se till att varor lagerhålls i enlighet med avtalen blir därför en viktig del av arbetet. Det bör tydligt framgå av avtalen som staten sluter med företagen hur granskning av avtalsefterlevnad ska ske.

Det kan finnas ekonomiska incitament hos ett företag att minska på egna lager, i den mån företaget håller sådana, för att i stället använda de varor som lagerhålls för statens räkning. För att minska den risken bör avtal i denna lagringskategori innehålla effektiva vitesklausuler samt ge staten möjlighet att under avtalstiden granska företagens verksamheter. För att skydda varan från andra länders krislagstiftning och eventuella importhinder kan det finnas skäl att undersöka möjligheten att vid upphandlingen ställa krav på lagerhållning i Sverige.[3]

För att säkra företagens förmåga att beredskapslagra varor åt staten behövs tydliga kravspecifikationer vid upphandling. För att staten inte ska betala för en tjänst som inte kan användas när behoven är som störst bör avtal om köp och lagerhållning av varorna innehålla krav på kontinuitet eller funktionalitet. Detta ökar sannolikheten att de företag som staten sluter avtal med har förmåga att sköta beredskapslagringen också i kris eller krig. Det blir även viktigt att se över utformningen av eventuella force majeure-klausuler.

När är kategorin lämplig?

Beredskapslagring i kategori A innebär att existerande lager- och distributionskanaler hos företag kan användas. Detta förenklar omsättning av de lagerhållna varorna. Det innebär också att investeringskostnader kan hållas nere. Lagerhållningen sker också nära slutanvändaren, vilket minimerar transport- och logistikkostnader. Lagerhållning i kategori A möjliggör därför snabba leveranser, vilket innebär att tillgängligheten är hög på kort sikt. Specifika beredskapsåtgärder inom vissa sektorer, i vissa enskilda företag eller delar av landet kan möjliggöras, och avtalsformen möjliggör flexibilitet genom att avtalen har begränsad löptid. Kategori A en lämplig form av

[3] Detta framförs av Livsmedelsverket i rapporten *Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen* från 2019.

beredskapslagring för att säkra snabba leveranser av varor i en fredstida krissituation eller i krig. Det kan handla om att undvika avbrott i vissa företags produktion, eller att folkförsörjningen i vissa delar av landet ska kunna säkras i en övergångsperiod. Det är också en lämplig form av beredskapslagring om det redan finns lagerkapacitet hos företagen som inte används, eller om lagerkapaciteten relativt enkelt kan utökas.

Denna kategori av beredskapslagring kan vara lämplig för varor av olika förädlingsgrad, eftersom den syftar till såväl att företagen i första hand ska kunna fortsätta sin produktion vid fredstida krissituationer och i krig, som att säkra konsumtionen i vissa delar av landet.

Beredskapslagring i denna kategori bör i första hand ske genom att varorna omsätts genom försäljning. Samtidigt kan det i vissa fall vara motiverat att beredskapslagra vissa varor som inte kan eller bör omsättas genom sådan omsättning i denna kategori. Vissa maskiner eller annan utrustning som ska kunna användas av ett företag för att ställa om sin produktion kan vara företagsspecifika, och det kan därmed vara svårt eller olämpligt att omsätta dessa på en marknad.

Exempel på varor som kan beredskapslagras i kategori A är livsmedel hos matvarubutiker och utrustning för fortsatt eller omställd produktion hos industrin.

I en eskalerande kris- eller krigssituation innebär denna kategori att varornas tillgänglighet på kort sikt sannolikt är högre än varor som beredskapslagras i statlig regi (kategori B), men att leveranssäkerheten är lägre.

Samtidigt kan behoven av att regelbundet upphandla lagerhållningstjänster försvåra långsiktiga åtaganden, i synnerhet om större investeringar i form av exempelvis lagerbyggnader krävs. Företag kan också gå i konkurs under ett avtals löptid, vilket innebär en risk utifrån ett beredskapsperspektiv.

Det kan finnas en risk för konkurrenssnedvridning vid användning av lagerhållna varor i kris och i krig med denna form av lagerhållning, eftersom företag som inte har avtal med staten om beredskapslagring kan få svårare att få tillgång till beredskapslagrade varor än de som beredskapslagrar dem.

En fördel med avtalsbaserad beredskapslagring är att den kan riktas mot särskilda verksamheter eller företag i ett specifikt geografiskt område eller i en specifik delbransch.

Kategori B – beredskapslagring i statlig regi

I de fall det finns behov av att varor beredskapslagras men det inte är möjligt eller lämpligt att avtala med företag om beredskapslagring bör staten upprätta egna sådana lager – statliga beredskapslager. Kategorin innebär att den nationellt samordnande funktionen eller en annan myndighet upphandlar försörjningsviktiga varor och lagerhåller dessa för statens räkning. Staten äger därmed varorna och förfogar över dem fullt ut. Denna form av beredskapslagring kan försvåra snabb omsättning av varor, eftersom varorna inte lagerhålls nära slutanvändaren i den ordinarie distributionskedjan. I de fall omsättning inte är möjlig blir en följd att varor, till skillnad mot vad som ofta är fallet med avtalade omsättningslager, kan behöva kasseras när sista förbrukningsdatum har passerats.

Beredskapslagring i statliga beredskapslager kan behövas när behovet av vissa varor vida överstiger vad som normalt omsätts. Så kan exempelvis vara fallet vid en pandemi, vissa naturkatastrofer eller i krig. Det kan också behövas för varor som över huvud taget inte har något användningsområde i vardagen, utan enbart blir aktuella i vissa typer av kris- eller krigssituationer.

Statlig beredskapslagring kräver egna eller särskilda lager- och distributionskanaler. Kostnaderna för dessa lager blir därmed i många fall högre än för beredskapslager i kategori A. I ett inledande skede behöver organisation, infrastruktur och logistiksystem byggas upp, vilket kräver omfattande investeringar. Denna kategori innebär en hög grad av leveranssäkerhet, eftersom staten har full kontroll över de lagerhållna varorna. Tillgängligheten är i regel lägre på kort sikt än vid beredskapslagring genom avtal (kategori A), åtminstone om företagen ska använda varorna. Detta eftersom beredskapslagringen inte nödvändigtvis sker nära användningen. Beredskapslagring i kategori B möjliggör samlagring av olika typer av varor och varugrupper, vilket kan innebära flera effektivitetsvinster (se avsnitt 13.2). Det är en kategori som lämpar sig för en stor bredd av varor. De högre kostnaderna i kombination med den höga graden av kontroll och möjlighet till adekvat säkerhetsskydd gör denna kategori särskilt lämplig för beredskapslagring av varor som det finns stort behov av att med säkerhet få tillgång till inför mycket allvarliga fredstida kriser eller krig. Det är en mindre flexibel form av bered-

skapslagring än kategori A, och bör därför planeras för en längre tidsperiod.

Lagersläpp kan riskera att störa marknader genom priseffekter, vilket särskilt måste beaktas när beredskapslagrade varor ska användas. Eftersom dessa varor endast bör användas vid allvarliga situationer då brist kan antas råda, är dock sannolikheten för detta låg.

Exempel på existerande beredskapslagring i statlig regi är Trafikverkets lager av reservdelar till järnvägstransportsystemet och Svenska kraftnäts lager av beredskapsmateriel för transmissions- och regionnäten inom ramen för myndighetens elberedskap. En motsvarighet till beredskapslager i kategori B återfinns i Finlands statliga säkerhetslager, där råvaror och produkter som är nödvändiga för *befolkningens utkomst, näringslivets verksamhet och sådan produktion som stöder försvaret samt berör Finlands internationella avtalsförpliktelser om försörjningsberedskap* beredskapslagras. Se mer om Finlands och Estlands beredskapslagring i kapitel 6.

Omsättning av beredskapslagrade varor i kategori B

Att lagerhålla varor utanför ordinarie lager- och leveranskedjor försvårar omsättning, åtminstone av varor med kort hållbarhet och som måste omsättas snabbt. Beredskapslagring i kategori B kännetecknas därför av att det bör omfatta varor som kräver en lägre omsättningstakt än varor i kategori A. Det kan också vara så att en större andel av varorna, än varor i kategori A, kan behöva kasseras när sista förbrukningsdatum har passerats. Omsättning genom försäljning på en marknad sker bäst i kategori A och C (beredskapslagring genom lagstadgad lagringsskyldighet), eftersom varorna lagerhålls hos företagen inom ramen för befintliga lager- och leveranssystem.

Vissa varor som statliga myndigheter, regioner och kommuner använder i sin vardagliga verksamhet skulle kunna beredskapslagras i statliga beredskapslager. Detta är i linje med Livsmedelsverkets förslag om att kemikalier som används till bland annat dricksvattenproduktion ska beredskapslagras i statliga beredskapslager.[4] Det är

[4] Det kan tilläggas att en särskild utredare har fått i uppdrag att bland annat klarlägga behovet av planerings- och förberedelseåtgärder och vid behov föreslå krav på att genomföra sådana åtgärder, inklusive krav på lagerhållning av kritiska varor, som va-huvudmännen eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen ska uppfylla i syfte att upprätthålla kontinuitet i leveransen av vattentjänster. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024. Dir. 2022:127.

också i linje med förslaget om att vissa sjukvårdsprodukter bör beredskapslagras i statliga säkerhetslager, som Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap lagt fram.[5]

Det kan samtidigt finnas fall då statlig beredskapslagring också kan lämpa sig för omsättning på en marknad. Exempelvis skulle det kunna vara lämpligt att beredskapslagra råvaror med mycket lång eller obegränsad hållbarhet i statliga beredskapslager. Omsättningstakten kan då vara mycket låg, och statlig beredskapslagring kan i dessa fall vara motiverad i relation till förändringar i företags förutsättningar för produktion om företag köps upp, slås samman eller går i konkurs.

Staten är lagerhållare och äger varorna

Det som framför allt kännetecknar denna kategori av beredskapslagring är att det är staten som ansvarar för lagerhållningen. Upphandling av vissa tjänster i samband med lagerhållningen är möjlig, men inte nödvändig. Exempelvis kan hyra av lagerbyggnad, drift av vissa funktioner eller upprättande av säkerhetsskydd upphandlas.

Det är staten som fullt ut äger varor som beredskapslagras i statliga beredskapslager. Genom att äga varorna förfogar staten över dem i alla lägen, vilket ger ett större handlingsutrymme i krissituationer eller under normala förhållanden för exempelvis omdisponering av varorna mellan beredskapslager i olika delar av landet. När beslut om lagersläpp av varorna fattas har staten kontroll över dem utan fördröjning.

I egenskap av verksamhetsutövare ansvarar staten för ett fullgott säkerhetsskydd

Beredskapslagring i statliga beredskapslager syftar till att säkra Sveriges försörjningsförmåga. Det är en form av beredskapslagring som har en direkt koppling till totalförsvarets behov av varor. Var lagerhållningen sker, av vilka varor och i vilken omfattning är information som i flera delar blir skyddsvärd, och om informationen röjs skulle detta kunna innebära stor skada för rikets säkerhet. Det blir därför en viktig uppgift för den myndighet som ansvarar för beredskapslagringen att se till att ett fullgott säkerhetsskydd skapas kring

[5] SOU 2021:19.

beredskapslagringen i alla dess delar. Säkerhetsskyddet, avseende personalsäkerhet (att se till att endast behörig personal har tillgång till skyddsvärd information och informationssystem samt fysisk infrastruktur), informationssäkerhet och fysisk säkerhet ska anpassas efter hur skyddsvärd verksamheten är.

Såväl offentliga som privata aktörer ska kunna använda varorna vid kris och i krig

Vid en allvarlig fredstida krissituation och i krig bör lagringsnivåerna tillåtas att sjunka så att varor kan komma ut till de aktörer som behöver dem. Beroende på vilka varor som beredskapslagras i denna kategori kan det handla om statliga myndigheter, regioner och kommuner som ska få tillgång till varorna. Det kan också handla om företag och privatpersoner.

Vid lagersläpp förser staten olika aktörer med beredskapslagrade varor, antingen genom leverans till offentliga aktörer eller genom försäljning till företag och privatpersoner. I vissa fall kan det bli aktuellt med gratis utdelning av konsumtionsvaror till befolkningen. I de fall varor säljs till företag eller privatpersoner behöver staten sätta priser som minimerar risken för marknadsstörningar.

Finansiering

I normalfallet är statlig finansiering den enda möjliga vägen att finansiera statlig beredskapslagring. I vissa speciella fall kan dock avgiftsfinansiering vara möjlig. Det kan då röra sig om en väl definierad grupp av verksamhetsutövare som för att få utöva viss verksamhet betalar en avgift. Avgiften ska då finansiera beredskap, inklusive lagerhållning av nödvändiga varor, för att säkerställa gruppens förutsättningar att bedriva verksamhet även under störda förhållanden. Ett exempel på avgiftsfinansierad beredskapslagring är Svenska kraftnäts lager av beredskapsmateriel inom ramen för elberedskapen. Detta lager finansieras av en elberedskapsavgift som elnätsbolagen betalar till Elsäkerhetsverket.

Den nationellt samordnande funktionen eller ansvarig myndighet ansvarar för upprättande och drift av statliga beredskapslager

När ett nytt statligt beredskapslager ska upprättas kan detta utföras av antingen den nationellt samordnande funktionen eller en annan myndighet. Funktionen ska kunna vara behjälplig även i de fall myndigheten inte är lagerhållare. För dessa fall bör funktionen vägleda andra myndigheter i hur kategori B-lager kan utformas. Vägledningen ska utgå från de särskilda förhållanden som gäller utformningen av beredskapslager där staten äger varorna. Funktionen bör också i övrigt kunna ge myndigheterna stöd i utformningen av lagren, såsom upphandling, kravställning och specifikationer. Stöd från Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Fastighetsverket och Specialfastigheter kan också behövas i arbetet.

I de fall statliga beredskapslager redan upprättats i regi av en annan myndighet än den nationellt samordnande funktionen kan det i vissa fall finnas skäl att föra över ansvar för driften till funktionen, bland annat för att söka skalfördelar och möjligheter till samlagring. I andra fall kan det vara mest lämpligt att beredskapslagret fortsatt drivs av den ursprungliga myndigheten, exempelvis på grund av att de beredskapslagrade varorna har ett mycket specifikt användningsområde eller om hanteringen av varan kräver särskild expertis. Detta behöver utvärderas från fall till fall, i enlighet med de resonemang vi för i avsnitt 13.3.2.

Inventering och besiktning av beredskapslagring i denna kategori bör skötas av staten

Eftersom staten har kontroll över de varor som beredskapslagras i kategori B, är det lättare att få tillförlitlig information om och överblick över lagrens status än i kategori A. Icke desto mindre behövs inventering och besiktning av beredskapslagren. Vilka varor som lagerhålls i ett beredskapslager, i vilka mängder de finns tillgängliga samt i vilket skick de är behöver inventeras återkommande. Lagerbyggnader och annan infrastruktur behöver också besiktigas för att säkra en bra miljö för varorna så att de inte förstörs. Även säkerhetsskyddet behöver kontrolleras för att förhindra otillbörlig yttre påverkan. Eftersom staten ansvarar för lagerhållningen i denna kategori, åligger även dessa delar staten. Även om det är möjligt att upphandla

sådana tjänster, talar behoven av överblick, enhetlighet och sekretess för att den myndighet som lagerhåller i övrigt även bör ansvara för inventering och besiktning. Återkommande inventeringar underlättar även ett effektivt arbete med försörjningsanalys.

När är kategorin lämplig?

En övergripande fördel med beredskapslagring i kategori B är att staten får stark kontroll över de lagerhållna varorna. Leveranssäkerheten är med andra ord hög. Vidare möjliggör denna typ av beredskapslagring samlagring över sektorsgränser samt att lagerhållna varor omfördelas inom landet efter behov.

De varor som lämpar sig för lagerhållning i denna kategori är framför allt sådana för vilka omsättning inte är möjlig eller lämplig. Det kan handla om varor eller kvantiteter av varor som endast används vid särskilda händelser. Ett exempel är jodtabletter, som lagerhålls i statliga beredskapslager för att kunna användas vid kärnkraftsolyckor. Ett annat exempel är lagerhållningen av vissa antivirala läkemedel, som ska kunna användas vid pandemier. Ytterligare ett exempel är Svenska kraftnäts beredskapslagring av beredskapsmateriel för transmissions- och regionnät som en del av myndighetens elberedskap. Det kan också handla om varor där säkerhetspolitiska skäl, sekretess eller behov säkerhetsskydd kräver att staten ansvarar för beredskapslagringen.

Statliga beredskapslager är till sin natur dyrare än avtalad beredskapslagring. De distributionskedjor, logistiksystem, it-system och infrastruktur som används i kategori B-lager ingår inte i normala flöden, som är fallet med beredskapslagring kategori A. En separat organisation behöver byggas upp för att hantera beredskapslagringen. Denna relativa fördyrning bör åtminstone delvis minska genom samlagring av varor över sektorsgränserna.

Ett skäl för att beredskapslagra varor i kategori B är att de har en lång hållbarhet och som därmed kan omsättas i låg takt. En vara kan behöva finnas tillgänglig på en plats som gör det svårt eller omöjligt att omsätta genom försäljning. Det kan handla om livsmedel och läkemedel till Försvarsmaktens krigsförband, som ska användas i mycket glesbefolkade områden. Det kan även handla om varor som kan behövas för att kunna ge ett adekvat värdlandsstöd till militära för-

band eller civil personal från andra stater i en fredstida krissituation eller i krig.

Sammantaget talar dessa faktorer för att varor med längre hållbarhet beredskapslagras i kategori B. Exempel på sådana är rå- och insatsvaror till industrin där det finns ett stort antal företag som behöver dessa för sin produktion i fredstida krissituationer och i krig. Kategori B-lager kan lämpa sig för beredskapslagring av varor som är avgörande för befolkningens liv och hälsa, och där inhemsk produktion vid längre importbortfall i en krigssituation med avspärrning av handelsvägar inte är möjlig.

Varor som behövs först vid allvarliga fredstida krissituationer och i krig är en annan kategori varor som passar för statliga beredskapslager. Ett exempel på en vara som inte används i vanliga fall, och som skulle kunna ingå i en framtida statlig beredskapslagring, är autoinjektorer med motmedel mot nervgifter och som ska kunna användas i krig.

Exempel på varor som används i vardagen, men som kan behövas i kraftigt ökade volymer går att hitta i hanteringen av covid-19-pandemin: munskydd, skyddsmasker, skyddshandskar och liksäckar.

I de finska statliga säkerhetslagren beredskapslagras bland annat råolja och oljeprodukter, läkemedel, sjukvårdsmaterial och skyddsutrustning. I de estniska beredskapslagren, som ägs och drivs av ett statligt bolag, beredskapslagras flytande bränslen, livsmedel, läkemedel och personlig skyddsutrustning.

Kategori C – beredskapslagring genom lagstadgad lagringsskyldighet

Den långt gångna utvecklingen mot minimal lagerhållning och just-in-time-leveranser har, som vi konstaterat i kapitel 11 (Kontaktpunkt för produktionsomställning i kris och krig), lett till starkt begränsad robusthet och kontinuitet i produktionen hos såväl kommuner och regioner som hos privata företag. Detta kan innebära risker för samhället i de fall det handlar om samhällsviktig verksamhet, eftersom verksamheterna kan bli sårbara för störningar i handels- och distributionskedjor. Som vi skrivit i kapitel 7 är en principiell utgångspunkt i vårt arbete att försörjningsberedskapen inte ska störa marknader mer än nödvändigt. Att införa krav på lagerhållning är ett ingripande på

marknader som kan få konsekvenser för företags konkurrenskraft, det medför också att de lagerhållningsskyldiga inte fritt får förfoga över det som lagerhålls. I de fall sådana krav ändå kan behövas är det viktigt att de genomförs på ett sätt som minimerar risken för konkurrenssnedvridning och även i övrigt sker inom de gränser som följer av EU-rätten, regeringsformen och Europakonventionen.

Att införa lagringsskyldighet av försörjningsviktiga varor har två huvudsakliga syften. För det första är det ett sätt att öka aktörernas uthållighet, i och med att verksamheten kan fortsätta en viss period efter att en störning inträffat. Lagerhållna varor i direkt anslutning till samhällsviktig verksamhet skapar en första buffert mot störningar som kan användas i väntan på statliga åtgärder såsom beslut att använda varor som beredskapslagras genom avtal eller statlig beredskapslagring. För det andra skapar det tydlighet i form av krav och mål för det som ska uppnås, och enhetlighet i hela landet genom att krav och mål gäller för alla aktörer i en avgränsad grupp.

I Finland finns en motsvarighet till kategori C-lager i de obligatoriska lagren, som omfattar stenkol, råolja, oljeprodukter, naturgas och läkemedel. För energiprodukter är användare, återförsäljare och importörer lagringsskyldiga; och för läkemedel producenter, importörer, verksamheter inom hälso- och sjukvården samt Institutet för hälsa och välfärd. Lagringspliktens omfattning baseras på en genomsnittlig normalkonsumtion över en bestämd period för respektive varugrupp.[6] I Schweiz är pliktlagring en central del av försörjningsberedskapen, och omfattar nödvändiga livsmedel, spannmål, insatsvaror till lantbruket, bränslen och läkemedel.

Införande av lagringsskyldighet kräver grundligt förarbete

En lagstadgad skyldighet att föra lager kräver långtgående analys och utredningsarbete för att vara möjlig. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har föreslagit att en ny lag införs om lagerhållning av sjukvårdsprodukter för fredstida kriser och krig. Syftet med lagen är att skydda människors liv och hälsa samt upprätthålla totalförsvarets förmåga i situationer då försörjningen till Sverige av sjukvårdsprodukter försvårats eller förhindrats. Lagen syftar också till att

[6] FOI, *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, 2021, s. 149.

Sverige ska kunna fullgöra internationella åtaganden. Förslaget till lagerhållningsskyldighet är utformad med utgångspunkt i den normala omsättningen av de aktuella produkterna.[7]

Livsmedelsverket har bedömt att det bör införas en lagringsskyldighet för kemikalier för dricksvattenrening på lokal nivå. Enligt myndigheten är en lagringsskyldighet mest ändamålsenlig, eftersom det är viktigt för legitimiteten i beredskapssystemet att alla huvudmän tar ett liknande ansvar för en grundläggande lagerhållning.[8] På så sätt minskar även risken för att vissa aktörer räknar med att vid behov kunna använda andras beredskapslagrade varor utan att själva ta ansvar för lagerhållningen av dem, och viljan att dela med sig av sina resurser till dem vars beredskapslagrade varor har tagit slut ökar.

Det ligger utanför denna utredning att kartlägga och föreslå varor eller varugrupper som bör beredskapslagras i kommunal eller privat verksamhet. Icke desto mindre är sådan beredskapslagring en potentiellt viktig del av ett sammanhängande beredskapslagringssystem, och för att dimensionera beredskapslagring genom avtal (kategori A) och i statliga beredskapslager (kategori B) behöver behovet av att införa lagerhållningsskyldighet genom lagstiftning analyseras på sektornivå, i samband med försörjningsanalyser av beredskapsmyndigheter inom ramen för respektive beredskapssektor. Ett annat alternativ är att förslag på lagstiftad lagringsskyldighet tas fram inom ramen för särskilda utredningar. Detta tar sannolikt längre tid, vilket medför att uppbyggandet av ett sammanhängande beredskapslagringssystem senareläggs.

Beredskapslager i kategori C sker till fullo genom omsättning

Beredskapslagring genom lagstadgad lagringsskyldighet kan syfta till att säkra uthålligheten i den samhällsviktiga verksamhet som en kommun, en region eller ett företag bedriver i vardagen. Beredskapslagringen bör ske med varor som används för att kunna bedriva denna verksamhet, och bör till fullo ske genom att varorna omsätts.

[7] SOU 2021:19, s. 282.
[8] Livsmedelsverket, *Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen*, 2021, s. 25 f.

Det finns endast behov av nationell samordning på central nivå avseende information

Behoven av beredskapslagring genom en lagstadgad lagringsskyldighet, och kontrollen av efterlevnaden av denna skyldighet, är en fråga som i första hand berör beredskapsmyndigheter inom olika beredskapssektorer och lagringsskyldiga kommuner, regioner och företag. Det finns inga behov av central samordning på nationell nivå av själva hanteringen av beredskapslagringen i denna kategori. Däremot behöver berörda sektorsansvariga myndigheter och den nationellt samordnande funktionen ha kännedom om vilka varor som beredskapslagras av olika aktörer, och i vilka kvantiteter, för att kunna göra adekvata försörjningsanalyser.

De som lagerhåller varorna bör äga dem

För att undvika onödiga administrativa kostnader bör kommuner, regioner och företag som ålagts att beredskapslagra varor även äga dessa. Alla andra alternativ skulle leda till mindre effektivitet och ökade kostnader. Visserligen har inte staten kontroll över varorna, vilket innebär en risk utifrån ett leveranssäkerhetsperspektiv, men denna risk bör hanteras genom statlig tillsyn av lagerhållningen.

Ett fullgott säkerhetsskydd säkras genom lagkrav och föreskrifter

Det kan finnas fall där beredskapslagring i denna kategori är skyddsvärd, utifrån ett informationsperspektiv eller på andra sätt. Säkerhetsskyddsåtgärder kan krävas för att skydda verksamheten. Som lagerhållare av varorna är det kommuner, regioner och företag som måste vidta sådana åtgärder. Detta måste beaktas när lagringsskyldigheten utformas.

Kostnader för regioners och kommuners beredskapslagring genom lagringsskyldighet bör ersättas av staten

En viktig fråga när det gäller lagstadgad lagringsskyldighet är vem som ska bekosta lagerhållningen. Det finns två huvudsakliga alternativ: antingen bekostar lagringsskyldiga kommuner, regioner, och före-

tag lagerhållningen själva eller så ersätts de av staten. I Schweiz utgår ingen ersättning till lagringspliktiga företag för deras lagerhållning. Företagen för i stället i möjligaste mån över kostnaderna på slutkunden. Detsamma gäller för beredskapslagring av olja i Sverige. I Finland utgår ersättning till dem som beredskapslagrar läkemedel i de obligatoriska lagren. Ingen sådan ersättning utgår dock till dem som är lagringsskyldiga för flytande bränslen.

En risk med att kommunala och privata aktörer själva får stå för kostnaderna är att dessa kostnader skapar ojämlikhet respektive konkurrenssnedvridning. Kostnader som kommer av en viss beredskapslagring kan slå hårdare mot en kommun eller region än en annan. Regionen eller kommunen kan ha sämre förutsättningar att ta ut skatt än andra regioner eller kommuner, vilket kan påverka andra verksamheter i kommunal regi på ett ojämlikt sätt. Kommuner skiljer sig dessutom åt när det gäller samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet – vissa kommuner har en mer omfattande sådan verksamhet än andra. Detta faktum ökar riskerna för ojämlikhet ytterligare. Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska kommuner och regioner heller inte behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter. Vi bedömer därför att det är nödvändigt att staten ersätter regioner och kommuner för utökad lagringsskyldighet.

Endast företag av en viss storlek bör omfattas av lagringsskyldighet

För företag kan kostnader som uppstår med beredskapslagring baserad på lagringsskyldighet snedvrida konkurrensen mellan företag, då företag som omfattas av kraven får konkurrensnackdelar i relation till andra företag i form av ökade kostnader. Så länge lagringsskyldigheten riktas mot en hel sektor är dock denna snedvridning mindre problematisk än om endast vissa företag i en sektor är skyldiga att beredskapslagra. Det kan dock uppstå problem som har med företagens storlek att göra. Stora företag har större marginaler och kan därmed omhänderta ett krav på beredskapslagring än små. Detta riskerar att vara konkurrenssnedvridande på så sätt att mindre företag drabbas hårdare än större företag. En lagringsskyldighet kan därför behöva begränsas till företag av en viss storlek eller en viss omsättning.

Tillsyn utförs av ansvarig myndighet

Vid lagstadgad lagringsskyldighet av en vara eller varugrupp kan statlig kontroll av verksamheten ske genom tillsyn. En tillsynsansvarig myndighet behöver därför utses. Tillsyn kan ske av exempelvis varuhantering, inventering samt it-infrastruktur inklusive eventuella behov av säkerhetsskydd.

När är kategorin lämplig?

Beredskapslagringen sker inom ramen för vardaglig förbrukning av varor, vilket möjliggör omedelbar användning vid lagersläpp. Det är en form av beredskapslagring som gäller för alla kommuner, regioner eller företag inom ett avgränsat område. Beredskapslagring i kategori C möjliggör därmed hög tillgänglighet på kort sikt, och genom statlig tillsyn kan även en hög nivå av leveranssäkerhet uppnås.

Beredskapslagring genom kravställning är ett sätt att öka uthålligheten i samhällsviktig verksamhet. Genom att lagringsskyldighet riktas mot alla aktörer som bedriver en viss samhällsviktig verksamhet och som uppfyller vissa kriterier kan uthållighet i dessa verksamheter säkras.

Risken för konkurrenssnedvridning är liten, eftersom ersättning utgår för uppkomna kostnader till kommuner och regioner och eftersom alla företag över en viss storlek omfattas inom en viss verksamhet.

Sammantaget motiverar dessa faktorer att varor som behövs i hela landet för att säkra försörjningen på framför allt kort sikt, till dess att eventuella beslut om användning av varor i avtalsbaserade eller statliga beredskapslager genomförs, beredskapslagras i kategori C. Med utgångspunkt i att åtgärder som syftar till att klara av en krigssituation är en statlig angelägenhet, samt att det är varor som används i vardagen som bör beredskapslagras på detta sätt, är denna form av beredskapslagring mindre lämplig som primär beredskapsåtgärd för mycket allvarliga fredstida krissituationer eller krig, då längre uthållighet och andra typer av varor kan komma att krävas. Lagringsskyldighet bör i första hand ses som ett första steg i en försörjningsberedskapstrappa, där avtalsbaserade (kategori A) och statliga beredskapslager (kategori B) kan användas om en kris- eller bristsituation förvärras. Exempel på varor som skulle kunna lämpa sig för beredskapslagring i kategori C är läkemedel, drivmedel, insatsvaror till primärproduktion och livsmedelstillverkning, djurfoder, konstgödsel och utsäde.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilönedirektivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskrivning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjningsberedskap. Fö.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intygande. [42]