

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap

– för ökad försörjningsberedskap

*Slutbetänkande av Utredningen om
näringslivets försörjningsberedskap*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:68

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

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

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1283-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-1284-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Klimat- och näringslivsdepartementet

Ebba Busch

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

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

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

ber 2023 och samma dag förordnades kanslirådet Erik Snejde, Försvarsdepartementet som sakkunnig i utredningen. Erik Snejde entledigades den 1 oktober 2024. Joakim Jakobsson entledigades den 27 november 2023 och samma dag förordnades avdelningschefen Elenor Bernelow Loyd, Research Institutes of Sweden, som expert i utredningen. Peter Kivikari entledigades den 1 juni 2024 och samma dag förordnades enhetschefen Anna Laurell, Försvarets materielverk som expert i utredningen.

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Från och med den 26 september 2022 har ämnesrådet Annika Holmberg arbetat som huvudsekreterare, från och med den 1 januari 2023 har kanslirådet Catarina Hedlund, från och med den 11 september 2023 myndighetsjuristen Johanna Löfman samt från och med den 24 juni 2024 professorn Lars Henriksson arbetat som sekreterare i utredningen. Med utredningens första delbetänkande arbetade även förvaltningsrättsfiskalen Lovisa Sundqvist Bådagård och miljöjuristen Erik Andersson som sekreterare i utredningen.

Utredningen har överlämnat två tidigare delbetänkanden; *Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2023:11) och *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19).

Regeringen beslutade den 18 juli 2024 om ett tilläggsdirektiv som innebar att uppdraget utvidgades till att även omfatta att analysera och redogöra för hur avtal om inköp av varor och tjänster för att trygga försörjningsberedskap kan ingås för att skapa en effektiv, enhetlig, förutsebar och långsiktig försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster, utreda och analysera förutsättningarna för att införa en byggnads- och reparationsberedskap i Sverige och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om närings-
livets försörjningsberedskap, överlämnar härmed sitt slutbetänkande
Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap
– för ökad försörjningsberedskap (SOU 2025:68).

Utredningsuppdraget är härmed avslutat.

Stockholm i maj 2025

Pär Malmberg

Annika Holmberg
Catarina Hedlund
Lars Henriksson
Johanna Löfman

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till förordning om kansliet för byggnads- och reparationsberedskap	33
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet	36
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.....	37
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna	38
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.....	39
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen	40
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:390) om förberedelser för leveranser av varor och tjänster	42
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	43

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap	45
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.....	48
2	Varor och tjänster av betydelse för samhällsviktig verksamhet	49
2.1	Varför är det viktigt att identifiera samhällsviktiga varor och tjänster?	49
2.2	Nya tider kräver nya arbetssätt.....	52
2.3	Hur säkerställs en tillräcklig försörjning för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet?	53
2.4	Hur bör en ändamålsenlig försörjningsanalys utformas?	56
2.4.1	Snabbspår avsett att fungera som generell ansvarsmodell	58
2.5	Vad som är samhällsviktigt förändras över tid – en tillbakablick till 1970-talet.....	61
2.5.1	Beklädnadssektorn borde inte vara ett problem numera.....	62
2.5.2	Skogsindustrin alltså viktig både för det ekonomiska försvaret och för försörjningsberedskapen.....	62
2.5.3	Livsmedel.....	65
2.5.4	Försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel	69
2.5.5	Försörjningen med reservdelar.....	70
2.5.6	Försörjningen med petrokemiska produkter	72
2.6	Målsättningar inom Nato avseende vissa bestämda varor och tjänster.....	73
2.6.1	Målsättningar om resiliens inom Nato	73
2.6.2	Hur ser Natos organisering och processer ut?	75
2.6.3	Vad innebär Nato-medlemskapet rent rättsligt?	79

2.7	Jämförelse av systemen för försörjningsberedskap för vissa varor och tjänster – Finland och Norge.....	80
2.7.1	Grannländer av särskild relevans för jämförelse.....	80
2.7.2	Historisk bakgrund för försörjningsberedskapen.....	81
2.7.3	Definition och mål för försörjningsberedskapen.....	82
2.7.4	Allmänna rättsliga ramar för försörjningsberedskapen.....	83
2.7.5	Organisation av försörjningsberedskapen.....	85
2.7.6	Metoder för upprätthållande av försörjningsberedskapen.....	86
2.7.7	Samverkan mellan företag och offentliga aktörer.....	88
2.7.8	Särskilt om försörjningsberedskap inom bygg- och anläggningsbranschen.....	89
2.7.9	Huvudsakliga slutsatser av jämförelsen med Finland och Norge.....	90
3	Nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer	93
3.1	Behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag.....	94
3.2	Varför brådskar det att stärka samverkan mellan det allmänna och företagen?.....	98
3.3	Rollfördelningen gällande samverkan.....	100
3.4	Försörjningsberedskapsregleringen – en jämförelse med grannländer.....	102
3.4.1	Norge.....	102
3.4.2	Finland.....	104
3.4.3	Samverkansformer i Sverige.....	106
3.5	Upphandling kommer fortsatt att vara huvudregeln.....	107
3.5.1	Försvars- och säkerhetsundantag i upphandlingslagarna.....	108
3.6	Allmän hänsyn till försörjningsberedskap.....	109

3.7	Ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal – så kallade F-avtal – införs	116
3.7.1	Incitament för företag att ingå F-avtal	121
3.7.2	Offentlig avtalspart	123
3.7.3	Nya uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	127
3.7.4	Ett svenskt system för försörjningsberedskap inklusive en ny modell för F-avtal.....	135
3.7.5	Löptider för F-avtal	142
3.7.6	Begränsningar av löptiders längd i upphandlingsrätten	144
3.7.7	Särskilt om företags prioriteringar av leveranser.....	146
3.7.8	Sekretess	147
3.8	Det finns rättsliga förutsättningar för att införa F-avtal....	149
3.8.1	Varför avvecklades K-företagen och varför går det inte att återinföra systemet?	150
3.8.2	Allmänna unionsrättsliga förutsättningar.....	151
3.8.3	Vilka hänsyn måste tas vid utformningen av ett nytt system med försörjningsberedskapsavtal?	153
3.8.4	Det finns ett allmänt krav på proportionalitet	154
3.8.5	Det råder ett allmänt förbud mot diskriminering	155
3.8.6	Konkurrensbegränsande avtal och missbruk av marknadsdominans är förbjudet.....	155
3.8.7	Ett nytt system får inte strida mot statsstödsregelverket.....	156
3.9	F-avtalens förenlighet med EU-rätten	158
3.9.1	Avtal som inte omfattas av upphandlingsrättens tillämpningsområde	161
3.9.2	F-avtal i förhållande till ordinarie upphandlingsförfaranden och säkerhetsskyddad upphandling	164
3.9.3	Förfaranden som är uttryckligen undantagna från reglerna om upphandling	166
3.9.4	Primärrättens inverkan på möjligheterna att ingå försörjningsberedskapsavtal	174

3.9.5	Innebörden av säkerhetsbegreppet.....	183
3.9.6	Sammanfattande slutsatser om unionsrättsliga undantagsbestämmelser	189
3.10	Ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap	190
3.10.1	Lagens innehåll, syfte och tillämpningsområde m.m.....	195
3.10.2	Lagreglerade åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen.....	196
3.10.3	Register över avtal och andra åtgärder för främjande av försörjningsberedskap	201
3.10.4	Ersättning till företag	202
3.10.5	Uppgiftsskyldighet	203
3.10.6	Sekretess.....	204
3.10.7	Tillsyn.....	204
3.10.8	Vite	204
3.10.9	Ansvarsbestämmelser	205
3.10.10	Överklagande	205
3.10.11	Speciallagstiftning om försörjningsberedskap	205
3.11	Sammanfattande bedömning av behovet för ny försörjningsberedskapslagstiftning.....	211
3.11.1	Behovet av en effektiv samverkan	211
3.11.2	Näringslivet som leverantör till det allmänna.....	211
3.11.3	Näringslivet som samarbetspartner till det allmänna i situationer som inte innefattar anskaffning.....	212
3.11.4	Enbart frivilliga avtal ger svaga incitament	213
3.11.5	Det konstitutionella skyddet	214
3.11.6	Lagstöd är viktigt för förenligheten med EU-rätten.....	214
4	En modern byggnads- och reparationsberedskap	215
4.1	En ny form av byggnads- och reparationsberedskap behöver införas.....	217
4.1.1	Vad saknas i dag och vad behövs för att öka takten i arbetet med att upprätta en byggnads- och reparationsberedskap?	219

4.1.2	Vilka är förutsättningarna och hur är de annorlunda jämfört med tidigare organisering av byggnads- och reparationsberedskapen?	221
4.2	Utgångspunkter för en modern byggnads- och reparationsberedskap.....	224
4.2.1	Strukturen för byggnads- och reparationsberedskapen ska passa in i befintligt beredskapssystem.....	224
4.2.2	Ansvars- och kompetensprincipen som grund för förslagen.....	230
4.2.3	Vad vi menar med byggnads- och reparationsberedskap	236
4.2.4	Företagen som utför arbetet inom byggnads- och reparationsberedskapen	242
4.2.5	Förutsättningsskapande samverkan mellan företag och myndigheter.....	243
4.2.6	Aktörer med behov av att andra håller en byggnads- och reparationsberedskap – vissa gränsdragningsfrågor.....	244
4.2.7	De legala förutsättningarna för samverkan mellan privata och offentliga aktörer finns eller kommer att komma på plats	246
4.3	Förslag för en modern byggnads- och reparationsberedskap.....	251
4.3.1	Boverket, Tillväxtverket och SGU ansvarar för att skapa förutsättningar för byggnads- och reparationsberedskap och ett BRB-kansli upprättas	251
4.3.2	Boverket, tillsammans med MSB, utreder förutsättningar för att inrätta en förstärkningsresurs för ökad byggnads- och reparationsberedskap.....	258
4.3.3	Kommuner, regioner, länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser samt berörda beredskapsmyndigheter behöver tillföras resurser.....	261
4.3.4	Ett maskinregister upprättas	269

4.3.5	Möjligheten till civilplikt inom byggnads- och reparationsberedskapen utreds	272
4.4	Hur ska åtgärder inom byggnads- och reparationsberedskapen finansieras?	277
4.5	Boverket och SGU utses till totalförsvarsmyndigheter	283
5	Kol, olja och naturgas	285
5.1	Ska utvinning av kol, olja och naturgas tillåtas vid fredstida kris, höjd beredskap eller krig?	285
5.2	Varför är frågan åter aktuell två år efter att förbudet infördes i svensk lag?	289
5.3	Små förekomster av energiråvara men de kan ha ett värde för energiberedskapen	290
5.4	Vilka råvarureserver skulle kunna vara aktuella som beredskapstillgångar?	292
5.4.1	Råolja på Gotland	292
5.4.2	Olja från alunskiffer i Mellansverige	293
5.5	Är ett undantag för utvinning av kol, olja och naturgas en framkomlig väg eller finns andra mer realistiska alternativ?	294
5.5.1	Vad skulle krävas för att få till en utvinningsverksamhet?	294
5.6	Hur skulle utvinningen finansieras?	296
5.6.1	Är en inhemsk utvinning efterfrågad för energiberedskapen?	297
5.6.2	Om utvinning ska vara möjlig bör förbudet helt avskaffas.....	298
6	Ett utökat uppdrag till RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE).....	301
6.1	RISE ges ett utökat samhällsuppdrag att bibehålla förmåga under kris, höjd beredskap och krig.....	301
6.1.1	Förutsättningar för att bibehålla verksamhet i kris, höjd beredskap och krig.....	305

6.1.2	Vad innebär det utökade samhällsuppdraget?	307
6.1.3	Uppdraget ges som ett tillägg i ägaranvisningen	312
6.1.4	Förslaget är förenligt med EU-rätten	314
6.1.5	Kostnader förenade med det utökade uppdraget	315
6.2	Swedac	317
6.3	Uppdrag till relevanta myndigheter att analysera och klargöra förenklingar i produktregelverk.....	319
7	Konsekvenser av utredningens förslag	321
7.1	Inledning	321
7.2	Kort om förslagen	322
7.3	Förslag som rör nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer	322
7.3.1	Problembeskrivning och eftersträvad förändring	322
7.3.2	Förslag och kostnader förenade med förslagen ..	323
7.3.3	Ikraftträdande, informationsinsatser och utvärdering	332
7.4	Förslag som rör en modern byggnads- och reparationsberedskap.....	333
7.4.1	Problembeskrivning och eftersträvad förändring	333
7.4.2	Vilka aktörer berörs av förslagen?	334
7.4.3	Förslagets påverkan på offentliga aktörer.....	336
7.4.4	Förslagets påverkan på företag	343
7.4.5	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och internationella överenskommelser	344
7.4.6	Utvärdering	344
7.4.7	Nollalternativ	345
7.4.8	Kostnader för statens budget	345

7.5	Förslag som rör att Boverket och SGU utses till totalförsvarsmyndigheter	352
7.5.1	Problembeskrivning och eftersträvad förändring	352
7.6	Förslag som rör kol, olja och naturgas	354
7.6.1	Problembeskrivning och eftersträvad förändring	354
7.6.2	Konsekvenser för berörda myndigheter	355
7.6.3	Övriga konsekvenser.....	355
7.7	Förslag som rör ett utökat samhällsuppdrag till RISE	356
7.7.1	Problembeskrivning och eftersträvad förändring	356
7.7.2	Förslag och kostnader förenade med förslagen ...	356
7.7.3	Sammanlagda kostnader och utvärdering.....	360
7.8	Övriga kostnader för samhället.....	361
8	Författningskommentar	363
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet	363
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.....	364
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna	365
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.....	366
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:70	369
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:72	375
Bilaga 3	Exempel på förutsättningsskapande åtgärder och arbetsspår.....	385
Bilaga 4	Boverket – kompetens av relevans för byggnads- och reparationsberedskap.....	391

Sammanfattning

Varor och tjänster av betydelse för samhällsviktig verksamhet

Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning men det innebär som regel en lägre ambitionsnivå än vid ett fredstida normalläge. Regeringen har pekat ut områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post som särskilt viktiga att prioritera. För att Försvarsmakten ska kunna genomföra sina ålagda uppgifter är samhällets funktionalitet viktig. En prioriterad uppgift för verksamheterna inom det civila försvaret är att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig.

Samhällsviktiga varor och tjänster kan definieras som det som krävs för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Alternativt används även uttrycket kritiska produkter/produktområden, det vill säga produkter som oundgängligen behövs för befolkningens överlevnad eller för att säkerställa samhällsviktig verksamhet och det militära försvarets förmåga.

Den nya statliga beredskapsstrukturen från år 2022 möjliggör ett mer systematiskt arbete för att successivt bygga upp en förmåga att säkerställa försörjningen av samhällsviktiga varor och tjänster. Beredskapsmyndigheterna ska identifiera samhällsviktig verksamhet inom sitt ansvarsområde, kontinuerligt analysera om det finns sårbarheter och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet.

En grundläggande förutsättning för en robust försörjningsberedskap är att försörjningsanalyser utförs. Samtliga beredskapsmyndig-

heter bör därför prioritera arbetet med att utföra sådana analyser. Regeringen har uppdragit till myndigheter att ta fram modeller som kan tjäna som exempel. Exempel på metoder och modeller kan även hämtas från de myndigheter som inlett arbete med metodutveckling på området. Försörjningsanalyserna kommer sannolikt att behöva göras med varierande metoder och tekniker. Trots detta, för att kunna fungera som nationellt planeringsunderlag, så måste resultaten kunna jämföras och ställas samman. Försörjningsanalyserna bör baseras på en situation av höjd beredskap.

Vi vill uppmanna till proaktivitet och handlingskraft genom att i den egna organisationen se över vad som går att åstadkomma i form av försörjningsanalyser. Säkerhetsläget gör att frågan brådskar och ett stort eget ansvar är påkallat. I arbetet kan med fördel metod- och övningsstöd inhämtas från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Genom anslutningen till Nato har Sverige som stat åtagit sig att uppfylla vissa mål. Det finns skyldigheter som följer av dessa målsättningar. Det omfattar sedan år 2014 det uttalade målet att medlemsstaternas försvarsutgifter ska uppgå till minst två procent av BNP senast år 2024. Till det målet hör även, enligt Natos riktlinjer, att 20 procent av försvarsutgifterna bör gå till materielinvesteringar. I rättsligt hänseende är Nato-fördraget ett folkrättsligt instrument varigenom Sverige åtagit sig att uppfylla vissa förpliktelser. Det är därför folkrättsliga krav som på olika sätt artikuleras genom den samverkan som sker inom den politiska och militära alliansen. Målsättningarna kan därför kallas krav i den mån de kan anses vara tillräckligt konkreta och tydliga. Nato-fördraget är därför mellanstatligt och Nato är till skillnad från EU inte överstatligt.

Natos artikel 3 är grunden för det arbete som Nato och de allierade bedriver för att stärka totalförsvaret och krisberedskapen, inbegripet säkerställandet av samhällsviktiga funktioner. Sättet på vilket en medlemsstat lämnar stöd regleras inte i Nato-fördraget, utan det är upp till varje medlemsstats konstitutionella ordning. Natos påverkan på försörjningsberedskapen sker genom många olika organisationsdelar och processer där de viktigaste är dessa: (1) förmågeplaneringsprocessen; (2) kärnuppgifter, grundläggande civila förmåge- och resiliensmålsättningar; (3) resilienskommittén, planeringsgrupperna och Natos militära staber; (4) planeringen för att möjliggöra militära operationer; (5) kompetenscenter; samt

(6) beredskapshöjningar. Inom Nato speglar de sju grundläggande kraven de tre kärnfunktionerna i den civil beredskapen som måste upprätthållas även under de mest krävande förhållanden: (1) säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, (2) säkerställa viktiga samhällsfunktioner samt (3) att säkerställa civilt stöd till militära verksamheter.

Inom ramen för utredningen återstår då frågan om Natos målsättningar med försörjningsberedskapen ändrar den analys angående varor och tjänster som vi har gjort. De krav som Nato ställer på Sverige i egenskap av allierad medlemsstat kommer otvetydigt att behöva planeras för och genomföras, vilket ytterst kommer till uttryck i totalförsvarsplaneringen. Vilka varor och tjänster, infrastruktur med mera, som mer konkret kommer att påverkas av Nato-medlemskapet kan inte i dagsläget anses ändra den bedömning som vi har gjort.

Regeringen har bedömt att Finland och Norge kan tjäna som en utgångspunkt för ett fördjupat samarbete, såväl inom Norden som inom Nato.

Vidare noterar vi att länderna allmänt ses som bland de mest avancerade inom totalförsvar och försörjningsberedskap, att de har liknande geopolitiska och militärgeografiska förutsättningar som Sverige samt har liknande förvaltningsstrukturer och -traditioner som Sverige. Vi ser också att en viss samordning och enhetlighet mellan just dessa tre länders arbetssätt skulle bidra till att skapa förutsättningar för samarbete inom försörjningsberedskapen och samtidigt potentiellt vara till stor nytta för respektive länders åtaganden inom Nato.

Finland, Norge och Sverige har valt delvis olika vägar för försörjningsberedskapen. Vi ser för Sveriges vidkommande att en kombination av ländernas lösningar skulle vara att föredra, inte minst för att underlätta integrerad försörjningsberedskap tillsammans med företagen över landsgränserna. Finlands organisation med sektorernas och poolernas utformning kan tjäna som inspiration för Sverige och för andra länder. På samma sätt ser vi att en lagstiftning likt den norska näringsberedskapslagen skulle kunna vara av stort värde för Sverige och för andra länder. Sveriges planeringsmetod med försörjningsanalyser, företagsplanläggning och beredskapsplanering skulle kunna vara användbara i andra länder och för uppbyggnad av gränsöverskridande förmågor. Vi bedömer att den norska modellen, med i grunden frivilliga överenskommelser men med möjlighet till

kravställande från det allmänna om det skulle krävas, skulle kunna vara intressant även för Sverige. Däremot har Norge långt större konstitutionella möjligheter att för regeringen att fatta beslut i kristider jämfört med Sverige. Vad gäller Finland finns viktiga lärdomar att dra kring samverkan mellan privat och offentlig sektor. Det gäller inte minst tydlighet och juridiska lösningar.

Det är mot denna bakgrund som vi ser ett behov av att förutsättningar för en ny, samlad lagstiftning om försörjningsberedskap utreds. I detta bör ingå att bedöma hur lagstiftningen i Finland och Norge bäst beaktas.

Nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer

Landets avtals- och författningsberedskap behöver stärkas. Utvecklingen av ett modernt totalförsvar gör att det finns behov av att formerna för samverkan och avtal mellan offentlig och privat verksamhet behöver utvecklas, inte minst för att stärka försörjningsberedskapen. Vår bedömning är att det genom tvingande lagstiftning bör föreskrivas skyldigheter för företag, precis som det i dag föreskrivs om totalförsvarspikt för enskilda fysiska personer. En kombination av tvingande lagstiftning och avtal är den mest effektiva, enhetliga, förutsebara och långsiktiga lösningen för att stärka samhällets försörjningsberedskap. *Vi bedömer att det brådskar och föreslår därför att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning som får i uppgift att utreda de juridiska förutsättningarna för samt innehållet i en försörjningsberedskapslag.* Lagen ska på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt bland annat möjliggöra för offentlig sektor att ålägga företag att vidta åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen vid fredstida kris, höjd beredskap och krig. För att möjliggöra för en ny utredning att komma i gång snabbt lämnar vi förslag om vad en sådan lagstiftning kan innehålla.

Det är inom ramen för den svenska strukturen för civilt försvar som arbetet med att utveckla former för samverkan mellan privat och offentlig verksamhet ska ske. Behoven och formerna för samverkan kan skifta mellan sektorerna. Därför ser vi inget konkret behov av att fastslå en statisk modell för samverkan som ska gälla för alla sektorer. Det är en uppgift som i stället lämpar sig bättre att

utarbetas av sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser.

Huvuddelen av de avtal som tecknas för att stärka försörjningen av varor och tjänster vid fredstida kris, höjd beredskap och krig kommer även fortsättningsvis att ske genom tillämpning av ordinarie upphandlingslagstiftning. *Vi föreslår att offentliga aktörer alltid ska överväga försörjningsberedskapsaspekter, i samverkan och avtal med företag, om upphandlingens art motiverar detta. Upphandlingslagarna ska därför kompletteras med ett nytt beaktandekrav om sådana hänsyn.* Vi bedömer att det medför en starkt försörjningsberedskap för både privata och offentliga aktörer.

För sådana avtal som inte omfattas av ordinarie upphandlingsregler, eller som inte omfattas av EU-rätten, föreslår vi ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal (s.k. F-avtal). Avtalen ska avse sådan verksamhet och leverans som syftar till att vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets inklusive allierade militära styrkors förmåga. Det ska även finnas en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses och behovet ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt mindre ingripande sätt. Ingen särskild myndighet bör pekas ut som behörig att teckna F-avtal för statens räkning utan möjligheten är öppen för alla myndigheter. Vår bedömning är dock att det är lämpligt att sådana avtal ingås framför allt av beredskapsmyndigheterna, totalförsvarsmyndigheterna samt Regeringskansliet, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Vi bedömer även att kommuner och regioner inte bör vara offentlig avtalspart i F-avtal.

Vi bedömer att det inte finns förutsättningar för att återinföra det tidigare K-företagssystemet. Däremot finns inga rättsliga hinder mot att införa ett moderniserat system med försörjningsberedskapsavtal som syftar till att öka försörjningsberedskapen i Sverige. Systemet får inte stå i strid mot EU-rätten och måste bygga på proportionalitet. Tillämpningen av F-avtal får inte strida mot förbudet mot diskriminering och det får inte vara konkurrensbegränsande eller resultera i missbruk av dominerande ställning. Det nya systemet får inte heller strida mot statsstödsreglerna. Vi bedömer att det finns ett betydande rättsligt utrymme, inom ramen för gällande rätt, för myndigheter att

ingå F-avtal med företag. Sättet på vilket avtal ingås kan vara både med tillämpning av gällande upphandlingsregler och utanför de lagfästa procedurreglerna, med hänvisning till undantagsbestämmelser baserade på väsentliga säkerhetsintressen.

Vi föreslår att MSB ska få nya uppgifter. Myndigheten ska:

- ansvara för att föra ett register över försörjningsberedskapsavtalen,
- regelbundet upprätta en avtalslägesbild som ska stämmas av med relevanta aktörer inom det civila och militära försvaret,
- med stöd av civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Försvarsmakten upprätta en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap och på förfrågan från offentliga och privata aktörer *bistå med bedömningar* över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott och
- ges rätt att meddela föreskrifter för verkställigheten av förordningen (1992:390) om förberedelser för leveranser av varor och tjänster.

De nya föreslagna uppgifterna ligger i linje med den omformning av myndigheten som är påbörjad men ännu inte slutförd. Uppgifterna medför förordningsändringar och att andra myndigheter, framför allt civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Försvarsmakten, lämnar stöd till MSB.

Ett system med försörjningsberedskapsavtal kräver att det finns en strukturerad modell för att identifiera vilka avtal som bör ingås och mellan vilka parter detta bör ske. Målsättningen är att företag ska kunna fortsätta leverera enligt sina genom upphandling tilldelade kontrakt och enligt marknadsmässiga principer.

En modern byggnads- och reparationsberedskap

En erfarenhet från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är att det är nödvändigt med en god förmåga och en beredskap att skyndsamt reparera men även att bygga och anlägga ny militär och civil infrastruktur. Vidare behövs en byggnads- och reparationsberedskap för att hantera krissituationer. Extrema väderhändelser på grund

av klimatförändringar, såsom värmebölja, långvarig torka, skyfall och kraftiga regn förväntas öka.

Samhällsviktig verksamhet och verksamhet för totalförsvaret måste fortgå för att tillgodose befolkningens grundläggande behov. Under krig måste den samhällsviktiga verksamheten även fortgå för att stödja det militära försvaret.

Eftersom förstörda eller skadade byggnader, anläggningar och infrastruktur påverkar flera av samhällets grundläggande funktioner är det nödvändigt att det finns en beredskap att reparera dessa samt att vid behov uppföra nya byggnader, anläggningar och infrastruktur. Vi bedömer att det finns behov av en byggnads- och reparationsberedskap. Det är trots detta inte möjligt att återinföra den modell för byggnads- och reparationsberedskapen som upphörde att gälla år 2007. Sveriges nuvarande beredskapsstruktur, de regelverk som styr företagens vardag och omvärldsutvecklingen innebär att modellen för den tidigare byggnads- och reparationsberedskapen inte kan användas. En stor del av de företag som verkade före år 2007 skiljer sig även väsentligt från de företag som i dag verkar inom bygg- och anläggningsområdet.

Vi bedömer att byggnads- och reparationsberedskap innebär en förmåga hos aktörer att självständigt, eller genom anlitan­de av utomstående aktörer; planera, projektera och utföra byggnads- och anläggningsarbeten samt tillhandahålla material, maskiner samt övrig utrustning och produkter vid fredstida krissituation och höjd beredskap. Vi bedömer vidare att ansvaret för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskapen omfattar de byggnader, anläggningar och den infrastruktur som behövs för att bedriva samhällsviktig verksamhet vid fredstida krissituationer och för totalförsvaret. Att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap ingår således i det ansvar som berörda aktörer redan har i enlighet med nuvarande regelverk som rör krisberedskapen samt totalförsvaret.

Ansvariga för viss samhällsviktig verksamhet eller verksamhet inom totalförsvaret är samtidigt beroende av att andra aktörer upprätthåller en byggnads- och reparationsberedskap inom sina ansvarsområden. En majoritet av alla aktörer är till exempel beroende av el, elektroniska kommunikationer, transporter, betalsystem, tillgång till insatsvaror, dricksvatten, avfallshantering och avlopp. För att den verksamhet som ovan nämnda aktörer ansvarar för ska kunna

fortsätta att bedrivas under en kris eller ett krig är det således viktigt att de har en byggnads- och reparationsberedskap.

Utgångspunkter för en modern byggnads- och reparationsberedskap

Vår utgångspunkt är att en ny byggnads- och reparationsberedskap så långt möjligt ska *bygga på strukturer och processer som redan används inom det civila försvaret och krisberedskapen*. Vårt förslag till organisering av byggnads- och reparationsberedskapen utgår därför i från den reformerade struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap som trädde i kraft i oktober år 2022 och som fortfarande är under utveckling. Vi bedömer det som både logiskt och effektivt.

Den befintliga strukturen saknar dock viktiga delar som är av mycket stor relevans för arbetet. Exempelvis saknas en tydligt utpekad nationell funktion för samordning av försörjningsberedskapen. Även om regeringen föreslagit att Tillväxtverket, Boverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) ska utses till beredskapsmyndigheter saknas det information om vad myndigheterna ska ansvara för inom beredskapsstrukturen. Vi föreslog i delbetänkandet *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19) att en elfte beredskapssektor för industri, bygg och handel skulle inrättas och att Boverket skulle ges ansvar för samhällsfunktionen bygg- och anläggning. Det är i nuläget oklart om Boverket kommer att få ansvar för dessa frågor. Vårt förslag om en ny byggnads- och reparationsberedskap är även avhängigt hur regeringen avser att hantera det förslag som nyligen presenterats av Utredningen om kommuners och regioners beredskap (SOU 2024:65). Förslaget rör en ny lag som syftar till att kommuner och regioner ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vi har därför valt att anta:

- att MSB får ett tydligare ansvar för den nationella samordningen av det civila försvaret och försörjningsberedskapen,
- att en ny beredskapssektor för industri, bygg och handel inrättas inom vilken Tillväxtverket kommer att ansvara för samhällsfunktionerna industri och handel, Boverket för bygg- och anläggning

samt SGU för frågor som rör berg, jord, grundvatten och gruv- och mineralnäringen. Vi utgår även från att Tillväxtverket ges ansvar som sektorsansvarig myndighet, och

- att det tillkommer en ny lag (LKRB-lagen) som ska reglera att kommuner och regioner har en grundläggande verksamhetsförmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter.

I tillägg till den etablerade *ansvarsprincipen utgår vi från kompetensprincipen* i bedömningen av vilka som ska ansvara för vissa uppgifter inom byggnads- och reparationsberedskapen.

Enligt kompetensprincipen bör kompetenser 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 eller att helt nya kompetenser byggs upp i ett befintligt sammanhang med relevans för uppgiften.

Oavsett vilken myndighet som exempelvis får ansvaret för det förutsättningsskapande arbetet kommer kompetenser att behöva byggas upp och resurser tilldelas. Myndigheten ska kunna skapa förutsättningar för berörda aktörer, i hela landet och inom alla relevanta beredskapssektorer eller funktioner, att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap. En viktig fråga blir därför var dessa kompetenser mest naturligt hör hemma och om det hos en offentlig aktör finns kompetenser som skulle vara relevanta för uppgiften. Det är även viktigt att ställa frågan om det finns effektivitetsvinster att hämta genom att hos någon myndighet förstärka befintliga kompetenser eller att bygga upp helt nya kompetenser med relevans för uppgiften.

Vi utgår från att det pågående arbetet inom regeringen som rör MSB syftar till att renodla myndighetens verksamhet. Detta i syfte att utgöra ett förbättrat stöd för regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå. Vi bedömer därför att inte är förenlig med regeringens ambition för MSB att tillföra ytterligare ansvar för specifika sakområden. Vi ser inte heller att det är rimligt att anta att MSB

under normala förhållanden, under kris eller under höjd beredskap, har kompetens att bidra med analyser och utredningar samt i övrigt yttra sig till regeringen om frågor av relevans för byggnads- och reparationsberedskapen. Det gäller frågor som byggnadsverk, byggprodukter, byggande och relaterade föreskrifter samt frågor om exempelvis byggnadsmaterial, personal samt bygg- och anläggningsmaskiner.

I princip samma resonemang gäller för Trafikverket, Fortifikationsverket, Affärsverket Svenska kraftnät (Svenska kraftnät) och Post- och telestyrelsen (PTS). Vi bedömer vidare att det skulle ta lång tid att bygga upp kompetens inom bland annat bygg- och anläggningsområdet samt byggmaterialområdet för exempelvis MSB, Trafikverket eller Svenska kraftnät. Boverket har denna kompetens redan men behöver fortsatt bygga upp beredskapskompetens. Vi bedömer att det arbetet går fortare. Sammanfattningsvis bedömer vi att MSB, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Trafikverket eller Svenska kraftnät inte bör ha ett nationellt och sektorsövergripande ansvar för det förutsättningsskapande arbetet.

Boverket har redan i dag ansvar för frågor som är av stor relevans för försörjningsberedskapen avseende byggmaterial samt samverkar med berörda företag på bygg- och anläggningsområdet. Vi bedömer att myndighetens kompetenser kommer att vara till nytta när ny kompetens kommer att behöva byggas upp inom myndigheten. Att bygga upp de ytterligare kompetenser som är nödvändiga, samt även författningsberedskap på området, skulle ligga i linje med kompetensprincipen. Detta eftersom det kan leda till synergier i relation till myndighetens befintliga verksamhet. Liknande resonemang gäller för Tillväxtverket. Vi bedömer även att SGU:s kompetenser avseende basvarorna för byggande kommer att vara till nytta när beredskapsrelaterad kompetens kopplat till byggnads- och reparationsberedskap byggs upp inom myndigheten.

Vi utgår vidare från att det är de kommersiella aktörerna som står för huvuddelen av den verksamhet som är av relevans för beredskapen på området. Byggnads- och reparationsberedskapen i landet kommer således att vara helt beroende av företagens insatser. Byggsektorn är bred och fragmenterad och utgörs av ett stort antal aktörer och företag.

Vi ser att företagens engagemang kommer att kunna handla om att bidra till att upprätthålla förmåga. Bland annat handlar det om

att medverka i analyser, utredningar samt utarbetande av handlingar till företag avseende kontinuitetshantering, utbildningsinsatser och informationsutbyte kring frågor av vikt för beredskapen på området. Samverkan bygger generellt på frivillighet och de frågor som utgör föremål för samverkan ska vara av konkurrensneutral art.

Förslag för en modern byggnads- och reparationsberedskap

Beredskapsmyndigheterna Boverket, Tillväxtverket och SGU ges, inom respektive ansvarsområde, ett sektors- och geografiskt övergripande ansvar att skapa förutsättningar för berörda aktörer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap i hela landet. *Det krävs en särskild satsning från statens sida för att en byggnads- och reparationsberedskap ska finnas på plats inom högst fem år. Detta för att möjliggöra både tillräckliga resurser och en effektiv organisering av det förutsättningsskapande arbetet. Beredskapsmyndigheterna behöver därför tillföras tillräckliga resurser och dessutom stödjas av ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap (BRB-kansli).* Kansliet ska organisatoriskt placeras inom Tillväxtverket. Tillväxtverket bör undersöka lämpliga alternativ för att säkra representation av samverkansmyndigheterna vid kansliets arbete. Myndigheten ska även se över lämpliga former för samt inleda samverkan med berörda företag och branschorganisationer. Detsamma gäller för Tillväxtverket, Boverket och SGU när det gäller samverkan inom ramen för det förutsättningsskapande arbetet inom respektive myndighet.

Vi föreslår vidare att regeringen ger Boverket, tillsammans med MSB, i uppdrag att under år 2026 (snabbspår) utreda förutsättningar för att inrätta förstärkningsresurser för ökad byggnads- och reparationsberedskap samt föreslå hur förstärkningsresurserna ska utformas och finansieras.

För att en byggnads- och reparationsberedskap ska komma på plats inom fem år bedömer vi att de kommuner, regioner, länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser samt berörda beredskapsmyndigheter behöver tillföras resurser för att bygga upp förmåga på området. *Vi föreslår därför att berörda myndigheter tillförs totalt 390 årsarbetskrafter.* Kommunerna, regionerna och länsstyrelserna bedöms, beroende på det geografiska områdets strategiska placering, ha behov av ytterligare tjänstepersoner. De närmare behoven

kan avgöras först efter att LKRB-lagen har trätt i kraft. Det är även lämpligt att invänta införandet av en ny byggnads- och reparationsberedskap samt att konkreta planeringsförutsättningar har kommit på plats.

Vi föreslår även att regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda behovet av personalförstärkning. Det inkluderar behovet av och förutsättningar för civilplikt inom byggnads- och reparationsberedskapen. I det fall behov finns, även genomföra de förberedande åtgärder som behövs för att ett system med civilplikt ska komma på plats.

Vi föreslår vidare att regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda förutsättningar för att upprätta ett register för arbetsmaskiner i syfte att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap samt föreslå hur en utvidgad registreringsplikt i så fall kan utformas och finansieras.

För att ge myndigheterna Boverket och SGU likvärdiga möjligheter som myndigheter inom andra sektorer och bättre förutsättningar att samarbeta med företag föreslår vi att dessa myndigheter läggs till i listan av totalförsvarsmyndigheter. Vi föreslår därför att Boverket och SGU ska utses till totalförsvarsmyndigheter enligt förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Kol, olja och naturgas

I Sverige finns små förekomster av kol, olja och naturgas, samtidigt som utvinningsverksamhet inte har förekommit inom landet på länge. Dock kan även små förekomster ha betydelse för landets försörjningsberedskap. Det är sedan den 1 juli 2022 förbjudet att utvinna kol, olja och naturgas i Sverige. För att åter möjliggöra utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas för totalförsvarets behov – vid fredstida kris, höjd beredskap eller krig – skulle det krävas en ändring i miljöbalken (1998:808) så att det införs ett undantag från förbudet för dessa ändamål. Det skulle även krävas en ändring i minerallagen (1991:45) så att stenkol, olja och gasformiga kolväten åter blir koncessionsmineral. Tidigare fanns också bland annat särskilda lämplighetskrav för verksamhet som gäller olja och gas, vilka skulle behöva återinföras.

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) har framfört till utredningen att de ser det som rimligt att tillåta utvinning för total-

försvarets behov och har bedömt två resurser som särskilt relevanta: råolja på Gotland samt olja från alunskiffer i Mellansverige. Dock har myndigheten lyft fram alternativ som den bedömer på ett effektivare och mer långsiktigt sätt skulle tillgodose beredskapsbehovet av framför allt drivmedel: (1) fortsatt arbete mot mer resilienta försörjningssystem, (2) en utökad lagring av drivmedel och (3) en utbyggd produktion av förnybara drivmedel i Sverige. Vi instämmer i myndighetens bedömning.

Eftersom kommersiell utvinning inte är möjlig under normalfallet så skulle förberedande beredskapsinvesteringar kräva statlig finansiering. Investering i gruv- och utvinningsverksamhet är förknippat med tidskrävande processer och med stora kostnader. Vi instämmer därför i Energimyndighetens bedömning att regeringen bör analysera alternativa lösningar innan det kan bli aktuellt med statlig finansiering av kol, olja och naturgas. Myndigheten anser att det är rimligt att staten finansierar förstudier som syftar till att noggrannare kartlägga både tillförsel- och behovssidan av frågan, inklusive:

- Analys av själva resurserna, inklusive vilka insatser och kostnader som skulle behövas för att initiera utvinning av fossila bränslen i Sverige.
- Analys av hur samhällets behov i framtida kris eller höjd beredskap av olika energitjänster och bränslen ser ut, vilka olika alternativ som finns för att möta behoven, samt hur kostnader/nyttor faller ut för olika alternativ.

Vi instämmer i myndighetens bedömning. Den första punkten hanteras lämpligen genom ett gemensamt regeringsuppdrag till SGU och Energimyndigheten. När det gäller en bredare analys för att lösa beredskapen för olika energitjänster och bränslen förordar vi att regeringen lämnar ett uppdrag till Energimyndigheten, lämpligen i samverkan med andra myndigheter (t.ex. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och Naturvårdsverket).

Sammantaget bedömer vi inte att utvinning av kol, olja och naturgas – endast för framtida kris, höjd beredskap eller krig – är ett realistiskt och kostnadseffektivt alternativ för att tillgodose behovet av drivmedel. Vi förordar därför att en bredare analys görs av alternativa sätt att tillgodose det behov som en inhemsk utvinning av kol, olja och naturgas var tänkt att fylla.

Trots det ser vi att det kan finnas skäl att möjliggöra för kommersiella aktörer att investera i verksamheter, i det fall Sverige vill skapa sig handlingsfriheten av en inhemsk utvinningsverksamhet genom hela hotskalan. I klartext; om regeringen finner det önskvärt att göra det möjligt att nyttja inhemska tillgångar av kol, olja och naturgas vid störda handelsflöden, så bedömer vi att förbudet mot utvinning behöver avskaffas. Regeringen bör då skapa en författningsmässig beredskap genom att utreda frågan.

För att det ska vara realistiskt att kunna nyttja de inhemska tillgångarna av kol, olja och naturgas vid fredstida kris, höjd beredskap och krig krävs att förbudet mot utvinning helt avskaffas. I syfte att skapa handlingsutrymme och en författningsmässig beredskap bör regeringen därför tillsätta en utredning – i likhet med den bokstavsutredning som har genomförts för att åter möjliggöra utvinning av uran i Sverige.

Ett utökat uppdrag till RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE)

De senaste årens försörjningsrelaterade störningar visar att Sverige behöver säkra tillgången till samhällsviktiga varor i fredstida kris-situationer och krig. Vi behöver planera för omställning av produktion samt certifiering och verifiering av nya produkter. Näringslivet inom landet har hög produktionskapacitet, innovationsförmåga, kompetent arbetskraft och gott entreprenörskap vilket ger goda förutsättningar för en lyckad planering.

För att bidra till omställningsförmåga och upprätthållande av produktion i svåra tider, som fredstida krissituationer eller i värsta fall krig, föreslår vi att det statligt ägda bolaget RISE ska få ett utökat samhällsuppdrag. Bolaget ska upprätthålla sin verksamhet inom industri-forskning i institutsform, provning och certifiering även under fredstida kriser, höjd beredskap och krig.

Bolagets verksamhet består bland annat av att bidra till att stärka konkurrenskraften hos svenskt näringsliv och verka för en hållbar tillväxt. Att RISE även får i uppgift att upprätthålla sin verksamhet inom produktionsomställning vid kris, höjd beredskap och krig, är därmed en av de viktigaste uppgifterna samt en del av vårt förslag.

Vi bedömer även att det Substitutionscentrum som i dag bedrivs inom RISE skulle kunna vara ett verktyg för att stärka svensk försörjningsberedskap. Dagens syfte med Substitutionscentrum, att finna mer miljövänliga alternativ till dagens kemikalier, bör därför utökas till att omfatta substitution av exempelvis insatsråvaror, produkter och material.

Vi har analyserat bolagets nuvarande förmåga och bedömt att det finns goda förutsättningar att lyckas med ett utökat uppdrag enligt vårt förslag. En av förutsättningarna är att bolaget bedriver den verksamhet som ska kunna upprätthållas redan i dag, under normala förhållanden. Det krävs också att RISE vidtar de planeringsåtgärder som det utökade uppdraget kräver.

Vi föreslår även att regeringen ger de myndigheter som har implementerat EU-rättsliga produktregelverk som innehåller krav på CE-märkning eller annan produktmärkning i uppdrag att:

- analysera och klargöra vilka förenklingar som i händelse av försörjningsrelaterade störningar under kris, höjd beredskap och krig kan göras i aktuella föreskrifter,
- klargöra förutsättningarna för att erhålla dispens från krav på CE-märkning eller annan produktmärkning, och
- planera för att ärenden om dispens kan handläggas utan dröjsmål under kris och höjd beredskap.

Sammantaget bedömer vi att dessa åtgärder kan bidra till en ökad försörjningsberedskap.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om kansliet för byggnads- och reparationsberedskap

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om den verksamhet som ska bedrivas av det kansli för byggnads- och reparationsberedskap som är placerat vid Tillväxtverket.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Uttryck i förordningen

2 § Med *höjd beredskap* och *totalförsvar* avses i denna förordning detsamma som i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

3 § Med *fredstida krissituation* och *samhällsviktig verksamhet* avses i denna förordning detsamma som i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

4 § Med *byggnads- och reparationsberedskap* avses i denna förordning en förmåga hos aktörer, att självständigt eller genom anlitande av utomstående aktörer, planera, projektera och utföra byggnads- och anläggningsarbeten samt tillhandahålla material, maskiner samt övrig utrustning och produkter vid fredstida krissituation och höjd beredskap. Ansvaret för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap omfattar de byggnader, anläggningar och den infrastruktur som behövs

för att bedriva samhällsviktig verksamhet vid fredstida krissituationer och för totalförsvaret.

Ansvar och uppgifter

5 § Boverket, Sveriges geologiska undersökning och Tillväxtverket ansvarar för att skapa förutsättningar för berörda aktörer i hela landet och inom alla sektorer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap vid fredstida krissituation och höjd beredskap.

Kansliet för byggnads- och reparationsberedskap har till uppgift att stödja myndigheterna i första stycket.

6 § Kansliet för byggnads- och reparationsberedskap ska särskilt

1. bidra till samordnade förutsättningsskapande åtgärder för upprätthållande av förmåga inom byggnads- och reparationsberedskapen,

2. stödja berörda myndigheter och övriga aktörer samt verka för att uppgifter och roller inom byggnads- och reparationsberedskapsområdet tydliggörs,

3. samordna arbetet med att utreda och föreslå åtgärder inom områden av vikt för upprätthållande av förmåga inom byggnads- och reparationsberedskapen, och

4. hålla samman arbetet med utbildningar, övningar och andra kompetens- och förmågehöjande insatser inom byggnads- och reparationsberedskapen.

Kansliets organisation

7 § Tillväxtverket ska utse en kanslichef som ska organisera, leda och planera verksamheten som bedrivs inom ramen för kansliet för byggnads- och reparationsberedskap. Kanslichefen lyder direkt under generaldirektören för Tillväxtverket.

Samverkan

8 § Kansliet för byggnads- och reparationsberedskap ska i den verksamhet som bedrivs inom ramen för kansliet samverka med Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten samt be-

rörda beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (samverkansmyndigheter).

Kansliet bör även samverka med kommuner och regioner samt näringslivet.

9 § Samverkansmyndigheterna ska, inom ramen för sina respektive befintliga ansvarsområden, löpande bistå kansliet för byggnads- och reparationsberedskap med kunskap, kompetens och information. Kansliet ska löpande bistå samverkansmyndigheterna med kunskap och information.

Rapportering

10 § Tillväxtverket ska senast den 1 mars varje år lämna en redovisning av det arbete som har utförts av kansliet för byggnads- och reparationsberedskap till Regeringskansliet. Tillväxtverket ska i redovisningen värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet i kansliet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet att det ska införas två nya paragrafer, 1 kap. 11 a § och 15 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 11 a §

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

15 kap. 2 a §

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1145) om offentlig upphandling att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 3 a § och 19 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 3 a §

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

19 kap. 3 a §

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 3 a § och 19 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 3 a §

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

19 kap. 3 a §

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 3 a § och 15 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 3 a §

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

15 kap. 4 a §

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

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

Häri genom 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 lydelse¹

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. Finansinspektionen, | 3. Boverket, |
| 4. Fortifikationsverket, | 4. Finansinspektionen, |
| 5. Försvarets materielverk, | 5. Fortifikationsverket, |
| 6. Försvarsmakten, | 6. Försvarets materielverk, |
| 7. Försäkringskassan, | 7. Försvarsmakten, |
| 8. Kommerskollegium, | 8. Försäkringskassan, |
| 9. Livsmedelsverket, | 9. Kommerskollegium, |
| 10. länsstyrelserna, | 10. Livsmedelsverket, |
| 11. Pensionsmyndigheten, | 11. länsstyrelserna, |
| 12. Polismyndigheten, | 12. Pensionsmyndigheten, |
| 13. Post- och telestyrelsen, | 13. Polismyndigheten, |
| 14. Sjöfartsverket, | 14. Post- och telestyrelsen, |
| 15. Skatteverket, | 15. Sjöfartsverket, |
| 16. Socialstyrelsen, | 16. Skatteverket, |
| 17. Statens energimyndighet, | 17. Socialstyrelsen, |
| 18. Statens jordbruksverk, | 18. Statens energimyndighet, |
| | 19. Statens jordbruksverk, |

¹ Utredningens föreslagna tillägg av totalförsvarsmyndigheter utgår från vårt delbetänkande SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*, och står inte i strid med utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapens betänkande SOU 2023:50.

- | | |
|------------------------------------|---------------------------------------|
| | 20. <i>Sveriges geologiska under-</i> |
| | <i>sökning,</i> |
| 19. Tillväxtverket, | 21. Tillväxtverket, |
| 20. Trafikverket, | 22. Trafikverket, |
| 21. Transportstyrelsen, <i>och</i> | 23. Transportstyrelsen <i>och</i> |
| 22. Tullverket. | 24. Tullverket. |

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:390) om förberedelser för leveranser av varor och tjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1992:390) om förberedelser för leveranser av varor och tjänster att det ska införas en ny paragraf, 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

*Föreskrifter för verkställighet
av denna förordning meddelas av
Myndigheten för samhällsskydd
och beredskap efter hörande av
Försvarsmakten.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.8 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 att det ska införas tre nya paragrafer, 9 b, 9 c och 9 d §§, och närmast för 9 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Register, avtalslägesbild samt stöd vid prioritering och fördelning avseende försörjningsberedskap

9 b §

Myndigheten ska ansvara för att föra ett register över försörjningsberedskapsavtal.

9 c §

Myndigheten ska regelbundet upprätta en avtalslägesbild som ska stämmas av med relevanta aktörer inom det civila och militära försvaret samt Försvarsmakten i de delar som rör det militära försvarets verksamhet.

9 d §

Myndigheten ska, med stöd av civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Försvarsmakten upprätta en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap och på förfrågan från offentliga och privata aktörer bistå med bedömningar

över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

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

Häri genom föreskrivs i fråga om förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

dels att 3, 12 och 25 §§ ska ha följande lydelse och

dels att det närmast före 12 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

För Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten gäller endast bestämmelsen i 13 § om informationssystem.

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 Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsunderrättelsedomstolen, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och provningsverk gäller inte bestämmelserna i 12 § andra stycket om

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. *Myndigheten omfattas av rapporteringsskyldigheten i 12 § tredje stycket bara om det är motiverat utifrån myndighetens verksamhet.*

För Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsunderrättelsedomstolen, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och provningsverk gäller inte bestämmelserna i 12 § andra stycket om

informationsskyldighet, 14 § om it-incidentrapportering och 17 § om risk- och sårbarhetsbedömning.

informationsskyldighet, 14 § om it-incidentrapportering och 17 § om risk- och sårbarhetsbedömning. *Myndigheterna omfattas av rapporteraskyldigheten i 12 § tredje stycket bara om det är motiverat utifrån myndigheternas verksamhet.*

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

12 §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Informationsskyldighet

Informations- och rapporteringskyldighet

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 rapportera när den ingår, ändrar eller avslutar försörjningsberedskapsavtal för att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 9 b § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

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.

En sektorsansvarig myndighet ska även lämna det underlag och stöd som behövs för att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 9 d § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska lämna det underlag och stöd som behövs för att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 9 d § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Varor och tjänster av betydelse för samhällsviktig verksamhet

2.1 Varför är det viktigt att identifiera samhällsviktiga varor och tjänster?

Regeringen konstaterade i totalförvarspropositionen för åren 2021–2025 att det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning men, konstaterar regeringen, det innebär som regel en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge. Vidare pekar regeringen i propositionen ut områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post som särskilt viktiga att prioritera.¹

I den efterkommande totalförvarspropositionen för åren 2025–2030 betonar regeringen åter vikten av att nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster för totalförsvarets behov samt utrikeshandel upprätthållas vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen konstaterar dock, med hänvisning till det säkerhetspolitiska läget, att de åtgärder som snabbt ger störst effekt och därmed höjd förmåga inom de viktigaste samhällsfunktionerna bör prioriteras. Parallellt behöver planering ske som innebär att höjd förmåga utvecklas även på längre sikt. För att Försvarsmakten ska kunna genomföra sina ålagda uppgifter är samhällets funktionalitet viktig. Regeringen betonar således vidare i totalförvarspropositionen att en prioriterad uppgift för verksamheterna inom det civila försvaret är att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd

¹ Prop. (2020/21:30), *Totalförsvaret 2021–2025*.

beredskap och ytterst krig och att det arbetet behöver intensifieras. Försvarsmakten har uttryckt att det finns ett särskilt behov av stöd med till exempel sjukvård, energiförsörjning, transporter, elektroniska kommunikationer samt livsmedels- och dricksvattenförsörjning. Enligt regeringen betyder det att vid kris, höjd beredskap eller krig kan det bli nödvändigt att prioritera det som är totalförsvarsviktig verksamhet och att då annan samhällsviktig verksamhet tvingas prioriteras ner och upprätthållas på en lägre nivå.²

Det finns ett antal begrepp som förekommer i samband med resonemang om försörjningsberedskap. Med *samhällsviktig verksamhet* avses enligt beredskapsförordningen: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.³ Samhällsviktiga varor och tjänster kan definieras som det som krävs för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet men den definitionen är inte uttömmande. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Socialstyrelsen (SoS) använder, i sin redovisning av ett regeringsuppdrag, i stället uttrycket *kritiska produkter/produktområden* och definierar dessa som

produkter/produktområden som oundgängligen behövs för befolkningens överlevnad eller för att säkerställa samhällsviktig verksamhet eller det militära försvarets förmåga (vid brist, risk för brist eller avsaknad av tillgång påverkas funktionaliteten eller verksamheten på avgörande sätt).

Myndigheterna pekar även på att produkter som inte är nödvändiga för funktionaliteterna ovan, men som har ett betydande samhälls-ekonomiskt eller strategiskt värde definieras som kritiska. Exempel som MSB och SoS lyfter är produkter som är centrala för svensk export eller varor som omfattas av internationella åtaganden inför eller under kris och krig, exempelvis bilateralt eller inom Nato.⁴

Begreppet *ekonomiskt försvar* används bland annat av Försvarsberedningen, vilket där ses som ett bredare paraplybegrepp som syftar till att fånga kopplingen mellan totalförsvarsförmåga och en fungerande samhällsekonomi i stort. Även Försvarsberedningen betonar att det inte handlar om att upprätthålla fredstida nivåer på

² Prop. (2024/25:34), *Totalförsvaret 2025–2030*.

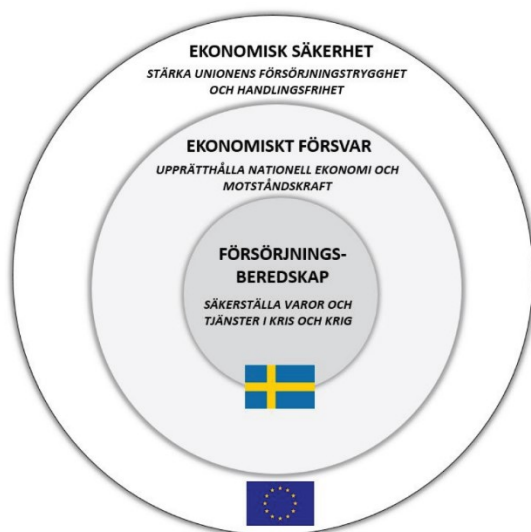
³ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁴ Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande. Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag (Fö2024/00053).

försörjning och service.⁵ Av regeringens inriktning för totalförsvaret (2025–2030) framgår att ekonomiskt försvar innebär den ekonomiska motståndskraft som Sverige utvecklar för att vid krig eller krigsfara ha uthållighet i produktions- och flödeskedjor, omställningsförmåga samt lagerhållning av nödvändiga varor.⁶

Att ekonomi och säkerhet hänger ihop är numera ett vedertaget faktum. Ekonomisk säkerhet prioriteras nu mycket högt av EU och frågan möter även ett växande intresse inom Nato. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i sin forskning bland annat studerat Sveriges beroende av internationell handel och behovet av att balansera ekonomisk säkerhet med konkurrenskraft. Den övergripande frågeställningen kan sägas vara vilka konsekvenserna blir för den nationella hotbilden när denna vidgas från väpnat angrepp till en bredare geoeconomisk hybridkrigskontext.⁷

Figur 2.1 Illustration av ett möjligt sätt att se relationen mellan de tre begreppen försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet



Källa: FOI. Ingemarsdotter (2024), Ekonomiskt försvar: Vad och varför.

⁵ FOI (Memo 8482) *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*, Jenny Ingemarsdotter.

⁶ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 121.

⁷ FOI Mars 2025 (FOI-R--5616--SE) *Det ekonomiska försvarets hotbilder – En kunskapsöversikt*. Jenny Ingemarsdotter, Ester Veibäck, Kristina Hellström.

I vårt utredningsdirektiv anges att

en särskild utredare ska kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs och föreslå åtgärder för att öka försörjningstryggheten vad gäller dessa varor och tjänster.⁸

2.2 Nya tider kräver nya arbetssätt

Vid tidpunkten då vårt utredningsdirektiv beslutades befann sig Sverige redan i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge, efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Vid denna tid hade dock inte den nya strukturen för civilt försvar hunnit sjösättas. Sveriges medlemskap i Nato i mars 2024 adderade ytterligare till den komplexa försörjningssituation som landet har att hantera. Medlemskapet innebär nya förväntningar på försörjning i och med att ytterligare förmågor behöver tillföras men också genom att volymen inom vissa områden, såsom transporter, kommer att öka betydligt (se vidare avsnitt 2.6). Den nya statliga beredskapsorganisationen trädde i kraft den 1 oktober 2022 och med detta formaliserades den nya ansvarsstrukturen för civilt försvar hos de statliga myndigheterna. Samtidigt reglerades länsstyrelsernas beredskapsansvar och det infördes dessutom ett geografiskt civilområdesansvar – i så kallade civilområden – där sex länsstyrelser utsågs.⁹

Den nya beredskapsstrukturen möjliggör ett mer systematiskt arbete för att successivt bygga upp en förmåga att säkerställa försörjningen av samhällsviktiga varor och tjänster, mer anpassat efter den tid vi befinner oss i än som hade varit möjligt inom ramen för tidigare system.

Utgångspunkten är att beredskapsmyndigheterna ska identifiera samhällsviktig verksamhet inom sitt ansvarsområde samt kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarheter och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan inom verksamheten. Myndigheterna ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätt-

⁸ Regeringen beslutade den 7 juni 2022 om kommittédirektiv om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (dir. 2022:72).

⁹ Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

hålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitetsplanering) och verka för att andra aktörer inom myndighetens ansvarsområde också bedriver ett sådant arbete. Enligt förordningen ska de även genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheterna ska klara sina uppgifter vid frestdida krissituationer och höjd beredskap.

En sektorsansvarig myndighet ska, enligt beredskapsförordningen, inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid frestdida 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 sektorsansvariga myndigheten ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.

Vi konstaterar att det sedan vårt utredningsdirektiv beslutades har satts ett regelverk som bland annat ställer krav på att statliga myndigheter ska agera för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Detta inkluderar att säkerställa försörjningen av de varor och tjänster som verksamheten är beroende av.

2.3 Hur säkerställs en tillräcklig försörjning för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet?

Att kunna säkerställa en robust försörjning ställer i sin tur krav på fungerande metoder, arbetssätt och samverkan mellan berörda aktörer. Det kräver bland annat att de juridiska förutsättningarna finns för att kunna samla in uppgifter och hantera dessa på det sätt som behövs, inte minst för att skapa den behovsbild som måste utgöra grunden för försörjningsberedskapen. Det kräver även väl fungerande, säkra och trygga forum för samverkan mellan privat och offentlig verksamhet. Detta sammantaget kan även lägga grunden till avtal mellan företagen och det allmänna, där det finns behov av det. Vi

föreslår i denna utredning ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal (se avsnitt 3).

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen¹⁰ bedömde i sitt slutbetänkande att

[...] 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.

Samma utredning föreslog därför att sex beredskapssektorer enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska genomföra försörjningsanalyser:

1. Elektroniska kommunikationer och post.
2. Energiförsörjning.
3. Finansiella tjänster.
4. Hälsa, vård och omsorg.
5. Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.
6. Transporter.

Urvalet av beredskapssektorer som ska göra försörjningsanalyser, som därmed kommer att utgöra kärnan i försörjningsberedskapen, överensstämmer enligt utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen till stor del med det urval som gjorts i Finland avseende försörjningsberedskap samt i försörjningssammanhang i EU och i Nato. MSB och SoS har i tillägg till dessa sex beredskapssektorer pekat ut två eventuellt tillkommande områden: (1) Utrikeshandel och (2) Industriell försörjning, och bedömt att dessa bör pekas ut av regeringen som särskilt försörjningsviktiga sektorer. Urvalet av sektorer har gjorts utifrån kriteriet att ingående myndigheter bör ha en central regulatorisk roll, kompetens eller tillsyn i relation till produktområden och leveranskedjor som är uppenbart kritiska.

¹⁰ Ju 2021:10 med slutbetänkande *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50).

Den samhällsviktiga verksamheten i de föreslagna sektorerna ägs och bedrivs dessutom i huvudsak av privata företag som agerar på marknadsmässig grund, vilket ställer särskilda krav på en ändamålsenlig ansvarsmodell i relation till näringslivet.¹¹

Vid remitteringen av slutbetänkandet från utredningen om nationell samordning mötte förslaget om försörjningsanalyser invändningar och har i skrivande stund inte genomförts i enlighet med utredningens förslag. Inte desto mindre bedöms behovet av tillförlitliga försörjningsanalyser vara en prioriterad fråga för beredskapen. För att komma framåt i frågan lämnade därför regeringen den 11 januari 2024, i ett så kallat snabbspår, ett uppdrag (se vidare 2.4.1) till MSB och SoS. Uppdraget omfattade att gemensamt utarbeta en försörjningsanalys avseende samhällets behov av och tillgång till sjukvårdsprodukter och övrig utrustning för att god vård ska kunna ges, samt ta fram en ändamålsenlig och kostnadseffektiv modell för detta. Regeringen angav att modellen även skulle kunna utgöra underlag för motsvarande arbete inom andra beredskapssektorer, som utförs i syfte att ge en samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga. Modellen syftar till att stärka totalförsvaret och samhällets motståndskraft genom att kartlägga behovet av och tillgången till kritiska produkter, som exempelvis läkemedel och dricksvatten, vid kris eller krig. Modellen ska även ligga till grund för att identifiera och föreslå åtgärder som tryggar tillgången till nödvändiga produkter och tjänster.¹²

Sammantaget kan vi konstatera att det inom hela beredskapssystemet pågår ett intensivt arbete med att ta fram och implementera metoder för att göra försörjningsanalyser. Det är ett mycket komplext och omfattande arbete som bör inkludera en stor mängd aktörer.

Vi bedömer att en detaljerad sammanställning av varor och tjänster (en statisk bild), inom ramen för vår utredning, snabbt skulle bli inaktuell. Vi bedömer vidare att analysen av vilka varor och tjänster som är samhällsviktiga måste, bland annat på grund av den snabba teknikutvecklingen, uppdateras regelbundet för att utgöra ett användbart planeringsunderlag, vilket även föreslogs av utredningen om nationell samordning. En sådan sammanställning skulle troligtvis

¹¹ MSB och SoS (2024). *Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag (Fö2024/00053)*.

¹² Fö2024:00053.

bli mycket omfattande och skulle även med stor sannolikhet innehålla säkerhetskänsliga uppgifter som kräver särskild hantering. Vi bedömer därför att det inte heller är lämpligt att göra en sådan sammanställning inom ramen för en offentlig utredning med de krav på öppenhet som gäller.

Mot denna bakgrund bedömer vi inte att det fyller något syfte för utredningen att ingående

[...] kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållande av samhällsviktig verksamhet

såsom det är angivet i vårt direktiv. Vi har i stället valt att föra en mer principiell diskussion om vikten av vissa produkt- och tjänstområden samt ge exempel på hur ett lämpligt tillvägagångssätt för att säkra försörjningen av dessa kan se ut.

2.4 Hur bör en ändamålsenlig försörjningsanalys utformas?

Bedömning: En grundläggande förutsättning för en robust försörjningsberedskap är att försörjningsanalyser utförs. Samtliga beredskapsmyndigheter bör därför prioritera arbetet med att utföra sådana analyser. Regeringen har uppdragit till myndigheter att ta fram modeller som kan tjäna som exempel. Exempel på metoder och modeller kan även hämtas från de myndigheter som inlett arbete med metodutveckling på området. Försörjningsanalyserna kommer sannolikt att behöva göras med varierande metoder och tekniker. Trots detta, för att kunna fungera som nationellt planeringsunderlag, så måste resultaten kunna jämföras och ställas samman.

Försörjningsanalyserna bör baseras på en situation av höjd beredskap.

Skälen för utredningens bedömning

Syftet med försörjningsanalyser är att beslutsfattare (riksdagen, regeringen, statliga myndigheter, kommuner, regioner och företag) ska ha bra underlag för att vidta förberedande beredskapsåtgärder

som stärker försörjningsförmågan vid fredstida krissituationer och i krig. Kartläggningen samt analysen av behov och tillgång av varor och tjänster ska utgöra underlag för väl avvägda förberedande åtgärder för att motverka möjliga störningar i leveranskedjor.

Det finns i dag inte någon sammanhållen analys av hur förmågan ser ut i olika typer av krissituationer. Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen konstaterade att det

[...] 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.¹³

Som vi har redovisat ovan (se avsnitt 2.3) har förslaget om försörjningsanalyser från SOU 2023:50 inte genomförts. I väntan på eventuella vägledningar om hur en standardiserad modell ska se ut finns goda exempel på hur arbetet med fördel kan bedrivas. Ett av dessa är det så kallade snabbspåret, se avsnitt 2.4.1. Det finns också goda erfarenheter att hämta från myndigheter som har genomfört/genomfört försörjningsanalyser.

Vi vill uppmäna till proaktivitet och handlingskraft genom att i den egna organisationen se över vad som går att åstadkomma i form av försörjningsanalyser. Säkerhetsläget gör att frågan brådskar och ett stort eget ansvar är påkallat. I arbetet kan med fördel metod- och övningsstöd inhämtas från MSB.

Detta synsätt ligger också i linje med de regeringsuppdrag som gavs till 53 beredskapsmyndigheter i myndigheternas regleringsbrev för år 2025. Uppdragen syftar till att säkerställa förmåga att agera proaktivt och handlingskraftigt i hanteringen av såväl fredstida krissituationer som vid krig och krigsfara. Regeringen vill genom uppdragen åstadkomma en större proaktivitet, handlingskraft och ett ledarskap som bygger den kultur som krävs vid fredstida kris, krig eller krigsfara. Regeringen har också gett MSB i uppdrag att bistå och stötta beredskapsmyndigheterna med ett metod- och övningsstöd i genomförandet av myndigheternas nya uppdrag. Metodstödet ska göra det enklare att samverka mellan myndigheterna, dela lägesbilder och åstadkomma gemensam inriktning samt samordning inför och under samhällsstörningar.¹⁴

¹³ SOU 2023:50 s. 205.

¹⁴ Uppdragen återfinns i regleringsbrevet till 53 av beredskapsmyndigheterna.

2.4.1 Snabbspår avsett att fungera som generell ansvarsmodell

Slutsatsen av det regeringsuppdrag till MSB och SoS som beskrivs ovan redovisades i december 2024.¹⁵ Redovisningen innehåller ett förslag på en generell ansvarsmodell:

- Regeringen bör peka ut sex befintliga och eventuellt två tillkommande beredskapssektorer som särskilt försörjningsviktiga. Regeringen bör samtidigt ge i uppgift till respektive sektorsansvarig myndighet för dessa sektorer att bedriva försörjningsanalyser. Andra myndigheter bör stödja arbetet och hållas informerade efter behov. Prioriterade åtgärdsförslag som faller ut av försörjningsanalyser hanteras inom respektive sektors förmågeplanering som en del av den nationella beredskapsplaneringen.
- Regeringen bör använda medel inom den ekonomiska planeringsramen för civilt försvar för att finansiera försörjningsanalysverksamheterna. Som lägst föreslås 52 miljoner kronor årligen, fördelade enligt tabell i denna redovisning. Modellens utformning bedöms bidra till en god effekt för Sveriges försörjningsberedskap, sett till kostnaden i relation till potentiella investeringsnivåer för beredskapsåtgärder.
- Försörjningsanalyserna bör utgå från krig som dimensionerande scenario och Försvarsmakten och MSB bör tillhandahålla planeringsförutsättningar. Som ytterligare stöd för försörjningsanalys bör bedömningar av globala handelsmönster och svensk ekonomi vid höjd beredskap, s.k. krigsekonomifall, tas fram i samverkan med bland andra Riksbanken och Kommerskollegium.
- Näringslivet, inklusive enskilda företag behöver involveras efter behov. I första hand på frivillig basis och utifrån gemensamma intressen om ökad robusthet, och i andra hand med stöd av Lag (1982:1004) om näringsidkares m.fl. deltagande i totalförsvarsplaneringen.
- Internationella relationer (EU, Nato, Norden och bilateralt), bör vidareutvecklas både avseende metodutveckling och för ömsesidig delning av information kopplat till försörjningsanalys.
- Ett nytt samordningsforum, Totalförsvarets produktberedning, bör inrättas för att hantera ansvars- och metodfrågor kopplade till vissa tvärsektoriella produktområden, inklusive civil-militära, och sådana som saknar tydlig hemvist i en försörjningsviktig sektor.
- Som en del av en nationell samordningsfunktion för försörjningsberedskapen bör flera verksamheter etableras till stöd för försörjningsanalyser, exempelvis datadriven analys (AI) av globala leveranskedjor, dataregister samt GIS-tjänster.
- MSB bör ges i uppdrag att under försvarsbeslutsperioden till regeringen redovisa ett underlag baserat på bland annat genomförda försörjningsanalyser i syfte att belysa tvärsektoriella utmaningar. Redovisningen bör innehålla rekommendationer och utgöra en delmängd av

¹⁵ MSB och SoS (2024). *Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande, Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag (Fö2024/00053)*.

det samlade underlag som myndigheten lämnar inför kommande försvarsbeslut 2030–2035.

I rapporten lämnas även ett förslag till en generisk genomförandemodell som är testad på produktområdet läkemedel. Modellen består av sex steg: (1) Val av produktområde, (2) Behovsanalys, (3) Tillgångsanalys, (4) Gapanalys, (5) Identifiering av förslag på åtgärder samt (6) Prioritering av åtgärder för produktområdet. Dessa steg följs sedan av Genomförande av beslutade åtgärder (steg 7) samt Uppföljning av genomförandet av åtgärder (steg 8). Steg 7 och 8 ingår inte i själva försörjningsanalysen men är delar av det kontinuerliga arbetet inom beredskapssystemets förmågeplanering, i vilket försörjningsanalys ingår.

Efter att ha testat genomförandemodellen på produktområdet läkemedel drog MSB och SoS slutsatsen att modellen är ändamålsenlig. Modellen kan enligt myndigheterna resultera i beslutsunderlag till beslutsfattare med konkreta förslag på åtgärder som förstärker försörjningsförmågan inom produktområdet, vilket är försörjningsanalysens syfte. Rekommendationen är att försörjningsanalyser av ett produktområde bör följas upp och uppdateras regelbundet, förslagsvis inför budgetarbetet för kommande år.

I tillägg till vad som framkommer i rapporten av MSB och SoS vill vi även peka på vikten av att samverka med de offentliga och privata aktörer som har kompetens inom inköp, försörjningskedjor och utrikeshandel och som bland annat kan bidra till arbetet med att utveckla system och strukturer för omvärldsbevakning, lägesanalys och uppmärksammande av potentiell eller pågående störning i försörjningen.¹⁶

Inom beredskapssystemet pågår, enligt våra uppgifter,¹⁷ arbetet med försörjningsanalyser i de flesta sektorer, dock fortfarande med stöd av olika metoder. Som exempel kan nämnas att Boverket under år 2024 initierade en förstudie om försörjningsanalyser av byggmaterial, med avstamp i redovisningen av regeringens uppdrag till MSB och SoS. I Boverkets förstudie utvecklas bland annat metoder för bedömning av vilka byggmaterial som är kritiska samt metoder

¹⁶ MSB och SoS, s. 73. Se även vårt betänkande SOU 2024:19. Förutom behovet av samverkan med företagen nämner vi Upphandlingsmyndigheten, Kommerskollegium och inköpsorganisationer som Statens inköpscentral och Adda. Business Sweden är ytterligare en aktör som kan bidra med värdefull kunskap och information på området.

¹⁷ Muntliga uppgifter från bland andra den nationella rådgivaren för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret (Dir. 2024:65).

för försörjningsanalyser av byggmaterial. Dialog sker med näringslivet genom branschföreningen Byggmaterialindustrierna.¹⁸ Enligt Boverket finns det inga indikationer på att någon annan myndighet analyserar försörjningen av byggmaterial för hela samhällets behov inklusive sådana basprodukter som kan antas vara kritiska både för transportinfrastruktur, militärt försvar och grundläggande civila behov. Några sådana exempel på byggmaterial är cement, ballast, konstruktionsstål, isolering och skivmaterial (se vidare under avsnitt 4 om byggnads- och reparationsberedskap).

En kontinuerlig och tillräckligt detaljerad analysförmåga behövs för att övervaka och åtgärda förändrade beroenden i leverantörskedjor. Detta kräver också att förslag till åtgärder kan tas fram löpande och inte bara baseras på rapportering. Leverantörskedjor är ständigt föränderliga – transportvägar ändras, leverantörer byts ut och geopolitiska risker omvärderas – vilket gör kontinuerlig uppföljning och anpassningsförmåga avgörande. I våra nordiska grannländer Finland och Norge sker denna löpande analys i samverkan med näringslivet – i varierande grad och former – i pooler respektive branschråd (se avsnitt 3). Som framgår ovan sker motsvarande samverkan i Sverige i beredskapssektorerna. Manuella analyser är inte alltid tillräckligt detaljerade för att möjliggöra proaktiva eller snabba reaktiva åtgärder. Idealt bör kartläggningar spåra försörjningskedjor tillbaka till råvarans ursprung. För att detta ska vara genomförbart kan analyserna med fördel automatiseras, då manuellt arbete inte kan möta kraven på snabbhet och noggrannhet. Vi har under utredningen uppmärksammat på de möjligheter som AI-stödd försörjningsanalys utgör. Ett förslag som har framförts är att bilda ett nationellt centrum för AI-stödd försörjningsanalys under MSB:s ledning, i nära samarbete med näringslivet.¹⁹

¹⁸ Byggmaterialindustrierna är en paraplyorganisation som organiserar både tillverkande företag och byggmaterialens branschorganisationer.

¹⁹ Inspel till utredningen från Tobias Larsson (December 2024). *Dynamisk, AI-stödd försörjningsberedskap – nyckeln till Sveriges resiliens*.

2.5 Vad som är samhällsviktigt förändras över tid – en tillbakablick till 1970-talet

Redan Försörjningsberedskapsutredningen²⁰ konstaterade i sitt slutbetänkande från år 1975 att det svenska näringslivets omvandling har fått konsekvenser för försörjningsberedskapen.

Tullsänkningar och slopande av tullar och andra handelshinder har påskyndat strukturomvandlingen inom industri och handel mot allt större enheter med specialinriktad verksamhet. De enskilda företagen blir i ökad utsträckning internationaliserade genom investeringar i ett flertal länder. Handeln över gränserna med råvaror, halvfabrikat och färdigvaror expanderar.²¹

De områden som på den tiden hade störst påverkan på försörjningsberedskapen och som därför ägnades mest uppmärksamhet i utredningen var beklädnadssektorn, skogsindustrin, livsmedel, läkemedel och sjukvårdsmateriel, reservdelar samt petrokemiska produkter.

Vid tiden för Försörjningsberedskapsutredningen ansvarade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) för den nationella beredskapslagringen. Lagringen inriktades mot insatsvaror som normalt importerades. Exempel på lagrade råvaror var malmer, metaller, eldfasta leror, koksalt, rågummi, ull och bomull. Härutöver lagrades vissa halvfabrikat såsom röntgenfilmunderlag, bleckplåt, en rad kemikalier, raffinerade mineraloljeprodukter och garner. Vissa särskilda färdigvaror och halvfabrikat lagrades även och då främst för en krigssituation. Exempel på sådana varor var färdiga sprängämnen, gummidäck till lastbilar, torrbatterier, skumvätska, saneringsmedel och tvål samt röntgenfilm och vissa läkemedel.

Försörjningsberedskapsutredningen konstaterade vidare att

[...]frågan skulle kunna ställas om inte ett litet land som Sverige med en hög grad av specialisering inom industrin, en internationellt sett hög levnadsnivå och med en säkerhetspolitisk målsättning som syftar till neutralitet i krig borde iaktta en viss försiktighet när det gäller att binda sig i internationella sammanhang.²²

Resten är – som bekant – historia.

²⁰ SOU 1975:57 *Varuförsörjning i krigstid*.

²¹ SOU 1975:57 s. 11.

²² SOU 1975:57.

2.5.1 Beklädnadssektorn borde inte vara ett problem numera

Försörjningsberedskapsutredningen hade ursprungligen till uppgift att i första hand se över beklädnadssektorn, eftersom dåtidens driftsinskränkningar och företagsnedläggningar hade fått allvarliga återverkningar på försörjningsberedskapen med kläder och skor. I dag skulle vi nog generellt kunna säga att kläder är ett av de områden, i varje fall inom det civila försvaret, som vi skulle kunna hantera vid handelsstörningar. Detta eftersom mängden kläder i samhället bedöms räcka för lång tid, inte minst genom återbruk. Trots detta finns det naturligtvis beklädnader som inte går att ersätta på detta sätt, exempelvis skyddskläder och annan specialutrustning.

2.5.2 Skogsindustrin alltså viktig både för det ekonomiska försvaret och för försörjningsberedskapen

Försörjningsberedskapsutredningen lyfte vissa områden som viktigare än andra ur försörjningssynpunkt. Skogsindustriprodukter ansågs prioriterade och en viss exportkapacitet skulle även upprätthållas i kristid. År 1975 gick två tredjedelar av sågverksproduktionen, hälften av massaproduktionen och två tredjedelar av pappersproduktionen på export. Utredningen drog slutsatsen att tillverkningen av massa är beroende av vissa importerade råvaror som därför borde lagerhållas.

Vi kan konstatera att skogsindustrins betydelse för svenskt ekonomiskt försvar inte har minskat utan snarare har ökat ytterligare sedan 1970-talet. Skogsindustrin svarar numera för 9–12 procent av svensk industris totala sysselsättning, export, omsättning och förädlingsvärde. År 2023 var exportvärdet för trä, massa, papper och viss förädling, till exempel tillverkning av fanér och parkettgolv, 184 miljarder kronor. Det mesta, cirka 80 procent av skogsnäringens produkter, går på export och representerar cirka 10 procent av Sveriges handelsbalans. Skogsråvaran är till största del inhemsk och importen av industriprodukter relativt liten. Skogsnäringen sysselsätter totalt 140 000 personer över hela landet, vilket motsvarar drygt två procent av det totala antalet sysselsatta i den svenska ekonomin.²³

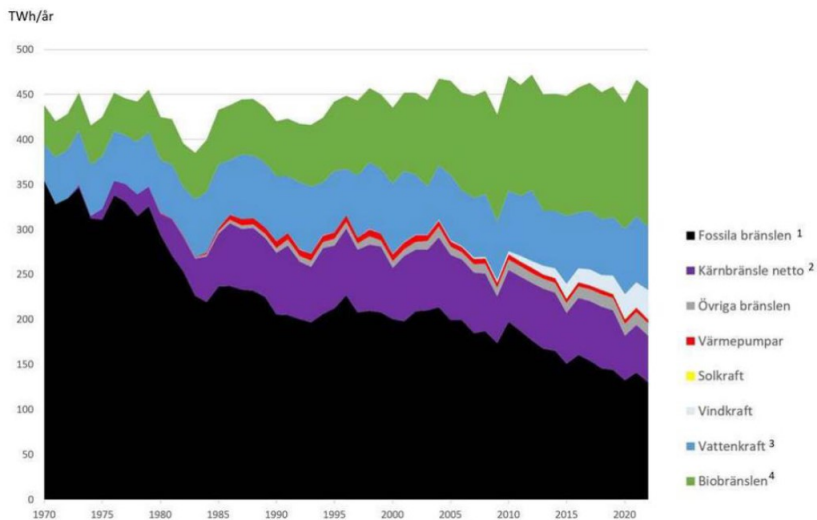
²³ <https://www.skogsindustrierna.se> (hämtad 2025-04-07).

Skogsråvara kan under kris och krig bidra till upprätthållande av en byggnads- och reparationsberedskap (se mer under avsnitt 4).

Skogen bidrar även med råvara för substitution av fossilbaserade produkter. Ur biomassan kan det, i ett så kallat bioraffinaderi, produceras sådant som annars hade krävt importerad olja. Ett bioraffinaderi består av en rad nya processer, tekniker och lösningar som tillsammans skapar förutsättningar för omvandling av biomassa. Råvaran i ett bioraffinaderi är enbart baserad på förnyelsebara källor. Skogen är ett vanligt råmaterial men i princip kan vilken biomassa som helst användas. Förutom skogsråvara är rester från livsmedelsindustrin eller jordbruks- och slaktavfall några exempel på råvaror i bioraffinaderiet och de produkter som tillverkas kan vara allt från målarfärg, tyger och kemikalier till el, värme och bränsle.²⁴ Det pågår sedan ett antal år forskning för att utveckla möjligheterna med biobaserade material för olika ändamål. Hittills har syftet i huvudsak varit att finna förnybara material som kan ersätta fossila råvaror av miljö- och klimatskäl. Om beredskapsperspektivet tillförs bedömer vi att det är troligt att betydelsen av att nyttja biobaserade material kommer att öka ytterligare.

Skogsråvara har under de senaste 40 åren blivit allt viktigare för energiförsörjningen, minskat Sveriges beroende av oljeimport och därmed förbättrat energiberedskapen. Tillförseln av bioenergi i Sverige har totalt nästan fyrdubblats sedan början av 1970-talet, från 43 till 154 TWh per år. Samtidigt har oljeimporten minskat från 336 till 104 TWh per år. Biobränsleanvändningen överstiger sedan år 2015 användningen av råolja och petroleumprodukter i det svenska energisystemet. Genom att bioenergi har ersatt fossila bränslen har samtidigt de nationella utsläppen av växthusgaser minskat.

²⁴ <https://www.ri.se/sv/vad-ar-ett-bioraffinaderi> (hämtad 2025-04-09).

Figur 2.2 Sveriges energitillförsel 1970–2022

Sveriges energitillförsel, TWh/år fördelat på energislag.

1) Råolja, petroleumprodukter, kol, koks, naturgas och stadsgas.

2) Exklusive kärnkraftens värmeförluster.

3) Inkluderar vindkraft före 1990.

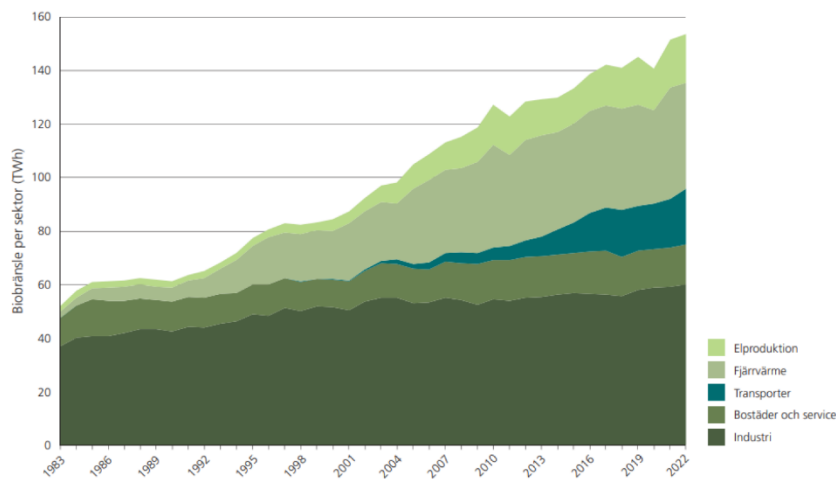
4) Inkluderar övriga bränslen före 1983.

Import/export av el visas inte i figuren. De senaste 10 åren har Sverige i genomsnitt exporterat ca 21 TWh el/år.

Källa: Energimyndigheten 2023.

Bioenergin utgör i dag cirka 40 procent av den använda energin, varav den skogliga bioenergin står för cirka 80 procent, främst i form av rest- och biprodukter från skogsbruket och skogsindustrin. Samtidigt har energisäkerheten ökat då den inhemska energitillförseln endast stod för 20 procent kring år 1970 medan den i dag står för nästan 50 procent, baserat på förnybar energi där biobränslen och vattenkraft utgör de största energislagen.

Figur 2.3 Bioenergianvändning per sektor i det svenska energisystemet 1983–2022 (TWh)



Källa: Energimyndigheten 2023.

Bioenergin spelar även en stor roll för uppvärmning och elproduktion. Fjärrvärme finns i dag i 285 av Sveriges 290 kommuner och svarar för cirka hälften av uppvärmningen inom bostäder och service. Omkring hälften av fjärrvärmeproduktionen sker i kraftvärmeverk, det vill säga anläggningar som både producerar el och värme. Kraftvärmeverkens nytta i beredskapssammanhang hänger ihop med deras höga tillgänglighet vintertid då elbehovet är som störst samt deras strategiska geografiska placering. Kraftvärmeverken kan också bidra till möjligheten att försörja ett område med el utan behov av hjälp av det nationella elsystemet, så kallad ö-drift. Detta är värdefullt i samband med stora elavbrott utifrån ett elberedskapsperspektiv.²⁵

2.5.3 Livsmedel

Livsmedel har varit en central del av beredskapen ända sedan mellankrigstiden, så även för Försörjningsberedskapsutredningen²⁶ år 1975. Även om livsmedelsberedskapen nyligen har varit föremål för en

²⁵ SVEBIO 2024-07-08. *Inspel till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap.*

²⁶ SOU 1975:57.

egen utredning²⁷ vill även vi lyfta fram detta område eftersom sektorn är kraftigt beroende av de insatsmedel som industrin förser den med, vilka till stor del är importerade. Det gäller exempelvis energi, foder, bränsle, gödselmedel, växtskyddsmedel, utsäde och reservdelar. Livsmedelsförsörjningen är även beroende av tillgång till ändamålsenliga förpackningar. Utredningen om fossiloberoende jordbruk konstaterar att den främsta sårbarheten i livsmedelskedjan utgörs av beroendet av drivmedel och att det finns en tydlig koppling mellan minskat fossilberoende och en ökad försörjningsförmåga. Utredningen menar dock att sårbarheten vad gäller drivmedel inte enbart är kopplad till import av fossila drivmedel. Även importbehovet av förnybara drivmedel är stort.²⁸ Deras slutsats blir att en ökad inhemsk produktion av förnybara drivmedel skulle minska sårbarheten och därmed öka försörjningsförmågan av livsmedel.

Försörjningsrisken för livsmedel har ökat betydligt sedan 1970-talet på grund av en minskad försörjningsförmåga (vilket kan sägas vara inhemsk produktion i förhållande till konsumtion i fredstid). Jordbruksverket (SJV) uppger att försörjningsförmågan för exempelvis spannmål ligger på över 100 procent (vissa år något under p.g.a. låga skördar). Försörjningsförmågan är hög även för potatis, morötter och socker. Lägre är den för animaliska livsmedel, där försörjningsförmågan är cirka 75 procent för mejeriprodukter räknat i mjölkekvivalenter, men för kött är situationen än sämre. SJV påpekar att beräkningarna ska ses som ett rent statistiskt mått på svenska produkters möjlighet att tillgodose efterfrågan.²⁹ Beräkningarna utgår alltså från en situation då producenterna har tillgång till insatsmedel *utan störningar*.

Hur mycket produktionen skulle sjunka om tillförseln av exempelvis drivmedel, mineralgödsel och växtskydd helt upphör (om vi antar att det helt saknas beredskapslager) varierar mellan olika grödor och bedömningar. Klart är ändå att försörjningen av livsmedel på kort sikt skulle minska betydligt.

På 1970-talet stod den svenska gödselmedelsindustrin för en stor del av den inhemska marknaden. Sverige har i dag ingen egen produktion av mineralgödsel. Det finns en mindre produktionsanläggning i Sverige som skulle kunna producera mineralgödsel

²⁷ SOU 2024:8 *Livsmedelsberedskap för en ny tid*.

²⁸ SOU 2021:67 *Utredningen om fossiloberoende jordbruk*.

²⁹ www.jordbruksverket.se/Pa-tal-om-jordbruk-och-fiske-juni-2024-tga.pdf (hämtad 2025-04-09).

med konventionell metod, men i dag producerar anläggningen sprängmedel till gruvindustrin.³⁰ Vi importerar mineralgödsel framför allt från Tyskland, Danmark och Finland. Fram till år 2022 var även Ryssland och Belarus viktiga ursprungsländer för mineralgödsel. Andra viktiga ursprungsländer är Egypten, Kanada, Marocko och Israel.³¹

Värt att notera är att det inte finns något överskott av stallgödsel att tillgå för att ersätta eventuell brist på mineralgödsel eftersom denna som regel redan nyttjas fullt ut inom jordbruket, antingen direkt eller indirekt som biogödsel efter rötning till biogas. Tillgången till stallgödsel har också minskat i takt med sjunkande animalieproduktion.

Den inhemska produktionen av livsmedel kan, som konstaterats ovan, inte upprätthållas på samma nivå om den gränsöverskridande handeln med viktiga insatsvaror inte fungerar. Till stor del handlar det om att Sverige är beroende av importen av insatsvaror från andra EU-länder. När det gäller exempelvis gödningsmedel är Sverige beroende av import av råvaror från länder utanför EU.³²

I rapporten *En robust livsmedelsförsörjning i krig och krig – beredskapslagring av spannmål* föreslår SJV att staten ska etablera beredskapslager av utsäde, växtskyddsmedel, gödselmedel och proteinfoder. Tillsammans med beredskapslager av spannmål ska dessa kunna förse befolkningen med nödvändig energi och näringsämnen vid allvarliga kriser och ytterst krig. Enligt Livsmedelsverket (SLV) är energibehovet cirka 3 000 kcal per dygn och person vid höjd beredskap. SJV konstaterade samtidigt att beredskapslager med insatsvaror inte kan fylla alla de behov som jordbruket har i ett normalt läge. Syftet med beredskapslagren är i stället att upprätthålla en viss jordbruksproduktion i ett akut skede när det uppstår bristsituationer som marknaden inte kan hantera. Myndigheten föreslår att beredskapslagringen ska omfatta de mest nödvändiga insatsvarorna så att livsmedel kan produceras vid allvarliga kriser och ytterst krig. Lagring av insatsvaror bör enligt SJV ske i form av omsättningslager som ägs av staten.³³

³⁰ SOU 2024:8.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Jordbruksverket, 2024. *En robust livsmedelsförsörjning i krig och kris – del 2. Beredskapslagring av insatsvaror till jordbruket.*

I mars 2025 antog EU-kommissionen för första gången en förteckning över 47 strategiska projekt för att öka den inhemska kapaciteten för strategiska råvaror, vilket i sin tur kommer att stärka den europeiska värdekedjan för råvaror och diversifiera försörjningskällorna. De nya strategiska projekten utgör en viktig milstolpe i genomförandet av förordningen om kritiska råvaror, som syftar till att säkerställa att utvinningen, förädlingen och återvinningen av strategiska råvaror i Europa motsvarar 10, 40 respektive 25 procent av EU:s efterfrågan senast år 2030.³⁴ De strategiska projekten kan dra nytta av samordnat stöd från kommissionen, medlemsländerna och finansinstitut för att bli operativa, särskilt när det gäller tillgång till finansiering och hjälp att hitta relevanta köpare. Strategiska projekt kännetecknas också av förenklade tillståndsförfaranden för att säkerställa förutsägbarhet för projektansvariga och samtidigt respektera kriterierna för miljö, samhällsansvar och bolagsstyrning. I överensstämmelse med förordningen om kritiska råvaror kommer tillståndsförfarandet inte att överstiga 27 månader för utvinningsprojekt och 15 månader för andra projekt.³⁵

Fem av EU:s 47 utvalda projekt finns i Sverige. Bland annat planerar Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) att börja utvinna kritiska mineral från den befintliga järnmalmshugget i Gällivare genom att etablera ett nytt förädlingsverk för apatit. Detta för att göra det möjligt att ta tillvara de flöden från järnmalmshugget som i dag hanteras som avfall. I LKAB:s plan ligger att producera sällsynta jordartsmetaller, fosfor för produktion av mineralgödsel till jordbruket, samt gips som biprodukt. LKAB uppger att produktionen från industriparken, fullt uppbyggd, ska kunna täcka cirka sju gånger Sveriges behov och sex procent av EU:s behov av fosfor inom jordbruket. Produktionen skulle alltså kunna bidra väsentligt och öka självförsörjningsgraden.

³⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020.

³⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_25_864 (hämtad 2025-04-09).

2.5.4 Försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel

Tillgången till sjukvårdsprodukter har central betydelse för en fungerande hälso- och sjukvård. Viss vård, inklusive den livräddande vården, kan i nödfall bedrivas under mycket primitiva förhållanden men det förutsätter tillgång till personal och nödvändiga sjukvårdsprodukter. Bristande tillgång till sådana produkter utgör ett reellt hot mot människors liv och hälsa.

Försörjningsberedskapsutredningen sammanfattade den dåvarande beredskapen på läkemedelsområdet som god i och med att den industriella kapaciteten och det tekniska kunnandet när det gäller framställning av bruksfärdiga läkemedel i Sverige låg på en hög nivå. Däremot konstaterades att beredskapslagringen av läkemedelssubstanser var otillfredsställande.

Beredskapslagring av de sjukvårdsprodukter som används inom hälso- och sjukvården är ännu i dag en central del av försörjningsberedskapen. I dag har vårdgivarna, ofta regioner men även privata och kommunala, ansvar för att försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel till sjukhus och andra vårdenheter fungerar. Dessutom ska regionerna planera för katastrofmedicinsk beredskap, vilket inkluderar försörjning av medicinteknisk utrustning, utrustning till personal, förbrukningsmateriel och läkemedel. Några statliga myndigheter har vissa beredskapslager. Folkhälsomyndigheten ansvarar för beredskapslagring av smittskyddsläkemedel för influensapandemier och smittsamma sjukdomar, som antivirala läkemedel och antibiotika. SoS förvaltar ett beredskapslager av läkemedel och sjukvårdsmateriel, till exempel sängar, reservelverk och ventilatorer.³⁶

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har sett över hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap. I sitt slutbetänkande lämnade utredningen förslag på hur hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera sådana händelser långsiktigt bör utvecklas. Utredningen konstaterade i sitt betänkande att utveckling, tillverkning och distribution av produkter under årtionden har genomgått en förändring som innebär att vi i dag har ett stort beroende till globala värdekedjor.

Detta, tillsammans med ett effektivitetstänk som i stort innebär att verksamheterna inte ska ha mer i lager än vad som behövs till nästa leverans, har skapat sårbarheter i försörjningen. Hälso- och sjukvår-

³⁶ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civil-forsvar/forsorjningsberedskap/beredskapslager/> (hämtad 25-04-09).

dens förmåga att motstå störningar i försörjningsflödena är därmed begränsade. Om motståndskraften mot sådana störningar brister redan i vardagen innebär det också en sämre förmåga att hantera de utmaningar som kommer av frestida kriser eller krig.³⁷

Utredningen föreslog därför att det skulle tas fram ett nationellt sammanhållet system (i fyra nivåer) för lagerhållning av läkemedel och sjukvårdsmateriel i Sverige för frestida kriser och krig. Systemet ska kunna anpassas efter rådande säkerhetspolitiska läge och ekonomiska ramar och måste därför vara skalbart vad avser såväl antalet produkter, som den mängd som lagras. Utredningen föreslog även att regeringen skulle initiera en översyn av de övergripande internationella krishandelsavtal som tecknats med Finland och Norge.³⁸

2.5.5 Försörjningen med reservdelar

Reservdelar brukar lyftas fram, tillsammans med bland annat livsmedel, som exempel på varor som är nödvändiga att lagerhålla för att undvika brist vid störda handelsflöden. Det är dock svårt att inför en kris eller ett krig i detalj veta hur resursbehovet kommer att se ut. Erfarenheten från covid-19-pandemin visar bland annat på att det är mycket svårt att förutspå vad som kommer att efterfrågas och hur mycket. Erfarenheter från Rysslands krig mot Ukraina har till exempel visat att det, för att återställa skadad infrastruktur eller bygga upp ny krävs tillgång till rätt reservdelar och reparationsmaterial.³⁹

Ansvarsprincipen gäller såväl för beredskapslager som för andra delar inom krisberedskapen och totalförsvaret – det vill säga att den som har ansvar för tillgång till vissa produkter i vardagen även har det vid en kris och måste därför säkerställa sina försörjningskedjor. I några fall görs undantag från detta. Hur det hanteras avgörs från område till område utifrån förutsättningarna i olika sektorer.⁴⁰

Lagerhållning är förknippat med relativt stora kostnader. Kapitalkostnader, lokalkostnader och kostnader för att omsätta lagret är några exempel. Att kvalitén på berörda produkter riskerar att för-

³⁷ SOU 2021:19 *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*, s. 26.

³⁸ SOU 2021:19, s. 728 och förslaget av samma utredning i SOU 2020:23 *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*, s. 151.

³⁹ MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina. Lärdomar för det civila försvaret. Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*.

⁴⁰ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/forsorjningsberedskap/beredskapslager/> (hämtad 25-04-09).

sämras vid lagring är en annan. Inom högteknologisk produktion sker också en mycket snabb teknisk utveckling och exempelvis komponenter riskerar vid lagring att bli oanvändbara efter en viss tid.

Under covid-19-pandemin blev det tydligt att de lager som regionerna ansvarade för inte skulle räcka till. Många företag ställde då om sin produktion som ett svar på det plötsliga och akuta behovet av skyddsutrustning inom vård och omsorg. Bland annat gick alkohol- och dryckesproducenter samman för att tillverka handsprit och företag som i vanliga fall tillverkade skyltar och vissa plastprodukter började i stället producera skyddsvisir. Efter covid-19-pandemin gick ett antal företag ihop med forskningsinstitutet RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE) och Region Stockholm för att utveckla ett koncept för hur företag kan ställa om industriproduktion vid kris och krig (se vidare i avsnitt 6). Konceptet har fått namnet Flexibel beredskap.⁴¹ Enligt en utvärdering av konceptet som FOI har genomfört skulle Flexibel beredskap kunna ingå i försörjningsberedskapen som en åtgärd bland flera. FOI bedömer dock att fler förutsättningar behöver vara uppfyllda för att en Flexibel beredskap ska vara möjlig. Bland annat behöver det finnas förberedda planer, strukturer, beslutsvägar och (finansierade) avtal på plats mellan offentliga och privata aktörer.

Additiv tillverkning är ett exempel på verktyg att upprätthålla produktionen när globala logistikflöden inte fungerar. Känsligheten för störningar kan åtminstone minska genom användning av additiv tillverkning. Enligt RISE är många av teknikens fördelar också gynnsamma för Sverige i situationer av kris och additiv tillverkning är applicerbar inom de flesta branscher. Bland annat för att tekniken inte kräver stora fabriksanläggningar och att det går snabbt att gå från modell till produktion. En produkt kan framställas direkt från en cad-fil⁴² utan användning av särskilda verktyg för framställningen. Redan i dag tillverkas en del mindre komponenter till flygmotorer i 3D-skrivare men i framtiden kommer det, enligt RISE, troligen att vara möjligt att tillverka fler delar och reservdelar. Reparationer kan utföras genom att den skadade delen avlägsnas för att sedan addera nytt material och på så vis återskapa produkten. Det finns goda förutsättningar i Sverige att bygga upp kompetens och resur-

⁴¹ FOI (2022). FOI-R--5351—SE. Öhlund, Wedebrand, Ryghammar. *Flexibel beredskap – En inledande analys av ett koncept för att ställa om industriproduktionen i Sverige under kriser och krig.*

⁴² CAD står för Computer Aided Design.

ser inom tekniken. Sverige är, enligt RISE, världsledande inom materialutveckling och tillverkning av de metalliska pulver som behövs. Det finns också ett antal svenska aktörer som utvecklar biobaserade polymerer och återvunna material som i framtiden kan användas vid tillverkning. Det finns även ett flertal maskintillverkare i Sverige, både inom metalliska och polymera material.⁴³

2.5.6 Försörjningen med petrokemiska produkter

Många av de kemiska produkter som förbrukas i stora mängder i samhället framställs petrokemiskt. På 1970-talet lagerhölls dessa i stor omfattning. Till petrokemiska produkter hör polymera material som plast, syntetgummi, syntetfibrer, färg och lim, men också andra vanliga kemiska produkter, exempelvis lösningsmedel, sprängämnen och bekämpningsmedel. Produkter som i dag räknas till petrokemin, till exempel polyeten och PVC, har sitt ursprung långt innan den egentliga petrokemiska verksamheten kom i gång. Tillverkningen baserades då på andra råvaror, till exempel stenkolk, kalksten och trä.⁴⁴ Det är alltså även möjligt att producera fler av dessa produkter genom att använda biobaserade material i så kallade bioraffinaderier.

Tillväxtverket beslutade i december 2024 att områden för anläggningar för petrokemisk industri i Stenungsunds kommun i Västra Götalands län ska pekas ut som riksintresse för industriell produktion. Motivet för utpekandet är

[...] att området har betydelse för samhällsbyggandet och hyser värden av stor nationell vikt genom tillgång till hamn och energiförsörjning.⁴⁵

Sverige har ännu inte utsett någon beredskapsmyndighet med ansvar för kemikalieförsörjningen. Vi påpekade i vårt delbetänkande från år 2024 att ansvaret för kemikalieförsörjningen bör lösas skyndsamt.⁴⁶ Substitutionscentrum vid RISE kan i väntan på att en myndighet

⁴³ <https://www.ri.se/sv/additiv-tillverkning-mojliggor-snabb-omstallning-vid-kriser> (hämtad 2025-04-09).

⁴⁴ <https://www.ne.se> (hämtad 2025-04-09).

⁴⁵ Tillväxtverket. 2024-12-18. Å 2023–3280. *Beslut om område av riksintresse för industriell produktion – områden för anläggningar för petrokemisk industri i Stenungsund, Stenungsunds kommun, Västra Götalands län.*

⁴⁶ SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap.*

utses spela en viktig roll för beredskapen på området (se vidare avsnitt 6).

2.6 Målsättningar inom Nato avseende vissa bestämda varor och tjänster

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur Natos arbete med att utveckla resiliensen genom de av Nato identifierade sju civila förmågorna, så kallade baseline requirements for national resilience, påverkar försörjningsberedskapen avseende vissa bestämda varor och tjänster.⁴⁷

2.6.1 Målsättningar om resiliens inom Nato

I ett Nato-sammanhang avser begreppet *resiliens* i stort förmågan att förbereda sig för, motstå, hantera och snabbt återhämta sig från chocker och störningar. Att stärka resiliensen är i första hand ett nationellt ansvar för Sverige, men de enskilda allierades insatser bidrar även till att stärka hela alliansen. Nato har framhållit att medlemsländerna kan öka sin resiliens genom att utveckla sin nationella försvarskapacitet, säkerställa tillgången till kritisk infrastruktur och ta fram reservplaner för att hantera olika krissituationer. För att kunna avskräcka, bemöta eller återhämta sig från hot eller störningar inom den civila sektorn krävs effektiva åtgärder, vilka bygger på tydliga planer och förutbestämda insatsmetoder som övas regelbundet.

Nato bistår medlemsländerna i arbetet med att stärka resiliensen. Vid toppmötet i Warszawa år 2016 enades de allierades ledare om att stärka Natos motståndskraft mot hela spektrumet av hot. De enades även om att vidareutveckla sina respektive nationella förmågor i samspel med alliansens kollektiva kapacitet att motstå väpnade angrepp i alla former. För att uppnå detta syfte fastställdes sju grundläggande krav för nationell resiliens, mot vilka medlemsländerna kan mäta sin beredskap:

1. *Säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner* – exempelvis förmågan att fatta beslut och kommunicera med medborgarna under krisförhållanden.

⁴⁷ Dir. 2022:72 *Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin*, s. 6.

2. Resilienta *energiförsörjningssystem* – att säkerställa fortsatt energitillgång samt ha reservplaner för att hantera avbrott.
3. Förmåga att effektivt hantera *okontrollerade befolkningsrörelser* – och att kunna undvika konflikter med Natos utplacering av militär personal och resurser.
4. Resilienta *system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning* – att upprätthålla skyddade och säkra försörjningskedjor gentemot störningar och sabotage.
5. Kapacitet att hantera *omfattande skadefall och allvarliga hälsokriser* – säkerställa att civila sjukvårdssystem kan hantera belastningen och att medicinska resurser lagerhålls i tillräcklig mängd samt är skyddade.
6. Resilienta *civila kommunikationssystem* – säkerställa att telekommunikations- och cybernätverk fungerar även under kriser, med tillräcklig reservkapacitet. Detta innefattar även tillförlitliga kommunikationslösningar (inklusive 5G), robusta återställningsalternativ, prioriterad tillgång för myndigheter vid kriser samt grundliga riskbedömningar av kommunikationsinfrastruktur.
7. Resilienta *transportsystem* – säkerställa att Nato-styrkor kan röra sig snabbt inom alliansens territorium och att civila funktioner fortsatt har tillgång till och kan förlita sig på transportsystemen även under krisförhållanden.

Inom Nato speglar de sju grundläggande kraven de tre kärnfunktionerna i den civila beredskapen som måste upprätthållas även under de mest krävande förhållanden: (1) säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, (2) säkerställa viktiga samhällsfunktioner samt att (3) säkerställa civilt stöd till militära verksamheter.

Under toppmötet i Bryssel år 2021 enades medlemsländerna om ett förstärkt åtagande att öka den civila resiliensen bland annat genom att förstärka kritisk infrastruktur och nyckelindustrier. I enlighet med Natos 2030-agenda antar de allierade ett bredare och mer samordnat angreppssätt för att stärka resiliensen. Medlemsstaterna ska för det ändamålet ta fram resiliensmål som ska vägleda nationellt anpassade mål och genomförandeplaner, grundade på tydligare och mer mätbara resiliensmål för hela alliansen. Detta kommer att möjliggöra

för Nato att i högre grad ge rådgivning kring och bedöma nationella insatser för att stärka resiliensen, till stöd för alliansens kollektiva försvar. Det skapar också bättre förutsättningar för att integrera resiliens i Natos bredare hållning och planering. 2030-agendan innefattar även att medlemsstaterna ska utse en högre tjänsteman med ansvar för samordningen av resiliensarbetet på nationell nivå samt att stärka och effektivisera konsultationerna inom Nato. Under år 2022 inrättade Nato *resilienskommittén* (eng. Resilience Committee, RC) som då övertog uppgifterna och funktionerna från Civil Emergency Planning Committees (CEPC). Kommittén rapporterar direkt till det nordatlantiska rådet och har till huvuduppgift att fastställa prioriteringar för resiliensverksamheten inom alliansen. Vidare har resilienskommittén också i uppgift att omsätta Natos ambitionsnivå för nationell och kollektiv resiliens i konkreta åtgärder och vägledning för medlemsstaterna. Organisatoriskt har resilienskommittén under sig sex specialiserade planeringsgrupper, bland annat inom kommunikation, energiförsörjning och kontinuitet inom statlig ledning.

Nato har utan tvekan höga ambitioner och målsättningar gällande civil beredskap, vilka Sverige som medlemsstat har att förhålla sig till och ytterst följa och genomföra såsom allierad medlem. Vad som konkret behöver göras är av nödvändighet en föränderlig materia och det kan förutses att kraven både ändras och eventuellt höjs med hänsyn till omvärldssituationen.

2.6.2 Hur ser Natos organisering och processer ut?

Natos påverkan på försörjningsberedskapen sker genom många olika organisationsdelar och processer där de viktigaste är dessa: (1) förmågeplaneringsprocessen; (2) kärnuppgifter, grundläggande civila förmåge- och resiliensmålsättningar; (3) resilienskommittén, planeringsgrupperna och Natos militära staber; (4) planeringen för att möjliggöra militära operationer; (5) kompetenscenter; samt (6) beredskapshöjningar. Dessa ska utvecklas kortfattat i det följande.

Förmågeplaneringsprocessen

Natos förmågeplaneringsprocess (*NATO Defence Planning Process, NDPP*) och de mål som Sverige tilldelas inom ramen för denna utgör en central utgångspunkt för svensk militär förmågeutveckling. De militära förmågemålen avser antal krigsförband men också egenskaper hos förbanden. Exempelvis omfattas krav på rörlighet, användbarhet i olika miljöer, förmåga till samverkan med andra delar av Nato- och totalförsvarssystemen (s.k. interoperabilitet), beredskap och uthållighet.⁴⁸

Kraven på militär förmåga – tillsammans med arbetet med resiliens och planeringen för att kunna genomföra militära operationer – avgör vilka förväntningar som sammantaget ställs på försörjningsberedskapen med anledning av Natomedlemskapet.

Särskilt om Natos kärnuppgifter, grundläggande civila förmåge- och resiliensmålsättningar

Resiliensarbetet är grundat i det Nordatlantiska fördragets artikel 3 och utgör både ett nationellt och ett kollektivt ansvar.⁴⁹ Natos definition och förhållningssätt liknar i detta avseende den Europeiska unionens.⁵⁰

Arbetet är inriktat mot de tre kärnuppgifterna och de sju definierade grundläggande civila förmågemål som redogjorts för ovan. Utöver det har Nato enats om att ta fram övergripande resiliensmålsättningar för alliansen och om att fortsatt arbeta med stärkt nationell resiliens genom civil planering, till stöd för genomförandet av Natos försvarsplaner. Dock är dessa målsättningar ännu generella och syftar – tillsammans med kärnuppgifterna och de grundläggande civila förmågorna – till att ge de allierade något att

[...] mäta sina ansträngningar mot [...] ⁵¹

⁴⁸ Prop. 2024/25:34 s. 168.

⁴⁹ "För att effektivare uppnå målen för detta fördrag ska parterna, var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig och effektiv egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp."

⁵⁰ Förordning (EU) 2021/241 *Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens.*

⁵¹ Prop. 2024/25:34 s. 110–111.

snarare än till att ge konkreta planeringsförutsättningar för försörjningsberedskapen utifrån den militära förmågeplaneringen.

Värt att notera är att Natos arbete med resiliens inte endast avser planeringen för det kollektiva försvaret (under artikel 5 i det Nordatlantiska fördraget) utan även – som nämnts ovan – de allierades bredare åtagande att utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp (artikel 3).

Arbetet inom resilienskommittén, planeringsgrupperna och Natos militära staber

Natos resilienskommitté svarar organisatoriskt för den strategiska och politiska inriktningen därigenom ansvarar kommittén för vägledning av planering och samordning av medlemmarnas resiliensaktiviteter. Kommittén har till sitt stöd sex sektoriellt inriktade planeringsgrupper för respektive frågor om: (1) civilskydd; (2) civila kommunikationer; (3) energi; (4) transporter; (5) livsmedel och jordbruk; och (6) hälsa. Sverige är representerat i planeringsgrupperna genom relevanta beredskapsmyndigheter och andra så kallade stödjande myndigheter.⁵²

Flera Natostaber inom Natos militära struktur är också centrala för arbetet med försörjningsberedskap, exempelvis Natos militär-strategiska högkvarter *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) och stödkommando *Joint Support and Enabling Command* (JSEC).

Planeringen för militära operationer

Utöver förmågeplaneringsprocessen genomförs mycket planeringsarbete för att möjliggöra Natos militära operationer (s.k. *enablement*). Det inkluderar planering av värdlandstöd.⁵³ Det så kallade stödjande ekosystemet omfattar – förutom de militära försörjnings- och logistikfunktionerna – samhällets sammantagna aktiviteter till stöd för egna och alliansens militära verksamhet i Sverige. Det innefattar även förflyttning av styrkor och förnödenheter genom landet. Av särskild betydelse för försörjningsberedskapen är vad Nato kallar

⁵² Fö 2023/01701 Raminstruktion för myndigheters verksamhet i Nato.

⁵³ Fö PM 2024-08-01 Sveriges nationella plan för militär rörlighet 2024–2026, s. 18.

Reinforcement and Sustainment Network, det vill säga det fysiska och funktionella nätverket av hamnar, flygplatser, vägar och omlastningspunkter samt de relaterade juridiska och processmässiga förutsättningarna.

Integrering av förmågeplaneringsprocessen och planeringen för militära operationer är mycket viktig, men också mycket komplex. Försvarsmakten hanterar planeringen av dess egna ansvar och resurser.

Kompetenscentrum

Natos kompetenscentrum (*NATO Centres of Excellence*) står formellt utanför Natos kommandostrukturer. Det är nationellt eller multinationellt finansierade institutioner som är ackrediterade av Nato. Kompetenscentrumens uppgifter omfattar doktrin- och konceptutveckling, utveckling av interoperabilitet och kapacitet samt utbildning. I nuläget finns 30 kompetenscentrum med ramverksansvar och lokalisering fördelade på 22 medlemsländer.⁵⁴ För försörjningsberedskap existerar inget centrum i nuläget men centrumet i Haag (*Civil-Military Cooperation Centre of Excellence*), som arbetar med civil-militär samverkan, kan ses ligga närmast vad gäller försörjningsberedskapsfrågorna.

Beredskapshöjningar

En speciell aspekt av Natos påverkan på försörjningsberedskapen är den process och de steg med vilka Nato som allians, därmed Sverige som allierad, genomför höjningar av sin beredskap. Natos beredskapssystem har flera steg än Sveriges två nivåer, det vill säga grundberedskap och höjd beredskap, där den senare är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap, jfr 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Detta medför ett läge där Nato höjer sin beredskap samtidigt som Sverige fortsatt har att förhålla sig till sin fredstida lagstiftning. En sådan beredskapshöjning från Natos sida kan därmed innebära att Sveriges försörjningsberedskap behöver vara operativ under potentiellt långa skeden redan innan höjd beredskap. Inte minst om angreppet sker genom cyber- och

⁵⁴ NATO Allied Command Transformation *NATO-Accredited Centres of Excellence: 2025 Catalogue*.

hybridkrigföring under tröskeln för beslut om en svensk beredskaps-höjning.

2.6.3 Vad innebär Nato-medlemskapet rent rättsligt?

Enligt artikel 3 i Nato-fördraget åtar sig parterna att, var för sig och tillsammans, genom egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Artikel 3 är grunden för det arbete som Nato och de allierade bedriver för att stärka totalförsvaret och krisberedskapen inbegripet säkerställandet av samhällsviktiga funktioner (jfr prop. 2022/23:74, s. 14). Sättet på vilket en medlemsstat till Nato lämnar stöd regleras inte i Nato-fördraget, utan det är upp till varje medlemsstats konstitutionella ordning. Regeringen har framhållit att Nato-fördraget inte innehåller några krav på hur snabbt beslut ska kunna fattas (a. prop. s 34).

Genom anslutningen till Nato har Sverige som stat, gentemot andra fördragsslutande stater, åtagit sig att uppfylla vissa mål och det finns sålunda skyldigheter som Sverige har att uppfylla vad gäller målsättningar samt det sedan år 2014 uttalade målet att medlemsstaternas försvarsutgifter ska uppgå till minst två procent av BNP senast år 2024. Till det målet hör även enligt Natos riktlinjer att 20 procent av försvarsutgifterna bör gå till materielinvesteringar.

I rättsligt hänseende är sålunda Nato-fördraget ett folkrättsligt instrument varigenom Sverige åtagit sig att uppfylla vissa förpliktelser. Det är därför folkrättsliga krav som på olika sätt artikuleras genom den samverkan som sker inom den politiska och militära alliansen. Målsättningarna kan därför kallas krav i den mån de kan anses vara tillräckligt konkreta och tydliga. Nato-fördraget är därför mellanstatligt och Nato är till skillnad från EU inte överstatligt.

Sättet på vilket Natos målsättningar sedan i rättslig mening genomförs i Sverige, exempelvis uppbyggnaden av Sveriges nationella försörjningsberedskap, ankommer dock uteslutande på Sverige – oaktat om den avser civilskydd, militära behov eller om behoven uppkommer med anledning av Nato-medlemskapet. För att inte blanda samman de behov som uppkommer med anledning av Nato-anslutningen med andra behov och rättsliga krav som till exempel följer av EUrätten, samt vilka rättsliga nationella krav som dessa var för sig eller

sammantagna ger upphov till, omnämns därför Natos behov (eng. requirements) som målsättningar, vilka Sverige har att uppfylla.

Inom ramen för utredningen återstår då frågan om Natos målsättningar med försörjningsberedskapen ändrar den analys angående varor och tjänster som gjorts i detta kapitel. De krav som Nato ställer på Sverige i egenskap av allierad medlemsstat kommer otvetydigt att behöva planeras för och genomföras, vilket ytterst kommer till uttryck i totalförsvarsplaneringen. Vilka varor och tjänster, infrastrukturer med mera, som mer konkret kommer att påverkas av Nato-medlemskapet kan inte i dagsläget anses ändra den bedömning som vi har gjort.

2.7 Jämförelse av systemen för försörjningsberedskap för vissa varor och tjänster – Finland och Norge

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och översiktligt analysera hur ett relevant urval av andra länder har organiserat försörjningsberedskapen avseende vissa varor och tjänster.⁵⁵ Vi har valt att vidga uppgiften till att inte enbart jämföra specifika varor och tjänster men även att begränsa uppgiften till de två länder som vi bedömer som mest intressanta för Sverige – nämligen Finland och Norge. Flera utredningar och rapporter har breda analyser av olika länders beredskapssystem. Vi har kartlagt de aspekter som under arbetets gång funnits vara de mest relevanta för utredningens syfte och valt att analysera det som är relevant för utredningens övriga uppdrag.

2.7.1 Grannländer av särskild relevans för jämförelse

Regeringen har bedömt att Finland och Norge kan

[...] tjäna som en utgångspunkt för ett fördjupat samarbete, såväl inom Norden som inom Nato.⁵⁶

Vidare noterar vi att länderna allmänt ses som bland de mest avancerade inom totalförsvar och försörjningsberedskap, att de har lik-

⁵⁵ Dir. 2022:72 Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin, s. 6.

⁵⁶ Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030, s. 44.

nande geopolitiska och militärgeografiska förutsättningar som Sverige samt har liknande förvaltningsstrukturer och -traditioner som Sverige. Vi ser också att en viss samordning och enhetlighet mellan just dessa tre länders arbetssätt skulle bidra till att skapa förutsättningar för samarbete inom försörjningsberedskapen och samtidigt potentiellt vara till stor nytta för respektive länders åtaganden inom Nato.

2.7.2 Historisk bakgrund för försörjningsberedskapen

Under det kalla kriget hade Finland ett mycket välutvecklat totalförsvar där försörjningsberedskap var en viktig del. Den finska modellen var mycket lik den dåvarande svenska men skillnaden var att Finland inte avvecklade sitt totalförsvar och sin försörjningsberedskap. Efter Berlinmurens fall och Sovjetunionens upplösning valde Finland att modernisera och effektivisera arbetet, bland annat genom en ny lagstiftning år 1992 och genom sammanslagningen av de tidigare militära och civila beredskapsfunktionerna till Försörjningsberedskapscentralen (FBC) år 1993.⁵⁷ Sedan dess har arbetet fortsatt och Finland ses i dag av många som världsledande inom försörjningsberedskap.⁵⁸

Norge hade under det kalla kriget en omfattande beredskap för långsiktiga försörjningskriser baserad på detaljerad, central planering samt på lager och ransonering. Norge upprätthöll försörjningsberedskapen även efter det kalla krigets slut men har moderniserat lagstiftningen genom särskild lagstiftning för näringsberedskap och har även vidareutvecklat organisering och arbetssätt. Utvecklingsarbetet har skett med utgångspunkt i förändringar i branschstrukturer och marknadsmekanismer samt i teknikutvecklingen. Dagens system bygger på normala marknadsmekanismer och i grunden frivillig samverkan med privata aktörer snarare än på central, statlig planering.

Liksom Finland och Norge hade Sverige under det kalla kriget en mycket välutvecklad försörjningsberedskap. Denna utvecklades

⁵⁷ FBC kallas även NESAs vilket är förkortningen av det engelska namnet National Emergency Supply Agency.

⁵⁸ *Försörjningsberedskapen i Finland.*

<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/sv/forsorjningsberedskap-i-finland/forsorjningsberedskap-i-finland> (hämtad 2025-04-16).

emellertid successivt efter det kalla krigets slut samtidigt med övriga delar av det civila försvaret. I och med Försvarsbeslutet år 2015⁵⁹ återupptogs dock den totalförsvarsplanering där försörjningsberedskapen återigen är en viktig del.

Mycket av det utvecklingsarbetet som skett sedan dess bygger på lärdomar från vår tidigare modell. I jämförelse med Finland – vars försörjningsberedskap bibehållits relativt oförändrad – behöver Sverige till stor del utveckla helt nya lösningar. Det kan ses som en fördel, men är också en utmaning.

Vi har dock fått intrycket av att Finland och Norge följer Sveriges vägval i dessa utvecklingsfrågor med stort intresse. Båda länderna välkomnar möjligheter till erfarenhetsutbyte och samarbete såväl avseende form som sakfrågor.

2.7.3 Definition och mål för försörjningsberedskapen

Målen för den finska försörjningsberedskapen fastställs av regeringen (i Finland benämnt Statsrådet). Det övergripande målet är att trygga funktionen hos väsentlig infrastruktur, produktion och service så att de under alla förhållanden klarar av att uppfylla befolkningens, näringslivets och försvarets mest nödvändiga basbehov. För försörjningsberedskapen är målet att med nationella åtgärder kunna hantera allvarliga störningar och undantagsförhållanden. Utgångspunkterna är en stabil offentlig ekonomi, en mångsidig industriproduktion, en konkurrenskraftig samhällsekonomi och en väl fungerande internationell marknad. Det åstadkoms med olika medel; genom finans- och näringspolitik, lagstiftning, beredskapslagring, kontinuitetshantering, beredskapsplanering och avtal, även internationella.⁶⁰ Ett nära samarbete med näringslivet och ett brett internationellt samarbete ses också som viktigt. I synnerhet gäller detta med Sverige, övriga länder kring Östersjön samt med EU, Nato och deras medlemsstater.⁶¹

⁵⁹ Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 2.

⁶⁰ Försörjningsberedskapscentralen, <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/sv/forsorjningsberedskap-i-finland/forsorjningsberedskap-i-finland> (hämtat 2025-05-02).

⁶¹ Ibid. Se även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB 2522) *Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00053*.

Målet med den norska försörjningsberedskapen är till del författningsreglerad genom att det av 1 § näringsberedskapsloven följer att målsättningen är att avhjälpa försörjningsmässiga konsekvenser av kriser genom att säkra tillgången till varor och tjänster, sörja för nödvändig prioritering samt omfördelning av varor och tjänster genom samarbete mellan offentliga myndigheter och näringsidkare. Vidare finns regeringens styrdokument för civil beredskap. Där framgår det att målet är att stärka hela samhällets resiliens genom att utveckla en långsiktig plan för civil beredskap, att stärka samordningen mellan privata och offentliga aktörer, säkerställa tillgång till kritiska resurser som mat, läkemedel och kommunikation samtidigt som egenberedskapen hos hushåll och lokalsamhällen ökas. Särskilda målsättningar finns även för energi, hälsovård och läkemedel.⁶²

Sverige hade till nyligen sju mål för det civila försvaret där ett av dem var att upprätthålla en nödvändig försörjning.⁶³ Dock reducerades antalet mål till fyra i 2025 års försvarsbeslut. Även om försörjning av kritiska varor och tjänster för totalförsvarets behov beskrivs som ett led i att nå målet för det civila försvaret så är försörjning och försörjningsberedskap inte längre en egen punkt bland målen för det civila försvaret.⁶⁴ Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslog följande definition i sitt slutbetänkande:

[...] 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.⁶⁵

2.7.4 Allmänna rättsliga ramar för försörjningsberedskapen

I Finland finns en förhållandevis omfattande och detaljerad lagstiftning om försörjningsberedskap genom lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen.⁶⁶ Lagen är för närvarande under uppdatering. Regelverket syftar till att trygga de ekonomiska funktionerna och

⁶² Justis- och beredskapsdepartementet, *Totalberedskapsmeldingen* (Meld. St. 2025–25).

⁶³ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89.

⁶⁴ Prop. 2024/25:34 s. 62, 127.

⁶⁵ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 265.

⁶⁶ Finlands författningssamling 1390/1992 *Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen*.

därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar. Lagen har även som mål att hantera undantagsförhållanden vid fredstida kriser. Den finska utgångspunkten är att detta kräver nära samarbete med näringslivet och att detta samarbete ska ske genom avtal och frivilliga åtaganden. Målen preciseras i regeringens beslut om målen för försörjningsberedskapen.

I Norge regleras försörjningsberedskapen huvudsakligen genom näringsberedskapslagen (*Lov om næringsberedskap*).⁶⁷ Lagen reglerar förhållandet mellan näringsidkare och myndigheter och syftar till att avhjälpa försörjningskriser genom att säkra tillgången till varor och tjänster. Den norska utgångspunkten är frivillighet, men om så skulle bli nödvändigt finns även möjlighet för regeringen att vidta starkt styrande åtgärder. Företagen ersätts då för sina tillkommande kostnader. Norge har också en särskild reglering av bygg- och anläggnings-⁶⁸ och drivmedelsbranschen⁶⁹ som syftar till att öka tillgängligheten av bygg- och anläggningsresurser respektive drivmedel vid kris och krig.

Sverige har ingen samlad lagstiftning om försörjningsberedskap utan regleringen sker genom ett relativt stort antal författningar varav flera endast är fullmaktslagslagar som är tillämpliga under höjd beredskap. Finlands och Sveriges lagstiftning är baserad på frivillighet alltmedan det att Norge också ytterst har en möjlighet till kravställande genom ålägganden.

Vi bedömer att den norska modellen, med i grunden frivilliga överenskommelser men med möjlighet till kravställande från det allmänna om det skulle krävas, skulle kunna vara intressant även för Sverige. Däremot har Norge långt större konstitutionella möjligheter att för regeringen att fatta beslut i kristider jämfört med Sverige. Vad gäller Finland finns viktiga lärdomar att dra kring samverkan mellan privat och offentlig sektor. Det gäller inte minst tydlighet och juridiska lösningar. Det är mot denna bakgrund som vi ser att behov av att förut-sättningarna för en ny, samlad lagstiftning om försörjningsberedskap utreds (se avsnitt 3). I detta bör ingå att bedöma hur lagstiftningen i Finland och Norge bäst beaktas.

⁶⁷ LOV-2011-12-16-65 *Lov om næringsberedskap*.

⁶⁸ FOR-2013-06-28-807 *Forskrift om bygg- og anleggsberedskap*.

⁶⁹ FOR-2018-06-29-1104 *Forskrift om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringsens beredskapsplikter*.

2.7.5 Organisation av försörjningsberedskapen

Ansvar för den finska försörjningsberedskapen ligger under Arbets- och näringsministeriet (ANM), vilket koordinerar frågorna inom regeringen samt med övriga departement. Att ansvaret ligger hos ANM förklaras av behovet av kunskap om näringslivets strukturer, arbetssätt och förutsättningar. Arbetet leds av myndigheten Försörjningsberedskapscentralen (FBC)⁷⁰ avseende planering och operativ verksamhet. Genom FBC organiseras ett nätverk av privatoffentliga samarbetsforum. Nätverket består av sju sektorer (livsmedel, energi, transport och logistik, hälsa, finans och försäkring, industri samt annat). Dessa är i sin tur indelade i 27 branschbaserade pooler – eller delsektorer – samt fem regionala kommittéer för näringslivsberedskap. Även energisektorn och byggindustrin har sina egna regionala organisationer. Genomgående teman såsom klimatförändring behandlas i skilda tvärsektoriella nätverk. Varje pool administreras av en branschorganisation med en poolsekreterare anställd. Totalt omfattar poolerna cirka 1 500 företag och den finska Försvarsmakten är representerad i de flesta pooler. Sammantaget benämns FBC, sektorerna, poolerna och ytterligare några aktörer *försörjningsberedskapsorganisationen*.⁷¹

Det norska Närings- og fiskeridepartementet har det övergripande ansvaret för att samordna departementens arbete med försörjningsberedskap. Departementet har också det administrativa ansvaret för näringsberedskapslagen och har upprättat så kallade näringsberedskapsråd inom några av sina ansvarsområden. Även andra departement kan inrätta näringsberedskapsråd inom ramen för sina ansvar. Råden fungerar som samarbetsorgan mellan departementen och näringslivet. I dagsläget finns fyra permanenta råd: *rådet for bygg- og anleggsberedskap*, *rådet for drivstoffberedskap*, *rådet for matvareberedskap* samt ett råd för sjötransportberedskap i den så kallade *NORTRASHIP-ledelsen*. Därutöver finns det ad hoc-baserade *rådet for kjemisk prosessindustri* samt råd under utveckling: *rådet for innkvarteringsberedskap* och *ett varekrigsforsikringsråd*. Försörjningsberedskapen kan under kris och krig ta emot personellt

⁷⁰ FBC kallas även NESA vilket är förkortningen av det engelska namnet National Emergency Supply Agency.

⁷¹ NESO, National Emergency Supply Organization.

stöd från det norska civilförsvaret (*Sivilforsvaret*), vilket är en statlig förstärkningsorganisation.⁷²

I Sverige ansvarar Försvarsdepartementet för frågor som rör försörjningsberedskapen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har föreslagits få en nationell samordningsroll för försörjningsberedskapen⁷³ men frågan bereds ännu inom Regeringskansliet. Sverige har tio beredskapssektorer där en myndighet har utsetts till ansvarig för respektive sektor. Under varje sektor finns ytterligare beredskapsmyndigheter. Varje sektor ska samverka med företagen i den grad och de former som behövs för planeringsarbetet. Sverige är även indelat i sex civilområden.

Den svenska beredskapsorganisationen skiljer sig från Finlands exempelvis vad gäller FBC:s tydliga och långtgående ansvar samt branschorganisationernas och näringslivets centrala roll i poolerna. Den stora skillnaden gentemot Norge är att de arbetar med en departementsintegrerad rådsmodell. Sverige och Finland har en mer decentraliserad modell med självständiga myndigheter och – i Finlands fall – även starkt engagerade branschorganisationer. I både Norge och Finland spelar deras motsvarigheter till det nuvarande svenska Klimat- och näringslivsdepartementet en central roll i försörjningsberedskapen.

2.7.6 Metoder för upprätthållande av försörjningsberedskapen

Den finska försörjningsberedskapen har traditionellt varit inriktad mot lagerbaserad försörjning av samhällsviktiga varor. Beredskapslagringen har skett på tre olika sätt: säkerhetsupplagring hos företagen (genom FBC), avtalad skyddsupplagring och företagens obligatoriska lagring. Lagerhållning kommer att spela en viktig roll i det finska systemet även framledes. Tyngdpunkten förflyttas dock i riktning mot kompletterande åtgärder för att säkerställa funktionsförmågan hos väsentlig infrastruktur. Det vill säga en mer kontinuitetsbaserad försörjning av exempelvis el, vatten, transporter, datakommunikation och finansiella betalningar. Detta är också i linje

⁷² Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

⁷³ SOU 2023:50.

med CER-direktivets fokus på försörjningsberedskap snarare än på skydd av infrastruktur.⁷⁴

Norges huvudsakliga försörjningsmetod är kontinuitetsbaserad försörjning baserad på marknadernas och näringslivets funktionalitet men med stödjande beredskapslagring av varor som vissa livsmedel, spannmål och drivmedel. Erfarenheten från covid-19-pandemin är att den valda inriktningen fungerar bra.

Försörjningsberedskapen i Sverige bygger även den huvudsakligen på kontinuitetsplanering för att upprätthålla eller ställa om produktion. För att kunna hantera effekterna av störda försörjningskedjor är det dock viktigt att det även sker lagerhållning av nödvändiga varor. Upprätthållandet av försörjning är inte bara viktigt för Sverige utan bedöms också vara av betydelse för andra EU- och Natoländers försvar.⁷⁵

Sammanfattningsvis har vi konstaterat att såväl Finland och Norge som Sverige arbetar med en kombination av kontinuitets- och lagerbaserad försörjning. Möjligen kan Finland anses vara det land som är mest inriktad mot beredskapslagring och Norge mest mot kontinuitetsplanering. Det finns potential för ökad gemensam planering över landsgränserna, inte minst gällande samarbete kring lagring av varor och som hanterar frågor som var varorna bör lagras samt i vilka volymer utifrån geografiskt och tidsmässigt försörjningssyfte.

Särskilt om planeringsmetoder för försörjningsberedskapen

Den finska försörjningsplaneringen är baserad på informationsdelning mellan företag och myndigheter inom sektorer och pooler, även om arbetet främst har karaktären av en löpande och behovsstyrd operativ lägesbild snarare än att vara den strategiska matchning av försörjningsbehov och -lösningar som har varit inriktningen i Sverige. Arbetsmetoden bejakar planering i sig men utgår från principen att företagens bedömningar är de centrala. Arbetsmetoden skiljer sig åt från pool till pool även om Försörjningsberedskapscentralen eftersträvar en harmonisering.⁷⁶ I viss mån uppstår det

⁷⁴ Direktiv (EU) 2022/2557 Europaparlamentets och rådets direktiv om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG, EUT L 333, 27.12.2022, s.164–198.

⁷⁵ Prop. 2024/25:34 s. 121 f.

⁷⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB 2522), p. 21.

dock alltid skillnader mellan branscher på grund av skillnader i olika marknader.

I Norge identifierar Närings- og fiskeridepartementet, utifrån risk- och sårbarhetsanalyser, de delar av näringslivet som samhället är särskilt beroende av. De etablerar sedan samarbete med de viktigaste aktörerna inom ramen för ett antal näringslivsberedskapsråd.⁷⁷ Staten koordinerar inte planeringsprocessen, varken i form eller sak, utan förlitar sig på att företagen fortsatt löser försörjningen, även under kris och krig. Det norska departementet hänvisar, liksom sina motsvarigheter i Finland, till goda erfarenheter av den valda inriktningen under covid-19-pandemin.

Sveriges planeringsmetod under det kalla kriget var tekniskt detaljerad och styrdes i hög grad av staten genom dåtidens så kallade funktionsansvariga (nu sektorsansvariga) myndigheter.⁷⁸ Viktiga delar i planeringsmetoden var försörjningsanalyser (behov, tillgång, gapanalys och åtgärder), företagsplanläggning (avtal med företag) och beredskapsplanläggning (bl.a. resiliensuppbyggnad). Flera utredningar har genomförts för att etablera metoder för hur planeringen bäst bör ske (se ovan avsnitt 2.3) och frågan bereds inom Regeringskansliet.⁷⁹

2.7.7 Samverkan mellan företag och offentliga aktörer

Samverkan med företagen i Finland sker i flera olika former. Dels tillhandahåller FBC och poolerna en plattform för företagen att diskutera beredskaps- och kontinuitetsfrågor samt för utbildning och övningar, dels kan FBC upphandla säkerhets- eller skyddslagring samt kris- och krigsleveranser från företagen. FBC kan även bidra till att säkra företagets tillgång till personal och maskinell utrustning för kris och krig. De avtal som sluts mellan FBC och företagen sker inom ramen för offentlig upphandling. Den viktigaste arenan är dock poolerna och samarbetet mellan branschorganisationerna och företagen (som av olika aktörer i Finland ofta benämns ”cooperation network”. Samverkan med företagen bygger

⁷⁷ Prop. 1 S (2024–2025) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*.

⁷⁸ FOI-R--5174--SE *Nationell försörjningsberedskap - FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*.

⁷⁹ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

till största del på frivillighet, även om vissa branscher har strängare lagkrav på beredskap.

I Norge sker samverkan med näringslivet primärt inom de ovan nämnda näringsberedskapsråden. I normalfallet deltar 5–12 företag, vilka har valts ut av departementet, i varje råd. Råden träffas 2–3 gånger om året för ömsesidigt kunskaps- och informationsutbyte avseende aktuella försörjnings- och beredskapsfrågor. Råden bidrar även i utredningsarbete och deltar i övningar. De som utses till medlemmar i rådet är skyldiga att närvara. Beredskapsåtgärder är i normalläget baserade på frivilligt samarbete, även om staten i övrigt vid behov kan ställa långtgående krav på företag.

Samverkan mellan privat och offentlig verksamhet i Sverige sker främst inom ramen för beredskapssektorerna, bland annat genom nätverk för privat-offentlig samverkan⁸⁰ och beredskapsmyndigheternas upphandlingar. Samverkan är baserad på frivillighet.

Samverkan mellan offentliga och privata aktörer i Finland och Norge har visserligen utvecklats under en längre tid och företagens bidrag till landets beredskapsarbete uppfattas där som självklar av en majoritet av företagen.

2.7.8 Särskilt om försörjningsberedskap inom bygg- och anläggningsbranschen

Försörjningsberedskapen för bygg- och anläggningsbranschen hanteras i Finland inom byggpoolen (construction pool) som är en av sex pooler inom industrisektorn. Det finns även en regional struktur för beredskapen på detta område. Byggpoolen har ett nära samarbete med den finska Försvarsmakten och arbetar med att säkerställa tillgången till personal, maskiner och byggmaterial vid kris och krig. Enligt företrädare för byggpoolen finns några av de stora entreprenadföretagen på bygg- och anläggningsområdet etablerade på fler av de nordiska ländernas marknader. Se också avsnitt 4 avseende påverkan på försörjningsberedskapen och behovet av att skydda, reparera och återställa förstörd civil infrastruktur med anledning av omvärldsutvecklingen och Sveriges Natomedlemskap.

⁸⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB 2023–16003) och Tillväxtverket (Å 2023–3839) *Uppdrag att stärka privat-offentlig samverkan avseende försörjningsberedskap, Fö2023/01775 – Modell för information om produktionsomställning.*

Bygg- och anläggningsbranschen i Norge omfattas av ovan nämnda näringsberedskapslag och den särskilda branschregleringen. Relevanta frågor behandlas inom rådet för bygg- och anläggningsberedskap. Rådets uppgifter omfattar bland annat att bistå Närings- og fiskeridepartementet med råd och överväganden, ha översikt över samt ha beredskap att tillhandahålla resurser i termer av personal, maskiner och material samt att genomföra övningar och utbildning. Sju näringslivsaktörer deltar i rådet varav två av dessa – NCC och Skanska – har sina huvudkontor i Sverige.

De stora företagens etablering på fler av de nordiska marknaderna och den betydelse som dessa företag har för samtliga länders försörjningsberedskap understryker vikten av samverkan kring bland annat frågor som rör försörjningsanalyser och planering inom bygg- och anläggning, men även inom andra områden av gemensamt intresse för länderna. Ökad samverkan kan bland annat ge myndigheterna i de nordiska länderna en uppfattning om företagens möjlighet att leverera varor och tjänster till aktörerna i samtliga länder vid kris och krig.

I Sverige föreslog regeringen den 15 april 2025 att bland annat utse myndigheterna Tillväxtverket, Boverket och Statens geologiska undersökning till beredskapsmyndigheter.⁸¹ Ett underlag för regeringens ställningstagande utgörs av utredningens tidigare delbetänkande där vi bland annat föreslog att den samhällsviktiga funktionen⁸² bygg och anläggning ska ingå som en del i en ny sektor för Industri, bygg och handel.⁸³ Vi lämnar i detta slutbetänkande ett förslag till en modern och effektiv byggnads- och reparationsberedskap (se vidare avsnitt 4).

2.7.9 Huvudsakliga slutsatser av jämförelsen med Finland och Norge

Finland, Norge och Sverige har valt delvis olika vägar för försörjningsberedskapen. Vi ser för Sveriges vidkommande att en kombination av ländernas lösningar skulle vara att föredra, inte minst för att underlätta integrerad försörjningsberedskap tillsammans med

⁸¹ Prop. 2024/25:99 *Vårändringsbudget för 2025*.

⁸² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB 1844) *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.

⁸³ SOU 2024:19.

företagen över landsgränserna. Finlands organisation – med sektorernas och poolernas utformning, FBC:s tydliga och långtgående ansvar samt företagens centrala roll – kan tjäna som inspiration för Sverige och för andra länder. På samma sätt ser vi att en lagstiftning likt den norska näringsberedskapslagen skulle kunna vara av stort värde för Sverige och för andra länder. Sveriges systematiska planeringsmetod med försörjningsanalyser, företagsplanering och beredskapsplanering skulle kunna vara användbara i andra länder och för uppbyggnad av gränsöverskridande förmågor.

Finlands organisation liknar den framväxande modellen i Sverige men landet ligger ännu i betydlig framkant vad gäller exempelvis: (1) sektor- och poolstrukturens omfattning och utformning, med exempelvis den industrisektor och understrukturer för bygg och anläggning samt även för försvarsindustrin (vars speciella behov och förutsättningar vi har lyft fram i tidigare betänkande⁸⁴); (2) FBC:s tydliga och långtgående ansvar för den nationella samordningsfunktionen; och (3) näringslivets centrala roll, såväl genom företagen som branschorganisationerna. Det faktum att Arbets- och näringsministeriet ansvarar för försörjningsberedskapen i Finland kan även tjäna som utgångspunkt för en diskussion om en ökad roll för det motsvarande Klimat- och näringslivsdepartementet i Sverige.

Genom den norska näringsberedskapslagen har den norska staten verktyg som saknas i både Finland och Sverige. Grunden är, som nämnts ovan, fortsatt frivilliga överenskommelser med möjlighet till kravställande från det allmänna om det skulle krävas. Om en lagstiftning lik den norska skulle införas i Sverige skulle våra möjligheter att snabbt och kraftfullt stärka försörjningsberedskapen förbättras väsentligt (se vidare avsnitt 3).

Som framgår ovan skiljer sig ländernas planeringsmetoder åt. Norge avstår i huvudsak från central planering. Finland och Sverige arbetar fortsatt med metodutvecklingsfrågan och med likartade syften även om Finland mer förlitar sig på näringslivets bedömningar och Sverige sannolikt kommer välja att ha statliga myndigheter i en sammanhållande roll.

Oavsett hur informationen samlas in ser vi att den framväxande svenska planeringsmetoden – med försörjningsanalysen som grund och med bedömningar av försörjningsbehov, tillgång, gap och åtgärder⁸⁵ –

⁸⁴ SOU 2024:19 s. 62.

⁸⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB 2522).

kan vara en attraktiv lösning även för andra länder och för uppbyggnad av gränsöverskridande förmågor.

3 Nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer

Genom tilläggsdirektiv¹ har utredningen fått i uppdrag att utreda nya samverkansformer mellan näringslivet och offentliga aktörer, vi ska:

- analysera och kartlägga om det finns behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag i syfte att stärka samhällets försörjningsberedskap,
- analysera och redogöra för hur avtal om inköp av varor och tjänster för att trygga försörjningsberedskap kan ingås för att skapa en effektiv, enhetlig, förutsebar och långsiktig försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster,
- undersöka och föreslå ytterligare åtgärder, modeller eller metoder för att stärka och effektivisera samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt utveckla samordningen av myndigheters kravställning på privata aktörer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

¹ Tilläggsdirektiv till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08), dir. 2024:70.

3.1 Behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag

Bedömning: Landets avtals- och författningsberedskap behöver stärkas. Utvecklingen av ett modernt totalförsvar gör att det finns ett behov av att formerna för samverkan och avtal mellan offentlig och privat verksamhet behöver utvecklas, inte minst för att stärka samhällets försörjningsberedskap.

Skälen för utredningens bedömning

Det är en utmanande uppgift att redogöra för hur avtal om inköp av varor och tjänster för att trygga försörjningsberedskapen kan ingås för att skapa en *effektiv, enhetlig, förutsebar* och *långsiktig* försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster. Dessa begrepp är inte alltid självklart samexisterande och i viss mån kan de vara varandras motsatser. En stärkt försörjningsberedskap åstadkoms genom ett stort antal åtgärder. Vilka metoder som används är beroende av typen av vara eller tjänst som berörs samt vilket tidsperspektiv som föreligger. De alternativ som kan finnas till buds är bland annat upphandling, övriga avtal, lagerhållning, produktionsomställning, omfördelning, ransonering och prisreglering.

I dag finns det olika uppfattningar om hur relationen mellan det offentliga och det privata ska utformas. Det är i skrivande stund svårt att med säkerhet uttala sig om åt vilket håll som utvecklingen är på väg. Säkert är dock att näringslivets involvering i planeringsarbetet behöver öka.

Ett stort antal utredningar har redovisat sina förslag avseende försörjningsberedskap² och regeringen har gett uppdrag till myndigheter som tar sikte på privat-offentlig samverkan³. Regeringen har också utsett en nationell rådgivare för stärkt privat-offentlig sam-

² Exempelvis *Näringslivets roll i totalförsvaret* (SOU 2019:51), *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* (SOU 2021:19) som resulterade i prop. 2022/23:45 *Vissa frågor om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap*, *Materielförsörjningsstrategi – för vår gemensamma säkerhet* (SOU 2022:24), *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50), *Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU 2024:8), *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19), *Kommuner och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap* (SOU 2024:65) och *Ökad VA-beredskap* (SOU 2024:82).

³ Exempelvis *Uppdrag att stärka privat-offentlig samverkan avseende försörjningsberedskap* (Fö2023/01775) som redovisades av MSB och Tillväxtverket den 5 december 2024.

verkan, som ska stödja regeringens arbete med att stärka svensk försörjningsberedskap och näringslivets beredskapsplanering.⁴ Försvarsberedningen har varit tydlig med att ett nytt system för K-företag (krigsviktiga företag) bör återinföras.⁵ I detta sammanhang ska dock nämnas att det äldre K-företagssystemet härrör från en annan samhällelig och rättslig kontext när Sverige inte var medlem av EU eller Nato. Samtidigt har näringslivet ytterligare internationaliserats och utländskt ägande blivit vanligare i Sverige. Det kommer som utgångspunkt därför inte att vara möjligt att införa ett identiskt system i dag.⁶ Sammantaget kan vi konstatera att det råder enighet om vikten av att staten kan förlita sig på att företag vars verksamhet är av betydelse för totalförsvaret kan fortsätta sin verksamhet även under fredstida kriser, höjd beredskap och krig.

När det gäller andra EU- och Nato-länder ser vi att det inte bara är Sverige som är beroende av att vi upprätthåller vår export. Det finns även andra länder och strukturer som är beroende av svenska varor, ofta länder där Sverige har ett internationellt åtagande. Även det är ett skäl till att Sverige behöver möjliggöra för avtal med företag, liknande det system för K-företag som fanns tidigare. Vår bedömning är, i likhet med flera bedömare före oss, att det gamla systemet inte lämpar sig för dagens samhälle utan att ett nytt system behöver anpassas efter de förutsättningar som råder i dag.

Staten bör även agera föredöme och reglera ansvar och uppgifter för företag där staten är ägare och delägare samt se över om det behövs särskilda samhällsuppdrag för vissa företag. Genom regeringens beslut den 20 februari 2025 om en ny ägarpolicy för statliga bolag förtydligades bland annat att bolag med statligt ägande ska ha långsiktiga ambitioner och god omställningsförmåga samt präglas av säkerhetsmedvetenhet och på marknadsmässiga villkor bidra till landets beredskap för kris och krig.⁷

Vi konstaterar att det inte är något nytt att integrera företag i försvaret av Sverige. Redan efter första världskriget, när det konstaterades att Sverige hade haft problem med varuförsörjningen och fördelning av de tillgängliga resurserna, så skedde en mer systematisk och reglerad integration av företagen i totalförsvaret. Det arbe-

⁴ Dir. 2024:65.

⁵ Ds 2023:34, *Kraftsamling*, s. 170 ff.

⁶ Läs mer om varför det äldre K-företagssystemet avvecklades och varför det inte går att återinföra systemet i avsnitt 3.8.1.

⁷ Statens ägarpolicy 2025.

tet fortsatte långt in på 1970-talet och systemet präglades av att Sverige skulle uppnå en hög grad av självförsörjning. Till skillnad från i dag var företagen under den här tiden i större utsträckning svenskägda. Detta har i sin tur inverkat på hur regelverken utformats. Samhällsinfrastruktur och annan samhällsviktig verksamhet präglades i stor utsträckning av statligt ägande och styrning. Samtidigt har vi i dag en uppfattning att relationen mellan staten och företagen såg väldigt annorlunda ut tidigare. Det äldre totalförsvaret byggde på samverkan där stat och företag samarbetade, inte minst i uppbyggnaden av nationell infrastruktur såsom el- och telenät.

Vid mitten av 1990-talet fanns cirka 11 000 krigsviktiga företag i Sverige. Bara cirka 250 av dessa företag hade vid samma tillfälle så kallade beredskapsavtal. Betydligt fler företag var således en del av försörjningsplaneringen än dem som omfattades av beredskapsavtal.

Grunden för arbetet i det gamla totalförsvaret utgjordes av företagsplanläggning. Det var framför allt svenska företag som producerade varor eller tjänster i landet som bedömdes vara krigsviktiga. K-företagen omfattades av krav på att upprätta beredskapsplaner där det kunde specificeras vilka åtgärder som skulle vidtas. Planeringen skedde i tydlig samverkan med myndigheterna Överstyrelsen för ekonomiskt försvar⁸ (ÖEF) och senare Överstyrelsen för civil beredskap⁹ (ÖCB) men också med de funktionsansvariga myndigheterna som i dag närmast kan jämföras med de sektorsansvariga myndigheterna.

Frågan om det finns ett behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag i syfte att stärka samhällets försörjningsberedskap väcker frågan om vilken lagstiftning som finns och vad som eventuellt saknas. Resonemang om vad som kräver samarbete och avtal samt vad som kräver lagstiftning är inte ny. I dagsläget konstaterar vi att relevant lagstiftning till stor del finns på plats och även om den i vissa fall skulle behöva anpassas efter dagens samhälle så är den ett viktigt verktyg att utgå ifrån. Sverige har en omfattande lagstiftning för fredstida avtalsrelationer och fullmaktslagstiftning för höjd beredskap och krig. Det finns däremot ett i beredskapshänseende påtagligt glapp i författningsberedskapen mellan de olika säkerhetslägena. Glappet avser exem-

⁸ Grundades år 1962 och lades ned år 1986.

⁹ Grundades år 1986 och övertog i stort sett de uppgifter som tidigare legat på Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Myndigheten lades ned år 2002 då samtliga uppgifter övertogs av Krisberedskapsmyndigheten (KBM).

pelvis situationer där en avtalsrelation inte är förberedd enligt de i fredstid till buds stående medlen och för de fall där ett försörjningskritiskt företag inte på frivillig väg vidtar beredskapsförberedelser samt skapar förmågan att upprätthålla leveranser av varor och tjänster under en försörjningsrelaterad kris i fred, höjd beredskap och krig. Enligt vår bedömning finns det ett behov av en tvingande lagstiftning för att förmå vissa företag att vidta särskilda åtgärder genom åläggande för att härigenom underlätta för sig själva och andra företag att upprätthålla sin verksamhet även i samband med fredstida kris, höjd beredskap och ytterst vid krig. Ålägganden om bland annat med- och samverkan är en direkt nödvändighet för att totalförsvaret i denna ytterst väsentliga del inte enbart ska vila på frivilligt deltagande (läs mer i avsnitt 3.10).

Tvingande och ingripande lagstiftning för ett starkt totalförsvaret är i sig inget nytt. Staten har exempelvis funnit att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen och tvingar, inte bara medborgare, utan alla som är bosatta i Sverige att delta i totalförsvaret genom totalförsvarsplikt. Genom totalförsvarsplikt inskränks en rad rättigheter. Exempelvis tvingas barn, från det år som de fyller 16 år, att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Den som fullgör värnplikt eller civilplikt är skyldig att, i den mån verksamheten kräver, tåla inskränkningar såväl i friheten att förflytta sig fritt inom landet och att lämna detta som i sin personliga frihet i övrigt. Totalförsvarspliktiga lyder under straffansvar.¹⁰

Vår bedömning är att det genom tvingande lagstiftning på motsvarande sätt bör kunna föreskrivas skyldigheter för företag och att en kombination mellan avtal och tvingande lagstiftning är den mest effektiva, enhetliga, förutsebara och långsiktiga lösningen för att stärka samhällets försörjningsberedskap. Vi har samtidigt bedömt att det utredningsarbete som skulle krävas för att föreslå en tvingande lagstiftning skulle bli alltför omfattande för att rymmas inom ramen för vårt uppdrag samt inte helt självklart ligger inom våra direktiv. Vi bedömer alltså att det brådskar och att regeringen bör utreda frågan om en ny samlad försörjningsberedskapslag skyndsamt. I avsnitt 3.10 utvecklar vi mer i detalj hur en eventuell lag skulle kunna utformas.

¹⁰ Se bl.a. 1 kap. 1–3 §§, 5 kap. 1 § och 10 kap. lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

3.2 Varför brådskar det att stärka samverkan mellan det allmänna och företagen?

Efter de senaste årens händelser med en global pandemi, Rysslands fullskaliga krig mot Ukraina, effekter av klimatförändringar och ekonomisk oro har fokus riktats mot samhällets kapacitet att hantera kriser, såväl i fredstid som vid krig. Sverige har påbörjat upprustningen av totalförsvaret, däribland återuppbyggnaden av det civila försvaret. Dessutom är Sverige allierad medelm i Nato sedan mars 2024.

Under hösten 2022 trädde en ny struktur för samhällets krisberedskap och det civila försvaret i kraft. Det inkluderar beredskapsmyndigheter, sektorsansvariga myndigheter och civilområden på högre regional nivå. I mars 2024 lämnade vi ett delbetänkande med förslag på en ny beredskapssektor som vi benämner Industri, bygg och handel, utöver de tio som redan omfattas av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (den s.k. beredskapsförordningen). Den elfte beredskapssektorn skulle tillföra tre viktiga samhällsfunktioner som i dag saknas i strukturen för försörjningsberedskapen.

Sveriges ekonomi är en styrka och den är direkt kopplad till vår försvarskraft och förmåga att hantera kriser. Vårt näringsliv är teknologiskt avancerat. Svenska företag, som också är globala, är en integrerad del av världshandeln. Den nordiska regionen rankas högt när det gäller näringsfrihet, kapitalbildning, innovation och konkurrenskraft. Den industriella basen är stark. Samtidigt har en rad ändrade förutsättningar i företagens inköp och leverantörskedjor visat att arbete återstår på detta område. Under senare år har det inträffat olika former av störningar såsom bristsituationer och fraktproblem. Dessa har inte bara varit orsakade av covid-19-pandemin utan även extrema händelser såsom exempelvis grundstötningen av ett fartyg i Suezkanalen, naturkatastrofer och andra väderrelaterade störningar samt geopolitiska spänningar. Lärdomar från tiden av pandemi tydliggjorde dock risken för inhemsk protektionism och vikten av att Sveriges anskaffning av varor och tjänster prioriteras av leverantörer. Sammantaget har dessa erfarenheter visat på att det inte längre går att förlita sig på det så kallade just in time-samhället utan att vi i stället behöver tänka och agera samlat kring lagerhållning, försörj-

ningskedjor och produktionsomställning. Arbetet sker inom ramen för försörjningsberedskapen vilken utgör en del av totalförsvaret.

Försörjningsberedskap kan beskrivas som 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 och bidra till det militära försvarets förmåga.¹¹ Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att försörjningsberedskap, transporter samt finansiell stabilitet och beredskap är centrala inom ramen för ett ekonomiskt försvar.¹²

Regeringen anförde i propositionen Totalförsvaret 2021–2025¹³ att den svenska försörjningsberedskapen bör utvecklas och att företagen i ökad utsträckning bör involveras i arbetet med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Vidare bedömde regeringen att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Staten har ett starkt intresse av att verksamhet som utförs av företagen kan upprätthållas.

I den senaste propositionen Totalförsvaret 2025–2030 anförde regeringen att det civila försvaret ska verka för samhällets samlade mobilisering i händelse av krig. Inom ramen för det behöver de viktigaste samhällsfunktionerna säkerställas, vilket förutsätter att bland annat försörjningen av nödvändiga varor och tjänster tryggas. Såväl inför som vid höjd beredskap är det viktigt att ha förmågan att säkerställa tillgång till nödvändiga varor och tjänster, möjlighet att upprätthålla eller ställa om produktion samt skydda och distribuera nödvändiga varor och tjänster. Det bidrar till att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Sveriges ekonomiska motståndskraft behöver stärkas. Vid krig eller krigsfara är det viktigt med en uthållighet i produktions- och flödeskedjor, att företagen har förmåga att ställa om sin produktion och att det finns lagerhållna nödvändiga varor inklusive insatsvaror. Det är nödvändigt att utveckla en struktur där Sveriges behov av försörjningsviktiga varor och tjänster kan identifieras som en del i uppbyggnaden av försörjningsberedskapen. Givet omvärldsläget är det viktigt att beredskapsmyndigheterna genomför den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de

¹¹ SOU 2023:50 s. 53.

¹² Ds 2023:34 s. 153.

¹³ Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*.

övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap.¹⁴

Samhällets beroende av företagen är ett faktum. Det är också så att marknaden inom flera viktiga försörjningsområden domineras av ett fåtal stora företag. I kraft av resurser och produktionskapacitet, har större företag i regel mer betydelse för försörjningsberedskapen än mindre företag. Det finns två undantag från denna huvudregel och de rör geografiska variationer och nischföretag. Många stora företag är verksamma i hela landet, men det finns branscher där förhållandevis små aktörer dominerar marknaden lokalt. Små företag kan också vara av avgörande betydelse om de besitter unik kunskap inom ett område. Därtill fungerar mindre företag ofta som underleverantörer till större företag vilket gör att även mindre verksamheter kan ha nationell betydelse för försörjningsberedskapen.

Under covid-19-pandemin, inte minst, blev det tydligt att de komplexa försörjningskedjorna kan utgöra risker. Behovet av att säkerställa och differentiera leverantörskedjor blev akut och förmågan att ställa om produktionen sattes på prov.

Störningar i försörjningskedjorna kan uppstå under normala omständigheter, fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. När det inträffar i samhällsviktig verksamhet är det centralt att inhemsk produktion kan upprätthållas eller förmås ställa om utan dröjsmål. I förekommande fall kan det även krävas att ny produktion, ytterst även nya verksamheter, kommer till stand.

3.3 Rollfördelningen gällande samverkan

I detta kapitel behandlas viktiga frågeställningar knutna till samverkan mellan näringslivet och offentliga aktörer i stort. I etableringen av en resiliert försörjningsberedskap för Sverige är privata aktörers bidrag till totalförsvaret av central betydelse. Tryggandet av försörjningen av varor, tjänster samt tillgången till faciliteter är direkt avgörande för att både det civila och militära försvaret ska säkerställa och vidmakthålla sin förmåga. Det är även viktigt att samhällets ekonomi och funktioner kan fortsätta fungera så gott som möjligt. Detta med hänsyn till de utmaningar, begränsningar

¹⁴ Prop. 2024/25:34 s. 62, 108 och 121.

och hinder som följer av fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. När vi i det följande beskriver samverkan mellan näringsliv och offentliga aktörer avses därigenom den sammantagna försörjningsberedskapen. Den uppnås genom olika samverkansformer mellan kollektivet av företag och privata aktörer samt det allmänna. Det är följaktligen en beteckning som avser Sveriges samlade förmåga att etablera, säkerställa och vidmakthålla en försörjningsförmåga.

Samverkan inom ramen för försörjningsberedskap kommer med nödvändighet att ta sig många olika uttryck i syfte att tillfredsställa de varierande behov som ryms inom landets totala försörjning. Avtalsinstrumentet kommer att vara centralt för samverkan, det vill säga näringslivets huvudsakliga bidrag till försörjningsberedskapen kommer att uttryckas i avtal med det allmänna. Det kan förutses att avtal med offentliga aktörer kommer att vara mycket olika beroende av vad avtalsföremålet är, exempelvis om det rör sig om en tjänst som ska utföras eller en viss insatsvara eller produkt som kan tillhandahållas. Omfattning, volymer och tidsaspekter kommer även att variera med hänsyn till vad avtalen avser.

Samverkan mellan näringsliv och offentliga aktörer kommer dock i praktiskt hänseende inte att ske på bransch- eller aggregerade nivåer. Det framstår som osannolikt att exempelvis branschorganisationer skulle kunna vara avtalspart till avtal om försörjningsberedskap. I stället kommer enskilda företag att nära nog uteslutande vara part till avtal med en viss myndighet som motpart. I formell mening är det därför mer korrekt att säga att försörjningsberedskapen kommer att byggas upp av ett system av avtal som ingås mellan företag och myndigheter.

Detta innebär dock inte att branschorganisationer, eller organisationer som samlar branschorganisationer, skulle sakna en roll i försörjningsberedskapen. Det kommer att finnas många branschöverskridande frågor – inte minst gällande frågor om ömsesidiga beroenden mellan företag, interoperabilitet mellan produkter, utbytbarhet för insatsvaror, knapphets- och sårbarhetsbedömningar på aggregerad nivå med mera. Sådan information kan vara direkt nödvändig för företag, staten och myndigheten att ha god kännedom om när enskilda avtal utformas – allt för att undvika suboptimering, konflikter mellan olika försörjningsavtal med mera. Det kommer därför att finnas behov för att etablera forum för att hantera sådana frågor i en rådgivande och informationssamlande roll, dock med

beaktande av att sådan information inte äventyrar intressen knutna till sekretess, företagshemligheter eller konkurrenssnedvridande informationsdelning. Det är viktigt att hålla isär branschorganens och enskilda företags roller när det gäller försörjningsberedskapen.

3.4 Försörjningsberedskapsregleringen – en jämförelse med grannländer

3.4.1 Norge

I Norge regleras försörjningsberedskapen väsentligen med tillämpning av lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven). Lagen reglerar förhållandet mellan næringsidkare och myndigheter och Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har det administrativa ansvaret för lagen, även om bemyndigandena i lagen kan nyttjas av alla departement med sektorsansvar för näringslivet. Det bör nämnas att i Norge har Stortinget möjlighet att låta regeringen meddela även civilrättsliga föreskrifter och föreskrifter som begränsar grundläggande fri- och rättigheter, vilket delegeras genom bemyndiganden i lagar. I så måtto skiljer sig den norska regleringen från den svenska.

Syftet med næringsberedskapsloven är att avhjälpa försörjningsmässiga konsekvenser av kriser genom att säkra tillgången till varor och tjänster. Lagen ska även sörja för nödvändig prioritering samt omfördelning av varor och tjänster genom samarbete mellan offentliga myndigheter och næringsidkare. Den norska utgångspunkten är alltid samarbete, men om så skulle bli nödvändigt finns även möjlighet för departementen att vidta starkt styrande åtgärder.

Centralt för lagstiftningen är risken för sviktande utbud, efterfrågechock eller logistikbrist. Då det kan bli nödvändigt att sörja för befolkningen, det militära försvaret, allierade militära styrkors behov i Norge eller internationella förpliktelser knutna till varor och tjänster så kan Kungen (dvs. departementen) fatta beslut om särskilda åtgärder eller beslut om förberedelser för sådana åtgärder.

Åtgärder som departementen kan besluta om är tämligen omfattande och berör skyldighet för næringsidkare att samarbeta med offentliga myndigheter om att finna effektiva lösningar för att hantera bristande tillgång till varor och tjänster.

Beslut om särskilda åtgärder (motsvarar begreppet ålägganden i Sverige) anses vara synnerligen ingripande och styrande åtgärder. Det får inte beslutas om sådana åtgärder om ändamålet kan tillgodoses på annat sätt. Härigenom tillämpas alltså en proportionalitetsprincip.

De merkostnader eller ekonomiska konsekvenser i form av förluster som uppkommer med anledning av förberedelser för och genomförande av ålägganden ska kompenseras enligt principer som fastställs av Kungen (dvs. författningsmässigt). Ansvarig myndighet ska betala ut kompensation snarast möjligt. Vad gäller beräkningen av kompensationen finns i Norge en särskild författningsbestämmelse i loven om skjønn og ekspropriationssaker (skjønnsprocessloven) som i allt väsentligt ska säkerställa näringsidkarens rätt till skälig ersättning.

Beredskapsarbetet vid departementet bedrivs genom departementets olika näringsberedskapsråd, vars allmänna uppgifter är att säkerställa att näringslivet kan leverera de varor och tjänster som samhället efterfrågar även vid kriser.¹⁵ Bakgrunden är att departementet genomför risk- och sårbarhetsanalyser genom olika utredningar och den praktiska erfarenheten har legat till grund för att det har identifierats några delar av näringslivet som samhället är särskilt beroende av. Departementet har därför etablerat formella kontakter med centrala aktörer i form av näringsberedskapsråd. Råden omfattar i dag livsmedel, drivmedel, bygg- och anläggning, sjötransporter och aktörer inom inkvartering och logi. Råden fungerar i stort som samarbetsorgan för departementet både gällande beredskapsförberedelser och vid en eventuell krishantering där NFD har möjlighet inhämta information och be om råd när det gäller utformning av och verkställande av ålägganden, men även för att nå samsyn för frivilliga lösningar om samarbete med näringslivet.

Råden sammanträder normalt två gånger om året för gemensamt kunskapsutbyte knutna till aktuella säkerhets- och beredskapsfrågor. Råden deltar även i utredningsarbeten och vid övningar. I samband med större kriser kan råden ingå i departementets krisorganisation och bli ålagda mer operativa uppgifter. Beroende av hur situationen gestaltar sig kan råden finna nödvändiga resurser och tjänster för

¹⁵ Beredskapsråden är för närvarande: Rådet för matvareberedskap, rådet för drivstoffberedskap, rådet för bygg- og anleggsberedskap, NORTRASHIP-ledelsen (sjötransporter/rederinärningen), rådet för innkvarteringsberedskap.

att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv allokering i samarbete med och efter riktlinjer från departementet.

Samarbetsorganen som etablerats i Norge anses bidra till att departementet och näringslivet gemensamt kan identifiera och verkställa ändamålmässiga åtgärder för att förebygga eller hantera olika utmaningar. Samverksformen bygger på fasta och kända kontaktytor syftande till att bygga en tillitsbaserad relation både mellan näringsidkare och mellan näringslivet och departementet.

Alla råden har sitt ursprung i det samarbete som föreskrivs i näringsberedskapsloven. Näringsidkare, branschorganisationer och näringssammanslutningar är skyldiga att delta i särskilda organ som är upprättade eller som sätts upp för att bidra till att säkra tillgång till varor och tjänster i kriser, jfr näringsberedskapsloven § 6 (1) punkten g). Systematiken i lagen bygger på att det privat-offentliga samarbetet företräddelsevis ska genomföras på frivillig grund, men att det finns möjlighet att ålägga företag vissa skyldigheter när frivilliga avtal inte kan träffas.

Den norska modellen ligger mycket nära det förslag som lämnas här nedan (avsnitt 3.10). Framför allt berör det systemet med i grunden frivilliga överenskommelser, men med möjlighet till kravställande från det allmänna om det skulle krävas. Det noteras även att systemet svårligen skulle kunna upprätthållas fullt ut om det uteslutande skulle bygga på frivillighet utan möjlighet till kravställande.

3.4.2 Finland

I Finland finns en förhållandevis omfattande och detaljerad lagstiftning om försörjningsberedskapen genom lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992) som syftar till att trygga ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar. Lagen syftar till att hantera sådana undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med allvarliga störningar.

Försörjningsberedskapen tryggas genom upprätthållande av tillräcklig beredskap för att producera förnödenheter och styra produktion, distribution, konsumtion och utrikeshandel. Finland har haft ett system av omfattande beredskapslagring genom statens säkerhetsupplag. Utvecklingen av försörjningsberedskapen och samordning

ankommer ytterst på arbets- och näringsministeriet, men varje ministerium har att utveckla försörjningsberedskapen inom sitt eget ansvarsområde.

Den mest centrala aktören i det finska systemet är Försörjningsberedskapscentralen (Nesa) och i anslutning till den finns permanenta samarbetsorgan genom sektorer och pooler som fungerar på samma sätt som kommittéer. Till skillnad från i Norge saknas emellertid möjlighet till kravställd medverkan eller ålägganden, vilket företrädesvis låter sig förklaras av det hittills inte ansetts vara behövt i Finland. Det har i praktiskt hänseende inte varit problematiskt att få företag att medverka till tryggnad av försörjningsberedskapen. Historiska rötter i kombination med stark landsgagnelig plikt-känsla synes vara viktiga förklaringar till detta.

Finland har emellertid en mycket omfattande reglering för målen om försörjningsberedskapen. Med stöd av 2 § 2 mom. i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen finns i Statsrådets beslut om målen försörjningsberedskapen (568/2024) detaljerade målsättningar i ljuset av totalreformen av beredskapslagen (1552/2011) varigenom det inom alla förvaltningsområden genomförts en helhetsbedömning av lagstiftningen i fråga om störnings- och krissituationer i varje sektor. Sålunda finns detaljerade regler för energiförsörjningen, kontinuitet i transporter, livsmedelsförsörjningen, vattenförsörjningen, avfallsförsörjningen, kritisk industri, byggande och underhåll av fysisk infrastruktur, social- och hälsovård, rymdsektorn, räddningsväsendet, befolkningsskyddet och polisen, informationsförmedling och militära försörjningsberedskapen.

För närvarande pågår en omfattande översyn av det finska försörjningsberedskapssystemet. Syftet med översynen är att förtydliga och modernisera regleringen, klargöra försörjningsberedskapscentralens juridiska ställning, säkerställa anpassning till grundlagen, utvärdera den gällande finansieringsmodellen och förstärka samarbetet mellan offentliga och privata aktörer som även behöver vidareutvecklas i en nordisk kontext och inom ramen för Nato-samarbetet. Sannolikt kommer därför nuvarande system med pooler att utvecklas så att en mer formaliserad styrning och ansvarsfördelning mellan stat och företag införs. Poolsystem utreds för närvarande gällande otydliga gränser mellan privat och offentlig sektor, ansvarsfrågor för leverans av varor, frågor knutna till sekretess, datahantering och

informationsutbyte samt, inte minst, rättsliga grunder för vissa åtgärder.¹⁶

Vi bedömer att erfarenheterna från Finland är något som även måste beaktas när ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal införs i Sverige. Främst måste det anses ändamålsenligt att de rättsliga förutsättningarna för samverkan mellan privat och offentlig sektor är tydliga, likaså att formerna för samverkan har en tydlig rättslig grund.

3.4.3 Samverkansformer i Sverige

Det som Norge och Finland framför allt har gemensamt är en organiserad och etablerad struktur för samverkan mellan offentlig och privat sektor i form av råds- respektive poolstrukturen. Dessa samverkansformer lyfts som framgångsfaktorer för samarbete.

Sveriges förhållandervis nya struktur för civilt försvar, där statliga myndigheter delats in i sektorer och civilområdesansvariga länsstyrelser, är där motsvarande samverkan ska genomföras. Utöver detta ska samverkan med Försvarsmakten genomföras i frågor som rör totalförsvaret.

Vår bedömning är att det är inom ramen för den svenska strukturen för civilt försvar som arbetet med att utveckla samverkansformer mellan privat och offentlig verksamhet ska ske. Behoven av formerna för samverkan kan skifta mellan sektorerna och därför ser vi inget konkret behov av att fastslå en statisk modell för samverkan som ska gälla för alla sektorer. Detta är i stället en uppgift som lämpar sig bättre för framför allt sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹⁶ Se Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muutostarpeet, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-562-1>.

3.5 Upphandling kommer fortsatt att vara huvudregeln

Bedömning: Huvuddelen av de avtal som tecknas för att säkra försörjningen av varor och tjänster vid fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig kommer även fortsättningsvis att ske genom tillämpning av ordinarie upphandlingslagstiftning. Säkerhetsskyddad upphandling kommer även framledes att vara huvudregel vid avtal om leverans med särskilda krav på säkerhetsskydd.

Skälen för utredningens bedömning

En ändamålsenlig försörjningsberedskap kräver olika åtgärder och samverkansformer som sammantaget bygger upp samhällets resiliens och förmåga att möta störningar i efterfrågan, brister i utbudet av varor, tjänster och andra nyttigheter eller störningar i logistikkedjor. Störningar och bristsituationer som uppkommer med anledning av kriser, krigsfara eller krig behöver minskas och förebyggas. Detta för att möta befolkningens, Försvarmaktens, de allierade militära styrkornas eller andra behov som följer av internationella förpliktelser knutna till varor, tjänster eller nyttigheter.

Förfogandelagen (1978:262) är en central lagstiftning på området som ger möjligheter till ianspråktagande. Den har dock vissa begränsningar i vad förfogandet kan omfatta (5 §). Lagen har också ett snävare tillämpningsområde än vad som krävs för att tillgodose behovet av att bygga upp en försörjningsberedskap – inte minst för fredstida kriser. Förfogande har även ett begränsat värde om nyttigheten i fråga inte längre är tillgänglig att ta i anspråk.

Försörjningsberedskap omfattar allt från uppbyggnad av beredskapslager till att etablera förmåga hos företag att möta sådana störningar som företagen i normalfallet saknar förmåga att möta. Beroende av vilka åtgärder som behöver vidtas och när de ska genomföras kommer försörjningsberedskapen att kräva olika former av avtal eller åtgärder.

En central del av försörjningsberedskapen kan vara att bygga större omsättningslager eller beredskapslager av vissa viktiga varor. Eftersom sådana inköp normalt sker i fredstid kommer inköpsavtalen att vara föremål för den procedurlagstiftning som följer av

lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) alternativt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).¹⁷ Samma lagar är aktuella för tjänster, till exempel ramavtal för tjänster som ska avropas i vissa situationer av relevans för försörjningsberedskapen eller leverans av varor vid ett senare tillfälle. I vissa fall kan upphandlingen omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen och därmed ska en säkerhetsskyddad upphandling tillämpas. Gemensamt för dessa inköp är alltså att det allmänna anskaffar varor, tjänster eller nyttigheter som företagen tillhandahåller. Upphandlingsförfarandet är inte bara ägnat att säkerställa leverantörernas möjligheter att delta i upphandlingen, utan även att det allmänna genom ett konkurrensutsatt förfarande tillförsäkras det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Vid sidan av pris, är självklart funktion och andra värdeskapande åtgärder viktiga utvärderingskomponenter. Upphandlingslagarnas indelning i olika tröskelnivåer speglar unionsintresset för upphandlingar av viss storlek medan upphandling under tröskelvärdena (det s.k. icke direktivstyrda området) saknar unionsintresse till följd av lägre värden.¹⁸ I Sverige gäller dock upphandlingslagstiftningen väsentligen även under EU:s tröskelvärden, låt vara med möjlighet till andra regler om upphandlingsförfaranden.

3.5.1 Försvars- och säkerhetsundantag i upphandlingslagarna

Bestämmelser om undantag från LOU:s tillämpningsområde med hänvisning till försvar och säkerhet finns i 3 kap. 3–5 §§ LOU. Motsvarande bestämmelser finns i LUF. Härigenom undantas upphandlingar och projekttävlingar som omfattas av LUF eller som är undantagna enligt 1 kap. 7–10 §§ LUF.

Det är också så att om skyddet av Sveriges väsentliga säkerhetsintressen inte kan säkerställas om upphandlingen genomförs enligt LOU så gäller inte LOU för upphandlingen eller projekttävlingen. Detta även om upphandlingen inte är undantagen enligt LUF. Lagen är inte heller tillämplig om den upphandlande myndigheten skulle behöva tillhandahålla information, vars avslöjande skulle

¹⁷ Bestämmelser om upphandling finns även i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF).

¹⁸ Se artikel 4 och 13 i direktiv 2014/24/EU eller meddelanden av Europeiska kommissionen enligt artikel 6 i direktivet.

strida mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen. Undantagsbestämmelsen kompletterar LUFs och är avsedd att fungera som en ”säkerhetsventil” i de fall en upphandling inte kan undantas från LOU:s tillämpningsområden genom LUFs. Varken EU-lagstiftaren eller den svenska lagstiftaren har avsett att ange någon beskrivning av de fall när undantaget ska tillämpas. I stället utgår bestämmelsen från förutsättningen att ett kontrakt kan undantas från upphandlingsplikten om tillämpning av LOU inte gör det möjligt att tillgodose skyddsbehovet för Sveriges väsentliga intressen (jfr även artikel 15.2 i LOU-direktivet). Direktivtexten innehåller uttrycket

[...] inte kan garanteras genom mindre ingripande åtgärder

men trots att den svenska lagtextens ordalydelse avviker från direktivtexten har avsikten inte varit att göra några ändringar i sak.

Undantagen i LOU bör ändå öppna upp för direkttilldelning av kontrakt, trots att det i lagkommentarerna har anförts att undantagen för sekretess och väsentliga intressen behöver förtydligas.¹⁹ I situationer där myndigheten eller enheten anskaffar varor, tjänster eller byggtreprenader och där känsliga förhållanden råder är det möjligt att tillämpa ett annat förfarande. Det bör dock noteras att det specifikt rör inköp av varor, tjänster eller byggtreprenader. Om däremot avtalsföremålet inte är anskaffning i den mening som följer av upphandlingslagstiftningen av sådana nyttigheter, utan i stället avser skilda former av ensidiga åtaganden om försörjningsfrämjande åtgärder från företagen utan särskild ersättning, eller avtal om samverkan med företagen som inte innefattar anskaffning i upphandlingsrättslig mening, är det mest sannolikt att sådana avtal inte omfattas av LOU:s tillämpningsområde.

3.6 Allmän hänsyn till försörjningsberedskap

Förslag: Offentliga aktörer ska alltid överväga försörjningsberedskapsaspekter i samverkan och avtal med företag om upphandlingens art motiverar detta. Vi föreslår därför att upphandlingslagarna²⁰ ska kompletteras med ett nytt beaktandekrav om

¹⁹ Se Rosén Andersson, H. m.fl. *Lagen om offentlig upphandling* (2020-12-28, ver. 3, JUNO), kommentaren till 3 kap. 5 § LOU.

²⁰ LOU, LUF, LUK och LUFs.

försörjningsberedskapshänsyn genom att det införs ett tillägg till befintliga beaktandekrav om försörjningsberedskap i respektive upphandlingslag. Av tillägget ska det framgå att *en upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.*

Skälen för utredningens förslag

Vi konstaterar att samtliga kontrakt mellan offentliga och privata aktörer inte är kritiska för att stärka samhällets försörjningsberedskap. Även om en upphandlande myndighet bedriver samhällsviktig verksamhet är det långt ifrån självklart att all verksamhet som myndigheten bedriver är beroende av kritiska leveranser och en tryggad försörjning. En myndighet vars hela verksamhet är nödvändig för totalförsvaret kan ha vissa upphandlade kontrakt som inte är kritiska för verksamhetens fortlöpande.

Vidare har vi konstaterat att det kan vara svårt eller omöjligt att i tillräckligt god tid förutse en kommande bristsituation och nedsatt eller utebliven leveransförmåga av en vara eller tjänst. Att som upphandlande myndighet eller enhet förlita sig på upphandling genom ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering på grund av synnerlig brådska och för att anskaffningen är absolut nödvändig eller möjligheten att ändra kontrakt på grund av oförutsebara omständigheter, hjälper inte om leverantören befinner sig i en bristsituation. Det är inte heller tillåtet att medvetet bortse från beredskapsaspekter i planeringen genom att förlita sig på möjligheten att tillämpa upphandlingsförfarandet ”synnerlig brådska” om en kris-situation inträffar i framtiden. Vi bedömer att en allmän förstärkning avseende försörjningsberedskap i upphandlingsregelverken skulle minska risken för sårbarheter i oförutsedda situationer.

I dag präglas upphandlingar av flera lagstadgade principer. Upphandlande myndigheter och enheter ska behandla leverantörer likvärdigt och icke-diskriminerande samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. En upphandling får inte utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och får inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på

ett otillbörligt sätt. En upphandlande myndighet *bör* dessutom beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

I syfte att höja miniminivån och därmed stärka samhällets försörjningsberedskap *ska* upphandlande myndigheter, enligt utredningens förslag, beakta försörjningsberedskapsaspekter vid offentlig upphandling. Genom regleringen förväntas samhällets totala motståndskraft mot försörjningsrelaterade kriser öka. Analys och medvetenhet om tänkbara varu- och tjänstebrister samt eventuella konsekvenser av sådana situationer ökar robustheten i framtida avtal och får positiva effekter även för företagen. Det är viktigt att upphandlande myndigheter analyserar sina behov inför inköp och att krav relaterade till försörjningsberedskap inte ställs slentrianmässigt. Detta kan i värsta fall leda till att kritiska leveranser inte genomförs till de verksamheter som har de största behoven vid en kris. Av bestämmelsen ska det därför tydligt framgå att skyldigheten att beakta försörjningsberedskap bara ska gälla när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.

Frågan om en lagfäst beaktanderegler avseende olika samhällsintressen i upphandling ska formuleras som en ”ska-regel” eller en ”bör-regel” har varit föremål för utredning tidigare. Finansdepartementet genomförde ett utredningsarbete som syftade till att precisera vilka samhällsintressen som skulle beaktas i upphandlingar samt om beaktanderegler skulle ändras till att utgöra skyldigheter för upphandlande myndigheter och enheter.²¹ Förslagen har remitterats, men inte lett till några lagändringar.

Det finns både för- och nackdelar med att utforma bestämmelsen som ett krav. En invändning skulle kunna vara att inte alla upphandlingspliktiga offentliga aktörer bedriver verksamhet där försörjningsberedskapsaspekter behöver övervägas. Eftersom denna typ av tvingande lagstiftning inte är kopplad till risk för sanktioner är det också svårt för en upphandlande myndighet eller enhet att avgöra om de lever upp till kravet. En fördel med att utforma regeln som ett ”ska-krav” är att det kan underlätta prioriteringen av försörjningsberedskapsfrågor. En tvingande reglering skulle dessutom kunna bidra till att arbetet med försörjningsberedskap utförs mer strategiskt och långsiktigt inom ramen för myndigheters inköpsorganisation. Det skulle även i sin tur kunna påskynda processen

²¹ Ds 2021:31 *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*.

mot en mer robust försörjning av varor och tjänster samt en ökad beredskapsutveckling i hela samhället. Vår bedömning är att fördelarna med att utforma bestämmelserna som ett krav väger över nackdelarna.

Tillämpningen av beaktandekravet som föreslås kommer med nödvändighet att skilja sig mellan olika upphandlade kontrakt. Upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet är i de flesta fall redan till sin natur kopplade till totalförsvarets behov. Dock kan beaktandekravet för just försörjningsberedskap innefatta att en bedömning görs gällande leverantörers samlade förmågor att även tillfredsställa det allmännas efterfrågan av varor och tjänster. Det aktualiserar samordning med andra upphandlade myndigheter. Upphandlingen inom försörjningssektorerna enligt LUF kan i förberedelsefasen behöva beakta tillkommande krav på att upprätthålla tjänsterna även vid kris eller krig. Frågor som då kan uppkomma omfattar bland annat hur upphandlingen ska utformas för att möta sådana behov och om det är ändamålsenligt att hantera leveranser i fredstid med tillkommande skyldigheter för leverantörer att även möta samma eller ändrade behov vid höjd beredskap i ett och samma kontrakt. Eventuellt kan det med hänsyn till ökad risk vara mera lämpligt att hålla isär sådana leveransskyldigheter i separata kontrakt. Samma överväganden kommer även att behöva göras vid upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader enligt LOU. Beaktande av försörjningsberedskapsfrågor i samband med upphandling av koncessioner kan måhända framstå som mer osannolik. Likafullt kan det inte uteslutas att den upphandlande myndigheten i tilldelade kontrakt, efter övervägande om försörjningsbehov, tar in särskilda bestämmelser i kontraktet som reglerar basvillkor, kapaciteter, kvalitet eller liknande.

För att undvika att det uppkommer oreglerade områden inom upphandlingsrätten och att det framstår som önskvärt att ha en konsekvent tillämpning av regelverket föreslås att samma beaktandeskyldighet införs i samtliga upphandlingslagar, även om tillämpningen av kravet kan förväntas skilja sig med hänsyn till kontraktsföremålet. Kravet aktualiseras företrädesvis under upphandlingens förberedelsefas och riktas alltså mot myndigheten eller enheten. Bestämmelsen kommer inte heller att utgöra grund för överprövning i sig, det vill säga att underlåtenhet att iaktta beaktandekravet kommer att kunna överprövas. Det ankommer alltså på myndig-

heten eller enheten att bestämma vad som ska upphandlas och hur det ska genomföras. Givetvis innebär beaktandekravet inte att upphandlingsprinciperna får överträdas.

I sammanhanget bör erinras om att det i 7 kap. 16–18 §§ LUFSS finns särbestämmelser om *försörjningstrygghet*. Även om begreppet saknar uttrycklig definition syftar reglerna främst till att trygga försörjningen av det som ska upphandlas och till exempel förebygga eventuella framtida avbrott i distributionskedjan så att det aktuella kontraktet kan fullgöras. Vid jämförelse mellan det upphandlingsrättsliga uttrycket försörjningstrygghet och kravet på beaktande av försörjningsberedskapen har det senare en väsentligen bredare innebörd. Det tar sikte på ett försörjningsberedskapsbehov som genom upphandling ska beaktas om upphandlingen natur motiverar det. I vissa fall kan avtalsföremålet, det vill säga det som upphandlas, vara någon materiel som behövs för försörjningsberedskapen och då kan det behöva ställas krav i upphandlingsdokumenten på att leverantören ska kunna erbjuda en trygghet i att fullfölja avtalet.

Beredskap är förknippat med kostnader och priset för ett upphandlat kontrakt kan öka om myndigheter eller enheter väger in försörjningsberedskapsaspekter vid upphandlingar. Val av tillvägagångssätt vid upphandlingar behöver generellt sett säkerställa en högre samhällsekonomisk lönsamhet än vad som är fallet i dag. För att åstadkomma det behöver långsiktiga sociala, miljömässiga och ekonomiska aspekter i högre grad vägas in i upphandlingar. Det är inte ovanligt att det blir det kortsiktigt mest ekonomiskt förmånliga som blir styrande vid tilldelning av kontrakt. För att Sverige ska få en ökad försörjningsberedskap behöver samhällsnyttan på lång sikt få en mer framskjuten placering vid en upphandling, där en stabil varu- och tjänsteförsörjning med krav på kvalitet och inhemsk förmåga får ta plats i första hand så långt det är förenligt med upphandlingsrätten och i andra hand när så är påkallat av väsentliga säkerhetsintressen med tillämpning av undantagsbestämmelser i funktionsfördraget. Upphandlingslagstiftningen innehåller i dag inga uttryckliga skyldigheter att iakttä ett förfarande som syftar till att på ett effektivt sätt hushålla med skattemedel. Omvänt finns relativt begränsade möjligheter att komma till rätta med förhållandet att myndigheter stundtals gör dåliga offentliga affärer, så långt detta låter sig definieras. Det kommer dock alltid att finnas ett behov av att myndigheter ska hushålla med tilldelade medel – inte minst

av rena statsfinansiella skäl. På vilket sätt sådana skyldigheter för myndigheter bör eller ska komma till uttryck är dock inte något som ankommer på denna utredning att analysera eller uttala sig om. Icke desto mindre bör det framhållas att det för tillkommande beredskapsuppgifter behöver anläggas ett långsiktigt perspektiv i upphandlingar, även om det inte är önskvärt att det medför onödigt komplexitet i kontraktet. Beredskapshöjande åtgärder kan i samband med upphandling även vara förenade med särskilda risker och kostnader för leverantörer. Därför bör försiktighet vara påkallad i kontraktsutformningen så att ökad komplexitet och risk för leverantörer inte medför onödiga fördringar för upphandlande myndigheter. Detta genom att leverantörer tvingas ta hänsyn till, inte bara den normala affärsrisken, utan även den tillkommande risken som följer av krav att kunna leva upp till leveransförmåga även vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst i krig. Det kan förefalla vara en enkel lösning att komplettera fredstida leveransavtal med beredskapsklausuler (t.ex. att leverantören ska ha förmåga att leverera även under kris och krig). Det medför dock en väsentligt ökad risk för leverantörer. Exempelvis kan leverantörer därigenom stå utan försäkringsskydd i vissa situationer, eftersom det finns begränsningar av giltigheten i försäkringsavtalen. Sådana brister i försäkringsskyddet kan komma att läkas genom tillämpning av fullmaktslagstiftning (se bl.a. lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.), men kräver att författningens igångsättningsmekanism har aktiverats. Ett leveransavtal som innehåller såväl fredstida leveransskyldigheter som leveransskyldighet under höjd beredskap och krig kan därför förväntas bli dyrare. Detta till följd av en ökad risk för leverantören jämfört med ett kontrakt där kriser, höjd beredskap och krig utgör *force majeure*, dvs. prestationsbefriande omständigheter. Myndigheter som ställer krav på sina leverantörer måste även ha en förmåga att följa upp dessa krav för att de ska ha någon verklig betydelse.

Att ta hänsyn till försörjningsberedskap i upphandlingar behöver inte nödvändigtvis innebära att klausuler om *force majeure* stryks ur avtalet eller att lagervolymer ökas. Det kan i stället innebära att den upphandlande myndigheten eller enheten ställer krav på att leverantören genomför kontinuitetsplanering, att leverantören inleder dialog med fler potentiella underleverantörer eller ser över alternativa transportsätt och färdvägar. Dessa är exempel på åtgär-

der som inte bara ökar leveransförmågan utan också gynnar leverantören, utan att för den sakens skull behöva innebära en höjning av anbudspriset.

Upphandlingsmyndighetens roll har uppmärksammats av flera utredningar kopplande till civilt försvar de senaste åren. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet ansåg att Upphandlingsmyndigheten borde ges i uppdrag att ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap. Utredningen om civilt försvar konstaterade bland annat att kompetensen behöver stärkas vid upphandlingar och att stödet från Upphandlingsmyndigheten bör tydliggöras och utvecklas i frågor som rör krisberedskap och totalförsvaret. Av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskaps slutbetänkande kan utläsas att Upphandlingsmyndighetens stöd avseende krav som ställs på leverans av varor och tjänster vid fredstida kriser, vid höjd beredskap och i krig bör vara på en mer detaljerad nivå. Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslog att det ska framgå av myndighetens instruktion att Upphandlingsmyndighetens upphandlingsstöd ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet och sådan verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.²² Genom vårt förslag att upphandlingslagarna tillförs det nya kravet att upphandlande myndigheter eller enheter ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta ges Upphandlingsmyndigheten rättsligt stöd för att utveckla sin stödjande roll och någon instruktionsändring är inte nödvändig ur ett försörjningsberedskapsperspektiv. Upphandlingsmyndigheten har redan enligt sin instruktion, det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Dessutom ska myndigheten främja innovativa lösningar inom upphandling. Trots att vi bedömer att Upphandlingsmyndighetens instruktion inte behöver ändras för att myndigheten exempelvis ska utveckla sitt upphandlingsstöd avseende beredskapsaspekter kan detta förtydligas. Upphandlingsmyndigheten har i budgetunder-

²² SOU 2019:51 s. 163, SOU 2021:25 s. 284, SOU 2022:6 del 2, s. 474 och SOU 2023:50 s. 417–418.

laget för 2026–2028 redovisat förslag på hur en sådan ny instruktionsenlig uppgift kan utformas.²³

Sammantaget, genom att införa det föreslagna nya beaktandekravet i upphandlingslagarna, bör det medföra en stärkt försörjningsberedskap för både privata och offentliga aktörer.

3.7 Ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal – så kallade F-avtal – införs

Förslag: Vi föreslår ett system för försörjningsberedskapsavtal, så kallade F-avtal, att tillämpas för sådana avtal som inte omfattas av ordinarie upphandlingsregler eller som inte omfattas av EU-rätten. Avtalen ska avse sådan verksamhet och leverans som syftar till att vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets inklusive allierade militära styrkors förmåga. Det ska även finnas en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses och behovet ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt mindre ingripande sätt.

Skälen för utredningens förslag

Staten, kommuner och regioner säkerställer en stor del av försörjningen för totalförsvarets behov genom anskaffning av varor, tjänster och upphandlade byggtreprenader. Det kan avse uppbyggnad av beredskapslager för allmänhetens behov, införskaffning av materiel och förnödenheter till myndigheternas respektive ansvarsområden. Detta sker genom gemensamma inköp eller genom att ingå ramavtal som kan avropas när så krävs. Detta innebär att myndigheter eller enheter upphandlar nyttigheterna med tillämpning av befintlig upphandlingslagstiftning och – i förekommande fall – genom säkerhetsskyddad upphandling. Den stora nackdelen med dessa avtal är dels att det innebär fullständigt kostnadsansvar för det allmänna, dels att inköpsavtal inte primärt adresserar de stör-

²³ Budgetunderlag 2026–2028, UHM-2024-0352, s. 8.

ningar som kan drabba försörjningskedjor i de situationer i vilka avtalen ytterst är ägnade att förebygga. Vidare kan eventuella avtalsbrott endast hanteras genom tillämpning av civilrättsliga bestämmelser. Betydelsen av dessa inköpsavtal ska emellertid inte underskattas – de är nödvändiga och viktiga för uppbyggnad av motståndskraft, men inte tillräckliga för att Sverige ska uppnå en ändamålsenlig försörjningsberedskap.

Med *upphandling* avses i stort anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt där upphandlingslagarna har olika tillämpningsområden beroende av vad som upphandlas. Däremot kan avtal om att upprätthålla viss förmåga att bidra till försörjningsberedskapen hamna utanför tillämpningsområdena för upphandlingslagarna till följd av att avtalet inte omfattar en anskaffning eller inte innefattar ersättning i någon form. Det bör understrykas att anskaffningsbegreppet har en vid betydelse och sträcker sig bortom rena inköp. I upphandlingslagarna finns även särskilt angivna undantag från respektive lags tillämpningsområde. Läs mer om detta i avsnitt 3.9.3.

Uppbyggnaden av resiliens och försörjningsberedskap kan inte enbart grundas på att det allmänna gör inköp eller bygger upp lager av förnödenheter av vikt för totalförsvarets behov och skyddet av civilbefolkningen. Att det allmänna i förväg skulle göra inköp motsvarande sådana behov skulle sannolikt även innebära oöverblickbara kostnader samtidigt som det kan vara mycket svårt att i fredstid bedöma omfattningen av och karaktären på det framtida behovet. Vidare innefattar försörjningsberedskap inte bara det allmännas behov av att kunna fortsätta med totalförsvarsviktiga uppgifter under en period av försörjningsstörningar, utan även företagens och civilsamhällets behov.²⁴ Såsom klarlagts av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och av tidigare utredningar definieras *försörjningsberedskap* som den verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer, höjd beredskap 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.²⁵

²⁴ I prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*, s. 46 f. avses med det civila samhället *en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans för gemensamma intressen*.

²⁵ Se MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvär i balans: slutredovisning av regeringsuppdrag* (Ju2022/01209/SSK), MSB2095, 2022 samt SOU 2023:50 s. 77.

Ett system för försörjningsberedskapsavtal (F-avtal) innefattar flera olika aspekter som inrymmer frågor om *vad* som ska förberedas, *vem* som är ansvarig för att göra exempelvis försörjningsanalyser och omsätta resultaten av dessa till konkreta behov att avtala om och *vilken* aktör från det allmänna som ska vara avtalspart. Vidare finns det frågor om *hur* försörjningsberedskapen i praktiken ska tryggas, vilket bland annat omfattar vilka lämpliga instrument som bör användas. Det senare kan delas upp i frågor hur avtalen ska se ut, vad som är avtalsföremål, men även om det finns andra rättsliga instrument för att uppnå ett eftersträvat resultat i försörjningshänsen när avtal inte kan träffas, till exempel olika former av åtgärden. När det gäller försörjningsberedskapen finns det dels de åtgärder som görs i fredstid, bland annat genom upphandling av varor och tjänster, dels avtal som direkt är hänförliga till väsentliga säkerhetsintressen. En viktig fråga är vilken offentlig aktör som bör ingå F-avtal. Läs mer om detta nedan i avsnitt 3.7.2.

En skillnad mot det tidigare K-företagssystemet är att vi i förevarande förslag inte ser det som vare sig möjligt eller ändamålsenligt att peka ut enskilda företag såsom varande krigsviktiga företag. Det går inte att trygga försörjningsberedskapen genom att understödja de utpekade företagen och åstadkomma en företagsplanläggning, i enlighet med det numera utmönstrade systemet. En bättre ordning synes i stället vara att exempelvis sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter fastställer vilket behov som finns och därefter vidtar åtgärder för att trygga behovet. Det inkluderar sådana åtgärder som hanterar brister eller hot mot försörjningen och civilskyddet. Sättet på vilket det görs bör alltså inte omfatta stöd till företag. Förmågan bör i stället och i första hand byggas upp i samråd med exempelvis branschorganisationer och att det på frivillig väg träffas F-avtal med berörda företag.

Samverkan med företagen kan och behöver på många sätt börja tidigt genom involvering i planeringsarbetet och gå längre än inköp och beredskapslagring. Detta kräver en ny form av samverkan liknande den som fanns under tiden som det äldre K-företagssystemet var verksamt. Samverkan med företagen kunde, förutom exempelvis lagerhållning, även innefatta åtaganden att säkerställa viss produktionskapacitet. Under 1970-talet förekom direkta kapitalstöd till företag inom varuområden som ansågs vara oundgängliga för försörjningen i kristid. Stöden innefattade bland annat avskrivningslån

för investeringar. Ett principiellt synsätt på tryggheten av försörjningsberedskapen innefattade alltså statliga företagsengagemang i syfte att säkerställa fortsatt produktion av betydelse för försörjningsberedskapen, men som av lönsamhetsskäl hotade att försvinna. Ett exempel var textil-, beklädnads-, sko- och läderområdena. Från år 1972 infördes även strukturstödsprogram med lånegarantier (strukturegarantier) där försörjningsberedskapen skulle beaktas.²⁶ Principerna för statliga stödåtgärder, men även konkurrensrätten, var väsentligen annorlunda vid den tidpunkten. En gradvis förändring skedde därefter under 1980- och 1990-talen inför anslutningen till den europeiska unionen år 1995. Det gamla systemet som innefattade ett betydande inslag av statsstöd, men även synen på marknadens funktionssätt, tillåtligheten av samverkan mellan konkurrenter med mera kan sammantaget inte anses vara förenligt med gällande rätt i dag.

Vi föreslår ett nytt system som tar sikte på försörjningsberedskapsavtal avsedda att möta de störningar och brister i försörjningen som kan uppkomma vid fredstida kriser, höjd beredskap, krigsfara eller krig. Systemet innebär dels att åtgärder och skyldigheter träder i kraft under vissa förhållanden där det finns en risk för att allvarliga försörjningsavbrott leder till samhällskonsekvenser, dels att företag under normala förhållanden vidtar förberedande åtgärder som syftar till att kunna uppfylla åtaganden och skyldigheter. Avtalen ska vara avsedda att skydda Sveriges angelägna nationella försörjningsintressen som en del av den nationella säkerheten. Åtgärder, åtaganden och skyldigheter ska som utgångspunkt inte medföra att ett företags förmåga att bedriva normal affärsverksamhet påverkas i fredstid eller när störningar inte föreligger. Utformningen av ett nytt system får i synnerhet inte medföra omotiverade konkurrensfördelar eller handelshinder, ej heller ska åtgärder innefatta otillåtna statsstöd. Den modell som föreslås av utredningen kommer sålunda inte att bygga på statliga stödåtgärder av det slag som förekom under det äldre K-företagssystemet. Ersättningar till enskilda som medverkar i försörjningsberedskapen kommer i allt väsentligt att antingen innefatta en motprestation från den enskilde eller en skälig ersättning för det intrång som en statlig åtgärd medför. Verksamhetsstöd som är ägnade att understödja företag som av lönsamhetsskäl hotar att

²⁶ Se SOU 1975:57, *Varuförsörjning i krigstid*. Se även prop. 1972:46.

försvinna och därigenom indirekt bidra till försörjningssystemet är däremot numera inte förenligt med gällande rätt.

Det nya systemet syftar inte till att peka ut krigsviktiga företag, vilket tidigare system gjorde. Avtalen ska vara till för att skapa en förmåga hos företag att fortsätta bedriva sin verksamhet och fortsätta att leverera varor eller tjänster även under onormala förhållanden. Ett företag som har ingått ett försörjningsberedskapsavtal med en myndighet kan ha en diversifierad verksamhet som inte i sin helhet behöver upprätthållas under en försörjningsrelaterad kris. Därav faller tidigare systemidé med utpekande av krigsviktigt företag. Hela bolagets verksamhet kan dock vara nödvändig för Sveriges beredskap. Oavsett företagets omfattning och kritiska betydelse är syftet med avtalen att skapa uthållighet.

Totalförsvaret är som utgångspunkt helt beroende av att företag så långt som möjligt kan fortsätta bedriva verksamhet samt att det finns ett effektivt samarbete mellan privat och offentlig sektor. I avsaknad av sådant samarbete går det inte att tillfredsställa ens de mest grundläggande och akuta behov som kan uppkomma vid fredstida kriser. En verkninglös eller illa fungerande samverkan under kris, höjd beredskap, krigsfara eller krig riskerar ytterst att kraftigt försvaga eller tillintetgöra militär och civil förmåga att lösa totalförsvarets uppgifter och skulle härigenom utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet och skyddet av befolkningen.

Totalförsvarets yttersta målsättning är att samhällets funktioner, så långt möjligt, ska kunna fortsätta att fungera i kris och krig såsom de gör i fredstid samtidigt som det militära försvaret framgångsrikt kan möta uppställda krav på att lösa uppgifter för landets och våra allierande länders försvar. Andra samverkansformer bortom upphandling är direkt nödvändiga för att bygga en allmän förmåga hos företag att möta exempelvis produktions- och leveransstörningar när ordinarie distributionskedjor drabbas av avbrott eller andra hinder. Om så sker kan företag i större utsträckning vidmakthålla sin leveranskapacitet, vilket även är ägnat att främja uppfyllandet av offentliga kontrakt. Det finns därför ett sammantaget samhällsintresse och ett intresse hos företagen att upprätthålla förmåga i försörjningshänseende. Det kan avse att säkerställa företagens tillgång till vissa kritiska insatsvaror, prioritering av tillgång till energi, bibehållande av nyckelpersoner i personalen, lagerhållning av teknisk utrustning, att undvika utrangering av äldre men fungerande

maskiner som kan användas vid snabba omställningar. Det kan exempelvis handla om att behålla, avställa och underhålla dieselfordon när omställning till elfordon genomförs. När det gäller avtal för att uppfylla sådana syften passar inte de ordinarie upphandlingsförfarandena.

Samverkan kan även omfatta behov av att snabbt kunna prioritera eller styra varuflöden vid kris eller krig, dvs. situationer för vilka varken förfogandelagen eller ransoneringslagen är utformade att hantera. Läs mer om behovsprioritering i avsnitt 3.7.3.

3.7.1 Incitament för företag att ingå F-avtal

För att kunna samordna, hålla register och ha en aktuell bild av den samlade förmågan och företagens inbördes beroenden krävs dels en lämplig organisationsstruktur hos det allmänna, dels någon form av formalisering av rättigheter och skyldigheter för respektive part. Detta ska företrädelsevis åstadkommas avtalsvägen genom avtal som bygger på frivillighet och samförstånd.

Som tidigare konstaterats har Sverige en omfattande lagstiftning för fredstida avtalsrelationer och fullmaktslagstiftning för höjd beredskap och krig. Det finns däremot ett i beredskapshänseende påtagligt glapp i författningsberedskapen mellan de olika säkerhetslägena. Utan lagstöd finns som utgångspunkt ingen kontraheringsplikt, dvs. skyldighet att teckna avtal, utan avtalsfrihet råder. Även om företagens samlade vilja och beredvillighet att bidra till totalförsvaret och att på frivillig väg ingå försörjningsberedskapsavtal kommer det svårligen vara tillräckligt för att täcka de behov som Sveriges totalförsvär ytterst har. Att bygga försörjningsberedskapen endast på frivilliga insatser från företag riskerar att undergräva allmänhetens och företagens uppfattning av hur viktig frågan är och hur stor betydelsen är för upprätthållande av Sveriges totalförsvär. Det skulle skicka ett farligt och felaktigt budskap att avtalen i grunden inte vore nödvändiga – endast önskvärda. Utredningen bedömer därför att författningsberedskapen behöver stärkas genom en ny lagstiftning om försörjningsberedskap (läs mer i avsnitt 3.10).

Utöver företagens – eller snarare ägarnas – försvarsvilja finns förvisso ett kommersiellt intresse hos företag i allmänhet och aktiebolag i synnerhet att maximera vad som benämns *shareholder value*. Många företag anlägger ett långsiktigt perspektiv på det begreppet.

Det innebär att det vore förenligt med ägarintresset att kunna bedriva verksamheten vidare under kris och krig. Därmed förbises dock att det många gånger sannolikt finns alternativa och mer lönsamma alternativ för ägarna än att efterkomma önskemål från det allmänna, varvid de hellre avstår att ingå sådana avtal. Intresset riskerar även att bli lägre om det rör sig om utlandsägda verksamheter utan närmare koppling till Sverige. Försäkringsfrågan i händelse av krig har även lyfts till utredningen som problematisk.

De positiva incitamenten för företag att ingå försörjningsberedskapsavtal finns, men riskerar att bli begränsade. Det finns därför goda skäl att det allmänna ytterst har möjligheten att utfärda väl avvägda och proportionerliga ålägganden för de ändamål som försörjningsavtal normalt ska tillgodose – givetvis med beaktande av skäligen ersättning. Möjligheten – eller risken – att ytterst drabbas av ett åläggande är visserligen ett incitament av negativ natur, men det påverkar även företagets vilja att i stället ingå avtal, varigenom opportunism och tredskande beteenden hos försörjningsviktiga parter kan motverkas. Erfarenheten från bland annat Norge, att möjligheten att ytterst tillgripa åläggande har underlättat framväxten av frivilliga avtal som sannolikt inte hade kommit till stånd om det inte hade funnits möjlighet till tvingande bestämmelser.²⁷

I viss mån kan ålägganden ses som ett ingrepp i näringsverksamheten, vilket skulle föranleda konstitutionella betänkligheter. Dessa ska inte avfärdas och framtida bestämmelser ska nogsamt motiveras med det i åtanke. Samtidigt vill vi betona att de ålägganden som nu aktualiseras endast är avsedda att användas när normala marknadsförutsättningar inte längre råder. På så sätt ska ålägganden alltid i första hand vara utformade så att de möjliggör att företag kan fortsätta sin verksamhet som, till följd av rådande omständigheter, redan är förhindrad eller störd. Bestämmelserna om åläggande ska därför primärt vara ägnade – såväl enskilt som sammantagna i ett system – att kunna förbättra möjligheterna för företag att utöva näringsfriheten (jfr bl.a. artikel 16 i EU:s grundstadga).

²⁷ Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven). LOV-2011-12-16-65.

3.7.2 Offentlig avtalspart

Bedömning: Ingen särskild myndighet bör pekas ut som behö-
rig att teckna försörjningsberedskapsavtal för statens räkning
utan möjligheten är öppen för alla myndigheter. Vår bedömning
är dock att det är lämpligt att sådana avtal ingås framför allt av
beredskapsmyndigheterna,²⁸ totalförsvarsmyndigheterna²⁹ samt
Regeringskansliet, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan,
Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och
prövningsverk. I det fortsatta benämnda F-avtalsmyndigheter.

Vi bedömer även att kommuner och regioner inte bör vara
offentlig avtalspart i F-avtal.

Skälen till utredningens bedömning

Myndigheternas roller i försörjningsberedskapshänseende är under
utveckling. Statliga myndigheter producerar sällan varor och tjänster
som är nödvändiga för befolkningens överlevnad. Detta sker i större
utsträckning i regioner och kommuner, men framför allt hos före-
tagen. Statliga myndigheter har andra viktiga kvaliteter i ett försörj-
ningsberedskapsperspektiv så som att bedriva ett systematiskt arbete
för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten
(kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom myndighetens
ansvarsområde också bedriver ett sådant arbete.

Statliga myndigheter under regeringen ska genom sin verksam-
het minska sårbarheter i samhället och utveckla en god förmåga att
hantera sina uppgifter vid fredstida kriser och höjd beredskap. Bered-
skapsmyndigheter har ett särskilt ansvar för viktiga samhällsfunk-
tioner och bedriver verksamhet som har särskild betydelse för sam-
hällets krisberedskap och totalförsvaret. Dessa myndigheter har ett
konkret ansvar för att genomföra omvärldsbevakning, utvecklings-
insatser och övriga förberedelser, inklusive *anskaffning av förnöden-*

²⁸ Inklusivt Boverket, Sveriges geologiska undersökning och Tillväxtverket enligt förslaget
i SOU 2024:19. I Vårändringsbudgeten för 2025 (prop. 2024/25:99) aviserades att regeringen
avser att utse fler myndigheter till beredskapsmyndigheter. Dessa är Boverket, Kommerskol-
legium, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Sveriges geologiska undersökning och Tillväxt-
verket.

²⁹ Inklusivt de myndigheter som enligt denna utredning och SOU 2023:50 föreslås komplet-
tera listan med totalförsvarsmyndigheter enligt förordningen (1982:1005) om skyldighet för
näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

heter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.³⁰ Beredskapsmyndigheternas arbete i detta avseende är viktigt vid uppbyggnaden av försörjningsberedskapen inom respektive område.

Av förordningen (1992:390) om förberedelser för leveranser av varor och tjänster framgår särskilda uppgifter till beredskapsmyndigheterna. Myndigheter under regeringen som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under krig, krigsfara och 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,³¹ ska anmäla behovet till någon av beredskapsmyndigheterna (1 §). *Beredskapsmyndigheten ska sedan träffa avtal med företag om att dessa (under förhållanden som avses i 1 §) ska tillhandahålla varor och tjänster (företagsplanläggning).*

De sektorsansvariga myndigheterna ansvarar för att leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap i sektorn. De 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. De ska vidare verka för att samverka med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.³² Vi bedömer att regleringen om sektorsansvariga myndigheters uppgifter gentemot näringslivet ("ska [...] verka för att samverka med näringslivet sker i den utsträckning det behövs") kan uppfattas som alltför svag samt dessutom svagare än den allmänna bestämmelsen om uppgifter gentemot sektorn ("ska [...] leda arbetet med att samordna åtgärder"). Det finns en risk att den nuvarande utformningen inte ger sektorsansvariga myndigheter nödvändig styrning för att prioritera samarbete med företagen i försörjningsberedskapsarbetet, vilket riske-

³⁰ 22 § andra stycket 10 p. beredskapsförordningen.

³¹ 1 § eller 2 § första stycket förfogandelagen (1978:262).

³² 24 § beredskapsförordningen.

rar att bidra till att företagens kritiska förmågor och resurser underutnyttjas. Vår bedömning är dock att den samverkan som sektorsansvariga myndigheter ska verka för, inte ska uppfattas som fakultativ dvs. valbar och reaktiv, utan snarare som obligatorisk och proaktiv.

En uppgift som särskilt ankommer på sektorsansvariga myndigheter är att, vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap, vid behov lämna underlag till regeringen avseende *prioritering och fördelning av resurser* inom beredskapssektorn.

Vi anser att det är lämpligt och ligger i linje med redan befintliga uppgifter som ankommer på dessa myndigheter, att beredskapsmyndigheterna tecknar försörjningsberedskapsavtal. Dessa utgör en grupp myndigheter som ingår i en redan befintlig struktur för beredskap och tillsammans har de också en ändamålsenlig bredd på verksamheten.

Av de myndigheter som utgör totalförsvarsmyndigheter enligt förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen eller föreslås utgöra totalförsvarsmyndigheter,³³ är det endast Fortifikationsverket, Försvaret Materielverk, Försvarmakten och Kommerskollegium som inte också är beredskapsmyndigheter. Dessa myndigheter har en så pass viktig roll för försörjningsberedskapen och totalförsvaret att vi bedömer att dessa också bör ingå F-avtal.

Andra myndigheter som vi bedömer har ett behov av att ingå F-avtal, men som inte omfattas av beredskapsmyndigheterna eller totalförsvarsmyndigheterna, är exempelvis Regeringskansliet, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Att också dessa myndigheter bör ingå F-avtal syftar till att stärka samhällets försörjningsberedskap också inom militärt försvar.³⁴

Att ovanstående F-avtalsmyndigheter bedöms vara viktiga offentliga avtalsparter och bör överväga att teckna försörjningsberedskapsavtal med företag innebär inte nödvändigtvis att dessa myndigheter ska bygga upp lager eller dimensionera och säkra alla leveranser till samhällsviktig verksamhet. Deras roll och uppgift innebär främst att de ska verka för att företagen, genom avtal, kan upprätthålla sin

³³ Inklusive de myndigheter som enligt denna utredning och SOU 2023:50 föreslås komplettera listan med totalförsvarsmyndigheter enligt förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

³⁴ Regeringens beslut om inriktning för militärt försvar 2025–2030 riktar sig till dessa myndigheter (bortsett från Regeringskansliet).

verksamhet vid fredstida kris, höjd beredskap och krig. De kan, med hjälp av sin strategiska position i totalförsvaret, stötta företagen med övning och utbildning. De kan inrikta särskilda insatser och säkra upp kritiska beroenden genom samverkan. De kan också genom myndighetsövergripande nätverk identifiera eventuella behov av sektorsövergripande avtalsbehov, eller samordna avtalstecknande inom en sektor. Det ankommer på myndigheterna att utforma arbetet på ett för dem och totalförvarsintresset ändamålsenligt sätt.

Kommuner och regioner har ett omfattande ansvar att uppfylla inom ramen för beredskapsarbetet. F-avtal är avsedda att omfatta typiskt sett ett nationellt behov av varor, tjänster eller entreprenader, ibland även avtal som har koppling till Sveriges internationella åtaganden, till exempel samverkansavtal med grannländer om gemensamt stärkande av försörjningsberedskapen. Vi bedömer det inte som ändamålsenligt att kommuner och regioner ska ingå F-avtal – särskilt gäller det i de fall när undantag från EU-rätten enligt artikel 346 FEUF blir aktuellt. Ett sådant åberopande av en kommun skulle ju avse ett lokalt eller regionalt säkerhetsbehov och den unionsrättsliga bestämmelsen tar sikte på säkerhetsintressen på medlemsstatsnivå. Det finns därför goda skäl att F-avtalen bör koncentreras till de myndigheter och enheter som har ett övergripande ansvar för försörjningsberedskapen i totalförsvaret samt till dem som har en uttalad roll inom det militära försvaret. Lyckas de avtalsslutande statliga myndigheterna att tillsammans med företagen öka försörjningsberedskapen kommer detta få positiva effekter för kommuner och regioner som är kritiskt beroende av fortsatta leveranser.

Kommuners och regioners ansvar beträffande försörjningsberedskap har utretts av Utredningen om kommuner och regioners beredskap.³⁵ Den utredningen kom fram till att kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning skulle kvarstå oförändrade, vilket bör innebära att deras roll bedöms vara adekvat i förhållande till dagens reglering. Vår utredning avser därför inte att föreslå någon annan roll eller några tillkommande uppgifter för kommuner och regioner.

Uppgiften att teckna F-avtal, som enligt vår bedömning bör tillfalla F-avtalsmyndigheterna, innebär däremot inte att kommuner, regioner och övriga statliga myndigheter kan bortse från sin egen

³⁵ SOU 2024:65, *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*.

beredskapsplanering.³⁶ Med det ovan föreslagna tillägget i upphandlingslagstiftningen är alla upphandlande myndigheter och enheter skyldiga att beakta försörjningsberedskapsaspekter i de fall det är motiverat (avsnitt 3.6). Nedan redovisas även uppgifter som fortsatt ankommer på dessa aktörer enligt befintlig lagstiftning (avsnitt 3.10).

3.7.3 Nya uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska:

- ansvara för att föra ett register över försörjningsberedskapsavtalen,
- regelbundet upprätta en avtalslägesbild som ska stämmas av med relevanta aktörer inom det civila och militära försvaret,
- med stöd av civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Försvarmakten upprätta en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap och på förfrågan från offentliga och privata aktörer bistå med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott och
- ges rätt att meddela föreskrifter för verkställigheten av förordningen (1992:390) om förberedelser för leveranser av varor och tjänster.

³⁶ Se bland annat 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), 8 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH), 20 § 2 stycket 10 p. (förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 5 § andra stycket och 6 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Skälen för utredningens förslag

Mellan beredskapssektorerna finns tvärsektoriella beroenden. Det samma gäller mellan det civila och militära försvaret. Samtliga av totalförsvarets aktörer är beroende av el, värme och transporter med mera. För att undvika inlåsningseffekter genom att F-avtalsmyndigheterna övertecknar ett visst företag och för att uppnå effektivitet, föreslår utredningen att det skapas ett nationellt register över försörjningsberedskapsavtalen samt att en avtalslägesbild regelbundet ska upprättas och stämmas av med relevanta aktörer inom det civila och militära försvaret. Vi bedömer att ett decentraliserat register, hos varje avtalstecknande myndighet, inte bidrar till samma helhetsbild och nationella överblick som ett nationellt register och en nationell avtalslägesbild syftar till att uppnå. Eftersom fler länder, exempelvis Norge och Finland, i vissa avseenden är beroende av svenska företag, är det viktigt att regeringen utarbetar former för att avtalslägesbilden ska kunna samverkas med våra nordiska grannländer och att gemensam planering upprättas. Ett sådant arbete pågår och MSB har fått i uppdrag att inleda förberedelser för gemensam planering för försörjningsberedskap med Finland.³⁷

Ett nationellt register över försörjningsberedskapsavtal ska endast innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att främja försörjningsberedskapen. Sådana uppgifter kan exempelvis vara avtalets parter och föremålet för avtalet. Geografisk placering eller eventuella begränsningar i fråga om räckvidd är något som också skulle kunna vara användbart att registrera. Syftet med registret är bland annat att ansvarig myndighet ska ha möjlighet att sammanställa och upprätta en avtalslägesbild som ska stämmas av med berörda aktörer inom det civila och militära försvaret och vid behov delges regeringen. Registret bör också kunna vara till hjälp för att identifiera eventuella sårbarheter i beredskapen.

Det är ostridigt att regeringen är i behov av en myndighet som håller samman arbetet i det civila försvaret och arbetet för att åstadkomma detta är redan påbörjat. MSB håller på att omformas.³⁸ Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen och försvarsberedningen har tidigare lämnat förslag om hur MSB:s

³⁷ Se regeringsbeslut Fö2025/00717.

³⁸ Promemoria *Myndigheten för civilt försvar – Ett nytt namn för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och vissa organisatoriska förändringar*.

roll i totalförsvaret kan utvecklas och förändras.³⁹ MSB:s omformning är inte slutförd, men vår utredning utgår från att den nya Mynigheten för civilt försvar kommer att få uppgifter som innebär att den blir en så kallad toppnod i det civila försvaret.

Vi ser ett behov av att en sådan myndighet får ansvaret för att hålla samman Sveriges försörjningsberedskap på nationell nivå. En myndighet som kan ansvara för inriktning och som kan stötta och på förfrågan från offentliga och privata aktörer avlasta regeringen med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott och vid ett läge av begränsade resurser. MSB har långtgående erfarenheter av krishantering och framställande av nationella lägesbilder. Myndigheten arbetar med samverkanskonferenser och är vana vid att prioritera resurser i händelse av kris.

Regeringen anförde i Totalförvarspropositionen (prop. 2024/25:34) att de civilområdesansvariga länsstyrelserna är del av en ledningskedja som innefattar de geografiskt områdesansvariga aktörerna och att detta tydligt måste framgå av författningarna. Därtill föreslog Försvarsberedningen att civilområdesansvariga länsstyrelser bör ges ansvar för prioritering av civila resurser inom respektive civilområde. Försvarsberedningen uttryckte vidare att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser behöver stärkas ytterligare för att undvika att en stor mängd ärenden och avdömningar lyfts till regeringen, vilket riskerar att ta fokus från regeringens strategiska beslutsfattande. Försvarsberedningen föreslog därför att de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna skulle få ett föreskriftsbemyndigande. Frågor om föreskriftsrätt för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser har även varit föremål för utredning och behandlats i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25). Betänkandet har remissbehandlats.

Regeringen har uttalat att den instämmer i Försvarsberedningens bedömning, att roller och mandat för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser behöver förstärkas. Regeringen bedömde dock att frågan om föreskriftsrätt kräver en förnyad analys och gick därför inte vidare med betänkandets förslag i denna del. Formerna för hur sektorsansvariga myndigheter och civilom-

³⁹ SOU 2023:50 s. 369 ff. och 375 ff., Ds 2023:34 s. 130 ff.

rådesansvariga länsstyrelser kan förstärkas bör i stället analyseras vidare och regeringen uppger att den avser att återkomma i frågan.⁴⁰

Efter de stora skogsbränderna under sommaren 2018 ändrades lagen (2003:778) om skydd mot olyckor på så sätt att MSB, på begäran av en eller flera räddningschefer, får prioritera och fördela tillgängliga resurser om det vid en omfattande kommunal räddningsinsats finns ett konkurrerande behov av förstärkningsresurser. Myn-digheten får begära att statliga myndigheter och kommuner ska lämna upplysningar om vilka resurser de har tillgängliga och att de ska delta i räddningsinsatsen med dessa. En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att delta endast om det inte allvarligt hindrar myndighetens eller kommunens vanliga verksamhet. Detta är ett långtgående mandat som fungerar effektivt på grund av att kommu-nerna uppmärksammar MSB på sina behov och för att de löpande bistår med lägesrapporter.⁴¹ Vi bedömer att en liknande reglering skulle lämpa sig för prioritering och fördelning av begränsade resur-ser under försörjningsrelaterade kriser. Eftersom liknande mandat kräver stöd i lag, innebär vårt förslag i denna del ett första steg i den riktningen.

Länsstyrelserna har redan i dag ett ansvar att vid kris, efter beslut av regeringen, prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.⁴² Länsstyrelserna begränsas dock av ett regionalt geografiskt områdesansvar som innebär att det inte finns stöd för att omfördela resurser mellan exempelvis olika kom-muner i ett län. Deras uppgift är inte desto mindre viktig vid behov av prioritering inom det geografiska områdesansvaret.

Det nationella områdesansvaret för övergripande samordning, prioritering och inriktning av samhällets krisberedskap och kris-hantering med mera åvilar regeringen. Delar av den operativa verk-samheten vid krishantering har delegerats till myndigheter. Reger-ingen har exempelvis uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Regeringen och Reger-ingskansliet får i dag kunskap om eventuella behov av åtgärder genom uppföljning av krisberedskapen i dialoger med myndigheter samt myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser om sårbarheter i krishanteringsförmågan. Det sker även genom de särskilda utred-

⁴⁰ Prop. 2024/25:34 s. 113.

⁴¹ Prop. 2019/20:17 60 ff.

⁴² 5 § andra stycket förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgif-ter inför och vid höjd beredskap.

ningsuppdrag som regeringen ger myndigheter och särskilda utredare. Om brister konstateras ansvarar regeringen för att åtgärda dessa genom förslag till riksdagen om lagändringar, genom förordningar eller krav i regleringsbrev.⁴³ Vi gör bedömningen, i linje med Försvarsberedningens uppfattning, att det i händelse av en allvarlig försörjningstörning bör finnas en eller flera behöriga myndigheter som i regeringens ställe ansvarar för den operativa krishanteringen som försörjningsstörningen kan innebära. Detta undviker att en stor mängd ärenden och avdömningar lyfts till regeringen och risken minskar för att fokus från regeringens strategiska beslutsfattande försenas.

Det är viktigt att samhällets samlade resurser används så effektivt som möjligt. Vid omfattande och allvarliga försörjningsstörningar kan det vara viktigt att någon får en överblick över tillgängliga resurser, ur ett nationellt perspektiv, för att möjliggöra att dessa kan prioriteras och fördelas där behoven är som störst. För att en statlig myndighet ska ha bäst förutsättningar att lyckas med ett sådant uppdrag krävs att andra aktörer bistår med sakkunskap. Beroende av vilken typ av vara eller tjänst som kan komma att bli föremål för prioritering kan olika sammansättning av expertis och sakkunskaper komma till användning. Därför är det inte möjligt eller ändamålsenligt att på förhand bestämma vilka som ska bidra till prioriteringen. Vi bedömer däremot att åtminstone civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Försvarsmakten utgör aktörer som ska ge sådant stöd. Betydelsen av samverkan och samarbete med företagen går inte heller att överdriva.

En stor skillnad mellan att prioritera resurser under en pågående räddningsinsats och under en pågående försörjningskris kan vara vem som äger och förfogar över resurserna. Om offentlig sektor förfogar över varan eller tjänsten som blir föremål för prioritering ser vi inga hinder för en statlig myndighet – med behörigt mandat reglerat i lag – att prioritera och fördela tillgängliga resurser. Prioritering mellan militära och civila behov bör dock inte överlåtas till enbart en civil myndighet. I de allra flesta fall kommer de militära behoven att behöva tillgodoses i första hand, men under en försörjningskris utan att Sverige befinner sig i en situation av höjd beredskap eller krig finns inte samma hinder. Ansvaret ligger alltså på

⁴³ SOU 2022:10, volym 2, s. 296 och 310.

regeringen. Mandatet att prioritera varor eller tjänster omfattar inte hur resurserna sedan ska användas.

Företag är däremot de rättssubjekt som med största sannolikhet kommer att producera varan eller tjänsten som kan drabbas av en försörjningsstörning. Prioriteringen av aktuell resurs kommer i detta fall innebära att myndigheterna och företagen genom samarbete gemensamt kan komma fram till den mest ändamålsenliga leveransordningen för bristvaran eller bristtjänsten. Vi delar bedömningen som bokstavsutredningen (N2022:D) redovisade i departementspromemorian *En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier*, nämligen att det sannolikt finns en stor förståelse bland olika aktörer i samhället att dricksvattenproduktion och annan samhällsviktig verksamhet kan behöva prioriteras vid en brist på vattenreningskemikalier, och drar samtidigt slutsatser från möten under vårt utredningsarbete, att detta gäller även andra varu- och tjänsteområden.⁴⁴

Vårt förslag begränsas till att omfatta *stöd med bedömningar* över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga *offentliga* resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott. Trots det ska privata aktörer inte hindras från att framföra förfrågningar om att erhålla motsvarande stöd som offentliga aktörer. Det kan till exempel vara fråga om ett företag som levererar varor och tjänster till offentliga aktörer och som därför har ett stort behov av samråd. Deras leveranser är sådana offentliga resurser som med stor sannolikhet kan omfattas av bedömningarna. Det är alltså regeringen som fattar beslut om prioriteringar.

För att MSB ska kunna tilldelas de föreslagna uppgifterna är vårt förslag att regeringen, i avvaktan på en ny lagstiftning om försörjningsberedskap (se avsnitt 3.10), ska komplettera myndighetens nya instruktion i enlighet med de föreslagna uppgifterna som tillförs myndigheten. Där är även nödvändigt att göra följdändringar i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

För att MSB ska kunna föra ett register över försörjningsberedskapsavtal krävs att de myndigheter som ingår F-avtal rapporterar när sådana avtal ingås. Även eventuella ändringar av betydelse för registrets aktualitet eller upphörande av F-avtal ska rapporteras så snart som möjligt så att registret alltid är uppdaterat och aktuellt. Rapporteringsskyldigheten för statliga myndigheter ska framgå

⁴⁴ Ds 2023:9, *En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier*, s. 63.

genom ett tillägg (12 § tredje stycket) i beredskapsförordningen. I samma förordning (3 § fjärde och femte stycket) ska det även framgå att Säkerhetspolisen, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Förvarsunderrättelse-domstolen, Statens inspektion för förvarsunderrättelseverksamheten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk omfattas av rapporteringsskyldigheten bara om myndighetens verksamhet tillåter det. Dessa myndigheter är redan undantagna från skyldigheten 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. Vi bedömer att det ska vara frivilligt och upp till dessa myndigheter att avgöra om information om F-avtal ska delas med MSB. Det är sannolikt att vissa avtal kan och bör delas, medan andra bör hållas inom myndigheterna.

MSB har en etablerad lägesbildsfunktion och bistår Regeringskansliet med underlag och information av betydelse för myndighetens ansvarsområde i samband med allvarliga olyckor och kriser samt under höjd beredskap. Den avtalslägesbild som myndigheten föreslås få i uppgift att upprätta kan med fördel delges Regeringskansliet enligt redan befintlig ordning (se 7 § 2 stycket förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt 12 § första stycket beredskapsförordningen). Däremot ska det i en ny föreslagen bestämmelse (9 c §), om upprättandet av avtalslägesbilden, anges att den också ska stämmas av med relevanta aktörer inom det civila och militära försvaret samt Förvarsmakten i de delar som rör det militära försvarets verksamhet.

För att berörda aktörer så långt som möjligt ska kunna förutse i vilka situationer samt mellan vilka aktörer som en omfördelning av resurser kan komma att bli aktuell är det viktigt att en allmän prioriteringsordning utformas på förhand.⁴⁵ Det är en uppgift som enligt vårt förslag ankommer på MSB att ta fram, med stöd av civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Förvarsmakten, genom exempelvis allmänna råd. Allmänna råd och andra mjuka styrmedel, så som rekommendationer, avsiktsförklaringar och vägledningar, är inte rättsligt bindande dokument, men kan

⁴⁵ Jämför den prioriteringsordning som finns i 5 § förordningen (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare.

ändå uppnå stor effekt.⁴⁶ Det är exempelvis inte meningen att MSB ska besluta om prioritering av kommunala resurser, utan den allmänna prioriteringsordningen kan fungera som ett beslutsstöd i en kommun.

För att MSB ska få erforderligt stöd med de nya föreslagna uppgifterna att upprätta en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap och på förfrågan från offentliga och privata aktörer bistå med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott, föreslår vi att 25 § beredskapsförordningen förses med ett *nytt tredje stycke* om att de sektorsansvariga myndigheterna ska lämna underlag och stöd till MSB. Vi föreslår att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ges motsvarande uppgift genom att det införs en ny paragraf (3 a §) i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Ytterligare en åtgärd för att stärka samhällets försörjningsberedskap, som naturligt ankommer på MSB, är att meddela verkställighetsföreskrifter enligt den tidigare, numera upphävda, 4 § förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster. Förordningen ger beredskapsmyndigheterna möjlighet att försäkra sig om leveranser av varor och tjänster under höjd beredskap genom att ingå avtal med företag. Det bakomliggande syftet med förordningen är att staten, genom dessa myndigheter, och företag ska samarbeta. Detta genom att på frivillig väg ingå avtal om hur leveranser av kritiska varor och tjänster ska säkerställas under sådana förhållanden som regleras i förfogandelagen.⁴⁷ Såvitt vi känner till ingås inte avtal med stöd av förordningen, men när den tillämpades kunde avtalen innehålla åtgärder så som personalplanläggning, säkrande av reparationskapacitet och utredning av kritiska beroenden av insats-

⁴⁶ Detta ligger också i linje med det uppdrag att stärka sin beredskap och säkerställa en kultur av handlingskraft som regering i januari 2025 gav till 53 beredskapsmyndigheter. Uppdraget är formulerade i myndigheternas regleringsbrev för 2025, och för MSB:s del anges att myndigheten ska, utifrån de metod- och övningsstöd som finns, löpande stötta beredskapsmyndigheterna utifrån deras behov i samband med att de i enlighet med regeringens organisationsstyrning i regleringsbrevet för 2025 genomför åtgärder för att säkerställa förmåga att agera proaktivt och handlingskraftigt i såväl fredstida krissituationer som vid krig och krigsfara.

⁴⁷ Om riket är i krig eller från tidpunkt som regeringen bestämmer om Sverige är i krigsfara, 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, 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 (1 § och 2 § första stycket förfogandelagen (1978:262).

varor. Fram till år 2002 fanns en föreskriftsrätt för Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). I föreskrifterna och de tillhörande allmänna råden reglerades vad berörda beredskapsmyndigheter skulle göra i fråga om förberedelser inför ingående av avtal med företagen. Tillsammans med de myndigheter som anmält behov av viss vara eller tjänst, skulle beredskapsmyndigheten utföra försörjningsanalyser för att bedöma behovet av varor och tjänster. Bedömningen medförde en klassificering beträffande leveranssäkerhet och tillgänglighet i olika nivåer, och resultatet togs vidare genom att planläggning genomfördes detaljerat, översiktligt eller inte alls. I de fall en planläggning genomfördes skulle en beredskapsplan upprättas i enlighet med den mall som ÖCB tagit fram för ändamålet. Planläggningen fastställdes genom avtal och i vissa fall ingicks beredskapsavtal direkt med det planlagda företaget.

Vi föreslår att det bemyndigande att utfärda verkställighetsföreskrifter som tidigare tillkom ÖCB, bör återinföras och tilldelas MSB. I ett läge av återuppbyggnad av försörjningsberedskapen finns det fördelar med att planlägningsarbetet sker på ett likartat sätt, oavsett vilken myndighet som utför det. Planeringen av företag behöver utgöra en integrerad del av den samlade totalförvarsplaneringen och ligga i linje med övriga principer och regler för hur totalförvarsplaneringen genomförs.

3.7.4 Ett svenskt system för försörjningsberedskap inklusive en ny modell för F-avtal

Bedömning: Ett system med försörjningsberedskapsavtal kräver att det finns en strukturerad modell för att identifiera vilka avtal som bör ingås och mellan vilka parter detta bör ske. Målsättningen är att företag ska kunna fortsätta leverera enligt sina genom upphandling tilldelade kontrakt och enligt marknadsmässiga principer.

Skälen för utredningens bedömning

Hösten 2023 lämnade Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen ett omfattande och detaljerat förslag på hur ett arbete med att ta fram försörjningsanalyser kan stärka lan-

dets försörjningsförmåga (se även avsnitt 2.3).⁴⁸ Utredningen konstaterade att det behövs samlad och uppdaterad kunskap om hur Sveriges försörjningsförmåga ser ut. För att kunna förvärva sådan kunskap krävs ett systematiskt och kontinuerligt arbete med att identifiera och analysera behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. Utredningen bedömde att vissa aktörer skulle få i uppdrag att genomföra behovs- och försörjningsanalyser, att arbetet skulle ske i vissa beredskapssektorer och att beredskapsmyndigheterna skulle identifiera vilka företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom myndigheternas respektive ansvarsområde med mera. För länsstyrelsernas del föreslog utredningen att analysen skulle omfatta behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster i den egna verksamheten samt för kommunerna och regionerna inom länet.

I januari 2024 fick MSB och Socialstyrelsen (SoS) i uppdrag av regeringen⁴⁹ att gemensamt genomföra en försörjningsanalys⁵⁰ avseende samhällets behov av och tillgång till sjukvårdsprodukter och övrig utrustning för att god vård ska kunna ges, samt ta fram en ändamålsenlig och kostnadseffektiv modell för detta (se vidare avsnitt 2.4).

Nedanstående redovisning gör inte anspråk på att vara ett alternativ till ovan redovisade modeller, utan är endast vår bedömning av komponenter som kan vara till hjälp för att identifiera vilka avtal som bör ingås och mellan vilka parter detta bör ske. Vår bedömning är trots allt att F-avtalsmyndigheterna behöver vägledning i arbetet med försörjningsberedskapsavtalen och att ett analysarbete måste föregå avtalstecknande. Avtalen syftar till att främja möjligheten för företagen att fortsätta leverera till dem som nyttjar resurserna och bäst behöver dessa. Detta kan också innebära att företag är aktörer inom totalförsvaret som kan vara de som bör prioriteras vid en viss typ av leverans av en vara eller tjänst, för att i sin tur kunna fortsätta leverera varor och tjänster. *Målsättningen är att företag ska kunna fortsätta leverera enligt sina genom upphandling tilldelade kontrakt och enligt marknadsmässiga principer.*

⁴⁸ SOU 2023:50, kapitel 9.

⁴⁹ Fö2024/00053.

⁵⁰ Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande, MSB2522 – december 2024.

Identifiering av samhällsviktig verksamhet

Offentlig sektor är skyldig att identifiera samhällsviktig verksamhet inom sina respektive ansvarsområden. Enligt 7 § första stycket 1 p. beredskapsförordningen ska varje statlig myndighet identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. Samhällsviktig verksamhet är verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.⁵¹

Utredningen om kommuners och regioners beredskap lade fram förslag om att kommuner och regioner ska ha en så kallad grundläggande verksamhetsförmåga. Med detta avses att under fredstida krissituationer och höjd beredskap ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter.⁵² Enligt utredningen är det en uppgift för kommuner och regioner att närmare bedöma och ta ställning till vilka av deras verksamheter som är nödvändiga att upprätthålla.

När samhällsviktig verksamhet inom offentlig sektor har identifierats och när offentlig sektor har identifierat privat samhällsviktig verksamhet som offentlig verksamhet är beroende av, kan arbetet med försörjningsberedskapsplaneringen tas vidare. Sammanställningar av samhällsviktig verksamhet är normalt sett skyddsvärd information som kan behöva skyddas i enlighet med gällande säkerhetsskyddsbestämmelser.

Starta i krigsorganisationen

Försörjningsberedskapsplaneringen tar med fördel sin vidare utgångspunkt i verksamheters krigsorganisation. Både privata och offentliga aktörer behöver analysera den egna verksamheten för att identifiera vilka uppgifter organisationen förväntas utföra i krig. Dessa uppgifter behöver i sin tur sedan analyseras vidare för att identifiera vilka varor och tjänster som är kritiska för verksamhetens fortlevnad.

Sammanställningar av identifierade varor och tjänster som är kritiska för en verksamhets fortlevnad är skyddsvärd information som kan behöva skyddas i enlighet med gällande säkerhetsskyddsbestämmelser. När en verksamhet arbetar med sin krigsorganisa-

⁵¹ MSB, *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet* (MSB 2020–11275).

⁵² SOU 2024:65.

tion är det generellt sett viktigt att iaktta säkerhetsskyddslagens (2018:585) bestämmelser.

En krigsorganisation tar sikte på det arbete som en verksamhet ska utföra i krig. Försörjningsberedskapsplaneringen däremot, syftar till att minska sårbarheter redan i ett läge av en fredstida krissituation. För att uppnå målet för totalförsvaret⁵³ har regeringen beslutat om gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret åren 2025–2030.⁵⁴ Av beslutet framgår inriktande planeringsförutsättningar och att det väpnade angreppet ska vara dimensionerande. Att utgå från respektive verksamhets krigsorganisation i arbetet med att identifiera försörjningskritiska varor och tjänster, ligger därmed i linje med regeringens inriktning.

Redan i dag finns krav på att statliga myndigheter, kommuner och regioner ska kunna övergå till krigsorganisation. Det gäller även de trossamfund och andra enskilda organisationer samt de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig.⁵⁵ För detta krävs planering. Planeringsarbetet för statliga myndigheter och beredskapsmyndigheter regleras i beredskapsförordningen. Kommuner och regioner har också en reglerad skyldighet att planera för krigsorganisation⁵⁶ men för företag, trossamfund och organisationer saknas ett uttryckligt krav på planering. För dessa aktörer utgår kraven på planering för krigsorganisation från frivilliga åtaganden efter samråd med myndigheterna, för att exempelvis kunna uppfylla skyldigheter i avtal. Försvarsberedningen anser att denna ordning är för svag och att kraven i högre grad ska hanteras genom tydlig reglering, exempelvis av så kallade krigsviktiga företag (se mer i avsnitt 3.10).⁵⁷

⁵³ Prop. 2024/25:34.

⁵⁴ Fö nr I:15.

⁵⁵ För statliga myndigheter och beredskapsmyndigheter framgår detta av 10 och 20 §§ beredskapsförordningen och för övriga aktörer anges detta i 12 § andra stycket förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁵⁶ Se exempelvis 4 § förordningen (200:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, samt den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 11 § lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap där det anges att "... Planeringen ska innehålla uppgift om krigsorganisationen och den personal som ska tjänstgöra i denna."

⁵⁷ Ds 2023:34 s. 140.

Rapportering och information

Enligt beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheter verka för att de själva, övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda, utvecklar sin förmåga att motstå hot och risker. De ska även förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Beredskapsmyndigheterna ska särskilt samverka med varandra, berörda länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser, övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare.⁵⁸ Detta ger uttryck för ett redan etablerat krav på relevanta aktörer inom totalförsvaret, både privata och offentliga, att arbeta tillsammans.

När en privat eller offentlig aktör i totalförsvaret har genomfört arbetet med att identifiera vilka varor och tjänster som är kritiska för verksamhetens fortlevnad ska närmaste berörda F-avtalsmyndighet⁵⁹ vara rustad att ta emot information om detta (se vidare i nästa avsnitt vad informationen ska användas till). Att vara rustad att ta emot information om försörjningskritiska varor och tjänster innebär inget tillkommande krav. F-avtalsmyndigheterna ska redan i dag ha en förmåga att samverka med alla relevanta aktörer inom totalförsvaret. I den uppgiften inbegrips att kommunicera på ett säkert sätt för att minska sårbarheter i samhället, vilket är en av kärnuppgifterna för alla statliga myndigheter.

F-avtalsmyndigheternas användning av rapporterad information

Enligt vår bedömning bör inte alla offentliga aktörer i samhället ingå F-avtal. Det skulle kunna riskera att samhällets resurser övertecknas och att det skapas inlåsnings effekter. Vi bedömer att F-avtalsmyndigheterna är de aktörer som är mest lämpade att ingå F-avtal med företag i syfte att trygga Sveriges försörjningsberedskap (se avsnitt 3.7.2). Den information som F-avtalsmyndigheterna ska vara rustade att ta emot enligt ovan, ska därmed användas till att identifiera vilka företag som dessa bör överväga att ingå F-avtal med. Informationen ska också användas till att analysera vad F-avtalet bör omfatta.

⁵⁸ 20 § beredskapsförordningen.

⁵⁹ För kommuner och regioner är länsstyrelsen den närmsta berörda beredskapsmyndigheten.

När en F-avtalsmyndighet har ingått F-avtal ska den i sin tur informera MSB om detta, genom redan befintliga eller anvisade rapporteringsvägar. Rapporteringen hör samman med att MSB föreslås få ansvar för ett register över F-avtal (se avsnitt 3.7.3). De sektorsansvariga myndigheterna har ett ansvar för att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, vid behov, lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn.⁶⁰ Därför är det av största vikt att sektorsansvariga myndigheter arbetar tillsammans för att medverka till den prioritering och fördelning av Sveriges resurser som är bäst vid varje enskilt läge. Inte minst i de fall där föremålet för prioriteringen och fördelningen av resurser rör tvärsektoriella varor och tjänster, så som transporter, energi och drivmedel. MSB har här ett ansvar för att samarbeta med de sektorsansvariga myndigheterna. Det är värt att nämna att övning inom detta område är ytterst nödvändigt.

Vad ska F-avtal innehålla?

Innehållet i F-avtalen kommer av naturliga skäl att variera, men det gemensamma syftet är, som nämnts ovan, att företag ska kunna fortsätta leverera enligt sina genom upphandling tilldelade kontrakt och enligt marknadsmässiga principer. Vi har förståelse för att myndigheter har kommit olika långt i sin avtalsberedskap. En myndighet som exempelvis Försvarets Materielverk har möjligen svårt att skilja mellan avtalsinnehållet i ett av myndighetens leveransavtal i förhållande till eventuellt F-avtal. För avtal om leverans till Försvarmakten kan det vara nödvändigt att dessa innehåll är mer eller mindre detsamma. För andra myndigheter kan skillnaderna vara stora och bör också vara det. Vi ser skillnader mellan att säkra egna leveranser till myndigheten och att höja försörjningsberedskapsnivån för en beredskapsmyndighets verksamhetsområde eller för en hel sektor. Några punkter som med fördel regleras i F-avtal är:

- utbildning och övning,
- lagerhållning,
- kontinuitetsplanering,

⁶⁰ 25 § andra stycket beredskapsförordningen.

- krigsorganisation,
- personalplanering,
- alternativa transportsätt,
- produktionsomställning,
- alternativa tjänster,
- kartläggning av underleverantörer,
- internationella beroenden,
- substitution,
- sekretess/tystnadsplikt och
- ersättningsprinciper.

Listan ska inte ses som uttömmande utan endast exemplifierande. Något som också är viktigt att reglera i avtal är kommunikationsvägar och informationsutbyte. Vi vill i detta sammanhang lyfta vikten av säkra kommunikationer, speciellt med tanke på att uppgifterna kan komma att omfattas av sekretess. Företag och F-avtalsmyndigheten behöver utveckla en förtroendefull relation som bygger på gemensamma intressen. F-avtalen bör även innehålla bestämmelser om ogiltighet, upphörande samt skyldighet att underrätta den allmänna avtalsparten i samband med byte av verklig huvudman eller ändrade ägarförhållanden.

Ett försörjningsberedskapsavtal kräver, liksom alla avtal, noggrann avtalsuppföljning. Traditionell avtalsuppföljning syftar till att säkerställa att avtalsparten uppfyller de krav som har ställts i avtalet. Det kan exempelvis innebära att kontrollera pris, kvalitet, leverans och resultat. Det övergripande syftet med ett försörjningsberedskapsavtal är att skapa goda förutsättningar för att företagen ska kunna fungera så normalt som möjligt under onormala förhållanden. Under normala förhållanden innebär avtalsuppföljningen för dessa avtal således att hålla en löpande dialog om exempelvis personal- och materialtillgång. Det handlar om att hålla varandra uppdaterade om eventuella hinder för en normal verksamhet.

3.7.5 Löptider för F-avtal

En viktig fråga vid ingående av F-avtal är vilken *löptid* som avtalen bör ha. Som utgångspunkt måste den lämpliga löptiden för ett enskilt F-avtal bedömas från fall till fall. En generell utgångspunkt för alla avtal och dess löptider är att det är en fråga som måste avgöras av kontraktsföremålets karaktär och vilka syften som avtalet är ägnat att uppnå. De inbördes rättigheter och skyldigheter som följer av avtalet kommer även att ha stor betydelse för tiden under vilken parterna är bundna till avtalsförpliktelserna. Särskilt gällande avtalsföremålet torde det vara vanligt att partner noga beaktar om det avtalet rör är en eller några enstaka transaktioner, eller om det är samarbetet över tid som är centralt för avtalet.

Från ett civilrättsligt perspektiv kommer löptiden i första hand att vara beroende av vilken bindningstid som parterna gemensamt har ansett vara skälig eller nödvändig för att förutsättningarna för att alls träffa avtal sammantagna ska vara uppfyllda. Bindningstider kommer typiskt sett att vara resultatet inte bara av faktorer som investeringsbehov, projektspecifika avskrivningstider eller liknande omständigheter, utan även av riskfördelningen mellan parterna samt hur viktigt intresset att samverka under lång tid är för parterna. Om kontraktet har en obegränsad giltighetstid, dvs. löper tills vidare blir omvänt frågan i stället vilka uppsägningsvillkor som gäller och vilka uppsägningsstider som därvidlag ska iakttas.

Tillsvidareavtal kan normalt sett sägas upp till upphörande eller omförhandling om så är kontraktsmässigt motiverat – till exempel vid vissa avtalsbrott, tillämpning av klausuler som reglerar situationen när parts finansiella ställning allvarligt försämras, brister i följsamhet mot tvingande rätt, att vissa ändrade förutsättningar har tillkommit eller om det aktualiserats andra särskilt överenskomna villkor med mera. Såväl tillsvidareavtal som långa tidsbundna avtal kan även ha ensidiga uppsägningsmöjligheter utan särskild motivering. På engelska brukar detta benämnas *termination for cause* eller *termination for convenience*. Särskilt i det senare fallet brukar det vara viktigt att iaktta en viss uppsägningsstid som kan variera beroende av samarbetets längd, avtalsföremålets natur med mera då med syfte att åstadkomma en ordna avveckling av avtalet till skäliga ömsesidiga villkor. En vanlig avtalsform är även kombinationer av det ovanstående, till exempel en inledande längre period av bunden-

het för båda parter följt av en automatisk förlängning alternativt option för en av parterna att förlänga avtalet – antingen med ny fast period av bundenhet eller att avtalet löper tillsvidare med vissa regler om möjlighet till uppsägning.

Vilken avtalstid som bör gälla för F-avtal i allmänhet är av dessa skäl närmast omöjligt att uttala sig om på förhand och det ankommer på den avtalsslutande myndigheten att göra en bedömning i samband med planeringsarbetet för det som ska utmyнна i ett F-avtal. Handlingsutrymmet är givetvis större för de avtal som ingås när upphandlingsregelverket inte är tillämpligt, likaså när avtalet motiveras av de skäl som följer av artikel 346 FEUF. I sådana fall torde det vara möjligt att tillämpa tillsvidareavtal om det kan förutses att avtalsföremålet i F-avtalet kan förväntas bli beständigt eller åtminstone långvarigt.

Även om det finns F-avtal som utformas som tillsvidareavtal eller med långa löptider kommer det oaktat de intressen som följer av upphandlingslagstiftningen att alltid ligga i den statliga avtalspartens intresse att löpande och kontinuerligt följa upp gällande avtal, att fortlöpande även utvärdera utfallet av avtalen, att nyttja ändringsklausuler så snart det är påkallat och även noggrant välja sådana avtalstider att det ges möjlighet revidera behoven. Vidare måste avtalsvillkoren och dessas inbördes balans noggrant övervägas. Långa avtal bör ha skäliga möjligheter till avbrytande eller mer utvecklade ändringsklausuler. Likaså bör myndigheten omsorgsfullt analysera och utvärdera vilka styreffekter som kontraktsviten eller andra ersättningsbestämmelser kommer att ha på motpartens prestationsvilja – likaså om det är motiverat att arbeta med incitamentskontrakt. I allmänhet måste även beaktas ett långtgående övervältrande av risk på företaget eller att ett omotiverat kravställande riskerar inte bara att äventyra en korrekt tillämpning av proportionalitetsprincipen, utan även försämra förutsättningarna att erhålla lämpliga avtalslösningar och minska antalet intresserade potentiella avtalsparter. Detta vore i så fall kontraproduktivt i förhållande till syftet med F-avtal som i första hand ska vara ägnade att underlätta för samverkan mellan privat och offentlig verksamhet.

3.7.6 Begränsningar av löptiders längd i upphandlingsrätten

När det gäller offentligt upphandlande kontrakt, dvs. i de fall när till exempel en upphandlade myndighet anskaffar varor, tjänster eller byggtreprenader måste regler om längsta löptider iakttas. Till att börja med kommer sådana avtal att omfatta anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenader. Tillsvidareavtal kan inte tillämpas i samband med offentligt upphandlade kontrakt (jfr prop. 2006/07:128, del 1, s. 177), eftersom det skulle äventyra de ändamål som följer av upphandlingsregelverket. Avtal kan även avse en eller flera på förhand bestämda leveranser eller ramavtal⁶¹ när leveranser bestäms i ett senare skede.

Enligt 6 kap. 17 § LOU får ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering användas bland annat om kontraktet gäller kompletterande leveranser från den ursprungliga varuleverantören under förutsättning att a) leveransen antingen syftar till att delvis ersätta varuleveranser eller anläggningar, eller till att utöka befintliga varuleveranser eller anläggningar, och b) ett byte av leverantör skulle medföra att den upphandlande myndigheten tvingades anskaffa varor som skulle vara tekniskt oförenliga med de först anskaffade eller leda till oproportionerliga tekniska svårigheter avseende drift och underhåll. I sådana fall får ett kontrakt om kompletterande leveranser gälla under längre tid än tre år endast om det finns särskilda skäl. Samma gäller även om det upphandlingen gäller en ny tjänst eller byggtreprenad som är en upprepning av tidigare tjänster eller byggtreprenader under vissa förutsättningar enligt 6 kap. 18 § LOU.

Vidare får ramavtal enligt 7 kap. 2 § LOU inte ha en längre löptid än fyra år om det inte finns särskilda skäl. Det bör dock framhållas att begränsningsbestämmelserna om löptider i upphandlingsrätten i första hand är avsedda att motverka otillbörliga avtalskonstruktioner som är kan medföra snedvriden konkurrens eller äventyra de upphandlingsrättsliga principerna i 4 kap. 1–3 §§ LOU.

Skrivningen om särskilda skäl har sin motsvarighet i LOU-direktivet enligt vilket längre löptider bör betraktas som undantagsfall om inte det vederbörligen kan motiveras framför allt av föremålet för ramavtalet (skäl 62). Detta kan bland annat omfatta kontrakt

⁶¹ Med *ramavtal* avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod, se 1 kap. 20 § LOU.

som innefattar utrustning med långa avskrivningstider. Bevisbördan för att det finns särskilda skäl för längre löptider ligger dock på myndigheten. Att just kontraktsföremålet har en avgörande inverkan inte bara vad som är lämpliga löptider, utan även vad som är upphandlingsrättsligt acceptabelt framgår även av att ramavtal inom försörjningssektorerna kan enligt 7 kap. 2 § LUF uppgå till åtta år med möjlighet till längre löptid om det finns särskilda skäl. Synbarligen är den längre accepterade löptiden i försörjningssektorerna motiverade av att de i allmänhet både innefattar stora investeringar, förutsätter långa avskrivningstider och kan vara mer komplicerade än andra kontrakt som tilldelas enligt LOU. I LUF-direktivet framhålls dessutom att när allmännyttiga företag som tillhandahåller grundläggande tjänster till allmänheten kan det i vissa fall behövas både längre ramavtal och längre enskilda kontrakt. Så är exempelvis fallet när det gäller ramavtal som syftar till att säkerställa ordinärt och extraordinärt underhåll av nät som kan kräva dyrbar utrustning som används av personal som fått högt specialiserad utbildning för ett särskilt ändamål för att säkerställa kontinuiteten i tjänsterna och minimera eventuella avbrott (skäl 72). Noteras bör att dessa motiv till långa kontrakt gäller utan att det föreligger några nationella väsentliga säkerhetsintressen. På försvars- och säkerhetsområdet gäller enligt 5 kap. 3 § LUF att löptider på upp till sju år accepteras. Längre löptider är även möjliga, även om det här saknas en motsvarande bestämmelse om krav på särskilda skäl. I stället krävs att det är motiverat av den levererade varans, anläggningens eller konstruktionens förväntade livslängd och de tekniska svårigheter som ett byte av leverantör kan orsaka.

Även om koncessioner inte förutses användas som F-avtal kan likafullt som jämförelse även nämnas bestämmelserna om löptider för koncessioner. Enligt 4 kap. 10–11 §§ LUK ska koncessioner liksom anskaffningar vara tidsbegränsade. Den upphandlande myndigheten eller enheten ska bestämma löptiden på grundval av de byggentreprenader eller tjänster som efterfrågas. Om koncessionen har en längre löptid än fem år får löptiden inte vara längre än vad som kan förväntas rimligen gå åt för att koncessionshavaren ska kunna kompenseras för gjorda investeringar för utnyttjandet av byggnadsverken eller tillhandahållandet av tjänsterna tillsammans med en avkastning på det investerade kapitalet. Det stadgas även att vid beräkningen ska hänsyn tas till de investeringar som krävs för att

uppnå särskilda mål enligt kontrakten. Både inledande investeringar och investeringar under koncessionens löptid ska beaktas vid beräkningen.

Motiveringen till långa kontrakt borde i väsentliga delar sammanfalla med vad som följer av kommersiella intressen och behov, men tillämpas även för att undvika snedvriden konkurrens och säkerställa att leverantörer inte otillbörligen berövas möjligheten att delta i upphandlingen.

3.7.7 Särskilt om företags prioriteringar av leveranser

Ett F-avtal är i grunden endast en civilrättslig förpliktelse för företaget gentemot den myndighet som avtalet slutits med. I allt väsentligt kommer därför själva avtalet att innehålla företrädesvis civilrättsliga sanktioner i händelse av företags avtalsbrott. I händelse av brist eller störningar i leveranskedjor eller samhällsekonomin kan företag ställas inför problemet att de inte kan prestera till alla dem som de har avtal med. Frågan blir då från ett försörjningsperspektiv hur företag kan förmås att prioritera F-avtal om fullgörande av dem skulle medföra behov att avstå från att leverera till exempelvis ordinarie kunder.

Det framstår som ändamålsenligt att F-avtalen innehåller en uttrycklig prioriteringsskyldighet för företag. Sådana klausuler har dock inte något skydd gentemot företagets tredjemansförpliktelser och företaget riskerar därför avtalsrättsliga påföljder vid utebliven prestation gentemot tredje man om inte andra avtal innehåller en friskrivning för en sådan situation. Friskrivningar av den karaktären kan vara svåra att förena med F-avtal som är föremål för sekretess. När F-avtal tillämpas, samtidigt som det existerar en bristsituation som tvingar företag att prioritera, kan det argumenteras för befrielse från förpliktelser. Fullgörande av förpliktelser som följer av F-avtal kan avtalsrättsligt hanteras med åberopande av civilrättsligt befriande omständigheter. I vart fall om det föreligger en oförutsedd bristsituation är denna omständighet som sådan att det medför att skyldigheterna gentemot tredje man inte kan fullgöras. Härigenom kan det föreligga ett sådant objektivt hinder för företagets fullgörande av sina förpliktelser att det utgör en befriande omständighet — jfr även kontrollansvaret enligt 27 § köplagen (1990:931).

I händelse av att företaget väljer att prioritera prestationer till tredje man, framför dem som följer av F-avtalet, saknar myndigheten rättsmedel utöver rena civilrättsliga påföljder. Detta framstår inte som tillfredsställande i brådskande bristsituationer, eller där försörjningsintresset äventyras och att nödvändiga åtgärder fördröjs. Av det skälet är det nödvändigt för behöriga myndigheter att ytterst kunna ställa krav på viss prestation. En sådan åtgärd kan även vara lämplig genom att till exempel ett åläggande kan utgöra en omständighet som *prima facie* utgör *force majeure* (jfr t.ex. ICC:s modellklausul om *force majeure* om *presumed force majeure events*).

3.7.8 Sekretess

Bedömning: Det saknas behov av nya särskilda bestämmelser om sekretess och det är inte nödvändigt med specifika eller anpassade bestämmelser genom ändringar eller tillägg i gällande författningar för att säkerställa efterlevnad av dataskyddsförordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Uppgifterna som rör F-avtal, som kommer att förekomma hos F-avtalsmyndigheterna, är inkomna, upprättade och förvarade hos en myndighet och är därmed allmänna handlingar. Vid myndigheters och vissa organs hantering av allmänna handlingar är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) tillämplig. Enligt lagen gäller bland annat sekretess 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 (15 kap. 2 § OSL). Sekretess gäller också för exempelvis uppgifter om en enskilds affärs- och driftsförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (31 kap. 16 § OSL). Utöver dessa regler finns också sekretessbestämmelser för säkerhets- och bevakningsåtgärder (18 kap. 8 § OSL) och upphandling med mera (19 kap. 3 § OSL).

Sekretess hindrar dock inte att en uppgift lämnas till en enskild (exempelvis ett företag) eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL) eller att en uppgift lämnas vidare till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL).

F-avtal kommer till sin natur att innehålla känsliga uppgifter. Dessa avser försörjningssäkerheten och Sverige har därför ett intresse att inte låta göra allmänt känt för främmande makt sättet på vilket försörjningsberedskapen säkerställs. Det finns även ett väsentligt intresse från företag att uppgifter om bland annat produktionsförhållanden eller ekonomisk verksamhet såsom tillverkning, prissättning, logistikkedjor och beroendeskaper till andra leverantörer med mera inte röjs för till exempel konkurrenter. Många sådana uppgifter är normalt företagshemligheter och av betydelse för företagets affärsförhållanden och konkurrensen på marknaden. Uppgifterna kan även vara marknadspåverkande.

Mot denna bakgrund är det av avgörande betydelse att F-avtalen omfattas av sekretess och att företag som är avtalspart heller inte obehörigen får röja sådan känslig information som avtalet omfattar. Vi anser därför att det finns goda skäl för att argumentera för att avtalets existens och hela innehåll bör omfattas av sekretess. Härmed följer att ett företag som tecknat F-avtal inte får nyttja detta i sin marknadsföring och därigenom heller inte kan påräkna några marknadsfördelar gentemot kunder eller leverantörer av det faktum att företaget är avtalspart. För att uppnå syftet med försörjningsberedskapen och för att undvika risken att en antagonist eliminerar viktiga aktörer, behöver dessa uppgifter skyddas från offentlighet.

Eftersom vårt förslag bland annat innebär en författningsreglerad rapporteringsskyldighet för myndigheter som ingår F-avtal behövs inte någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse.

Dataskyddsförordningen utgör inget hinder för F-avtal eller registerhållning

Det är ofrånkomligt att samtliga F-avtal kommer att innehålla personuppgifter i den mening som följer av den allmänna dataskyddsförordningen (förordning (EU) 2016/679, GDPR). Behöriga företrädare för avtalspartner kommer att anges och det kommer mest

sannolikt även att förekomma andra former av personuppgifter. Däremot framstår det som osannolikt att systemet med F-avtal kommer att innefatta en behandling av känsliga personuppgifter. I vart fall framstår det som naturligt att behandlingen av personuppgifter är laglig med hänvisning artikel 6.1 a), c) eller e) beroende av vem som är personuppgiftsansvarig och vilken behandling som avses. Bedömningen kan dock inte göras generellt, utan måste avgöras i det enskilda fallet. I vart fall är det vår bedömning att systemet med F-avtal inte kommer att göra det nödvändigt med specifika eller anpassade bestämmelser genom ändringar eller tillägg i gällande författningar för att säkerställa efterlevnad av dataskyddsförordningen. Bedömningen är densamma oavsett om det avser själva F-avtalen eller registerhållningen av samma avtal. Däremot framstår det som ändamålsenligt att det finns en rättslig reglering för försörjningsberedskapsavtal, eftersom det underlättar bedömningen av huruvida det föreligger en rättslig förpliktelse (jfr artikel 6.1 c) GDPR) och nödvändigheten av att utföra en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning (jfr artikel 6.1 e) GDPR).

3.8 Det finns rättsliga förutsättningar för att införa F-avtal

Bedömning: Det finns inte förutsättningar för att återinföra det tidigare K-företagssystemet. Däremot finns inga rättsliga hinder mot att införa ett moderniserat system med försörjningsberedskapsavtal som syftar till att öka försörjningsberedskapen i Sverige.

Systemet får inte stå i strid mot EU-rätten och måste bygga på proportionalitet. Tillämpningen av F-avtal får inte strida mot förbudet mot diskriminering och det får inte vara konkurrensbegränsande eller resultera i missbruk av dominerande ställning. Det nya systemet får inte strida mot statsstödsreglerna.

Skälen för utredningens bedömning

Nedan redovisas de rättsliga förutsättningarna för försörjningsberedskapsavtal. I avsnitt 3.9 redogörs mer djupgående för försörjningsberedskapsavtalens förenlighet med EU-rätten.

3.8.1 Varför avvecklades K-företagen och varför går det inte att återinföra systemet?

Det är inte möjligt att återinföra det tidigare systemet för K-företag i Sverige såsom det var utformat vid tiden före Sveriges medlemskap i EU (då EG). Det konstaterade redan Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet i sitt slutbetänkande (SOU 2019:51). Vi instämmer i huvudsak i slutsatserna i denna del.

Det äldre systemet tillkom i en tid då Sverige hade suveränitet på viktiga områden där det i dag råder överstatlighet och där EU har exklusiv kompetens. K-företagssystemet användes utan hänsyn till de överväganden som i dag följer av unionsrätten. För det äldre systemet fanns visserligen begränsningar som följde av mellanstatliga åtaganden inom ramen för WTO-samarbetet om handelshinder, offentlig upphandling och statsstöd. Sverige hade under mer än ett halvsekel fram till 1980-talet en avvikande ordning från EU på konkurrensrättens område som bland annat innefattade legaliserade karteller. Tillämpningen av konkurrensreglerna skilde sig avsevärt från det som följde av dåvarande EU-rätt (artikel 85 och 86 EEG samt tillämpningsförfordningen 17/62)⁶². Den ekonomiska politiken kom att påtagligt ändras mot slutet av 1980-talet och Sveriges gradvisa anpassning till EG-rätten. Efter att Sverige ansökt om medlemskap i EG 1991 genomfördes en grundläggande reformering av konkurrensrätten genom införandet av den EG-anpassade konkurrenslagen (den 1 juli 1993). Även på flera andra rättsområden skedde en anpassning av svensk lagstiftningen till EG-rätten. EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994 och Sverige blev medlem av EU den 1 januari 1995. Vid den tidpunkten fanns alltså cirka 11 000 K-företag i Sverige.⁶³

I efterhand är det tydligt att Sverige tillmätte EU-medlemskapet en så avgörande betydelse att försörjningsförmågan och försörjningsberedskapen inte längre skulle bygga på självförsörjning. EU-området skulle vara det relevanta försörjningsområdet och det fria varuflödet utgöra grunden för försörjningsberedskapen.⁶⁴ Annorlunda uttryckt förutsågs inga yttre störningar av det fria utbytet av varor och tjäns-

⁶² Förordning nr 17 Första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86, EGT 13, 21.2.1962, s. 204–211.

⁶³ Se SOU 1995:123 *Finansiell verksamhet i kris och krig* samt SOU 2019:51, *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, s. 88.

⁶⁴ Se prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.

ter inom EU och den äldre beredskapsordningen framstod som överflödig. Trots att uttalandena i dag kan verka främmande ska de ses i ljuset av förändringar i omvärlden och omdaning av försvaret till följd av Sovjetunionens sammanbrott, upplösningen av Warszawa-pakten och slutet på det kalla kriget.⁶⁵ Mot den bakgrunden utvecklades K-företagen medan lagstiftning från tiden före EU-medlemskapet fanns kvar, låt vara att den inte utnyttjades.

I förhållande till situationen under senare delen av 1990-talet och början av 2000-talet har förutsättningarna för försörjningsberedskapen ändrats radikalt under det senaste årtiondet, något som påskyndades av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 och efterföljande försämring av det geopolitiska läget. Till skillnad från de överväganden som gjordes vid millennieskiftet görs numera den generella bedömningen att det inte är tillräckligt att enbart förlita sig på den fria rörligheten av varor och tjänster. Marknadens egen anpassningsförmåga är inte heller en garant för att erforderliga och grundläggande försörjningsbehov ska anses vara tillfredsställda. Även fredstida störningar i spåren av till exempel Covid-19-pandemin har inneburit allvarliga störningar i distributionskedjor och försörjning – inte minst där gällande restriktioner för gränsövergångar som påverkade den inre rörligheten inom EES-området.

Tidigare utredningar har dragit slutsatsen att privatiseringar, ekonomiska strukturomvandlingar med internationalisering och förändrade ägarförhållanden har påverkat förutsättningarna för det tidigare systemet med K-företag i grunden. Vi håller med om detta. En stor del av företagens kunskap om totalförsvarets behov kan numera ha gått förlorad – särskilt med beaktande av att det framtida totalförsvaret kommer att ha en förändrad utformning. Allt detta sammantaget gör att det tidigare systemet med K-företag inte kan återinföras. *Det betyder dock inte, enligt vår mening, att det utsluter alla nya former av samverkan mellan det allmänna och företagen.*

3.8.2 Allmänna unionsrättsliga förutsättningar

Grundläggande för den unionsrättsliga bedömningen är kompetensfrågan och vem som har befogenhet att införa bestämmelser på området. Samspelet mellan EU och medlemsstaterna är utförligt

⁶⁵ Se prop. 1998/99:74.

reglerat i fördraget om Europeiska unionen (FEU). Det följer av primärrätten att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vilkas syfte är att hävda medlemsstatens territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning samt skydda den nationella säkerheten. Det stadgas särskilt att i synnerhet den nationella säkerheten också i fortsättningen ska vara varje medlemsstats eget ansvar (artikel 4 FEU).

Kompetensfördelningen bygger på principen om tilldelade befogenheter, vilket även kompletteras av principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Detta innebär att unionen endast ska handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Av det följer att varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Av subsidiaritetsprincipen följer att medlemsstaterna får vidta åtgärder inom de områden där unionen inte har exklusiv befogenhet. Unionen kan sålunda lagstifta i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå, eller på regional och lokal nivå och om åtgärden därför på grundval av dess omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på unionsnivå (artikel 5 FEU).

EU har delade befogenheter med medlemsstaterna inom området frihet, säkerhet och rättvisa om det genom fördragen tilldelas sådana befogenheter. Vad gäller industri, skydd för och förbättring av människors hälsa samt civilskydd är detta däremot ett ansvar som ankommer på medlemsstaterna. EU har befogenhet att inom dessa områden stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder (jfr artikel 3 och 5 FEUF).

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Common Security and Defence Policy, CSDP) har en särskild ställning inom unionsrätten. Den fastställs genom Europeiska Rådet och rådets enhällighet när inget annat föreskrivs i fördragen. Antagandet av lagstiftningsakter är undantaget. Vidare är EU-domstolen inte behörig med avseende på bestämmelserna om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, undantaget behörigheten att kontrollera förenligheten med artikel 40 FEU och artikel 275 andra stycket FEUF (jfr artikel 24 FEU). Den nuvarande rättsliga grunden för CSDP finns i Lissabonfördraget som gav grunden för tillskapandet av ett permanent strukturerat samarbete, gemensamma stöd- och bistånds-

åtaganden vid väpnade angrepp och en solidaritetsklausul vid terroristattacker, naturkatastrofer eller katastrof orsakad av människor (se artikel 222 FEUF). Vidare finns i artikel 40 FEU bestämmelser om fördjupade samarbeten inom ramen för unionens icke-exklusiva befogenheter. Trots ett kontinuerligt reformarbete inom unionen på detta område kvarstannar den kompetensen på området hos medlemsstaterna, låt vara att den tidigare tydligare gränsen i kompetenshänseende blivit mer otydlig när samarbeten mellan medlemsstaterna på säkerhetsområdet fördjupas.

Det saknas bestämmelser i fördragen som skulle hindra en nationell ordning som syftar till att trygga Sveriges försörjningsberedskap. På vissa områden finns bestämmelser om att etablera motståndskraft bland kritiska entiteter. Det saknas däremot unionsgemensamma bestämmelser och ordningar som motsvarar det som en nationell försörjningsordning är avsedd att uppnå.⁶⁶ Det ankommer därför på Sverige som medlemsstat att ansvara för en sådan ordning, vilken ska vara förenlig med unionsrätten.

Bestämmelserna kompletteras av föreskriften i artikel 346 FEUF, enligt vilken bestämmelserna i primärrätten inte ska hindra tillämpningen av regler om nationell säkerhet. Artikel 346 (1) a FEUF anger att ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen. Vidare stadgas i artikel 346 (1) b FEUF att varje medlemsstat får vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Däremot får sådana åtgärder inte försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.

3.8.3 Vilka hänsyn måste tas vid utformningen av ett nytt system med försörjningsberedskapsavtal?

För att en ny ordning med försörjningsberedskapsavtal ska kunna införas bör systemet utformas så att undantagsbestämmelser i funktionsfördraget inte behöver åberopas i fredstid eller när det inte föreligger höjd beredskap. Funktionsfördraget innehåller flera vik-

⁶⁶ Se 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, EUT L 222 s. 164–198 (CER-direktivet).

tiga undantagsbestämmelser vid situationer när allmän säkerhet skulle kunna äventyras:

- Möjlighet till kvantitativa restriktioner för handeln mellan medlemsstaterna är möjlig med hänsyn till bland annat allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet (artikel 36 FEUF).
- Begränsningar av den fria rörligheten för arbetstagare kan begränsas med hänvisning till säkerhet (artikel 45 FEUF).
- Begränsningen av etableringsfriheten och fria rörligheten för tjänster kan inskränkas för utländska medborgare med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 52, 62 FEUF).
- Restriktioner på kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater och tredjeland kan införas om det är motiverat med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet (artikel 65 FEUF).

Även om det är förenligt med unionsrätten att återinföra en ny samverkansform mellan det offentliga och företagen är det viktigt att säkerställa att det inte medför effekter i fredstid som strider mot EU-rätten. En allmän utgångspunkt är att systemet måste vara ägnat att tillgodose försörjningsintresset endast för de situationer som systemet är avsett att verka i, dvs. sådana väsentliga intressen, civilskydd eller allmän säkerhet som det enligt unionsrätten ankommer på Sverige att besluta om.

En ny samverkansform kommer ofrånkomligen att innebära att företag beviljas särskilda eller exklusiva rättigheter. Med hänsyn till detta följer av artikel 106.1 FEUF att samverkansformen inte får strida mot reglerna i funktionsfördraget, i synnerhet artikel 18, 101-109 FEUF. *Det finns därför vissa väsentliga unionsrättsliga bestämmelser som särskilt måste beaktas vid utformningen av systemet.*

3.8.4 Det finns ett allmänt krav på proportionalitet

Inom unionsrätten (artikel 5.4 FEU) och även i svensk nationell rätt gäller att en myndighet inte får använda mer ingripande åtgärder än vad som krävs med hänsyn till ändamålet. Principen innefattar tre huvudsakliga krav: 1) För det första måste åtgärden vara ändamålsenlig och vara lämplig för att uppnå det önskade resultatet. 2) Vidare måste åtgärden vara nödvändig för att uppnå det

önskade resultatet. 3) Slutligen finns ett krav på proportionalitet i strikt mening genom att åtgärden inte får innebära en orimlig börda för den enskilde i förhållande till det eftersträlvade målet.

3.8.5 Det råder ett allmänt förbud mot diskriminering

Ett grundläggande EU-rättsligt krav är att all diskriminering på grund av nationalitet ska vara förbjuden. Förbudet innebär i detta sammanhang främst ett förbud mot negativ särbehandling av personer i andra medlemsstater eller stater inom EES-området. Samverkan måste som utgångspunkt avse verksamheter eller förnödenheter som sådana och inte huruvida avtalsparter eller de mot vilka krav ställs är av viss nationalitet eller är bolag som är etablerade i Sverige. Sådana krav skulle även äventyra såväl djupare samverkansformer inom ramen för Nato-samarbetet som annan nordisk samverkan. Ägarfrågor kan emellertid bli relevanta att beakta inom ramen för bland annat säkerhetsprövningar eller vid bedömning av huruvida ett väsentligt intresse kan tillgodoses.

3.8.6 Konkurrensbegränsande avtal och missbruk av marknadsdominans är förbjudet

Artikel 101 FEUF innehåller ett brett verkande förbud mot alla avtal eller samordnade förfaranden som har till syfte eller effekt att motverka, hindra eller snedvrida konkurrensen på den inre marknaden genom att den mellanstatliga handeln påverkas. En motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579), dock utan kravet på samhandelseffekt. Konkurrensrätten tillhör det område inom unionsrätten där EU har exklusiv befogenhet att meddela regler. Sverige har sedan 1993 års konkurrenslag utformat den svenska regleringen så att den i materiellt hänseende överensstämmer med unionsrätten. När det gäller etableringen av en ny samverkansform med företagen är det därför av yttersta vikt att det inte kommer att medföra en samordning mellan företag i fredstid. Intresset av att undvika otillbörlig samverkan mellan konkurrenter kommer därför att ställa stora krav på hantering av bland annat företagshemligheter eller annan affärsmässigt känslig information.

Konkurrensrätten omfattar även i artikel 102 FEUF och 2 kap. 7 § konkurrenslagen ett förbud mot missbruk av marknadsdominans. Ett nytt system med samverkansformer kommer sannolikt inte i sig att medföra något missbruk, men systemet skulle kunna tillskapa marknadsdominans i samband med fredstida kriser, höjd beredskap, krigsfara eller krig. *Som lagstiftningen är utformad i dag finns inget undantag från konkurrensbestämmelserna ens i krigstid.* Sådana regler finns dock i till exempel Norge.⁶⁷ Enligt vår bedömning saknas det anledning att införa några motsvarande undantag i Sverige. Skälet till detta är att sådana undantag ändå inte kan stå i strid mot EU-konkurrensrätten där den är tillämplig. Om till exempel en av krig orsakad samverkan mellan företag skulle vara påkallad, och som i normalfallet omfattas av förbudet mot konkurrensbegränsande avtal, skulle det kunna vara motiverat av skäl som följer av artikel 346 FEUF. I ett sådant fall kommer den bestämmelsen likafullt att vara en bättre rättsgrund än att införa allmänna undantagsregler i konkurrenslagen och anknutna författningar.

3.8.7 Ett nytt system får inte strida mot statsstödsregelverket

Ett nyetablerat system för samverkan kan medföra fördelar för företag som ingår avtal med det allmänna om försörjningsberedskap. I detta sammanhang måste erinras om bestämmelsen i artikel 107 FEUF. Där anges att det stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I förhållande till unionsrätten kommer inrättandet av ett nytt F-avtalssystem sannolikt att vara otillåtet om det skulle innebära kommersiella fördelar i fredstid för de företag som deltar i systemet. Däremot måste erinras om att alla svenska beredskapslagar nästan uteslutande är fullmaktslagar, vilket innebär att tillämpningen av bestämmelserna ytterst vilar på 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara. Åtgärder som följer av exempelvis förfogandelagen eller ransoneringslagen förutsätter sålunda åtminstone ett annat utomordentligt förhållande som har koppling till krigsfara. Detta

⁶⁷ Se 5 kap. 13 § näringsberedskapsloven.

medför att fullmaktslagar i Sverige inte kan tillämpas för fredstida kriser.⁶⁸ F-avtalssystemet avses dock att gälla från planering i fred till krig.

Vad gäller försörjningsberedskapen kommer många av de åtgärder som behöver vidtas att genomföras och verkställas i fredstid. Beredskapslager byggs företrädesvis upp redan i fredstid genom ordinarie upphandlingsförfaranden, alltmedan andra åtgärder som är ägnade att främja försörjningsberedskapen även måste verkställas i fredstid. Med hänsyn till den konstitutionella situationen behöver förvisso frivilliga avtal med näringslivet inte särskilt lagstöd, men till exempel ålägganden eller liknande krav från regeringen eller myndighet kan bara göras med stöd i lag. Om sådana ålägganden blir nödvändiga att tillämpa kommer de huvudsakligen att vila på ett för Sverige väsentligt säkerhetsintresse och åtgärden som ett avtal, åtagande eller åläggande avser ska därför vara objektivt ägnad att tillfredsställa sådana uttalade säkerhetsbehov. Om de inte är det finns det en risk att eventuella ersättningar inte kan motiveras i rättsligt hänseende.

Det ska i detta sammanhang noteras att vid rättsligt korrekt åberopande av artikel 346 FEUF är konsekvensen att EU-rätten inte ska tillämpas på förfarandet. Statsstödsreglerna är därför inte tillämpliga på avtal som tillkommit med stöd av artikel 346 FEUF. Vi anser att det, av effektivitetsskäl och av statsfinansiellt intresse, likafullt är av högsta vikt att ersättningar inte ges i högre grad än vad som motsvaras av det faktiska värdet av prestationen. Om det skulle förekomma överkompensation, som i normalfallet skulle klassificeras som statsstöd, kan ett sådant förhållande även innebära att själva bevekelsegrunden enligt artikel 346 FEUF kan ifrågasättas. *Ersättningar som kan behöva utgå inom ramen för att F-avtal måste därför motsvara de åtaganden eller åtgärder som följer av att uppfylla målet med försörjningsberedskapen och inte gå längre än så.*

⁶⁸ Se för en utförlig utredning om skillnaden mellan fredstida kriser och kriser som kan omfattas av 15 kap. RF, SOU 2023:75 – särskilt om behovet att införa ett nytt 16 kap. i RF om fredstida kriser.

3.9 F-avtalens förenlighet med EU-rätten

Bedömning: Vi bedömer att det finns ett betydande rättsligt utrymme, inom ramen för gällande rätt, för myndigheter att ingå försörjningsberedskapsavtal med företag. Sättet på vilket avtal ingås kan vara både med tillämpning av gällande upphandlingsregler och utanför de lagfästa procedurreglerna, med hänvisning till undantagsbestämmelser baserade på väsentliga säkerhetsintressen.

Skälen till utredningens bedömning

Tidigare utredningar har framhållit att EU-rätten medför hinder för det allmänna att ingå avtal med företag rörande försörjningsberedskapen.⁶⁹ Vår utredning instämmer med 2019 års utredning att det tidigare systemet med K-företag inte kan återinföras, såsom det tidigare var utformat. Det finns i huvudsak två skäl till detta ställningstagande. För det första har den industriella strukturomvandlingen, globala logistikkedjor, tillgång till infrastruktur och insatsvaror med mera medfört att företagsplanläggning inte längre kan genomföras på samma sätt som tidigare ordning var utformad efter. Även försvarsindustrins karaktär har förändrats sedan det tidigare systemet. Betydelsen av internationella leverans- och logistikkedjor har ökat och försvarssystem upphandlas från internationella leverantörer samtidigt som det svenska militära försvaret även måste skulle samverka med andra Nato-länder. Som ovan nämnts har EU-medlemskapet inneburit att de rättsliga förutsättningarna har ändrats i grunden. Ofrånkomligen är det därför nödvändigt att finna andra samverkansformer som är bättre utformade efter de behov som finns i dag, än de tidigare K-företagen. För det andra framhöll tidigare utredning att EU-medlemskapet innebär att svenska företag inte kan behandlas annorlunda än andra EU-företag och att det föreligger en tvingande lagstiftning om upphandlingskrav vid avtalslut mellan det allmänna och företag – även vid höjd beredskap. Uttalandet är förvisso till del korrekt, men det finns inte ett rättsligt stöd för en sådan generell slutsats, vilket vi utvecklar i det följande. Alla avtal mellan det allmänna och företagen kommer inte att kräva offentlig upphandling.

⁶⁹ SOU 2019:51 s. 13 och s. 88–92.

EU-rätten innebär inte ett hinder mot F-avtal

Även om EU-rätten och svensk rätt innehåller begränsningar av möjligheten för det allmänna att ingå avtal med företag i viktiga hänseenden finns det inte något generellt förbud enligt EU-rätten att ingå avtal med företag annat än genom offentlig upphandling. Offentlig upphandling är en procedurlagstiftning som är tillämplig i samband med anskaffning av varor, tjänster och tilldelning av koncessioner. Med *upphandling* avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader eller koncessioner genom tilldelning av kontrakt. Begreppet *anskaffning* har i praxis fått en vid mening i syfte att motverka kringgående av de tvingande procedurreglerna. Att upphandlingen ska resultera i ett kontrakt innebär att det ska finnas ett avtal med ekonomiska villkor mellan en eller flera upphandlande myndigheter/enheter och en eller flera leverantörer och som avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av entreprenad (jfr 1 kap. 15 § LOU). Trots det finns i upphandlingsreglerna flera inskränkningar gällande tillämpningsområdet inom områdena försvar och säkerhet, med direkta hänvisningar till funktionsfördraget. Vidare regleras kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna gällande bland annat säkerhet och civilskydd i såväl EU-fördraget som funktionsfördraget (jfr artikel 4 FEU och artikel 4 FEUF). Sammantaget saknas det därför rättsligt stöd för att kategoriskt avfärda möjligheterna för det allmänna att avtala med företag eller ålägga företag att vidta åtgärder som syftar till att upprätthålla försörjningsberedskapen, såsom ett led i landets totalförsvarsplanering.

Det kan konstateras att EU-rätten inte innehåller något generellt hinder mot att skilda former av försörjningsberedskapsavtal ingås mellan det allmänna och privata aktörer. Såsom redan konstaterats har anslutningen till EU inneburit att den närmast fullständiga juridiska handlingsfrihet som Sverige hade före inträdet i EES och sedermera EU i stigande grad har medfört att suveräniteten har begränsats – inte minst med hänsyn till unionsintresset att tillskapa och vidmakthålla den inre marknadens funktionssätt. Det betyder dock inte att det vore omöjligt att ingå F-avtal med företagen. Trots att det inte finns något generellt förbud mot att ingå F-avtal kommer flertalet sådana avtal att likafullt vara föremål för vissa förfarandebestämmelser, främst de som följer av upphandlingsrätten – allt beroende av

vad avtalen omfattar, hur de är utformade, bevekelsegrunderna för att ingå avtalen eller om kontraktet är av benefik karaktär.

Såsom även framhållits av 2019 års utredning finns det ett antal begränsningar som är av särskild betydelse, vilka behöver utredas var för sig. I korthet gäller detta:

1. Vissa avtal kan komma att inte omfattas av upphandlingsregelverket till följd av att de ligger utanför tillämpningsområdet för respektive upphandlingslag, bland annat i situationer när avtalet inte avser anskaffning av varor eller tjänster i samband med ensidiga och benefika förpliktelser från privata aktörer.
2. Trots att F-avtal kan omfattas av förfarandereglerna för upphandling finns flera uttryckliga undantag från tillämpningsområdet för respektive upphandlingslag. Undantagen avser dels att särskilda regler gäller på försvars- och säkerhetsområdet, dels upphandlingsrättsliga undantagsbestämmelser från förfarandereglerna.
3. Utan hänsyn till att ett F-avtal omfattas av upphandlingsplikt eller inskränkningar i undantagsbestämmelser gäller alltid primärrättens bestämmelser när det av säkerhetsskäl är motiverat att frångå ordinarie förfarande vid upphandling i enlighet med artikel 346 FEUF.
4. Många F-avtal kommer att omfatta anskaffning av varor och tjänster mot ersättning. I dessa situationer krävs iakttagande av korrekta procedurer vid tilldelning eller ingående av kontrakt med företagen med hänsyn till regelverket om offentlig upphandling. Beroende av upphandlingsföremålets karaktär och känslighet kan dock upphandlingsförfarandena komma hanteras som säkerhetsskyddade upphandlingar i den mån upphandlingsföremålet omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser.

Oavsett vilka förfarandebestämmelser som gäller för att ingå avtal är det viktigt att notera att F-avtal under alla omständigheter inte får medföra att förfarandet eller avtalsinnehållet strider mot grundläggande EU-rättsliga bestämmelser. Sålunda måste det särskilt beaktas att enskilda F-avtal eller system av F-avtal;

1. inte innebär olagliga statsstöd antingen genom att avtalet inte medför något stöd i den mening som följer av artikel 107 FEUF eller, om stöd föreligger, att detta skulle vara förenligt med EU-rätten,
2. leder till konkurrenssnedvridningar eller sådana samordningar som är otillåtna enligt artikel 101 och 102 FEUF eller 2 kap. eller 4 kap. konkurrenslagen (2008:579),
3. inte får utformas så att detta medför hinder mot den fria rörligheten eller etableringsfriheten inom EU i de situationer som inte omfattar av försörjningsberedskapen samt – för det fall att avtal medför begränsningar – att detta är väl motiverat av sådana skäl som följer av primärrätten.

3.9.1 Avtal som inte omfattas av upphandlingsrättens tillämpningsområde

Inledningsvis kan konstateras att upphandlingslagstiftningen enligt 1 kap. 2 § LOU generellt sett är tillämplig för en upphandlande myndighet i de fall som avser åtgärder vilka vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt. Även projekttävlingar omfattas av LOU, men bestämmelserna om dessa kommer inte att behandlas här nedan.

Begreppet *anskaffning* saknar en legaldefinition i LOU, men utgör en förutsättning för att det rör sig om en offentlig upphandling. Anskaffning har i rättspraxis fått en vid mening och avser i stort åtgärder som är ägande att få tillgång till upphandlingsföremålet oaktat om det är fråga om överlåtelse, upplåtelse eller om det sker för egen eller annans myndighets räkning. Det ska dock vara fråga om en leverantör som utför en prestation mot ersättning och prestationen ska vara av direkt ekonomiskt intresse för den upphandlande myndigheten.⁷⁰

Med *kontrakt* avses enligt 1 kap. 15 § LOU ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, och avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av bygg-

⁷⁰ Jfr mål C-451/08, *Helmut Müller GmbH mot Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*, EU:C:2010:168, p. 49.

entreprenad. Definitionen ska emellertid inte uppfattas som ett formkrav på skriftlighet för LOU:s tillämplighet utan är ett utflöde av transparensprincipen – skriftligheten följer sålunda indirekt av att upphandlingsdokumenten är skriftliga och muntliga avtal därigenom äventyrar bland annat möjligheten till överprövning.

Rent benefika avtal utan krav på motprestation från ett företags sida utgör dock inte upphandling, även om sådana rättshandlingar kan omfattas av reglerna om statsstöd med beaktande av huruvida tjänsterna är av allmänt intresse eller av allmänt ekonomiskt intresse, jfr artiklarna 106–107 FEUF.⁷¹ Sålunda omfattar inte upphandlings-skyldigheten rättshandlingar såsom donationer, bidrag eller gåvor från det allmänna. Om ett bidrag däremot är förenat med alltför detaljerade villkor kan ett sådant förhållande medföra att mottagaren tvingas avstå från bidraget, med anledning av att alltför detaljerade villkor för bidragets nyttjande kan medföra att det rätteligen skulle ha upphandlats. LOU-direktivet framhåller i det hänseendet att endast finansieringen av en verksamhet – särskilt genom bidrag där det finns en återbetalningsskyldighet om medlen inte används för de avsedda ändamålen, normalt inte omfattas av reglerna för offentlig upphandling.

Det omvända förhållandet, när företagen eller ett företag ensidigt i sin verksamhet gör skilda former av beredskapsåtaganden med eller utan tillhörande sekretessåtagande och utan krav på ersättning från det allmänna, utgör inte någon upphandling i den mening som följer av upphandlingslagstiftningen. Ett försörjningsberedskapsåtagande från ett företag, vilket innefattar en självpåtagen beredskap genom till exempel egenfinansierad utrustning för elförsörjning eller liknande, omfattas därför inte av upphandlingslagarna.

Det kan förvisso anföras tvivel mot varför företag skulle ingå sådana avtal med det allmänna med hänsyn till att företagen inte erhåller någon omedelbar fördel av åtagandet. Betydelsen av ensidiga åtaganden från företagen ska icke desto mindre underskattas. Ett ensidigt åtagande kan mycket väl göras av företag i syfte att säkerställa och vidmakthålla en förmåga att bedriva verksamheten även i händelse av fredstida kriser, höjd beredskap eller ytterst i krig. Det bör alltid finnas ett beaktansvärt allmänt intresse för företag att

⁷¹ Se närmare om gränsdragningsfrågan mellan bidragsgivning och upphandling i Upphandlingsutredningen, SOU 2013:12, s. 506 f.

kunna bedriva sin verksamhet även i händelse av yttre störningar som hotar att negativt påverka förutsättningarna för fortsatt drift.

Frågan blir då vad sådana ensidiga avtal tillför beredskapen i stort. Planering och uppbyggnad av motståndskraft kommer nästan alltid att vara beroende av att varierande grad av samordning sker med andra företag och sektors- och beredskapsmyndigheter. Sådana åtaganden kan därför registerföras och beaktas inom ramen för beredskapsplanering, men utfästelserna är likafullt ensidiga. De kan medföra rättsliga skyldigheter för företagen att bidra till fullgörande och upprätthållande av försörjningsbehovet. F-avtal som innehåller ensidiga åtaganden från företag kan därför ha en stor betydelse för försörjningsberedskapen, eftersom de underlättar planerings- och samordningsarbetet för beredskapsmyndigheterna.

Liknande effekter som vid ensidiga F-avtal kan väsentligen uppnås genom författningsenliga krav på medverkan i olika hänseenden. Beredskapsåtgärder som genomförs av företag kan därför även vara resultatet av ett åläggande, vilket alltså i så fall är resultatet av utövande av offentlig makt. En allmän utgångspunkt, när det gäller de offentliga avtal som ingås mellan en myndighet och ett företag, är att enligt EU-rättspraxis kan ett åläggande om allmännyttiga tjänster även ges i avtalsrättsliga handlingar. Det gäller i den mån de härör från utövande av offentlig makt och har tvingande rättsverkningar, särskilt när sådana handlingar innebär att skyldigheter enligt lag konkretiseras.⁷²

Avtal eller ålägganden kan ingås respektive beslutas om med eller utan rätt till särskild ersättning, beroende av avtalets innebörd eller åläggandets karaktär. Frågan om ersättning innefattar alltså, om det alls föreligger en ersättningsskyldighet för det allmänna, på vilket sätt ersättning ska beräknas och vad som utgör ersättningsgilla kostnader eller vad som ska kompenseras. Om ersättning utgår uppkommer i övrigt fråga om sådan ersättning ska anses utgöra stöd i den mening som följer av artikel 107 FEUF, men då under förutsättning att det rör ett förhållande som inte omfattas av artikel 346 FEUF.

⁷² Mål T-461/13, *Konungariket Spanien mot Europeiska kommissionen*, EU:T:2015:891, p. 71 (efter överklagande: mål vid EU-domstolen C-81/16 P). I CBI uttalade tribunalen att ett uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse att tillhandahålla offentliga tjänster kan definieras i flera separata handlingar, både sådana som innehåller de allmänna bestämmelserna för området fråga och sådana som specifikt är riktade till vissa organisationer, mål T-137/10, *Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI) mot Europeiska kommissionen*, EU:T:2012:584, p. 108–109. Liknande resonemang förs även av EUD i mål C-159/94, *Europeiska kommissionen mot Franska republiken*, EU:C:1997:501, p. 66.

I sammanhanget ska noteras att även om anskaffningar inte omfattas av till exempel LOU-direktivet ska funktionsfördragets allmänna principer om fri rörlighet, likabehandling och icke-diskriminering beaktas. Detta eftersom principerna är tillämpliga, även om relevansen av principerna kan variera mellan enskilda anskaffningar.⁷³

3.9.2 F-avtal i förhållande till ordinarie upphandlingsförfaranden och säkerhetsskyddad upphandling

Ofta har det allmänna ett intresse av att dra nytta av konkurrensen på marknaden för att erhålla det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Dock kommer i vissa fall hänsyn till säkerhetsintressen att försvåra eller t.o.m. omöjliggöra tillämpning av ett konkurrensutsatt förfarande. Olika åtgärder och avtal som syftar till att etablera och vidmakthålla försörjningsberedskapen kommer med nödvändighet att till sin karaktär och känslighet att skilja sig åt. Flertalet avtal som ingås mellan myndigheter och privata företag, till exempel där olika beredskapslager etableras, byggs upp eller underhålls, kommer med största sannolikhet (som konstaterats ovan) att göras inom ramen för ordinarie upphandlingsförfaranden. I vissa fall kan andra upphandlingsförfaranden behöva tillämpas.

En analys av organisationens skyddsvärden och intresset att skydda verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet kan exempelvis klargöra att försörjningsintresset inte kan tillfredsställas genom ordinarie upphandlingsförfaranden. I stället kan då det behöva genomföras en säkerhetsskyddad upphandling. I sådana fall är alltså alltså fråga om ett upphandlingsförfarande, men säkerhetsskyddade upphandlingar innebär bland annat en process där upphandlande organisationer som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ställer krav på förebyggande säkerhetsskyddsåtgärder gentemot leverantörer. Beaktande av säkerhetsfrågor är centralt för vilka förfaranden som kan och bör tillämpas för F-avtal.

Som ska utvecklas nedan finns ett allmänt krav på proportionalitet i samband med ingående av försörjningsavtal. Förutom de uppenbara fördelar som kan uppnås genom tillämpning av ett konkurrensutsatt förfarande som syftar till att erhålla det ekonomiskt mest

⁷³ Se HFD 2018 ref. 50.

fördelaktiga utfallet, så kan många gånger känsliga uppgifter hanteras inom ramen för ordinarie eller säkerhetsskyddad upphandling. EU-domstolen har i detta hänseende bland annat slagit fast att behovet av att föreskriva exempelvis tystnadsplikt inte i sig hindrar att ett upphandlingsförfarande genomförs för att tilldela ett kontrakt.⁷⁴

I 20 kap. 3 § brottsbalken (1962:700) finns den centrala bestämmelsen om överträdelse mot författningsreglerade tystnadsplikter. Om genomförandet av ett F-avtal enbart är avhängigt författningsreglerad sekretess för uppgifter som kan säkerställas genom tystnadsplikt, är utgångspunkten att förfarandena på området för offentlig upphandling inte ska åsidosättas.⁷⁵ Detta talar för att det redan i dag finns verksamma bestämmelser till skydd för säkerhetsintressen i samband med upphandlingar.

Generaladvokaten Kokott framhöll i *Kommissionen mot Österrike* att det inte finns något som hindrar en upphandlande myndighet från att ställa särskilt höga krav på uppdragstagarens lämplighet och pålitlighet. Härigenom kan myndigheten utforma upphandlingsvillkoren och kontrakten i enlighet med sådana krav och kräva nödvändiga intyg av anbudsgivarna när sådana känsliga offentliga kontrakt tilldelas. Vidare får det ställas utförandekrav i kontrakten som kan omfatta åtgärder för uppgiftsskydd, sekretess och säkerhet. Det gäller även de myndighetskontroller som de ska underkastas, inbegripet en säkerhetskontroll av all personal som ska medverka i utförandet av kontrakten.⁷⁶

En möjlig sekretessrelaterad invändning är att det finns en risk för att känsliga uppgifter röjs om företag som är etablerade i andra medlemsstater inte till fullo kan undkomma inblandning från myndigheterna i sina respektive medlemsstater. Sekretessen skulle därigenom kunna brytas. Enligt EU-domstolen (EUD) är det förenligt med EU-rätten att utforma upphandlingsvillkoren för tilldelning av kontrakt så att de innehåller klausuler som medför en allmän tystnadsplikt för uppdragstagaren. Det är också tillåtet att föreskriva

⁷⁴ Se mål C-187/16, *Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike*, EU:C:2018:194, p. 89 och mål C-337/05, *Europeiska kommissionen mot Italienska republiken*, EU:C:2008:203, p. 52.

⁷⁵ Se mål C-187/16, *Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike*, EU:C:2018:194, p. 90 och, för ett liknande resonemang, mål C-3/88, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Italienska republiken*, EU:C:1989:606, p. 15.

⁷⁶ Generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i mål C-187/16, *Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike*, EU:C:2017:578, p. 68 och mål C-187/16, *Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike*, EU:C:2018:194, p. 89 och mål C-337/05, *Europeiska kommissionen mot Italienska republiken*, EU:C:2008:203, p. 91.

att ett sökande företag, som bland annat på grund av lagstiftningen i dess medlemsstat inte kan ge tillräckliga garantier för att sekretessen kommer att iakttas gentemot den statens myndigheter, ska uteslutas från upphandlingsförfarandet. Upphandlande myndigheter får även föreskriva att sanktioner, bland annat avtalade sådana, kan komma att åläggas uppdragstagaren för det fall att den inte iakttar sekretess vid fullgörandet av det aktuella kontraktet.⁷⁷ Om det är så att själva upphandlingsförfarandet, eller upphandlingsföremålet är av sådan känslig natur och själva existensen av avtalet eller förfarandet skulle äventyra väsentliga säkerhetsintressen, kan det finnas rättsliga grunder för att undanta kontraktet från upphandlingsförfarande. Vi utvecklar i det följande.

Såväl ordinarie upphandlingsförfarande som säkerhetsskyddade upphandlingar handläggs och utförs redan i dag av berörda myndigheter. Detta kommer sammantaget att utgöra en betydande del av uppbyggnaden av försörjningsberedskapen.

3.9.3 Förfaranden som är uttryckligen undantagna från reglerna om upphandling

I det följande förutsätts att det är fråga om en upphandling i den mening som följer av LOU/LUF/LUFS. Baserat på bestämmelser i upphandlingsdirektiven finns i dag uttryckliga undantag från tillämpningsområdet för respektive upphandlingslag. Av särskild relevans för denna utredning kan nämnas följande:

Undantag från LOU/LUF med hänvisning till LUFS

Vad gäller upphandling som avser försvars- och säkerhetsaspekter regleras detta särskilt i artikel 15.1 i LOU-direktivet.⁷⁸ Utgångspunkten är att LOU är tillämplig men att det finns viktiga undantag. Till att börja med ska reglerna om offentlig upphandling inom den klas-

⁷⁷ Mål C-187/16, *Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike*, EU:C:2018:194, p. 93.

⁷⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, EUT L 94, 28.3.2014, s. 65–242 (LOU-direktivet). Motsvarande bestämmelser inom försörjningssektorerna finns i 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, EUT L 94, 28.3.2014, p. 243–374 (LUF-direktivet) artikel 24.1, vilken är genomförd i svensk rätt i 3 kap. 1 § LUF.

siska sektorn⁷⁹ inte tillämpas där reglerna om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet är tillämpliga.⁸⁰ Reglerna i LUF, som baseras på direktiv 2009/81/EG⁸¹ (LUF-direktivet), ska alltså användas i stället för LOU/LUF när det gäller sådan upphandling som följer av 2 § LUF (militär utrustning, utrustning av känslig karaktär, vissa byggtreprenader).

Undantaget i artikel 15.1 i LOU-direktivet är genomfört i 3 kap. 3 § LOU, varigenom LOU inte gäller för upphandlingar som omfattas av LUF. Om sålunda upphandlingen inte omfattas av LUF, LUF eller undantagsbestämmelser tillämpas som utgångspunkt LOU, jfr 1 kap. 2 § LOU.

Undantag med hänsyn till försvars- och säkerhetsintressen

Om ett kontrakt inte skulle omfattas av undantag enligt bestämmelser i andra direktiv, är LOU-direktivet heller inte tillämpligt på kontrakt om skyddet av en medlemsstats väsentliga säkerhetsintressen inte kan garanteras genom mindre ingripande åtgärder. Exempelvis genom att det ställs krav för att skydda den konfidentiella karaktären hos den information som den upphandlande myndigheten lämnar ut, i samband med kontraktstilldelning, enligt LOU.

Vidare finns i artikel 15 i LOU-direktivet en direkt hänvisning till artikel 346.1 a FEUF. Direktivet är därigenom inte tillämpligt på offentliga kontrakt om tillämpningen skulle innebära en skyldighet för en medlemsstat att tillhandahålla information vars avslöjande den anser strida mot medlemsstatens väsentliga säkerhetsintressen. I LOU-direktivet finns även i artikel 15.3 en särskild reglering gällande upphandling av kontrakt. Den avser det fall att dessa enligt nationell lag eller annan författning omfattas av sekretess eller som

⁷⁹ LOU är den övergripande lagstiftningen på upphandlingsområdet och omfattar den så kallade klassiska sektorn, dvs. alla upphandlingar utom de inom vatten, energi, transporter och posttjänster (de s.k. försörjningssektorerna), vilken i stället regleras av LUF. Den upphandlande parten enligt LOU kallas upphandlande myndighet (t.ex. statliga myndigheter, kommuner och regioner, medan beteckningen upphandlande *enhet* används inom LUF:s tillämpningsområde.

⁸⁰ LOU tillämpas ej heller för upphandlingar inom försörjningssektorerna som omfattas av LUF och upphandling av koncessioner enligt LUK.

⁸¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG, EUT L 216, 20.8.2009, s. 76–136 (LUF-direktivet).

måste åtföljas av särskilda säkerhetsåtgärder. I sådana fall ska LOU-direktivet inte tillämpas, under förutsättning att medlemsstaten med beaktande av proportionalitetsprincipen har fastslagit att de berörda väsentliga intressena inte kan garanteras genom mindre ingripande åtgärder.

Mot denna allmänna bakgrund finns i 3 kap. 2–5 §§ LOU och 3 kap. 2–3 §§ LUF särskilda undantagsregler för upphandlingar eller projekttävlingar på försvars- och säkerhetsområdet. Alltså gäller enligt 3 kap. 4 § p. 1 LOU och 3 kap. 2 § p. 1 LUF inte lagarna om skyddet av Sveriges väsentliga säkerhetsintressen inte kan säkerställas om upphandlingen eller projekttävlingen genomförs enligt upphandlingslagarna. Det gäller även om en tillämpning av LOU/LUF skulle kräva att en upphandlande myndighet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.

Bestämmelserna genomför artiklarna 15.2 första stycket och 24.2 första stycket i LOU- resp. LUF-direktiven. Av andra punkten i samma paragrafer gäller inte LOU/LUF om en tillämpning av upphandlingslagarna skulle kräva att en upphandlande myndighet/enhet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.

Direktivstexten skiljer sig något mot den svenska ordalydelsen, som fick sin utformning efter synpunkter från LAGRÅDET, även om avsikten i sak inte var att åstadkomma någon skillnad. Innebörden av undantaget i första punkten är alltså att LOU inte är tillämplig om skyddet av Sveriges väsentliga säkerhetsintressen inte kan garanteras genom mindre ingripande åtgärder, till exempel genom att det ställs krav för att skydda den konfidentiella karaktären hos den information som den upphandlande myndigheten lämnar ut i ett förfarande för kontraktstilldelning som genomförs i enlighet med upphandlingsreglerna. Bestämmelsen är inte begränsad till utlämnande av information eller sekretess, utan även andra omständigheter som utformning av lokaler där en tjänst utförs. Med *mindre ingripande åtgärder* avses enligt förarbetena exempelvis om säkerhetsintresset kan tillgodoses genom tillämpning av säkerhetsskyddad upphandling så ska det förfarandet i första hand tillämpas.⁸²

Den andra punkten av undantagsbestämmelserna tar sikte på de situationer som omfattas av artikel 346.1 a FEUF, vilket förvisso

⁸² Prop. 2015/16:195 s. 954.

endast framgår av förarbetena i svensk rätt, alltmedan detta uttryckligen följer av artikel 15.2 andra stycket LOU-direktivet och på motsvarande sätt i LUF-direktivet. Oavsett om de svenska upphandlingslagarna eller direktiven innehåller direkta undantag i detta hänseende måste erinras om att skrivningen från ett normhierarkiskt perspektiv kan betraktas som överflödig, eftersom primärrättens bestämmelser likafullt har företräde framför sekundärrätt och nationell rätt där EU har exklusiv kompetens. Artikel 346 FEUF är därför generellt tillämplig oavsett skrivningar i svensk lag. För svenskt vidkommande har angetts att lagparagrafen i vart fall har karaktären av en säkerhetsventil och att det är svårt att på förhand ange i vilka fall den aktualiseras. Som exempel nämns dock situationen att vid anskaffning av materiel på försvarsområdet av produkter med dubbla användningsområden, dvs. sådana som kan användas både civilt och militärt. I vissa fall är det då nödvändigt att kunna nyttja ett undantag för att Sveriges säkerhet inte ska äventyras. Det gäller om anskaffningen skulle vara av känslig natur i säkerhetshänseende och anskaffning av sådan materiel hamnar då utanför tillämpningsområdet för LUF. I vilka fall undantaget aktualiseras måste, enligt regeringen, avgöras från fall till fall och tillämpas restriktivt.⁸³ Upphandlande myndigheter har sålunda att beakta dels att det definieras ett säkerhetsintresse, dels att intresset inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att frånga upphandlingsreglerna.

Undantag kopplat till sekretesskydd och Sveriges väsentliga intressen

Även i 3 kap. 5 § LOU/3 kap. 3 § LUF gäller undantag från upphandlingslagarna när upphandlingen och fullgörandet av kontraktet eller projekttävlingen omfattas av sekretess eller rör Sveriges väsentliga intressen, om det skydd som behövs inte kan säkerställas vid en upphandling eller en projekttävling enligt upphandlingslagarna. Bestämmelserna genomför artiklarna 15.3 och 24.3 i LOU- respektive LUF-direktivet.

Innebörden av bestämmelsen är att om själva upphandlingen eller fullgörandet av kontraktet omfattas av sekretess, eller måste åtföljas av särskilda säkerhetsåtgärder i enlighet med lagar och andra

⁸³ Se prop. 2015/16:195 s. 954 f.

författningar som gäller i en medlemsstat, så ska upphandlingsreglerna inte tillämpas. Förutsättningen för detta är dock att medlemsstaten har fastslagit att de berörda väsentliga intressena inte kan garanteras genom mindre ingripande åtgärder, såsom de som avses artikel 15.2 första stycket.

Enligt förarbetena riktar bestämmelsen in sig på situationer då undantag krävs *utan* att det är fråga om ett försvars- eller säkerhetsintresse, exempelvis upphandlingar som avser sådana säkerhets- eller bevakningsåtgärder som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 8 § OSL.⁸⁴ Det är alltså tillräcklig att något av upphandlingsmomenten eller fullgörandet av kontrakt omfattas av skyddsbehovet för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Liksom i fallen där 3 kap. 4 § p. 1 LOU och 3 kap. 2 § p. 1 LUF föreligger ett proportionalitetskrav för att undantagen ska vara tillämpliga i så måtto att det ankommer på den upphandlande myndigheten/enheten att visa att det inte är möjligt att garantera det skydd som behövs genom mindre ingripande åtgärder. Exempelvis genom att ingå säkerhetsskyddsavtal eller lämna ut handlingar med sekretessförbehåll. Tillämpningsområdet för bestämmelsen är inte helt klarlagt och det har i lagkommentarerna anförts att ett förtydligande är behövligt gällande olika nivåer av sekretess.⁸⁵ Syftet med undantaget är dock att upphandlingar som avser så känsliga förhållanden att det inte ens kan göras känt att en upphandling ska äga rum i sådana fall måste kunna undantas. En bedömning av om undantaget av det skälet är behövligt måste med nödvändighet göras från fall till fall och det framstår måhända som överflödigt att ytterligare förtydliga stadgandet.

Undantag för upphandling enligt vissa internationella regler

Av betydelse för totalförsvaret och därigenom även försörjningsberedskapen finns i 3 kap. 7–8 §§ LOU och 3 kap. 6–7 §§ LUF undantagsbestämmelser för upphandling som berör försvars- eller säkerhetsintressen och som en upphandlande myndighet/enhet är skyldig att genomföra enligt andra bestämmelser om upphandlingsförfaranden, om bestämmelserna har fastställts;

⁸⁴ Prop. 2015/16:195 s. 955 och prop. 2010/11:150, del 1, s. 450.

⁸⁵ Se Rosén Andersson, m.fl., Lagen om offentlig upphandling (28 december 2020, ver. 3, JUNO), kommentaren till 3 kap. 5 §.

1. genom ett internationellt avtal eller arrangemang som har ingåtts mellan någon av staterna inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och någon annan stat, eller del av sådan, för ett projekt som är gemensamt för de avtalsslutande parterna,⁸⁶
2. genom ett internationellt avtal eller arrangemang som avser stationering av militär personal och som rör en stats åtaganden, eller
3. av en internationell organisation.

Vidare finns undantag gällande situationer när en upphandlande myndighet är skyldig att genomföra upphandling enligt andra bestämmelser om upphandlingsförfaranden, om bestämmelserna har fastställts;

1. genom ett rättsligt instrument som medför internationella rättsliga skyldigheter och som har ingåtts mellan någon av staterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och någon annan stat, eller del av sådan, för ett projekt som är gemensamt för de avtalsslutande parterna, eller
2. av en internationell organisation.

Undantagsbestämmelserna genomför artiklarna 17.1 och 27.1 i LOU-respektive LUF-direktivet och tar sikte på egentliga normkonflikter⁸⁷ och avser att åstadkomma dels ett kompletterande undantag för försvars- och säkerhetsområdet, dels en mer generell undantagsbestämmelse i situationer som styrs av internationella överenskommelser. Tillämpning av bestämmelserna kan följa av Sveriges anslutning till Nato, men även sådana förpliktelser som härrör från organisationer som FN och Världsbanken eller andra avtal med till exempel de nordiska länderna, bland annat försvarssamarbetet med Finland.

⁸⁶ Det bör noteras att alla sådana avtal och arrangemang ska lämnas till kommissionen som får rådfråga den rådgivande kommitté för offentlig upphandling.

⁸⁷ Dvs när tillämpningen av två författningar står i konflikt med varandra.

Bestämmelserna i LUFS

Enligt 1 kap. 2 § LUFS gäller lagen med undantag som anges i 7–10 §§ LUFS för upphandling på försvars- och säkerhetsområdet av;

1. militär utrustning, inklusive alla tillhörande delar, komponenter och delar av komponenter,
2. utrustning av känslig karaktär, inklusive alla tillhörande delar, komponenter och delar av komponenter,
3. byggtreprenader, varor och tjänster som direkt hänför sig till den utrustning som avses i 1 och 2, under hela dess livslängd, eller
4. byggtreprenader och tjänster särskilt avsedda för militära syften eller byggtreprenader och tjänster av känslig karaktär.

Härmed följer av lagtexten att LUFS även gäller på det civila säkerhetsområdet beträffande utrustning, byggtreprenader och tjänster av känslig karaktär. Som framhållits i lagkommentarerna har inte den närmare innebörden av tjänster av känslig karaktär klargjorts i praxis, ej heller hur det civila säkerhetsområdet ska avgränsas. Det följer vidare av definitionerna i 2 kap. 29 § LUFS att med utrustning av känslig karaktär, byggtreprenad av känslig karaktär och tjänster av känslig karaktär avses utrustning, byggtreprenad och tjänster som har ett *säkerhetssyfte* och som inbegriper, kräver eller innehåller *säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter*. Av det skälet omfattas upphandlingen av LUFS endast om den innehåller säkerhetsklassificerad information och att denna delges till leverantören.

Utöver tröskelvärdena finns i LUFS-direktivet även undantag från tillämpningsområdet för kontrakt som tilldelas i enlighet med internationella regler, men även bland annat kontrakt för vilka tillämpningen av direktivet skulle kräva att en medlemsstat tillhandahåller information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen (art. 12 och 13 LUFS-direktivet). Av särskilt intresse för vår utredning är att dessa undantag har genomförts i svensk rätt genom de undantag som finns i 1 kap. 10 § LUFS. Det betyder att LUFS inte gäller för kontrakt om tillämpningen av LUFS skulle kräva att en upphandlande myndighet eller enhet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen. Samma gäller om den avser underrättelseverk-

samhet, eller som, av operativa skäl, måste tilldelas en leverantör i ett område utanför EES territorium där operationen genomförs varvid även civila inköp omfattas.

I detta hänseende lyfter lagkommentarerna fram vad som framställs som en brist i författningarna.⁸⁸ Å ena sidan kommer vissa tjänster såsom bevakningstjänster eller IT-säkerhetssystem till icke-militära anläggningar som är skyddsobjekt att hamna under tillämpningsområdet för LUFS. Detta medan tjänster utan uttryckligt säkerhetssyfte, såsom lokalvård, å andra sidan därigenom omfattas av LOU trots att tjänsterna likafullt kan vara av känslig karaktär och kräva att säkerhetsskyddad information lämnas till leverantören. I rättspraxis har ännu inte lämnats någon närmare vägledning om hur det civila säkerhetsområdet ska avgränsas, men enligt lagkommentarerna är tillämpligheten av LUFS beroende av att det finns säkerhetsklassificerad information i upphandlingen och att informationen måste delges samt att tjänster av känslig karaktär därutöver har ett säkerhetssyfte. Den tolkning som görs är att exempelvis bevakningstjänster eller leveranser av IT-säkerhetssystem till anläggningar som är skyddsobjektsklassade – men som inte avser militära anläggningar – bör falla under tillämpningsområdet för LUFS och därför vara undantagna från LOU. Andra typer av tjänster utan säkerhetssyfte, till exempel lokalvård, borde däremot falla under LOU:s tillämpningsområde. Vi anser inte att det är klarlagt om det är ändamålsenligt att införa ett tydliggörande i lagstiftningen av begreppet säkerhetssyfte. Särskilt bör beaktas att bestämmelserna i LUFS och 3 kap. 3 § LOU kompletteras av andra undantagsbestämmelser i 3 kap. 4–5 §§ LOU. Det kan nämligen inte på förhand uttömmande definieras vilka säkerhetssyften som kan behöva åberopas.

Sammantaget konstaterar vi att det redan inom ramen för existerande lagstiftning på upphandlingsområdet, med beaktande av EU-rätten, finns ett betydande utrymme för att träffa F-avtal såväl med som utan tillämpning av upphandlingsförfaranden. Vilket förfarande som tillämpas är beroende av hur känsligt avtalsföremålet är och karaktären på dess tillhörande information.

⁸⁸ Rosén Andersson, m.fl., Lagen om offentlig upphandling (28 december 2020, ver. 3, JUNO), kommentaren till 3 kap. 3 §.

3.9.4 Primärrättens inverkan på möjligheterna att ingå försörjningsberedskapsavtal

Undantagsbestämmelser i primärrätten

Samtliga upphandlingsdirektiv omfattas av primärrättens princip om fri rörlighet för varor, principen om etableringsfrihet och principen om frihet att tillhandahålla tjänster samt de principer som följer av dessa. Exempelvis gäller det principerna om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet. Genom 2014 års upphandlingsdirektiv etablerades även en konkurrensprincip. Den innebär att upphandlingen inte får utformas i syfte att undanta den från direktivens tillämpningsområde eller att på ett konstgjort sätt begränsa konkurrensen, särskilt genom att på otillbörligt sätt favorisera eller missgynna vissa ekonomiska aktörer.⁸⁹

Utöver artikel 346 FEUF föreskrivs i artiklarna 36, 51, 52, 62 FEUF specifika undantag från tillämpningen av funktionsfördragets principer. Följaktligen innebär detta även att undantagen gäller tillämpningen av den sekundärlagstiftning som utgår från principerna. Det framgår därför uttryckligen i LUFs-direktivet att ingen direktivsbestämmelse får förbjuda att åtgärder införs eller tillämpas som skulle visa sig vara nödvändiga för att skydda de intressen som erkänns som berättigade enligt dessa bestämmelser i funktionsfördraget. Det ska framhållas att, även om hänvisningarna i direktivstexter skulle saknas, så påverkar det inte tillämpligheten av primärrättens bestämmelser. Dessa gäller alldeles oavsett vad som anges i sekundärrätten. Icke desto mindre har unionslagstiftaren ansett det lämpligt att förtydliga detta i direktivtexten.

Detta betyder att direktivet, och härigenom de direktivsstyrda nationella upphandlingsreglerna enligt EU-rätten, inte behöver tillämpas vid tilldelning av kontrakt som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Detta om det är motiverat av skäl som rör all-

⁸⁹ Se artikel 18.1 i LOU-direktivet och artikel 36 i LUF-direktivet. Liknande överväganden finns även gällande upphandling av koncessioner där intresset att på konstlad väg begränsa konkurrensen ska undvikas, se särskilt skäl 45, 52, 67 i LUK-direktivet. För en mer utförlig analys, se Moldén, R., *Competition law or the new principle or the new competition principle of public procurement law: which is the more suitable legal instrument for making public procurement more pro-competitive?*, Handelshögskolan i Stockholm, ak. avh., 2021 och Sabockis, D., *Competition and Green Public Procurement in EU Law – a study under Directive 2014/24/EU*, ak. avh., MercurIUS, skifter nr. 18, Jure, 2022. Även i LUFs-direktivet, som föregick 2014 års upphandlingsdirektiv, anger särskilt intresset att inte utforma upphandlingar så att konkurrensen begränsas eller snedvrids (skäl 48).

män säkerhet eller om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet av en medlemsstats väsentliga säkerhetsintressen. I preamblen till LUFSDirektivet anges att detta kan vara fallet för kontrakt på både försvars- och säkerhetsområdet, som kräver att det ställs så extremt höga krav beträffande försörjningstrygghet eller som är så hemliga och/eller viktiga för den nationella suveräniteten att inte ens de särskilda bestämmelserna i LUFSDirektivet är tillräckliga för att garantera medlemsstaternas väsentliga säkerhetsintressen. Endast medlemsstaterna själva har behörighet att avgöra när sådana skäl föreligger (skäl 16).

Undantagsbestämmelsen i artikel 346 FEUF

Artikel 346 (f.d. artikel 296 FEG) stadgar att bestämmelserna i fördragen inte ska hindra tillämpningen av följande regler:

1. Ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen.
2. Varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.

Därför följer det av artikel 346.1 FEUF att EU-rätten inte ställer krav på att medlemsstaterna lämnar sådan information som om den avslöjas skulle strida mot medlemsstatens väsentliga säkerhetsintressen. Det är i stället förenligt med EU-rätten att i nationell rätt ställa upp hinder mot att sådan information ska lämnas. Vidare får varje medlemsstat vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Sådana åtgärder får dock inte försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.

Vid tillämpningen av artikel 346.1 b ska beaktas en tillhörande förteckning över militär utrustning från år 1958.⁹⁰

Den mer precisa omfattningen av punkt a) är alltså oklar, men i förhållande till punkt b) är den i vart fall inte begränsad av 1958 års lista. Enligt EU-kommissionen är tillämpningsområdet för punkten a) vidare än det militära försvarets behov och kan åberopas av icke-militära säkerhetsskäl för vilka punkt b) inte är tillämpligt. Artikel 346.1 a går alltså utöver försvar och syftar i allmänhet till att skydda information som medlemsstaterna inte kan avslöja för någon utan att äventyra sina väsentliga säkerhetsintressen. Detta kan även beröra offentlig upphandling av känslig materiel, både på försvars- och säkerhetsområdet. Till skillnad från punkten b) kan punkten a) därför även omfatta upphandling av materiel som har dubbla användningsområden (militärt och civilt), om tillämpningen av gemenskapsreglerna skulle förpliktiga en medlemsstat att avslöja information som den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen.⁹¹

Dåvarande förstainstansrätten har framhållit att den ordning som har införts genom artikel 346.1 b FEUF syftar till att bevara medlemsstaternas handlingsfrihet på vissa områden som rör nationellt försvar och nationell säkerhet:

Såsom bekräftas av dess placering bland fördragets allmänna bestämmelser och slutbestämmelser har artikeln, i fråga om de verksamheter som den avser och på de villkor som ställs däri, en allmän räckvidd. Den kan således påverka alla allmänt tillämpliga bestämmelser i fördraget, däribland dem som avser konkurrensreglerna. Genom att det i artikeln föreskrivs att den inte utgör hinder för att en medlemsstat, i fråga om de aktuella verksamheterna, vidtar de åtgärder ”som den anser nödvändiga” för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen ger den medlemsstaterna dessutom ett särskilt stort utrymme för att bedöma de behov för vilka ett sådant skydd gör sig gällande.⁹²

Det ska alltså noteras att när artikel 346 FEUF tillämpas innebär detta att upphandlingsdirektiven ej längre blir tillämpliga, ej heller

⁹⁰ Med *militär utrustning* särskilt avses de produkttyper som tas upp i förteckningen över vapen, ammunition och krigsmateriel som antogs av rådet i dess beslut 255/58 av den 15 april 1958 (Beslut om fastställande av förteckningen över produkter (vapen, ammunition och krigsmateriel) på vilka bestämmelserna i artikel 223.1 b – nu artikel 296.1 b – i fördraget är tillämpliga (dok. 255/58). Protokoll av den 15 april 1958: dok. 368/58.) Endast i samband med införlivandet av LUFs-direktivet får medlemsstaterna välja att uteslutande använda sig av den förteckningen.

⁹¹ Se EU-kommissionens tolkningsmeddelande om tillämpningen av artikel 296 i fördraget på området för försvarsupphandlingar, SEK(2006) 1554, SEK(2006) 1555, Bryssel den 7.12.2006, KOM(2006) 779 slutlig.

⁹² Mål T-26/01, *Fiocchi munizioni SpA mot Europeiska kommissionen*, EU:T:2003:248, p. 58.

reglerna om konkurrens i artikel 101–102 FEUF eller statsstöd i artikel 107 FEUF. Med hänsyn till att undantaget rör unionens grundläggande principer och mål är sådana åtgärder av en medlemsstat, till sin karaktär, en rättsligt och politiskt allvarlig fråga. Det är av detta skäl som det i rättspraxis inte har godtagits omotiverade, svepande eller automatiska hänvisningar till undantagsbestämmelsen. EU-kommissionen kunde även konstatera att medlemsstaterna tidigare missbrukat möjligheten att använda undantaget, vilket bland annat sedan låg till grund för att införande av LUFSDirektivet.⁹³ Situationen kan även ha förvärrats av att det inte föreligger någon skyldighet för medlemsstaterna att underrätta Kommissionen när de tillämnat artikel 346 FEUF.⁹⁴ Undantaget är alltså inte på något sätt automatiskt, utan är tillämpligt endast när en medlemsstat kan påvisa att en särskild åtgärd är nödvändig för undantag på grundval av säkerhet.⁹⁵

Hur säkerhetsintresset kan åberopas

Av EUD rättspraxis följer att möjligheten att utnyttja sådana undantag ska tolkas på ett sådant sätt att dess effekter inte sträcks utöver vad som är *strikt nödvändigt* för att skydda de berättigade intressen för vilka dessa artiklar medger skydd.⁹⁶ Undantaget från tillämpningen av direktivet måste således dels stå i proportion till det eftersträlvade målet, dels utgöra minsta möjliga hinder för den fria rörligheten för varor och den fria rörligheten för tjänster (skäl 17 i LUFSDirektivet). Härigenom kan konstateras att det förvisso handlar om ett proportionalitetsövervägande för rättfärdigande av åtgärden i fråga. Det är däremot inte så att åtgärden är föremål för full tillämpning av pro-

⁹³ Se Commission staff working document – Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the results of the consultation launched by the Green Paper on Defence Procurement and on the future Commission initiatives, COM(2005) 626 final, 5 december 2005.

⁹⁴ Se mål T-26/01, *Fiocchi munizioni SpA mot Europeiska kommissionen*, EU:T:2003:248, p. 59. Detta följer av att konkurrensrättens regler inte tillämpliga på ett statligt stöd när en medlemsstat, till förmån för verksamheter som avser t.ex. tillverkning av eller handel med vapen, vidtar stödåtgärden på grundval av överväganden om nödvändigheten av att skydda sina nationella väsentliga säkerhetsintressen enligt artikel 346 FEUF. Medlemsstaten följaktligen då inte skyldig att anmäla den planerade stödåtgärden till kommissionen. Kommissionen kan i förhållande till ett sådant stöd heller inte tillämpa det granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF.

⁹⁵ EU-domstolen klargjorde denna principiella fråga i mål C-414/97, *Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien*, EU:C:1999:417 p. 20–24.

⁹⁶ Se mål 601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:629 p. 81.

portionalitetsprincipen, dvs. om åtgärden skulle vara ändamålsenlig, om det därutöver fanns alternativa och mindre ingripande alternativ, samt om åtgärden är proportionell i strikt mening vid en bedömning av mål och medel.

EUD har tidigare slagit fast att målet med att skydda den nationella säkerheten motsvarar det grundläggande intresset av att skydda statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen. Enligt domstolen inbegriper detta

... förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan, såsom bland annat terrorverksamhet.⁹⁷

I målet *Kommissionen mot Finland* bedömdes ett nationellt förfarande om en särskild befrielse från vissa importtullar som inte följde av EU-rätten, utan motiverades av en tolkning av intressena som kom till uttryck i dåvarande artikel 296.1 FEG (nu artikel 346.1 FEUF). Såsom även åberopats av andra medlemsländer anfördes som motiv för tillämpningen av bestämmelsen, därigenom åsidosättande av EU-rätten, att anskaffningen av den militära materielen annars skulle fördyras och därigenom på sådant sätt skada medlemslandets säkerhetsintressen. EUD accepterade emellertid inte detta och det hade inte kunnat visas för domstolen på vilket sätt just uttaget av importtullar skulle äventyra de väsentliga säkerhetsintressena. I stället ansåg domstolen att medlemsstaten därigenom undgick sina skyldigheter gällande solidarisk finansiering av gemenskapsbudgeten, till nackdel för andra medlemsstater som uppbar och betalade sådana importtullar.⁹⁸

Enligt domstolen är det alltså inte tillfyllest att enbart åberopa nationell säkerhet i allmänhet för att därigenom uppnå att unionsrätten inte skulle vara tillämplig på ett visst förfarande eller en viss åtgärd. I stället krävs att det verkligen finns ett specifikt och identifierat säkerhetsintresse, eftersom det i annat fall vore möjligt att

⁹⁷ Se mål 601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:629 p. 79. Se även mål C-140/20, *G.D. mot Commissioner of the Garda Síochána m.fl.*, EU:C:2022:258, p. 61 och de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, *La Quadrature du Net m.fl.*, EU:C:2020:791, p. 135.

⁹⁸ Mål C-284/05, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*, EU:C:2009:778, p. 42–50. Se även mål C-414/97, *Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien*, EU:C:1999:417, där Spanien inte hade styrkt nödvändigheten av ett undantag i den spanska mervärdesskattelagstiftningen med stöd av artikel 296.1 FEG.

med ett allmänt åberopande skapa en risk för tillämpning av omotiverade undantag som oriktigt åsidosatte unionsrätten.⁹⁹

Den strikta tolkningen kom till uttryck i *Kommissionen mot Polen* där domstolen slog fast att åtgärder som medlemsstaterna vidtar, vilka föranleds av berättigade krav av nationellt intresse, inte är helt undantagna från unionsrätten endast på grundval av generell hänvisning till nationell säkerhet. Trots att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning, för att avgöra *vilka* åtgärder som är nödvändiga för att skydda deras väsentliga säkerhetsintressen, ger det inte medlemsstaterna rätt att göra undantag från EUF-fördragets bestämmelser *enbart* genom att *åberopa* dessa intressen. I stället ankommer det på medlemsstaten, som önskar tillämpa undantagen, att *visa* att behovet av att skydda sådana intressen inte hade kunnat tillgodoses inom ramen för ordinarie upphandlingsförfaranden.¹⁰⁰ Annorlunda uttryckt kan alltså undantagsbestämmelserna inte användas om ändamålet med åtgärden, eller det eftersträvade målet, lika gärna hade kunnat uppnås genom tillämpning av åtgärder som inte innebär ett åsidosättande av unionsrätten, däribland ordinarie upphandlingsförfaranden. Frågan blir därmed vilka krav som kan ställas på medlemsstatens formulering av ett väsentligt säkerhetsintresse. I målet *Kommissionen mot Polen* ansåg AG Emiliou att det räcker med ett proportionalitetstest i två steg, för att respektera medlemsstaternas behörighet på området nationell säkerhet eller allmän säkerhet. Detta mot bakgrund av själva lydelsen av artikel 15.2 och 15.3 i LOU-direktivet. Det betyder att det för medlemsstaten skulle vara tillräckligt att säkerställa om åtgärden för det första är *lämplig* och för det andra *nödvändig*. Det vill säga att den aktuella nationella lagstiftningen ska vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet och samtidigt inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Om ett fullständigt proportionalitetstest skulle göras så vore det därtill nödvändigt att även fastställa om den nationella åtgärden skulle innebära en rimlig avvägning mellan de intressen som är i fråga, nämligen det intresse

⁹⁹ Mål 601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:629 p. 82.

¹⁰⁰ Mål 601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:629 p. 80–82 och mål C-187/16, *Kommissionen mot Österrike (Statstryckeriet)*, EU:C:2018:194 p. 76–78.

som staten eftersträvar med åtgärden i fråga och intressena hos de personer som lidit skada av åtgärden.¹⁰¹

Kravet på nödvändighet följer alltså av att undantaget enligt artikel 346 FEUF ska tillämpas restriktivt. I svensk underrättspraxis har anförts att undantagsbestämmelsen borde ses som endast en teoretisk möjlighet, dvs. att så länge det teoretiskt sett vore möjligt att exempelvis upphandla skulle det föreligga hinder för undantag. Förvaltningsrätten i Stockholm ansåg dock att medlemsstatens rätt att trygga den nationella säkerheten måste innehålla en viss marginal i bedömningen – särskilt i beaktande av ett över tid föränderligt omvärldsläge. Av det skälet är det nödvändigt att utrymmet för att använda undantagsbestämmelsen är *konkret och reellt* och inte reduceras till en rent teoretisk möjlighet.¹⁰²

Medlemsstaterna har rätt att besluta om skyddsnivån

En möjlig tvistefråga är den om medlemsstaten har möjlighet att fastställa *nivån på skyddet* för säkerhetsintressen som staten anser vara lämpligast – något som i så fall kan påverka proportionalitetsbedömningen. Med andra ord; ju högre nivå som staten anlägger för säkerhetsskyddet, desto högre skydd och fler begränsningar kan krävas. Det betyder att samma åtgärder kan betraktas som mer proportionerliga i jämförelse med lägre ställda krav.

Svaret på frågan om räckvidden på skyddet synes vara att det i första hand ankommer på medlemsstaterna att själva bestämma nivån på eftersträvad säkerhet, åtminstone så långt som att åtgärden är av ett sådant slag och av en sådan omfattning att det inte påverkar unionens säkerhet och således omfattas av den gemensamma ut-

¹⁰¹ GA Emilius förslag till avgörande i mål C-601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:151 p. 82. Enligt fast rättspraxis kan inskränkningar i bl.a. etableringsfriheten endast vara motiverade om de för det första grundas på tvingande skäl av allmänintresse och de för det andra iakttar proportionalitetsprincipen, vilket innebär att de ska vara ägnade att på ett sammanhängande och systematiskt sätt säkerställa att det eftersträlvade målet uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och det ankommer på medlemsstaten att visa att dessa kumulativa villkor är uppfyllda. Se mål C-66/18, EU:C:2020:792, p. 178–179, mål C-179/14, *Europeiska kommissionen mot Ungern*, EU:C:2016:108, p. 166, mål C-124/97, *Europeiska kommissionen mot Ungern*, EU:C:2016:108, mål C-124/97, *Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd och Oy Transatlantic Software Ltd mot Häradsåklagaren i Jyväskylä och finska staten*, EU:C:1999:435, p. 31 och mål C-351/12, *OSA – Ochraný svaz autorský pro práva k dílům hudebním o.s. mot Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s.*, EU:C:2014:110, p. 70.

¹⁰² Förvaltningsrätten i Stockholm avgörande av den 20 mars 2023 i mål 16627–23, *Heckler & Koch GmbH mot FMV*, s. 34.

rikes- och säkerhetspolitiken.¹⁰³ Om åtgärden inte påverkar unions-säkerheten har unionen ingen särskild befogenhet vad gäller medlemsstaters nationella eller allmänna säkerhet. Det innebär att Sverige har ett betydande skönsrättligt beslutsutrymme, åtminstone så länge som det rimligen omfattar verkliga och väsentliga säkerhetsintressen samt att bedömningen görs med utgångspunkt från ett unionsperspektiv.¹⁰⁴ Trots att medlemsstaterna ska beakta unionsintresset i samband med tillämpningen av undantagsbestämmelserna så är medlemsstaterna icke desto mindre oförhindrade att definiera sina säkerhetsintressen uteslutande från nationell synpunkt.¹⁰⁵

Redan i funktionsfördraget finns uttryckliga bestämmelser, vars syfte är att fastställa begränsningar för unionens åtgärder. Förutom kompetensfördelningen utgör alltså artikel 4.2 FEU en allmän begränsning av unionens möjligheter att vidta åtgärder utanför dess kompetensområde. Även gällande den inre marknaden finns utrymme för medlemsstaterna att, med hänsyn till bland annat säkerhetsintresset, införa begränsningar enligt artiklarna 36, 45, 52 och 65 FEUF. Vidare måste bestämmelserna i artiklarna 71 och 72 beaktas och respekteras av unionen när unionsåtgärder kan påverka medlemsstaternas säkerhetsintressen. Åtgärder för att säkerställa inre och yttre säkerhet är förvisso alltså en angelägenhet som ankommer på medlemsstaterna att besluta, men det betyder inte att sådana åtgärder faller helt utanför unionsrätten.¹⁰⁶ De mer exceptionella och väl avgränsade fallen i undantagsbestämmelserna för den fria rörligheten inom unionen innebär även att unionsrätten inte innehåller ett generellt förbehåll som innebär att alla åtgärder som vidtas endast

¹⁰³ Jfr artiklarna 24.1 och 42.1 FEU, dvs. unionens kompetens på utrikes- och säkerhetspolitikens område omfattar alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör *unionens* säkerhet, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar.

¹⁰⁴ Jfr i detta hänseende den kompetensfördelning som kommer till uttryck i artikel 4.2 FEU som stadgar att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner och särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den *nationella* säkerheten. Se även mål C-70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH mot Förbundsrepubliken Tyskland*, EU:C:1995:328, där domstolen uttalade att "... en medlemsstats säkerhet i allt mindre grad [kan] betraktas isolerat i den mån som den är nära sammanbunden med det internationella samfundets säkerhet i sin helhet och med dess olika beståndsdelar" [kurs. tillagd], p. 26.

¹⁰⁵ Se Arrowsmith, S., *The Law of Public and Utilities Procurement, Regulation in the EU and UK*, vol. 2, 3 uppl, Thomson Reuters 2018, s. 165.

¹⁰⁶ Se mål C-284/05, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*, EU:C:2009:778, p. 45. Se även mål C-273/97, *Angela Maria Sirdar mot The Army Board och Secretary of State for Defence*, EU:C:1999:523, p. 15 och mål C-285/98, *Tanja Kreil mot Förbundsrepubliken Tyskland*. EU:C:2000:2, p. 15.

med hänvisning till allmän säkerhet. Det är även skälet till att det finns särskilda undantag i fördragstexten och att tillämpningen av artikel 346 FEUF måste ske restriktivt för att inte undergräva unionsrättens tvingande karaktär och dess enhetliga tillämpning.¹⁰⁷

I det sammanhanget måste erinras om när EUD utövar sina befogenheter med avseende på bestämmelserna i tredje delen avdelning V kapitlen 4 och 5 i funktionsfördraget. Då gäller att, om det rör frihet, säkerhet och rättvisa, är EUD enligt artikel 276 FEUF *inte behö- rig* att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat. *Inte heller* av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. EUD har i detta hänseende slagit fast att

... betydelsen av målet att skydda nationell säkerhet, tolkad mot bakgrund av artikel 4.2 FEU, där det anges att skyddet av den nationella säkerheten är *varje medlemsstats eget ansvar*, är *mer omfattande* än betydelsen av de övriga mål som anges i artikel 15.1 i direktiv 2002/58, bland annat målen att bekämpa brottslighet i allmänhet, även grov brottslighet, och att *skydda allmän säkerhet*. Under förutsättning att övriga krav i artikel 52.1 i stadgan iakttas [proportionalitet, vår anm.], kan målet att skydda nationell säkerhet således motivera åtgärder som innebär mer långtgående ingrepp i de grundläggande rättigheterna än dem som dessa övriga mål skulle kunna motivera. [kurs. tillagd]¹⁰⁸

Nästa fråga anknyter till hur stort utrymmet för skönsmässig bedömning är gällande *lämpligheten av en åtgärd* som genomförs för att tillfredsställa ett identifierat säkerhetsintresse. I det hänseendet kan konstateras att EUD i allmänhet framhållit att åtgärder som vidtas i syfte att upprätthålla säkerhetsintressen inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.¹⁰⁹

Inom ramen för proportionalitetsbedömningen återkommer alltid frågan om vad som ska anses nödvändigt för att säkerställa säkerhetsskyddet. I stort kan frågan från EU-rättsligt perspektiv

¹⁰⁷ C-284/05, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*, EU:C:2009:778, p. 45. Se även mål C-186/01, *Alexander Dory mot Förbundsrepubliken Tyskland*, EU:C:2003:146, p. 31.

¹⁰⁸ Mål C-140/20, *G.D. mot Commissioner of the Garda Stochána m.fl.*, EU:C:2022:258, p. 57. Se även de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, *La Quadrature du Net m.fl.*, EU:C:2020:791, p. 135–136.

¹⁰⁹ Mål C-474/12, *Schiebel Aircraft GmbH mot Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*, EU:C:2014:2139, p. 37. Se även mål 222/84, *Marguerite Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, EU:C:1986:206 och mål C-423/98, *Alfredo Albore*, EU:C:2000:401, p. 19.

omformuleras som; varför det är nödvändig att inte tillämpa unionsbestämmelser – till exempel upphandlingsreglerna – för att uppnå det identifierade väsentliga säkerhetsintresset. Om det så finns ett mindre inskränkande alternativ, som innefattar tillämpning av unionsbestämmelser, så kan det argumenteras för att åtgärden är olämplig från proportionalitetssynpunkt.

I *Insinööritoimisto InsTiimi* behandlade EUD en fråga knuten till en produkt med dubbel användning. Domstolen anförde att medlemsstaterna endast får undanta en upphandling som en myndighet genomför på försvarsområdet för att förvärva materiel som visserligen är avsedd för specifikt militära ändamål men som samtidigt kan användas för liknande civila ändamål, om denna materiel, med hänsyn till sina särskilda egenskaper, kan anses ha särskilt utformats och utvecklats för sådana syften. Det gäller även när detta är följden av omfattande modifieringar. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva om så är fallet.¹¹⁰

3.9.5 Innebörden av säkerhetsbegreppet

En central fråga gällande tillämpning av artikel 346 FEUF och undantagen i upphandlingslagarna är vad som i rättslig mening avses med *säkerhet* eller *väsentliga intressen*. Det ska noteras att det förekommer skilda säkerhetsbegrepp såväl i nationell lagstiftning som inom EU-rätten. Begreppens innehåll skiljer sig åt och har ibland olika ändamål, även om flertalet av dem överlappar varandra, medan andra är delmängder av ett vidare tillämpningsområde. Begreppen har därför betydelse för vilka procedurregler som gäller vid ingående avtal och hur kretsen av potentiella avtalsparter kan begränsas. Även om en verksamhet är betydelsefull för landets säkerhet innebär det inte med nödvändighet att det är möjligt eller ens önskvärt att inte tillämpa ett öppet eller begränsat upphandlingsförfarande.

Säkerhetsbegreppet i säkerhetsskyddslagen

Inledningsvis förekommer begreppet *Sveriges säkerhet* i säkerhetsskyddslagen (2018:585), vilket ersatte det tidigare begreppet *rikets säkerhet* i 1996 års säkerhetsskyddslag. Ändringen kan av ordalydel-

¹¹⁰ Mål C-615/10, *Insinööritoimisto InsTiimi Oy*, ECLI:EU:C:2012:324, p. 46.

sen betraktas som enbart semantisk. I sak markeras härigenom att det inte enbart är militära förhållanden som står i fokus utan även att i stigande grad säkerhetskänsliga civila verksamheter och förhållanden kan vara lika skyddsvärda och behöva omfattas av säkerhetsskydd. Internationella säkerhetsskyddade åtaganden, bland annat de som följer av anslutningen till Nato, eller andra folkrättsligt bindande överenskommelser mellan Sverige och andra stater eller mellanstatliga organisationer bidrar även till nödvändigheten av en vidare mening i begreppet.

Av förarbetena till 2018 års säkerhetsskyddslag framgår att uttrycket *Sveriges säkerhet* tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. I likhet med äldre rätt på säkerhetsskyddsområdet gäller säkerhetsskydd på samma sätt för såväl militär som civil verksamhet, även om det äldre uttrycket var starkt sammankopplat med FM:s verksamhet. Främst av det skälet fanns ett intresse att modernisera och tydliggöra lagstiftningen och härigenom även vidga tillämpningsområdet. Regeringen framhöll att samhället och hotbilden i dag är mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur har fört med sig att uppgifter som rör förhållanden inom andra samhällssektorer också kan vara av betydelse för den nationella säkerheten. Häribland omnämns uppgifter om viktig civil infrastruktur; såsom flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. Vidare exemplifierades utvidgningen av tillämpningsområdet med att i sådana områden som typiskt sett domineras av enskilda aktörer kan det finnas skyddsvärda uppgifter. Exempelvis gäller det olika former av elektronisk utrustning som används i syfte att skydda information eller informationssystem eller uppgifter om bland annat tillverkningssätt och konstruktion av produkter inom telekommunikationsområdet.¹¹¹

Begreppet Sveriges säkerhet kan mot denna bakgrund betraktas som ett av de vidaste bland flera säkerhetsuttryck. För ingående av F-avtal har uttrycket, tillsammans med säkerhetsskyddslagens bestämmelser om vad som avses med säkerhetsskydd, avgörande betydelse för om en upphandling ska genomföras med hänsyn till olika nivåer av säkerhetsskydd eller inte. Mer avgränsade säkerhetsaspekter och avtal som innefattar känsliga uppgifter kan i upphandlingsrättsligt

¹¹¹ Prop. 2017/18:89 *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*, s. 133. Se även prop. 2013/14:51 *Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet*, s. 36.

hänseenden medföra att ordinarie upphandlingsförfaranden inte behöver tillämpas.

Säkerhetsintressen enligt EU-rätten

Enligt EU-domstolen ankommer det på medlemsstaterna att *definiera* sina väsentliga säkerhetsintressen och att avgöra vilka säkerhetsåtgärder som är nödvändiga för att skydda den allmänna säkerheten. Skrivningen i artikel 15.2 och 15.3 i LOU-direktivet innebär därmed inte någon skyldighet för medlemsstaterna vad gäller den eftersträvade skyddsnivån för deras väsentliga säkerhetsintressen.¹¹²

I det här sammanhanget har EU-domstolen framhållit att det i artikel 4.2 FEU anges att nationell säkerhet också i fortsättningen ska vara varje medlemsstats eget ansvar. Sålunda motsvarar målet att skydda den nationella säkerheten det grundläggande intresset av att skydda statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen. Det innebär förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land. I synnerhet att direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan, såsom bland annat terrorverksamhet.¹¹³

Vad gäller begreppet *säkerhet* som sådant har EUD instämt i GA Emiliou förslag till avgörande i *Kommissionen mot Polen*¹¹⁴ att det motsvarar begreppen *allmän säkerhet*¹¹⁵ och *nationell säkerhet*¹¹⁶ som återfinns i flera unionsrättsliga bestämmelser och i hög grad är överlappande med – men vidare än – begreppet *inre säkerhet*.¹¹⁷ Enligt GA Emiliou avser säkerhetsbegreppet frågor som rör säkerheten för en medlemsstats institutioner eller personer mot hot av en viss betydelse till följd av omständigheter som kan vara interna (organiserad brottslighet, upplopp etcetera) eller externa (underrättelse- eller kontraunderrättelseverksamhet, cyberkrigföring etcetera) för

¹¹² Mål 601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:629 p. 76–77. Se även mål C-187/16, *Kommissionen mot Österrike (Statstryckeriet)*, EU:C:2018:194, p. 75 och mål C-252/01, *Kommissionen mot Belgien*, EU:C:2003:547, p. 30.

¹¹³ Mål 601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:629 p. 79. Se även mål C-140/20, *G.D. mot Commissioner of the Garda Síochána m.fl.*, EU:C:2022:258, p. 61 och de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, *La Quadrature du Net m.fl.*, EU:C:2020:791, p. 135.

¹¹⁴ Se GA Emiliou förslag till avgörande i mål C-601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:151, p. 48 och mål C-601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:629, p. 78.

¹¹⁵ Begreppet *allmän säkerhet* förekommer i artiklarna 36, 45, 52, 65 och 202 FEUF.

¹¹⁶ Se särskilt artikel 4.2 FEU.

¹¹⁷ Inre säkerhet som begrepp förekommer i artiklarna 71, 72 och 276 FEUF.

staten. Sådana hot kan vara specifika för denna stat (såsom paramilitära eller beväpnade nationalistiska grupper) eller globala (såsom en dödlig pandemi), orsakade av människor (kärnkraftsolyckor, miljökatastrofer, terrorhandlingar etc.) eller inträffa på naturlig väg (jordsbävningar, tsunamier, översvämningar etcetera).¹¹⁸

Unionsrätten ska tolkas restriktivt på detta område, vilket innebär att inte alla säkerhetsintressen utan kvalificering kan accepteras för att undvika ett ordinarie upphandlingsförfarande. GA Emiliou tog fasta på uttrycket *väsentliga* säkerhetsintressen, vilket enligt honom innebär med nödvändighet en viss selektivitet med avseende på de funktioner och allmänintressen som – även om de är säkerhetsrelaterade – kan omfattas av undantagen i artikel 15 i LOU-direktivet. I beaktande av uttrycken i artikel 4.2 FEU om *väsentliga* statliga funktioner inklusive hävdande av nationell integritet, upprätthållande av lag och ordning samt skydd av nationell säkerhet, så begränsas de aktuella undantagen till de centrala delarna av medlemsstaternas säkerhetspolitik. Det utesluter därför frågor som endast på ett *indirekt* eller *löst sätt* är kopplade till allmän säkerhet. Av det skälet måste åtgärderna vara ägnade att få omedelbar och uppenbar verkan på säkerheten för institutioner eller personer i medlemsstaten som vidtar åtgärden.¹¹⁹

EUD anslöt till den strikta tolkningen och anförde i *Kommissionen mot Polen* att åtgärder som medlemsstaterna vidtar, vilka föranleds av berättigade krav av nationellt intresse, inte är helt undantagna från unionsrätten endast på grundval av generell hänvisning till nationell säkerhet. Trots att artikel 15.2 och 15.3 i LOU-direktivet ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra *vilka* åtgärder som är nödvändiga för att skydda deras väsentliga säkerhetsintressen, ger de inte medlemsstaterna rätt att göra undantag från EUF-fördragets bestämmelser *enbart* genom att *åberopa* dessa intressen. I stället ankommer det på medlemsstaten som önskar tillämpa undantagen att *visa* att behovet av att skydda sådana intressen inte hade kunnat tillgodoses inom ramen för ordinarie upphandlingsförfaranden.¹²⁰ *Annorlunda uttryckt kan alltså*

¹¹⁸ GA Emiliou's förslag till avgörande i mål C-601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:151, p. 49.

¹¹⁹ GA Emiliou's förslag till avgörande i mål C-601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:151, p. 50–51.

¹²⁰ Mål 601/21, *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2023:629 p. 80–82 och mål C-187/16, *Kommissionen mot Österrike (Statstryckeriet)*, EU:C:2018:194 p. 76–78.

undantagsbestämmelserna inte användas om ändamålet med åtgärden, eller det eftersträfvade målet, lika gärna hade kunnat uppnås genom tillämpning av ordinarie upphandlingsförfaranden.

Åberopande av bestämmelserna i artikel 346 FEUF tillkommer medlemsstaterna som deras eget ansvar och det är därigenom även upp till medlemsstaterna att på egen hand avgöra när väsentliga säkerhetsintressen föreligger. Sättet på vilket sådana intressen fastställs är inte reglerad varken i unionsrätten eller i svensk rätt. Medlemsstaten har därför rätt att besluta vilken del av staten som har rätt att avgöra vad som mer konkret utgör väsentliga säkerhetsintressen. Det finns därför inget som hindrar att regeringen pekar ut sådana områden, vilket även skett i tidigare förarbeten.¹²¹

Regeringen har som exempel i 2024/25 års totalförsvarsproposition pekat ut vissa materielområden såsom väsentliga säkerhetsintressen, men ansett att säkerhetsbegreppet behöver utvecklas med hänsyn till att det på just materielområdet finns särskilda behov att över tid säkerställa statens tillgång till inhemsk försvarsindustriell kompetens och kapacitet. Av det skälet och att de är långsiktiga till sin karaktär bör dessa, enligt regeringen, framgent benämnas *strategiska materielområden* (prop. 2024/25:34, s. 97). I unionsrättsligt hänseende påverkar en sådan benämning förvisso inte tillämpbarheten av artikel 346 FEUF. Däremot underlättar benämningen den rättsliga bedömningen av förenligheten med unionsrätten och tydliggör att det finns krav på försörjningssäkerhet, att delar av området är integritetskritiskt eller att särskilda svenska operativa behov ska kunna tillgodoses. Vidare klargörs även att staten inom dessa materielområden har ett behov av att upprätthålla kontinuitet och långsiktighet samtidigt som berörda försvarsföretag ska säkerställa leveransförmåga, effektivitet och konkurrenskraft. Detta är även en orsak till varför tidigare utpekade områden numera även omfattar tillgången till kaliberbunden ammunition och att samtliga dessa av försörjningssäkerhetsskäl utgör ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige (prop. 2024/25:34, s. 98).

Regeringen har i samma proposition även angivit att det är möjligt att ytterligare strategiska materielområden tillkommer, men att sådana tillägg bör föregås av ytterligare analyser av det långsiktiga

¹²¹ Regeringen har angivit i den tidigare totalförsvarspropositionen 2020/21:30 stridsflygsområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningssystem inkl. sensorer, telekrig och krypto (s. 119) som väsentliga säkerhetsintressen.

operativa behovet, former för vidmakthållande av materielen och förutsättningarna att i övrigt upprätthålla det statliga åtagandet för området (a. st.).

Faktum att rätten att definiera väsentliga säkerhetsintressen tillkommer medlemsstaterna ska inte tolkas så att intressena alltid måste vara på förhand författningsmässigt reglerade. Det finns inget som hindrar att myndigheter bemyndigas rätten att göra en sådan bedömning när den beslutar om exempelvis undantag från upphandlingsreglerna – inte minst därför att myndigheten ofta är den som känner till avtals-/upphandlingsföremålet (jfr 1 kap. 9 § andra stycket 2 LUFs).¹²² Det väsentliga säkerhetsintresset måste dock alltid vara fastställt i behörig ordning på förhand innan en myndighet vidtar en åtgärd som innebär tillämpning av artikel 346 FEUF och motiveringen av åtgärden kan inte reduceras till en ren efterhandskonstruktion.

Som förvaltningsrätten anförde i *Heckler & Koch*, är det varken möjligt eller ändamålsenligt att i förväg fastställa vad som utgör väsentliga säkerhetsintressen, eftersom dessa är föränderliga över tid och myndigheter som tillämpar bestämmelsen behöver därför inte vara begränsade i sitt beslutsfattande till några av regeringen på förhand uttömmande och utpekade intressen (jfr prop. 2022/23:93 s. 11).¹²³ Däremot ankommer det på myndigheten att kunna visa att åtgärden är tillåten. Givetvis kommer författningsstöd och förarbetsuttalanden att vara till hjälp för myndigheten i sitt beslutsfattande. Vad gäller F-avtal som normalt omfattas av upphandlingsplikt måste sålunda avtalsslutande myndighet säkerställa att det finns ett väsentligt säkerhetsintresse och varför det är nödvändigt att inte tillämpa upphandlingsprocedurerna.

¹²² Nationell rättspraxis saknas alltså i huvudsak. Ett underrättsavgörande om Finlands och Sveriges gemensamma anskaffning av handeldvapen finns dock. Se förvaltningsrättens i Stockholm avgörande av den 20 mars 2023 i mål 16627–23, *Heckler & Koch GmbH mot FMV*, s. 26. Målet är överklagat.

¹²³ Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande av den 20 mars 2023 i mål 16627–23, *Heckler & Koch GmbH mot FMV*, s. 25 f.

3.9.6 Sammanfattande slutsatser om unionsrättsliga undantagsbestämmelser

Artikel 346 FEUF är ett uttryck för ett erkännande av medlemsstaternas ansvar att fastställa och skydda sina säkerhetsintressen och medger undantag i de fall där iakttagande av unionslagstiftningen skulle undergräva Sveriges väsentliga säkerhetsintressen. Sverige har härigenom en företrädesrätt att identifiera sina väsentliga säkerhetsintressen och åtnjuter en flexibilitet i valet av åtgärder för att skydda de identifierade intressena.

Av den proportionalitetsprincip som etablerats i rättspraxis följer att upphandlande myndigheter har att beakta två viktiga omständigheter från fall till fall:

1. För det första måste det ha identifierats ett väsentligt säkerhetsintresse, dvs. det måste finnas ett på förhand bestämt säkerhetsintresse. Detta skulle exempelvis kunna vara att intresset i samband med fredstida kriser, höjd beredskap, krigsfara eller krig kunna trygga försörjningen. Ett sådant intresse kommer dock även att behöva konkretiseras inom respektive beredskapssektor. Det ska uppfylla krav på konkretion för att kvalificeras som acceptabelt intresse i den mening som följer av artikel 346 FEUF. Om säkerhetsintresset har identifierats i till exempel beredskapsförfattningar borde det underlätta myndigheternas arbete, även om det alltså sannolikt är behövligt att för enskilda avtal eller upphandling *in casu* kunna förklara mer precist vilket intresse som omfattas.
2. För det andra måste en bedömning göras av sambandet mellan säkerhetsintresset och ett upphandlingsbeslut. Med det avses att myndigheten måste kunna förklara hur säkerhetsintresset kan påverka genomförandet av en upphandling och vilka effekter det kan få. Särskilt måste beaktas varför en icke-tillämpning av upphandlingsreglerna skulle vara nödvändigt för att därigenom skydda det väsentliga säkerhetsintresset.

3.10 Ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap

Förslag: Vi föreslår att regeringen tillsätter en utredning som får i uppgift att utreda de juridiska förutsättningarna för och innehållet i en försörjningsberedskapslag som på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt bland annat kan möjliggöra för offentlig sektor att ålägga företag att vidta åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen vid såväl fredstida kris, höjd beredskap som krig.

Skälen för utredningens förslag

Att förbereda sig för det okända kräver en hög grad av flexibilitet. Vissa beroenden av kritiska varor och tjänster kan vara självklara vid ett identifieringsarbete, medan andra varor och tjänster kan vara svåra att identifiera. Komplexiteten ökar också när vi inte vet vilken situation som kan utlösa en försörjningsrelaterad kris, eller hur länge den kan komma att pågå.

Även om det är svårt att förutse vilka varor och tjänster som kan drabbas av nästa försörjningsstörning, finns det konkreta behov som går att lösa. Vid allvarliga samhällsstörningar finns det en risk för att det uppstår oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan myndigheter vilket i värsta fall medför att vissa uppgifter inte alls blir omhändertagna. Ett sådant exempel är trafiksituationen på E22:an i januari 2024 där vägsträckan mellan Kristianstad och Hörby blockerades i drygt 50 timmar innan den kunde öppnas för allmänheten med begränsad framkomlighet. Efter den händelsen fick MSB i uppdrag av regeringen att utvärdera hanteringen av tre större händelser som inträffat i Sverige inom loppet av mindre än tre månader – jordskredet i Stenungsund, grundstötningen av färjan Marco Polo i Blekinge och den allvarliga trafiksituationen på E22:an. En av slutsatserna var vikten av en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer. Även om det egna ansvaret upplevdes som tydligt för de flesta, så saknades i flera fall förståelse för andra aktörers ansvar och tolkningen av lagstiftningen var inte alltid gemensam. Vid samtliga utvärderade händelser var det fråga om att bedöma om en olycka hade inträffat eller inte. Så är inte självklart fallet vid försörjningsrelaterade störningar. Detta är en skillnad som i sig saknar

avgörande betydelse för om det finns en tydlig ansvarsfördelningen mellan olika aktörer eller om det inte gör det. Utvärderingen visar att sådan tydlighet kan vara helt avgörande för hanteringen av en kris, oavsett om det uppstått en olycka eller inte. Det är med andra ord nödvändigt med en god författningsberedskap som klargör roll- och ansvarsfördelning. Detta är också en förutsättning för att ansvarsprincipen ska kunna fungera.

Flera utredningar har tidigare konstaterat att försörjningsberedskap inte enbart är en angelägenhet för statliga myndigheter, utan för hela samhället. Trots detta saknas ett samlat regelverk för försörjningsberedskap. I dag finns i stället regler om planering, inriktning och prioritering av resurser i *olika* regelverk. Några exempel är:

- 7 § lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, som anger att vid höjd beredskap ska kommuner, regioner, enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig, vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret eller som följer av avtalet.
- 3 kap. 3 § LEH,¹²⁴ reglerar att, utöver att vidta förberedelser som behövs för kommuners och regioners verksamhet under höjd beredskap (beredskapsförberedelser), de ska under höjd beredskap (och när ransoneringslagen i annat fall tillämpas), i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar, bland annat vidta åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor och medverka vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.
- 8 § FEH, reglerar mer detaljerat planeringen av verksamheten inför höjd beredskap och konkreta uppgifter som ska vidtas vid höjd beredskap och när ransoneringslagen i annat fall tillämpas.

¹²⁴ I september 2024 överlämnade Utredningen om kommuner och regioners beredskap betänkandet SOU 2024:65 *Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, till regeringen. Utredningen föreslår att kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning överförs i sak oförändrade från LEH och FEH till den föreslagna nya lagen och förordningen om kommuner och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB/FKRB), jfr 7 kap. 1 § LKRB och 5 § FKRB, SOU 2024:65 s. 26.

Exempelvis ska kommuner lämna sådant biträde åt statliga myndigheter som behövs för att trygga befolkningens och produktionens försörjning med nödvändiga varor, övervaka föreskriven inventering av förråd av sådana varor och lämna allmänheten behövlig hjälp vid inventeringen samt se till att varor som ska lämnas till staten, kommunen eller regionen noggrant vårdas och i föreskriven omfattning kommer staten, kommunen eller regionen till del.

- Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) innehåller bestämmelser om uppgifter som statliga myndigheter under regeringen har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ur försörjningsberedskapsperspektiv framgår att beredskapsmyndigheter ska genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (20 § andra stycket 10 p.).
- 2 § förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster, reglerar att beredskapsmyndigheter ska träffa avtal med företag om att dessa ska tillhandahålla varor och tjänster (under krig, om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara och om det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom landet på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen).

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen¹²⁵ utgick från att staten bär ansvaret för totalförsvaret och därför bör ha det övergripande ansvaret för de förberedelser som behöver göras för att säkra försörjningsförmågan i krig eller krigsfara. Staten bör, enligt samma utredning, även ha huvudansvaret för de åtgärder som krävs för att säkra försörjningsförmågan i fredstida krissituationer. Mot denna bakgrund föreslog utredningen ett antal författningsändringar avseende försörjningsberedskap.¹²⁶ Bland annat att bered-

¹²⁵ Ju 2021:10.

¹²⁶ SOU 2023:50.

skapsförordningen och MSB:s instruktion¹²⁷ skulle kompletteras med detaljerade bestämmelser om behovs- och försörjningsanalys, rapportering, informationsskyldighet, samordning och beredskapslagring.

Vi delar uppfattningen att staten bör ha det övergripande ansvaret för att upprätthålla en nödvändig försörjning och säkerställa tillgång till samhällsviktig verksamhet, men menar att bilden är mer komplex. En brist med att införa försörjningsberedskapsregler i beredskapsförordningen är att den enbart riktar sig till statliga myndigheter och reglerar deras uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vår utgångspunkt är att företagen är så avgörande för Sveriges försörjningsberedskap att företag bör ges ett i lag utpekat ansvar. Syftet med beredskapsförordningen är vidare att bestämmelserna om beredskapsplanering ska vara av övergripande karaktär. För att bibehålla detta ändamål bedömer vi att det är mer ändamålsenligt och att det finns ett behov av att samla reglerna om försörjningsberedskap i en separat lag med tillhörande förordning.

Systemen för krisberedskap och totalförsvaret behöver fungera ihop med lagstiftningen. Den lagstiftning om försörjningsberedskap som vi har i dag är till stor del gammal och fullmaktslagstiftningen är inte uppdaterad för nutidens samhälle. Vi har ändrat systemstrukturer och samhället ser väldigt annorlunda ut från när den tillkom, men lagstiftningen ligger i grunden kvar oförändrad. När vi lämnade det gamla totalförsvaret och gick in i krisberedskapen så behöll vi de gamla lagarna orörda. Det här påverkar oss i dag på olika sätt. Vi behöver helt enkelt tolka och vara proaktiva för att se hur de gamla lagarna kan användas i dag och upptäcka var det behöver ske förändringar. Framför allt behöver aktörerna inom totalförsvaret börja tillämpa de lagar och förordningar som finns på området, trots att de är tillkomna i en annan kontext.

De äldre beredskapsavtalen var en viktig del i relationen mellan myndigheter och företag. Ett avtal kunde avse finansiering av en specifik vara eller tjänst, men i övrigt byggde systemet på att företagen stod för sina egna kostnader avseende beredskapsplanering och genomförande. Om företagens medverkan hade medfört betydande kostnader så ersattes det av staten. Det ska dock skiljas från ersättning för tillhandahållande av en specifik vara eller tjänst.

¹²⁷ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Avtal har ett antal inneboende svagheter i försörjningshänseende. Så länge som prestationerna fullgörs i fredstid eller när det inte finns störningar bör avtalsinstrumentet vara verksamt och tillfredsställande. Många förpliktelser i försörjningsavtal kommer dock att vara avsedda att realiseras i händelse fredstida kriser, höjd beredskap med mera. Kännetecknande för sådana situationer är att de i avtalsrättslig mening kan innebära att avtalsparten har svårigheter att fullgöra prestationerna, dvs. att det råder *force majeure*. Här finns en inneboende konflikt att försörjningsavtal likafullt måste kunna fullgöras trots att sådana störningar som i normala fall utgör befriande omständigheter för avtalsbrott inte kan åberopas. Om ett företag med ett försörjningsåtagande till följd av yttre störning och av omöjlighet inte kan prestera enligt avtalet kommer de avtalsrättsliga remedierna¹²⁸ (t.ex. krav på fullgörande eller skadestånd) att vara tämligen verkningslösa i förhållande till ändamålet med avtalet.

Avtal bygger på frivillighet från båda parter och i händelse av att ett företag inte vill delta i ett försörjningsavtal saknas i dag rättsliga möjligheter att framtvunga en samverkan. Internationaliseringen av företagen, globala logistikkedjor och utländskt ägande kan medföra att intresset för att samverka för landets försörjningsbehov är begränsat. Samverkan mellan privata företag och det offentliga handlar däremot inte enbart om frivilligt ingående av avtal. Det finns flera olika former för att åstadkomma samverkan. Det kan finnas ett gemensamt intresse, eller ske påtvingat genom olika typer av kravställning. När regeringen exempelvis ger uppdrag åt myndigheter att samverka så är det ett uttryck för tvång eftersom myndigheterna annars kan välja att lösa uppgifterna själva, utan samverkan. Att komma överens är inte alltid ett uttryck för frivillighet, utan kan vara ett resultat av ett underliggande tvång eller risk för sanktion.

Som vi tidigare konstaterat har Sverige omfattande lagstiftning för fredstida avtalsrelationer samt fullmaktslagstiftning för höjd beredskap och krig. Det finns dock ett glapp i författningsberedskapen mellan de olika lägena. Vi bedömer att det behövs en lag som reglerar försörjningsberedskapen från det planerande till det verkställande skedet. En lag som inte enbart reglerar de offentliga

¹²⁸ Med *remedier* avses sådana åtgärder som en avtalspart civilrättsligt kan vara förpliktad att vidta i händelse av dennes avtalsbrott. Det omfattar bl.a. fullgörande, avhjälpande, omleverans, reparation beroende av avtalsbrottets karaktär. Vidare kan ersättningsskyldigheten för skadegörande part räknas in till dessa åtgärder.

aktörernas verksamhet, utan som också omfattar företagen. Lagen syftar till att utgöra en stabil grund att bygga avtalsrelationen på.

En försörjningsberedskapslag sätter ett yttre ramverk för alla försörjningsberedskapsavtal och tydliggör dels att avtalen är ett uttryck för att skydda Sveriges säkerhet, dels avtalsföremålets extraordinära karaktär. Härigenom undviks att det annars för varje enskilt avtal måste göras en förenlighetsanalys i förhållande till EU-rätten. Vidare sätter lagen klara linjer gentemot konkurrens- och statsstödsreglerna. En lagreglering är väl lämpad för att undvika att samverkan står i strid mot dessa regler och att eventuella ersättningar i avtal inte utformas i strid mot statsstödsreglerna. Om det inte införs lagbestämmelser uppkommer ett behov av att varje enskilt avtal noggrant behöver analyseras och framför allt motiveras särskilt – trots att samtliga sådana enbart frivilliga avtal har samma bevekelsegrund.

Nedan beskrivs vad en lag om försörjningsberedskap skulle kunna innehålla.

3.10.1 Lagens innehåll, syfte och tillämpningsområde m.m.

Lagens innehåll

I stort bör en lag om försörjningsberedskap innehålla bestämmelser om ålägganden mot företag och åtaganden från företag avseende försörjning av varor och tjänster som är av vikt för Sveriges försörjningsbehov, samt bestämmelser om försörjningsberedskapsavtal. Dessutom bör lagen innehålla bestämmelser om bland annat registerföring, ersättning, uppgiftsskyldighet, sekretess, tillsyn och straff.

Lagens syfte

Syftet med en lag om försörjningsberedskap bör vara att trygga tillgången till varor och tjänster vid *allvarliga försörjningsavbrott*. Det bör anges att det övergripande syftet med lagstiftningen är att trygga Sverige väsentliga säkerhetsintressen genom att främja, säkerställa och vidmakthålla försörjningsberedskapen för totalförsvarets behov. Härigenom tydliggörs även att bestämmelserna i lagen har en direkt koppling till bestämmelserna i artikel 346 FEUF. Ett annat viktigt syfte med lagen bör vara att säkerställa principer för och bemyndi-

ganden till någon myndighet att genomföra nödvändiga prioriteringar samt omfördelning av varor och tjänster genom samarbete mellan myndigheter och företag.

När prioriteringsfrågan utreds bör det med fördel organiseras på flera nivåer. Prioriteringar kommer att behöva göras inom en kommun eller region, inom ett län eller ett civilområde och på nationell nivå. Det kan självklart även bli aktuellt med prioriteringar mellan det militära och civila försvarets behov.

Lagens tillämpningsområde

Eftersom försörjningsberedskap är en angelägenhet för alla samhällets aktörer är vår bedömning att lagen om försörjningsberedskap ska rikta sig både till privat och offentlig verksamhet. Tillämpningsområdet för en lag bör därför vara att reglera förhållandet mellan myndigheter och företag i samband med förberedelser för och genomförande av samarbetsrutiner, ålägganden och särskilda åtgärder för att underlätta försörjningsberedskapen genom att stärka tillgången till varor och tjänster i samband med fredstida kriser och höjd beredskap.

Vår bedömning är att det är nödvändigt att lagen alltid gäller, från förberedelser och planering i normaltid, till fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig. Ett allvarligt försörjningsavbrott kan inträffa under alla dessa lägen och därmed är det ingen lösning att utforma en ny lag som en fullmaktslag.

3.10.2 Lagreglerade åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen

Som redogjorts för tidigare är vår bedömning att en stark försörjningsberedskap byggs upp på bred front, eller i flera olika steg som vart och ett inte utesluter varandra.

1. Majoriteten av beredskapen kan byggas upp genom ordinarie upphandling.
2. Vid vissa avtal kan säkerhetsskyddad upphandling behöva genomföras.

3. Viss beredskap kommer att förstärkas genom F-avtal och med hjälp av den modell för F-avtal som beskrivits i avsnitt 3.7.4 eller annan liknande modell.
4. I de fall som beredskapen inte kan säkras genom ingående av avtal, tillämpas lagreglerade åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen.

De åtgärder som är mest ingripande för den enskilde är ålägganden. Genom beslut om ålägganden tvingas ett företag att bidra till försörjningsberedskapen. Sådant tvång och andra anslutande åtgärder, måste regleras i lag och beskrivs nedan.

Ålägganden

När det på grund av ett *allvarligt försörjningsavbrott* finns en risk för *efterfrågechock*, *utbudssvikt* eller *logistikbrist* och det är nödvändigt att vidta åtgärder för totalförsvarets behov, allierade styrkors behov i Sverige, eller behov som följer av Sveriges internationella förpliktelser som är knutna till varor och tjänster ska tillgodoses, bör enligt vår bedömning regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, ha möjlighet att besluta om att ålägga företag att vidta vissa åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen. Åtgärden bör användas restriktivt och endast när det inte är möjligt att träffa frivilliga överenskommelser. I detta sammanhang är det viktigt att beakta proportionalitetsprincipen. För det första ska åtgärden därför vara ändamålsenlig. Vår uppfattning är att åtgärden dels ska vara ägnad att lösa en brist eller faktiskt problem dels vara verkningsfull så att åläggandet kan förväntas bli effektivt. Ålägganden är en ingripande åtgärd och bör därför tillämpas endast när det föreligger en påtaglig risk för ett allvarligt försörjningsavbrott.

I likhet med bestämmelserna i Norge bör med *allvarligt försörjningsavbrott* avses, en kraftig och plötslig minskning av tillgången till en vara eller tjänst som är av vikt för Sveriges försörjningsbehov, eller betydande fara för en kraftig och plötslig minskning av sådan vara eller tjänst. Ett allvarligt försörjningsavbrott kan leda till:

- efterfrågechock, att efterfrågan ökar så mycket att näringslivet drabbas av kapacitetsbegränsningar som snabbt medför ökade marknadspriser och som leder till otillräcklig tillgång till vara eller tjänst,
- utbudssvikt, att knapphet på en vara eller tjänst som snabbt kan medföra ökade marknadspriser och som medför otillräcklig tillgång till varan eller tjänsten, och
- logistikbrist, ett plötsligt avbrott i normal logistik och infrastruktur som medför otillräcklig tillgång till varan eller tjänsten.

De åtgärder som ett företag bör kunna åläggas är exempelvis att:

- leverera eller framställa varor eller tillhandahålla tjänster för visst ändamål eller till vissa bestämda mottagare,
- tillfälligt upplåta nyttjanderätt till lösöre eller fast egendom,
- så långt som det är möjligt dokumentera information om varu-innehav, rotation, produktion, omsättning, transport och lagring, logistik, bokföring med mera,
- samarbeta med myndigheter för att finna effektiva lösningar på att hantera bristande tillgång till varor och tjänster,
- genomföra eller bidra till genomförande av analysarbete och utredningar knutna till leveranssäkerhet,
- delta i särskilda organ inrättade för att bidra till att säkra tillgången till varor och tjänster i fredstida kriser och höjd beredskap,
- planlägga eller delta i planläggning och genomförande av övningar (eller annan utbildning) inom totalförsvaret,
- planera för krigsorganisation och
- till myndigheter anmäla sådana förhållanden som kan motivera beslut om särskilda åtgärder.

Listan ska inte ses som uttömmande utan endast exemplifierande. Flera av punkterna i listan framgår redan av annan lag eller förordning, och avseende dessa bör en samlad översyn göras så att lagstiftningen inte innehåller onödiga upprepningar och dubbelreglering. Det mest

närliggande exemplet på sådan reglering finns i lag (1982:1004) och förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Ett åläggande i försörjningsfrämjande syfte kan förvisso betraktas som en begränsad inskränkning av näringsfriheten och bör därför endast användas i de fall som det är absolut nödvändigt för att uppnå de syften som åläggandet är ägnat att skydda. I proportionalitetshänseende ska även beaktas om samma resultat kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. Vid valet mellan åtgärder som är lika effektiva, bör regleringen därför vara sådan att den åtgärd som är minst betungande för företaget ska väljas. Om det är möjligt att nå en frivillig överenskommelse som åstadkommer samma försörjningstryggande effekt bör alltså denna alltid användas i stället för åläggande. Skulle dock överenskommelser på frivillig väg inte vara möjligt och ålägganden blir aktuella ska denna även utformas med hänsyn till proportionalitet i strikt mening, dvs. att åtgärden inte blir mer betungande än vad som behövs för att åstadkomma det eftersträvade resultatet.

Det måste dock betonas att åtgärder enligt den föreslagna lagstiftningen inte primärt är ägnade att begränsa ett företags möjlighet att bedriva näringsverksamhet i fredstid. De allvarliga situationer kopplade till väsentliga säkerhetsintressen som lagstiftningen är ägnad att förebygga och på ett ändamålsenligt sätt hantera om de likafullt inträffar, är kopplade till de avbrott och störningar av marknadens funktionssätt som hotar totalförsvarets försörjningsförmåga. Störningar av detta slag kan allvarligt försämra företags möjligheter att driva normal verksamhet och ålägganden till enskilda företag ska därför syfta till att så långt som omständigheterna medger motverka sådana störningar och underlätta för att återhämtning av marknadens funktionssätt. Detta innebär sålunda att, trots att ålägganden i formell mening innebär ett ingrepp i den fria avtalsbildningen och till viss del näringsfriheten, är åtgärden i första hand ägnad att underlätta både för företag som blir föremål för åläggande och för andra företag att deras respektive verksamheter ska kunna fortsätta trots avbrott och störningar. Ett åläggande kan därför vara väl motiverat när alternativet till en sådan åtgärd är att marknaden skulle fungera väsentligen sämre åläggandet förutan.

Ett åläggande bör betraktas som en sista utväg i försörjningshänseende (reaktivt syfte). Om försörjningsberedskapen endast

skulle bygga på kravställd medverkan av företag finns det en uppenbar risk att sådana beslut om ålägganden kan komma alltför sent. Vi vill även särskilt betona det faktum att staten i dagsläget – till skillnad från grannländerna – saknar möjligheter att ställa sådana krav som här föreslås. Vidare är det ett viktigt ställningstagande från det allmännas sida att staten om nöden så kräver har möjlighet och avser ställa sådana krav. Det kommer sannolikt att vara ett incitament för både staten och företag att förebygga brister samt störningar av försörjningsberedskapen i Sverige genom i förväg frivilliga överenskommelser (förebyggande syfte).

Åtaganden från företag

En annan åtgärd för främjande av försörjningsberedskapen och som bör regleras i en ny lag om försörjningsberedskap är frivilliga åtaganden från företag som inte reglerats i avtal eller genom ålägganden på förhand. Likt igångsättningsmekanismen för ålägganden, bör en sådan reglering ta sin utgångspunkt i att det på grund av ett allvarligt försörjningsavbrott finns en risk för efterfrågechock, utbudssvikt och logistikbrist. Föreligger en sådan situation, kan ett frivilligt åtagande från ett företag ge regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, anledning att inte besluta om ett åläggande.

Syftet med att reglera detta i en lag är att staten, genom ett beslut att godta företagets frivilliga åtagande, ska kunna förlita sig på utfästelsen. Ett beslut att godta åtagandet får avse en begränsad tid och får förlängas vid behov. Så länge ett beslut gäller, får i de avseenden som åtagandet omfattar, inte meddelas ett åläggande enligt ovan. Ett beslut om att godta ett åtagande bör få återkallas om de omständigheter som låg till grund för beslutet har förändrats i något väsentligt avseende, den som beslutet gäller bryter mot något åtagande som angetts i beslutet, eller om beslutet grundades på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter som parterna har lämnat.

Försörjningsberedskapsavtal

Av en lag om försörjningsberedskap bör det tydligt framgå att F-avtalsmyndigheterna har ett mandat att träffa avtal med företag för att främja försörjningsberedskapen i syfte att undvika och förebygga

allvarliga försörjningsavbrott och främja att totalförsvarets behov, allierade styrkors behov i Sverige eller behov som följer av Sveriges internationella förpliktelser som är knutna till att varor och tjänster ska tillgodoses. Formellt sett sätter ett sådant stadgande inte upp några hinder för andra offentliga aktörer att ingå F-avtal, utan förtydligar endast att vissa utpekade myndigheter bör ha ett större ansvar för Sveriges försörjningsberedskap. Den offentliga parten måste alltid tillse att kraven på nödvändighet och proportionalitet är uppfyllda när avtal ingås baserat på tillämpningen av artikel 346 FEUF, eller om de undantag som rör försvar eller säkerhet enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Under avtalstiden och i de avseenden som omfattas av ett försörjningsberedskapsavtal, bör det inte vara tillåtet att utfärda ett åläggande mot företaget. Ålägganden bör, som beskrivits ovan, endast användas i de fall som det är absolut nödvändigt för att uppnå de syften som åläggandet är ägnat att skydda. Finns ett försörjningsberedskapsavtal mellan staten och företaget ska detta ha till syfte att möjliggöra för företaget att fortsätta sin verksamhet under fredstida kris, höjd beredskap och krig. Det finns därmed ingen framgång i ett åläggande mot ett sådant företag om avtalet redan misslyckats. Åläggande kan i de fallen ses som oproportionerliga.

3.10.3 Register över avtal och andra åtgärder för främjande av försörjningsberedskap

Tidigare (avsnitt 3.7.3) har vi föreslagit att MSB får i uppgift att föra register över försörjningsberedskapsavtal. Registerskyldigheten bör med fördel regleras i en ny lag om försörjningsberedskap och en bestämmelse om detta bör innehålla syftet med registret och vad registret ska innehålla. Det bör också framgå om några andra aktörer än MSB ska få läsa i eller ta del av uppgifter ur registret, om någon annan ska medges direktåtkomst och om det ska förekomma personuppgifter i registret. I det senare fallet bör detta ske i linje med den gällande dataskyddslagstiftningen.

Enligt vår uppfattning bör det regleras i en lag om försörjningsberedskap att MSB regelbundet ska upprätta en avtalslägesbild som

ska stämmas av med relevanta aktörer inom det civila och militära försvaret samt Försvarsmakten i de delar som rör det militära försvarets verksamhet. Även uppgiften att, med stöd av civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter, samt tillsammans med Försvarsmakten, prioritera och fördela tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott, bör regleras i lagen.

Syftet med att flytta dessa bestämmelser från MSB:s instruktion, där vi föreslagit att uppgifterna ska regleras (något annorlunda utformat) i ett inledande skede i avvaktan på en ny lag, är att de föreslagna nya reglerna om försörjningsberedskap bör samlas i en och samma lag.

3.10.4 Ersättning till företag

Med utgångspunkten att staten bör ha det övergripande ansvaret för att upprätthålla en nödvändig försörjning och säkerställa tillgång till samhällsviktig verksamhet är det viktigt att reglera företagens rätt till ersättning i en lag om försörjningsberedskap. Redan i dag bekostas vissa företags beredskapsåtgärder av staten genom reglering i specialförfattning som exempelvis elberedskapslagen (1997:288) och lag (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.

Företag bör vara berättigade till skäligen ersättning för sådana faktiska kostnader som följer av åtgärder som vidtagits efter beslut om åläggande att vidta vissa åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen i samband med allvarliga försörjningsavbrott. Det bör också vara acceptabelt för staten att ersätta sådana merkostnader eller förluster som följer av ålagda skyldigheter. Ersättningsfrågan bör utgå från samma ersättningsprinciper vid ingående av F-avtal.

En ny lag om försörjningsberedskap bör reglera att den myndighet som utfärdat ett åläggande, accepterat ett åtagande eller ingått ett försörjningsberedskapsavtal ansvarar för utbetalning av ersättningen.

En eventuell tvist om ersättningsfrågor bör prövas av allmän domstol.

3.10.5 Uppgiftsskyldighet

Omfattning

I dag finns långtgående uppgiftsskyldigheter för näringsidkare och arbetsmarknadsorganisationer med flera kopplat till totalförsvarsplaneringen. Utredningen ser ingen större nytta med att dubbelreglera uppgiftsskyldigheten för dessa målgrupper, utan en hänvisning till lagen (1982:1004) om skyldigheter för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen bör vara tillräcklig. En bestämmelse i en ny lag om försörjningsberedskap skulle kunna vara utformad så att; för att tillgodose de behov av uppgifter om förhållanden av betydelse för försörjningsberedskapen som aktuell beredskapsmyndighet har för att främja en effektiv försörjningsberedskap eller för att hindra eller begränsa ett allvarligt försörjningsavbrott får myndigheten begära upplysningar enligt lagen (1982:1004) om skyldigheter för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Undantag från uppgiftsskyldigheten

Vi bedömer att det bör finnas vissa undantag från uppgiftsskyldighet. Denna bör inte omfatta

1. utredning i enskilda ärenden som rör tillämpning av konkurrenslagen (2008:579), lagen (2008:962) om valfrihetssystem, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller,
2. överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare om lön eller andra anställningsvillkor,
3. företagshemligheter av teknisk natur, eller
4. skriftlig handling vars innehåll kan antas vara sådant att en advokat eller en advokats biträde inte får höras som vittne om innehållet, och som innehas av advokaten eller biträdet eller den till förmån för vilken tystnadsplikten gäller.

3.10.6 Sekretess

Det är nödvändigt att en lag om försörjningsberedskap innehåller bestämmelser om sekretess. Den som på grund av bestämmelse i lagen har fått kännedom om en enskilds affärs- eller driftförhållanden eller förhållande av betydelse för folkförsörjningen eller för Sveriges säkerhet får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon sålunda har fått veta. I det allmännas verksamhet ska i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas (se avsnitt 3.7.8).

3.10.7 Tillsyn

Utredningen bedömer att en myndighet bör få i uppgift att utöva tillsyn över att lagen och föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen följs. Tillsynsmyndigheten bör få de vanliga förvaltningsrättsliga behörigheterna, dvs. en rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. För tillsynen bör också tillsynsmyndigheten ha rätt till tillträde till område, lokaler och andra utrymmen som behövs för tillsynen. Polismyndigheten bör lämna den hjälp som kan behövas för tillsynen ska kunna genomföras. Tillsynsmyndigheten bör få meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas och ett beslut om föreläggande eller förbud bör få förenas med vite.

3.10.8 Vite

Förutom att tillsynsmyndighetens förelägganden och förbud bör få förenas med vite, bör även beslut om åläggande att vidta vissa åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen i samband med allvarliga försörjningsavbrott kunna förenas med vite.

En talan om att döma ut vite som har förelagts ett företag bör föras av den myndighet som utfärdat vitet.

3.10.9 Ansvarsbestämmelser

Likt annan närliggande lagstiftning¹²⁹ bör en lag om försörjningsberedskap innehålla bestämmelser om straffansvar. En sådan skulle kunna vara utformad som att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet underlåter att följa ett åläggande som har meddelats enligt lagen döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om handlingen som har begåtts av oaktsamhet bör i stället dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall bör inte dömas till ansvar.

Enligt förbudet mot dubbelbesträffning ska den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud inte dömas till ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

3.10.10 Överklagande

Vi bedömer att möjligheterna till överklagande bör utformas på samma sätt som övrig fullmaktslagstiftning inom området, dvs. att möjlighet till överklagande ska finnas och att förvaltningsdomstolarna ska vara rätt domstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Även om det kan förutses att ålägganden ska anses vara ett sekundärt alternativ till frivilliga överenskommelser är en sådan åtgärd ett uttryck för att det finns ett allmänt trängande behov att vidtag åtgärder. Det finns därför skäl att tillåta att beslut om åläggande får verkställas även om det överklagats om inte annat följer av till exempel förfogandelagen eller om något annat följer av beslutet.

3.10.11 Speciallagstiftning om försörjningsberedskap

I de delar företag ska ha ett utpekat ansvar inom ramen för försörjningsberedskapen behöver detta regleras i avtal eller i lag. Som tidigare konstaterats finns ingen generell skyldighet för näringslivet att upprätta och upprätthålla kontinuitet och beredskap gentemot det allmänna. Vårt förslag om att utreda möjligheterna för och innehållet i en lag om försörjningsberedskap syftar till att läka den bristen.

¹²⁹ Exempelvis lag (1982:1004) om skyldigheter för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt och lag (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.

Nedan redogörs för ett urval av speciallagar på området försörjningsberedskap, där lagstadgade skyldigheter åläggs privata aktörer.¹³⁰

Elförsörjning

I elberedskapslagen (1997:288) framgår att vissa företag¹³¹ inom elsektorn ska vidta beredskapsåtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Företagen ska också vidta sådana beredskapsåtgärder som krävs för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap.

Affärsverket svenska kraftnät (SVK) är elberedskapsmyndighet i Sverige och den myndighet som efter en proportionalitetsbedömning beslutar om vilka beredskapsåtgärder som företag som omfattas av lagen ska vidta.¹³² SVK har även föreskriftsrätt avseende bland annat vilken typ av anläggningar och verksamheter som ska anses vara av väsentlig betydelse för elförsörjningen.¹³³ Förutom skyldigheten att vidta beslutade beredskapsåtgärder är företagen skyldiga att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende säkerheten i den egna verksamheten. Företagen ska även lämna de uppgifter till elberedskapsmyndigheten som myndigheten behöver för att kunna upprätta den nationella risk- och sårbarhetsanalysen inom elsektorn.

Företagen som omfattas av elberedskapslagen har en anmälnings- och informationsskyldighet gentemot elberedskapsmyndigheten. Innan en anläggning som är av väsentlig betydelse för elförsörjningen i Sverige eller inom en ort eller ett område uppförs, byggs om eller på annat sätt ändras ska bland annat anmälan göras till elberedskapsmyndigheten för prövning av vilka beredskapsåtgärder som kan behöva vidtas. Arbetet får inte påbörjas innan myndigheten fattat beslut i frågan. Den som driver sådan verksamhet som omfattas av lagen och som är av väsentlig betydelse för elförsörjningen i Sverige eller inom en ort eller ett område ska anmäla till elberedskapsmyndigheten om verksamheten överläts, läggs ner

¹³⁰ Läs även om beredskapslagring av olja i avsnitt 5.1.

¹³¹ Enligt 1 § andra stycket elberedskapslagen (1997:288) gäller bestämmelserna 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).

¹³² 1 § förordning (1997:294) om elberedskap (omtryck 2012:446).

¹³³ Se 8 § elberedskapslagen (1997:288), 6 § förordningen (1997:294) om elberedskap och 8 § Affärsverket svenska kraftnät föreskrifter om elberedskap (SvKFS 2023:1).

eller ändras på annat sätt. Sådan anmälan behöver endast göras om verksamhetsförändringen är av väsentlig betydelse för elförsörjningen. Företagen har också en skyldighet att lämna information till elberedskapsmyndigheten när det har uppstått en sådan störning i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Företagens skyldigheter är inte helt ovillkorliga. De har rätt till ersättning för kostnader för de beredskapsåtgärder som vidtagits.

Genom elberedskapslagen tvingas den svenska elsektorn vidta åtgärder för att förebygga, motstå och hantera störningar i elförsörjningen, mot statlig ersättning.

Prioritering av el

I förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare finns bestämmelser om planering och framtagande av underlag för att styra el till samhällsviktiga elanvändare i en situation där överföring av el måste begränsas eller avbrytas (Styrel). Energimyndigheten är ansvarig för att planera för prioritering. Myndigheten ansvarar även för att vidareutveckla och följa upp planeringsmetoden i samråd med MSB, SVK och andra berörda aktörer. Länsstyrelsen deltar också i planeringsarbetet bland annat genom att sammanställa underlaget från de nationella, regionala och lokala aktörerna som deltar i planeringen.

Regeringen föreskriver i förordningens 5 § om den prioriteringsordning som ska gälla mellan olika prioriteringsklasser. Prioriteringsordningen är följande; (1) elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för liv och hälsa, (2) elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för samhällets funktionalitet, (3) elanvändare som på längre sikt (dagar) har stor betydelse för liv och hälsa, (4) elanvändare som på längre sikt (dagar) har stor betydelse för samhällets funktionalitet, (5) elanvändare som representerar stora ekonomiska värden, (6) elanvändare som har stor betydelse för miljön, (7) elanvändare som har stor betydelse för sociala och kulturella värden och (8) övriga elanvändare.

Energimyndigheten har meddelat föreskrifter om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare och även gett ut en väg-

ledning som stöd vid tolkning av prioritetsklasser.¹³⁴ I föreskriften anges att samhällsviktig verksamhet är verksamhet av sådan betydelse att ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden. I föreskriften anges också att det vid prioritering av samhällsviktiga elanvändare inte ska tas hänsyn till eventuella skyldigheter eller möjligheter att använda reservkraft. Styrel är ett planeringssystem för att öka den lokala handlingsfriheten att minska samhällskonsekvenser vid behov av manuell frångående av förbrukare vid elfeffektbrist. Styrel garanterar däremot ingen elanvändare fullständig avbrottsfri leverans, utan är just ett krishanteringssystem som ska mildra negativa konsekvenser på samhällsnivå och skapa förutsättningar för en mer genomtänkt bortkoppling. Anläggningar som är avgörande för elförsörjningens funktion ingår inte i planeringsunderlaget utan är så viktiga för elsystemet att de ges en högre prioritet än prioritetsklass 1.

Beredskapslagring

Beredskapslager, av typen stora statliga lager, är en plats där produkter kan lagras för att kunna användas vid kriser eller krigssituationer. Efter en rad politiska beslut utvecklades Sveriges beredskapslager i början av 2000-talet. Det ansågs inte längre meningsfullt att behålla dessa mot bakgrund av en förändrad hotbild under 1990-talet efter kalla krigets slut och efter Sveriges inträde i EU:s inre marknad. Vissa beredskapsförmågor har dock upprätthållits, exempelvis vad gäller skyddsrum, reservfunktioner inom radio och tv, elförsörjningen och förstärkningsresurser.

I det tidigare totalförsvaret hade vissa näringsidkare en skyldighet att verkställa den statliga beredskapslagringen. Enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap kan staten begära att näringsidkare upplåter befintligt lagringsutrymme, eller en plats för uppförande av sådant utrymme, för varor som är av vikt för totalförsvaret. De företag som inte i obetydlig omfattning förbrukar sådana varor

¹³⁴ Statens energimyndighets föreskrifter om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare (STEMFS 2013:4) och Stöd i tolkningen av Styrel prioritetsklasser (energimyndigheten.se).

som är viktiga för folkförsörjningen och som staten håller i lager för att utnyttjas när krig eller krigsfara råder eller när införseln av varor till Sverige minskar av annan anledning, omfattas av lagens tillämpningsområde. Dessa företag kan också åläggas att köpa varor från sådant lager om det behövs för varulagrets omsättning. Om företagen skulle drabbas av merkostnader vid inköp från statens lager så är de berättigade till ersättning för dessa. De är även rätt till ersättning för upplåtelse av lagringsutrymme och plats för uppförande av sådant utrymme.

Lagen och den tillhörande förordningen¹³⁵ tillämpas inte i nutid, men är alltså gällande.

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, bedömde regeringen att tre principer borde gälla för att uppnå en helhetssyn i hanteringen av en situation i kris och krig.¹³⁶ Principerna är ansvars-, likhets- och närhetsprincipen. 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 organet ska svara för uppgiften i krig, dels att myndigheten eller organet i fredstid 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 relaterades till kriget som dimensionerande hotbild. Ansvarsprincipen borde dock enligt regeringens proposition tillämpas också på uppgifter som har anknytning till svåra påfrestningar på samhället i fredstid. En sådan utvidgning bedömdes vara naturlig med hänsyn till den breddning av säkerhetsbegreppet som hade skett vid den tiden.

Generellt gäller ansvarsprincipen även för beredskapslager, det vill säga den som har ett ansvar för något i vardagen har det även vid en kris och vid krig samt måste därmed säkerställa sina försörjningskedjor. Trots detta är det få offentliga aktörer som lagerhåller för att trygga sin försörjning.

Vårdgivarna, ofta regioner men även privata och kommunala aktörer, ansvarar för försörjningen av läkemedel och sjukvårds-

¹³⁵ Förordning (1977:741) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.

¹³⁶ Prop. 2001/02:10 s. 76 f.

materiel. Regionerna är även skyldiga att planera för katastrofmedicinsk beredskap, vilket inkluderar försörjning av medicinteknisk utrustning, utrustning till personal, förbrukningsmateriel och läkemedel.

Folkhälsomyndigheten ansvarar för beredskapslagring av smittskyddsläkemedel att användas vid influensapandemier och smittsamma sjukdomar; såsom antivirala läkemedel och antibiotika.

Socialstyrelsen ansvarar för beredskapslager av läkemedel och sjukvårdsmateriel; såsom till exempel sängar, reservelverk och ventilatorer.

Livsmedelsverket samordnar nationell kris- och beredskapsplanering av dricksvatten- och livsmedelsförsörjning efter primärproduktionen. Myndigheten stödjer ansvariga aktörer i deras planering för att kunna erbjuda mat och vatten oavsett samhällsstörning. Det sker däremot ingen statlig beredskapslagring av livsmedel i Sverige i dag och det finns inget konkret utpekat ansvar för att säkerställa tillgången till livsmedel. Inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten analyseras frågan just nu. I januari 2024 lämnades även betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid av Utredningen om en ny livsmedelsberedskap.¹³⁷ Utredningen föreslog en ny lag om livsmedelsberedskap där beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet möjliggör att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas.

MSB har i dag inget uppdrag att hålla beredskapslager. MSB har dock förstärkningsresurser samt ger stöd i kontinuitetshantering till andra aktörer. MSB arbetar även med att bygga upp civilt försvar i Sverige. I detta ingår bland annat att stärka samarbetet mellan privata och offentliga aktörer för att bygga en försörjningsberedskap för kriser och krig.

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslår i sitt betänkande En modell för svenska försörjningsberedskap att MSB 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. Ännu har regeringen inte gått vidare med detta förslag från utredningen.

¹³⁷ SOU 2024:8.

MSB har förstärkningsresurser inom området räddningstjänst, nationella förstärkningsresurser samt för internationella insatser. Resurserna används för skogsbrandsbekämpning, översvämningar, oljeutsläpp, kemiska-, biologiska och nukleära utsläpp, sök och räddning, samverkan och ledning samt för värdlandsstöd. Myndigheten tillhandahåller även viss skyddsutrustning för frivilliga försvarsorganisationer.

3.11 Sammanfattande bedömning av behovet för ny försörjningsberedskapslagstiftning

3.11.1 Behovet av en effektiv samverkan

Totalförsvaret är som utgångspunkt helt beroende av att det finns en effektiv samverkan med näringslivet. I avsaknad av en sådan samverkan går det inte att tillfredsställa ens de mest grundläggande och akuta behov som kan uppkomma vid fredstida kriser. En verkninglös eller illa fungerande samverkan under kris, höjd beredskap, krigsfara eller krig riskerar ytterst att kraftigt försvaga eller tillintetgöra militär och civil förmåga att lösa totalförsvarets uppgifter och skulle härigenom utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet och skyddet av befolkningen. En övergripande fråga för försörjningsberedskapen är hur samverkan ska säkerställas och utformas mellan det allmänna och näringslivet.

3.11.2 Näringslivet som leverantör till det allmänna

Staten, kommuner och regioner säkerställer viss del av försörjning genom anskaffning av varor, tjänster och byggentreprenader för totalförsvarets behov. Detta kan avse uppbyggnad av beredskapslager för allmänhetens behov, införskaffning av material och förnödenheter till myndigheternas respektive ansvarsområden, gemensamma inköp eller ingående av ramavtal som kan avropas när så krävs. Detta innebär att myndigheter eller enheter upphandlar nytigheterna med tillämpning av befintlig upphandlingslagstiftning och – i förekommande fall – genom säkerhetsskyddad upphandling.

Den stora nackdelen med dessa avtal är dels att det innebär fullständigt kostnadsansvar för det allmänna, dels att inköpsavtal inte

primärt adresserar de störningar som kan drabba försörjningskedjor i de situationer i vilka avtalen ytterst är ägnade att förebygga. Vidare kan eventuella avtalsbrott endast hanteras genom tillämpning av civilrättsliga bestämmelser. Betydelsen av dessa inköpsavtal ska emellertid inte underskattas – de är nödvändiga och viktiga för uppbyggnad av motståndskraft, men inte tillräckliga för att Sverige ska uppnå en ändamålsenlig försörjningsberedskap.

3.11.3 Näringslivet som samarbetspartner till det allmänna i situationer som inte innefattar anskaffning

Totalförsvarets yttersta målsättning är att samhällets funktioner, så långt möjligt, ska kunna fortsätta att fungera i kris och krig såsom de gör i fredstid samtidigt som det militära försvaret framgångsrikt kan möta uppställda krav på lösande av uppgifter för landets och allierande länders försvar. Andra samverkansformer bortom upphandling är därför direkt nödvändiga för att bygga en allmän förmåga i näringslivet att möta till exempel produktions- och leveransstörningar när ordinarie distributionskedjor drabbas av avbrott eller andra hinder. Om så sker kan näringslivet vidmakthålla sin försörjningskapacitet, vilket även är ägnat att främja uppfyllande av offentliga leveranskontrakt.

Det finns därför ett sammantaget samhälls- och egenintresse att upprätthålla näringslivets och samhällets förmåga i försörjningshänseende. Detta kan avse att säkerställa att företagen har tillgång till vissa kritiska insatsvaror, prioritering vad gäller energitillgång, bibehållande av nyckelpersoner bland personal, lagerhålla teknisk utrustning, undvika utrangering av äldre men fungerande maskiner som kan användas vid snabba omställningar. Avtal för att upprätthålla sådana syften passar inte de ordinarie upphandlingsförfarandena och samverkan kan även omfatta behov av att snabbt kunna prioritera eller styra varuflöden vid kris eller krig, dvs. situationer för vilka varken förfogandelagen eller ransoneringslagen är ämnade att hantera.

För att kunna samordna, registerhålla och ha en aktuell bild av den samlade förmågan och företagens inbördes beroendeförhållanden krävs dels en lämplig organisationsstruktur hos det allmänna, dels någon form av formalisering av rättigheter och skyldigheter för respektive part. Detta synes företrädesvis behöva göras avtals-

vägen. Avtal bygger på frivillighet och samförstånd. Utan lagstöd finns som utgångspunkt ingen kontraheringsplikt och avtalsfrihet råder. Även om näringslivets samlade vilja, beredvillighet att bidra till totalförsvaret och på frivillig väg ingå försörjningsberedskapsavtal, återigen inte ska underskattas kommer det svårligen vara tillfyllest för att täcka de behov som totalförsvaret och Sveriges civilskydd ytterst har. Att bygga försörjningsberedskapen endast på frivilliga insatser från näringslivet är ägnat att undergräva allmänhetens och företagens uppfattning av hur viktig frågan är och hur stor betydelsen är för upprätthållande av Sveriges totalförsvär. Det skulle skicka ett farligt och felaktigt budskap att avtalen i grunden inte vore nödvändiga – endast önskvärda.

3.11.4 Enbart frivilliga avtal ger svaga incitament

Utöver företagens försvarsvilja finns ett kommersiellt intresse att maximera aktieägarvärdet. Även om många företag har ett långsiktigt perspektiv som kan motivera fortsatt verksamhet under kris eller krig, kan ägare komma att välja mer lönsamma alternativ än att följa statens önskemål. Intresset för att teckna försörjningsberedskapsavtal kan även minska särskilt hos utlandsägda företag utan stark anknytning till Sverige. Incitamenten finns förvisso, men riskerar att bli begränsade.

Det finns därför goda skäl att det allmänna ytterst har möjligheten att utfärda väl avvägda och proportionerliga ålägganden för de ändamål som försörjningsavtal normalt ska tillgodose – givetvis med beaktande av skälig ersättning. Möjligheten – eller risken – att ytterst drabbas av ett åläggande är visserligen ett incitament av negativ natur, men det påverkar även företagens vilja att i stället ingå avtal, varigenom opportunist och tredskande beteenden hos försörjningsviktiga parter kan motverkas. Erfarenheten från bland annat Norge, att möjligheten att ytterst tillgripa åläggande har underlättat framväxten av frivilliga avtal som sannolikt inte hade kommit till stånd om det inte hade funnits möjlighet till tvingande bestämmelser.

3.11.5 Det konstitutionella skyddet

I viss mån kan ålägganden ses som ett ingrepp i näringsverksamheten, vilket skulle föranleda konstitutionella betänkligheter. Dessa ska förvisso inte avfärdas och bestämmelser ska nogsamt motiveras med detta i åtanke. Samtidigt måste erinras om att ålägganden i nu aktuellt hänseende endast är avsedda att användas när normala marknadsförutsättningar ej längre råder och i så måtto ska ålägganden alltid i första hand vara utformade så att de möjliggör att företag kan fortsätta sin verksamhet som till följd av rådande omständigheter redan är förhindrad eller störd.

Bestämmelserna om åläggande ska därför primärt vara ägnade – såväl enskilt som sammantagna i ett system – att kunna förbättra möjligheterna för företag att utöva näringsfriheten (jfr bl.a. artikel 16 i EU:s grundstadga). Resultatet blir bland annat att företag kan fortsätta leverera enligt sina upphandlade avtal och enligt marknadsmässiga principer.

3.11.6 Lagstöd är viktigt för förenligheten med EU-rätten

En försörjningsberedskapslag sätter ett yttre ramverk för alla försörjningsberedskapsavtal och tydliggör, dels att avtalen är ett uttryck för att skydda Sveriges säkerhet och avtalsföremålsens extraordinära karaktär. Härigenom undviks att det annars för varje enskilt avtal måste göras en förenlighetsanalys i förhållande till EU-rätten. Vidare sätter lagen klara linjer gentemot konkurrensreglerna och statsstödsreglerna. En lagreglering är väl lämpad för att undvika att samverkan står i strid mot dessa regler och att ev. ersättningar i avtal inte utformas i strid mot statsstödsreglerna.

Om det inte införs lagbestämmelser uppkommer ett behov av att varje enskilt avtal behöver noga analyseras och framför allt motiveras särskilt – trots att samtliga sådana enbart frivilliga avtal har samma bevekelsegrund.

4 En modern byggnads- och reparationsberedskap

Genom tilläggsdirektiv¹ har utredningen fått i uppdrag att utreda och analysera förutsättningarna för att införa en byggnads- och reparationsberedskap i Sverige.

Med byggnads- och reparationsberedskap menar vi en förmåga hos aktörer att självständigt, eller genom anlitande av utomstående aktörer, planera, projektera och utföra byggnads- och anläggningsarbeten samt att tillhandahålla material, maskiner samt övrig utrustning och produkter vid fredstida krissituation och höjd beredskap. Ansvar för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap omfattar de byggnader, anläggningar och den infrastruktur som behövs för att bedriva samhällsviktig verksamhet vid fredstida krissituationer och verksamhet för totalförsvaret. Att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap ingår således i det ansvar som berörda aktörer redan har i enlighet med befintliga regelverk för krisberedskapen samt för totalförsvaret. Det följer av ansvaret för att upprätthålla samhällsviktig eller verksamhet för totalförsvaret (se även avsnitt 4.2.3 där vi beskriver vad vi menar med byggnads- och reparationsberedskap). Samhällsviktigverksamhet och verksamhet för totalförsvaret är samtidigt beroende av att andra aktörer upprätthåller en byggnads- och reparationsberedskap inom sina ansvarsområden.

Vissa aktörer har redan inlett arbetet med att bygga upp förmåga inom området. För att det ska finnas förmåga hos alla berörda aktörer i Sverige behöver ett antal åtgärder vidtas för att möta följande behov. Vi vill särskilt lyfta:

¹ Tilläggsdirektiv till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08), dir. 2024:70.

- Myndigheter på central nivå behöver skapa förutsättningar för att förmåga byggs upp hos alla berörda aktörer på central, regional och lokal nivå. Det förutsättningsskapande arbetet kan exempelvis handla om att en eller flera myndigheter utvecklar metodstöd samt genomför utbildningar och övningar för berörda aktörer inom specifika sektorer eller geografiska områden. Det kan även handla om att ansvara för att samverkan sker med alla berörda offentliga samt privata aktörer kring gemensamma frågeställningar och utmaningar. Det omfattar också att hålla samman och driva på arbete med att analysera samt identifiera hot och sårbarheter i aktörernas verksamheter som allvarligt kan skada eller försämra förmågan att upprätthålla byggnads- och reparationsberedskapen.
- Det finns ett behov av att under en femårsperiod (2027–2031) satsa resurser på samt särskilt fokusera och effektivisera ovan nämnda arbete på central nivå, så att alla berörda aktörer i Sverige ges förutsättningar att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap till senast år 2031.
- Ökade resurser behöver samtidigt tillföras kommuner, länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser samt berörda beredskapsmyndigheter för att en förmåga ska finnas på plats senast år 2031.
- En tryggad personalförsörjning är central och bör därför prioriteras, bland annat kan det ske genom utbildningsinsatser. Ett införande av civilplikt kan stärka förmågan och behöver därför utredas.
- Vid kris och krig kommer det dessutom att finnas behov av en tillfällig ökning av resurser inom vissa områden. De nationella förstärkningsresurser som i dag organiseras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för insatser vid bland annat skogsbränder och översvämningar kan tjäna som exempel.
- Det finns behov av ett register för arbetsmaskiner. Utan en tydlig bild över antalet maskiner samt var dessa geografiskt befinner sig i landet kommer det inte att vara möjligt att planera och utföra förberedelsearbete för insatser där det finns behov av arbetsmaskiner.

Utredningens förslag som avser ovan nämnda behov på åtgärder finns i avsnitt 4.3.

4.1 En ny form av byggnads- och reparationsberedskap behöver införas

Bedömning: Vi bedömer att det finns behov av en byggnads- och reparationsberedskap. Det är trots detta inte möjligt att återinföra den modell för byggnads- och reparationsberedskapen som upphörde att gälla år 2007. Sveriges nuvarande beredskapsstruktur, de regelverk som styr företagens vardag och omvärldsutvecklingen – som bland annat medfört att många av företagen inte ser ut som de gjorde tidigare – innebär att den föregående modellen för byggnads- och reparationsberedskapen inte kan användas.

Under den tid som Rysslands fullskaliga krig har pågått mot Ukraina har de målmedvetet attackerat civilbefolkningen och kritisk civil infrastruktur. Ryssland har försökt underminera befolkningens motståndskraft och försvarsvilja genom att bland annat beröva dem el, vatten och värme. Ukraina har bemött de ryska angreppen bland annat genom att snabbt reparera och bygga tillbaka elförsörjning och annan kritisk infrastruktur. En erfarenhet från detta krig är således att det är nödvändigt med en beredskap och en god förmåga att skyndsamt reparera men även att bygga och anlägga ny militär och civil infrastruktur.

Vidare behövs en byggnads- och reparationsberedskap för att hantera krissituationer. De pågående klimatförändringarna förutses komma att påverka många av samhällets sektorer. Fler extrema väderhändelser såsom värmebölja, långvarig torka, skyfall och kraftiga regn förväntas och dessa kan medföra översvämningar och bränder. Den ökade nederbörden kan i sin tur medföra risk för ras, skred och erosion. Skogsbrändernas storlek, antal och intensitet kan komma dessutom att öka. Risken för skogsbrand kan dessutom vara hög i stora delar av landet samtidigt.

Samhällsviktig verksamhet och verksamhet för totalförsvaret måste, trots ovan nämnda förhållanden, fortgå för att tillgodose befolkningens grundläggande behov och för att annan samhällsviktig verksamhet eller militär verksamhet ska fungera. Under krig

måste den samhällsviktiga verksamheten även fortgå för att stödja det militära försvaret. Att så sker är dessutom avgörande för att upprätthålla en uthållig försvarsvilja. Detta innebär att de byggnader, anläggningar och den infrastruktur som utgör förutsättningar för den samhällsviktiga verksamheten och det militära försvaret måste kunna repareras om de går sönder. Inför kris och krig kan det även finnas behov av att snabbt uppföra byggnader eller anläggningar. Det kan exempelvis handla om att anlägga särskilda uppställningsplatser för tunga militära fordon eller skyddsvallar för att hindra översvämningar.

MSB har i en rapport om erfarenheterna från Ukraina konstaterat att det ryska invasionskriget har medfört massiva skador på byggnader och fysisk infrastruktur i Ukraina. Skadorna har varit särskilt omfattande på transportområdet och inom elförsörjningen men även andra sektorer har drabbats. Ukrainas infrastruktur för elektroniska kommunikationer har till exempel varit en måltavla för ryska attacker sedan det fullskaliga invasionskriget inleddes. I september 2022 hade flera tusen basstationer för mobiltelefoni skadats eller tagits över av Ryssland och ett antal mobilmaster hade förstörts, enligt ukrainska uppgifter. Även den fysiska postgången, som är viktigare i Ukraina än i Sverige, har varit föremål för extensiva ryska attacker. Av de 8 000 postkontor som ägs av det statligt ägda företaget Ukrposhtas hade i november 2023 mellan 20 och 25 procent skadats i ryska attacker. Därutöver har även sorteringsterminaler förstörts. De särskilt anpassade fastigheter som krävs inom sektorn ordning och säkerhet, såsom polisstationer och fängelser, behöver också repareras när de skadas.²

Eftersom förstörda eller skadade byggnader, anläggningar och infrastruktur påverkar flera av samhällets grundläggande funktioner är det nödvändigt att det finns en beredskap att reparera dessa samt att vid behov uppföra nya byggnader, anläggningar och infrastruktur.

Mot bakgrund av erfarenheterna från kriget i Ukraina och det försämrade säkerhetsläget även i Sverige, bedömer vi således att det finns behov av en byggnads- och reparationsberedskap. Det är trots detta inte möjligt att återinföra den modell för byggnads- och reparationsberedskapen som upphörde att gälla år 2007. Sveriges nuvarande beredskapsstruktur, de regelverk som styr företagens vardag

² MSB (2023) *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret. Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*.

och omvärldsutvecklingen – som bland annat medfört att många av företagen inte ser ut som de gjorde tidigare – innebär att modellen för den föregående byggnads- och reparationsberedskapen inte kan användas.

4.1.1 Vad saknas i dag och vad behövs för att öka takten i arbetet med att upprätta en byggnads- och reparationsberedskap?

Sverige har sedan några år tillbaka en ny beredskapsstruktur på plats men arbetet med att färdigställa hela organisationen för Sveriges krisberedskap och totalförsvar är långt i från klart. Vissa statliga aktörer har exempelvis relativt nyligen fått personal på plats och är inte färdiga med organiseringen. De offentliga och privata aktörerna har dessutom kommit olika långt i arbetet inom olika områden.

Offentliga eller privata aktörer som ansvarar för civil samhällsviktig eller militär verksamhet – och som för verksamhetens bedrivande är beroende av byggnader, anläggningar eller annan infrastruktur – behöver även vid behov kunna utföra byggnads- och reparationsinsatser av dessa byggnader, anläggningar eller övrig infrastruktur.

När det gäller en sådan byggnads- och reparationsberedskap har ett fåtal myndigheter byggt upp förmågor och erfarenheter på området, såsom exempelvis Fortifikationsverket, Post- och telestyrelsen (PTS), Affärsverket Svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Trafikverket och vissa kommuner.

För att de aktörer som ansvarar för civil samhällsviktig verksamhet eller militär verksamhet vid behov ska kunna utföra byggnads- och reparationsinsatser under höjd beredskap eller en fredstida kris krävs det att ett flertal åtgärder vidtas. Främst handlar det om att aktörerna förbereder och planerar inför att aktivt kunna verka i händelse av ett skärpt säkerhetsläge. Det omfattar också att bygga upp en organisation och strukturer samt en förmåga inom ramen för den ordinarie verksamheten. För att detta ska vara möjligt behöver förutsättningar finnas på plats. Det kan exempelvis handla om att en utpekad aktör tar fram handledningar till kommuner och regioner eller underlag för och genomför utbildningar och övningar. Det kräver dessutom att det finns en aktör som ansvarar för den samverkan som krävs för att genomföra ett stort antal åtgärder och åstadkomma ökad samordning.

Det finns dock inte, inom ramen för befintlig beredskapsstruktur, någon myndighet som har ett ansvar för att på ett systematiskt sätt stödja berörda aktörer i detta arbete. Vi har konstaterat att det behövs en central funktion bestående av en eller flera statliga myndigheter. Funktionen ska ansvara för att skapa förutsättningar inom alla sektorer och i hela landet att bygga upp en förmåga att upprätthålla byggnads- och reparationsberedskapen. Finansiella och personella resurser behöver dessutom tillföras de offentliga aktörer som ska ansvara för det förutsättningsskapande arbetet.

Den största delen av de finansiella resurser som krävs behöver dock gå till de stora antal aktörer som har ett ansvar för att byggnads- och reparationsförmågan finns på plats så att den samhällsviktiga verksamheten kan fortgå under kris och krig.

Eftersom byggnads- och reparationsberedskapen i stora delar av landet kommer att kräva ökade personalresurser finns det även behov av planering för personalförsörjningen, inklusive en analys av en eventuell civilplikt inom detta område.

I det fall en kris eller ett väpnat angrepp medför att ansvariga aktörers förmåga och resurser inte räcker till – exempelvis på grund av att flera eller större områden drabbas – behöver dessutom en kompletterande förmåga byggas upp. Det kan lösas genom förstärkningsresurser som kan fördelas dit de behövs mest. Det kan också lösas genom samverkan mellan eller inom sektorer vilka har förmåga och resurser som kan omfördelas.

Under Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina har civila arbetsmaskiner bidragit till det snabba reparations- och återställningsarbetet. En grävmaskin kan till exempel gräva löpgravar och skyddsgropar, förbättra vägnätet eller reparera broar och annan infrastruktur som har förstörts under kriget. För att bygga upp motsvarande beredskap i Sverige behöver ansvariga för byggnads- och reparationsberedskapen, men även inom andra områden som exempelvis räddningstjänsten, få en överblick över tillgången till maskiner. Det saknas i dag ett register över arbetsmaskiner som kan bidra med sådan information.

4.1.2 Vilka är förutsättningarna och hur är de annorlunda jämfört med tidigare organisering av byggnads- och reparationsberedskapen?

I direktiven till utredningen hänvisar regeringen till den byggnads- och reparationsberedskap som tidigare fanns på plats och som avvecklades år 2007. Den hade – enligt kungörelse (1959:177) angående byggnads- och reparationsberedskapen och förordning (1989:205) om byggnads- och reparationsberedskapen fram till år 1994 – organiserats av dåvarande Fortifikationsförvaltningen och från år 1994 av Försvarsmakten. Byggnads- och reparationsberedskapen gällde under krig, och under förutsättning att regeringen fattade särskilt beslut om det, även vid krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som var föranledda av krig eller krigsfara. Den dåvarande byggnads- och reparationsberedskapen anslöt i detta hänseende till den krigsrelaterade beredskapslagstiftningen (en så kallad fullmaktsförfattning). Däremot var beredskapen inte aktiverad under fredstida kriser.

Arbetet inom byggnads- och reparationsberedskapen leddes från år 1994 av Försvarsmakten under ledning av chefen för väg- och vattenbyggnadskåren med hjälp av ett centralkontor. På regional och lokal nivå leddes arbetet av en regionchef respektive lokalchef som var för sig hade ett kontor till sin hjälp. Samtliga utgjorde en del av Försvarsmakten. Ledningsstrukturen befästes genom att personalen vid de olika kontoren även var krigsplacerade där och förstärktes även av företag som hade personal krigsplacerad i region- eller lokalkontoren. De civila och militära behoven planerades genom fältarbetsberedningar där totalförsvarsmyndigheterna och kommunerna deltog. Behovsmyndigheterna kunde då anmäla behov av ny-, till- och ombyggnad. Försvarsmakten ansvarade för slutlig prioritering av behoven.

Samverkan mellan byggbranschen med dess företag och staten utgick i från de avtal som hade tecknats mellan dessa parter. Ansvaret för att, som en beredskapsåtgärd, redan i fredstid sluta överenskommelser med berörda företag låg efter år 1994 på Försvarsmakten. På central nivå tecknades avtal med byggbranschens organisationer. Med huvudavtalet som grund ingicks sedan ram-, resurs- och huvudentreprenadavtal med företag. När det gäller huvudentreprenadavtalen tecknades dessa med företag som utsågs till att ansvara för

planering och produktion i ett visst arbetsområde inom ett län, det vill säga huvudentreprenörområde (HERO). Det fanns i mitten av 1990-talet cirka 80 HERO. Under 2000-talet var det fyra företag som delade på ansvaret i olika områden i hela landet, nämligen NCC, Skanska, PEAB och Arriba byggnads AB. Inom Norrbottens län fanns till exempel sex HERO. Kontrakterade entreprenadföretag i Norrbottens län var NCC och Skanska. Inom sitt respektive område ansvarade företagen för att, med egna eller tilldelade resurser, utföra beställda arbeten.³

Under utredningens gång har det förekommit argument för att den modell som användes för den tidigare byggnads- och reparationsberedskapen borde kunna användas även för en återinförd beredskap på området. Även om det finns likheter på vissa områden – både den gamla modellen och en modern organisation behöver bygga på avtal och överenskommelser mellan offentliga aktörer och berörda företag – bedömer vi att det finns många utmaningar med de lösningar som användes för organiseringen av den tidigare byggnads- och reparationsberedskapen. Strukturen för den organisationen som upphörde år 2007 härstammade från år 1989 och var anpassad efter verkligheten som den såg ut vid den tidpunkten.

Efter det att Sverige blev medlem i EU år 1995 har mycket förändrats. Förutsättningarna för företagets verksamhet har dessutom förändrats och de har till exempel blivit mer beroende av långa försörjningskedjor för sin produktion. Det finns många företag i Sverige som även verkar på marknader i andra länder eller har utländska ägare. Regler som styr myndigheternas samverkan med företagen har utvecklats, till exempel på statsstöds- eller upphandlingsområdet, i syfte att skapa konkurrenskraftiga marknader till gagn för både företag och konsumenter. Utvecklingen av regelverken kan till exempel innebära att en branschorganisation – till skillnad från inom den dåvarande beredskapsstrukturen – i dag inte har möjlighet att å enskilda företags vägnar ingå avtal med offentliga aktörer om leverans av specifika varor och tjänster. Det skulle dessutom vara förenligt med vissa svårigheter för statliga myndigheter att, i enlighet med gällande konkurrens- och upphandlingslagstiftning, peka ut några få stora huvudentreprenörer som ansvariga för stora delar av byggnads- och reparationsinsatserna i landet. Om detta ändå skulle vara möjligt har inte alla företag som levererade en majoritet

³ Försvarsmakten (2010) *Byggnads- och reparationsberedskapen, BRB 1944–2007. En minnesbok.*

av varorna och tjänsterna under den dåtida byggnads- och reparationsberedskapen möjlighet att göra det i dag. En stor del av de företag som verkade i byggnads- och reparationsberedskapen före år 2007 skiljer sig nämligen markant från de företag som i dag verkar på bygg- och anläggningsområdet. Inom den byggnads- och reparationsberedskap som upphörde år 2007 var det huvudsakligen de största huvudentreprenörerna som ansvarade för den övergripande samverkan med berörda myndigheter. Många av dessa företag anlitar i dag underentreprenörer för att utföra ett flertal av de tjänster som de har behov av eller för att bidra med de maskiner, den utrustning eller det material som de själva ansvarade för att leverera före år 2007.

Det har även blivit vanligare att de större konsultbyråerna anlitas för allt fler delar av bygg- och anläggningsprojekten. Konsulterna kan bidra med teknisk kompetens och kompetens inom till exempel projektledning, arkitektur, juridik. Efter jordskredet vid väg E6 utanför Stenungsund var det till exempel ett ingenjör- och konsultföretag som ansvarade för att ta fram nödvändiga bygghandlingar, utföra undersökningar och projektera återuppbyggnaden. En av de större byggentreprenörerna ansvarade sedan för utförandet av de övriga bygg- och anläggningsarbetena.

Dessutom kan tillhandahållande av maskiner, verktyg och övrig utrustning nu ske från företag som hyr ut dessa. Det är således inte längre nödvändigt att dessa varor tillhandahålls genom köp.

Vidare har Försvarsmakten inte någon egen förstärkningsförmåga för byggnads- och reparationsberedskapen som kan likställas med den som fanns under det att Sverige upprätthöll ett invasionsförsvar.⁴

Sverige har dessutom sedan år 2022 en ny beredskapsstruktur på plats och ett antal principer som utgör grunden för beredskapsverksamheten, bland annat ansvarsprincipen. Den organisation för byggnads- och reparationsberedskapen som ska byggas upp bör utgå från denna struktur. Det är nödvändigt eftersom omvärldsläget gör att det brådskar. Det finns även tydliga kostnads- och effektivitetsskäl i att använda befintliga beredskapsresurser. Det skulle bli mycket

⁴ 2004 års försvarsbeslut var i praktiken det sista försvarspolitiska beslutet i Sverige för den ändrade inriktningen från invasionsförsvar till insatsförsvar. Beslutet innebar att såväl grundutbildande förband i Grundorganisationen (Gro) som förband i Krigsorganisationen (Krio) försvann. Även militärdistrikten försvann och Driftvärnet avvecklades i samband med beslutet. Se Försvarsmakten, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/dodspatrullen/> (hämtat 2025-04-10).

kostsamt och ta längre tid att skapa en ny organisation vid sidan av den beredskapsstruktur som redan finns på plats. En ny parallell organisation skulle även medföra krav på samverkan mellan fler aktörer och större antal rapporteringsvägar. Det skulle riskera att ytterligare belasta aktörerna i systemet. Det gäller såväl de privata som de offentliga aktörerna, exempelvis många bygg- och anläggningsföretag som redan i dag samverkar med kommuner i frågor som rör byggnads- och reparationsarbete. Kommunerna har – oavsett om förslaget från Utredningen om kommuners och regioners beredskap, härafter kallad LKRB-utredningen, genomförs – ett ansvar för att inom sitt geografiska område verka för att relevanta aktörer samverkar och uppnår samordning i fråga om de åtgärder som kan behöva vidtas inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap.⁵ Det är en betungande uppgift och det är därför viktigt att inte skapa parallella system som kommer att ta ytterligare resurser i anspråk.

Utgångspunkten är därför att de aktörer som har ansvar för att vissa verksamheter ska fungera i fredstid även ska ha ansvar för att de kan fortgå under kris och krig. Det innebär att det är de offentliga eller privata aktörerna som har behov av leverans av en viss byggnads- och reparationsinsats som också ska teckna avtal om dessa leveranser. Om det till exempel är en kommun som har ett behov av en reparationsinsats så är det kommunen (eller den aktör som kommunen pekat ut, exempelvis kommunalförbund) som ska teckna avtalet.

4.2 Utgångspunkter för en modern byggnads- och reparationsberedskap

4.2.1 Strukturen för byggnads- och reparationsberedskapen ska passa in i befintligt beredskapssystem

Vår utgångspunkt är att en ny byggnads- och reparationsberedskap så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som redan används inom det civila försvaret och krisberedskapen. Vårt förslag till organisering av byggnads- och reparationsberedskapen utgår därför ifrån den reformerade struktur för civilt försvar och samhäl-

⁵ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*.

lets krisberedskap som trädde i kraft i oktober år 2022 och som fortfarande är under utveckling. Vi bedömer det som både logiskt och effektivt.

Utgångspunkten för utformningen av förslagen, är att de i relevanta delar ska vara anpassade till exempelvis det som gäller för myndigheters beredskap enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen), förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap, lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt lagen (1992:1403) och förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Den befintliga strukturen saknar dock viktiga delar som är av mycket stor relevans för vårt arbete. Exempelvis saknas en tydligt utpekad nationell funktion för samordning av försörjningsberedskapen.⁶ Även om regeringen föreslagit att Tillväxtverket, Boverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) ska utses till beredskapsmyndigheter saknas det information om vad myndigheterna ska ansvara för inom beredskapsstrukturen.⁷ Vi föreslog i *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19) att en elfte beredskapssektor för industri, bygg och handel skulle upprättas och att Boverket skulle ges ansvar för samhällsfunktionen bygg- och anläggning. Det är i nuläget oklart om Boverket kommer att få ansvar för dessa frågor. Vårt förslag om en ny byggnads- och reparationsberedskap är även avhängigt hur regeringen avser att hantera det förslag som nyligen presenterats av LKRB-utredningen och som rör en ny lag som syftar till att kommuner och regioner ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Förslagen från Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen, vårt förslag om en ny beredskapssektor och förslagen från LKRB-utredningen bereds för närvarande inom

⁶ Som föreslaget i SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

⁷ Regeringen har i 2025 års ekonomiska vårproposition (prop. 2024/25:99) föreslagit Tillväxtverket, Boverket, Sveriges geologiska undersökning, Kommerskollegium, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet ska utses till beredskapsmyndigheter.

Regeringskansliet.⁸ Utredningstiden medger dock inte att vi kan invänta besked om huruvida regeringen avser att genomföra tidigare förslag. Vi har därför valt att anta:

- att MSB får ett tydligare ansvar för den nationella samordningen av det civila försvaret och försörjningsberedskapen,
- att en ny beredskapssektor för industri, bygg och handel inrättas inom vilken Tillväxtverket kommer att ansvara för samhällsfunktionerna industri och handel, Boverket för bygg- och anläggning och SGU för frågor som rör berg, jord, grundvatten samt gruv- och mineralnäringen. Vi utgår även från att Tillväxtverket ges ansvar som sektorsansvarig myndighet,
- att det tillkommer en ny lag som ska reglera att kommuner och regioner ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga att fullgöra sina författningensliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter.

När det gäller tydliggörande av MSB:s ansvar anger regeringen i direktiven⁹ till utredningen om en nationell samordning av försörjningsberedskapen, att den ska omfatta hela samhället. Allmänna såväl som enskilda intressen sammanfaller många gånger och är beroende av varandra. Företagen utgör en självklar grund för försörjningsberedskapen. Regeringen lyfter även fram att myndigheter, regioner, kommuner och andra offentliga aktörer har viktiga roller – bland annat som beställare och kravställare. En nationell försörjningsberedskap ska också beakta det ansvar och behov som kommuner och regioner har. Utgångspunkten ska vara att lokala och regionala behov beaktas samt att viktiga varor och tjänster är tillgängliga över hela landet. Regeringen pekar även på att hela försörjningskedjan måste beaktas i utformningen av den nationella försörjningsberedskapen. Mot denna bakgrund uttrycker regeringen i direktivet ett behov av att den nationella försörjningsberedskapen stärks och att samordningen ökar. De frågor som regeringen önskar svar på är vad den nationella försörjningsberedskapen ska omfatta och hur den ska samordnas, organiseras och finansieras.

⁸ SOU 2023:59 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, SOU 2024:65 *kommuners och grundläggande beredskap inför kris och krig* och SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*.

⁹ Dir. 2021:65 *Nationell samordning av försörjningsberedskapen*.

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslog att MSB skulle ges ansvar för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen. I utredningens förslag framgår att huvuduppgiften för den nationellt samordnande funktionen är att ta fram en nationell försörjningsanalys. Analysen ska innehålla förslag på åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa tillgången till de varor och tjänster som identifierats som samhällsviktiga samt förslag på hur dessa bör prioriteras. Analysen ska utgöra ett beslutsunderlag för regeringen i arbetet med att stärka försörjningsberedskapen.

Vi saknar dock förslag på lösningar som, utöver arbetet med försörjningsanalyser, gör att MSB:s roll som stöd till regeringen och övriga myndigheter blir tydligare. Det gäller den praktiska samordningen av försörjningsberedskapen och hur beredskapssystemet inklusive försörjningsberedskapen ska utvecklas i samma riktning. Med andra ord, hur denna funktion kan fungera mer som en nod som hjälper alla aktörer att gå i takt mot samma mål. Vi saknar även en analys av konkreta frågeställningar, prioriteringsfrågor eller målkonflikter inom beredskapssystemet i stort och försörjningsberedskapen specifikt samt en process för hur dessa tas om hand. Det kan exempelvis handla om prioritering av begränsade personalresurser mellan olika funktioner, myndigheter och beredskapssektorer.

MSB har dock redan i dag, enligt instruktionen för myndigheten, ett ansvar för att i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag 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.¹⁰ Med utgångspunkt i ett regeringsuppdrag har Försvarsmakten och MSB arbetat med att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.¹¹ Myndigheterna har exempelvis tagit fram en handlingsplan i syfte att öka förmågan i totalförsvaret och bidra till att nå det övergripande målet för totalförsvaret.¹² MSB:s sammanhållande ansvar har ytterligare understrukits genom regeringens beslut från den 19 decem-

¹⁰ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹¹ Regeringens beslut den 17 december 2020 om Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö nr 29).

¹² Prop. 2023/24:1 *Utgiftsområde 6*, s. 9.

ber 2024 om inriktning för civilt försvar 2025–2030.¹³ I regeringens inriktningsbeslut, som specifikt riktar sig till de statliga beredskapsmyndigheterna (således inte till kommuner och regioner), lyfter regeringen fram den planeringsprocess för förmågeutveckling för det civila försvaret som MSB håller samman och vikten av att myndigheterna deltar i och bidrar till denna. MSB och övriga beredskapsmyndigheter, inom ramen för respektive myndigheters uppgifter, ska även verka för att aktörer inom det civila försvaret med ansvar för samhällsviktig verksamhet säkerställer tillgång till nödvändiga varor och tjänster. De ska även skapa möjlighet att upprätthålla eller ställa om produktion samt distribuera nödvändiga varor och tjänster. Utifrån denna bakgrund utgår vi från att MSB har ett tydligt uppdrag att hålla samman utvecklingen inom det civila försvaret, inklusive försörjningsberedskapen.

Vidare har myndigheten enligt sin instruktion ansvar för att 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. Det medför dock inte att MSB kan överpröva frågor inom Försvarsmaktens ansvarsområde. Det är regeringens ansvar att koordinera och prioritera såväl resurser som åtgärder mellan beredskapssektorer, mellan civilområden samt mellan de civila och militära delarna av totalförsvaret.

Vi anser att det är nödvändigt att det kommer på plats en process som underlättar för och snabbar på beslut i sådana ärenden. Regeringen föreslog i december år 2024 att MSB:s ansvar ska renodlas. Bland annat ska verksamhet som rör räddningstjänst och befolkningsskydd från den 1 juli 2025 bedrivas som en egen verksamhet på MSB. Myndigheten ska även ändra namn till Myndigheten för civilt försvar (MCF) från den 1 januari 2026.¹⁴

Som skäl för beslutet har regeringen hänvisat till det som Försvarsberedningen har anfört, nämligen att det vid höjd beredskap och krig ställs krav på att regeringen i tid ska kunna fatta relevanta, strategiska och inriktade beslut. Samtidigt ska regeringen koordinera och prioritera såväl resurser som åtgärder mellan beredskaps-

¹³ Regeringsbeslut Fö2024/02054.

¹⁴ Fö2024/01767 Försvarsdepartementets promemoria *Myndigheten för civilt försvar – Ett nytt namn för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och vissa organisatoriska förändringar*.

sektorer och mellan civilområden.¹⁵ Även mellan de civila och militära delarna av totalförsvaret, i de fall dessa aktörer inte kan komma överens. Försvarsberedningen anser därför att MSB behöver omformas för att bättre utgöra ett stöd för regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå.

Förslaget har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Om riksdagen antar förslaget i dess nuvarande form ser vi att nuvarande MSB och framtida MCF kommer att utvecklas i en riktning som vi ser nödvändig för att myndigheten ska ha möjlighet att utgöra ett stöd för regeringen i frågor som rör samordningen av det civila försvaret. Detta även om det är svårt att förutspå hur den exakta utvecklingen kommer att se ut. Det gäller till exempel hur processer för prioritering mellan olika åtgärder samt fördelning av resurser mellan myndigheter och beredskapssektorer kommer att utvecklas.

En sammanvägning av regeringens olika uppdrag och övriga beslut som rör MSB, inkluderat de förslag som ligger för beredning, ger vid handen att den nationella samordningen av det civila försvaret och försörjningsberedskapen kommer att förbättras. Vi utgår även från att regeringen har intentionen att få en process på plats för snabb hantering av exempelvis prioriteringsfrågor och målkonflikter. Information i bland annat Totalförvarspropositionen, som ligger till grund för Försvarsbeslutet från den 17 december 2024, indikerar en sådan riktning. Regeringen framhåller i propositionen att en bristfällig uppföljning innebär begränsningar i att ändamålsenligt och effektivt kunna prioritera insatser och styra mot resultat inom det civila försvaret och därmed nå de ökade ambitionerna på området. Regeringen aviserar vidare att man kommer att se över nuvarande strukturer och processer för styrning och uppföljning i syfte att stärka styrningen och uppföljningen inom området.¹⁶ Av relevans i detta sammanhang är även våra förslag om nya uppgifter för MSB i väntan på att ovan nämnda frågor utretts, bland annat avseende stöd med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott (se avsnitt 3.7.3).

¹⁵ Fö2024/01767 s. 35.

¹⁶ Riksdagens betänkande 2024/25:FöU2. Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*.

4.2.2 Ansvars- och kompetensprincipen som grund för förslagen

I tillägg till ovan nämnda utgångspunkter vill vi även hänvisa till resonemang om framför allt ansvars- och kompetensprincipen som grund för förslaget i vårt föregående betänkande (SOU 2024:19).

I betänkandet bedömde vi att den princip som introduceras av utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen – kompetensprincipen, i tillägg till ansvarsprincipen – är av relevans för att bedöma vilka myndigheter som inom beredskapsstrukturen bör ansvara för de nya samhällsfunktionerna industri, bygg och handel.¹⁷ Principen är särskilt relevant då det inte finns någon myndighet som i fredstid har ansvar för alla de uppgifter som beredskapsmyndigheterna behöver ha ansvar för under fredstida kris eller höjd beredskap.

Enligt kompetensprincipen bör kompetenser 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 eller 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.

Vi konstaterade i vårt betänkande (SOU 2024:19) att MSB inte har ett uppdrag att ansvara för närings- eller industripolitiska frågor. Vidare pekade vi på att MSB inte heller i övrigt hade sådan kompetens på området att MSB skulle komma i fråga för ett regeringsuppdrag att, även i tid då vi inte befinner oss i fredstida kris eller under höjd beredskap och krig, bidra med kunskap om och föreslå åtgärder för industrins omvandling, utveckling samt robusthet. Vi ansåg inte heller det vara rimligt att anta att MSB har kompetens att bidra med analyser och utredningar till regeringen samt i övrigt yttra sig

¹⁷ SOU 2023:50 s. 170.

i industripolitiska frågor. Med detta som grund förde vi fram att vi därför inte kunde stödja Försvarsberedningens förslag i denna del.

Det har förts fram förslag om att MSB skulle kunna pekas ut som ansvarig myndighet för byggnads- och reparationsberedskapen. Det har även förts fram att de stora behovsmyndigheterna Försvarsmakten, Fortifikationsverket, PTS, Trafikverket eller Svenska kraftnät har förmåga som rör byggnads- och reparationsberedskap och att de därför skulle kunna utgöra lämpliga kandidater för att även ha ett sektorsövergripande ansvar för byggnads- och reparationsberedskapen.

*Oavsett vilken myndighet som får ansvaret för det förutsättnings-
skapande arbetet kommer kompetenser att behöva byggas upp och
resurser tilldelas för att ansvarig myndighet ska kunna skapa förut-
sättningar för berörda aktörer, i hela landet och inom alla relevanta
beredskapssektorer eller funktioner, att upprätthålla en byggnads- och
reparationsberedskap. En viktig fråga blir därför var dessa förutsätt-
ningsskapande kompetenser mest naturligt hör hemma och om det hos
en offentlig aktör finns kompetenser som skulle vara relevanta för upp-
giften. Det är även viktigt att ställa frågan om det finns effektivitets-
vinster att hämta genom att hos någon myndighet förstärka befintliga
kompetenser eller att bygga upp helt nya kompetenser med relevans för
uppgiften.*

Som vi redogör för ovan (avsnitt 4.2.1) utgår vi från att regeringens pågående arbete som rör MSB syftar till att renodla myndighetens verksamhet så att MSB kan utgöra ett förbättrat stöd för regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå. Vi bedömer därför, till att börja med, att tillförande av ansvar för nya sakområden inte är förenligt med regeringens ambition för MSB. Vidare har myndigheten inte heller i övrigt sådan kompetens på området att de under normala förhållanden, det vill säga då det inte råder en fredstida kris eller höjd beredskap, skulle komma i fråga för ett uppdrag att exempelvis beräkna kapacitet på tillgången av material eller utföra analyser som rör byggnads- och konstruktionsregler, försörjningskedjor avseende stommateriel eller kritiska mineral samt åtgärder för plastindustrins omvandling. Myndigheten skulle inte heller komma i fråga som kontaktpunkt för frågor som rör specifika industri, gruv- och mineral samt bygg- och anläggningsfrågor.

Vår bedömning är vidare att frågor som rör författningsberedskap avseende regler av betydelse för byggnads- och reparations-

beredskapen och som rör byggnadsverk, byggprodukter och byggande inte heller ligger inom MSB:s ansvarsområde. Myndigheten har inte heller ansvar för frågor som kräver kontinuerlig kontakt med alla relevanta företag och branschorganisationer kring frågor som rör byggnadsverk, byggprodukter och byggande. Vi ser inte heller att MSB har kompetens att bidra med analyser och utredningar samt i övrigt yttra sig till regeringen om frågor av relevans för byggnads- och reparationsberedskapen, exempelvis kring frågor om byggnadsverk, byggprodukter och byggande samt relaterade frågor om exempelvis byggnadsmaterial, personal och bygg- och anläggningsmaskiner.

En annan aspekt av kompetensprincipen är att gränsdragningsproblematiken i relation till andra aktörer kan undvikas eller minimeras. Om MSB skulle ges ansvaret för det förutsättningsskapande arbetet inom byggnads- och reparationsberedskapen skulle detta sannolikt leda till oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan MSB och myndigheterna inom beredskapssektorn Industri, bygg och handel, särskilt i förhållande till Boverket. En otydlighet i ansvarsfördelningen skulle medföra utmaningar för beredskapsmyndigheterna men även för övriga offentliga och privata aktörer. MSB skulle också behöva lägga ned mycket tid på att stämma av sitt arbete med Boverket och övriga myndigheter inom den nya beredskapssektorn samt med andra myndigheter som exempelvis Boverket redan samverkar med på området. Det gäller exempelvis Transportstyrelsen som ansvarar för byggregler avseende vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor. Detta skulle sannolikt öka behovet och omfattningen av myndigheternas samverkan med MSB å ena sidan och Boverket, Tillväxtverket, SGU å andra sidan, kring frågor av liknande art. Detta skulle kräva ökade resurser hos alla berörda myndigheter jämfört med om ansvaret för det förutsättningsskapande arbetet läggs hos Boverket och övriga myndigheter inom den föreslagna sektorn Industri, bygg och handel. Vi anser att en sådan otydlighet och ineffektivitet bör undvikas.

I princip samma resonemang som ovan gäller för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Trafikverket, Svenska kraftnät och PTS.

Vi bedömer att det kommer att ta längre tid att bygga upp tillräcklig kompetens inom bland annat bygg- och anläggningsområdet och byggmaterialområdet för exempelvis MSB, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Trafikverket, PTS eller Svenska kraftnät än vad

det kommer att ta att bygga upp beredskapskompetens hos Boverket, Tillväxtverket och SGU.

Sammanfattningsvis bedömer vi att MSB inte bör ha ett nationellt och sektorsövergripande ansvar för det förutsättningsskapande arbetet. Inte heller Försvarmakten, Fortifikationsverket, PTS, Trafikverket och Svenska kraftnät bör ha ett sådant ansvar. Dessa myndigheter har eller är visserligen i färd med att bygga upp en förmåga avseende byggnads- och reparationsberedskap inom sina respektive områden. Men dessa myndigheters huvuduppdrag ligger till största del inom andra områden. Trafikverket och Svenska kraftnät ska se till att transportsystemet och kraftsystemet fungerar. PTS huvuduppdrag är bland annat att se till att det finns en väl fungerande och samhällsomfattande posttjänst samt säkra och effektiva elektroniska kommunikationer. Inom ramen för dessa uppdrag är det vår bedömning att myndigheterna har ett sektorspecifikt uppdrag att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap eftersom det annars inte är möjligt att se till att transport- och kraftnätssystemet eller posten och de elektroniska kommunikationerna fungerar (jfr resonemang i avsnitt 4.1). Detsamma gäller Försvarmakten och Fortifikationsverket. För att den militära verksamheten ska kunna bedrivas även under kris och krig behöver myndigheterna ha en beredskap för att reparera exempelvis militära hamnar, flygflottiljer och militära flygplatser. Ansvaret för att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap inom sina respektive ansvarsområden innebär dock inte att dessa myndigheter även ska ha ett generellt ansvar för att skapa förutsättningar för andra aktörer, i alla delar av landet och inom alla beredskapssektorer eller funktioner, att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap. Det vore inte heller effektivt om dessa myndigheter skulle bygga upp generell kompetens kring byggnadsverk, byggprodukter och byggande samt relaterade regler på området när sådan kompetens redan finns hos en myndighet. Detta gäller även för Transportstyrelsen som i dag har föreskriftsrätt inom ett specifikt område, nämligen egenskapskrav för vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor (byggregler). Transportstyrelsen och Boverket för dialog och samverkar om föreskrifter för sådana anläggningar.

Vi har under avsnitt 4.3.1 föreslagit att Tillväxtverket, Boverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU), som nyligen av regeringen föreslagits som beredskapsmyndigheter, enligt ansvars- och

kompetensprincipen bör ansvara för det förutsättningsskapande arbetet för ökad byggnads- och reparationsberedskap.

Boverket har redan i dag ansvar för frågor som är av stor relevans för försörjningsberedskapen avseende byggmaterial samt samverkar med berörda företag på bygg- och anläggningsområdet.

Boverket har ansvar för att utföra uppgifter som rör exempelvis byggnadsmaterial, bygg- och konstruktionsregler samt kartläggning och analys av byggnadsmaterial samt förutsättningar för import av vissa sådana material. Vidare har myndigheten föreskriftsrätt avseende bland annat byggnadsverk, byggprodukter och byggande.¹⁸ Bland ansvarsuppgifterna ingår även samverkan med berörda företag på området.

Vi bedömer att dessa kompetenser kommer att vara till nytta när ny kompetens kommer att behöva byggas upp inom myndigheten. Att bygga upp ytterligare kompetenser avseende byggnadsverk, byggprodukter, byggmaterial och personalförsörjning kopplat till byggnads- och reparationsberedskap samt även författningsberedskap på området ligger i linje med kompetensprincipen eftersom det kan leda till synergier i relation till myndighetens befintliga verksamhet. Det är till och med troligt att Boverkets ansvar för det förutsättningsskapande arbetet kommer att medföra en breddning av befintlig kompetens som kommer att vara till nytta för arbetet inom myndighetens övriga ansvarsområden.

Liknande resonemang gäller för Tillväxtverket. Vi har i vårt föregående betänkande föreslagit att Tillväxtverket under fredstida kris och höjd beredskap ansvarar för de viktiga samhällsfunktionerna industri och handel. Tillväxtverket har sedan något år tillbaka ett utökat ansvar för industrifrågor och vi har även ansett att myndigheten enligt kompetensprincipen ligger närmast till hands när det gäller att vidareutveckla detta ansvar samt ansvaret för frågor som rör handel (parti- och detaljhandel utom bland annat livsmedel och läkemedel). Ansvaret för det förutsättningsskapande arbetet kommer att leda till utvecklade kompetenser inom Tillväxtverkets övriga ansvarsområden. Sådana utvecklade kompetenser kommer att medföra synergier och positiva effekter i inom myndighetens befintliga ansvarsområden men även i förhållande till den kompetens som kommer att behöva utvecklas för att bedriva verksamhet som beredskapsmyndighet.

¹⁸ Se bilaga 4 för Boverkets kompetenser på området.

När det gäller Tillväxtverket föreslår vi även att myndigheten ansvarar för att leda kansliet för byggnads- och reparationsberedskap vars syfte är att stödja beredskapsmyndigheterna Tillväxtverket, Boverket och SGU med att, inom sina respektive ansvarsområden, skapa förutsättningar för berörda aktörer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap. Vi anser att även detta förslag ligger i linje med ansvars- och kompetensprincipen. Tillväxtverket har erfarenhet av att leda samverkan med ett stort antal myndigheter och har etablerat en struktur för effektiv samordning av insatser på såväl strategisk som operativ nivå. Tillväxtverket har visat, inte minst när myndigheten fick ansvar för det så kallade korttidsstödet under covid-19-pandemin, att det finns en förmåga att snabbt omorganisera och omprioritera arbetet inom myndigheten.¹⁹ Vi utgår även från att regeringen kommer att utse Tillväxtverket till sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Industri, bygg och handel. Den kompetens som kommer att behöva byggas upp för att leda kansliet för byggnads- och reparationsberedskap kommer även att vara till nytta för myndigheten i dess arbete som sektorsansvarig myndighet.

När det gäller SGU har myndigheten ansvar för frågor som rör berg, jord och grundvatten samt gruv- och mineralnäringen. Myndigheten har bland annat kunskap om de grundläggande basråvarorna för byggande (ballast) exempelvis asfaltsten, järnvägs makadam, betongballast och även kalksten för cementtillverkning. SGU redovisar årligen ballastförbrukningen i Sverige och sammanställer lokal information om berggrundens kvalitet i samband med myndighetens karteringsinsatser som kan ligga till grund för nyttjande av bergmaterial för byggande. Vi bedömer att dessa kompetenser kommer att vara till nytta när beredskapsrelaterad kompetens kommer att behöva byggas upp inom myndigheten. Att bygga upp ytterligare kompetenser avseende exempelvis kartläggning av berggrund kopplat till behov inom byggnads- och reparationsberedskapen samt möjliga sårbarheter vid fall av kris och krig skulle ligga i linje med kompetensprincipen eftersom det skulle kunna leda till synergier i relation till myndighetens befintliga verksamhet. En sådan kompetens kommer även att kunna leda till synergier i relation till myndighetens ansvar som beredskapsmyndighet.

¹⁹ Se även avsnitt 4.3.1.

4.2.3 Vad vi menar med byggnads- och reparationsberedskap

Bedömning: Byggnads- och reparationsberedskap innebär en förmåga hos aktörer att självständigt, eller genom anlitande av utomstående aktörer, planera, projektera och utföra byggnads- och anläggningsarbeten samt tillhandahålla material, maskiner samt övrig utrustning och produkter vid fredstida krissituation och höjd beredskap.

Vi bedömer vidare att ansvaret för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskapen omfattar de byggnader, anläggningar och den infrastruktur som behövs för att bedriva samhällsviktig verksamhet vid fredstida krissituationer och verksamhet för totalförsvaret. Att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap ingår i det ansvar som berörda aktörer redan har i enlighet med nuvarande regelverk som rör krisberedskapen samt totalförsvaret. Ansvariga för viss samhällsviktig verksamhet eller verksamhet inom totalförsvaret är samtidigt beroende av att andra aktörer upprätthåller en byggnads- och reparationsberedskap inom sina ansvarsområden.

Utredningen om civilt försvar beskriver krisberedskap och det civila försvaret på följande vis:

Den fredstida krisberedskapen kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Krisberedskap handlar således både om att stärka samhällets robusthet och om att det ska finnas en förmåga att agera vid krissituationer. Beredskapen att hantera fredstida krissituationer bygger på att det finns en ständig beredskap att agera hos myndigheter, kommuner och regioner. Krisberedskapen omfattar därmed operativ verksamhet i fred. Totalförsvaret omfattar det militära och det civila försvaret. Det civila försvaret utgörs inte av en samlad organisation, utan är den verksamhet som civila ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer under höjd beredskap och ytterst i krig. Arbetet med civilt försvar bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, regioner, privata företag och frivilligorganisationer. I fredstid omfattar arbetet med civilt försvar planering för höjd beredskap och förmågehöjande åtgärder. Så länge regeringen inte har beslutat om höjd beredskap omfattar det civila försvaret således endast planering och förberedelser.²⁰

²⁰ SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 148.

Enligt 7 § beredskapsförordningen ska alla statliga myndigheter 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. LKRB-utredningen föreslår att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Kommunerna föreslås vidare verka för att relevanta aktörer inom respektive geografiska områden samverkar och uppnår samordning i fråga om de åtgärder som kan behöva vidtas inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap.²¹ De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska, inom ramen för sina geografiska områdesansvar, verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. Vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen.

Byggnader, anläggningar eller övrig infrastruktur utgör i många fall en förutsättning för att de samhällsviktiga verksamheterna eller verksamheterna inom totalförsvaret, som de statliga myndigheterna, kommunerna, regionerna samt övriga aktörer ansvarar för, kan fortsätta bedrivas under en fredstida kris eller höjd beredskap.

Som exempel kan nämnas Trafikverkets ansvar för byggnads- och reparationsinsatser som rör allmänna vägar samt kommunernas ansvar för gatorna och vägarna inom kommunerna. Det kan även röra sig om kommunernas ansvar för att förmåga finns att reparera vattenverk eller att regionerna har förmåga att utföra reparations- och underhållsinsatser av sjukhus. Ett annat exempel är Finansinspektionens ansvar för att aktörerna inom myndighetens ansvarsområde har en beredskap att reparera kritisk infrastruktur inom sina områden så att finansiella tjänster kan tillhandahållas över hela landet. Försvarsmakten, eller Fortifikationsverket som har ansvaret för militär infrastruktur, är enligt samma princip ansvariga för att nödvändiga reparationsinsatser utförs inom sina ansvarsområden. Till exempel militära flyghangarer samt förvarings- och ledningsplatser. Försvarsmakten och övriga myndigheter inom det militära försvaret, liksom övriga offentliga och privata aktörer, är också

²¹ SOU 2024:65 s. 381 ff.

mycket beroende av att andra myndigheter och aktörer tar ansvar för sina respektive områden. Försvarsmaktens behov av exempelvis en fungerande sjukvård och framkomliga vägar och järnvägar förutsätter att ansvariga myndigheter för dessa funktioner reparerar sina sjukhusbyggnader, vägar och järnvägar om de skadas.

Vi ser därför att varje aktör som ansvarar för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet eller verksamhet för totalförsvaret även ansvarar för att det finns en byggnads- och reparationsberedskap.

När det gäller det militära försvaret är det Försvarsmakten som med stöd av andra aktörer löser uppgifterna inom totalförsvarets militära del. Myndigheter som Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt samt Totalförsvarets plikt- och provningsverk har också uppgifter inom den militära delen av totalförsvaret.

För det militära försvaret är tillgång till infrastruktur som militära hamnar, flygflottiljer, militära flygplatser samt skjut- och övningsfält grundläggande förutsättningar för verksamheten i det militära försvaret och för att allierade ska kunna verka på svenskt territorium. Försvarsmaktens infrastruktur består exempelvis av anläggningar, fastigheter, enskilda byggnader och lokaler, skjut- och övningsfält samt tekniska system med mera som nyttjas i myndighetens verksamhet. Upprätthållandet av byggnads- och reparationsberedskap för de byggnader, anläggningar och infrastruktur som myndigheterna inom det militära försvaret ansvarar för ingår i dessa myndigheters ansvar. Upprätthållandet av det militära försvaret är samtidigt mycket beroende av en fungerande byggnads- och reparationsberedskap hos aktörer inom det civila försvaret.

När det gäller utförandet av byggnads- och reparationsinsatserna kan detta exempelvis ske inom ramen för den egna verksamheten, genom anlitande av företag eller på annat sätt. Bygg- och anläggningsarbeten samt leverans av byggmaterial, maskiner och övrig utrustning utförs av företag inom ett stort antal branscher.

Vår bedömning är således att upprätthållandet av en byggnads- och reparationsberedskap ingår i det ansvar för upprätthållande av samhällsviktig verksamhet och verksamhet för totalförsvaret som aktörer redan har enligt befintliga regelverk.

Med byggnads- och reparationsberedskap menar vi en förmåga hos aktörer, att självständigt eller genom anlitande av utomstående aktörer, planera, projektera och utföra byggnads- och anläggningsarbeten samt

tillhandahålla material, maskiner samt övrig utrustning och produkter vid fredstida krissituation och höjd beredskap. Ansvaret för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap omfattar de byggnader, anläggningar och den infrastruktur som behövs för att bedriva samhällsviktig verksamhet vid fredstida krissituationer och verksamhet för totalförsvaret.

För att det ska finnas en byggnads- och reparationsberedskap hos berörda aktörer krävs att förmågan byggs upp och upprätthålls. Arbetet med att bygga upp och upprätthålla en förmåga hos de aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet och verksamhet för totalförsvaret kan till exempel omfatta planering och förberedande åtgärder inklusive klarläggande av ägande- och ansvarsförhållanden vid skador på byggnader, anläggningar och infrastruktur kopplade till verksamheten samt samverkan med företag som kan bidra med reparationstjänster eller varor. Att öka förmågan hos de företag som utför exempelvis reparationsåtgärder – eller utgör leverantörer av de varor och tjänster som krävs för att utföra sådana reparationsåtgärder – kan handla om att säkra tillgång till personal och reservdelar, att identifiera sårbarheter i leverantörskedjor och att identifiera ersättningsmaterial.

För att det i hela landet ska finnas en byggnads- och reparationsberedskap kommer det även att behövas kompletterande åtgärder. Det kan vara nödvändigt i de fall som ansvariga aktörer inte har tillräcklig förmåga att utföra tillräckliga insatser inom byggnads- och reparationsberedskapen. Det kan i sin tur bero på omfattningen av en kris eller att Sverige utgör föremål för ett väpnat angrepp inom ett stort antal geografiska områden.

Byggnads- och anläggningsarbeten

Byggnads- och anläggningsarbeten kan, utifrån arbetsmiljöreglerna, förenklat beskrivas som alla arbeten som behövs för att uppföra, underhålla och riva en byggnad eller en anläggning, under hela dess livslängd. Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:3) om projektering och byggarbetsmiljösamordning – grundläggande skyldigheter, rör det *planering, projektering och utförande* av byggnads- eller anläggningsarbeten. Även arbeten som behövs för att byggnadsarbetena ska fungera ses som bygg- och anläggningsarbete, om arbetena görs i samband med ett byggnads-

eller anläggningsarbete. Det kan exempelvis handla om att ställa upp bodar och utföra andra etableringsarbeten, uppföra ställningar och andra temporära konstruktioner samt montera lyftanordningar.²²

Vidare utgör nedan exempel på byggnads- och anläggningsarbete som planeras, projekteras eller utförs:

1. schaktning,
2. markarbete,
3. anläggningsarbete,
4. byggnadsarbete,
5. montering och nedmontering av prefabricerade element,
6. inredning eller installation av utrustning,
7. ändringar,
8. renovering,
9. reparationer,
10. nedmontering,
11. rivning,
12. löpande underhåll,
13. periodiskt underhåll – måleri- och rengöringsarbeten,
14. dränering, och
15. sanering.

Bergsprängning i stenbrott eller under brytning i gruva räknas inte som byggnads- eller anläggningsarbete. Det gör inte heller montering, underhåll eller nedmontering av en fabriks process- eller arbetsutrustning, eller installationer som hör till utrustningen.

Enligt arbetsmiljöverkets allmänna råd räknas exempelvis grävning och bergsprängning för husgrunder eller anläggningar till schaktning. Till markarbete hör grundförstärkning, bärlager och ytskikt, rörläggning i mark med mera. Anläggningsarbete är bland

²² Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:3) om projektering och byggarbetsmiljösamordning – grundläggande skyldigheter. Se även <https://www.av.se/produktion-industri-och-logistik/bygg/vad-raknas-som-byggnads--och-anlaggningsarbete/> (hämtad 2025-05-08).

annat arbete med vägar, spår, ledningar, kraftverk eller parker. Byggnadsarbete kan vara exempelvis trä-, betong- eller murningsarbeten. Vidare räknas till installation av utrustning sådant arbete som hör till en byggnad eller en annan anläggning och som behövs för att den ska fungera. Exempel på sådan utrustning är installationer för värme och ventilation, belysning, el samt vatten och sanitet till personalutrymmen. Trots att arbete med en fabriks processutrustning inte räknas som byggnads- eller anläggningsarbete omfattas ändå de mer typiska arbetena av föreskrifterna. Exempel på sådana arbeten är schaktning, betongarbeten för fundament, arbeten med rörbryggor och stöd för kabelstegar.²³

Byggmateriel, maskiner och övrig utrustning

Byggmateriel är ett brett begrepp och omfattar råmateriel, förädlade materiel, bygg- och installationsprodukter. Vid byggnation och anläggning behövs en rad olika materiel med olika funktioner för att få en sammansatt konstruktion utifrån ett definierat behov. För att uppföra en byggnad kan det till exempel röra sig om råmateriel, anläggningsmateriel, stommateriel, fasadbeklädnad, installationsprodukter och invändiga byggmateriel.²⁴ Byggmaterialet produceras av en byggmaterielindustri som finns i Sverige eller importeras från industri i andra länder. Även om det finns en stark byggmaterielindustri i Sverige är delar av industrin ändå beroende av insatsvaror från andra länder för sin produktion. Byggmaterialet kan levereras direkt från byggmaterielindustrin i Sverige eller från utlandet till användarna. Byggmaterialet kan även distribueras via byggmaterielhandeln som således utgör ett mellanhands- eller grossistled. För utförande av bygg- och anläggningsarbeten behövs även exempelvis maskiner, utrustning samt övriga produkter och materiel som också kan tillverkas i Sverige eller utomlands. Dessa kan även levereras direkt eller via ett mellanhands- eller grossistled.

²³ <https://www.av.se/produktion-industri-och-logistik/bygg/vad-raknas-som-byggnads--och-anlaggningsarbete/> (hämtad 2025-05-08).

²⁴ Byggmaterielindustrierna (2024). *Byggmaterialens centrala betydelse för samhällsbyggandet och varför materialförsörjningen behöver ökat fokus*.

4.2.4 Företagen som utför arbetet inom byggnads- och reparationsberedskapen

Kommersiella aktörer står för huvuddelen av den verksamhet som är av relevans för beredskapen på området. Byggnads- och reparationsberedskapen i landet kommer således att vara helt beroende av företagens insatser. Byggsektorn är bred och fragmenterad och utgörs av ett stort antal aktörer och företag. Några exempel är:

- **Aktörer som deltar i planering, projektering samt utförande av byggnads- och anläggningsarbeten.** Dessa utgörs till exempel av byggherrar, snickare, elektriker, betongarbetare, murare, målare, ställningsbyggare, tak- och tätskiktsmontörer, under-vattenssvetsare, stenmontörer, VVS- och industrirörmontörer, glastekniker, glas- och metallmontör, golvläggare, maskinoperatörer och maskinförare, arkitekter, ingenjörer, platschefer, konstruktör och övriga som deltar i planeringen eller projekteringen (projektör), ensam- och familjeföretagare, tillverkare av monteringsfärdiga byggnader eller anläggningar samt företag som verkar inom byggnadsberedning (sanering, rivning och håltagning).
- **Aktörer som bidrar med bygg- och anläggningsmaterial.** Dessa aktörer bidrar med material som exempelvis trä, sten, järn-, stål- och metallvaror, glas, betong och cement, plast, färg och måleriprodukter, keramiska produkter, golv, VVS-produkter, elektronik och elmaterial, isolering, gummi och gips. Produktionen av dessa produkter skiljer sig åt men en gemensam faktor för många inom produktområdet är att leveranskedjorna är komplexa och globala. En del av tillverkningen av produkter inom produktgruppen är förlagd till så kallade högriskländer medan andra i större utsträckning tillverkas inom Europa, till följd av att produkterna är tunga och därför olönsamma att frakta längre sträckor. Det finns även produktion i Sverige. Aktörer som bidrar med byggmaterial:
 - a) tillhandahåller byggmaterial från byggmaterialindustrin. Dessa aktörer står bland annat för tillverkning av byggmaterial som betong och cement, färg, lim och fogmassor, trä och träprodukter, gips, komponenter, byggskivor, stål, kopparprodukter, berg, sten och grus, plast, isoleringsmaterial, golvmaterial, VVS- och VA-material, glas och tätsikt.

b) tillhandahåller byggmaterial genom byggmaterialhandeln. Byggmaterialhandeln kan även tillhandahålla lager och distributionsnätverk.

- **Övriga aktörer som bidrar med relevanta maskiner, utrustning material och produkter.** Det kan bland annat röra sig om delkomponenter, ersättningsmaterial och ersättningsprodukter, redskap, verktyg, skyddsutrustning och maskiner samt övriga material och produkter. Maskiner, utrustning, verktyg och övriga produkter kan tillhandahållas från företag som säljer eller hyr ut varorna.

4.2.5 Förutsättningsskapande samverkan mellan företag och myndigheter

Finland och Norge har modeller för hur samverkan med företagen ska ske. Även om ansvariga för samverkan i dessa länder inte har namngivit uppdelningen enligt följande kan den ändå sägas bestå av en *förutsättningsskapande del* och en del där *samverkan specifikt handlar om leverans av vissa varor och tjänster*. Samverkan mellan myndigheter och företag om leverans av varor eller tjänster sker genom att myndigheterna upphandlar eller på annat sätt avtalar med företagen om leverans av varor och tjänster. När det gäller den förutsättningsskapande samverkan finns inga överenskommelser om leverans av specifika varor eller tjänster. Samverkan kan i stället sägas handla om att förutsättningar skapas för att bygga upp och upprätthålla förmåga inom specifika beredskapsområden.

För att upprätthålla förmåga i Finland finns ett antal samverkansnätverk, så kallade pooler, inom vilka man bland annat stödjer arbetet i den privata sektorn i beredskaps- och kontinuitetsarbetet. Företagens medverkan bygger på frivillighet. Inom poolerna sker utbildningsinsatser, övningar samt informationsutbyte som enligt företrädare för poolerna och den finländska försörjningsberedskapsmyndigheten (NESA) är av konkurrensneutral art. Inom poolerna tas även relevanta riktlinjer fram. Inom ramen för en "Construction pool" sker till exempel samverkan med företag på bygg- och anläggningsområdet. I Norge har regeringen valt att ingå partnerskap med företagen inom ramen för ett antal råd, bland annat bygg- och anläggningsområdet, för samverkan kring det förmågeskapande arbetet. Sam-

verkan, som även här bygger på frivillighet från företagens sida, sker direkt med ansvariga inom det norska Regeringskansliet. Frågorna som avhandlas inom råden är även i detta fall av konkurrensneutral art.

Även om det finns många delar i de finska och norska samverkansmodellerna som skiljer sig från strukturen för samverkan i Sverige ser vi många likheter. Norges och Finlands modeller för förutsättningsskapande samverkan kan sägas likna den samverkan mellan företag och beredskapsmyndigheterna som i dag även sker inom ramen för beredskapssektorernas arbete. Denna del av beredskapsmyndigheternas och företagens samverkan kan till exempel handla om arbete med analyser, utredningar samt utarbetande av handledningar till företag avseende kontinuitetshantering, utbildningsinsatser och informationsutbyte kring frågor av vikt för beredskapen på området. Samverkan bygger generellt på frivillighet och de frågor som utgör föremål för samverkan är av konkurrensneutral art.

Samverkan mellan företag och myndigheter som specifikt handlar om leverans av vissa varor och tjänster sker inte inom ramen för det förutsättningsskapande arbetet.

4.2.6 Aktörer med behov av att andra håller en byggnads- och reparationsberedskap – vissa gränsdragningsfrågor

Många offentliga och privata aktörer är beroende av att andra offentliga och privata aktörer har en förmåga att upprätthålla en beredskap på området. En majoritet av alla aktörer är till exempel beroende av el, elektroniska kommunikationer, transporter, betalsystem, tillgång till insatsvaror, dricksvatten, avfallshantering och avlopp. För att den verksamhet som ovan nämnda aktörer ansvarar för ska kunna fortsätta att bedrivas under en kris eller ett krig är det således viktigt att de har en byggnads- och reparationsberedskap.

En utgångspunkt är att den aktör som ansvarar för viss samhällsviktig verksamhet eller verksamhet för totalförsvaret även ansvarar för att den ska kunna fortgå under kris och krig och således även ansvarar för att förmåga finns att reparera till exempel skadade anläggningar eller infrastruktur. Försvarsmakten och övriga myndigheter inom det militära försvaret har exempelvis ansvar för att en byggnads- och reparationsberedskap finns på plats för Försvarsmaktens egen verksamhet. Det kan handla om större reparationer

av militära anläggningar och produktionsinfrastruktur såsom rullbanor, ledningscentraler, kajer och radarstationer.

Försvarsmakten har även behov av en fungerande sjukvård samt framkomliga vägar och järnvägar. Det förutsätter att ansvariga myndigheter för dessa funktioner reparerar sina sjukhusbyggnader, vägar och järnvägar om de skadas. Det pågår exempelvis en samverkan och dialog på olika nivåer mellan kommunsektorn och Försvarsmakten om sådana frågor.

Även om det generellt går att utgå i från ovan nämnda ansvarsfördelning mellan olika aktörer finns det samtidigt flera utmaningar. En utmaning gäller de fall som ett ansvar för att upprätthålla beredskap inte tydligt kan sägas höra hemma hos en viss aktör. Det är troligt att vissa gränsdragningsfrågor kan lösas inom ramen för samverkan mellan de olika aktörerna eller genom samverkansarbetet i ansvarig beredskapssektor. Det finns dock förmodligen andra frågor som behöver utredas djupare. Det gäller exempelvis en fråga som togs upp av LKRB-utredningen. Utredningen menar att det finns en efterfrågan från kommunerna och regionerna om konkreta besked om vilket ansvar som de har kopplat till Sveriges medlemskap i Nato, framför allt kopplat till frågan om värdlandsstöd. Kommunerna och regionerna efterfrågar konkreta åtgärder som bland annat Försvarsmakten önskar se för att skapa planeringsförutsättningar. Av särskild betydelse är hur sådana åtgärder ska finansieras.²⁵

Liknande frågeställningar gäller troligen för andra aktörer som enligt målet för det civila försvaret ska ha förmåga att inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga. Kommuner har fört fram att det finns en risk att även andra statliga myndigheter kan komma att ställa krav på kommunernas och regionernas verksamheter även om det inte finns åligganden enligt lag för kommunerna eller regionerna, myndigheterna har inte heller föreskriftsrätt. Utredningen konstaterar att det i det sammanhanget har anförts att anpassningar efter totalförsvarets krav eller behov därför bör regleras utförligt i författning.

Det finns ett behov av att analysera gränsdragningsfrågor för olika aktörers ansvar. Frågorna kan i första hand lösas av berörda aktörer, vid behov med stöd av ansvariga myndigheter för det förut-

²⁵ SOU 2024:65 s. 168.

sättningsskapande arbetet. Vidare har regeringen gett Försvarsmakten och MSB i uppdrag att fortsatt främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret under perioden 2025–2030.²⁶ Syftet är att stödja beredskapsmyndigheterna i deras planering och förberedelser för att nå det övergripande målet för totalförsvaret. Det inkluderar de beredskapsmyndigheter som också har särskilda uppgifter som sektorsansvariga myndigheter, respektive civilområdesansvariga länsstyrelser samt myndigheter inom det militära försvaret. Försvarsmakten och MSB ska föra en löpande dialog med berörda myndigheter. De bör inom ramen för det fortsatta uppdraget även inkludera ansvaret för byggnads- och reparationsberedskap. Skulle större gränsdragningsfrågor komma upp, som inte löses genom samverkan och stöd från MSB respektive Försvarsmakten, kan det finnas behov av statliga utredningar på området.

4.2.7 De legala förutsättningarna för samverkan mellan privata och offentliga aktörer finns eller kommer att komma på plats

Bedömning: Vi bedömer att de legala förutsättningar som krävs för samverkan mellan berörda myndigheter och företag, inom byggnads- och reparationsberedskapen, redan finns eller kommer att komma på plats.

Skälen för utredningens bedömning

Samverkan mellan ansvariga myndigheter och de företag som kommer att verka inom byggnads- och reparationsberedskapen pågår till viss del redan i dag. Det gäller till exempel inom beredskapssektorerna för elektroniska kommunikationer och post, transporter och energiförsörjning. Det finns samtidigt ett starkt behov av att samverkan inleds inom alla sektorer som har ett behov av att exempelvis bygga och reparera anläggningar som är viktiga för att den verksamhet som beredskapsmyndigheterna har ett ansvar för. Även om samverkan i alla delar av beredskapssystemet inte har inletts är det vår bedömning att det finns förutsättningar till detta i de lagar

²⁶ F62024/02054 *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030.*

och förordningar som redan finns på plats. Dessutom kommer det sannolikt, som resultat av bland annat tidigare utredningar, komma på plats nya lagar och förordningar som ytterligare ökar förutsättningarna till samverkan.

När det gäller de statliga myndigheterna regleras deras samverkan med företagen bland annat genom nedan angivna lagar och förordningar.

Enligt lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen är ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt sådana arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförsvarsplaneringen enligt bestämmelserna i denna lag. Vidare har totalförsvarsmyndigheterna, enligt 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, rätt att begära upplysningar eller medverkan från bland annat näringsidkare enligt lagen (1982:1004) med samma namn. För att ge myndigheterna Boverket och SGU likvärdiga möjligheter som myndigheter inom andra sektorer och bättre förutsättningar att samarbeta med företag, föreslår vi att dessa myndigheter läggs till i listan av totalförsvarsmyndigheter (se avsnitt 4.5).

Enligt beredskapsförordningen ska myndigheternas planering för totalförsvaret, inför och vid höjd beredskap, ske i samverkan med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, samman Slutningar och de näringsidkare som är berörda. De sektorsansvariga myndigheterna ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs. Sådan samverkan pågår inom exempelvis beredskapssektorerna Transport, Energiförsörjning samt Livsmedelsförsörjning och grundvatten.

Enligt förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ska länsstyrelserna, för att skapa nödvändig samordning, ha ett regionalt råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförvar. I rådet ska representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet och totalförsvaret ingå. Länsstyrelserna ska vidare stödja de aktörer

som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning.

Enligt förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer. Vidare ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna, vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet, ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till hantering av krisen. Inför och vid höjd beredskap har de civilområdesansvariga länsstyrelserna ett geografiskt områdesansvar när det gäller civilt försvar. Arbetet med att sortera ut vilka frågor som ska hanteras av länsstyrelserna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna pågår både inom civilområdena och på nationell nivå. Vi ser att den dagliga samverkan med företagen sker och kommer att ske främst på länsstyrelsenivå men att, i det fall det finns behov av samordning på högre nivå, detta även kommer att inkludera samverkan med företag i civilområdet.

När det gäller *samverkan mellan kommunerna, regionerna och företagen* utgår vi, som vi har konstaterat ovan (avsnitt 4.2.1), från att de förslag och bedömningar som läggs fram i betänkandet från LKRB-utredningen genomförs.²⁷ Utredningen föreslår bland annat att en kommun, inom sitt geografiska område, ska verka för att relevanta aktörer samverkar och samordnar sig i fråga om de åtgärder som kan behöva vidtas inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Enligt utredningen innebär det geografiska områdesansvaret en skyldighet för kommunen att ta initiativ så att aktörer som är av betydelse för krishanteringen eller det civila försvaret i kommunen kan samverka och i största möjliga mån samordna förberedelser eller åtgärder. LKRB-utredningen hänvisar till SOU 2004:134 i vilken det beskrivs att områdesansvaret innefattar åtgärder före, under och efter en krissituation och att områdesansvaret inte handlar om att ta över någon annans ansvar utan om att verka för att samverkan kan åstadkommas. För kommunen innebär ansvaret att vara den part som stödjer andra aktörer i syfte att skapa gemensamma målsättningar och inriktningar. Syftet med den nuvarande bestämmelsen om geografiskt områdesansvar i LEH är alltså att säkerställa att krishanteringen på lokal nivå sker samordnat och

²⁷ SOU 2024:65.

effektivt.²⁸ LKRB-utredningen bedömer att den nuvarande regleringen om geografiskt områdesansvar inte på något sätt utvidgar det verksamhetsansvar som följer av olika specialförfattningar, exempelvis socialtjänstlagen. Det geografiska områdesansvaret tillför dock ett moment i själva utförandet av verksamheten, nämligen krav på samverkan med externa aktörer och att krishanteringsåtgärderna i verksamheten om möjligt anpassas och samordnas utifrån en annan aktörs åtgärder.

Enligt den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 7 § LEH ska en kommun inom sitt geografiska område, i fråga om extraordinära händelser i fredstid, verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas. Under höjd beredskap ska kommunstyrelsen enligt 3 kap. 4 § LEH verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

Eftersom det återkommande har funnits brister i samordning mellan olika aktörer som agerat under kriser menar LKRB-utredningen att det finns ett behov av att tydliggöra vissa delar kring samverkan i den nya regleringen. Bristerna har enligt utredningen i varierande omfattning funnits på samtliga förvaltningsnivåer och har avsett såväl operativa insatser som informationsinsatser. Kommunerna har fört fram att det främst har handlat om länsstyrelsernas möjlighet att stödja kommunerna under krishanteringen och i viss mån statliga myndigheters agerande. Det har också funnits svårigheter för kommunerna att få nödvändigt statligt stöd under till exempel den omfattande migrantsituationen år 2015 och covid-19-pandemin.

Enligt LKRB-utredningen är det av mycket stor vikt att lokal samverkan sker redan på det förberedande stadiet eftersom sådan samverkan kan leda till samordning och inriktning av förberedelserna vilket optimerar effekterna av åtgärderna. Samverkan som sker under normala fredstida förhållanden skapar förutsättningar för att den samverkan som behöver ske under en fredstida krissituation eller under höjd beredskap snabbt ska kunna etableras och fun-

²⁸ SOU 2004:134 *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting*, s. 160

gera effektivt. För att samordna flera aktörer, som inte har gemensam ledning, behöver det enligt utredningen finnas någon som ansvarar för att samverkan initieras. Detta ansvar ligger i dag på kommunen. LKRB-utredningen anser att kommunens nuvarande ansvar för lokal samverkan är ändamålsenligt utformat och att kommunen är den bäst lämpade aktören för att ha ett sådant ansvar på lokal nivå. Genom att även i den nya lagen ålägga kommunerna ett geografiskt områdesansvar ges således förutsättningar för att samhällets åtgärder inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap samordnas på lokal nivå.

LKRB-utredningen resonerar vidare om vilka aktörer som kommunen ska samverka med. Enligt utredningen bör samverkanskretsen främst bestå av aktörer i kommunen som utövar offentlig eller privat verksamhet som är av sådan art och omfattning att den på ett påtagligt sätt bidrar till en effektiv fredstida krishantering eller som förväntas kunna bidra till det. Exempelvis kan enskilda eller företag som har tillgång till grävmaskiner, personal, samlingslokaler eller liknande vara av nytta för hantering av en kris. Det avgörande bör, enligt LKRB-utredningen, vara om aktörens verksamhet, resurser och åtgärder kan antas vara till nytta och behöva samordnas med kommunens eller andra aktörers åtgärder för att krisen effektivt ska kunna hanteras.

Enligt utredningen bör som regel aktörer som är av betydelse för hanteringen av fredstida krissituationer även vara viktiga att samverka med under höjd beredskap. Kommunerna kommer dessutom att kunna använda resultatet av samverkan på lokal nivå, antagna planer och förberedande åtgärder som kommunen bedömer ska vidtas, i kontakt med länsstyrelser och övriga statliga myndigheter. Samverkan i dessa olika led kan enligt LKRB-utredningen på så sätt leda till samordning av åtgärder. Enligt utredningens förslag ska vidare länsstyrelserna stödja och samordna kommunerna och regionernas planering. Länsstyrelsen ska även samordna kommunerna och regionerna med berörda statliga myndigheter.

4.3 Förslag för en modern byggnads- och reparationsberedskap

4.3.1 Boverket, Tillväxtverket och SGU ansvarar för att skapa förutsättningar för byggnads- och reparationsberedskap och ett BRB-kansli upprättas

Bedömning: För att en byggnads- och reparationsberedskap ska finnas på plats inom högst fem år krävs en särskild satsning från statens sida för att möjliggöra både tillräckliga resurser och en effektiv organisering av det förutsättningsskapande arbetet.

Förslag: Beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn för industri, bygg och handel ges, inom respektive ansvarsområde, ett sektorsansvar och ett geografiskt övergripande ansvar för att skapa förutsättningar för berörda aktörer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap i hela landet. Beredskapsmyndigheternas förutsättningsskapande arbete ska stödjas av ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap (BRB-kansli). Kansliet ska organisatoriskt placeras under den sektorsansvariga myndigheten Tillväxtverket och ledas av en kanslichef. Kanslichefen ska organisatoriskt direkt under Tillväxtverkets generaldirektör.

Vi föreslår att Tillväxtverket undersöker lämpliga alternativ för att säkra representation av samverkansmyndigheterna vid kansliets arbete samt även ser över lämpliga former för och inleda samverkan med berörda företag och branschorganisationer. Detsamma gäller för samverkan inom ramen för det förutsättningsskapande arbetet inom respektive myndighet.

Skälen för utredningens förslag

Beredskapsmyndigheter med ansvar för att skapa förutsättningar för byggnads- och reparationsberedskap

Det finns ingen utpekad myndighet på central nivå med ansvar för byggnads- och reparationsberedskap. Som framgår ovan anser vi inte heller att ansvaret för att upprätthålla en beredskap kan eller ska ligga hos en enda offentlig aktör, utan hos alla de aktörer som

ansvarar för att en samhällsviktig verksamhet eller militär verksamhet kan upprätthållas under kris och höjd beredskap.

Vi menar däremot att det behövs myndigheter på central nivå som ansvarar för att skapa förutsättningar för att förmåga byggs upp hos alla berörda aktörer på central, regional och lokal nivå. Det förutsättningsskapande arbetet kan exempelvis handla om att en eller flera myndigheter på central nivå utvecklar metodstöd och genomför utbildningar och övningar för berörda aktörer inom specifika sektorer och geografiska områden. Det kan även handla om att ansvara för att samverkan sker kring gemensamma frågeställningar och utmaningar som framtagande av standardavtal; identifiering av lösningar för att undvika att samma företag överintecknas och kartläggning av kritiska varor och tjänster inklusive reservdelar. Det kan handla om att analysera och identifiera hot och sårbarheter i aktörernas verksamheter som allvarligt kan skada eller försämra förmågan. Det finns även behov av att samordna arbetet med räddningstjänsten vars verksamhet använder delvis samma resurser som kommer att användas inom byggnads- och reparationsberedskapen. Vi bedömer sammanfattningsvis att det finns ett behov av att från central nivå driva på, stödja och hålla samman arbetet.

Samtidigt är det viktigt att inte skapa nya strukturer samt besluts- och informationsvägar och vi menar därför att en sådan funktion behöver inrättas inom befintlig beredskapsstruktur. Regeringen har nyligen föreslagit att Boverket, Tillväxtverket och SGU utses till beredskapsmyndigheter. Vi utgår från (se avsnitt 4.2.1) att Tillväxtverkets, Boverkets och SGU:s ansvar som beredskapsmyndigheter kommer att omfatta de viktiga samhällsfunktionerna industri-, handel (parti- och detaljhandel) samt bygg- och anläggning samt frågor under SGU:s ansvarsområde och som rör berg, jord, grundvatten samt gruv- och mineralnäringen.

Med utgångspunkt från ansvars- och kompetensprinciperna föreslår vi att berörda myndigheter även får ansvar för att, inom ramen för sina respektive ansvarsområden, skapa förutsättningar för berörda privata och offentliga aktörer kunna upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap. Myndigheterna inom beredskapssektorn har således ett sektorsövergripande och geografiskt övergripande ansvar för att skapa förutsättningar för en ökad byggnads- och reparationsberedskap.

Vi ger exempel på förutsättningsskapande åtgärder i bilaga 3.

Vi föreslår således *inte* att berörda myndigheter ska ha ett huvudansvar för att specifika byggnads- och reparationsinsatser vid behov genomförs. Detta ansvar ligger hos de offentliga eller privata aktörer som har ett ansvar för byggnads-, reparations- och underhållsåtgärder inom ramen för sin verksamhet (se exempel under avsnitt 4.2.3).

Vi föreslår däremot att beredskapsmyndigheter med flera (så kallade F-avtalsmyndigheter) bör ingå försörjningsberedskapsavtal, läs mer om detta i avsnitt 3.7. Denna möjlighet kommer således även att omfatta beredskapsmyndigheterna i denna sektor.

Inom ramen för det förmågeskapande arbetet som kommer att ske inom sektorn kommer Boverket, enligt ansvars- och kompetensprincipen, att ha en avgörande roll för att skapa förutsättningar för en god beredskap på området hos berörda myndigheter samt företag och övriga aktörer. Boverket har redan i dag ansvar för frågor som är av stor relevans för försörjningsberedskapen avseende byggmaterial. Boverket är ansvarig tillsynsmyndighet för byggprodukter och ansvarar även för marknadskontroll av byggprodukter på den svenska marknaden. Boverket ansvarar även för föreskrifter som är av relevans för beredskapen på området. Myndigheten ansvarar till exempel för bygg- och konstruktionsregler och ger efter samverkan med berörda företag ut vägledningar på området. Boverkets konstruktionsregler (EKS) innehåller exempelvis föreskrifter och allmänna råd avseende krav på byggnadsverks bärförmåga. I dessa ingår dimensioneringsregler för konstruktioner i till exempel betong, stål och trä.

SGU kommer att kunna bidra till det förutsättningsskapande arbetet med bland annat analyser inom myndighetens ansvarsområde och som rör berg, jord och grundvatten samt gruv- och mineralnäringen. SGU har bland annat kunskap om de grundläggande basråvarorna för byggande (ballast). SGU redovisar årligen ballastförbrukningen i Sverige och sammanställer lokal information om berggrundernas kvalitet i samband med sina karteringsinsatser som kan ligga till grund för nyttjande av bergmaterial för byggande.

Utan de kompetenser som finns inom Boverket, med komplettering av kompetenser inom SGU, kommer arbetet med att skapa förmåga i landet inom helt enkelt inte vara möjlig.²⁹

Tillväxtverkets kompetenser kommer, av samma anledning som dessa kompetenser är av nytta för rollen som sektorsansvarig myn-

²⁹ Se fler exempel på kompetenser inom Boverket i bilaga 4.

dighet, att kunna bidra till att en organisation och process för det förutsättningsskapande arbetet snabbt kan komma på plats, så att arbetet kan inledas så snart som möjligt. Som vi har pekat på tidigare (SOU 2024:19) har Tillväxtverket erfarenhet av att leda samverkan med ett stort antal myndigheter och har, mot bakgrund av tidigare uppdrag och befintliga ansvarsområden, etablerat en struktur för effektiv samordning av insatser på såväl strategisk som operativ nivå. Myndighetens nya roll som beredskapsmyndighet kommer även att kunna bidra till ökad förmåga inom byggnads- och reparationsberedskapen. Det kan röra arbete med försörjningsanalyser³⁰ eller frågor om bland annat ersättningsmaterial, insatsvaror, försörjningskedjor samt övriga varor och tjänster som kommer att behövas inom byggnads- och reparationsberedskapen.

Ett BRB-kansli inrättas

Som framgår ovan har regeringen nyligen föreslagit att Tillväxtverket, Boverket och SGU ska utses till beredskapsmyndigheter. Arbetet med att bygga upp den verksamhet som krävs för att axla ansvaret som beredskapsmyndighet kommer att vara omfattande och ta stora resurser i anspråk hos de berörda myndigheterna. Detta är dock nödvändigt då Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan det andra världskriget. Regeringen konstaterar att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas och att takten i uppbyggnaden av totalförsvaret måste öka. Förberedelserna, beredskapen och förmågan inom hela totalförsvaret, både det militära och det civila försvaret, måste därför påskyndas. Riksrevisionen har samtidigt i sin granskning av den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad pekat på en alltför långsam uppbyggnad av det civila försvaret bland annat beroende på kortsiktig finansiering.³¹

För att en byggnads- och reparationsberedskap ska finnas på plats inom högst fem år krävs därför en särskild satsning från statens sida för att möjliggöra både tillräckliga resurser och en effektiv organisering av det arbete och åtgärder som behöver genomföras (se exempel på åtgärder i bilaga 3). Arbetet med flera av de olika åtgärderna bör ske parallellt, inom olika arbetsspår, för att en bygg-

³⁰ Jfr MSB och SoS (2024). Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag (Fö2024/00053).

³¹ Riksrevisionen (2025). *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*. (RIR 2025:4.)

nads- och reparationsberedskap ska finnas på plats inom fem år. Detta kräver stora personella resurser inom såväl de ansvariga myndigheterna som inom samverkansmyndigheterna samt en effektiv ledning och samordning. Se avsnitt 7.4.3–7.4.5 för vår bedömning av resurser.

Vi anser även att det är viktigt med en tydlig uppdelning mellan de olika ansvarsområdena och att därmed skilja arbetet med att bygga upp respektive organisation som beredskapsmyndighet och som sektorsansvarig myndighet från arbetet med att bygga upp en funktion som ska ansvara för att skapa förutsättningar för byggnads- och reparationsberedskapen i Sverige. Arbetet inom de olika funktionerna kommer annars riskera att bli rörigt och ineffektivt. Det finns naturligtvis vinster med att använda viss kompetens inom fler funktioner och det kommer också att behöva ske.

Mot denna bakgrund föreslår vi att ett kansli skapas – kansliet för byggnads- och reparationsberedskap. Kansliet ska stödja de ansvariga myndigheterna Boverket, SGU och Tillväxtverket med det förutsättningsskapande arbetet. Kansliet ska bidra till samordnade åtgärder, stödja berörda myndigheter och övriga aktörer samt verka för att uppgifter och roller tydliggörs. Vidare ska kansliet samordna arbetet med att utreda och föreslå åtgärder inom områden av vikt för upprätthållande av förmåga inom byggnads- och reparationsberedskapen, och hålla samman arbetet med utbildningar, övningar och andra kompetens- och förmågehöjande insatser inom byggnads- och reparationsberedskapen. Vi föreslår i förslaget till förordning om kansliet för byggnads- och reparationsberedskap (se avsnitt 1.1) att kansliet ska vara placerat vid Tillväxtverket. Vi föreslår vidare att Tillväxtverket ska utse en kanslichef som ska organisera, leda och planera verksamheten som bedrivs inom ramen för kansliet. Kanslichefen föreslås organisatoriskt placeras direkt under generaldirektören för Tillväxtverket.

Samverkan mellan offentliga och privata aktörer i det förutsättningsskapande arbetet

Det är nödvändigt att berörda företag, eller representanter för dessa företag, som bidrar med leverans av varor och tjänster samt material, maskiner och övrig utrustning inom byggnads- och reparationsberedskapen har möjlighet att delta i arbetet med att skapa förutsätt-

ningar för en god beredskap på området. Myndigheterna inom ansvarig beredskapssektor ansvarar för organiseringen av sådan samverkan. Det kan finnas behov av kriterier eller andra förhållningsregler för samverkan. Företagens medverkan kommer i huvudsak att bygga på frivillighet. Tillväxtverket, tillsammans med Boverket och SGU, bör därför undersöka hur sådan samverkan bäst organiseras. I detta arbete bör ingå att undersöka möjligheten att ansöka om projektmedel från anslag 2:4 Krisberedskap för de projekt som inledningsvis kommer att utföras av myndigheterna och övriga aktörer för att skapa förmåga på området (se även avsnitt 4.4). Upplägg för samverkan mellan företagen och myndigheterna i andra sektorer kan med fördel tjäna som inspiration för organiseringen av arbetet (se bilaga 3 med exempel).

I propositionen Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) konstaterar regeringen att det är en prioriterad uppgift för verksamheterna inom det civila försvaret att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen konstaterar att verksamheterna inom det civila försvaret vid höjd beredskap och ytterst krig i varje situation bör fokuseras på att stödja det militära försvaret på det sätt som är mest ändamålsenligt för att stödja totalförsvarets samlade krigsinsats. Alla beredskapsmyndigheter, kommuner och regioner har en viktig roll i detta. Det är således mycket viktigt att samverkan sker med Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk (FMV) och övriga myndigheter inom det militära försvaret, för att i ett tidigt skede identifiera de behov av insatser och åtgärder inom byggnads- och reparationsberedskapen som är av betydelse för det militära försvaret. Som vi har konstaterat ovan ingår det inte i vårt uppdrag att lämna förslag som gäller det militära försvaret. Det är samtidigt vår bedömning att de berörda myndigheterna inom det militära försvaret, liksom myndigheterna inom det civila försvaret, ges möjlighet att delta i det förutsättningsskapande arbetet och därmed tilldelas ökade resurser för en höjd ambition på området. Berörda myndigheter inom det militära försvaret behöver dels delta aktivt i samverkan på central nivå, dels bidra med planeringsförutsättningar till de offentliga och privata aktörer som kommer att leverera varor och tjänster samt övrig förmåga. Detta för att förmågan ska komma på plats inom högst fem år och därmed kunna bidra till det militära försvaret. Tillväxtverket bör därför undersöka lämpliga alternativ för att säkra

representation från Försvarsmakten och Fortifikationsverket (som ansvarar för byggnads- och reparationsförmåga avseende bland annat Försvarsmaktens fastigheter och anläggningar) vid kansliets arbete. Detta gäller även de övriga myndigheter som utgör de viktigaste behovsägarna, som exempelvis Trafikverket, PTS och Svenska kraftnät samt även kommunerna och regionerna. De ansvariga myndigheterna bör på samma sätt försäkra sig om behovsmyndigheternas deltagande i arbete som sker inom respektive myndighet, det vill säga hos Boverket, Tillväxtverket och SGU.

Regelbunden samverkan kommer även att behöva ske med de övriga myndigheter som utgör stora behovsägare – det vill säga har stora behov av byggnads- och reparationstjänster samt leveranser av byggmaterial – som exempelvis Trafikverket, Svenska kraftnät, Fortifikationsverket samt PTS. Dessa myndigheter har dessutom redan utvecklat en förmåga inom byggnads- och reparationsberedskapen. Denna erfarenhet bör användas i arbetet. Förutom nyss nämnda beredskapsmyndigheter är det de offentliga och privata aktörerna på lokal och regional nivå som utgör behovsägare och som har behov av att förmåga skapas på området. När det gäller Fortifikationsverkets kompetens och kunskap är en nödvändig för att inom fem år bygga upp en beredskap på området. Eftersom myndigheten inte är anslagsfinansierad, utan till stor del beroende av finansiering via hyresintäkter från Försvarsmakten, kan det finnas behov av att se över myndighetens finansiering (se under avsnitt 7.4.5 om konsekvenser av utredningens förslag för statens budget i denna del).

Det är även viktigt att relevanta myndigheter, som ansvarar för frågor och regelverk som är viktiga för utförandet av arbetet på området, även ingår i samverkan på central nivå. Förutom Boverket gäller det exempelvis Fortifikationsverket, Arbetsmiljöverket och Upphandlingsmyndigheten. Det är även viktigt att Kommerskollegium och Tullverket har beredskap att delta i samverkan kring frågor som rör inköp, leverantörskedjor och handel med relevanta produkter och tjänster. I tillägg till dessa bör samverkan även ske med övriga aktörer som har kompetens inom inköp, försörjnings-

kedjor och utrikeshandel exempelvis inköpsorganisationer³² och Business Sweden, se även avsnitt 2.4.

4.3.2 Boverket, tillsammans med MSB, utreder förutsättningar för att inrätta en förstärkningsresurs för ökad byggnads- och reparationsberedskap.

Förslag: Regeringen ger Boverket, tillsammans med MSB, i uppdrag att under år 2026 (snabbspår) utreda förutsättningar att inrätta förstärkningsresurser för ökad byggnads- och reparationsberedskap samt föreslå hur förstärkningsresurserna ska utformas och finansieras.

Utredningsarbetet delas upp i tre faser med delrapportering till regeringen i februari och april samt slutrapportering i november 2026.

Myndigheterna ska under utredningens gång inhämta underlag från sektorsansvariga myndigheter avseende samlade behov och förmågor inom respektive beredskapssektor. Underlag och synpunkter ska även inhämtas från Försvarshögskolan, de civilområdesansvariga länsstyrelserna, länsstyrelserna, kommunerna, regionerna samt Sveriges kommuner och regioner. Boverket och MSB ska även beakta behov av förmågor för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap hos Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Trafikverket, Svenska kraftnät och övriga behovsägare. Myndigheterna ska även beakta aktuella utredningar, uppdrag och förslag från regeringen på området som har relevans för uppdraget. Försvarshögskolan föreslås bidra med underlag samt stöd för genomförande av relaterade workshops.

Skälen för utredningens förslag

En av lärdomarna från kriget i Ukraina är att även frivilliga som förstärkningsresurs kan bidra till arbetet med reparationer och återuppbyggnad, men att dessa då behöver kunna meddela sitt intresse, omhändertas och engageras på ett organiserat sätt. I Sverige har vi

³² Inköpscentralen Adda:s uppdrag är att bland annat stödja kommuner och regioner i deras inköp bland annat inom Bygg och Fastighet. Adda stödjer bl.a. upphandling som rör hyra av temporära modullokaler för tillfälliga behov.

förstärkningsresurser på plats inom ett antal andra områden, dock inte på byggnads- och reparationsområdet.

I det fall som en olycka, kris eller annan större händelse är alltför komplex, omfattande eller långdragen för att ansvariga aktörers samlade resurser ska räcka till, har MSB förstärkningsresurser som kan bidra vid hanteringen. MSB:s nuvarande förstärkningsresurser är främst avsedda att förstärka kapacitet hos kommuner och regioner men inkluderar i vissa fall även andra aktörer som exempelvis länsstyrelser, regioner, Försvarsmakten eller utlandsmyndigheter. Vid exempelvis kemikalieolyckor och händelser inom ramen för kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva hot samt händelser (CBRNE) kan, förutom räddningstjänsten, även andra myndigheter behöva stöd med kunskap och avancerad utrustning. Grundprincipen är dock att det är ansvariga aktörer, i de flesta fall kommunerna och regionerna, som så långt det är möjligt ska planera för att klara av att hantera sina risker. Vidare förväntas kommunerna samverka inom länen kring händelser som de inte klarar av att hantera på egen hand.

Förstärkningsresurserna består av olika typer av materiel och kompetenser samt har olika inställetider och målgrupper. Förstärkningsresurserna kan till exempel användas för insatser som rör skogsbrand, översvämning, oljeutsläpp, CBRNE, sök och räddning, samverkan och ledning (FSOL), värdlandstöd, luftburen sjuktransport samt för att bistå personer med hemvist i Sverige som drabbas av en allvarlig händelse utomlands. I vissa fall bekostar den aktör som har begärt stödet för företagets medverkan.

Med hänvisning till erfarenheterna från Ukraina och att effekterna av klimatförändringarna visar på en ökad risk för ett större antal bränder i stora delar av landet är det vår bedömning att det kommer att behövas förstärkningsresurser för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap.

Förstärkningsresurserna skulle kunna bestå av materiel, utrustning, maskiner och utbildad personal inom exempelvis bygg- och anläggningsarbeten inklusive konsulter som kan bidra med bland annat projektledning, besiktning och mätning. Förstärkningsresurser som exempelvis sker med anledning av omfattande bränder eller översvämningar kan behöva kombineras med andra förstärkningsresurser. Detta kan till exempel handla om indikerings- och saner-

ingsenheter,³³ högkapacitetspumpar, skogsbrandsdepåer, sök- och räddningsstyrkan (NUSAR) samt samverkan och ledning.

Vi föreslår, baserat på det resonemang som redovisas under avsnitt 4.2.2, att regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda förutsättningar att upprätta en förstärkningsresurs för ökad byggnads- och reparationsberedskap. Boverket kan på detta sätt bygga upp kompetens avseende frågor som rör personalförsörjning samt bygga upp en förmåga på området att hantera framtida förstärkningsresurser inom byggnads- och reparationsberedskapen. Eftersom MSB har lång erfarenhet av och processer på plats som rör förstärkningsresurser för att hantera bland annat skogsbränder och översvämningar – och att det med hänsyn till omvärldsläget brådskar med att få förstärkningsresurser på plats – bör dock uppdraget utföras tillsammans med MSB. Myndigheterna bör även lämna förslag på hur förstärkningsresurserna ska utformas och finansieras.

Myndigheterna ska under utredningens gång inhämta underlag från sektorsansvariga myndigheter om samlade behov och förmågor inom respektive beredskapssektor. Underlag och synpunkter ska även inhämtas från Försvarshögskolan, de civilområdesansvariga länsstyrelserna, länsstyrelserna, kommunerna, regionerna samt Sveriges kommuner och regioner. Boverket och MSB ska även beakta behov av förmågor för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap hos Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Trafikverket, Svenska kraftnät och övriga behovsägare, samt dessas erfarenheter på området. Svenska kraftnät har till exempel inlett arbete med relevant initiativ på området där personal utbildas för att ingå i myndighetens insatsstyrka. Inom elberedskapen rör det sig exempelvis om distributionselektriker, transmission- och regionnätsmontörer, beredare, lagbasar, före detta civilpliktiga ledningsreparatörer, reservkraftoperatörer, bandvagnsförare samt mobilt lednings- och sambandsstöd.

Boverket och MSB ska även beakta aktuella utredningar, uppdrag och förslag från regeringen på området som har relevans för uppdraget.

Uppdraget delas upp i tre delar. Under den första delen ska myndigheterna fokusera på att utreda dimensionerande krav som ska

³³ Indikeringsenheter används för att ge snabbt stöd med att analysera okända kemikalier, både gaser, vätskor och fasta ämnen. Det kan till exempel röra sig om risk för brandfarliga gaser. Saneringsenheterna kan bistå med sanering av insatspersonal, livräddande personsanering och sanering av materiel som används under insats.

utgöra grund för det fortsatta utredningsarbetet. Myndigheterna ska i februari 2026 redovisa de typfall (scenarier) som det fortsatta utredningsarbetet ska bygga på. Under den andra delen av uppdraget ska myndigheterna utifrån valda typfall senast under april 2026 presentera alternativa lösningar. Under den tredje och sista delen av uppdraget färdigställs förslag om förstärkningsresurser som rapporteras till regeringen den 30 november 2026. Ett antal workshops kommer att behöva hållas under uppdragets gång med deltagande av ett stort antal myndigheter och övriga aktörer som har behov av och kan bidra med förmåga på området. Försvarshögskolan föreslås bidra till arbetet med underlag och stöd för genomförande av workshops.

4.3.3 Kommuner, regioner, länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser samt berörda beredskapsmyndigheter behöver tillföras resurser

Bedömning: För förmåga att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap samt för samordning av åtgärder inom byggnads- och reparationsberedskapen bör:

- kommunerna tillföras ekonomiska resurser som gör det möjligt att kunna rekrytera i genomsnitt *1 årsarbetskraft* utom storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö som bör tillföras resurser för *2 årsarbetskrafter* (totalt cirka *293 årsarbetskrafter*),
- länsstyrelserna tillföras resurser för att möjliggöra rekrytering om *1 årsarbetskraft* utom i storstadslänen (Stockholm, Västra Götaland och Skåne) som tillförs resurser motsvarande *2 årsarbetskrafter* (totalt cirka *24 årsarbetskrafter*),
- regionerna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna tillföras resurser för rekrytering av *1 årsarbetskraft* (totalt cirka *21 årsarbetskrafter* inom regionerna och *6 årsarbetskrafter* inom de civilområdesansvariga länsstyrelserna.)
- de statliga beredskapsmyndigheter (utom länsstyrelserna) som ansvarar för upprätthållande av byggnads- och reparations-

beredskap tillföras resurser motsvarande *1 årsarbetskraft* (totalt cirka *46 årsarbetskrafter*).

Totalt bedömer vi att berörda myndigheter behöver tillföras *390 årsarbetskrafter*. Kommunerna och regionerna samt länsstyrelserna bedöms, beroende på det geografiska områdets strategiska placering, ha behov av ytterligare tjänstepersoner. De närmare behoven kan avgöras efter att LKRB-lagen trätt i kraft, efter genomförandet av förslagen för en byggnads- och reparationsberedskap samt efter att konkreta planeringsförutsättningar har kommit på plats.

Skälen för utredningens bedömning

Som vi har anført ovan (se t.ex. avsnitt 4.2.3) anser vi att upprätthållandet av en byggnads- och reparationsberedskap ingår i det ansvar för upprätthållande av samhällsviktig verksamhet eller militär verksamhet som aktörer redan har i enlighet med nuvarande regelverk avseende krisberedskapen samt det militära och civila försvaret.

Vissa aktörer har kommit långt i arbetet medan andra har en längre väg att gå. För att byggnads- och reparationsberedskapen ska komma på plats hos alla berörda aktörer krävs resurser och kompetens. När det gäller frågan om kompetens har exempelvis LKRB-utredningen bedömt att kommunernas samordningsfunktion avseende beredskapsfrågor bör bestå av ett antal tjänstepersoner som har kompetens i fråga om beredskapsarbete och kommunala verksamheter.

Vi bedömer att en förstärkning av resurser för ökad förmåga att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap hos de berörda myndigheterna på central, högre regional, regional och lokal nivå även bör inkludera personal med kompetens på bygg- och anläggningsområdet med god kännedom om aktuella branscher och företag.

Behovet av resurser för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap kan delas in i två delar:

- resurser för att skapa förmåga hos berörda aktörer inom specifika sektorer och geografier (kommunal, regional, högre regional och central nivå) och

- resurser till de aktörer som inom ramen för det geografiska områdesansvaret ansvarar för samverkan för ökad samordning av åtgärder.

Kommunerna och regionerna

Enligt LKRB-utredningen är det *inte* rimligt att utgå från att samtliga kommuner och regioner har förutsättningar att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kunna genomföra omfattande materielförvärv och investeringar inför frestida krissituationer och höjd beredskap under den närmaste femårsperioden, även om det skulle finnas finansiella förutsättningar för det. Genomförandet av sådana förberedande åtgärder ställer enligt LKRB-utredningen krav på en omfattande och noggrann planering i samverkan med andra kommuner och regioner samt med länsstyrelser och andra berörda statliga beredskapsmyndigheter.

En förstärkning och utveckling av kommunernas och regionernas grundläggande verksamhetsförmåga, i linje med den av LKRB-utredningen föreslagna nya lagen, ställer följaktligen krav på att det inom kommuner och regioner finns särskild kompetens. Det finns i dag särskilt avdelade personella resurser för beredskapsplanering i många kommuner och regioner. Denna personella resurs bör enligt LKRB-utredningen förstärkas i betydande omfattning för att kommuner och regioner på ett ändamålsenligt och effektivt sätt ska kunna utarbeta de planer och genomföra de förberedande åtgärder som följer av den nya lagen. Enligt LKRB-utredningen bör således behovet av personalförstärkningar till kommuner och regioner under den närmaste femårsperioden bedömas mot denna bakgrund. LKRB-utredningen anser vidare att det behöver finnas en organisation i varje kommun och region som ansvarar för den övergripande samordningen av planering och förberedande åtgärder inför och vid kris och krig. LKRB-utredningen föreslår därför att kommuner och regioner ska inrätta eller ha tillgång till en samordningsfunktion. Det är kommunerna och regionerna själva som bestämmer hur funktionen närmare ska utformas eller hur tillgången till en sådan funktion ska anordnas. LKRB-utredningen bedömer dock att funktionen behöver bestå av ett antal tjänstepersoner som har kompetens i fråga om beredskapsarbete och kommunala verksamheter. Behovet av att

göra funktionen robust och minska risken för kompetensförlust vid personalomsättning talar vidare för att funktionen enligt LKRB-utredningen bör bestå av flera tjänstepersoner. LKRB-utredningen bedömer att det är nödvändigt att kommuner och regioner tillförs ekonomiska resurser som gör det möjligt för kommunerna och regionerna att kunna rekrytera i genomsnitt fem nya årsarbetskrafter vardera för de behov som enligt utredningen kommer att komma i fråga. SKR anser dock i sitt remissyttrande till LKRB-utredningen att den förslagna ersättningen till kommuner och regioner inte kommer att vara tillräcklig för deras uppdrag.³⁴

I tillägg till vad LKRB-utredningen anger, bedömer vi att det bör finnas i genomsnitt *en tjänsteperson* inom en sådan samordningsfunktion som ansvarar för övergripande samordning planering av byggnads- och reparationsberedskap. Hur stort behovet är i varje kommun och region kommer att variera beroende av kommunernas och regionernas storlek och strategiska läge. Behovet av ökade personalresurser för samordningen kommer troligen att vara större i de kommuner och regioner som har en central placering i landet i förhållande till exempelvis hur Nato-trupper eller flyktingströmmar kommer att röra sig genom landet vid ett eventuellt krig. Det kan till exempel röra sig om kommuner som härbärgerar flygbaser och viktiga hamnar. Vissa kommuner skulle även kunna utgöra mål för attacker på grund av det världsstödd som Sverige ska ge med anledning av medlemskapet i Nato eller att det rör sig om en kommun som omfattas av Sveriges försvarssamarbetsavtal med USA. Vidare kan tillgång till kritiska metaller och mineral bidra till behov av ökade resurser i kommuner och regioner i norra Sverige. Även kommuner i områden som har identifierats som särskilt utsatta eller känsliga för klimatrelaterade kriser kommer troligen att vara i behov av mer resurser på området.

Det innebär sammanfattningsvis att det inom i vissa kommuner som befinner sig i geografiskt strategiska områden, till exempel för att det inom kommunen finns infrastruktur som kan förväntas utgöra möjliga mål för attacker, kan komma att behöva ha tät kontakt med Försvarsmakten, Fortifikationsverket, MSB och övriga relevanta myndigheter. Detta för att möjliggöra planering och öka förmågan

³⁴ Enligt SKR är Jönköping en av de kommuner som går före inom civilt försvar. De uppskattar att det skulle kosta cirka 295 miljoner kronor för två veckors beredskap. Beloppet som föreslås i LKRB-utredningen är cirka 43 miljoner för fem år per kommun/region.

att vidta åtgärder avseende bland annat säkerhet och fortifikation samtidigt som detta arbete kräver fler resurser. LKRB-utredningen konstaterar att det pågår samverkan och dialog på olika nivåer mellan kommunsektorn och Försvarsmakten. Denna samverkan samordnas enligt LKRB-utredningen ofta av länsstyrelserna men det förekommer även direktkontakter. Efter tillkomsten av civilområden kommer ökad samverkan troligen även ske med civilområdesansvariga länsstyrelser. Enligt LKRB-utredningen framhåller vissa kommuner betydelsen av konkretion när det gäller vilka åtgärder som behöver vidtas, vilket är viktigt för att skapa rätt planeringsförutsättningar. Av särskild betydelse är enligt kommunerna hur sådana åtgärder ska finansieras.

När det gäller frågan om det strategiska läget kan kommunernas och regionernas förväntade roll tydliggöras utifrån militära förmågekrav, till exempel tydliga krav inom ramen för värdlandsstödet. Behovet av ytterligare resurser till kommunerna för att inom ramen för det geografiska områdesansvaret samordna arbetet med byggnads- och reparationsberedskapen till kommunerna och regionerna för att bygga upp och upprätthålla förmåga inom byggnads- och reparationsberedskapen kan således slutligen avgöras när sådana planeringsförutsättningar kommit på plats. Med hänsyn till omvärldsläget bör samverkan med berörda militärregioner om planeringsförutsättningar som rör byggnads- och reparationsberedskap, om detta inte redan skett, inledas så snart som möjligt.

Länsstyrelserna

Enligt beredskapsförordningen ska länsstyrelsen 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. Vidare ska länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap. Länsstyrelsen ska bland annat samordna de civila försvarsåtgärderna i samråd med Försvarsmakten och med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig, verka för att det civila och militära försvaret samordnas. I en vägledning för länsstyrelsernas roll som geografiskt områdesansvarig beskrivs det geografiska områdesansvaret som att det i

praktiken handlar om att få alla inblandade aktörer att dra åt samma håll i frågor om krisberedskap och civilt försvar och att länsstyrelsernas ansvar omfattar det förebyggande, förberedande, hanterande arbete som sker i länet och som berör flera aktörer.³⁵ LKRB-utredningen föreslår även att länsstyrelserna ska stödja och samordna arbetet inom kommunerna och regionerna med deras planering och förberedande åtgärder. Länsstyrelsen ska enligt LKRB-utredningen även samordna den samverkan som kommunerna och regionerna ska ha med berörda statliga myndigheter. De författningsförslag som LKRB-utredningen lämnar förväntas leda till nya stora löpande kostnader för länsstyrelserna hänförliga till ett stort antal nya årsarbetskrafter. LKRB-utredningen anser att det är rimligt att förvänta sig att länsstyrelserna under den närmaste femårsperioden tillförs totalt 65 nya årsarbetskrafter för det som kommer att följa av den nya LKRB-lagen. I underlaget för den beräkningen ingick inte länsstyrelsernas ansvar för stödjande och samordnade verksamhet som rör byggnads- och reparationsberedskap.

Till viss del kommer behovet av resurser för länsstyrelsernas samverkansarbete, liksom för kommunerna och regionerna, vara avhängigt länets storlek och strategiska läge. Liksom LKRB-utredningen bedömer vi att det i dag är svårt att i detalj förutse i vilken närmare omfattning som kommuner och regioner kommer att ha ett behov av länsstyrelsernas stöd och samordning. Hela omfattningen av behovet av resurser till länsstyrelserna kommer som nämnts ovan även vara avhängigt konkreta planeringsförutsättningar från Försvarsmakten och övriga berörda myndigheter inom det militära försvaret samt relevanta beredskapsmyndigheter.

Även om målsättningen är att militärregionerna ska samordna arbetet kring frågor om det civila försvaret med de civilområdesansvariga länsstyrelserna så samverkar enligt LKRB-utredningen ett flertal länsstyrelser direkt med Försvarsmakten i totalförsvarsplaneringen. Viss byggnads- och reparationsberedskap som relaterar till krisberedskap kommer även att krävas inom länet. Vi utgår därför från att samverkan om byggnads- och reparationsberedskap ändå kommer att krävas, trots att mer detaljerade planeringsförutsättningar från Försvarsmakten och övriga myndigheter inom det militära försvaret samt övriga beredskapsmyndigheter inte finns på

³⁵ Länsstyrelsen i Uppsala län (2019). *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Vägledning för utövande*. (svar på regeringsuppdrag Ju2017/09023/SSK).

plats. Länsstyrelserna kommer således att behöva hålla i samverkan såväl med berörda kommuner och övriga aktörer inom länet som mot de myndigheterna inom det militära försvaret samt myndigheter som kommer att ansvara för det förutsättningsskapande arbetet.

Vi bedömer därför att samtliga länsstyrelser med undantag för storstadslänen behöver tillföras *en ny tjänsteperson* för samordning och stöd avseende byggnads- och reparationsberedskap (totalt cirka *18 nya tjänstepersoner*). Länsstyrelserna i storstadslänen bör för uppgifter som rör stöd och samordning tillföras *två tjänstepersoner* (totalt cirka *6 nya tjänstepersoner*).

De civilområdesansvariga länsstyrelserna

Sedan år 2022 har sex länsstyrelser civilområdesansvar. Dessa har geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar och ansvaret avser uppgifter inför och vid höjd beredskap. Dessa länsstyrelser är alltså ansvariga myndigheter på den högre regionala nivån medan alla länsstyrelser är högsta civila totalförsvarsmyndighet på regional nivå. De civilområdesansvariga länsstyrelsernas geografiska områdesansvar omfattar dock inte den fredstida krisberedskapen. Myndigheterna ska då verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer. Under fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen. Myndigheten för totalförsvarsanalys utgår i sin analys från att syftet med att införa civilområden i kortet var att förtydliga lednings- och ansvarsförhållanden och att skapa förutsättningar för effektivare samverkan inom det civila försvaret. Det gäller även mellan det civila och det militära försvaret.³⁶ Samverkan mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och militärregionerna utgör därmed en förutsättning för att berörda aktörer med ansvar för byggnads- och reparationsberedskap ska erhålla mer konkreta planeringsförutsättningar. Vi utgår från att detta även inbegriper militärregionernas indirekta behov av bygg-

³⁶ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024). *Uppbyggnaden av Civilområden – Delredovisning 2 av regeringsuppdraget att utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap*.

nads- och reparationsinsatser inom olika sektorer som exempelvis rör transporter eller sjukvård.

Civilområdeskanslierna har bemannats olika snabbt och de flesta håller fortfarande på att bygga upp sin verksamhet. Länsstyrelserna i vissa civilområden har inledningsvis stöttat civilområdeskanslierna, bland annat genom att tillhandahålla personal.³⁷

De civilområdesansvariga länsstyrelserna behöver ha tillräckliga resurser för att samordna förmågan inom civilområdet avseende byggnads- och reparationsberedskap. Det är särskilt viktigt eftersom de civilområdesansvariga länsstyrelserna förväntas samordna planeringen mellan de statliga myndigheterna och Försvarsmakten samt samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret, även om denna samverkan inte är helt färdigutvecklad. De ska även stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län. Enligt Myndigheten för totalförvarsanalys framhåller flera militärregioner att kanslierna är för små enheter för att kunna hantera kritiska uppgifter vid höjd beredskap. Vi bedömer därför att det bör finnas *en tjänsteperson* (totalt cirka 6 *nya tjänstepersoner*) inom civilområdesansvariga kanslier som ansvarar specifikt för samordning av åtgärder som rör upprätthållande av förmåga inom byggnads- och reparationsberedskapen.

Statliga myndigheter inom beredskapssektorerna

Som framgår ovan bör beredskapsmyndigheter – som är beroende av fungerande byggnader, anläggningar eller infrastruktur för upprätthållandet av den samhällsviktiga verksamheten – även ha en förmåga att vid behov utföra byggnads- och reparationsåtgärder. Beredskapsmyndigheterna har kommit olika långt i detta arbete. I framkant ligger exempelvis Svenska kraftnät och Trafikverket. Myndigheter som ansvarar för verksamhet inom det militära försvaret, som exempelvis Fortifikationsverket, ligger också långt fram i arbetet.

Behovet av resurser är dock beroende av verksamhetens art och om andra beredskapsmyndigheter eller Försvarsmakten samt övriga myndigheter inom det militära försvaret har ett indirekt behov av förmågan inom berörd beredskapsmyndighet. Det bör vara möjligt att göra en säkrare bedömning av det behovet efter att förslagen i

³⁷ Myndigheten för totalförvarsanalys (2024).

detta betänkande genomförts och utifrån det anpassa länsstyrelsernas behov av årsarbetskrafter för fullgörandet av länsstyrelsernas uppgifter. Vi bedömer dock att det är rimligt att utgå ifrån att en stor del av berörda beredskapsmyndigheter i viss omfattning är beroende av byggnader, anläggningar eller annan infrastruktur för verksamhetens utförande och således behöver upprätta och upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap. De behöver även delta i samverkan med andra aktörer, dels för att dela erfarenheter, dels för att planera eller bygga upp förmåga. Vi föreslår exempelvis i detta betänkande att ansvaret för att skapa förutsättningar för att upprätthålla förmåga ska ligga på beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn för industri, bygg och handel.

Vi bedömer därför att det är rimligt att beredskapsmyndigheterna³⁸ (utöver länsstyrelserna som behandlas ovan) ska ha *en tjänsteperson* (totalt cirka 46 *nya tjänstepersoner*) som ansvarar för myndighetens arbete med upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap och som vid behov kan delta i det förutsättningsskapande arbetet inom beredskapssektorn industri, bygg och handel.

4.3.4 Ett maskinregister upprättas

Förslag: Regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda förutsättningar för att upprätta ett register för arbetsmaskiner i syfte att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap samt föreslå hur en utvidgad registreringsplikt i så fall kan utformas och finansieras. Uppdraget ska utföras efter samråd med Transportstyrelsen och Trafikverket.

Skälen för utredningens bedömning

Ett register över vilka arbetsmaskiner som finns i Sverige är en förutsättning för att bygga upp en heltäckande byggnads- och reparationsberedskap. Utan en tydlig bild över antalet maskiner och var dessa

³⁸ Det är 40 statliga beredskapsmyndigheter om man räknar bort länsstyrelserna. Därutöver har regeringen föreslagit att 6 ytterligare beredskapsmyndigheter ska utses. Se förordningen om statliga myndigheters beredskap (2022:524) samt regeringens beslut den 15 april 2025 om 2025 års ekonomiska vårproposition (prop. 2024/25:99), i vilken regeringen föreslår att Tillväxtverket, Boverket, Sveriges geologiska undersökning, Kommerskollegium, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet ska utses till beredskapsmyndigheter.

geografiskt befinner sig i landet kommer det inte vara möjligt att ta fram korrekta försörjningsanalyser på området. Det försvårar i sin tur beredskapsplaneringen.

Arbetsmaskiner som kan bidra till byggnads- och reparationsberedskapen används bland annat när det finns behov av att schakta och anlägga infrastruktur, flytta jordmassor, bygga husgrunder, lasta ut malm ur gruvor och andra storskaliga projekt. I denna utredning utgår vi från Transportstyrelsens definition som anger att arbetsmaskiner utgörs av traktorer, motorredskap, terrängmotorfordon, spårfordon, industriella maskiner och andra anordningar som är konstruerade för att kunna röra sig eller flyttas på marken och som är försedda med el- eller förbränningsmotor.

Enligt branschorganisationen Maskinentreprenörerna, som benämner dessa maskiner som anläggningsmaskiner, ägs dessa maskiner främst av företagare inom entreprenadbranschen, även om modeller för företagsleasing också blir vanligare. Enligt uppskattade uppgifter (baserade på försäljningsstatistik) kan det finnas runt 30 000 aktiva anläggningsmaskiner i Sverige.

Frågan om ett register för arbetsmaskiner har utretts nyligen då Transportstyrelsen på uppdrag av regeringen undersökt möjligheterna att upprätta ett register. Myndigheten fick uppdraget främst eftersom det saknades förutsättningar för kontroll och styrning av arbetsmaskiners miljöpåverkan. Ett register skulle också underlätta vid marknadskontroll, upphandling och fungera brottsförebyggande mot bedrägerier och stöld. Transportstyrelsen genomgår dock för närvarande omfattande teknikskifte där myndigheten byter it-stödssystem för Väg- och trafikregistret. Ett utvecklingsarbete avseende ett maskinregister kunde enligt myndigheten därför ske först åren 2027–2029 och ett nytt register tas i bruk år 2030. Kostnaden uppskattades till 35 miljoner kronor. Myndigheten föreslog en finansiering genom årlig avgift på 150–225 kronor och en skyltavgift i samband med registreringen.

Regeringen har dock i samband med prövningen av frågan om ett nytt finansieringssystem för Transportstyrelsen (prop. 2010/11:30) gjort bedömningen att avgiftsintäkter inte längre ska disponeras av myndigheten. Detta medförde att anslaget för Transportstyrelsen ökades med huvuddelen av de intäkter från den offentligt rättsliga verksamheten som myndigheten skulle ha disponerat enligt tidigare redovisningsprinciper. Transportstyrelsen har således inte möjlig-

het att i nuläget disponera sina avgiftsintäkter och skulle – vid en verksamhetsutökning i form av utveckling av ett maskinregister – därmed vara beroende av finansiering genom anslagsökning.

Regeringen har sedan bedömt att det inte bör införas lagkrav på registrering av arbetsmaskiner.³⁹ Regeringen menar i stället att ett frivilligt arbetsmaskinsregister har flera fördelar. Samtidigt konstaterar regeringen att ett frivilligt register innebär att några av de mer värden som en registreringsplikt skulle innebära begränsas, framför allt möjligheten att bättre kunna kartlägga och beräkna klimat- och luftutsläppen från arbetsmaskiner.

Vi bedömer – med hänvisning till det försämrade säkerhetsläget och behovet av arbetsmaskiner inom byggnads- och reparationsberedskapen – att ett maskinregister för arbetsmaskiner behövs för att möjliggöra en god beredskap på området.

Boverket har god erfarenhet av att utveckla och förvalta olika IT-komponenter/system, bland annat för hanteringen av statlig skrotningspremie för äldre bilar. Myndigheten bedriver en systemförvaltande- och systemutvecklande verksamhet.⁴⁰ Boverket har sedan flera år tillbaka en komplett förvaltningsobjektsarkitektur⁴¹ med en bemannad förvaltningsorganisation med personal som har god kompetens inom området. Utvecklingsinsatser, förvaltning och support genomförs enligt fastställda processer och rutiner som ingår i Boverkets ledningssystem. Boverkets etablerade förvaltningsobjektarkitektur består av 12 förvaltningsobjekt som i sin tur består av cirka 300 IT-komponenter/system. Storleken och omfattning på förvaltningsobjekt och IT-komponent/system varierar. Allt från mindre applikationer till stora och komplexa system. Boverket förvaltar och utvecklar både egenutvecklade system samt standard-system. Några av de mest omfattande förvaltningsobjekten, som innehåller komplex logik, är bidragsadministration, energideklarationer och klimatdeklarationer. Dessa består till stora delar av egenutvecklade system.

I samband med upprättandet av ett maskinregister finns det anledning för såväl registerförande myndighet och uttagsmyndigheter,

³⁹ Regeringens skrivelse 2023/24:59. *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll.*

⁴⁰ Systemförvaltning är samtliga aktiviteter som görs för att administrera och hantera ett informationssystem så att det under dess hela livstid effektivt bidrar till att uppfylla verksamhetens mål. Det som ska förvaltas kallas förvaltningsobjekt. Ett förvaltningsobjekt innehåller IT-system, men även verksamhetsstöd som förtydligar IT-systemets användning och nytta i verksamheten.

⁴¹ Se fotnoten ovan.

som utövar sina befogenheter enligt förordningen (1992:391) om uttag av egendom för totalförsvarets behov, att samråda för att undvika konkurrens om att maskiner för byggnads- och reparationsberedskapen inte samtidigt är uttagna för annat behov.

Vi föreslår därför att Boverket utreder förutsättningar för att upprätta ett register för arbetsmaskiner och föreslår hur en utvidgad registreringsplikt i så fall kan utformas och finansieras. Uppdraget ska utföras efter samråd med Transportstyrelsen och Trafikverket. Samverkan bör även ske med övriga berörda aktörer.

4.3.5 Möjligheten till civilplikt inom byggnads- och reparationsberedskapen utreds

Förslag: Regeringen ger Boverket i uppdrag att under två år från januari 2026 utreda behovet av personalförstärkning, inklusive behovet av och förutsättningar för civilplikt för upprätthållande av förmåga inom byggnads- och reparationsberedskapen samt, i det fall behov finns, genomföra förberedande åtgärder som behövs för att ett system med civilplikt ska komma på plats. Uppdraget genomförs i tre delar.

1. Under den första delen av uppdraget ska myndigheten kartlägga och analysera behovet av personalförstärkning för att bland annat identifiera områden inom byggnads- och reparationsberedskapen där det kan behövas civilplikt efter mönstring eller efter annan utredning än mönstring.
2. Under den andra delen ska Boverket utreda och vid behov föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas för respektive område inom byggnads- och reparationsberedskapen. Boverket rapporterar resultatet av detta arbete till regeringen tillsammans med förslag till åtgärder i syfte att förbereda ett beslut om aktivering av civilplikt. Boverket bör även föreslå åtgärder som behövs för att individer som redan har relevant kompetens ska kunna skrivas in och krigsplaceras med civilplikt efter annan utredning än mönstring.
3. Under den tredje och sista delen av uppdraget ska Boverket vidta nödvändiga praktiska förberedelser för att ett system med civilplikt ska komma på plats.

Boverket ska, när uppdraget utförs, inhämta synpunkter och erfarenheter från Totalförsvarets plikt- och provningsverk, MSB, Socialstyrelsen, berörda professionsorganisationer och andra relevanta aktörer. Boverket och MSB ska även beakta behov av förmågor för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap hos Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Trafikverket, Svenska kraftnät och övriga behovsägare samt aktuella utredningar, uppdrag och förslag från regeringen på området som har relevans för uppdraget.

Skälen för utredningens förslag

Det ryska invasionskriget mot Ukraina har medfört massiva skador på byggnader och fysisk infrastruktur. Eftersom detta har påverkat flera av samhällets grundläggande funktioner har det varit nödvändigt att återställa skadade byggnader och infrastruktur. För att återställa skadad infrastruktur eller bygga upp ny krävs tillgång till kunniga reparatörer. Det har visat sig tydligt i Ukraina att frågan om reparationsberedskap hänger tätt ihop med frågan om personal- och kompetensförsörjning inom det civila försvaret, då tillgången till kunniga reparatörer har varierat. Inom exempelvis energisektorn hade reparationsteam inrättats före det fullskaliga invasionskriget, men inte i den utsträckning som krävdes för att hantera de massiva attackerna mot elsystemet. Ukraina har därför tvingats bygga upp fler reparationsteam efterhand. Enligt det statligt ägda företaget Ukrenergo är en anledning till att reparationsteam har kunnat sättas in omgående att bolaget har anställt reparationspersonal och således inte har behövt hyra in den. Det har också varit viktigt att säkerställa att personalen kunde behållas och att därför se till att de inte togs in anspråk för militärens mobilisering.⁴²

Den grundläggande principen för personalförsörjningen av det civila försvaret är att totalförsvarsviktig civil verksamhet så långt det är möjligt bör bemannas med befintliga arbetstagare och uppdragstagare vid höjd beredskap och endast vid behov med stöd av den allmänna tjänsteplikten. Det räcker dock inte alltid. Beroende

⁴² MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret. Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*.

på hur behoven i verksamheten ser ut kan exempelvis avtal med frivilliga, beredskapsavtal med tjänsteleverantörer eller planering för utbildning av personal vid höjd beredskap vara lämpligt om det behövs personalförstärkning. Användning av plikt i form av civilplikt eller anvisning med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap bör, enligt Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning,⁴³ huvudsakligen övervägas först om behoven av personalförstärkning inte kan tillgodoses på annat sätt. Enligt utredningen är planering för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt vid höjd beredskap i första hand lämplig för totalförsvarsviktiga civila verksamheter med lägre kompetenskrav, där det finns god tillgång till lämpliga totalförsvarspliktiga att anvisa. För vissa verksamheter, där behoven av personalförstärkning inte kan tillgodoses på annat sätt eller där det finns särskilda skäl, kan civilplikt bli aktuell. Civilplikt kan bland annat bli aktuell när behovet av personalförstärkning avser kompetens i en för totalförsvaret kritisk verksamhet, exempelvis verksamhet som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att upprätthålla de mest centrala samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Det kan handla om ett viktigt nationellt intresse där förmågan behöver finnas i Sverige och kunna garanteras av staten. Vidare kan civilplikt vara lämplig om behovet av personalförstärkning avser personal med en specifik utbildning eller kompetens.

Civilplikt efter mönstring ger möjlighet att grundutbilda yngre totalförsvarspliktiga till kompetenser i det civila försvaret där det bedöms uppstå behov av personalförstärkning vid höjd beredskap. Civilplikt efter annan utredning än mönstring avser i första hand totalförsvarspliktiga som redan har totalförsvarsviktig civil kompetens, men som inte har sitt ordinarie arbete i totalförsvarsviktig verksamhet.

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har föreslagit att regeringen, med hänsyn till det allvarliga säkerhetsläget och ökade behov av personalförstärkning i det civila försvaret, bör aktivera civilplikten generellt i det civila försvaret. Utredningen har även sett över i vilka verksamheter i det civila försvaret som civilplikt får fullgöras. Utöver vad som tidigare gällt anser utredningen att civilplikt ska fullgöras bland annat i bevakningsverksamhet och drift, underhåll och reparationer inom elektroniska kom-

⁴³ SOU 2025:6 *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret.*

munikation. Utredningen konstaterar även att den inte har kunnat bedöma hur behoven av personal för en byggnads- och reparationsberedskap bäst skulle kunna tillgodoses eftersom det under tiden för utredningens arbete inte funnits något beslut om inrättande av en sådan beredskap och därmed inte heller hur den i så fall ska organiseras. Utredningen har därför inte haft något underlag för att bedöma behoven i dagsläget. Utredningen konstaterade dock att

Behov av personalförstärkning för bygg och anläggning, handel och industri kan uppstå vid höjd beredskap, men i dagsläget är det svårt att bedöma hur behoven ser ut och hur de kan tillgodoses. Det kan inte uteslutas att det behövs civilplikt för en eventuell ny byggnads- och reparationsberedskap.⁴⁴

Upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskapen i stora delar av landet kommer att kräva ökade personalresurser och är, som nämns ovan, sammankopplad med frågan om personal- och kompetensförsörjning inom det civila försvaret. Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning pekar på att det inom sektorerna transporter, energiförsörjning, elektroniska kommunikationer, samt livsmedelsförsörjning och dricksvatten (inkluderar vatten och avlopp) lyfts fram behov av både sektorspecifik och en mer generell reparationsberedskap.⁴⁵

Avtal med frivilliga, beredskapsavtal med tjänsteleverantörer eller planering för utbildning av personal vid höjd beredskap kommer att kunna bidra till vissa delar av beredskapen där det behövs personalförstärkning. Vidare kan planering för anvisning till arbete med allmän tjänsteplikt vara lämplig för vissa insatser inom byggnads- och reparationsberedskapen. Vi ser även att det finns behov av att ansvariga aktörer för totalförsvarsviktig verksamhet på ett säkert sätt kan förutse hur personalförsörjningen som rör vissa specifika byggnads- och reparationsinsatser kommer att se ut. Genom civilplikten skulle dessa aktörer kunna se till att vissa utförare av bygg- och anläggningsarbeten eller aktörer som har betydelse för leverans av byggmaterial och övriga varor och tjänster på området inte tas i anspråk för militärens mobilisering. Vi bedömer att vissa av de förmågor som krävs för byggnads- och reparationsberedskapen förutsätter tillgång till personal med specifik kompetens och det går därmed inte att utan vidare ersätta med den arbets-

⁴⁴ SOU 2025:6 s. 489.

⁴⁵ SOU 2025:6 *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret*, s. 493.

kraft som finns tillgänglig. Vi bedömer därför att civilplikt kan komma att behövas för att säkra personalförsörjningen av förmågor inom specifika områden inom byggnads- och reparationsberedskapen.

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning konstaterade att det första steget, i processen för att införa civilplikt, är att regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas för respektive verksamhetsområde. Utredningen föreslog vidare att myndigheterna i nästa steg skulle vidta nödvändiga praktiska förberedelser för att ett sådant system skulle komma på plats.⁴⁶

Boverket har av regeringen föreslagits till beredskapsmyndighet. Som vi har redogjort för i avsnitt 4.2.1 utgår vi i från att Boverket får ansvar för den viktiga samhällsfunktionen bygg- och anläggning.

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har inte kunnat identifiera hur behovet av personal byggnads- och reparationsberedskapen bäst skulle kunna tillgodoses. Vi bedömer därför att frågan behöver utredas som ett första steg. Vi föreslår att Boverket först kartlägger och analyserar behovet av personalförstärkning, för att bland annat identifiera områden inom byggnads- och reparationsberedskapen där det är lämpligt med civilplikt. Det bör göras innan ett förslag om ett eventuellt system med civilplikt kan tas fram. I detta arbete bör tillämpas de utgångspunkter och kriterier som lades fram av utredningen om det civila försvarets personalförsörjning.

Om Boverket identifierar områden där det kan behövas civilplikt ska myndigheten utreda och föreslå hur ett system med civilplikt bör utformas och införas för respektive område. Boverket ska rapportera resultatet av arbetet till regeringen samt lämna förslag till inför ett eventuellt beslut om aktivering av civilplikt. Vi bedömer att det kan gå snabbare att påbörja inskrivning och krigsplacering med civilplikt, efter annan utredning än mönstring. Boverket bör därför, om det finns underlag för detta, även föreslå åtgärder som behövs för att individer som redan har relevant kompetens ska kunna skrivas in för civilplikt.

I nästa steg ska Boverket, om de finner att det finns behov av införande av civilplikt, vidta nödvändiga praktiska förberedelser för att ett system med civilplikt ska komma på plats.

⁴⁶ SOU 2025:6 s. 354.

Boverket ska när uppdraget utförs inhämta synpunkter och erfarenheter från Totalförsvarets plikt- och provningsverk, MSB, Socialstyrelsen, berörda professionsorganisationer och andra relevanta aktörer. Boverket ska även beakta behov av förmågor för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap hos Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Trafikverket, Svenska kraftnät och övriga behovsägare samt aktuella utredningar, uppdrag och förslag från regeringen på området som har relevans för uppdraget.⁴⁷

4.4 Hur ska åtgärder inom byggnads- och reparationsberedskapen finansieras?

Bedömning: Uppbyggnaden av förmågan hos kommunerna och regionerna, länsstyrelserna, de civilområdesansvariga länsstyrelserna samt beredskapsmyndigheterna att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap i enlighet med förslagen i detta betänkande kommer att behöva genomföras successivt under en betydligt längre tidsperiod än fem år.

När det gäller de nya förväntade kostnaderna för kommunerna och regionerna i ett första skede bör dessa dock, i linje med LKRB-utredningen förslag, redovisas för den närmast följande femårsperioden. Genomförande av åtgärderna kommer därmed att innebära kostnadsökningar för staten avseende kommunerna och regionerna under kommande femårsperiod.

Kostnaderna ryms inte inom de medel som har beslutats eller aviserats för en förstärkning av åtgärder inom det civila försvaret. De kostnader som uppkommer till följd av förslagen behöver därför behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

När det gäller kommunerna och regionerna förväntas förslagen leda till nya kostnader som, i linje med LKRB-utredningen, bör tillföras genom en ökning av de generella statsbidragen under kommande femårsperiod, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Finansieringen av tjänstepersoner och åtgärder i övrigt, hos de myndigheter som berörs av detta förslag, kan ske via ett eller

⁴⁷ Se regeringens beslut den 13 mars 2025, (dnr S2025/00527) om uppdrag till Socialstyrelsen att genomföra de förberedande åtgärder som behövs för att kunna använda civilplikt inom hälso- och sjukvården samt att bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt inom tandvården.

fler utgiftsområden. Med hänsyn till att utredningens förslag omfattar ett antal myndigheter med tillhörande utgiftsområden, samt medför omfattande kostnadsökningar för staten, är det inte möjligt att lämna ett mer specifikt förslag till omfördelning mellan olika utgiftsområden och anslag inom den befintliga statliga budgeten. Uppdraget till Boverket och MSB föreslås dock finansieras genom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och bygga samt konsumentpolitik och 6 Försvar och samhällets krisberedskap, anslag 2:4 Krisberedskap.

De berörda myndigheterna inom beredskapssektorn bör undersöka möjligheten att ansöka om projektmedel från anslag 2:4 Krisberedskap och som administreras av MSB för de projekt som kommer att utföras av myndigheterna och övriga aktörer för att skapa förmåga på området.

Skälen för utredningens bedömning

Vi bedömer att de förslag som lämnas i detta betänkande kommer att innebära kostnadsökningar för staten. I propositionen Totalförsvaret 2025–2030 konstaterade regeringen att det krävs tillskott till anslag som finansierar åtgärder inom det civila försvaret för att stärka Sveriges försvarsförmåga. Regeringen föreslog därmed i budgetpropositionen för år 2025 att det civila försvaret skulle tillföras 2 miljarder kronor 2025. Därutöver aviserade regeringen att det civila försvaret skulle tillföras 3.5 miljarder kronor 2026, 6.5 miljarder kronor 2027 och 8.5 miljarder kronor per år 2028–2030. Regeringen beräknade att den totala summan för åtgärder inom det civila försvaret år 2028 kommer att uppgå till cirka 15 miljarder.

Vi bedömer vidare att genomförandet av de åtgärder som följer av våra förslag inte ryms inom de medel som har beslutats eller aviserats för att finansiera åtgärder inom det civila försvaret. Vi konstaterar samtidigt att regeringen i Totalförsvarspropositionen för fram att det under försvarsbeslutsperioden (2025–2030) kan behövas en förnyad helhetsbedömning i uppbyggnaden av försörjningsberedskapen.⁴⁸

Regeringens förslag den 15 april 2025 om att utse bland annat Tillväxtverket, Boverket och SGU till beredskapsmyndigheter kom-

⁴⁸ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret*, s. 162

mer, om riksdagen beslutar så, att innebära att underlaget för en sådan förnyad bedömning kompletteras. Av relevans i detta sammanhang är även regeringens remiss till MSB i mars 2025 där myndigheten ombeds att lämna en sammanställning av de åtgärder som kan öka förmågan i det civila försvaret. Sammanställningen av åtgärderna ska innehålla uppskattade kostnader och konkret förväntat resultat.⁴⁹ Våra förslag kommer att medföra behov av kompletterande underlag och bedömningar inklusive beräkning av kostnader.

Försvarsberedningen uttryckte i december 2023 att takten i förstärkningen av det civila försvaret måste öka. När resurserna till civilt försvar ökar måste samordning och överblick av finansieringen av det civila försvaret säkerställas. För att underlätta politiska prioriteringar och vägval, främja överblicken över satsningar samt begränsa administrativ börda ansåg Försvarsberedningen att finansieringen av investeringar, vidmakthållande och transfereringar över statsbudgeten bör samlas i ett eller ett begränsat antal anslag inom dagens utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.⁵⁰

När det gäller ändamålsenligheten och effektiviteten i statens ordning för styrning, uppföljning samt finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap utgick LKRB-utredningen i fråna vad de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen har för syfte. Enligt utredningen borde det tolkas som att regeringen och riksdagen på ett tydligt sätt har velat *slå fast vad som i stort ska gälla i fördelningshänseende mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen i fråga om kostnader för samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar*. LKRB-utredningen bedömde att de risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet. Statens ansvar gentemot övriga aktörer bör dessutom endast avse de åtgärder där det rimligen inte kan förväntas att någon annan part ska eller kan vidta behövliga åtgärder. Det vill säga det ska endast omfatta extrema situationer, motsvarande en svår påfrestning i samhället i fredstid (prop. 2005/06:133, s. 112).⁵¹

⁴⁹ Fö2025/00514 Remiss till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende sammanställning av åtgärder.

⁵⁰ Ds 2023:12 *Kontrollstation 2023*.

⁵¹ SOU 2024:65 s. 423 ff.

När det gäller kommunerna och regionerna bidrar staten till finansiering av kommunsektorns verksamhet dels genom generella statsbidrag (som redovisas inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner), dels genom riktade statsbidrag och kostnadsersättningar huvudsakligen inom andra utgiftsområden. Enligt LKRB-utredningen bör staten huvudsakligen ersätta kommuner och regioner för sådana kostnader som är hänförliga till *de nya uppgifter och de ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter* som den nya lagen (LKRB) innebär, genom höjningar av de generella statsbidragen i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Om staten bedömer att det finns behov av att ålägga vissa kommuner eller regioner att vidta vissa särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap bör detta enligt LKRB-utredningen finansieras genom kostnadsersättningar. Om regeringen därutöver bedömer att vissa kommuner eller regioner ska vara ålagda att vidta särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap, utöver den grundläggande beredskap som följer av LKRB, bör dessa enligt LKRB-utredningen regleras och finansieras i särskild ordning. Exempelvis kan en sådan åtgärd avse skyddet av totalförsvarsviktiga anläggningar. Ersättning bör i dessa fall utgå i form av kostnadsersättning. Kostnadsersättning är en ersättning med koppling till kommunens eller regionens kostnader för en av staten beslutad skyldighet att utföra eller tillhandahålla något. En kostnadsersättning kan också utgöras av en specifik ersättning för kommunens kostnader.⁵²

På grund av en avsevärd ambitionsökning för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap föreslår vi därför att kommunerna och regionerna i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen årligen tillförs statlig ersättning under den närmaste femårsperioden (2027–2031). Detta inkluderar att genomföra de personalförstärkningar som följer av den föreslagna LKRB-lagen och som enligt vår bedömning även behöver inkludera upprätthållande av en byggnads- och reparationsberedskap. Behovet av ökade personalresurser för byggnads- och reparationsberedskapen kommer troligen även att vara större i vissa kommuner och regioner. Det gäller exempelvis dem som har en central placering i landet i förhållande till exempelvis hur Nato-trupper eller flyktingströmmar kommer att röra sig vid ett eventu-

⁵² SOU 2024:65 s. 440 ff.

ellt krig. Utifrån de planeringsförutsättningar som har utarbetats av statliga myndigheter, bland annat av Försvarsmakten om det militära försvaret, framgår att vissa kommuner eller regioner ska vara ålagda att vidta särskilda förberedande åtgärder inför höjd beredskap. Åtgärder som i huvudsak syftar till att stärka civilt eller militärt försvar och inte är motiverade utifrån för kommunen normalt sett relevanta politiska mål bör regleras och finansieras i särskild ordning (kostnadsersättning).⁵³

När det gäller finansieringen för ökade kostnader för samtliga myndigheter som berörs av förslagen rörande organiseringen (ej specifika regeringsuppdrag) av byggnads- och reparationsberedskapen kan sådan finansiering ske via: Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, Anslag 2:4 Krisberedskap, för att fördelas till berörda utgiftsområden, exempelvis 1 (Rikets styrelse), 6 (Försvar och samhällets krisberedskap), 18 (Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik), 19 (regional utveckling), 24 (näringsliv) och 25 (allmänna bidrag till kommuner). Med hänsyn till att utredningens förslag omfattar ett antal myndigheter med tillhörande utgiftsområden samt medför omfattande kostnadsökningar för staten bedömer vi att det inte är möjligt att lämna ett mer specifikt förslag till omfördelning mellan olika utgiftsområden och anslag inom den befintliga statliga budgeten.

När det gäller förslaget om ett uppdrag till Boverket och MSB att utreda förutsättningar för att inrätta en förstärkningsresurs föreslår vi att kostnaderna för uppdraget till Boverket finansieras inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitikanslag och kostnaderna för MSB:s arbete med uppdraget genom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Finansiering av kostnader för det föreslagna uppdraget till Boverket, att bland annat utreda förutsättningar för civilplikt, föreslås ske från utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

⁵³ I propositionen Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) konstaterar regeringen visserligen att verksamhet av vikt för totalförsvaret behöver tillmätas större betydelse än tidigare när avvägningar görs mellan olika samhällsintressen. I regeringens beslut den 20 mars 2025, om uppdrag till Trafikverket att ta en fram nationell plan för transportinfrastrukturen, framgår dock att objekt som inte är motiverade utifrån mål inom ett visst område, som till exempel inte är transportpolitiskt motiverade, utan i huvudsak syftar till att stärka civilt eller militärt försvar, måste bedömas och finansieras i särskild ordning.

När det gäller förslaget om uppdrag till Boverket att utreda förutsättningar för att upprätta ett register för arbetsmaskiner i syfte att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap samt föreslå hur en utvidgad registreringsplikt i så fall kan utformas och finansieras, bör kostnaderna för detta finansieras genom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggnad samt konsumentpolitik.

Fortifikationsverket ger expertstöd till både civilt och militärt försvar samt inom reparationsberedskap. Utnyttjande av myndighetens kompetens och kunskap är nödvändig för att inom fem år bygga upp en beredskap på området. Myndigheten är inte anslagsfinansierad, utan till stor del beroende av finansiering via hyresintäkter från Försvarsmakten. Det kan därför finnas behov av att se över om finansieringen bör knytas till Fortifikationsverkets föreslagna stöd till Boverkets och Tillväxtverkets arbete med byggnads- och reparationsberedskap. Som vi förde fram i vårt tidigare betänkande En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap har MSB även pekat på behovet av en ny modell för långsiktig och stabil finansiering för att främja helhetssyn på fortifikation inom civilt försvar. MSB menar att regeringen bör tillämpa anslagsfinansiering via Fortifikationsverket som tydligt riktas till arbete med civilt försvar för att undvika målkonflikter mellan militära och civila behov.

Boverket, Tillväxtverket och SGU bör undersöka möjligheten att ansöka om projektmedel från anslag 2:4 Krisberedskap, som administreras av MSB, för de projekt som inledningsvis kommer att utföras av myndigheterna och övriga aktörer för att skapa förutsättningar för förmåga på området. Det är de ansvariga myndigheterna som även ansvarar för att vid behov ansöka om de medel som, inom ramen för projekten, kommer att nyttas av berörda privata aktörer (företagen och branschorganisationerna). Anslag 2:4 Krisberedskap får användas för att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och dess konsekvenser samt skapa och vidmakthålla förmågan till höjd beredskap för det civila försvaret. De övergripande områden som anslaget kan finansiera framgår av MSB:s regleringsbrev. Vartannat år tar MSB fram en inriktning för ansökningar om medel för utvecklingsprojekt. Inriktningen innehåller information om vilka områden medel kan sökas inom och vilka perspektiv MSB prioriterar vid fördelning av medel bland inkomna ansökningar.

Vi bedömer att tillgång till sådana medel kan vara viktigt för exempelvis branschorganisationer på bygg- och anläggningsområdet, som för att delta i förutsättningsskapande projekt under en inledande, begränsad, period kan komma att behöva erhålla ekonomiskt stöd. Företagen inom bygg- och anläggningssektorn kan nämligen påverkas särskilt hårt i perioder av ekonomisk lågkonjunktur. Vissa av de branschorganisationer som företräder företagen har därmed begränsade resurser och relativt få anställda. Samtidigt ställer bland annat regelutvecklingen på området höga krav på organisationerna att samverka med myndigheter och att lämna stöd till sina medlemmar. Detta kan medföra att branschorganisationerna inte har möjlighet att prioritera arbetet med samverkan och åtgärder inom byggnads- och reparationsberedskapen.

Slutligen har vi bedömt att det inte är möjligt att uppskatta storleken på berörda myndigheters löpande drifts- och underhållskostnader för de investeringar som behöver göras. Med hänsyn till att stora delar av den tidigare byggnads- och reparationsberedskapen i dag är nedmonterad är det rimligt att utgå från att berörda myndigheters planering och förberedande åtgärder behöver genomföras successivt under en betydligt längre tidsperiod än fem år.

4.5 Boverket och SGU utses till totalförsvarsmyndigheter

Förslag: Boverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) ska utses till totalförsvarsmyndigheter enligt förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Skälen till utredningens förslag

Totalförsvarsmyndigheterna, enligt 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, har rätt att begära upplysningar eller medverkan från bland annat näringsidkare enligt lagen (1982:1004) med samma namn. Som Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen redogjorde för i sitt betän-

kande är samtliga sektorsansvariga myndigheter utpekade totalförsvarsmyndigheter. Detsamma gäller inte beredskapsmyndigheterna.

I vårt delbetänkande En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap föreslår vi att Boverket, SGU och Tillväxtverket utses till beredskapsmyndigheter i en ny sektor för industri, bygg och handel. Betänkandet har remissbehandlats och regeringen har föreslagit att dessa myndigheter utses till beredskapsmyndigheter.⁵⁴ Den nya föreslagna sektorn med tillhörande myndigheter är viktig för Sveriges försörjningsberedskap, som i stor utsträckning är beroende av företag inom industrin. Det finns flera olika möjligheter för offentlig sektor att samarbeta med företag och inhämta information. Många uppgifter finns exempelvis att ta del av i öppna källor och offentliga register. För att ge den föreslagna nya sektorn likvärdiga möjligheter som andra sektorer och bättre förutsättningar att samarbeta med företag, föreslår vi att Boverket och SGU läggs till i listan av totalförsvarsmyndigheter. Tillväxtverket, som föreslås bli sektorsansvarig myndighet, är redan i dag totalförsvarsmyndighet och omfattas därför inte av förslaget.

⁵⁴ Prop. 2024/25:99 *Värändringsbudgeten 2025*.

5 Kol, olja och naturgas

5.1 Ska utvinning av kol, olja och naturgas tillåtas vid fredstida kris, höjd beredskap eller krig?

Bedömning: För att möjliggöra utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas för totalförsvarets behov – vid fredstida kris, höjd beredskap eller krig – skulle det krävas en ändring i miljöbalken (1998:808) så att det införs ett undantag från förbudet för dessa ändamål. Det skulle även krävas en ändring i minerallagen (1991:45) så att stenkol, olja och gasformiga kolväten blir koncessionsmineral. Tidigare fanns också bland annat särskilda lämplighetskrav för verksamhet som gäller olja och gas vilka skulle behöva återinföras.

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) har framfört till utredningen att de ser det som rimligt att tillåta utvinning för totalförsvarets behov och har bedömt två resurser som särskilt relevanta: råolja på Gotland samt olja från alunskiffer i Mellansverige. Dock har myndigheten lyft fram alternativ som den bedömer på ett effektivare och mer långsiktigt sätt skulle tillgodose beredskapsbehovet av framför allt drivmedel: (1) fortsatt arbete mot mer resilienta försörjningssystem, (2) en utökad lagring av drivmedel och (3) en utbyggd produktion av förnybara drivmedel i Sverige. Vi instämmer i myndighetens bedömning.

Eftersom kommersiell utvinning inte är möjlig under normalfallet så skulle förberedande beredskapsinvesteringar kräva statlig finansiering. Investering i gruv- och utvinningsverksamhet är förknippat med tidskrävande processer och med stora kostnader. Vi instämmer därför i Energimyndighetens bedömning att regeringen bör analysera alternativa lösningar innan det kan bli aktuellt med statlig finansiering av kol, olja och naturgas.

Sammantaget bedömer vi inte att utvinning av kol, olja och naturgas – endast för fredstida kris, höjd beredskap eller krig – är ett realistiskt och kostnadseffektivt alternativ för att tillgodose behovet av drivmedel. Vi förordar därför att en bredare analys görs av alternativa sätt att tillgodose det behov som en inhemsk utvinning av kol, olja och naturgas var tänkt att fylla.

Om regeringen av beredskapsskäl ändå finner det önskvärt att möjliggöra utvinning av kol, olja och naturgas så bör den mest logiska slutsatsen vara att förbudet från år 2022 avskaffas. Det möjliggör för kommersiella aktörer att göra nödvändiga investeringar.

Skälen för utredningens bedömning

Som första land i världen och som en del i arbetet med att genomföra det klimatpolitiska ramverket införde Sverige den 1 juli 2022 ett förbud mot att utvinna kol, olja och naturgas.¹ Minerallagen (1991:45) ändrades på så sätt att en koncessionshavare inte längre får tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som tagits ut i samband med utvinning av koncessionsmineral.

Trots detta kommer ett stort antal samhällsviktiga verksamheter under överskådlig tid att vara beroende av framför allt fossila drivmedel. Arbetet med att ersätta fossila råvaror med förnybara fortgår, parallellt med en omfattande elektrifiering.

För att trygga tillgången till olja vid allvarliga försörjningsavbrott ska Sverige ha beredskapslager enligt lagen (2012:806) och förordningen (2012:873) om beredskapslagring av olja. Sverige har genom internationella avtal med IEA² och EU åtagit sig att hålla drivmedelslager motsvarande 90 dagars import av olja för att klara av störningar på världsmarknaden. Detta åstadkoms inom den ordinarie försörjningskedjan, det vill säga att lagren finns som reserver hos vissa aktörer. Statens energimyndighet (Energimyndigheten) kontrollerar sedan att aktörerna sköter lagren och kostnaderna tas i sin helhet ut från slutförbrukare.

En nationell utvinning av råvaror för energiförsörjningen skulle kunna ge en ökad beredskap i fredstida krissituationer, tider av höjd

¹ Prop. 2021/22:150 *Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer*.

² International Energy Agency.

beredskap och i yttersta fall i krigstider. I orostider kan import och handeln med energiråvaror kraftigt störas eller helt upphöra. Förutom en inhemsk produktion av förnybara bränslen från exempelvis avfall samt råvara från jord- och skogsbruk skulle även de icke-förnybara energiråvarorna kunna fylla en funktion. Detta om Sverige av olika orsaker inte kan tillfredsställa det resterande energibehovet via import.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) bedömer att det finns energiråvaror inom svenskt territorium som skulle kunna utvinnas vid en fredstida kris, höjd beredskap eller krig. SGU beräknar dock att det ekonomiska värdet av tillgångarna är relativt begränsat.

Sveriges små förekomster kan ändå vara av värde för försörjningstryggheten. Om det geopolitiska läget skulle försämrats ytterligare och om inrättande av handelshinder skulle innebära att Sverige inte kan importera olja eller gas, omöjliggör det nationella förbudet inhemsk utvinning. Sverige är redan i dag importberoende och skulle så förbli även om utvinning vore tillåten eftersom mängderna som kan utvinnas här bedöms vara relativt små. Regionalt och lokalt kunna de ändå kunna utgöra viktiga tillskott till energiförsörjningen vid en avspärrning.

Statistik från tiden före förbudet mot utvinning visar att investeringsviljan var relativt begränsad, med den tidens förutsättningar. Vid en bristsituation, som skulle föranleda utvinning för användning i samhällsviktiga verksamheter, skulle den ekonomiska kalkylen troligen kunna bli en annan. För att beräkna värdet av att kunna upprätthålla samhällsviktiga funktioner med hjälp av inhemsk energiråvara krävs andra modeller. Vi kan med stor sannolikhet anta att värdet vid en fredstida kris, höjd beredskap eller ytterst krig skulle bli betydligt högre. Vid utdragna störningar i handelsflödena skulle värdet kunna bli mycket högt, både för det militära och civila försvaret samt för samhällets uthållighet på totalen.

Energimyndigheten är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn energiförsörjning. Vi har bett myndigheten uttala sig om beredskapsnyttan av en inhemsk utvinning av kol, olja och naturgas. Vilka resurser³ skulle vara aktuella, för vilka ändamål och vad skulle krävas rent praktiskt och organisatoriskt för att de skulle kunna komma till nytta under en avspärrning. Myndigheten har framfört att det vore rimligt att möjliggöra undantag från förbudet mot ut-

³ Av dem som redovisas i tabell 5.1.

vinning av kol, olja och naturgas i Sverige vid fredstida kris och höjd beredskap. Energimyndigheten efterlyser dock en bredare analys som utgår i från behovet och hur detta på bästa sätt tillgodoses. De bedömer exempelvis att det finns andra åtgärder som, särskilt i kombination, har såväl större fördelar som mindre nackdelar än svensk utvinning av fossila bränslen.⁴

Att starta utvinning av kol, olja och naturgas under fredstid innebär en omfattande process. Vägen från ett undersökningstillstånd till att utvinningen kan påbörjas är lång. Tiden det tar från att undersökningsarbetet börjar är svår att uppskatta, men ofta handlar det om tiotals år.⁵ Det är även förknippat med stora investeringar, varför investeringsbeslut ofta tas i flera steg. Sammantaget har det varit ett faktum att intresset för att investera i utvinning av kol, olja och naturgas i Sverige har varit lågt eftersom det kommersiella värdet har bedömts som begränsat. Vi bedömer att detta faktum sannolikt kvarstår. För att en utvinning snabbt ska kunna komma till stånd, när en kris eller krig uppstår, skulle det behöva förberedas i fredstid. Då gäller den lagstiftning och den prövningsprocess som beskrivits ovan. Om då inte ett kommersiellt intresse föreligger så skulle detta behöva finansieras genom statliga medel.

Syftet med en inhemsk utvinning av kol, olja och naturgas skulle vara att ersätta import vid störda handelsflöden. Vi bedömer det som orealistiskt att utvinning av kol, olja och naturgas skulle kunna komma till stånd så skyndsamt att den skulle uppfylla det syftet. En preliminär bedömning ger även vid handen att detta skulle kunna bli mycket dyrt, att det saknas kommersiellt intresse och att det därför skulle behöva bekostas av samhället i någon form. Vi förordar därför, liksom Energimyndigheten, att en bredare analys görs av alternativa sätt att tillgodose det behov som en inhemsk utvinning av kol, olja och naturgas var tänkt att fylla.

⁴ Se avsnitt 5.5.

⁵ www.sgu.se (hämtad 2025-01-31).

5.2 Varför är frågan åter aktuell två år efter att förbudet infördes i svensk lag?

Regeringen konstaterade redan i propositionen Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer,⁶ att det fanns ett behov av att överväga vilka effekter förslaget kunde få för försörjningsberedskapen och vilka åtgärder som behöver vidtas för att trygga Sveriges drivmedelsförsörjning vid händelse av kris eller krig. Regeringen konstaterade samtidigt att frågan aktualiserade komplexa frågeställningar som behövde belysas i särskild ordning. Slutsatsen blev därför att frågan om näringslivets försörjningsberedskap avseende kritiska varor och strategiska beroenden behövde utredas i särskild ordning. Regeringen har därför gett utredningen i uppdrag att

utreda vilka de inhemska tillgångarna på kol, olja och naturgas är och vilka förutsättningar som skulle krävas för att nyttja dessa vid fredstida kris eller höjd beredskap, inklusive finansiering.⁷

Propositionen föregicks av promemorian Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas.⁸ Vid remitteringen av denna framförde flera instanser tveksamheter till ett förbud och vilka effekter det skulle få för energiberedskapen.

Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) ansåg att redovisningen av skälen för att genomföra de föreslagna lagändringarna framstod som knapphändig och efterfrågade en närmare beskrivning av hur de föreslagna förbuden kunde leda till de önskade effekterna samt en analys av hur effektiva åtgärderna kan förväntas bli i förhållande till det redovisade ändamålet. Domstolen ansåg vidare att det saknades en intresseavvägning i förhållande till de negativa konsekvenserna som förslaget förväntades medföra, bland annat vad gäller möjligheterna till försörjning i en krissituation och för inhämtandet av kunskap om naturfyndigheter och geologiska förhållanden. Nacka tingsrätt menade vidare att effekten av det föreslagna förbudet inte är uppenbar eftersom det inte påverkar förutsättningarna för import av de aktuella ämnena från utlandet.

⁶ Prop. 2021/22:150 *Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer*.

⁷ Kommittédirektiv Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (Dir. 2022:72).

⁸ Ds 2021:20 *Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas*.

Uppsala universitet påpekade att allt tyder på att en omfattande svensk användning av fossila bränslen kommer att fortsätta under ganska lång tid framöver och att förbudet därför kunde uppfattas som att det är acceptabelt att använda fossila bränslen i stor skala i Sverige så länge de inte produceras i Sverige.

Även *Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* hade synpunkter på förslaget mot bakgrund av den fortsatta användningen av fossila bränslen i Sverige. MSB påpekade att såväl det militära som det civila försvaret under lång tid framöver kommer att vara beroende av fossila bränslen och att det ur försörjningsberedskapssynpunkt är bäst om det finns en inhemsk utvinning av de mineral som behövs för landets försörjning. Om det inte finns en inhemsk utvinning borde lagerhållning eller förberedelse för att snabbt kunna påbörja utvinning kunna vara ett alternativ. MSB ansåg vidare att det åtminstone behöver införas ett undantag i de föreslagna författningsändringarna för sådan prospektering och utvinning som kan komma att behövas för totalförsvarets behov.

Försvarsmakten ansåg att förbudet inte borde gälla vid höjd beredskap eller krig. Detta för att säkerställa försörjningstryggheten avseende kol, olja och gas vid krig eller krigsfara.

5.3 Små förekomster av energiråvara men de kan ha ett värde för energiberedskapen

SGU har bistått utredningen med ett underlag om tillgången till de svenska tillgångarna av energiråvarorna råolja, naturgas, skiffergas, kol och energitorv, beräknat energiinnehåll, värde och hur tillgängliga, eller exploaterbara de är om det skulle uppstå ett behov av utvinning.⁹

⁹ *Geologiska förutsättningar för en hållbar råvaruförsörjning*, SGU september 2023 diarie-nr: 31–616/2023.

Tabell 5.1 Sammanfattande bedömning av reservers storlek, potentiellt bedömda värden och exploaterbarhet för råolja, skifferolja, naturgas, biogen skiffergas, termisk skiffergas och kol

Område	Råvara	Reserv	Reservernas bedömda potential	Potential, exploaterbarhet
Gotland	Råolja	0,1–0,2 milj. m ³	0,5–1,0 miljarder SEK*	God. Tekniskt enkel att utvinna via småskaliga produktionsanläggningar. Stor kunskap från tidigare verksamhet
Södra Östersjön	Råolja	0,4–12,7 milj. m ³ Osäkra bedömningar. Ingen verifierad förekomst	2–68 miljarder SEK*	Liten–måttlig. Kostsam prospektering med undersökningsborrning före någon eventuell utvinning
Daldersstrukturen Södra Östersjön	Råolja	11–19 milj. m ³ Ingen verifierad förekomst	59–102 miljarder SEK*	
Siljansringen	Naturgas	200–1 000 milj. m ³ Sannolikt endast en mindre del tekniskt utvinningsbart	Ingen uppgift.	Måttlig. Småskalig produktion sannolikt möjlig
Södra Östersjön	Naturgas	Påvisad förekomst i 8–9 borrhål. Ingen bedömning av volymer finns	Ingen uppgift.	Liten–måttlig. Resurskrävande prospektering med undersökningsborrning före någon eventuell utvinning
Östergötland	Biogen skiffergas (alunskiffer)	450–3 000 milj. m ³ Exploaterbar del avsevärt mindre än reserverna	100-tals miljoner SEK	God. Tekniskt sett enkelt att utvinna. Småskalig produktion möjlig
Närke, Östergötland, Västergötland, Öland	Kerogen/skifferolja/alunskiffer)	440 milj. ton Merparten av reserverna i Närke och i Västergötland	Osäkert värde men sannolikt flera miljarder SEK. Hittills utbrutet värde motsvarar cirka en miljard SEK	God. Miljömässigt riskfylld exploatering

Område	Råvara	Reserv	Reservernas bedömda potential	Potential, exploaterbarhet
Skåne	Skiffergas (alunskiffer)	290 milj. m ³ fri gas respektive 286 milj. m ³ Adsorberad gas. Undersökningar visar att den tekniskt utvinnbara delen endast är en bråkdel av reserven	Ett par hundra miljoner SEK.	Liten. Kommer att kosta lika mycket att utvinna som värdet av den tekniskt utvinnbara volymen
NV Skåne	Stenkol, Brunkol	Merparten utbruten		Ingen
Siljansringen	Abiotisk gas	Inga påvisade reserver		Ingen

Källa: SGU 2023.

* Baserat på 76 USD/fat Brent råolja. Ett fat motsvarar 159 liter (Råvarukurs, Brentolja, våren 2023, Dagens Industri).

5.4 Vilka råvarureserver skulle kunna vara aktuella som beredskapstillgångar?

För att skapa oss en uppfattning om det finns nationella råvarutillgångar som skulle vara relevanta att nyttja vid framtida kris eller höjd beredskap har vi bitt Energimyndigheten om en preliminär bedömning.¹⁰ Myndigheten har efter samråd med Drivkraft Sverige pekat ut två resurser: råolja på Gotland samt olja från alunskiffer i Mellansverige.

5.4.1 Råolja på Gotland

Energimyndigheten konstaterar att olja har utvunnits på huvudsakligen norra Gotland i olika omgångar och av olika aktörer från 1970-talet till år 1992, då utvinningen upphörde. Totalt ska cirka 630 000 fat (100 000 m³) ha utvunnits under tidsperioden 1974–1992. Myndigheten har uppskattat snittproduktionen till drygt 90 fat (14 m³) per dag. Sveriges transportsektor använde år 2022 cirka 78,6 TWh eller motsvarande 126 000 fat per dag.

¹⁰ Energimyndigheten (2024), *Fossilbränsleutvinning i kris – möjligheter, begränsningar & alternativ*, Dnr 2024–210826.

Råolja är inte en fullständigt homogen substans utan finns i en rad olika former som klassificeras utifrån egenskaper som viskositet och svavelhalt för handel och vidareförädling. Energimyndigheten konstaterar att det inte finns så mycket information om kvaliteten på den råolja som utvanns på Gotland, förutom att svavelhalten kan vara låg. Myndigheten har uppgifter om att den utan vidare raffinering skulle kunna användas som eldningsolja i oljeeldade kraftverk. Energimyndigheten bedömer att detta även tidigare har varit dess huvudsakliga användningsområde. Att oraffinerat använda råoljan från Gotland till reservkraft är sannolikt inte ett alternativ då moderna reservkraftverk levereras med tydliga specifikationer om vilket bränsle som ska användas (oftast diesel).

Rent tekniskt bedömer myndigheten att det är mer lämpligt att raffinera oljan till färdiga produkter som diesel, bensin eller flygbränsle. Svenska raffinaderier använder idag lågsvavlig olja, huvudsakligen från Nordsjön, vilket gör att oljan från Gotland skulle kunna vara av lämplig kvalitet. Raffinering av råoljan medför ett behov av distribution sjövägen till raffinaderier i närområdet, enligt Energimyndigheten antingen på svenska västkusten eller något av de raffinaderier som finns runt Östersjön i Finland (Porvoo), Polen (Gdansk) eller Litauen (Mazeikiu). Detta kan vara behäftat med utmaningar. De små produktionsvolymerna riskerar att leda till höga distributionskostnader per fat. I ett läge av höjd beredskap kan det också finnas sabotagerisk eller militära hot mot transporterna.

5.4.2 Olja från alunskiffer i Mellansverige

I Mellansverige – Västergötland, Östergötland, Närke, Öland – finns resurser av alunskiffer innehållande kerogen från vilken det går att producera råolja och i nästa steg olika typer av färdiga oljeprodukter.¹¹ Produktionen inkluderar ett antal processteg och börjar med brytning och finfördelning av materialet i fråga som sedan hettas upp varpå kerogenet i skiffern frigörs som gas. Från denna kan man producera syntetisk råolja som sedan kan raffineras vidare. I Kvarntorp i Närke utvanns under åren 1941–1966 oljeskiffer i betydande mängder. Som mest producerades från oljeskiffern runt

¹¹ Energimyndigheten (2024), *Fossilbränsleutvinning i kris – möjligheter, begränsningar & alternativ*, Dnr 2024–210826.

100 000 m³ olja per år (motsvarande cirka 1 700 fat per dag i genomsnitt). Utvinningskostnaderna var mycket höga relativt importerad råolja men verksamheten fortsatte då den enligt Energimyndigheten bedömdes viktig av beredskapsskäl.

När det gäller framställning av bränslen från kerogen i alunskiffer gör myndigheten bedömningen att det är större sannolikhet att kompetensen går att finna inom landet än vad som är fallet rörande oljeutvinningen på Gotland. Verksamheten att utvinna fossila bränslen ur skiffer liknar mer en kombination av gruvbrytning och kemisk industri än konventionell oljeutvinning. Precis som SGU har påpekat, så riskerar miljöpåverkan från denna verksamhet att vara betydande, både i form av omformning av landskapet och utsläpp till luft och vatten. Det gamla utvinnings- och fabriksområdet runt Kvarntorp är i dag mycket förorenat till följd av den tidigare verksamheten. Energimyndigheten har inte utrett i vilken grad det i dag är möjligt att bedriva utvinning av oljeskiffer på ett miljömässigt mer acceptabelt sätt. Ekonomin i utvinningen är också mycket svårbedömd, men utvinning av olika metaller som finns i det brutna materialet kan här ha betydelse, menar Energimyndigheten. Vid anläggningen i Kvarntorp ska den syntetiska råoljan ha raffinerats vidare till slutprodukter som drivmedel och gasol, på plats. Om detta skulle vara en lämplig ansats även vid eventuell framtida utvinning och förädling av svenska resurser av oljeskiffer är svårbedömt enligt myndigheten. Det kan möjligen vara bättre att transportera den syntetiska råoljan till raffinaderier. Energimyndigheten framhåller att det behövs utredas vilken kvalitet som går att åstadkomma på den syntetiska råolja som framställs ur oljeskiffern och om den passar med de kvaliteter som används i relevanta raffinaderier.

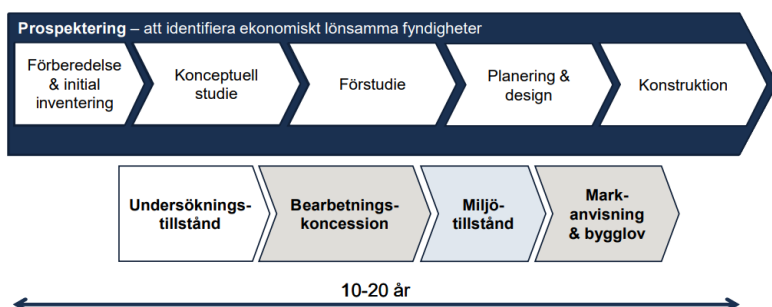
5.5 Är ett undantag för utvinning av kol, olja och naturgas en framkomlig väg eller finns andra mer realistiska alternativ?

5.5.1 Vad skulle krävas för att få till en utvinningsverksamhet?

Prövningsprocessen från prospektering till påbörjad utvinning kan beskrivas som en prövning i flera steg (se figur 5.1). För att få bedriva prospekteringsåtgärder behövs undersökningstillstånd enligt 2 kap.

minerallagen (1991:45), en arbetsplan enligt 3 kap. 5 d § mineral-lagen (1991:45) samt i normalfallet flera dispenser och tillstånd enligt miljöbalken (1998:808) med flera lagar. I normalfallet är det ytterst få prospekteringsförsök som leder till fyndigheter som är brytvärda. I de fall detta sker behövs en bearbetningskoncession enligt 4 kap. mineralagen (1991:45). I en sådan koncession ingår att fyndighetens brytbarhet bedöms, ensamrätten till fyndigheten fastställs och att det inre påverkansområdets lokalisering och för-hållandet till andra markintressen bedöms. Den påverkan som sker på det yttre påverkansområdet och avvägningen av motstående mark-intressen för det yttre påverkansområdet bedöms i ärendet om miljö-tillstånd. I prövningen av miljö tillstånd hos mark- och miljödomstol sätts också villkor för hela verksamhetens bedrivande. Slutligen sker markanvisning och beslut om bygglov. Markanvisningen ger åtkomst till den mark som behövs för utvinningen. Bygglov behövs enligt plan- och bygglagen (2010:900) för byggnation av anläggningar och marklov för vissa markarbeten.¹²

Figur 5.1 Prövningsprocessens huvudsteg



Källa: SOU 2022:56.¹³

Prövningsprocessens indelning i flera steg är delvis motiverad av metall- och mineralnäringens behov av att säkerställa riskkapital. Att uppvisa ett positivt myndighetsbeslut attraherar riskkapital som möjliggör att undersökningsarbete kan bedrivas, att miljöbedömningar kan genomföras, ansökningar tas fram och koncessions- och

¹² SOU 2022:56 *En tryggad försörjning av metaller och mineral*.

¹³ SOU 2022:56 s. 195.

tillståndsprovningar genomföras. Detta var även ett av skälen till införandet av nuvarande minerallag (1991:45).

De tillgångar som redovisas i tabell 5.1 kan visserligen anses vara delvis kända och utforskade, eftersom det historiskt har bedrivit utvinning på flera av platserna. Detta skulle kunna korta ner något steg i provningsprocessen. Vid höjd beredskap skulle även provningen kunna anses vara prioriterad och troligen gå snabbare än i fredstid – mycket är beroende av vilka resurser som samhället är berett att avsätta för ändamålet.

Det är dock fortfarande osäkert om kvaliteterna motsvarar de specifikationer som i dag krävs för moderna motorer och värmeverk. Det är också förknippat med svårigheter att finna den kompetens och den utrustning som skulle krävas för att snabbt få en utvinning på plats.

5.6 Hur skulle utvinningen finansieras?

Vi har bett Energimyndigheten att göra en bedömning om en lämplig finansieringsmodell. Myndigheten har framfört att det är rimligt att ha ett undantag från förbudet i Sverige mot fossilbränsleutvinning vid fredstida kris eller höjd beredskap. Samtidigt, som beskrivits ovan, uttrycker Energimyndigheten tveksamhet kring vilken praktisk nytta som just fossilbränsleutvinning i Sverige skulle ha i en kris, för att möta samhällets behov. De ser att det troligen finns andra åtgärder och verktyg som kan ge mer nytta och även ha positiva synergieffekter.

Resonemanget går igen när det gäller finansieringen. Eftersom det rör sig om verksamheter som inte är kommersiella i dag, inte heller antas vara det inom rimlig tid samt att regelverket inte tillåter det, är det enligt Energimyndigheten, staten som får stå för kostnaderna. Myndigheten betonar dock här att staten inte bör ta några steg för att finansiera den här verksamheten innan det har gjorts en djupare analys av hur kostnader och nyttor för just fossilbränsleutvinning står sig gentemot andra sätt att möta behovet. Det är också först efter att detta har gjorts – då det finns en tydligare bild av kostnadernas storlek och karaktär (t.ex. fördelning av fasta och löpande kostnader) – som frågan kring finansieringsformer kan diskuteras mer i detalj. Energimyndigheten anser dock att det är

rimligt att staten finansierar förstudier som syftar till att noggrannare kartlägga både tillförsel- och behovssidan av frågan, inklusive:

- Analys av själva resurserna, inklusive vilka insatser och kostnader som skulle behövas för att initiera utvinning av fossila bränslen i Sverige.
- Analys av hur samhällets behov i fredstida kris eller höjd beredskap av olika energitjänster och bränslen ser ut, vilka olika alternativ som finns för att möta behoven, samt hur kostnader och nyttor faller ut för olika alternativ.

Vi instämmer i myndighetens bedömning. Den första punkten hanteras lämpligen genom ett gemensamt regeringsuppdrag till SGU och Energimyndigheten. När det gäller en bredare analys för att lösa beredskapen för olika energitjänster och bränslen förordar vi att regeringen lämnar ett uppdrag till Energimyndigheten, lämpligen i samverkan med andra myndigheter (t.ex. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och Naturvårdsverket).

5.6.1 Är en inhemsk utvinning efterfrågad för energiberedskapen?

Som konstaterats ovan skulle det huvudsakliga syftet med utvinning av de två resurserna vara att tillgodose samhällets behov av flytande drivmedel i ett läge då normala försörjningsvägar till Sverige är begränsade eller i värsta fall helt avbrutna. Även med snabb elektrifiering av transportsektorn kommer det under överskådlig tid finnas betydande behov av flytande drivmedel, inklusive inom totalförsvaret. I tillägg till detta kommer flytande bränsle också att behövas för reservkraft. Energimyndigheten har också lyft fram behovet av bitumen, en restprodukt från raffinering av råolja, för tillverkning av asfalt.

Myndigheten har, som nämnts ovan, framfört att det vore rimligt att möjliggöra undantag från förbudet mot utvinning av kol, olja och naturgas i Sverige vid fredstida kris och höjd beredskap. De efterlyser dock en bredare analys som utgår från behovet och hur detta på bästa sätt tillgodoses. Energimyndigheten har dock inte kunnat analysera tekniska och ekonomiska aspekter rörande utvinning samt möjlig miljöpåverkan. En analys bör enligt myndig-

heten göras, där fossilbränsleutvinning ställs bredvid övriga alternativ. Här är Energimyndighetens bedömning att det finns andra åtgärder som, särskilt i kombination, har såväl större fördelar som mindre nackdelar än svensk utvinning av fossila bränslen. Myndigheten lyfter särskilt fram:¹⁴

- *Fortsatt arbete mot mer resilienta försörjningssystem* för att därmed öka möjligheterna att befintliga försörjningskedjor för drivmedelsförsörjning, inklusive import av råolja, fungerar även i situationer av fredstida kris eller höjd beredskap.
- *Lagring av drivmedel* i enlighet med vad Energimyndigheten tidigare har föreslagit. Mer specifikt bör Sverige bygga upp kapaciteten för beredskapslagring av bränslen.
- *Produktion av förnybara drivmedel i Sverige* sker redan idag, men skulle kunna utvecklas vidare. Den produktion av förnybara drivmedel som sker i Sverige är a) huvudsakligen inriktad på vägtransporter samt b) huvudsakligen baserad på importerad råvara. Det pågår dock projekt i Sverige syftande till produktion av såväl fartygs- som flygbränsle. Energimyndigheten lyfter fram ett förslag från Bioekonomiutredningen, ett styrmedel för att öka svensk produktion av förnybara drivmedel baserade på inhemsk råvara.¹⁵

5.6.2 Om utvinning ska vara möjlig bör förbudet helt avskaffas

Bedömning: För att det ska vara realistiskt att kunna nyttja de inhemska tillgångarna av kol, olja och naturgas krävs att förbudet mot utvinning helt avskaffas. I syfte att skapa handlingsutrymme och en författningsmässig beredskap bör regeringen därför tillsätta en utredning – i likhet med den bokstavsutredning som har genomförts för att åter möjliggöra utvinning av uran i Sverige.

¹⁴ Energimyndigheten (2024), *Fossilbränsleutvinning i kris – möjligheter, begränsningar & alternativ*, Dnr 2024–210826.

¹⁵ SOU 2023:15 *Förnybart i tanken – Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi*.

Skälen för utredningens bedömning

Vi har, som beskrivits ovan, funnit att det inte skulle vara en effektiv åtgärd att införa ett undantag i lagstiftningen för utvinning av kol, olja och naturgas endast för fredstida kriser, höjd beredskap och krig. Vi har också, i likhet med Energimyndigheten, funnit att det finns andra åtgärder som på ett effektivare sätt skulle kunna uppfylla syftet med åtgärden. Trots det ser vi att det kan finnas skäl att möjliggöra för kommersiella aktörer att investera i verksamheter, i det fall Sverige vill skapa sig handlingsfriheten av en inhemsk utvinningsverksamhet genom hela hotskalan. I klartext; om regeringen finner det önskvärt att göra det möjligt att nyttja inhemska tillgångar av kol, olja och naturgas vid störda handelsflöden, så bedömer vi att förbudet mot utvinning behöver avskaffas. Regeringen bör då skapa en författningsmässig beredskap genom att utreda frågan.

Ett näraliggande exempel i närtid är det förbud mot utvinning av uran som har gällt i Sverige sedan år 2018. Regeringen tillsatte i februari 2024 en så kallad bokstavsutredning för att analysera och lämna de förslag som behövs för att åter möjliggöra utvinning av uran i Sverige.¹⁶ I promemorian föreslås bland annat ändringar som syftar till att möjliggöra utvinning av uran som koncessionsmineral. Det ska enligt bokstavsutredarens förslag vara möjligt att utvinna uran i Sverige, förbudet i miljöbalken (1998:808) mot utvinning av uran ska tas bort och uran ska utgöra koncessionsmineral enligt minerallagen (1991:45).¹⁷

Även om syftet med att avskaffa förbudet mot utvinning av uran syftar till att minska landets beroende också i fredstid, inte bara vid störda handelsflöden, är det i stort samma lagstiftning som berörs.

¹⁶ www.regeringen.se, den 24 februari 2024.

¹⁷ Klimat- och näringslivsdepartementet, promemoria *Att åter möjliggöra utvinning av uran*, KN 2024/02540, november 2024.

6 Ett utökat uppdrag till RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE)

Under senare år har det inträffat olika former av försörjningsrelaterade störningar, såsom bristsituationer och fraktproblem. Dessa har inte bara varit orsakade av covid-19-pandemin utan även av extrema händelser som exempelvis grundstötningen av ett fartyg i Suezkanalen, naturkatastrofer och andra väderrelaterade störningar samt krig. Mot denna bakgrund, i syfte att säkra tillgången till samhällsviktiga varor i krissituationer och ytterst krig, finns det behov av att planera för omställning av produktion och certifiering och verifiering av nya produkter. Sverige har ett framstående näringsliv med hög produktionskapacitet. Verksamheten vid Sveriges företag kännetecknas också av hög innovationsförmåga, kompetent arbetskraft och entreprenörskap. Förutsättningarna för en lyckad planering är därför goda.

I detta avsnitt lämnar vi förslag som syftar till att stärka förutsättningarna för näringslivet att upprätthålla och ställa om sin produktion till samhällsviktiga varor.

6.1 RISE ges ett utökat samhällsuppdrag att bibehålla förmåga under kris, höjd beredskap och krig

Förslag: RISE samhällsuppdrag ska utökas genom att bolaget ska upprätthålla verksamheten inom industriforskning i institutsform, provning och certifiering även under fredstida kriser, höjd beredskap och krig. Bolaget ska vidta sådan planering och sådana åtgärder som detta kräver. RISE ska också i dessa delar stödja

näringslivets och offentlig sektors produktionsomställning inför och vid kris, höjd beredskap och krig.

Skälen för utredningens förslag

RISE är ett statligt ägt forskningsinstitut som i sin ordinarie verksamhet bland annat bedriver industriforskning, provning och certifiering. Omfattningen av dessa verksamheter har tidigare varit föremål för utredning. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap föreslog i sitt delbetänkande, *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* (SOU 2021:19), bland annat att RISE bör få ett permanent uppdrag att stödja upprätthållande och omställning av produktion vid kris och krig och att bolaget bör bygga upp en förmåga att utföra sådan certifiering som krävs för att företag ska kunna CE-märka produkter i Sverige. Samma utredning föreslog även att RISE ska ha förmågan att stötta företag i arbetet med att ta fram de underlag som krävs för att ansöka om dispenser kopplat till produktframställning. Föremålet för utredningens omfattning var begränsat till hälso- och sjukvårdens beredskap med tilläggsdirektiv bland annat kopplat till erfarenheter från covid-19-pandemin. I de delar som berörde RISE kunde de konstatera att förmågan att certifiera produkter även har betydelse för andra svåra situationer än utbrottet av covid-19, till exempel försörjningskriser och krig. I sitt remissvar tillstyrkte RISE utredningens förslag.

RISE har en bred verksamhet och är ett så kallat anmält organ inom flera produktområden (se mer om innebörden av att vara ett anmält organ under avsnitt 6.1.2). Det övergripande målet för RISE är att de ska vara internationellt konkurrenskraftiga och verka för hållbar tillväxt i Sverige genom att stärka näringslivets konkurrenskraft och förnyelse, samt främja offentlig sektors förnyelse och förmåga att bidra till lösningar på samhällets utmaningar tillsammans med näringslivet.¹ Stöd till produktionsomställning utgör i detta sammanhang en av de samhällsviktiga uppgifter som RISE har, men flera samverkande områden är av lika stor vikt för att stärka och möjliggöra näringslivets förmåga att upprätthålla samhällsviktiga leveranser. För att lyckas med uppdraget är arbetet med exempelvis teknikinfrastrukturerna, test/verifiering/certifiering, total-

¹ Prop. 2024/25:60 *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta*, s. 82.

försvarsviktig tillämpad forskning och riksmätplatserna några av de viktigaste uppgifterna som RISE har i dag. Det är den samlade förmågan som utgör styrkan.

RISE bedriver tillämpad forskning inom flera viktiga områden för totalförsvaret. Forskningen genomförs på uppdrag av eller i samverkan med olika myndigheter eller finansieras av offentliga forskningsfinansiärer. Den totalförsvarsviktiga forskningen bedrivs inom en mängd områden och med en stor bredd; från cybersäkerhet och språkmodeller till fortifikatoriskt skydd, brand, fysisk säkerhet och samhällskritisk infrastruktur. Inom området försörjningsberedskap och produktionsomställning sker forskning och utveckling exempelvis inom materialutveckling, alternativ tillverkning av reservdelar, prototypframtagning och additiv tillverkning. Forskningen inom området biologisk säkerhet och funktion under störda förhållanden är av särskild vikt för vatten-, livsmedels- och läkemedelsområdet. Med RISE:s bredd kan spetskompetenser inom flera områden tvärvetenskapligt komplettera varandra och gemensamt bidra till ett starkare totalförsvaret. Forskningen ger en löpande kompetensuppbyggnad inom och utanför forskningsinstitutet, vilket också bidrar till en stärkt försörjningsberedskap i praktiken.

RISE driver drygt 130 test- och demonstrationsmiljöer. Detta är fysiska och virtuella miljöer som företag, offentlig sektor samt akademi kan nyttja för att utveckla eller testa produkter, tjänster, processer eller organisatoriska lösningar. Test- och demonstrationsmiljöerna gör det bland annat möjligt att sänka utvecklingskostnaderna och förkorta tiden från idé till marknadsintroduktion. Miljöerna kan användas i direkta industriuppdrag och som en resurs i offentligfinansierade forsknings- och innovationsprojekt. Miljöerna kombineras med tillämpad spetsforskning och provningskapacitet.

Kompetensplattformar och initiativ som ger direkta tillämpade resultat är Substitutionscentrum för stöd till substitution av farliga kemiska ämnen och CFORT, Centrum för fortifikatorisk kompetens, som drivs i samverkan med Fortifikationsverket och Försvarsmakten. Andra initiativ för totalförsvaret är Cybercampus som är en nationell satsning och ett samarbete mellan akademi, myndigheter och näringsliv, där RISE utgör en av huvudaktörerna, liksom RISE AM-center för additiv tillverkning där forskningsinstitut, akademi och näringsliv gemensamt arbetar för att driva utvecklingen inom additiv tillverkning framåt. RISE är också initiativtagare till ett nätverk för

myndigheter, kommuner och regioner, där beredskapsfrågor, exempelvis inom vatten och livsmedelsförsörjning, är i fokus. RISE kompetens och teknikinfrastrukturer utgör ett viktigt stöd till näringslivet och dess förmåga att upprätthålla samhällsviktiga leveranser.

Utöver detta är RISE också Sveriges nationella mättekniska institut och har ett författningsstyrt² ansvar för de centrala mätstorheterna, utom för joniserande strålning som Strålsäkerhetsmyndigheten i stället utgör nationell riksmätplats för. Genom det författningsstyrda uppdraget tillgodoser RISE näringslivets behov av kvalitetssäkrad mätteknik. Exempel på användningsområden är kalibrering av fiberoptisk utrustning, upprätthållandet av spårbarhet för de vägningar inom läkemedelsbranschen som krävs för att medicin ska innehålla tillförlitliga mängder aktiva substanser och kvalitetssäkrad avståndsmätning för svensk industri. På riksmätplatsen för tid och frekvens utgörs huvuduppgiften av att realisera den svenska normaltiden.³ Verksamheten innefattar nationell tidhållning och tidsynkronisering som är av vikt för flertalet samhällsviktiga verksamheter. Sveriges kapacitet att upprätthålla korrekt och spårbar tid och frekvens har stor betydelse för hela totalförsvaret och störningar kan få betydelse för flera sektorer samtidigt, exempelvis inom finansiell sektor, transportsektorn och hos blåljusmyndigheterna.⁴ Det författningsstyrda uppdraget innefattar upprätthållandet av spårbarheten för mätnormalerna, inom samtliga mätstorheter, genom forskning och utveckling. RISE bedriver även internationellt erkänd forskning inom metrologiområdet. Upprätthållandet av spårbara mätstorheter är av vikt för hela samhället inklusive industrins förmåga till produktion och leverans.

Störningar i tillgången på viktiga varor och tjänster kan orsakas både av faktorer relaterade till utbud och efterfrågan. Brist i försörjningen kan påverka såväl människors liv och hälsa som samhällets funktionalitet och säkerhet. Det är svårt eller omöjligt att förutse inom vilka produkt- och tjänstekategorier nästa försörjningsrelaterade kris inträffar. Det finns därför inga skäl att begränsa upprätthållandet av RISE:s verksamhet inom industriforskning, provning och certifiering under kris, höjd beredskap och krig till exempelvis sjukvårdsprodukter. Utredningen bedömer att RISE har förmågan

² Förordning (2019:16) om riksmätplatser.

³ Förordning (1979:988) om svensk normaltid.

⁴ Satellite-derived Time and Position: A study of Critical Dependencies, Government Office for Science, Great Britain, 2018.

att utföra motsvarande uppdrag inom ett stort antal andra produktområden, relevanta för Sveriges totalförsvar.

6.1.1 Förutsättningar för att bibehålla verksamhet i kris, höjd beredskap och krig

Bedömning: Vi bedömer att RISE har förmåga att upprätthålla samhällsuppdraget i kris, höjd beredskap och krig.

Vi bedömer även att Substitutionscentrum som i dag bedrivs inom RISE, med syfte att finna mer miljövänliga alternativ till dagens kemikalier, bör utökas till att omfatta substitution av exempelvis insatsråvaror, produkter och material.

Skälen för utredningens bedömning

Att bedriva verksamhet i ett läge av kris, höjd beredskap och krig ställer delvis andra och högre krav på ett företag. För att öka förutsättningarna att lyckas i extrema situationer behövs planering och övning för att kunna övergå till krigsorganisation. RISE har en bred verksamhet och för att kunna kraftsamla inom de områden som krisen eller kriget kräver, så kan annan verksamhet behöva stå tillbaka eller tillfälligt upphöra. Detta kräver en analys av verksamheten som RISE behöver genomföra inom ramen för arbetet med krigsorganisationen. Resultatet av planeringen är även viktigt för att bolaget ska kunna förbereda eventuella ändringar av sin verksamhet vid avtalsingående med sina kunder i syfte att därmed minska risken för eventuella avtalsbrott och skadeståndskrav. RISE bör därför se till att det i avtalen med kunderna tas in bestämmelser om ansvarsfrihet, möjlighet till avbrytande av prestationer och att eventuellt upphöra i förtid med hänsyn till de krav som kommer att ställas vid en fredstida kris eller krig. Se mer om kostnadseffekter under avsnitt 6.1.5.

I arbetet med en krigsorganisation är inte bara identifiering av kritisk verksamhet viktig. Kompetens- och personalförsörjning för dessa verksamheter är en förutsättning för att verksamheten ska kunna fortsätta att bedrivas. RISE har cirka 3 300 anställda och finns på 35 platser i Sverige, Norge, Belgien och Frankrike. För att bolaget

ska kunna få i uppdrag att fortsätta bedriva industriforskning, provning och certifiering samt upprätthålla sitt befintliga arbete med produktionsomställning i kris, höjd beredskap och krig är det viktigt att RISE under normaltillstånd bedriver motsvarande verksamhet. Detta är en förutsättning för att ha en realistisk möjlighet att bibehålla eller skala upp verksamheten efter extraordinära behov.

Bland de åtgärder som RISE behöver vidta till följd av det utökade samhällsuppdraget bedömer vi att det finns behov av:

- att genomföra planeringsåtgärder, disponibilitetskontroll och krigsplacering av personal med kritisk kompetens,
- att analysera och säkerställa tillgången till sådana produkter som är nödvändiga för bolagets verksamhet kopplat till samhällsuppdraget,
- att analysera om tillgång till rent vatten och el för den verksamhet som bolaget utför inom samhällsuppdraget är nödvändig,
- att säkerställa robusta it- och kommunikationssystem och
- att säkerställa tillgången till nödvändiga transporter.

RISE har kommit långt i arbetet med att säkra organisationen för kris, höjd beredskap och krig. Bolaget har en strategi för totalförsvär och arbetar kontinuerligt med beredskapsplanering. Strategin går övergripande ut på att säkra intern kapacitet, att säkra organisationen och verksamhetsställets beredskap samt att säkra externa partnerskap, uppdrag och affärer. Utredningen bedömer att RISE har en geografisk robusthet. Majoriteten av bolagets verksamhet kan fortsätta att drivas om någon anläggning slås ut av en oförutsedd händelse. För att säkerställa viktiga funktioner i bolaget har RISE dessutom förmågan att omfördela resurser och personal vid behov, både avseende funktion och lokalisering. Bolaget kan koncentrera verksamhet till etableringar med möjlighet till ökat skydd och uthålliga tekniska system.

Sedan 2018 driver RISE Substitutionscentrum med syftet att åstadkomma *en giftfri miljö*. Substitutionscentrums verksamhet går ut på att vägleda företag, organisationer och offentlig sektor i arbetet med att identifiera onödigt farliga kemikalier och hitta bättre alternativ, i allt från produkter till processer. I utredningens del-

betänkande från mars 2024,⁵ kunde vi konstatera att samma strukturer och arbetssätt som krävs för att finna mer miljövänliga alternativ till dagens kemikalier skulle kunna komma till användning vid situationer då det uppstår brist på exempelvis insatsråvaror, produkter och material. Substitutionscentrum skulle därför kunna vara en viktig resurs inte bara när det gäller försörjningsberedskapen av kemikalier, utan även andra varor. Detta förutsätter dock en mer långsiktig finansiering samtidigt som det i ett framtida uppdrag tydligt uttrycks att centrumet i ökad grad ska bidra till samhällets beredskap.

Förutom långsiktig finansiering, kräver en utökad användning av Substitutionscentrum fler kompetenser. Enligt uppgifter från RISE skulle den ordinarie organisationen behöva förstärkas med 2 personer; från dagens 5 till 7 personer. För att utöka centrets verksamhet till insatsråvaror, produkter och material skulle respektive verksamhetsgren kräva en personalförstärkning med 5 personer (sammanlagt 15 personer). RISE bedömer att dessa kompetenser redan finns inom organisationen, men skulle behöva omfördelas. Detta kan i sin tur medföra ett behov av personaltillskott till den övriga organisationen.

6.1.2 Vad innebär det utökade samhällsuppdraget?

Tillräcklig kapacitet för att upprätthålla industriforskning, provning och certifiering i Sverige behöver säkerställas i alla beredskapslägen. Det finns tre huvudsakliga syften med att RISE ges ett utökat samhällsuppdrag att upprätthålla för samhället viktiga förmågor i kris och krig:

1. Att RISE kompetens och teknikinfrastruktur kan nyttjas av offentlig och privat sektor, som stöd till innovation, utveckling och uppskalning av nya samhällsviktiga produkter och tjänster.
2. Att verifiering, provning och certifiering upprätthålls och vid extraordinära förhållanden kan anpassas till det rådande läget.
3. Att riksmätplatsernas författningsstyrda verksamhet, inklusive nödvändig kalibrering fungerar i syfte att upprätthålla industrins förmåga till produktion.

⁵ SOU 2024:19 s. 63.

För att säkerställa funktionalitet under störda förhållanden behöver beredskapsarbetet vid RISE:s teknikinfrastrukturer ytterligare intensifieras och anpassas till det utökade uppdraget.

Området verifiering, provning och certifiering är brett och spänner över en rad produkt- och tjänsteområden. Exempel på områden som är viktiga att upprätthålla kan vara kemiska analyser kopplade till läkemedelsindustrin eller för cement och ballast kopplat till byggnads- och reparationsberedskapen. RISE upprätthåller för marknaden viktiga funktioner såsom CE-märkning och CBTL, ackrediterad provning mot ett stort antal relevanta standarder exempelvis IEC, ISO, ASTM, IP-klassning och MIL.⁶

Det är viktigt att företag kan verifiera sina produkter till exempel genom att prova sina produkter eller tjänster mot olika standarder eller CE-märka nya produkter som har skapats under och till följd av en försörjningsrelaterad kris samt ändra CE-märkning på en befintlig produkt för att den ska kunna få ett enligt tillverkaren nytt användningsområde. Det är också viktigt att stötta företag som behöver ansöka om dispens från kravet på CE-märkning.

Produkt- och tjänsteutveckling samt produktionsomställning

Både i fredstida kriser och vid höjd beredskap kan störda leveransflöden orsaka brist på exempelvis insatsvaror till industrin. En sådan bristsituation försvårar upprätthållandet av en erforderlig försörjning av de kritiska komponenter och produkter som behövs för den nationella försörjningen. Alternativa råvaror, nya produktionsmetoder och produktionsomställning till nya produkter kan kräva både expertkunskap och ställa krav på nytänkande och innovation. RISE:s erfarenhet och kompetens som innovationspartner till såväl offentliga som privata aktörer utgör en viktig resurs för den nationella försörjningsberedskapen. Uppgiften att stödja företag både inför och i kris eller ytterst krig kan omfatta både stöd till produkt- och tjänsteutveckling och bidra till robustare lösningar på samhällets utmaningar vid störda förhållanden.

⁶ CE (Conformité Européenne), CBTL (Common Criteria Testing Laboratory), IEC-standarder (International Electrotechnical Commission), ISO-standarder (International Standardization for Organization), ASTM (American Society for Testing and Materials), IP-klassning (Ingress Protection) och MIL (Military Standard/Specification).

CE-märkning av nya produkter

CE-märkning ska garantera att en produkt enligt tillverkarens bedömning uppfyller EU:s normer för säkerhet, hälsa och miljöskydd. Många produkter måste vara CE-märkta för att få säljas inom EU och detta gäller även om produkterna tillverkats i tredje land.⁷ Om en produkt omfattas av EU-specifika regler (produktförordning eller produktdirektiv) som ställer krav på CE-märkning är det obligatoriskt att påföra ett sådant märke innan produkten sätts på marknaden. Harmoniserad produktreglering finns bland annat för byggprodukter, personlig skyddsutrustning och transportabla tryckbärande anordningar.⁸ En produkt kan omfattas av flera olika produktregler och det är tillverkarens ansvar att se till att produkten uppfyller samtliga relevanta krav innan den förses med märkningen.

För att säkerställa produktsäkerhet inom EU ställs höga krav på tillverkaren, som garanterar överensstämmelse med alla de krav som en produkt omfattas av. För att försäkra sig om detta måste tillverkaren avgöra om produktens säkerhet kan bedömas av tillverkaren själv eller om det ställs krav på en tredjepartskontroll av ett anmält organ. Det måste också finnas en dokumentation som visar att produkten uppfyller de tekniska kraven. Det är tillverkarens avsikt med produktens användningsområde som styr märkningen. I olika produktregelverk kan det finnas processer för hur produktkontroll ska genomföras och det anges om det krävs att ett anmält organ ska utföra kontrollerna eller ej.

Det är en fri marknad för att ansöka om att bli anmält organ men en förutsättning är att aktören är etablerad i Sverige och uppfyller Swedac:s krav för ackreditering.⁹ Det innebär att marknaden styr om det finns anmälda organ för en viss produktkategori eller inte. Vår bedömning är att systemet med en fri marknad kan innebära sårbarheter för vissa relevanta produktkategorier som är av betydelse för förmågan att upprätthålla en god försörjningsbered-

⁷ Vid tillverkning i tredje land kan kraven riktas mot importören i stället för tillverkaren.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EEG, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/425 av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/35/EU av den 16 juni 2010 om transportabla tryckbärande anordningar och om upphävande av rådets direktiv 76/767/EEG, 84/525/EEG, 84/526/EEG, 84/527/EEG och 1999/36/EG.

⁹ 5 § förordningen (2011:811) om ackreditering och teknisk kontroll och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll föreskrifter och allmänna råd om ackreditering, STAFS 2020:1.

skap. Frånvaron av behöriga anmälda organ i Sverige som kan kontrollera och utfärda certifikat inför en CE-märkning kan ytterst utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Det är ett samhällsintresse att det finns behöriga anmälda organ i Sverige som kan kontrollera samhällsviktiga produkter. Det är också en viktig förutsättning för att kunna stärka Sveriges försörjningsberedskap. Vi delar i det avseendet bedömningen som gjordes av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap, nämligen att anmälda organ bedriver sådan verksamhet som kan klassas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt när det endast finns en eller ett fåtal aktörer inom ett produkt-direktivsområde.

RISE bedriver industriforskning i stor omfattning samt provnings- och certifieringsverksamhet som krävs för att företag ska kunna CE-märka sina produkter. Det är angeläget och ändamålsenligt för Sveriges försörjningsberedskap att denna verksamhet kan upprätthållas även vid kris, höjd beredskap och krig. En bibehållen förmåga att utföra certifiering är en förutsättning för näringslivets omställning av produktion till samhällsviktiga varor. RISE är anmält organ och behörig att utfärda CE-märkning inom 10 EU-rättsakter, vilket omfattar över 50 ackrediteringsområden.¹⁰ Av dessa är bolaget ensamt i Sverige om att vara anmält organ inom fyra rättsakter: icke-automatiska vågar, mätinstrument, utrustning och säkerhetssystem avsedda för användning i explosionsfarliga omgivningar samt marin utrustning.

Processer för att ansöka om dispens

Regler om CE-märkning finns vanligtvis i olika produktdirektiv från EU. Dessa implementeras i de allra flesta fall, av en behörig myndighet i Sverige, genom föreskrifter. Som beskrivits ovan kan det krävas att en produkt förses med CE-märke för att få släppas på marknaden. Det är tillverkarens avsikt med produktens användningsområde som styr märkningen.

För att möjliggöra att en produkt kan användas för andra ändamål än det som tillverkaren avsett, för att möjliggöra andra sätt för tillverkning och för att snabbt kunna sätta en tillverkad, testad men

¹⁰ Nando (New Approach Notified and Designated Organisations), EU:s informations-system för anmälda och utsedda organisationer enligt den nya metoden, 2025-01-17, och <https://search.swedac.se/sv/ackrediteringar/1002>, (hämtad 2025-03-25).

ännu inte CE-märkt produkt på marknaden, kan det finnas ett behov av dispens från föreskrivna produktregler och tekniska föreskrifter. För att inte äventyra produktsäkerheten behöver det säkerställas att förmågan att genomföra test- och provningsverksamhet som kan användas som underlag för myndigheters dispensbeslut i kris, höjd beredskap och krig upprätthålls.

Vi bedömer att RISE på grund av sin breda verksamhet och storlek är bäst lämpad för att planera och förbereda sådan verksamhet för att kunna utföra tjänster på produktområden som är relevanta för svensk krisberedskap och för totalförsvaret.

Certifiering, provning och verifiering

Att vara ett anmält organ innebär att organisationen har den officiella statusen att genomföra formella bedömningar och certifieringar som krävs enligt EU:s direktiv som innehåller CE-märkning. Det finns dock många typer av certifieringar och verifieringar som inte innebär CE-märkning, men som också är viktiga både i fredstid samt i kris och krig. Provning och verifiering av produkter och tjänster utgör sådan verksamhet som är nödvändig att upprätthålla för ökad försörjningsberedskap. Exempel på vad sådan verksamhet består av är ISO-certifieringar, personcertifieringar, brandprovningar (test av byggmaterial och produkter), mekaniska provningar (hållfasthet, slitstyrka, brottmotstånd), elektriska och elektromagnetiska provningar (EMC), klimat- och miljötolighetsprovning, kalibrering av instrument och utrustning samt certifiering av tekniska system.

Swedac är Sveriges ackrediteringsorgan samt prövar kompetens och ackrediterar organ för uppgifter rörande bedömning av överensstämmelse inom provning, kontroll, verifiering, validering eller certifiering. Läs mer om Swedacs betydelse för att RISE ska kunna bibehålla sin roll som anmält organ och sin verksamhet som ackrediterat organ i avsnitt 6.2.

6.1.3 Uppdraget ges som ett tillägg i ägaranvisningen

Förslag: Genom ett tillägg i 1 § av bolagets ägaranvisning ska det framgå att RISE uppdrag avseende industriforskning i institutsform, provning och certifiering ska kunna upprätthållas i såväl kris som höjd beredskap och krig. Där ska det också framgå att bolaget i dessa delar ska stödja näringslivets och offentlig verksamhets produktionsomställning inför och vid kris, höjd beredskap och krig. Tilläggen framgår av den kursiverade texten:

RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE eller Bolaget) ska, enligt föremålet för Bolagets verksamhet, direkt eller indirekt genom att äga intresse- eller dotterbolag bedriva (i) industriforskning i institutsform, (ii) provning, (iii) certifiering och (iv) utbildning samt (v) skapa förutsättningar för att utveckla verksamheten så att den, med fokus på forskning, utveckling, innovation och därtill kopplade tjänster, väsentligt bidrar till att stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft och verkar för en hållbar tillväxt. *Uppdraget avseende punkt (i), (ii) och (iii) ska kunna upprätthållas i såväl kris som höjd beredskap och krig. Bolaget ska också i dessa delar stödja näringslivets och offentlig sektors produktion omställning inför och vid kris, höjd beredskap och krig.* Därtill kan Bolaget äga och förvalta lös egendom samt bedriva därmed förenlig verksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Det är angivet i RISE:s nuvarande ägaranvisning att bolaget ska bedriva industriforskning i institutsform, provning och certifiering. Av bolagsordningen följer tillika att bolagets verksamhet, direkt eller indirekt genom att äga intresse- eller dotterbolag, ska vara att bedriva industriforskning i institutsform, provning, certifiering och utbildning samt att skapa förutsättningar för att utveckla verksamheten så att den, med fokus på forskning, utveckling, innovation och därtill kopplade tjänster, väsentligt bidrar till att stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft och verkar för en hållbar tillväxt samt att äga och förvalta lös egendom samt att bedriva därmed förenlig verksamhet. Det är en förutsättning att RISE har uppgiften i fred för att denna kapacitet ska kunna upprätthållas i kris,

höjd beredskap och krig. Det följer också av uppdraget att det fredstida arbetet måste präglas av förberedelser inför dessa situationer.

Det följer uttryckligen av Statens ägarpolicy 2025 att bolag med statligt ägande ska präglas av säkerhetsmedvetenhet och bidra till landets beredskap för kris och krig. Härigenom krävs att de statliga bolagen ska verka för att skydda sina tillgångar och sin verksamhet vid fredstida kriser liksom vid höjd beredskap och ytterst krig. Vidare ska de statliga bolagen säkerställa och vidmakthålla en god kontinuitetsplanering och utifrån respektive bolags roll i totalförsvaret ska planeringen inkludera krigsplanering och krigsorganisation.

Tillräcklig kapacitet för att certifiera och utfärda CE-märkning behöver säkerställas. Det gäller i första hand produkter som är nödvändiga för att tillgodose samhällets behov i kris och krig. Certifieringsverksamheten kan dock inte stå på egna ben. Den förutsätter att även industriforsknings- och provningsverksamheten kan upprätthållas. Det finns med andra ord ett starkt beroende mellan förmågan att verifiera och certifiera produkter samt tillgången till och upprätthållandet av relevant teknikinfrastruktur. På motsvarande sätt stödjer tillämpad totalförsvarsviktig forskning en stärkt försvarsförmåga, bidrar till nya innovativa tekniska lösningar och driver metodutvecklingen i forskningens framkant. Vi bedömer således att RISE:s ägaranvisning ska ändras så att det tydligt framgår att industriforskning, provning och certifiering är verksamheter som ska kunna upprätthållas genom hela hotskalan och under fredstida krissituationer.

Ökad försörjningsberedskap kan uppnås på olika sätt och samma metod lämpar sig inte för alla varor och tjänster. I en bristsituation kan produktionsomställning vara en av lösningarna. Ett resultat av att RISE arbetar med och nu föreslås *upprätthålla* verksamhet inom industriforskning, provning och certifiering är att bolaget har kompetens och förmåga att stödja näringslivet och offentlig sektor i arbetet med upprätthållande av produktion genom produktionsomställning. För att bolaget ska lyckas med den del av bolagets verksamhet som består i att bidra till att stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft och verka för en hållbar tillväxt är arbetet med produktionsomställning en av de viktigaste uppgifterna som RISE har i dag. Därför bör det framgå av bolagets ägaranvisning att även denna uppgift ska upprätthållas i hela hotskalan.

6.1.4 Förslaget är förenligt med EU-rätten

Bedömning: Vi bedömer att ett utökat samhällsuppdrag som innebär att RISE ska upprätthålla sin verksamhet inom industri-forskning, provning och certifiering samt stödja näringslivets och offentlig sektors produktionsomställning under kris, höjd beredskap och krig är förenligt med EU-rätten.

Skälen för utredningens bedömning

RISE, som är ett helägt statligt bolag, har i dag ett samhällsuppdrag som bland annat omfattar provning och certifiering. Denna verksamhet sker i viss konkurrens med andra privata aktörer. Enligt artikel 106 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna, när det gäller offentliga företag eller företag som beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter, inte vidta eller bibehålla åtgärder som strider mot fördragets regler, särskilt dem som rör icke-diskriminering och konkurrens (artiklarna 18 och 101–109 FEUF). Företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har monopolstatus måste följa dessa regler så länge det inte hindrar dem i utförandet av de särskilda uppgifter som de har tilldelats.

Det är, som vi tidigare har beskrivit, av stor betydelse för totalförsvaret att näringslivets förmåga till leveranser av samhällsviktiga varor och tjänster kan upprätthållas även vid kriser och krig. Det kräver i sin tur att det finns behöriga och anmälda organ i Sverige som kan utfärda certifikat för att en produkt ska kunna CE-märkas samt certifierings- och provningsmöjligheter för en rad områden. Om denna kapacitet saknas i Sverige kan det utgöra ett hot mot samhällets säkerhet. Vi bedömer därför att denna verksamhet ska klassas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Extraordinära situationer med försörjningspåverkan kan kräva ökad tillgång till vissa produkter. För att säkerställa att samhället har tillräcklig kapacitet för industriforskning, provning och certifiering av sådana produkter under kriser och krig, föreslår utredningen att RISE samhällsuppdrag ändras så att industriforskning, provning och certifiering för CE-märkning tydligt inkluderas som en verksamhet som ska kunna upprätthållas i hela hotskalan. Tjänsten ska erbjudas på marknadsmässiga villkor och enligt transparenta

och icke-diskriminerande principer. RISE ska också tillämpa förfaranden som säkerställer att konkurrensen på marknaden inte hämmas eller snedvrids.

Förslaget att RISE ska stödja omställning av produktion inför kris och krig bedöms vara avgörande för samhällets försörjningsberedskap. Vi anser därför att dessa utökade samhällsuppdrag kan betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, i enlighet med EU-rätten.

RISE är, som nämnts, ett statligt bolag vars verksamhet delvis är utsatt för konkurrens. Marknaden för certifiering är dock begränsad och inte heltäckande. När det gäller uppdraget att säkerställa verksamhetens upprätthållande under kris och krig skulle det inte vara lämpligt att expandera marknaden nämnvärt utanför Sveriges gränser. Detta gäller särskilt om rörligheten över gränserna av någon anledning är begränsad. Det är därför svårt att se hur marknaden skulle kunna bibehålla funktionaliteten på ett mindre ingripande sätt.

Det föreslagna uppdraget är brett och syftar till att stärka både offentliga aktörer och näringslivet. RISE tjänster skulle vara tillgängliga för alla företag, vilket innebär att utredningen inte ser att det skulle snedvrider konkurrensen i väsentlig omfattning. Genom att ge alla företag lika tillgång till stödet skulle detta inte bara gynna samhället, som får tillgång till nödvändiga produkter. Det skulle också hjälpa företagen att fortsätta bedriva sin verksamhet, vilket i sin tur är positivt för Sveriges ekonomi. Det kan minska behovet av andra stödåtgärder och på sikt främja produktionsutvecklingen och Sveriges konkurrenskraft på den globala marknaden.

Förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten och inte av sådan karaktär att det krävs en anmälan enligt anmälningsdirektivet (direktiv (EU) 2015/1535) eller tjänstedirektivet (direktiv 2006/126/EG).

6.1.5 Kostnader förenade med det utökade uppdraget

Förslag: Vi föreslår finansiering i form av ett löpande anslag till RISE, samt en långsiktig finansiering av Substitutionscentrum.

Bedömning: Vi bedömer att det utökade samhällsuppdraget är en ändamålsenlig och kostnadseffektiv åtgärd för att stärka Sveriges försörjningsberedskap.

Skälen för utredningens förslag/bedömning

Ett utökat samhällsuppdrag av aktuellt slag, är förenat med tillkommande kostnader. RISE behöver förstärka centrala funktioner för att säkerställa kontinuitet i händelse av kris, höjd beredskap och krig. De funktioner som kan komma i fråga för förstärkning samt de för utredningen redovisade kostnadsuppskattningarna för dessa är bland annat beredskaps- och totalförsvarssamordnare (5 miljoner kronor/år), signalskydd och expeditionstjänster (3 miljoner kronor/år), jour- och beredskapsfunktioner för fastigheter och IT med mera (2 miljoner kronor/år) samt eventuella bevakningstjänster vid höjd beredskap och krig (8 miljoner kronor/år).

Det utökade samhällsuppdraget är också förenat med investeringskostnader för att säkerställa kontinuitet inför och i händelse av fredstidakris och krig i form av bland annat

- fysisk säkerhet, staket, larm, lås och övervakning (45 miljoner kronor),
- utökad informations- och cybersäkerhet (15 miljoner kronor),
- säkra kommunikationer (10 miljoner kronor),
- beredskapslager (15 miljoner kronor),
- robusthetshöjande åtgärder avseende exempelvis riksmätplats, vatten och lagerhållning (40 miljoner kronor),
- kraftförsörjning (reservaggregat och avbrottsfri kraft) (25 miljoner kronor) samt
- avtalsbortfall, det vill säga intäktsbortfall och/eller kostnaden för att inte kunna ta sig an nya uppdrag och/eller fullgöra redan ingångna avtal när samhällsviktiga uppdrag ska prioriteras (ej beräkningsbart).

Utöver dessa kostnader har RISE redovisat behov av förstärkning av funktioner i linjeorganisationen enligt följande

- Livsmedel (2 miljoner kronor/år)
- Rymd (1 miljon kronor/år)
- Läkemedel (3 miljoner kronor/år)

- Produktion (4 miljoner kronor/år)
- Certifiering (2 miljoner kronor/år)
- VA (1 miljon kronor/år)
- Energi (3 miljoner kronor/år)
- Skydd och säkerhet (3 miljoner kronor/år)
- Transport och logistik (2 miljoner kronor/år)
- Riksmätplats (1 miljon kronor/år)
- Beslutsstöd och innovation (8 miljoner kronor/år).

6.2 Swedac

Bedömning: För att RISE ska kunna bibehålla sin roll som anmält organ och sin verksamhet som ackrediterat organ är det nödvändigt att Swedac kan upprätthålla och prioritera sin verksamhet i kris, höjd beredskap och krig.

Skälen för utredningens bedömning

Swedac (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll) ska, enligt myndighetens instruktion,¹¹ bland annat verka för frihandel, fri rörlighet på EU:s inre marknad och ett starkt multilateralt handels-system. Myndigheten ska beakta näringslivet och konsumenternas intressen samt andra samhällsintressen och verka för en effektiv och välfungerande kvalitetsinfrastruktur i syfte att produkter och tjänster ska uppfylla krav på säkerhet och kvalitet.

Swedac ansvarar för att utse, anmäla och utöva tillsyn över anmälda och utsedda organ. Det gäller organ som ska anmälas av myndigheten för uppgifter om bedömning av överensstämmelse enligt harmoniserad EU-lagstiftning och internationella överenskommelser, med undantag för områden där någon annan myndighet särskilt ansvarar för uppgiften.¹² Swedac är också Sveriges ackrediteringsorgan enligt förordning EU 765/2008 och kompetensprövar och

¹¹ Förordning (2023:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

¹² Lag (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

ackrediterar organ för uppgifter rörande bedömning av överensstämmelse inom provning, kontroll, verifiering, validering eller certifiering.

Swedac är varken totalförsvarsmyndighet eller beredskapsmyndighet, men icke desto mindre en viktig aktör inom försörjningsberedskapen. För att RISE ska kunna upprätthålla sin roll som anmält organ och sin verksamhet som ackrediterat organ är det nödvändigt att Swedac kan upprätthålla och prioritera sin verksamhet i kris, höjd beredskap och krig. Om det råder krig eller krigsfara enligt de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandelagen) ska Swedac handlägga ärenden i den turordning som krävs av hänsyn till allmänna intressen. Om ett ärende är av betydelse för totalförsvaret ska det ges särskilt företräde (29 § förfarandelagen). Lagen ger myndigheten en möjlighet att prioritera ärenden som innebär att anmälda organ ska kunna upprätthålla sin status som sådant i de fall som myndigheten gör bedömningen att detta krävs med hänsyn till allmänna intressen eller om det är av betydelse för totalförsvaret. Att kunna CE-märka produkter som är nödvändiga för försörjningsberedskapen skulle kunna utgöra ett sådant allmänt intresse och samtidigt vara av betydelse för totalförsvaret. Lagen är däremot begränsad till att gälla enbart vid krig eller krigsfara och är därmed inte tillämplig i händelse av en fredstida försörjningskris.

Trots att Swedac varken är totalförsvarsmyndighet eller beredskapsmyndighet har myndigheten uppgifter att vidta inför och vid fredstida kriser och höjd beredskap. Uppgifterna framgår av 7–17 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och syftar till att myndigheten genom sin verksamhet ska minska sårbarheter i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter.

Utredningen bedömer att det är nödvändigt att Swedac kan upprätthålla och prioritera sin verksamhet i kris, höjd beredskap och krig samt att författningsberedskapen för Swedacs verksamhet i detta avseende är tillräcklig.

6.3 Uppdrag till relevanta myndigheter att analysera och klargöra förenklingar i produktregelverk

Förslag: Vi föreslår att regeringen ger relevanta myndigheter i uppdrag att analysera och klargöra vilka förenklingar som i händelse av försörjningsrelaterade störningar under kris, höjd beredskap och krig kan göras i de produktregelverk som innehåller krav på CE-märkning eller annan produktmärkning. Berörda myndigheter ska också klargöra förutsättningarna för att erhålla dispens från krav på CE-märkning eller annan produktmärkning, samt planera för att ärenden om dispens kan handläggas utan dröjsmål under kris och höjd beredskap.

Skälen för utredningens förslag

Lika viktigt som att säkerställa förmågan att utföra industriforsknings-, provnings- och certifieringsverksamhet är att myndigheter har förmåga att snabbt bedöma och besluta i ett ärende om dispens. Vi bedömer därför att det är angeläget att relevanta myndigheter analyserar och klargör vilka förenklingar som i händelse av försörjningsrelaterade störningar under kris, höjd beredskap och krig kan göras i produktregelverk som innehåller krav på CE-märkning eller annan produktmärkning. Detta är en åtgärd som kan och bör genomföras i fredstid och under normala förhållanden, inte under en pågående kris. Regeringen bör därför ge berörda myndigheter i uppdrag att bygga upp denna förmåga omgående. Det bör också ingå i uppdraget att myndigheterna ska klargöra förutsättningarna för dispens från krav på CE-märkning samt planera för att under kris och höjd beredskap kunna handlägga ärenden om dispens utan dröjsmål.

Eftersom de föreslagna uppdragen kan innebära författningsändringar är det viktigt att analysarbetet kan påbörjas skyndsamt. Inte minst av intresset att uppnå en god författningsberedskap.¹³

Myndigheter som i föreskrifter genomfört produktdirektiv representerar ofta Sverige i olika arbetsgrupper inom direktivområdet. Arbetsgruppernas arbete består bland annat av att följa upp och utveckla regelverket. Representation i arbetsgrupperna är

¹³ SOU 2023:75 s. 323 ff.

inte alltid prioriterat av myndigheterna, men kan vara en uppgift som ökar i betydelse i takt med myndigheten identifierat regler som kan behöva minskas i betydelse i händelse av en försörjningsrelaterad störning.

7 Konsekvenser av utredningens förslag

7.1 Inledning

Konsekvenser av förslagen i detta betänkande ska analyseras och redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.¹ Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska utredningen redovisa en beräkning av dessa konsekvenser. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. Vidare ska utredningen ange konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, om utredningens förslag har betydelse i nämnda avseenden.

Liksom i vårt tidigare betänkande *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19) beräknar vi driftskostnaden per årsarbetskraft schablonmässigt till 1,7 miljoner kronor. I detta nyckeltal ingår utöver kostnader för personal även kostnader för lokaler samt övriga driftskostnader.² Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för kommunerna och regionerna som rör byggnads- och reparationsberedskap har utredningen tillämpat ett femårsperspektiv.

¹ Den nya förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska inte tillämpas för utredningar som tillsats före ikraftträdandet den 6 maj 2024.

² Se mer detaljerad beskrivning under avsnitt 7.4.5.

7.2 Kort om förslagen

Vi lämnar i detta betänkande förslag på nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer, en modern byggnads- och reparationsberedskap samt ett utökat samhällsuppdrag till RISE. Vidare bedömer vi att utvinning av kol, olja och naturgas – endast för fredstida kris, höjd beredskap eller krig – inte är ett realistiskt och kostnadseffektivt alternativ för att tillgodose behovet av drivmedel. Vi förordar därför att en bredare analys görs av alternativa sätt att tillgodose det behov som en inhemsk utvinning av kol, olja och naturgas var tänkt att fylla.

När det gäller uppdraget

att kartlägga varor och tjänster av väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs

har vi valt att föra en mer principiell diskussion om vikten av vissa produkt- och tjänsteområden och hur ett lämpligt tillvägagångssätt för att säkra försörjningen av dessa kan se ut. Det innebär att vi inte lägger några konkreta förslag eller göra egna bedömningar som skulle kunna få konsekvenser.

7.3 Förslag som rör nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer

7.3.1 Problembeskrivning och eftersträvad förändring

Regeringen, försvarsberedningen och flera offentliga utredningar har konstaterat att företagens betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen är central. Flera företag som ansvarar för viktiga samhällsfunktioner ägs och drivs i stor utsträckning av privata aktörer. Det är därför viktigt att företagens involvering i försörjningsberedskapsarbetet ökar och att former för samverkan etableras.

I den tidigare totalförsvarsorganisationen hade krigsviktiga företag en central roll och dessa företag ingick i kris- och krigsplaneringen genom att myndigheter träffade avtal om fortsatt produktion och leverans av varor och tjänster under krigsförhållanden.³

³ Systemet beskrivs närmare i avsnitt 3.1 och 3.8.

Sedan totalförsvarsplaneringen återupptagits har samhället förändrats. Företag är i större utsträckning multinationella och Sverige har blivit medlem i EU. Med medlemskapet har Sverige överlämnat viss normgivningsmakt till EU och detta påverkar Sveriges totalförsvarsplanering.

Vi delar den problembeskrivning som fastställts i tilläggsdirektivet och vidareutvecklar behovet av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag i syfte att stärka samhällets försörjningsberedskap i avsnitt 3.1. Under arbetet har vi även identifierat en vidare problembild i den svenska författningsberedskapen och ett glapp mellan fredstida reglering och den ordning som gäller vid höjd beredskap och krig.

För att uppnå stärkt försörjningsberedskap i samhället redogör vi för hur avtal om inköp av varor och tjänster kan ingås. Vi redogör även för hur gällande rätt kan användas och för hur former för samverkan mellan myndigheter och företag kan utvecklas inom den svenska förvaltningsmodellen och inom den svenska strukturen för civilt försvar (se avsnitt 3).

7.3.2 Förslag och kostnader förenade med förslagen

Nytt beaktandekrav i upphandlingslagarna

För att stärka samhällets försörjningsberedskap föreslår vi att de fyra upphandlingslagarna⁴ förses med ett nytt beaktandekrav som innebär att en upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Skälen och det exakta innehållet i förslaget redovisas i avsnitt 3.6.

Förslagets påverkan på offentliga aktörer

Syftet med förslaget är att alla upphandlande myndigheter och enheter ska analysera om deras verksamheters möjlighet att bedrivas i fredstida kris, höjd beredskap och krig kan påverkas negativt om man inte tar hänsyn till försörjningsberedskap i upphandlingar. Vi har lämnat förslag om en regel som innehåller ett ”ska-krav” och bedömer att fördelarna med den utformningen inte medför opropor-

⁴ LOU, LUF, LUK och LUF3.

tionerliga långtgående kostnader eller begränsningar än vad som behövs för att uppnå regelns syfte. Avsikten är att höja miniminivån och öka försörjningsberedskapen i hela samhället.

Förslaget innebär inte några beräknade intäkter till staten men kommer att bidra till ett konkurrenskraftigt, diversifierat och stabilt näringsliv vilket generellt sett är positivt för landets totala ekonomi.

Eftersom förslaget riktar sig till samtliga upphandlande myndigheter och enheter berörs även kommuner och regioner av förslaget. Vi bedömer däremot att förslaget inte inskränker den kommunala självstyrelsen. Särskilt då förslaget är ett beaktandekrav som inte kan leda till några sanktioner. Det är svårt att överblicka kostnaderna, särskilt för kommuner och regioner som genomför 8 av 10 upphandlingar i Sverige. Det är också enligt lag staten som ska stå för finansieringen av nya uppgifter, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Vi bedömer att försörjningsberedskapsnivån är ojämn mellan myndigheter. Vissa myndigheter genomför redan föreslagen analys, medan andra inte har kommit lika långt. Under hösten 2022 visade Upphandlingsmyndighetens enkätundersökning att endast omkring 20 procent av de upphandlande organisationerna ansåg att de hade god beredskap för hur offentliga inköp ska ske i krissituationer.⁵ Vi föreslår att det föreslagna beaktandekravet bör prioriteras i myndigheternas ordinarie inköpsfunktion. Vi bedömer att föreslagen åtgärd utgör en naturlig och marginellt belastande del av den för myndigheten/enheten nödvändiga planeringsprocessen för anskaffningen. Kunskapshöjande aktiviteter för ökad förståelse för betydelsen av att utveckla samhällets försörjningsberedskap kan krävas, men vi beräknar inte att det kräver några nya personalresurser.

Upphandlingsmyndigheten har redan inom sitt grunduppdrag att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs. Myndigheten anser att främjande av försörjningstrygghet och beredskap är ett strategiskt viktigt område där myndigheten kostnadseffektivt kan främja den offentliga affären utifrån ett nationellt perspektiv. I myndighetens redovisade budgetunderlag för åren 2026–2028, anger myndigheten att *utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap, anslag 2:4*, bör trappas upp under en treårsperiod med takten 3 000 000 kronor (2026), 4 000 000 kronor (2027) och 5 000 000 kronor (2028) och innebära en ny finansierad instruk-

⁵ Nationella upphandlingsrapporten 2023. Rapport 2023:1.

tionsenlig uppgift att utöka myndighetens upphandlingsstöd för beredskapsaspekter i offentlig upphandling. Uppgiften kan avgränsas till att avse det civila försvaret.

Vi delar Upphandlingsmyndighetens uppfattning att behovet av finansiering behöver öka i takt med att myndigheten får alltmer frågor och önskemål om att tillhandahålla ett utförligt och praktiskt stöd för hur försörjningsberedskapsfrågor omhändertas i upphandling och avtal.

Förslagets påverkan på företag

Förslaget riktar sig till upphandlande myndigheter och enheter i det inledande förberedande skedet i en upphandling. Innan annonsering sker.

Den effekt av att upphandlande myndigheter och enheter beaktar försörjningsberedskap, och som kan komma att föras över till företag, oavsett storlek, kan uppstå om myndigheten kommit fram till att de väljer att ställa beredskapskrav i sina upphandlingar. Omfattningen av detta är svår att uppskatta, men vår bedömning är att syftet, det vill säga att öka Sveriges försörjningsberedskap, skulle medföra en förstärkning även för privata aktörer.

Det går inte att beräkna kostnaderna för detta. Å ena sidan kan beredskap öka företags kostnader, å andra sidan kan de föra över den kostnaden på den upphandlande aktören. Erfarenheter av beredskapsarbete kommer däremot att öka företags förmåga att upprätthålla sin verksamhet även under andra förhållanden än normalt och det innebär positiva effekter för marknaden. Intäkter, lönsamhet och omsättning kan öka. Vi bedömer exempelvis att företagens arbete med kontinuitetshantering kan bidra till ökad lönsamhet eftersom det ökar möjligheten för företagen att kunna leverera varor och tjänster även under fredstida kriser, höjd beredskap och krig.

Det går inte att på förhand avgöra om förslaget innebär ett nytt anställningsbehov eller om kompetenshöjande aktiviteter krävs för företag. Däremot kan företag som analyserar sina leveranskedjor, ser över sina strategier och utvecklar möjligheten till diversifiering av sin verksamhet, sannolikt uppnå ökad stabilitet och få konkurrensfördelar på lång sikt.

Nollalternativet eller alternativ reglering

Ett alternativ till våra förslag vore att låta befintligt regelverk fortsätta gälla i oförändrat skick – ett så kallat nollalternativ. Fördelen med att inte göra några ändringar i upphandlingsregelverken skulle kunna vara att undvika ytterligare förändringar i regelverk som är under kontinuerlig uppdatering genom EU-rätten. Nollalternativet skulle på detta sätt minska risken för ytterligare ändringar vilket skulle vara enklare för dem som arbetar med att tillämpa regelverket. En konsekvens av ett sådant alternativ skulle dock bli att de brister som har uppmärksammats skulle kvarstå. Mot bakgrund av att en översyn av formerna för offentligt kravställande, utifrån befintliga ramar enligt tilläggsdirektivet, är en av de uppgifter vi har haft att se över och utveckla gör vi bedömningen att nollalternativet inte är aktuellt. Däremot finns det inget som hindrar att upphandlande myndigheter och enheter tar hänsyn till försörjningsberedskapsaspekter redan i dag. Det som kan vara avhållande faktorer från att göra föreslagna beaktanden är bland annat interna prioriteringar, bristande förståelse och kunskap samt budget. Ett nollalternativ skulle vidare riskera att Upphandlingsmyndighetens rådgivande funktion gällande försörjningsberedskapsavtal blir mer otydlig. Ett lagfäst krav gentemot myndigheter/enheter anknyter även till Upphandlingsmyndighetens uppgift att ge upphandlingsstöd så att upphandlingar planeras, genomförs och följs upp samt utvärderas på ett ändamålsenligt sätt. Detta överensstämmer även med Upphandlingsmyndighetens förslag till ändring av instruktion för myndigheten (jfr UHM, Budgetunderlag 2024–0352, s. 8).

Det finns också andra sätt att höja nivån för försörjningsberedskap. Genom att exempelvis reglera miniminivåer för olika typer av verksamheter. Utredningen om kommuners och regioners beredskap föreslår bland annat att kommuners och regioners måltidsverksamhet ska ha en beredskap att kunna upprätthållas under två veckor. Den typen av lagkrav på upphandlande organisationer skulle kunna få liknande effekter som vårt förslag.

Vi gör bedömningen att den typen av riktade beredskapskrav på verksamheter skulle kräva att en stor mängd regeländringar genomförs och att detaljerade mål för myndigheter sätts upp. Det är också sannolikt att målen skulle bli mer rättvisande och verklighetsförank-

rade för respektive myndighets verksamhet om de själva genomför analysen och sätter målen.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och internationella överenskommelser

Offentlig upphandling är, bortsett från upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, ett direktivstyrt område. Sverige implementerar de olika EU-rättsliga upphandlingsdirektiven i nationell lagstiftning, och har i vissa andra avseenden kompletterat EU-regleringen med nationella bestämmelser. Vår bedömning är att förslaget att upphandlande myndigheter och enheter ska beakta försörjningsberedskapsaspekter i upphandlingar inte strider mot EU-rätten. Förslaget gör däremot att Sverige kan anses följa internationella åtaganden gentemot exempelvis Nato, på ett tydligare sätt.

Försörjningsberedskapsavtal

Vi föreslår ett system för försörjningsberedskapsavtal, så kallade F-avtal, att tillämpas för sådana avtal som inte omfattas av ordinarie upphandlingsregler eller som inte omfattas av EU-rätten. Avtalen ska avse sådan verksamhet och leverans som syftar till att vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets inklusive allierade militära styrkors förmåga. Det ska även finnas en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses och behovet ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt mindre ingripande sätt. Skälen och det exakta innehållet i förslaget redovisas i avsnitt 3.7.

Förslagets påverkan på offentliga aktörer

Förslaget innebär ingen ny reglering utan beskriver gällande rätt och vid vilka situationer den kan tillämpas. Vår förhoppning är att redogörelsen ska resultera i en ökad förmåga i Sverige att stå emot försörjningsrelaterade störningar och kriser.

Förslagets påverkan på företag

Förslaget innebär ingen ny reglering utan beskriver gällande rätt. Vår förhoppning är att tillämpningen ska leda till positiva effekter i form av ökade möjligheter att fortsätta driva företag i Sverige även under fredstida kris, höjd beredskap och krig.

Nollalternativet eller alternativ reglering

Förslaget innebär ingen ny reglering utan beskriver gällande rätt.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och internationella överenskommelser

Förslaget innebär ingen ny reglering utan beskriver gällande rätt. Vi bedömer att våra slutsatser överensstämmer med EU-rätten och redovisar detta mer ingående i avsnitt 3.8 och 3.9.

**Nya uppgifter till Myndigheten
för samhällsskydd och beredskap**

Vi föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ansvara för att föra ett register över försörjningsberedskapsavtal samt att regelbundet upprätta en avtalslägesbild som ska stämmas av med relevanta aktörer inom det civila och militära försvaret. Vi föreslår vidare att MSB med stöd av civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Försvarsmakten upprättar en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap och på förfrågan från offentliga och privata aktörer bistå med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott. MSB föreslås vidare ges rätt att meddela föreskrifter för verkställigheten av förordningen (1992:390) om förberedelser för leveranser av varor och tjänster. Skälen och det exakta innehållet i förslaget redovisas i avsnitt 3.7.3.

Förslagets påverkan på offentliga aktörer

Genom förslaget tillförs MSB nya instruktionsreglerade uppgifter. När det gäller kostnader för att föra ett register över försörjningsberedskapsavtal gör vi bedömningen att kostnaden för detta borde kunna jämföras med det nationella tillståndsregistret för explosiva varor som myndigheten nyligen upprättat och förvaltar.⁶ Kostnadsökningen beräknades till cirka 1,5 miljoner kronor per år.

Förslaget att upprätta en avtalslägesbild, som ska stämmas av med relevanta aktörer inom det civila och militära försvaret, bör kunna utföras inom ramen för nuvarande lägesbildsfunktion och inom ramen för det anslag som myndigheten disponerar. Vi gör också bedömningen att arbetet med avtalslägesbilden har nära samband med registeruppgifterna.

Vi föreslår också att MSB med stöd av andra utpekade myndigheter, ska upprätta en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap och på förfrågan från offentliga och privata aktörer bistå med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott. Detta är en uppgift som myndigheten enligt vår bedömning redan har kompetens att utföra. I takt med att fler uppgifter för försörjningsberedskap tillförs myndigheten kan dock myndighetens avdelning för försörjningsberedskap behöva förstärkas. Avdelningens personal kan även behöva utföra uppgifter kopplade till det register som myndigheten ska upprätta och förvalta samt den avtalslägesbild som ska upprättas av myndigheten. Vi uppskattar att en ökning med åtminstone 2 årsarbetskrafter bör tillföras myndigheten och med vårt inledande antagande av driftskostnad per årsarbetskraft om 1,7 miljoner kronor per årsarbetskraft, beräknar vi ökningen av de årliga kostnaderna för dessa uppgifter till att bli 3,4 miljoner kronor när personal har rekryterats. Vi bedömer att personaltillskottet bör kunna ske under ett år. Det stora antalet myndigheter som för närvarande rekryterar liknande kompetenser som MSB kommer sannolikt försvåra en snabb rekrytering. Skulle den verkliga rekryteringstakten bli lägre än den beräknade, bör konsulttjänster på området kunna användas som en temporär förstärkning.

⁶ Budgetpropositionen för 2023, prop. 2022/2023:1 *Utgiftsområde 06 – Försvar och samhällets krisberedskap.*

Förslaget att MSB ska bemyndigas att meddela verkställighetsföreskrifter enligt förordningen (1992:390) om förberedelser för leveranser av varor och tjänster, bör kunna utföras inom ramen för det anslag som myndigheten disponerar.

Det sammanlagda kostnadsanslaget, som enligt vår bedömning bör tillföras MSB med anledning av de föreslagna uppgifterna, uppgår till åtminstone 4,9 miljoner kronor per år.

Övriga samråds- och stödmyndigheter, framför allt civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Försvarsmakten, som berörs av förslagen bör kunna utföra sina uppgifter inom ramen för det anslag som respektive myndighet disponerar. Vi bedömer att deras uppgifter inte kommer att vara av betungande karaktär i de allra flesta fall. Genom att Försvarsmakten ska involveras i MSB:s tillkommande uppgifter blir Försvarsmaktens behov av civila resurser bättre omhändertagna. 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.

Vi bedömer också att tillskott till förvaltningsanslag som någon myndighet eventuellt identifierar med hänsyn till det stöd som kan behöva ges med anledning av MSB:s tillkommande uppdrag bör kunna behandlas i den ordinarie budgetprocessen.

Vår bedömning är att övriga offentliga aktörer inte kommer att bära några kostnader för de föreslagna åtgärderna. Däremot kommer deras arbete med försörjningsberedskapsfrågor med stor sannolikhet att underlättas.

Förslagets påverkan på företag

De föreslagna uppgifterna som ska tillföras MSB riktar sig framför allt till offentliga aktörer. Privata aktörer kommer däremot att ha möjlighet att efterfråga myndighetens stöd med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott. Detta är en möjlighet som inte bedöms påverka företagets kostnader, intäkter, organisation med mera, oavsett företagets storlek.

Nollalternativet och alternativ reglering

Ett alternativ till våra förslag vore att låta befintligt regelverk fortsätta gälla i oförändrat skick – ett så kallat nollalternativ. Fördelen med att inte göra några ändringar skulle kunna vara att undvika ytterligare förändringar i regelverk som är under utveckling. Nollalternativet skulle på detta sätt minska risken för ytterligare ändringar vilket skulle vara enklare för de som arbetar med att tillämpa regelverket. En konsekvens av ett sådant alternativ skulle dock bli att brister som uppmärksammats skulle kvarstå. Mot bakgrund av att en översyn av formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag enligt tilläggsdirektivet är en av de enskilt viktigaste uppgifterna vi har haft gör vi bedömningen att nollalternativet inte är aktuellt.

En alternativ lösning redovisas i vårt nästa förslag nedan, se förslaget om att tillsätta en utredning om en ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och internationella överenskommelser

Förslaget innebär reglering på det nationella området och bedöms inte stå i strid med EU-rätten eller andra internationella överenskommelser.

Utredning om ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap

Vi har identifierat en vidare problembild än den som beskrivs i våra direktiv vilken innebär att det finns ett glapp i den svenska författningsberedskapen mellan fredstida reglering och den ordning som gäller vid höjd beredskap och krig (fullmaktsregleringen). Vi föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som får i uppgift att utreda de juridiska förutsättningarna för och innehållet i en försörjningsberedskapslag som på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt bland annat kan möjliggöra för offentlig sektor att ålägga företag att vidta åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen vid såväl fredstida kris, höjd beredskap som krig. Skälen och det exakta innehållet i förslaget redovisas i avsnitt 3.10.

Förslagets påverkan på offentliga aktörer

Om regeringen bedömer att det behöver tillsättas en utredning enligt förslaget innebär det en kostnad för staten. Vi bedömer att kostnaden för en stärkt författningsberedskap i Sverige står i proportion till de effekter som en sådan lagstiftning kan innebära.

Med tanke på det försämrade omvärlds- och säkerhetsläget bedömer vi att regeringen bör tillsätta utredningen skyndsamt. I avsnitt 3.10 har vi gjort bedömningar av vad en framtida lagstiftning kan innehålla. Detta för att underlätta och korta startsträckan för en ny utredning.

Förslagets påverkan på företag

Eftersom förslaget innebär en ny statlig utredning medför inte förslaget några konsekvenser för företag. De konsekvenser som en eventuell framtida lagstiftning kan innebära får utredas inom ramen för den nya utredningen.

7.3.3 Ikraftträdande, informationsinsatser och utvärdering**Ikraftträdande**

Omvärldsläget gör att det brådskar att öka takten avseende totalförsvarsplaneringen inklusive samhällets försörjningsberedskap. Vi har tagit hänsyn till den omständigheten när vi har utformat våra förslag. Vi har också valt att lägga fram förslag avseende så kallade mjuka styrmedel, såsom reglering via allmänna råd och vägledningar, i de fall där vi bedömt att det krävs ytterligare utredning för att möjliggöra tvingande lagstiftning.

Informationsinsatser

Vår bedömning är att de uppgifter som framför allt föreslås tillfalla MSB kommer att innebära behov av speciella informationsinsatser från myndigheten. Även Upphandlingsmyndigheten kan behöva vidta informationsinsatser för att höja kunskapen om sin förmåga att lämna stöd till upphandlande myndigheter och enheter. I övrigt

kan beredskapsmyndigheter eller sektorsansvariga myndigheter behöva genomföra informationsinsatser, beroende på hur arbetet med försörjningsberedskapsfrågor organiseras inom respektive sektor.

Utvärdering

Kontinuerlig utvärdering i upphandlings- och avtalssammanhang är alltid viktigt. När det kommer till försörjningsberedskapsavtal är det en förutsättning för avtalens innehåll och existens att det finns ett behov att tillgodose. Det går därför inte att träffsäkert slå fast en tid då utvärdering av avtal ska ske. Eftersom detta förslag beskriver gällande rätt behövs det inte utföras någon utvärdering.

När det gäller förslagen om nytt beaktandekrav i upphandlingslagarna är det lämpligt att se över dessa med det intervall som är påkallat av eventuella direktivändringar från EU.

MSB:s tillkommande uppgifter, som ska komplettera myndighetens instruktion, bör lämpligen ses över redan i den utredning som vi föreslår att regeringen tillsätter avseende en ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap. I en sådan framtida lag, bör alla regler som rör försörjningsberedskap samlas, så även uppgifterna som vi föreslår ska införas i instruktionen till dess.

7.4 Förslag som rör en modern byggnads- och reparationsberedskap

7.4.1 Problembeskrivning och eftersträvad förändring

Sveriges beredskapsorganisation för byggnadsverksamhet, benämnd Byggnads- och reparationsberedskapen, utvecklades liksom mycket annan beredskapsverksamhet, under det första decenniet av 2000-talet. Omvärldsutvecklingen och framför allt erfarenheter från Ukraina har dock visat att det under krig är nödvändigt med beredskap för och förmåga att skyndsamt reparera både militär och civil infrastruktur, bland annat för energi, transporter och elektronisk kommunikation. Förmågan att upprätthålla olika funktioner i samhället genom reparationer har därmed visat sig viktig och har även haft stor betydelse för försvarsviljan i Ukraina. Vidare kan de på-

gående klimatförändringarna påverka många av samhällets sektorer och bland annat medföra ökade problem med översvämningar och bränder. De byggnader, anläggningar och den infrastruktur som utgör förutsättningar för samhällsviktig verksamhet och totalförsvaret måste kunna repareras om de går sönder. Det kan även finnas behov av att snabbt uppföra byggnader eller anläggningar, till exempel skyddsvallar för att hindra översvämningar.

En organisation för upprätthållande av generell förmåga på området saknas dock i Sverige och behöver i detta avseende således stärkas. Vi lyfte i betänkandet En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap⁷ fram behovet av att etablera en modern motsvarighet till den tidigare byggnads- och reparationsberedskapen. Vidare instämde vi med bland annat MSB, Försvarsmakten och Försvarsberedningen att det även finns ett behov av att utreda hur ansvarsstrukturen och formerna för en sådan beredskap ska se ut. Regeringen beslutade därefter, den 25 juli 2024, att vårt utredningsdirektiv skulle kompletteras med uppdrag att bland annat utreda och analysera förutsättningarna för att införa en byggnads- och reparationsberedskap i Sverige.⁸ Förslagen i detta betänkande om en modern byggnads- och reparationsberedskap syftar till att bygga upp och upprätthålla berörda aktörers förmåga på området. En beredskap på området syftar till att offentliga och privata aktörer – genom upprätthållande av förmåga att bygga och reparera byggnader, anläggningar och infrastruktur under fredstida kriser och höjd beredskap – kan fortsätta bedriva samhällsviktig verksamhet och verksamhet inom totalförsvaret. Byggnads- och reparationsberedskapen kan på så sätt bidra till målen för krisberedskapen och totalförsvaret.

7.4.2 Vilka aktörer berörs av förslagen?

Vi bedömer att byggnads- och reparationsberedskapen omfattar en förmåga hos aktörer att självständigt, eller genom anlitan av utomstående aktörer, planera, projektera och utföra byggnads- och anläggningsarbeten samt tillhandahålla material, maskiner samt övrig utrustning och produkter vid fredstida krissituation och höjd beredskap.

⁷ SOU 2024:19.

⁸ Dir. 2024:70 Tilläggsdirektiv till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08).

Ansvar för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap omfattar de byggnader, anläggningar och den infrastruktur som behövs för att bedriva samhällsviktig verksamhet vid fredstida kris-situationer och verksamhet för totalförsvaret. Vi bedömer att detta ansvar redan ingår i det ansvar som aktörer med ansvar för samhälls-viktig verksamhet eller med ansvar för verksamhet inom totalför-svaret redan har och att det inte krävs några nya författningar på området för att förtydliga aktörernas ansvar. Det innebär dock inte att alla berörda aktörer har inlett detta arbete. I nuläget har snarare endast ett fåtal offentliga och privata aktörer kommit långt i arbetet med att upprätthålla en beredskap på området. Ett genomförande av våra förslag kommer således att generellt sett innebära en avse-värd ambitionsökning av planering och förberedande åtgärder för upprätthållande av en byggnads- och reparationsberedskap hos alla berörda aktörer.

När det gäller våra förslag om ansvar för det förutsättningsska-pande arbetet riktar sig dessa framför allt mot myndigheterna Till-växtverket och Boverket, men även Sveriges geologiska undersök-ning (SGU). Förslaget i denna del kommer även att beröra företag och branschorganisationer på bygg- och anläggningsområdet inklu-sive byggmaterialindustrin samt övriga relevanta företag. Detta eftersom det förutsättningsskapande arbetet kräver samverkan med de företag (i samverkansarbetet ofta representerade av bransch-organisationer) som kommer att utföra en stor del av arbetet inom byggnads- och reparationsberedskapen. Vi har även bedömt att nära samverkan kommer att behöva ske med ett stort antal myn-digheter. Det gäller framför allt beredskapsmyndigheterna (inklu-sive länsstyrelserna), de civilområdesansvariga länsstyrelserna, kom-munerna och regionerna. Det gäller även Fortifikationsverket, som både har en utvecklad förmåga på området och utgör en stor behovs-myndighet. Det förutsättningsskapande arbetet kräver även aktiv samverkan med Försvarsmakten och övriga myndigheter inom det militära försvaret. Det förutsättningsskapande arbetet kommer att inkludera analyser som rör försörjningskedjor, internationell handel och inköp av varor och tjänster. I dessa delar kommer samverkan behöva ske med Kommerskollegium, Tullverket och Upphandlings-myndigheten samt övriga aktörer som verkar inom dessa områden. Det förutsättningsskapande arbetet kan även dra nytta av samverkan med andra organisationer och aktörer. Det gäller till exempel Sveriges

Kommuner och Regioner (SKR). Förslagen kommer således, i det fall regeringen går vidare med åtgärder på området, att medföra konsekvenser även för dessa aktörer. Vi vill dock understryka att samverkan med företagen, kommunerna och regionerna bygger på frivillighet.

Förslagen om uppdrag till Boverket, tillsammans med MSB, om förstärkningsresurser kommer att få effekter för dessa myndigheter samt även medföra samverkan med ett stort antal aktörer. Även här behöver samverkan ske med beredskapsmyndigheterna, de civilområdesansvariga länsstyrelserna, kommunerna, regionerna, Sveriges Kommuner och Regioner, företag och branschorganisationer. Nära samverkan behöver även ske med Fortifikationsverket och Försvarsmakten samt möjligen även övriga myndigheter inom det militära försvaret. I tillägg kommer synpunkter och stöd från Försvarshögskolan att krävas för uppdragets genomförande. När det gäller uppdraget till Boverket om att utreda möjlighet till civilplikt kommer samverkan, utöver med ovan nämnda myndigheter, även behöva ske med Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Förslaget om uppdraget till Boverket som rör maskinregister kommer att kräva samverkan med Trafikverket och Transportstyrelsen och således medföra konsekvenser för dessa myndigheter.

7.4.3 Förslagens påverkan på offentliga aktörer

Vi föreslår att Tillväxtverket, Boverket och SGU tillförs ansvar för att skapa förutsättningar för förmåga hos berörda aktörer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap. Förslaget innebär att det tillkommer nya uppgifter för dessa myndigheter.

Konsekvenser för Boverket

Vi har i vårt betänkande från i mars 2024⁹ föreslagit att Boverket som beredskapsmyndighet ges ansvar för den viktiga samhällsfunktionen bygg och anläggning. Inom ramen för detta ansvar kommer Boverket, med utgångspunkt i ansvars- och kompetensprincipen, även ansvara för en stor del av det förutsättningskapande arbetet för ökad förmåga inom byggnads- och reparationsberedskapen, se

⁹ SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor – för ökad beredskap*.

avsnitt 4.3.1. Vi bedömer att det inom Boverket ryms ett flertal av de olika kompetenser som krävs för utförande av en stor del av de arbetsuppgifter som det förutsättningsskapande arbetet kommer att omfatta. Givet omvärldsläget och den brådska som råder med att få en beredskap på plats kommer arbete som rör ett stort antal åtgärder, (jämför exempel i bilaga 3) att behöva utföras under kort tid. För att få en byggnads- och reparationsberedskap på plats inom fem år krävs det därför att arbetet utförs parallellt i olika arbetsspår. Det kommer att få betydande påverkan för Boverket och myndighetens verksamhet. Myndigheten kommer därför inte att kunna utföra de förväntade uppgifterna med stöd av befintlig personal. De nya arbetsuppgifterna kommer att medföra behov av omfattande rekrytering av tjänstepersoner för förstärkning av befintlig kompetens och med ny kompetens inom bland annat beredskap eller som kopplar till företagets verksamhet på området. Vi anser därför att det är nödvändigt att Boverket, som kommer att utföra en stor del av uppgifterna inom det förutsättningsskapande arbetet, även inom ramen för arbetet med försörjningsanalyser, tillförs ekonomiska resurser under en inledande uppbyggnadsfas om två år som möjliggör rekrytering av 20 årsarbetskrafter. När det gäller ansvaret för försörjningsanalyser föreslår MSB och Socialstyrelsen (SoS) att den beredskapssektor som kommer att ansvara för industriell försörjning pekas ut av regeringen bland de sektorer som särskilt försörjningsviktiga och som därmed görs till ansvariga för försörjningsanalysverksamheten inom respektive ansvarsområde. De sektorsansvariga myndigheterna föreslås ansvariga för analysverksamheten men MSB och SoS konstaterar samtidigt att övriga beredskapsmyndigheter och andra myndigheter bör stödja arbetet, exempelvis genom att lämna information eller i samråd med sektorsansvarig myndighet bedriva analyser om det bedöms lämpligt inom sektorn.¹⁰ Vi bedömer att det är troligt att Boverket, givet sin regulatoriska roll, kompetens eller ansvar för tillsyn i relation till produktområden och leveranskedjor, även kommer att ta en stor del i arbetet med utförandet av analyserna.¹¹

Vi föreslår vidare att Boverket ansvarar för utförande av uppdrag om civilplikt, förstärkningsresurser samt maskinregister och därför

¹⁰ MSB och SoS (2024). *Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag (Fö2024/00053)*. Se även avsnitt 2.4.1 samt 7.4.5.

¹¹ MSB och SoS, s. 29.

tillförs ytterligare resurser för dessa uppdrag. Även dessa uppgifter kommer att medföra konsekvenser genom att ta ett flertal resurser i anspråk. Uppdragen kommer därmed medföra behov av rekrytering av personal. Vår bedömning är samtidigt att utförandet av uppdragen kommer att bidra till att öka Boverkets kompetens som rör frågor om personalförsörjning inom byggnads- och reparationsberedskapen samt öka kunskapen om berörda företags verksamheter och om sådana anläggningsmaskiner som bland annat visat sig nödvändiga för utförande av reparationsarbete under krig (Ukraina).

Konsekvenser för Tillväxtverket

Vi föreslår att Tillväxtverket får ansvaret för ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap. Kansliet har, enligt förslaget till förordning, till uppgift att stödja de beredskapsmyndigheter som ansvarar för att skapa förutsättningar för berörda aktörer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap. Kansliet ska bidra till samordnade förutsättningsskapande åtgärder, driva på arbetet, stödja berörda myndigheter och övriga aktörer samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapsområdet tydliggörs. Kansliet ska vidare leda och samordna arbetet med att utreda och föreslå åtgärder inom områden av vikt för upprätthållande av förmåga samt hålla samman arbetet med utbildningar, övningar och andra kompetens- och förmågehöjande insatser inom byggnads- och reparationsberedskapen. Det rör sig om omfattande uppdrag, som bland annat kräver nya kompetenser, säkerhetsarbete inklusive översyn av befintliga lokaler, ökad planering, samordning, kommunikation och koordinering.

En stor del av det förutsättningsskapande arbetet – till exempel med att identifiera materialtillgång, arbeta fram visst utbildningsmaterial och utreda författningsberedskap inom vissa områden – kommer att utföras av berörda beredskapsmyndigheter, inom ramen för deras ordinarie ansvarsområde. Samordning av de olika arbetsspåren (jfr bilaga 3), samt ansvar för framtagande och utförande av utbildningar och övningar är exempel på arbetsuppgifter som kommer att kunna utföras av BRB-kansliet. Kansliet kommer även att samverka med ett stort antal myndigheter, företag och övriga aktörer. Detta även om samverkan med exempelvis Försvarmakten och

övriga myndigheter även kommer att ske inom ramen för de olika arbetsspår som myndigheterna ansvarar för, var och en för sig.

Vi bedömer att det omfattande samverkansarbetet, samordningen av arbetet inom de olika arbetsspåren samt utförandet av utredningsarbetet inom vissa arbetsspår kommer att kräva fler resurser under det att byggnads- och reparationsberedskapen byggs upp och färre resurser för det löpande arbetet. Vi har även utgått i från att det kan ta mer än ett år att bygga upp ett kansli och att det – för att inom fem år skapa förutsättningar för att en byggnads- och reparationsberedskap ska finnas på plats i alla relevanta delar av landet – kräver mer resurser för att möjliggöra att en stor del av arbetet slutförs på tre till fyra år.

Med hänvisning till det allt sämre omvärldsläget, att det är över nio år sedan regering och riksdag beslutade om att återuppta planeringen för totalförsvaret och det faktum att förmågan i totalförsvaret fortfarande är alldeles för låg, utgjorde grund för Riksrevisionen att granska den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad. Riksrevisionen förde i rapporten fram att regeringens styrning genom finansiering inte har givit förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete för att skapa förmåga i det civila försvaret. Vid myndigheternas avvägningar och prioriteringar i den dagliga verksamheten finns det enligt Riksrevisionen en risk att myndigheterna inte beaktar totalförsvarets krav i sin verksamhet.

Vi bedömer att omvärldsläget – både avseende Rysslands krig mot Ukraina och effekterna av klimatförändringarna – understryker vikten av att få en byggnads- och reparationsberedskap på plats inom högst fem år. Vi föreslår därför att Tillväxtverket, för möjliggörande av rekrytering av personal för upprätthållande av verksamheten inom kansliet, tillförs ekonomiska resurser motsvarande 25 årsarbetskrafter under de två första åren. Av dessa ser vi att cirka 5 årsarbetskrafter kommer att krävas för utförande av utbildnings- och övningsinsatser samt arbete med relaterade handledningar och underlag. För att få en beredskap på plats inom fem år kommer detta att kräva att resterande 20 årsarbetskrafter utför övriga uppgifter inom kansliet. Det kan jämföras med de riktade medel som de civilområdesansvariga länsstyrelserna får och som medfört ett riktmärke om 12 årsarbetskrafter per kansli. Kansliet för byggnads- och reparationsberedskap kommer dock till skillnad från kanslierna för civilområdena ansvara för samordning av det omfattande utrednings-, kart-

läggnings- och analysarbete som behöver ske inom de berörda myndigheterna (se bilaga 3). Kansliet kommer även att ansvara för att skapa förutsättningar för att utbildnings- och övningsinsatser kan utföras i hela landet samt för att utarbeta vissa av de underlag och utbildningsmaterial som behövs kopplat till dessa insatser. Arbetsuppgifterna kommer dessutom att behöva utvecklas från grunden då inte någon myndighet har tagit fram sektorsövergripande handledningar samt utbildnings- och övningsunderlag tidigare.

Om Tillväxtverket ges ansvaret för kansliet kommer det att medföra en rad åtgärder och behov av ökad kompetens inom ett stort antal områden. Arbetet med att upprätta ett kansli förväntas dessutom ta tid och resurser i anspråk inom myndigheten. Följande utgör några exempel på åtgärder:

- en konkret genomgång av verksamhetens behov och förutsättningar. Det handlar till exempel om gränsdragning och samordning av det förutsättningsskapande arbetet hos de tre myndigheterna, se bland annat bilaga med exempel på åtgärder.
- utveckla särskilda rutiner och processer som relaterar till säkerhet inklusive skalskydd, säkerhetsklassning och informations-säkerhet. Det rör även frågor om säkerhet kopplat till hantering av data och arkivering. Det kan även finnas behov av säkerhetsprovning och krigsplacering av personal.
- identifiera och rekrytera personal med relevant kompetens.
- upprätta rutiner för samverkan med företagen, branschorganisationerna och berörda samverkansmyndigheter. Även att kontinuerligt uppdatera kontaktnäten allteftersom nya samhällsviktiga verksamheter, produkter och tjänster identifieras.

Vi bedömer vidare att funktionen med ett kansli och det personalbehov som kopplar till kansliets arbete bör ses över efter fem år då en majoritet av de åtgärder som krävs för upprätthållande av beredskapen ska finnas på plats.

När det gäller Tillväxtverkets bidrag, inom ramen för ansvaret som beredskapsmyndighet, till det förutsättningsskapande arbetet kan detta exempelvis röra försörjningsanalyser eller frågor om bland annat ersättningsmaterial, insatsvaror, försörjningskedjor samt övriga varor och tjänster. För att öka förmågan på området till år 2031

krävs dock ett intensivt arbete i flera arbetsspår (se bilaga 3) och vi bedömer att befintliga resurser inte kommer att räcka till. Vi bedömer därför att Tillväxtverket bör tillföras 3 årsarbetskrafter.

Konsekvenser för SGU

SGU har kunskap om bland annat de grundläggande basråvarorna för byggande (ballast) exempelvis asfaltsten, järnvägsmakadam, betongballast och även kalksten för cementtillverkning. Utöver traditionella byggråvaror som cement kan det vara av intresse att säkra tillgångar av alternativa bindemedel till cement, såsom kaolin och illit. SGU har bland annat, i samverkan med forskningsinstitutet RISE, sammanställt kunskapsläget för alternativa bindemedel. SGU redovisar årligen den årliga ballastförbrukningen i Sverige och sammanställer lokal information om berggrundernas kvalitet i samband med sina karteringsinsatser som kan ligga till grund för nyttjande av bergmaterial för byggande. Givet SGU:s kompetens på området kommer myndigheten att kunna bidra till det förutsättningsskapande arbetet med bland annat analyser och kontaktnät inom myndighetens ansvarsområde. För att öka förmågan på området till år 2031 krävs dock ett intensivt arbete i flera arbetsspår (se exempel i bilaga 3) och vi bedömer att befintliga resurser inte kommer att räcka till. Vi bedömer därför att SGU bör tillföras ytterligare 1 årsarbetskraft för detta arbete.

Konsekvenser för övriga myndigheter och aktörer

När det gäller det förutsättningsskapande arbetet är detta avhängigt att samverkan kan ske med de myndigheter som har en utvecklad förmåga på området. Det är viktigt att alla övriga aktörer som behöver bygga upp förmåga får ta del av de kunskaper som dessa myndigheter har. Detta gäller särskilt då det brådskar att få en beredskap på plats. Lärdomar från myndigheter med längre erfarenhet på området om exempelvis möjliga snabbspår och vanliga misstag skulle kunna skynda på arbetet. Det är på samma sätt viktigt att de myndigheter som ansvarar för verksamheter och funktioner med stora behov deltar i arbetet. De myndigheter som behöver delta i samverkansarbetet är beredskapsmyndigheterna (inklusive länsstyrel-

serna), de civilområdesansvariga länsstyrelserna, kommunerna och regionerna. Det gäller även Fortifikationsverket, som både har utvecklad förmåga på området samtidigt som myndigheten har stora behov av att nyttja de berörda företagens förmåga.

Kommerskollegium, Tullverket och Upphandlingsmyndigheten har kunskap om internationell handel, försörjningskedjor och inköp av varor och tjänster som är nödvändig kunskap för utförande av bland annat försörjningsanalyser.

Det förutsättningsskapande arbetet kommer även att kräva samverkan med andra organisationer och aktörer. Det gäller till exempel Sveriges Kommuner och Regioner.

Ovan nämnda aktörers bidrag till arbetet kan komma att medföra behov av ökade resurser även hos dessa aktörer. Vi vill dock understryka att samverkan med företagen, kommunerna och regionerna samt övriga privata aktörer bygger på frivillighet.

I det senaste försvarsbeslutet framgår att det är en prioriterad uppgift för verksamheterna inom det civila försvaret att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig.¹² Vid ett plötsligt väpnat angrepp och efterföljande krigshandlingar kommer verksamheter inom det civila försvaret att snabbt behöva ställa om. Under avgörande skeden – till exempel under den inledande delen av ett angrepp – kommer därför det civila försvarets resurser att behöva prioriteras på ett sätt som i största möjliga utsträckning stödjer det militära försvaret. I försvarsbeslutet är det vidare fastställt att verksamheterna inom det civila försvaret vid höjd beredskap och ytterst krig i varje situation bör fokuseras på att stödja det militära försvaret på det sätt som är mest ändamålsenligt för att stödja totalförsvarets samlade krigsinsats. För att förmåga ska kunna byggas upp inom byggnads- och reparationsberedskapen, som motsvarar ovan nämnda utgångspunkter i Försvarsbeslutet, är det nödvändigt att Försvarsmakten och övriga myndigheter inom det militära försvaret aktivt deltar i det förutsättningsskapande arbetet. Arbetet med att få en byggnads- och reparationsberedskap på plats kommer således även att få konsekvenser för vissa av myndigheterna inom det militära försvaret, bland annat genom att de kommer att behöva erhålla ökade ekonomiska resurser för rekrytering av personal. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att göra mer specifika kostnadsberäkningar för dessa myndigheters

¹² Riksdagens betänkande 2024/25:FöU2. Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*.

behov av resurser. Sådana beräkningar kommer i stället att behöva utföras inom ramen för de budgetäskanden som görs i de ordinarie budgetprocesserna. Som vi även har föreslagit i avsnitt 4.3.1 bör Tillväxtverket undersöka lämpliga alternativ för att säkra representation från Försvarsmakten och Fortifikationsverket (som ansvarar för byggnads- och reparationsförmåga avseende bland annat Försvarsmaktens fastigheter och anläggningar) vid kansliets arbete. Detta gäller även övriga myndigheter och aktörer som utgör de viktigaste behovsägarna. De ansvariga myndigheterna för det förutsättningskapande arbetet bör på samma sätt försäkra sig om behovsmyndigheternas deltagande i det förutsättningsskapande arbetet som sker inom respektive myndighet, det vill säga hos Boverket, Tillväxtverket och SGU.

När det gäller de specifika uppdragen till Boverket och MSB om förstärkningsresurser kommer detta även medföra konsekvenser för MSB. Vi föreslår därför att MSB tillförs 4 årsarbetskrafter. Utöver Boverket och MSB krävs deltagande av både ovan nämnda myndigheter och företag. Detsamma gäller för uppdraget till Boverket om civilplikt. Förutom Försvarsmakten, övriga myndigheter inom det militära försvaret och MSB, behöver även övriga myndigheter delta i arbetet med uppdraget. Vi bedömer dock att deras medverkan kommer att behöva ske inom ramen för ordinarie verksamhet och anslag. När det gäller uppdraget om ett maskinregister kommer detta kräva att Trafikverket och Transportstyrelsen medverkar i arbetet. Vi bedömer att även deras medverkan kommer att ske inom ramen för ordinarie verksamhet och anslag.

7.4.4 Förslagets påverkan på företag

Det förutsättningsskapande arbetet under ledning av Boverket, Tillväxtverket och SGU samt med stöd av kansliet för byggnads- och reparationsberedskap kommer att medföra behov av deltagande från företag eller de branschorganisationer som företräder företagen. Förslaget kommer således att medföra konsekvenser för de företag och branschorganisationer som väljer att medverka i det förutsättningsskapande arbetet eftersom detta kommer att ta resurser i anspråk hos företagen och branschorganisationerna. Vi redo-

gör under avsnitt 7.4.5 om vår bedömning avseende behovet av finansiellt stöd i vissa fall.

Samtidigt bedömer vi att resultatet av det förutsättningsskapande arbetet, arbetet inom de specifika uppdragen samt företagens och branschorganisationernas erfarenheter av att bygga upp förmåga på området sannolikt kommer att medföra generellt positiva effekter för alla berörda företag i landet. Detta eftersom berörda företag som ett resultat av arbetet bland annat kommer att kunna erhålla stöd, handledning, utbildning och övning på området. Allt i syfte att öka företagens förmåga att upprätthålla sin verksamhet även under andra förhållanden än som normalt råder. Det kommer på sikt medföra positiva effekter för företagen. Vi bedömer exempelvis att företagens arbete med kontinuitetshantering kan bidra till ökad lönsamhet eftersom det ökar möjligheten för företagen att kunna leverera varor och tjänster även under fredstida kriser, höjd beredskap och krig. Företagens kontinuitetsarbete, exempelvis genom översyn av leveranskedjor och strategier och möjlig diversifiering av verksamheterna, kommer sannolikt även att leda till ökad robusthet som på längre sikt kan medföra konkurrensfördelar.

7.4.5 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och internationella överenskommelser

Förslaget innebär organisering inom ett specifikt beredskapsområde inklusive viss reglering på det nationella området och bedöms inte stå i strid med EU-rätten eller andra internationella överenskommelser.

7.4.6 Utvärdering

Kontinuerlig utvärdering av organiseringen av myndigheter är viktig.

Vi har lämnat förslag om att ett kansli ska inrättas för att stödja ansvariga myndigheter i det förutsättningsskapande arbetet. Vi bedömer att det är lämpligt att efter fem år se över behovet av ett kansli och kansliets uppgifter. I utvärderingen bör även ingå analys om syftet med kansliet är uppnått, om samverkan med berörda aktör har ett tillfredställande utfall samt om det finns behov av att behålla funktionen även när en god byggnads- och reparationsberedskap

finns på plats. Förslaget angående förstärkningsresurser till berörda myndigheter för upprätthållande av beredskapen på området bör på samma sätt utvärderas om fem år.

Övriga förslag på området som gäller specifika uppdrag till Boverket och MSB föranleder inte behov av utvärdering.

7.4.7 Nollalternativ

Förslaget om en modern byggnads- och reparationsberedskap förväntas bidra till en ökad förmåga att reparera eller uppföra byggnader, anläggningar och infrastruktur som utgör förutsättningar för upprätthållande av samhällsviktig verksamhet samt verksamhet för totalförsvaret. Att så sker är dessutom avgörande för att upprätthålla en uthållig försvarsvilja. Förslagen om byggnads- och reparationsberedskap förväntas vidare bidra till krisberedskapen genom ökade förutsättningar att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö på grund av olyckor och övriga krissituationer.

På motsatt sätt skulle noll-alternativet få som konsekvens att Sverige står med bristande förmåga att upprätthålla en försörjningsberedskap eller byggnads- och reparationsberedskap. Med hänsyn till omvärldsläget och effekter av den pågående klimatförändringen samt risk för andra kriser, bland annat i form av avbrott i de globala eller regionala försörjningskedjorna, kan ett icke-agerande medföra konsekvenser för svensk ekonomi och säkerhet. Om berörda aktörer inte har förmåga att bygga upp eller reparera nödvändiga byggnader, anläggningar eller annan infrastruktur riskerar verksamheten inom totalförsvaret eller samhällsviktig verksamhet att inte kunna bedrivas. Detta skulle försvåra för offentliga och privata aktörer att bidra till målen för den fredstida krisberedskapen eller totalförsvaret.

7.4.8 Kostnader för statens budget

De förväntade ekonomiska konsekvenserna för berörda myndigheter med anledning av förslagen i detta betänkande omfattar huvudsakligen kostnader som är rör sådana åtgärder som behövs för att myndigheterna i ett första skede antingen ska kunna bygga upp sin verksamhet som förutsättningsskapande funktion eller förstärka

och utveckla sin förmåga att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap. Med hänsyn till att byggnads- och reparationsberedskapen helt lades ned år 2007 är det enligt rimligt att utgå från att myndigheternas planering och förberedande åtgärder för upprätthållande av en byggnads- och reparationsberedskap behöver genomföras under en betydligt längre tidsperiod än fem år. Myndigheterna bör därför ges förutsättningar att även på längre sikt bygga upp en förmåga som utgår utifrån regeringens inriktning för den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen om byggnads- och reparationsberedskap bygger även på att genomförande av åtgärder till följd av förslagen kommer, givet att byggnads- och reparationsberedskapen varit nedlagd sedan år 2007, att behöva utföras från en låg nivå. Förslagen kommer således att generellt sett innebära en avsevärd ambitionsökning som rör planering och förberedande åtgärder för upprätthållande av en byggnads- och reparationsberedskap hos alla berörda aktörer. En detaljerad beräkning av berörda myndigheters förväntade anskaffnings- och investeringskostnader med anledning av förslagen kan inte göras i detta skede. Vi har inte heller i detalj kunnat beräkna alla kostnader – framför allt de kostnader som rör ökade resurser till alla berörda myndigheter som ansvarar för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap – eftersom en sådan bedömning är beroende av tydliga och detaljerade planeringsförutsättningar, vilket ännu inte finns på plats. Vi har därför valt att göra en schablonmässig bedömning, särskilt i fråga om behovet av ökade resurser till kommunerna. Vi är medvetna om att behovet av en ökad byggnads- och reparationsberedskap kommer att vara större i kommuner som till exempel härbärgerar strategiskt viktig industri eller som är strategiskt viktig i förhållande till Sveriges medlemskap i Nato, framför allt kopplat till frågan om världlandsstöd. Som vi har påpekat i avsnitt 4.2.6. efterfrågar kommuner och regioner konkretion om vilka åtgärder som bland annat Försvarsmakten önskar se för att skapa planeringsförutsättningar för kommunerna och regionerna. När sådana planeringsförutsättningar finns på plats kommer en tydligare bild finnas av vilka kommuner och regioner som kommer att behöva ökade resurser och vilka som möjligen inte alls behöver tillföras ökade resurser. I väntan på planeringsförutsättningar utgår vi således schablonmässigt från att alla kommuner, utom de större kommunerna, i

genomsnitt bör tillföras 1 årsarbetskraft. De större kommunerna föreslås tillföras 2 årsarbetskrafter.

Vidare har vi utgått ifrån beräkningsmodell som vi tillämpade i vårt betänkande *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19). I nyss nämnda betänkande utgick vi från hur utredningen om civilt försvar hade utfört beräkningar¹³ samt även kompletterat detta med exempel på den genomsnittliga driftkostnaden per årsarbetskraft i statliga myndigheter från Ekonomistyrningsverket (ESV). Efter dialog med ESV uppdaterade vi således driftkostnaden från 1,4 till 1,7 miljoner enligt utfallet för år 2022. Driftkostnaden per årsarbetskraft beräknads således även i detta betänkande till 1,7 miljoner kronor. I nyckeltalet ingår utöver kostnader för personal även kostnader för lokaler samt övriga driftskostnader.

Vi har i avsnitt 4.3.1. föreslagit att myndigheterna Tillväxtverket, Boverket och SGU ansvarar för det förutsättningsskapande arbetet och att Tillväxtverket ansvarar för ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap som ska stödja ovan nämnda myndigheter i det förutsättningsskapande arbetet.

Vi föreslår att *Tillväxtverket*, för möjliggörande av rekrytering av personal för upprätthållande av verksamheten inom kansliet, tillförs ekonomiska resurser motsvarande 25 årsarbetskrafter under de två första åren. Kostnaden beräknas totalt 42,5 miljoner kronor

Medan de anställda vid kansliet till större del kommer att ägna sig åt stödjande och samordnande verksamhet kommer *Boverket* att ansvara för att leda och utföra arbetet inom en majoritet av de arbetsspår som, med hänvisning till brådskan på grund av omvärldsläget, kommer att behöva utföras parallellt (se avsnitt 4.3.1 och exempel på åtgärder och arbetsspår i bilaga 3). Det kommer att ta omfattande resurser i anspråk. Vi bedömer även att det är troligt att Boverket, givet sin regulatoriska roll, kompetens eller ansvar för tillsyn i relation till produktområden och leveranskedjor, kommer att ta en stor del i arbetet med utförande av försörjningsanalyser.¹⁴ Vi föreslår därför att Boverket som ansvarig för en stor del av det förutsättnings-

¹³ SOU 2021:25 s. 504 ff.

¹⁴ MSB och SoS (2024). *Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande. Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag* (Fö2024/00053). I rapporten pekas sektorer som särskilt viktiga försörjningsviktiga sektorer ut. Kriteriet är att sektorn har en central regulatorisk roll, kompetens eller tillsyn i relation till produktområden och leveranskedjor som är uppenbart kritiska. Den samhällsviktiga verksamheten i de föreslagna sektorerna ägs och bedrivs dessutom i huvudsak av privata företag som agerar på marknadsmässig grund, vilket ställer särskilda krav på en ändamålsenlig ansvarsmodell i relation till näringslivet.

skapande arbetet tillförs ekonomiska resurser för att möjliggöra rekrytering av 20 årsarbetskrafter under en inledande uppbyggnadsfas om två år.¹⁵ Kostnaden för att möjliggöra rekrytering av tjänstepersoner för dessa uppgifter beräknas uppgå till 34 miljoner kronor. Vi bedömer att det inte är möjligt att i nuläget göra mer specifika kostnadsberäkningar för myndighetens behov av resurser. Sådana beräkningar kommer i stället att behöva utföras av Boverket inom ramen för de budgetäskanden som görs i de ordinarie budgetprocesserna.

Tillväxtverket föreslås tillförs ekonomiska resurser motsvarande 3 årsarbetskrafter – totalt 5,1 miljoner kronor – och *SGU* motsvarande 1 årsarbetskraft – totalt 1,7 miljoner kronor – för att möjliggöra rekrytering av tjänstepersoner för det förutsättningskapande arbetet. Även dessa myndigheter får återkomma inom ramen för ordinarie budgetprocesser vid eventuellt tillkommande behov av resurser.

Det förutsättningskapande arbetet kommer inte vara möjligt utan företagens eller branschorganisationernas medverkan. Vi har, som vi redogjort för under avsnitt 4.2.5, dock utgått ifrån att företagens samverkan är frivillig och att företagens samverkan i det förutsättningskapande arbetet som generell utgångspunkt inte bör medföra ersättning från staten. Samtidigt kan företagen inom bygg- och anläggningsbranschen, inklusive byggmaterialindustrin, under sådana ekonomiskt utmanande perioder som nu råder ha svårt att prioritera den samverkan som rör byggnads- och reparationsberedskap. Det är därför av stor vikt att det finns en möjlighet att vid behov, för utförande av specifika projekt under begränsade perioder, finansiera deltagande av vissa branschorganisationer i sådana projekt. Detsamma bör gälla för branschorganisationernas deltagande i arbetet inom ramen för uppdragen till Boverket om civilplikt och maskinregister samt till Boverket och MSB om förstärkningsresurser.

De ansvariga myndigheterna *Tillväxtverket*, *Boverket* och *SGU* bör därför under ett tidigt skede ansöka om *projektmedel från an-*

¹⁵ Det är här relevant att ta i beaktande MSB:s och SoS' bedömning (se under avsnitt 7.4.3.) om att de sektorsansvariga myndigheternas utförande av försörjningsanalyser kommer beroende på ambitionsnivå (2 eller 4 analyser per år) att kräva ett tillskott på mellan 2 och 4 årsarbetskrafter per myndighet. Som vi har konstaterat i ovan nämnda avsnittet om konsekvenser för Boverket bedömer vi att Boverket kommer att ansvara för en stor del av arbetet med analyserna.

slag 2:4 Krisberedskap och som administreras av MSB för de projekt som kommer att utföras i samverkan med företag, branschorganisationer samt övriga myndigheter och aktörer.

Vidare har vi i avsnitt 4.3.3 föreslagit förstärkningar hos berörda myndigheter för ökad förmåga att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap samt för samordning av åtgärder inom byggnads- och reparationsberedskapen.

Kommunerna föreslås därför tillföras ekonomiska resurser för att möjliggöra rekrytering av tjänstepersoner motsvarande igenomsnitt 1 årsarbetskraft utom storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö som föreslås tillföras medel för 2 årsarbetskrafter (totalt cirka 293 tjänstepersoner), som ansvarar för myndighetens arbete med upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap och samordning av frågor inom detta område. Kommunerna bör följaktligen per år tillföras totalt drygt 500 miljoner kronor permanent ($290 \times 1 \times 1,7$ och $3 \times 1 \times 1,7$) i statlig ersättning för nya årsarbetskrafter under den närmaste femårsperioden (2027–2031).

Regionerna föreslås även tillföras resurser motsvarande 1 årsarbetskraft (totalt cirka 21 tjänstepersoner) och bör således årligen erhålla totalt cirka 35 miljoner kronor permanent ($21 \times 1 \times 1,7$) i statlig ersättning för nya årsarbetskrafter under den närmaste femårsperioden (2027–2031).

Länsstyrelserna föreslås tillföras resurser motsvarande 1 årsarbetskraft utom i storstadslänen (Stockholm, Västra Götaland och Skåne) som tillförs resurser för 2 årsarbetskrafter (totalt cirka 24 årsarbetskrafter). Länsstyrelserna bör således årligen, under åren 2027–2031, totalt tillföras närmare 40 miljoner kronor till anslaget för möjliggörande av rekrytering av tjänstepersoner ($18 \times 1 \times 1,7$ och $3 \times 2 \times 1,7$).

De statliga beredskapsmyndigheterna (utom länsstyrelserna) föreslås tillföras resurser motsvarande 1 årsarbetskraft (totalt cirka 46 årsarbetskrafter) vilket medför ett ökat anslag med drygt 80 miljoner kronor årligen under den närmaste femårsperioden.

När det gäller samverkan mellan ansvariga aktörer för upprätthållande av förmåga – det vill säga mellan företagen å ena sidan och beredskapsmyndigheterna, kommunerna, regionerna, länsstyrelserna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna å andra sidan – bedömer vi att sådana åtgärder ska ingå inom ramen för avtal mellan dessa aktörer. Vi bedömer att företagens kostnader hanteras inom ramen

för dessa avtal. Av samma skäl som vi har redogjort för under ovanstående avsnitt om konsekvenser för företagen, går det inte att i nuläget beräkna kostnaderna för företagen i detta avseende. Det går inte heller att på förhand avgöra om förslagen innebär ett nytt anställningsbehov eller om kompetenshöjande aktiviteter krävs. Å ena sidan kan arbetet med byggnads- och reparationsberedskap öka företags kostnader, å andra sidan kan de föra över den kostnaden på den upphandlande aktören.

När det gäller *Fortifikationsverket* ger myndigheten expertstöd till både civilt och militärt försvar samt inom reparationsberedskap. Utnyttjande av myndighetens kompetens och kunskap är nödvändig för att inom fem år bygga upp en beredskap på området. Myndigheten har även ansvar för Försvarsmaktens militära infrastruktur, till exempel militära flyghangarer samt förvarings- och ledningsplatser. Fortifikationsverket utgör på så sätt även en av de behovsmyndigheter som har stora behov av att nyttja förmåga på området. Eftersom myndigheten inte är anslagsfinansierad, utan till stor del beroende av finansiering via hyresintäkter från Försvarsmakten, är det vår bedömning att det finns behov av att se över om finansiering bör knytas till Fortifikationsverkets föreslagna stöd till Boverkets och Tillväxtverkets arbete med byggnads- och reparationsberedskap. Som vi förde fram i vårt tidigare betänkande, *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19) har MSB även pekat på behovet av en ny modell för långsiktig och stabil finansiering för att främja helhetssyn på fortifikation inom civilt försvar. MSB menar att regeringen bör tillämpa anslagsfinansiering via Fortifikationsverket som tydligt riktas till arbete med civilt försvar för att undvika målkonflikter mellan militära och civila behov.¹⁶

Kostnader för uppdraget till Boverket att utreda behovet av och förutsättningar för civilplikt inom byggnads- och reparationsberedskapen beräknas till cirka 8,5 miljoner kronor för finansiering av 5 årsarbetskrafter. Den uppskattade kostnaden är beräknad efter jämförelse med liknande uppdrag till Socialstyrelsen.¹⁷ Vi bedömer dock att Boverket, till skillnad från Socialstyrelsen, inte ännu har utvecklat tillräcklig kompetens på beredskapsområdet och därför

¹⁶MSB (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans. Slutredovisning av regeringsuppdrag* (Ju2022/01209/SSK). Publikation MSB 2095 – oktober 2022.

¹⁷ Regeringsbeslut S2025/00527 Uppdrag till Socialstyrelsen att genomföra de förberedande åtgärder som behövs för att kunna använda civilplikt inom hälso- och sjukvården samt att bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt inom tandvården.

bör tillföras mer ekonomiska resurser för att möjliggöra rekrytering av 5 årsarbetskrafter för utförande av uppdraget under en tvåårsperiod.¹⁸ Vi vill påminna om den beräkningsgrund som vi har använt utgår från en schablon om 1,7 miljoner per årsarbetskraft och att denna kan skilja sig från den beräkningsgrund som använts för beräkning av finansiering till Socialstyrelsen.

Kostnader för uppdraget (snabbspåret) till Boverket, att tillsammans med MSB, under år 2026 utreda behov av och föreslå förstärkningsresurser inom byggnads- och reparationsberedskapen, beräknas till totalt 8 årsarbetskrafter, det vill säga totalt 13,6 miljoner kronor. Det innebär att 6,8 miljoner kronor ska tillföras Boverket och 6,8 miljoner kronor ska tillföras MSB.

För uppdragets genomförande krävs dessutom insatser från ett stort antal myndigheter och övriga aktörer, framför allt berörda företag och branschorganisationer.

Uppdraget kommer således att medföra konsekvenser för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheterna inom respektive beredskapssektor, civilområdesansvariga länsstyrelser, länsstyrelser, kommuner, regioner och Sveriges Kommuner och Regioner. Vi bedömer dock att dessa insatser bör ske inom ramen för befintlig verksamhet och anslag.

Därutöver kommer uppdragets genomförande inte att vara möjligt utan samverkan med företagen eller representanter från deras branschorganisationer. I de fall som branschorganisationerna inte har resurser att delta i arbetet bör möjligheter till finansiering undersökas, se ovan. Dessutom kommer uppdraget medföra konsekvenser för Försvarshögskolan eftersom uppdraget är avhängigt dess insatser, framför allt som gäller utförande av ett antal workshops men även bestående av synpunkter av akademisk art. Boverkets ansökan om projektmedel från anslag 2:4 enligt ovan bör även om möjligt inkludera Försvarshögskolans medverkan i arbetet.

Kostnader för uppdraget till Boverket att utreda möjligheten att upprätta ett maskinregister beräknas till cirka 1,4 miljoner kronor för finansiering av 1 årsarbetskraft. Boverket bör även för detta projekt undersöka behovet av projektmedel för samverkan med berörda

¹⁸ När det gäller uppdraget till Socialstyrelsen fanns två avgörande grunder för beräkningen av resurser, nämligen att myndigheten å ena sidan redan hade kompetens på området och därför inte behövde tillföras större ekonomiska resurser för uppdragets genomförande. Uppdraget förväntades å andra sidan genomföras på mycket kort tid och 3 årsarbetskrafter ansågs därför kunna bidra till genomförande av uppdraget på en sådan ovanligt kort tid.

företag inom ramen för projektet (se ovan om finansiering av specifika projekt genom anslag 2:4 Krisberedskap).

De engångsvisa kostnaderna förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för leverans av varor och tjänster för upprätthållande av byggnads- och reparationsberedskap inklusive eventuella lager för exempelvis reservdelar. Det är i dag inte möjligt att uppskatta storleken på de löpande drifts- och underhållskostnader för de investeringar som behöver göras.

7.5 Förslag som rör att Boverket och SGU utses till totalförsvarsmyndigheter

7.5.1 Problembeskrivning och eftersträvad förändring

Vårt uppdrag att analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter redovisades genom betänkandet *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19). I betänkandet föreslår vi att Boverket och SGU ska utses till beredskapsmyndigheter i en ny sektor för industri, bygg och handel, tillsammans med Tillväxtverket som vi föreslår ska bli sektorsansvarig myndighet. Vårt förslag i detta betänkande innebär att Boverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) ska utses till totalförsvarsmyndigheter enligt förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen. Genom förslaget får Boverket och SGU samma möjligheter som Tillväxtverket, att inhämta upplysningar eller att begära medverkan i totalförsvarsplaneringen. Skälen och det exakta innehållet i förslaget redovisas i avsnitt 4.5.

Förslagets påverkan på offentliga aktörer

Regleringen innebär inga nya krav på Boverket och SGU, utan bidrar med en möjlighet för dessa att inhämta motsvarande underlag från företag som andra totalförsvarsmyndigheter redan innehar. Om arbetet med att inhämta underlag medför betydande kostnader för näringsidkaren kan detta vara en ersättningsgill kostnad för myndigheterna att betala. Se mer i avsnittet nedan om förslagets påverkan på företag.

Förslagets påverkan på företag

Det är rimligt att anta att berörda näringsidkare kommer att få avsätta resurser för uppgiftslämnande. Kostnaderna för sådana resurser är svåra att bedöma på förhand. Särskilt svårt blir det att beräkna kostnader när den reglering som övervägs inte kommer att innebära ett regelverk som alla eller vissa företag kontinuerligt måste förhålla sig till. Om så hade varit fallet 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 2 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen ersättas för dessa. Sådana kostnader bör den myndighet som begär uppgifter eller deltagande stå för. Det som för en näringsidkare med verksamhet av mindre omfattning kan innebära betydande kostnad behöver inte göra det för en beredskapsmyndighet.

Nollalternativet eller alternativ reglering

Ett alternativ till förslaget vore att låta befintligt regelverk fortsätta gälla i oförändrat skick – ett så kallat nollalternativ. Fördelen med att inte göra några ändringar skulle kunna vara att undvika ytterligare förändringar i regelverket eftersom strukturen för civilt försvar är under utveckling. Nollalternativet skulle på detta sätt minska risken för ytterligare ändringar vilket skulle vara enklare för dem som arbetar med att tillämpa regelverket. En konsekvens av ett sådant alternativ skulle dock bli en inkonsekvens i regelverket i förhållande till andra totalförsvarsmyndigheter och att brister som vi uppmärksammat skulle kvarstå. Mot bakgrund av att en översyn

av ansvarsfördelningen mellan myndigheter enligt vårt direktiv är en av uppgifterna vi har haft att utveckla gör vi bedömningen att nollalternativet inte är aktuellt.

Vi har inte identifierat några alternativa lösningar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och internationella överenskommelser

Förslaget innebär reglering på det nationella området och bedöms inte stå i strid med EU-rätten eller andra internationella överenskommelser.

Utvärdering

Förordningsändringen som gör Boverket och SGU till totalförsvarsmyndigheter bör ses över om myndigheternas uppgifter ändras eller om strukturen för civilt försvar påkallar en sådan översyn.

7.6 Förslag som rör kol, olja och naturgas

7.6.1 Problembeskrivning och eftersträvad förändring

I orostider kan import och handeln med energiråvaror kraftigt störas eller helt upphöra. En nationell utvinning av råvaror för energiförsörjningen skulle kunna ge en ökad beredskap i fredstida krissituationer, tider av höjd beredskap och i yttersta fall krig.

Som första land i världen införde Sverige den 1 juli 2022 ett förbud mot att utvinna kol, olja och naturgas.¹⁹ Trots detta kommer ett stort antal samhällsviktiga verksamheter under överskådlig tid att vara beroende av framför allt fossila drivmedel. Om det geopolitiska läget skulle försämrats ytterligare och om inrättande av handels hinder skulle innebära att Sverige inte kan importera olja eller gas, omöjliggör det nationella förbudet inhemsk utvinning.

Vi har bedömt att det för att möjliggöra utvinning skulle krävas att förbudet upphävs. Detta är ytterst ett politiskt beslut och om regeringen bedömer att det bör genomföras så kräver det ytterligare

¹⁹ Prop. 2021/22:150 *Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer*.

beslutsunderlag. Regeringen bör därför tillsätta en utredning. Detta görs lämpligen i form av en bokstavsutredning och om det bedöms som prioriterat bör det ske skyndsamt inom ramen för redan budgeterade utredningsresurser.

Analys av själva resurserna, inklusive vilka insatser och kostnader som skulle behövas för att initiera utvinning av fossila bränslen i Sverige hanteras lämpligen genom ett gemensamt regeringsuppdrag till Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Energimyndigheten.

För att uppnå önskat resultatet för energiberedskapen har vi, med hjälp av Energimyndigheten, undersökt alternativa lösningar. Vi föreslår därför en utvidgad analys av hur samhällets behov i framtida kris eller höjd beredskap av olika energitjänster och bränslen ser ut, vilka olika alternativ som finns för att möta behoven, samt hur kostnader/nyttor faller ut för olika alternativ. Vi föreslår därför att regeringen lämnar ett uppdrag till Energimyndigheten, lämpligen i samverkan med andra myndigheter (t.ex. Tillväxtanalys och Naturvårdsverket). Vi bedömer att uppdraget bör kunna utföras inom ramen för myndigheternas ordinarie analysverksamhet.

7.6.2 Konsekvenser för berörda myndigheter

Vi föreslår som beskrivits ovan tre möjliga utredningsuppdrag. Ett uppdrag som lämpligen genomförs som en bokstavsutredning inom ramen för Regeringskansliets ordinarie utredningsbudget och verksamhet. Vi föreslår vidare två utredningsuppdrag till ett flertal myndigheter men i första hand till Energimyndigheten och SGU. Dessa myndigheter har inom ramen för sina ordinarie uppdrag analysfunktioner och den expertkunskap som krävs för att utföra uppdragen.

7.6.3 Övriga konsekvenser

Vi bedömer inte att de utredningsuppdrag som vi föreslår har några direkta konsekvenser för näringslivet, jämställdheten mellan kvinnor och män, påverkan på miljön eller i övrigt några direkta konsekvenser. Däremot kan de åtgärder som blir *resultatet av utredningarna* ha stora konsekvenser, inte minst på miljö och klimat. Vi ser därför att konsekvensanalysen är en mycket viktig del av de utredningsupp-

drag som föreslås och att stor vikt läggs vid detta vid uppdragens utformning.

7.7 Förslag som rör ett utökat samhällsuppdrag till RISE

7.7.1 Problembeskrivning och eftersträvad förändring

Covid-19-pandemin belyste vikten av att planera för omställning av produktion och certifiering av nya produkter i syfte att säkerställa tillgången till samhällsviktiga varor i krissituationer. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap föreslog bland annat att det statligt ägda bolaget RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE) skulle få i uppdrag att stödja industrins omställning i kris och krig samt att bolaget skulle upprätthålla sådan förmåga som krävs för att certifiera sjukvårdsprodukter.²⁰ RISE skrev i sitt remissvar att deras verksamhet är bred och att bolaget kan bidra på fler samhällsviktiga områden än sjukvårdsprodukter.

Eftersom det kan vara svårt att på förhand identifiera vilken produktion som kan behöva ställas om och på vilket sätt detta kan ske, har vi analyserat hur tillgång till bolagets kompetenser kan säkerställas vid kris och höjd beredskap. Syftet är att stärka förutsättningarna för företag att ställa om sin produktion till och fortsätta leverera samhällsviktiga varor. Läs mer om förslaget om utökat uppdrag till RISE och vilka förutsättningar som vi bedömer att bolaget har i avsnitt 6.1.1.

7.7.2 Förslag och kostnader förenade med förslagen

Utökat samhällsuppdrag

Vi föreslår att RISE samhällsuppdrag ska utökas genom att bolaget ska upprätthålla verksamheten inom industriforskning i institutsform, provning och certifiering även under fredstida kriser, höjd beredskap och krig. Bolaget ska vidta sådan planering och sådana åtgärder som detta kräver. RISE ska också i dessa delar stödja näringslivets och offentlig sektors produktionsomställning inför och

²⁰ *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*, SOU 2021:19.

vid kris, höjd beredskap och krig. Skälen och det exakta innehållet i förslaget redovisas i avsnitt 6.1.

Förslagets påverkan på offentliga aktörer

Vår bedömning är att förslaget påverkar offentlig sektor på så sätt att förutsättningarna för att erhålla leveranser av upphandlade varor och tjänster kommer att öka om RISE lyckas med att upprätthålla sin verksamhet avseende forskning, provning, certifiering och stöd vid produktionsomställning inför och vid kris, höjd beredskap och krig. Några kostnader för specifika myndigheter går inte att bedöma.

Däremot kommer staten att få ökade kostnader eftersom de föreslagna åtgärderna bör finansieras genom ett löpande anslag. Det avser en förmåga som tydligt kan knytas till arbetet med totalförsvarets utveckling. Det krävs ett tydligt uppdrag i bolagets ägaransvisning. Läs mer om konkreta kostnadsuppskattningar i avsnitt 6.1.5.

Förslagets påverkan på företag

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. Det kan också uppstå nya behov av att upprätthålla produktsäkerhet och frågor om vilka regler som gäller för den vara eller tjänst som skulle kunna vara aktuell för produktionsomställning.

Företag som är kunder till RISE, men som inte producerar samhällsviktiga varor eller tjänster, kan påverkas av att RISE kan behöva prioritera andra åtaganden i händelse av en fredstida krissituation, höjd beredskap och krig. Detta kan få konsekvenser som vi inte har kunnat beräkna eller uppskatta.

Det har också uttryckts viss oro till utredningen om att mindre bolag får svårt att konkurrera med RISE på grund av förslaget om det utökade samhällsuppdraget. Därför har vi varit tydliga med att RISE:s tjänster ska erbjudas på marknadsmässiga villkor och enligt transparenta och icke-diskriminerande principer. RISE ska också tillämpa förfaranden som säkerställer att konkurrensen på marknaden inte hämmas eller snedvrids.

Nollalternativet eller alternativ reglering

Ett alternativ till våra förslag vore att låta befintligt ägardirektiv fortsätta gälla i oförändrat skick – ett så kallat nollalternativ. Fördelen med att inte göra några ändringar i ägardirektivet skulle kunna vara att undvika ytterligare ägartillskott från staten. Nollalternativet skulle på detta sätt lämna kostnaderna för staten oförändrade. En konsekvens av ett sådant alternativ skulle dock bli att brister som uppmärksammas skulle kvarstå samt att bolagets potential som resurs i försörjningsberedskapshänseende inte skulle kunna nyttjas i framtida kris, höjd beredskap och krig. Mot bakgrund av att utredningen har i uppgift att föreslå utökat samhällsuppdrag i enlighet med vårt förslag gör vi bedömningen att nollalternativet inte är aktuellt.

Vi har inte identifierat några jämförbara alternativa lösningar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och internationella överenskommelser

Förslaget bedöms inte stå i strid med EU-rätten eller andra internationella överenskommelser. Se mer i avsnitt 6.1.4.

Uppdrag till relevanta myndigheter att analysera och klargöra förenklingar i produktregelverk

Vi föreslår att regeringen ger relevanta myndigheter i uppdrag att analysera och klargöra vilka förenklingar som, i händelse av försörjningsrelaterade störningar under kris, höjd beredskap och krig kan göras i de produktregelverk som innehåller krav på CE-märkning eller annan produktmärkning. Berörda myndigheter ska också klargöra förutsättningarna för att erhålla dispens från krav på CE-märkning eller annan produktmärkning, samt planera för att ärenden om dispens kan handläggas utan dröjsmål under kris och höjd beredskap. Skälen och det exakta innehållet i förslaget redovisas i avsnitt 6.3.

Förslagets påverkan på offentliga aktörer

Vi föreslår som beskrivits ovan att regeringen ger flera myndigheter i uppdrag att genomföra ifrågavarande analyser och klargöranden. Dessa har inom ramen för sina ordinarie uppdrag analysfunktioner och den expertkunskap som krävs för att utföra uppdragen.

Genomförande av uppdragen bör kunna utföras inom ramen för det anslag som respektive myndighet disponerar och konsekvenserna av eventuella föreskriftsjusteringar behöver redogöras för i de fall detta är aktuellt.

Förslagets påverkan på företag

Förslaget att regeringen riktar uppdrag till myndigheter har ingen direkt påverkan på företag, oavsett deras storlek. Däremot kan resultatet av analyser och klargöranden få konsekvenser för företag. Eftersom detta är ett uppdrag för relevanta myndigheter att bedöma inom ramen för eventuella föreskriftsprojekt så gör inte utredningen några ställningstaganden i denna del av våra förslag.

Nollalternativet eller alternativ reglering

Ett alternativ till våra förslag vore att låta befintliga produktföreskrifter gälla i oförändrat skick – ett så kallat nollalternativ. Fördelen med att inte göra några ändringar skulle kunna vara att undvika ytterligare föreskriftsarbeten för myndigheter. Nollalternativet skulle på detta sätt lämna kostnaderna för staten oförändrade. En konsekvens av ett sådant alternativ skulle dock bli att eventuella brister eller dispensmöjligheter som skulle kunna uppmärksammas kvarstår samt att företags potential att utgöra en resurs i försörjningsberedskapshänseende inte skulle kunna nyttjas i samma utsträckning i fredstida kris, höjd beredskap och krig. Vi bedömningen att nollalternativet inte är aktuellt.

Vi har inte heller identifierat några jämförbara alternativa lösningar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och internationella överenskommelser

Förslaget innebär att berörda myndigheter ska ges i uppdrag att analysera den EU-rätt som införlivats i myndigheternas föreskrifter och bedömningen om överensstämmelse med EU-rätten eller andra internationella överenskommelser i detta avseende överlämnas därför till de myndigheter som får uppgiften.

7.7.3 Sammanlagda kostnader och utvärdering

Omvärldsläget gör att det brådskar att öka takten avseende totalförsvarsplaneringen inklusive samhällets försörjningsberedskap. Vi har tagit hänsyn till den omständigheten när vi har utformat våra förslag.

Kontinuerlig utvärdering av måluppfyllelse är alltid viktigt. RISE har själv gjort följande bedömning avseende utvärderingstidpunkt för respektive kostnadspost.

Tabell 7.1 Summering kostnader och investeringar åren 2026–2029

Investering	Kostnad	Anmärkning
Förstärkning av centrala funktioner – för att säkerställa kontinuitet inför och i händelse av kris och krig	18 miljoner SEK/år	
Centrala investeringar – för att stärka kontinuitet inför och i händelse av kris, höjd beredskap och krig	150 miljoner SEK	Investering föreslås under en 3-års-period. Robusthetshöjande åtgärder och redundans främst på prioriterade siter och etableringar
Förstärkta funktioner i linjen-för att säkerställa kontinuitet inför och i händelse av kris och krig	30 miljoner SEK/år	
Förstärkningar och investeringar i linjen	100 miljoner SEK	Investering föreslås under en 3-års-period. Fokus på samhällsviktig teknikinfrastruktur och kritiska funktioner.
Summa investeringar	250 miljoner SEK	Investering föreslås under en 3-års-period
Summa årliga förstärkningar	48 miljoner SEK/år	Utvärdering föreslås efter 3 år.

Källa: RISE.

7.8 Övriga kostnader för samhället

Den samhällsekonomiska nyttan av våra förslag är svår att närmare beräkna. Förslagen förväntas dock sammantaget bidra till målet för det civila försvaret genom att öka förmågan att upprätthålla en försörjningsberedskap och säkerställande av de viktigaste samhällsfunktionerna. Vidare bedömer vi att förslagen kommer att bidra till det militära försvarets förmåga samt att skydda civilbefolkningen, upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

Förslaget om en modern byggnads- och reparationsberedskap förväntas bidra till en ökad förmåga att reparera eller uppföra byggnader, anläggningar och infrastruktur som utgör förutsättningar för upprätthållande av samhällsviktig verksamhet samt verksamhet för totalförsvaret. Att så sker är dessutom avgörande för att upprätthålla en uthållig försvarsvilja. Förslagen om byggnads- och reparationsberedskap förväntas vidare bidra till krisberedskapen genom ökade förutsättningar att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö på grund av olyckor och övriga krissituationer.

Förslagen om nya samverkansformer förväntas stärka samhällets totala försörjningsberedskap, bidra till robusta företag och en ökad avskräckningsförmåga. Om dessutom författningsberedskapen stärks finns mycket goda möjligheter för Sverige att rusta en modern försörjningsberedskap i landet, även tillsammans med våra grannländer.

Förslaget om vidare utredningar om kol, olja och naturgas förväntas inte medföra några direkta konsekvenser för samhället. Där- emot finns det anledning att anta att åtgärderna som blir resultatet av utredningarna kan få betydande konsekvenser, inte minst för miljö och klimat samt för företagande och sysselsättningen. Konsekvenserna bör analyseras inom ramen för utredningsuppdragen.

Förslaget om utökat samhällsuppdrag för RISE förväntas påverka offentlig sektor på så sätt att förutsättningarna för att erhålla leveranser av upphandlade varor och tjänster kommer att öka och på motsvarande sätt förbättras privata aktörers möjlighet att fortsätta leverera även under kris, höjd beredskap och krig.

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 sig-

nifikanta 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. Vi ser inte heller att förslagen kommer att få konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. De förslag som rör samverkan mellan de statliga myndigheterna och kommunerna och bygger på frivillighet. Utöver det som anges om företagens konkurrensförmåga i avsnitt 7.3.2, 7.4.4, 7.6.3 och 7.7.2 samt under avsnittet om nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer (avsnitt 3) förväntas förslagen inte medföra några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

1 kap.

11 a §

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Paragrafen är ny och anger att upphandlande myndigheter eller enheter ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.

Bestämmelsen har karaktären av ett beaktandekrav och är avsedd att framhålla vikten av att upphandlande myndigheter och enheter beaktar försörjningsberedskap vid upphandling. Den anger att den upphandlande myndigheten eller enheten ska beakta försörjningsberedskapsaspekter i upphandlingar i vissa fall och överlåter till myndigheten eller enheten att utifrån upphandlingens art bedöma på vilket sätt sådana aspekter ska beaktas. Bestämmelsen ger i sig inte något stöd för att påkalla domstolsprövning av en upphandling där myndigheten eller enheten inte har tagit några hänsyn till försörjningsberedskap.

15 kap.**2 a §**

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Paragrafen är ny och anger att upphandlande myndigheter eller enheter ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Paragrafens lydelse och den närmare innebörden av bestämmelsen överensstämmer med 1 kap. 11 a §. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

4 kap.**3 a §**

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Paragrafen är ny och anger att upphandlande myndigheter eller enheter ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.

Bestämmelsen har karaktären av ett beaktandekrav och är avsedd att framhålla vikten av att upphandlande myndigheter och enheter beaktar försörjningsberedskap vid upphandling. Den anger att den upphandlande myndigheten eller enheten ska beakta försörjningsberedskapsaspekter i upphandlingar i vissa fall och överlåter till myndigheten eller enheten att utifrån upphandlingens art bedöma på vilket sätt sådana aspekter ska beaktas. Bestämmelsen ger i sig inte något stöd för att påkalla domstolsprövning av en upphandling där myndigheten eller enheten inte har tagit några hänsyn till försörjningsberedskap.

19 kap.**3 a §**

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Paragrafen är ny och anger att upphandlande myndigheter eller enheter ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Paragrafens lydelse och den närmare innebörden av bestämmelsen överensstämmer med 4 kap. 3 a §. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

4 kap.**3 a §**

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Paragrafen är ny och anger att upphandlande myndigheter eller enheter ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.

Bestämmelsen har karaktären av ett beaktandekrav och är avsedd att framhålla vikten av att upphandlande myndigheter och enheter beaktar försörjningsberedskap vid upphandling. Den anger att den upphandlande myndigheten eller enheten ska beakta försörjningsberedskapsaspekter i upphandlingar i vissa fall och överlåter till myndigheten eller enheten att utifrån upphandlingens art bedöma på vilket sätt sådana aspekter ska beaktas. Bestämmelsen ger i sig inte något stöd för att påkalla domstolsprövning av en upphandling där myndigheten eller enheten inte har tagit några hänsyn till försörjningsberedskap.

19 kap.**3 a §**

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Paragrafen är ny och anger att upphandlande myndigheter eller enheter ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Paragrafens lydelse och den närmare innebörden av bestämmelsen överensstämmer med 4 kap. 3 a §. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

4 kap.**3 a §**

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Paragrafen är ny och anger att upphandlande myndigheter eller enheter ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.

Bestämmelsen har karaktären av ett beaktandekrav och är avsedd att framhålla vikten av att upphandlande myndigheter och enheter beaktar försörjningsberedskap vid upphandling. Den anger att den upphandlande myndigheten eller enheten ska beakta försörjningsberedskapsaspekter i upphandlingar i vissa fall och överlåter till myndigheten eller enheten att utifrån upphandlingens art bedöma på vilket sätt sådana aspekter ska beaktas. Bestämmelsen ger i sig inte något stöd för att påkalla domstolsprövning av en upphandling där myndigheten eller enheten inte har tagit några hänsyn till försörjningsberedskap.

15 kap.**4 a §**

En upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

Paragrafen är ny och anger att upphandlande myndigheter eller enheter ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Paragrafens lydelse och den närmare innebörden av bestämmelsen överensstämmer med 4 kap. 3 a §. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.

Kommittédirektiv 2024:70

Tilläggsdirektiv till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2024

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 7 juni 2022 kommittédirektiv om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (dir. 2022:72). Enligt direktiven ska en särskild utredare kartlägga vilka varor och tjänster som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs i Sverige.

Uppdraget utvidgas. Utredaren ska nu även bl.a.

- analysera och redogöra för hur avtal om inköp av varor och tjänster för att trygga försörjningsberedskap kan ingås för att skapa en effektiv, enhetlig, förutsebar och långsiktig försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster,
- utreda och analysera förutsättningarna för att införa en byggnads- och reparationsberedskap i Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2025.

Uppdraget att utreda nya samverkansformer mellan näringslivet och offentliga aktörer

Många av de viktigaste samhällsfunktionerna, som bl.a. omfattar produktion och transport av nödvändiga varor och tjänster, ägs och drivs i stor utsträckning av privata aktörer. Näringslivet är således av central betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen. Myndigheter är i dag skyldiga att samverka med näringslivet i sin planering av verksamheten inför och vid höjd beredskap. Näringslivets involvering i planeringsarbetet behöver dock öka.

I den totalförsvarsorganisation som tidigare fanns i Sverige var s.k. krigsviktiga företag, K-företag, en viktig del. K-företag var företag vars produktion av varor och tjänster var av stor vikt för totalförsvaret och som, med hänsyn till totalförsvarets behov, skulle fortsätta sin verksamhet i en kris- eller krigssituation, i vissa fall med ändrad inriktning av verksamheten. De funktionsansvariga myndigheterna genomförde omfattande försörjningsanalyser för att bedöma vilka behov som fanns hos de olika funktionsansvariga myndigheterna och Försvarsmakten. Med utgångspunkt från analyserna hade myndigheterna därefter möjlighet att träffa avtal med K-företag om fortsatt produktion och leverans av varor och tjänster underkrigsförhållanden. Därutöver tecknades s.k. beredskapsavtal med företag som tillhandahöll särskilt viktiga varor och tjänster, vilket säkerställde produktion även under beredskapssituationer med allvarligt störd import. Beredskapsavtalen omfattade i de flesta fall även åtaganden om beredskapslagring av strategiska insatsvaror. Systemet omfattade som mest cirka 11 000 företag och totalt fanns cirka 250 beredskapsavtal.

Försvarsberedningen föreslår i sitt betänkande Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34) att ett nytt system för involvering av näringslivet i försörjningsberedskapsarbetet etableras. Frågor om ansvar och metoder för att uppnå försörjningstrygghet, som lagerhållning i statlig eller privat regi och tillverkningsberedskap, behöver analyseras och utredas närmare, inte minst i ljuset av hur den EU-rättsliga regleringen har utvecklats sedan det tidigare systemet med K-företag var i bruk och det faktum att många samhällsviktiga varor och tjänster i dag tillhandahålls av multinationella bolag. Vidare behöver formerna för offentligt kravställande utvecklas utifrån befintliga ramar, t.ex. genom tillägg i de upphandlade leveransavtalen. System, strukturer och stöd

för avtalstecknande blir särskilt viktiga då flera offentliga aktörer kan komma att teckna avtal med samma leverantör.

Utredaren ska därför

- analysera och kartlägga om det finns behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag i syfte att stärka samhällets försörjningsberedskap,
- analysera och redogöra för hur avtal om inköp av varor och tjänster för att trygga försörjningsberedskap kan ingås för att skapa en effektiv, enhetlig, förutsebar och långsiktig försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster,
- undersöka och föreslå ytterligare åtgärder, modeller eller metoder för att stärka och effektivisera samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt utveckla samordningen av myndigheternas kravställning på privata aktörer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att bedöma förutsättningarna för att återinföra en byggnads- och reparationsberedskap

Mellan 1944 och 2007 fanns inom Fortifikationsförvaltningen, den myndighet som utförde byggnadsarbeten åt Försvarsmakten, en beredskapsorganisation för byggnadsverksamhet benämnd Byggnads- och reparationsberedskapen. Byggnads- och reparationsberedskapen skapades genom avtal och andra överenskommelser mellan å ena sidan staten och å andra sidan bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag, och omfattade som mest 50 000 personer.

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap föreslår i delbetänkandet *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19) att formerna för en återetablerad byggnads- och reparationsberedskap ska utredas. Liknande förslag har tidigare förts fram av Försvarsmakten, Försvarsberedningen och flera beredskaps- och sektorsmyndigheter. Erfarenheter från Ukraina har visat att det under krig är nödvändigt med beredskap för och förmåga att skyndsamt reparera både militär och civil infrastruktur, bl.a. för energi, transporter och elektronisk kommunikation. Förmågan att upprätthålla olika funktioner i samhället genom reparationer är viktig och har stor betydelse för försvarsviljan. Sveriges beredskap och förmåga

behöver i detta avseende stärkas. För att säkerställa det behövs en modern och effektiv byggnads- och reparationsberedskap.

Sverige har förändrats avsevärt sedan den tidigare byggnads- och reparationsberedskapen inrättades och delar av samhället fungerar annorlunda i dag än under 1900-talets andra hälft. Vid utformandet av en modern och effektiv byggnads- och reparationsberedskap bör hänsyn tas till den samhällsutveckling och utveckling av säkerhets-, försvars- och förvaltningspolitiken som skett.

Det svenska beredskapssystemets framväxt och dagens roll- och ansvarsfördelning inom totalförsvaret behöver beaktas vid utformandet. Det gäller även förhållandena på dagens arbetsmarknad. Vissa materiel och kompetenser är specifika för enskilda sektorer i beredskapssystemet, medan andra är gemensamma och behöver planeras och fördelas mellan sektorer i ett läge av höjd beredskap. Ansvarsfördelningen mellan en tvärspektoriell och sektorsspecifik reparationsberedskap behöver utredas. Offentliga aktörers kapacitet att samordna, utföra och ansvara för arbetet behöver klarläggas och prägla utformandet.

En fråga av särskild vikt är om det i dag finns tillräckliga incitament för aktuella företag att sluta nödvändiga avtal om försörjningsberedskap med staten eller om nya incitamentsstrukturer behöver skapas. Sådana avtal måste även i möjligaste mån säkerställa faktisk tillgång till nödvändiga resurser i bygg- och reparationsprocessens alla led, oavsett leveranskedjornas längd eller komplexitet. Avtalen behöver kunna slutas på ett sätt och inom en tid som gör att byggnads- och reparationsberedskapen kan uppfylla sitt syfte inför och vid höjd beredskap. Det finns även skäl att överväga om civilområdesansvariga länsstyrelser inom respektive civilområde bör ges i uppgift att samordna planering och prioritering av byggnads- och reparationsberedskapen inför och vid höjd beredskap.

Utifrån sådana hänsyn kan grundläggande frågor besvaras om hur en modern och effektiv byggnads- och reparationsberedskap bör fungera, organiseras och finansieras inför och vid höjd beredskap. Därefter kan en bedömning göras om vilken statlig aktör som bäst lämpar sig som ansvarig för uppgiften.

Utredaren ska därför

- utreda och analysera förutsättningarna för att införa en byggnads- och reparationsberedskap i Sverige,
- bedöma och redogöra för avgränsningarna mellan ett tvärsektoriellt och ett sektorsspecifikt offentligt ansvar för byggnads- och reparationsberedskap,
- bedöma och föreslå hur en avtalsstruktur för byggnads- och reparationsberedskapen bör utformas,
- bedöma kapaciteten hos ett urval av relevanta offentliga aktörer att samordna, utföra och ansvara för arbete inom eller angränsande till byggnads- och reparationsberedskap,
- föreslå hur en modern och effektiv byggnads- och reparationsberedskap bör fungera, organiseras och finansieras i syfte att öka Sveriges beredskap och förmåga att skyndsamt bygga och reparera civil infrastruktur, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av förslagen på det sätt som anges i de ursprungliga direktiven.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2025.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:72

Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022

Sammanfattning

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

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

Utredaren ska bl.a.

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

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

Återuppbyggnad av det civila försvaret har påbörjats

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

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

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

Uppdraget att analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter

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

Beredskapsmyndigheterna ska genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid framtida krissituationer och höjd beredskap. Vissa myndigheter har, genom sin instruktion, ett utökat ansvar utöver den egna verksamheten.

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Uppdraget att föreslå utökat samhällsuppdrag avseende industriforskning, provning och certifiering

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

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

Utredaren ska därför

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar

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

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

Kontakter och redovisning av uppdraget

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

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

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

(Näringsdepartementet)

Exempel på förutsättningsskapande åtgärder och arbetsspår

De föreslagna beredskapsmyndigheterna kommer, i samverkan med berörda myndigheter, företag och övriga aktörer, på central, regional och lokal nivå, att ansvara för att förutsättningar skapas hos berörda aktörer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap. Det kan ske genom ett flertal åtgärder varav många är beroende av varandra. Exempel på åtgärder kan vara:

- Utreda på vilket sätt som samverkan med berörda offentliga och privata aktörer företag ska ske. Modeller som används för samverkan inom andra beredskapssektorer, till exempel samverkan i branschen för beredskapssektor Transporter (BT POS), den finansiella sektorns privat-offentliga samverkansmodell och El-samverkan inom sektorn Energiförsörjning kan tjäna som inspiration. Det är viktigt att samverkan sker med de företag som utför en stor del av arbetet på området samt de offentliga och privata aktörer som är behovsägare, det vill säga de aktörer som är beroende av leveranser av varor och tjänster inom bland annat bygg- och anläggning. Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Trafikverket, PTS och Svenska kraftnät utgör exempel på stora behovsägare på central nivå. På lokal och regional nivå är kommunerna och regionerna stora behovsägare. Det är även viktigt att relevanta myndigheter, som ansvarar för frågor och regelverk som är viktiga för utförandet av arbetet på området, ingår i samverkan på central nivå. Förutom Boverket gäller det exempelvis Fortifikationsverket, Arbetsmiljöverket och Upphandlingsmyndigheten. Det är även viktigt att Upphandlingsmyndigheten, Kommerskollegium och Tullverket har beredskap att delta i samverkan kring frågor som rör inköp, leverantörskedjor och handel med relevanta produkter och tjänster. Ett flertal av nedan

nämnda arbetsuppgifter bör utföras i samverkan med berörda myndigheter och företag.

- Identifiera totalförsvarsviktiga verksamheter inom bygg- och anläggningsområdet. Ett nödvändigt ingångsvärde för att kunna göra välgrundade bedömningar av bland annat material eller personalbehoven för det civila försvaret är att identifiera den totalförsvarsviktiga civila verksamhet som ska upprätthållas vid höjd beredskap. Om det inte är fastställt vilken verksamhet som behöver upprätthållas, går det inte heller att bedöma behoven på ett tillförlitligt sätt.
- Kartlägga och analysera företagens förmåga att leverera varor och tjänster under kris, höjd beredskap och krig. I detta arbete även ta fram metoder för förmågebedömning så att företag själva kan identifiera sårbarheter och beroenden samt ta fram kontinuitetsplaner för höjd beredskap och krig. Genom enklare skrivbordsövningar kan även mindre företag få en ökad förståelse för sina beroenden och hur dessa kan minskas.
- Inleda arbete med omvärldsbevakning och bygga upp en förståelse om vilka effekter som omvärldshändelser kan ha och som kan påverka försörjningsberedskapen och därmed även få effekter på byggnads- och reparationsberedskapen.
- Utveckla metoder för försörjningsanalyser inom för byggnads- och reparationsberedskapen relevanta områden.
- Utredda hur EU-perspektivet kan integreras i beredskapsplaneringen, utredningar och analyser på byggnads- och reparationsområdet och hur rapportering, lagerhållning och avtal bäst kan vara förenliga med relevanta EU-krav och tidsfrister. Den inre marknaden spelar en avgörande roll för Sveriges försörjningsförmåga vid kris, höjd beredskap och krig. Utrikeshandel, särskilt med andra EU-länder, underlättar snabb anpassning vid störningar och minskar sårbarheten i försörjningskedjorna. Trots den inre marknadens betydelse för svensk försörjningsberedskap får den ofta begränsat utrymme i försörjningsrelaterade utredningar och analyser. EU-perspektivet måste därför finnas

med för att undvika att bygga parallella svenska system som riskerar att leda till ineffektivitet och fragmentering.¹

- Kartlägga materialförsörjningen avseende byggmaterial. Brist på ett material kan försvåra eller hindra byggnads- och reparationsinsatser.
- Analysera eventuella behov av personalförstärkning och tillgång till relevant personal. Vid höjd beredskap kan det uppstå ett behov av tillkommande personal på grund av att verksamheten behöver utökas samtidigt som personalbrist för den typen av kompetens kan komma att öka.
- Utreda inom vilka områden som behovet är som störst för ökade utbildningsinsatser. Det finns troligen behov av att öka antalet personer med kompetens inom olika specifika områden som är av stor relevans för byggnads- och reparationsberedskapen. Erfarenhet från pågående utbildningsinsatser inom specifika sektorer – till exempel Energisektorn – samt som utförs av till exempel Fortifikationsverket och Försvarsmakten, bör tas om hand. Denna åtgärd bör prioriteras.
- Undersöka möjligheten till korta och riktade utbildningsinsatser vid höjd beredskap eller krigsfara för att företagen vid behov ska kunna snabbutbilda personal för kritiska områden. Företag har till utredningen om det civila försvarets personalförsörjning föreslagit tydlig styrning och samordnad planering av sådana utbildningar på områden där kritiska behov kan uppstå vid höjd beredskap.²
- Ta fram anvisningar för hur kommuner, regioner och länsstyrelser ska planera byggnads- och reparationsberedskapen inför kris, höjd beredskap och krig. Kommuner, regioner och länsstyrelser behöver till exempel definiera vilka resurser som finns inom kommunerna och länet.
- Samverka och öva tillsammans med lokala och regionala aktörerna för att länsstyrelserna ska ha det planeringsunderlag som de behöver.

¹ Kommerskollegium (2025). *EU – en viktig del av Sveriges försörjningsberedskap: Kartläggning av lagstiftning och åtgärder för stärkt krisberedskap.*

² SOU 2025:6 *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret.*

- Samverka med representanter för räddningstjänsten för ökad samordning av förmågor och personalförsörjning. Utredningar har visat på behov av förstärkning av räddningstjänsten som inkluderar förmågor av vikt även för byggnads- och reparationsberedskapen, bland annat personal med byggnadsteknisk kompetens, maskinförare och förare av tyngre arbetsmaskiner.³
- Utveckla handledningar som rör avtalssamverkan mellan offentliga och privata aktörer. Det är exempelvis viktigt att myndigheterna undviker att sluta avtal – som rör byggnads- och reparationsinsatser vid kris och krig – med företag eller deras underentreprenörer som redan har ingått ett stort antal liknande avtal med ett flertal andra aktörer.
- Utredda frågor som rör ekonomiska garantier och försäkringars funktion inom byggnads- och reparationsberedskapen under kris, höjd beredskap och krig.
- Utredda vilka möjligheter som nuvarande lagstiftning ger vad gäller regelförenklingar vid höjd beredskap och om det finns regelförenklingar som kan förberedas i fredstid (författningsberedskap) för att kunna ge tillfälliga undantag vid höjd beredskap eller krig.
- Genomföra utbildnings- och övningsinsatser för berörda myndigheter och företag som rör krisberedskap och civilt försvar generellt.
- Utredda möjligheten att utveckla informationsdelningen mellan myndigheterna och de företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Företagen behöver kontinuerligt få aktuell information om hotbild både i ett gråzonsläge och under höjd beredskap. Information behövs både för snabb förvarning av befarade eller reella hot samt för att på längre sikt ges möjlighet att bygga rätt skydd och motståndskraft.
- Planera gemensamt med myndigheter med ansvar för andra samhällsviktiga funktioner såsom exempelvis el, it, transporter, infrastruktur, betalsystem, tillgång till insatsvaror och tillgång till

³ SOU 2025:6 *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret*. MSB (2023). *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap – Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313*.

dricksvatten, avfallshantering och avlopp. Arbetet bör på längre sikt syfta till en sammanhållen prioritering av resurser mellan beredskapssektorer och geografiska områden.

- Undersöka möjligheten att vid behov underlätta uppförande av tillfälliga bostäder, andra byggnader och anläggningar samt markanvändning som interimistiskt kan komma behöva flyttas till provisorisk lokalisering utifrån regelverk och processer avseende fysisk planering och byggande.
- Utreda hur säkerheten kan öka vid reparationsinsatser under krig i samverkan med myndigheterna inom övriga berörda beredskapssektorer,⁴ geografiskt områdesansvariga myndigheter, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Räddningstjänsten⁵ och företagen. Det kan vara förenat med livsfara att utföra reparationer under krig, i områden där stridigheter pågår. I Ukraina har bland annat järnvägsförvaltningen uppgivit att anställda har dödats i samband med reparationsarbeten. Det händer även att reparatörer, liksom räddningstjänstpersonal, utsätts för så kallad ”double-tap.” Vid dessa attacker sker ett objekt, till exempel en anläggning, två gånger där den andra attacken sker då fienden kan anta att reparatörer finns på plats. Även mineringar och oexploderad ammunition innebär en risk för reparatörer i de områden där reparationer ska utföras. Det kräver insatser med minröjare som kan avlägsna explosiva föremål. Ukraina har även infört system där energiföretag, militär, polis och lokala myndigheter kan samverka för att öka säkerheten när reparationer ska utföras.⁶
- Undersöka möjligheter till samarbete med Finland och Norge samt eventuellt övriga nordiska länder i frågor av gemensamt intresse. Det kan exempelvis handla om tillhandahållande av reservdelar inom bygg- och anläggningsområdet.

⁴ Här bör förutom de beredskapsmyndigheter som inom sina ansvarsområden ansvarar för verksamhet som är beroende av fungerande byggnader, anläggningar och infrastruktur även relevanta myndigheter inom beredskapssektorerna Ordning och säkerhet samt Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen delta i arbetet.

⁵ Enligt 8 kap. 2 § LSO ska kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap ansvara för 1. upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden, 2. indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel, 3. Kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt denna paragraf skall kunna fullgöras.

⁶ MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret. Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325.*

- Undersöka möjligheten att utforma ett system där en enskild kommun kan efterfråga hjälp hos andra anslutna kommuner vid kris som uppstår på grund av brist på reservdelar, likt det system som testats och införts på dricksvattenområdet.⁷
- Undersöka möjligheten att anlita utländsk kompetens vid brist inom vissa specifika områden, till exempel geotekniker eller övrig teknisk kompetens hos konsult- eller entreprenadföretagen.⁸
- Vid behov undersöka praktiska lösningar på konkreta problem för både företagen och myndigheterna.⁹

⁷ Livsmedelsverket (2023) *Myndighetsgemensam redovisning av uppdrag inom civilt försvar 2022*. Dnr 2022/04854.

⁸ Det finns, enligt branschorganisationen Innovationsföretagen, potential hos vissa företag att vid behov ta in kompetens från kontor i andra länder men som i nuläget hindras av krav på svenskt medborgarskap och/eller säkerhetsprövning.

⁹ Livsmedelsverket har till exempel under pandemin, tillsammans med berörda företag och kommuner, identifierat problem och lösningar inom ramen för kommunernas tillsynsarbete kopplat till bristvaror på livsmedelssidan.



Datum
2025-04-08

Om Boverket

1 Boverkets bidrag till ökad förmåga i beredskapssystemet

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering.

Myndigheten bedriver verksamhet på nationell nivå och kan sägas ha en samordnande roll med helhetssyn inom samhällsfunktionen bygg och anläggning. I följande avsnitt beskrivs Boverket utifrån fem områden:

1. Boverket inom beredskapssektorn
2. Boverkets löpande verksamhet
3. Boverkets kompetens
4. Boverkets kontaktytor
5. Boverkets erfarenheter från olika uppdrag och initiativ.

1.1 Boverket inom beredskapssektorn

Samhällsfunktionen bygg och anläggning och dess tillgång till byggmaterial, personal, samt bygg- och anläggningsmaskiner är av stor betydelse för hela totalförsvaret eftersom det moderna samhället inklusive det militära försvaret är beroende av byggnader, anläggningar och infrastruktur för att fungera. För att möta behoven krävs en god försörjningsberedskap inom bygg- och anläggningssektorn. På nationell nivå behövs samordning, planering och bedömningar avseende såväl behov som kapacitet av byggmaterial, personal samt bygg- och anläggningsmaskiner. I detta arbete kan Boverket, tillsammans med övriga berörda företag samt civila och militära myndigheter, arbeta tillsammans avseende förmågan kring bygg- och reparationsberedskap.

- Boverket har kunskap att analyserar byggmaterial som behövs för att tillverka kritiska byggelement. För att komma fram till hur stora volymer av kritiska byggelement som kan framställas, kan Boverket göra kapacitetsberäkning på tillgången av material, personal samt bygg- och anläggningsmaskiner.
- Kapacitet på antal byggelement som kan framställas kommuniceras i beredskapssektorn och bedöms gentemot det beräknade antal byggelement som det militära- och civila försvaret är i behov av. Om behoven av byggelement överstiger kapaciteten kan dialog om omfördelning av enheter vara aktuellt. Det kan också vara aktuellt för Boverket att göra vidare utredning kring vad som är kapacitetsbegränsande och ta fram förslag på kapacitetshöjande åtgärder för att öka produktionen av byggelement.
- För att uppnå ett resultat där kapacitet och behov av byggelement överensstämmer kan prioritering behöva göras av vad ett specifikt byggelement får användas till inom den byggda miljön och inom vilken sektor. Boverket kan bidra till sådana processer.

1.2 Boverkets löpande verksamhet

1.2.1 Föreskriftsrätt

Boverket har enligt plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, ett stort antal bemyndiganden att meddela föreskrifter för bland annat byggnadsverk, byggprodukter och byggande.

Med byggnadsverk avses enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, byggnader och andra anläggningar. Vad som är en byggnad finns definierat i lagen. Ett byggnadsverk som inte per definition är en byggnad är en annan anläggning. Exempel på sådana är cisterner, bergtunnlar, bergrum, vindkraftverk, radiomaster, murar, vägar och gator.

Boverket har bemyndiganden att utfärda föreskrifter för byggnadsverk. Här ingår rätten att precisera kraven på lag- och förordningsnivå avseende byggnadsverks utformning och byggnadsverks tekniska egenskaper. I ett byggnadsverks tekniska egenskaper ingår bland annat

- bärförmåga, stadga och beständighet (ofta omnämnt med samlingsnamnet ”konstruktion”)
- säkerhet i händelse av brand
- energihushållning och värmeisolering
- säkerhet vid användning
- skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö.

Generellt kan sägas att det främst är för byggnader som Boverket sett behov av föreskrifter och valt att utnyttja föreskriftsrätten för att precisera kraven som ställs i lag och förordning. För det tekniska egenskapskravet bärförmåga,

stadga och beständighet omfattas även andra byggnadsverk än byggnader av Boverkets regler. Vissa anläggningar såsom cisterner och vindkraftverk omnämns dessutom specifikt i föreskrifterna.

På transportområdet har Transportstyrelsen – efter att ha hört med Boverket – bemyndigande att meddela föreskrifter. Transportstyrelsen har bemyndigande att meddela föreskrifter för järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator samt de anordningar som hör till dessa, till exempel broar. Transportstyrelsen och Boverket för dialog och samverkar om föreskrifter för sådana anläggningar.

Boverket har bemyndigande att meddela föreskrifter för byggprodukter. Med en byggprodukt avses enligt PBL en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk. För byggprodukter får Boverket meddela föreskrifter om

- vad som krävs för att en byggprodukt ska anses lämplig för att ingå i ett byggnadsverk
- villkor för att på marknaden släppa ut och tillhandahålla byggprodukter som kommer i kontakt med dricksvatten
- ytterligare föreskrifter om typgodkännande och tillverkningskontroll.

Boverket har även bemyndiganden att meddela föreskrifter avseende olika kontroller samt aktsamhet och ansvar. Här ingår bland annat:

- Funktionskontroll av ventilationssystem.
- Kontroll av motordrivna anordningar i byggnadsverk.
- Utformning av kontrollplaner för bygg- och rivningsåtgärder.
- Certifieringsregler för funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga.
- Föreskrifter om certifierade byggprojekteringsföretag.
- Aktsamhet och ansvar vid bygg-, rivnings- och markåtgärder.

Boverkets bemyndiganden finns i 10 kap. PBF. I Boverkets författningssamling, BFS, finns de föreskrifter och allmänna råd som Boverket givit ut.

1.2.2 Byggnade

Boverket bedriver ett systematiskt förbättrings- och utvecklingsarbete för en hållbar bygg- och fastighetssektor. Här ingår bland annat kontinuerlig omvärldsbevakning och uppsiktsarbete på byggområdet för att följa utvecklingen och identifiera åtgärder myndigheten eller andra aktörer behöver vidta.

Boverket arbetar aktivt med att tillhandahålla vägledning, utbildning med mera samt med att ge råd och stöd till kommuner, företag och andra aktörer i sektorn.

Myndigheten deltar i tekniska kommittéer för standardisering för byggande på områdena brandskydd och konstruktion. I standardiseringen hanteras frågor på detaljnivå av komplicerad teknisk karaktär. Boverket har deltagande både på europeisk nivå genom CEN och på nationell nivå genom SIS. Boverket arbetar även på europeisk regulativ nivå, tillsammans med EU-kommissionen och andra länder inom EU/EES. Arbetet innefattar att tillämpa byggproduktförordningen samt ta fram och utveckla förutsättningar för standardisering utifrån nationella behov.

1.2.3 Förebygga fel, brister och skador

Boverket bedriver sedan 2018 ett arbete för att förebygga fel, brister och skador i byggsektorn. I detta arbete ingår bland annat att identifiera, utreda och förebygga systematiska fel inom byggandet. Det görs genom ett proaktivt arbete och i dialog med byggsektorn för ett mer hållbart byggande, en bättre inomhusmiljö och minskade samhällsekonomiska kostnader för fel, brister och skador i sektorn.

1.2.4 Marknadskontroll och övrig tillsyn för byggprodukter

Boverket är ansvarig marknadskontrollmyndighet för följande:

- Byggprodukter, inklusive byggprodukter i kontakt med dricksvatten.
- Vissa hissar och säkerhetskomponenter till hissar.
- Delsystem och säkerhetskomponenter till linbaneanläggningar.

Marknadskontroll är tillsyn av att produkter som omfattas av harmoniserad unionslagstiftning uppfyller gällande krav för att få säljas på den europeiska inre marknaden.

Boverkets marknadskontroll bedrivs både i form av egeninitierade projekt och hantering av inkomna anmälningar. Boverket genomför alltid dokumentkontroll för att säkerställa att produkterna uppfyller tillämpliga formella krav. Boverket har också möjlighet att genomföra provningar för att undersöka att produkternas faktiska egenskaper stämmer överens med det som angetts i dokumentationen.

Utöver marknadskontrollen har Boverket tillsyn över icke-harmoniserade byggprodukter, produktsäkerhet av byggprodukter och uppgifter om radionuklider i byggnadsmaterial.

1.2.5 Kontaktpunkt för byggprodukter

Boverket är så kallad kontaktpunkt för byggprodukter som omfattas av förordning (EU) nr 305/2011. Kontaktpunktens uppgift är att lämna tydlig och lättbegriplig information om de krav som gäller för att sälja och använda byggprodukter i Sverige.

Boverket ansvarar också för att samordna information och vägledning om byggprodukter i kontakt med dricksvatten, men också material och produkter som ingår eller är avsedda att ingå i dessa.

I fråga om andra produkter är Kommerskollegium ansvarig kontaktpunkt, men Boverket bistår myndigheten när det gäller produkter inom Boverkets ansvarsområde.

1.2.6 Analyser av bygg- och bostadsmarknaden

Boverket är regeringens expertmyndighet för frågor kring utvecklingen på bostadsmarknaden. Boverket följer och analyserar kontinuerligt utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden i landet samt i kommuner och regioner. Boverket gör bland annat återkommande beräkningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet och byggprognoser för antal påbörjade och färdigställda bostäder.

1.3 Expertkompetens på myndigheten

Boverket har expertkompetens inom byggande och byggprodukter och erfarenhet av analys- och utredningsarbete. Kompetens finns både på bredden och på djupet. Boverket har anställda experter som till exempel:

- arkitekter
- brandingenjörer
- byggnadsingenjörer
- civilingenjörer (bl a inom konstruktion)
- jurister
- nationalekonomer
- samhällsvetare
- statistiker

Boverket har även experter inom miljö, hållbarhet och hälsa. Medarbetarna har erfarenheter från alla delar av byggsektorn, näringsliv, offentlig verksamhet, akademi och forskning.

Boverket har expertkompetens inom byggande och byggnadstekniska utformningar när det gäller grundläggande krav och prestanda för den stora majoriteten byggnader. Enligt Boverkets uppfattning har andra myndigheter i första hand mer specifik kompetens inriktad på sitt eget verksamhetsområde. Boverket har haft befogenhet att ta fram föreskrifter och allmänna råd inom byggande i över 30 år.

De föreskrifter och allmänna råd som Boverket givit ut på byggområdet är huvudsakligen inriktade på människors hälsa och säkerhet samt på tillgänglighet för personer med nedsatt rörelseförmåga. Det innebär att Boverket har stor kunskap om de grundläggande krav som samhället behöver ta ansvar för i

byggnader. Inom områdena brandskydd och konstruktion finns beröringspunkter till områdena riskhantering, robusthet, resiliens och kontinuitetshantering.

Boverket är också den svenska myndighet som har expertkunskap om byggprodukter, de aktörer som tillhandahåller byggprodukter i Sverige, samt produkt-specifika frågor såsom tillverkning, lagring och transport. Boverket har haft ett ansvar inom sektorn för byggprodukter, hissar och linbaneanläggningar i över 30 år.

På grund av sitt marknadskontroll- och tillsynsansvar, men också sin roll som kontaktpunkt, är Boverket förtroget med de krav som gäller för att tillverka, distribuera och sälja byggprodukter med mera i Sverige och andra länder inom den europeiska inre marknaden.

Boverket har kunskap om produkters faktiska egenskaper och förmåga att riskbedöma dessa. Eftersom Boverkets marknadskontroll även omfattar provningar har Boverket kunskap om olika väsentliga produktens egenskaper, men också en förmåga att bedöma avvikelser i dessa utifrån en riskbaserad metod med fokus på inverkan på byggnadsverkets tekniska egenskapskrav.

Boverket har övergripande kunskap om kvalitetssäkring. Som föreskrivande och marknadskontrollerande myndighet har Boverket dessutom kunskap kring samtliga moment i bedömning av byggprodukters överensstämmelse, och därmed också möjlighet att bedöma hur dessa påverkas av en krissituation.

Varje egeninitierad marknadskontroll föregås av en kartläggning av relevanta delar av branschen, varför Boverket har byggt upp kunskap om aktörer och leveranskedjor. Genom kontakter med företag i enskilda ärenden har Boverket också byggt upp en viss förståelse för såväl tillverkningsprocesser som lagring och transport av byggprodukter. Boverket har löpande kontakter med svenska branschorganisationer och kunskap om respektive del av branschen.

Boverket har kompetens och erfarenhet inom analysarbete, utredningsmetodik och statistikbearbetning när det gäller att kartlägga marknader och varuflöden och uppskatta tillgången till byggmaterial på olika marknader för olika behov.

1.4 Kontaktytor med sektorn

Byggsektorn är bred och fragmenterad och utgörs av ett stort antal aktörer och företag. Boverket bedriver bl. a ett utåtriktat arbete och har etablerade kontaktytor och upparbetade relationer med stora delar av sektorn. Det omfattar centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner, universitet och högskolor samt näringslivet genom branschorganisationer och företag. Boverket har i över tre decennier arbetat med att etablera nätverk med sektorn och byggt upp erfarenhet av nätverksskapande i sektorn.

Inom ramen för sitt uppdrag som marknadskontrollerande myndighet har Boverket ett nära samarbete med andra marknadskontrollmyndigheter, både svenska och utländska. Boverket har också återkommande kontakt med andra

myndigheter såsom Tullverket, Swedac, och Statistiska centralbyrån kring statistikfrågor. Boverket har samarbete med Upphandlingsmyndigheten kring vägledning som rör inköp och upphandling på byggområdet. Boverket stöttar med expertkompetens inom bygg i syfte att stärka upp vägledning och kunskap till de som upphandlar inom både offentlig och privat verksamhet.

Boverkets medarbetare är också utsedda till Sveriges representanter i EU:s ständiga kommittéer kopplade till respektive harmoniserad produktlagstiftning (byggprodukter, hissar och linbanor).

Genom Boverkets byggråd samlar Boverket olika delar av bygg- och fastighetssektorn. Byggrådet ska fungera som ett stöd för Boverket i frågor inom byggområdet. Byggrådet har cirka 25 ledamöter som representerar olika delar av bygg- och fastighetssektorn. Ledamöterna har ofta ledande ställning i sektorn och inom sina organisationer.

Boverket har dialoger med sektorn i genomförandet av arbetsuppgifter som ligger utanför den löpande verksamheten så som särskilda regeringsuppdrag. I sådana uppdrag tas i regel kontakter och samverkan sker med flera olika aktörer som är relevanta för det specifika uppdraget.

Boverket arbetar även aktivt med nordiskt, europeiskt och internationellt samarbete.

1.5 Erfarenheter från uppdrag med bäring på beredskapsfrågorna

Boverket har under senare år genomfört flera uppdrag och aktiviteter med kopplingar till beredskapsarbete. I det följande redogörs för några av dem.

1.5.1 Risken för cementbrist

Boverket hade under slutet av 2021 och första halvåret av 2022 i uppdrag att bistå Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) med att göra en fördjupad kartläggning och analys av efterfrågan på cement i olika sektorer, tillgången till kalksten, klinker och cement samt förutsättningarna för import.¹

Boverket anordnade 2021 en hearing åt Regeringskansliet. Hearingen handlade om konsekvenser av den cementbrist som skulle uppstå om brytningen i Slite inte skulle få förnyat tillstånd. Vid hearingen avhandlades i vilken omfattning det krävs provning av betong vid byte av cementleverantör, samt om det finns tillräcklig provningskapacitet. Hearingen hölls med representanter från beställare, betongtillverkare, provningsutförare, certifieringsföretag och akademi.

¹ Boverket. Efterfrågan på cement och möjliga klimateffekter av ökad import. Rapport 2022:11.

Under 2022 genomförde Boverket ändringar i Boverkets konstruktionsregler för att möjliggöra minskad cementinblandning i betong med bibehållen beständighet.²

1.5.2 Fel, brister och skador

Boverket har sedan Byggskaderapporten³ år 2018 haft flera regeringsuppdrag för att minska förekomsten av fel, brister och skador inom byggsektorn.⁴ Boverket hade under 2022 i uppdrag av regeringen att utreda och vidta åtgärder för att förebygga fel, brister och skador samt motverka arbetslivskriminalitet inom byggsektorn.⁵ I mars 2025 fick Boverket ett nytt långsiktigt uppdrag av regeringen för att fram till och med 2030 arbeta med att förebygga att fel, brister och skador uppkommer vid byggprojekt.⁶

I Boverkets förebyggande arbete mot fel, brister och skador sker samtal och dialoger med aktörer i byggsektorn. Byggsektorn har i samtalen uttryckt ett behov av en opartisk aktör som för dialog om sektorsövergripande frågor och som ser till helheten i sektorn. I dessa tidigare uppdrag har Boverket tagit en roll som opartisk koordinator när det gäller att samla aktörer i byggsektorn samt tekniska högskolor och universitet för att förebygga fel, brister och skador. Det nya uppdraget innebär att Boverket ska fortsätta att utveckla denna roll.

1.5.3 Cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn

Boverket har under åren 2022–2024 haft i uppdrag av regeringen att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn.⁷ Uppdraget omfattande bland annat kartläggning och analys av

- hur återanvändning, återvinning samt förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av befintligt byggmaterial, byggnadsdelar och byggnadsverk fungerar idag
- vad som kan främja att byggnadsverk, byggnadsdelar och byggmaterial redan från början utformas och designas för att vara hållbara samt enkla att reparera, uppgradera, nedmontera och återanvända
- tillgången till och efterfrågan på de byggmaterial som bedöms vara kritiska för materialförsörjningen i byggsektorn.

² Boverkets föreskrifter (2022:4) om ändring i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder).

³ Boverket. Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn. Rapport 2018:36.

⁴ Boverket. Slutrapport för uppdraget att förstärka arbetet för en god inomhusmiljö. Rapport 2021:24.

⁵ Boverket. Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn. Rapport 2022:16.

⁶ Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Uppdrag till Boverket att förebygga att fel, brister och skador vid byggprojekt uppkommer och ändring av uppdraget om bättre projektkultur genom upphandling. Regeringsbeslut 2025-03-13, LI2023/00028, LI2025/00219.

⁷ Boverket. Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Rapport 2024:26.

1.5.4 Förstudie om försörjningsanalyser av byggmaterial

Boverket har under 2024 initierat en förstudie om försörjningsanalyser av byggmaterial. Arbetet genomförs med avstamp i redovisningen av regeringens uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Socialstyrelsen om försörjningsanalys.⁸ I Boverkets förstudie utvecklas bland annat metoder för bedömning av vilka byggmaterial som är kritiska samt metoder för försörjningsanalyser av byggmaterial. Dialog sker med näringslivet genom branschföreningen Byggmaterialindustrierna. Byggmaterialindustrierna är en paraplyorganisation som organiserar både tillverkande företag och byggmaterialens branschorganisationer.

Boverket har inga indikationer på att någon annan myndighet analyserar försörjningen av byggmaterial för hela samhällets behov inklusive sådana basprodukter som kan antas vara kritiska både för transportinfrastruktur, militärt försvar och grundläggande civila behov. Några sådana exempel är cement, ballast, konstruktionsstål, isolering och skivmaterial.

1.5.5 Aktörsmöten med sektorn om beredskap

I oktober 2024 anordnade Boverket en scenarioövning som genomfördes tillsammans med branschaktörer, andra myndigheter samt Försvarshögskolan.

Som en fortsättning anordnades i februari 2025 ett seminarium om beredskap för bygg- och anläggningssektorn. Seminariet anordnades tillsammans med branschorganisationerna Byggföretagen, Byggmaterialindustrierna, Innovationsföretagen, Installatörsföretagen och Maskinentreprenörerna. Till detta seminarium gick inbjudan ut bredare än till scenarioövningen och även företag i sektorn bjöds in.

Ett nytt aktörsmöte planeras av Boverket och kommer sannolikt äga rum i september 2025.

1.5.6 Flyktingkrisen 2015

Under flyktingkrisen fick Boverket bemyndigande att skriva föreskrifter för att möjliggöra anpassning av befintliga byggnader till tillfälliga anläggningsboenden och att enklare byggnader kunde uppföras och användas som tillfälliga anläggningsboenden.⁹

En intern arbetsgrupp bildades för att snabbt kunna hantera uppkomna frågor inom Boverkets verksamhetsområde. Det upparbetade arbetssättet var sedan till nytta under pandemin.

⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag (Fö2024/00053). 2024. Publikationsnummer: MSB2522.

⁹ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2016:5) om anpassningar och avsteg för tillfälliga anläggningsboenden.

1.5.7 Risk och sårbarhetsanalyser

Boverket genomför risk- och sårbarhetsanalyser i syfte att stärka myndighetens egen och samhällets krisberedskap inom myndighetens förvaltningsområde.^{10,11}

2 Behov av nationell planering

Sverige saknar idag en nationell samordnande och sektorsövergripande fysisk planering på land. Ramar och målsättningar för den nationella sektorsplaneringen och för de regionala och kommunala planeringsnivåerna anges i stället genom nationella mål i budgetpropositionen och genom riksintressen och markregleringar i miljöbalken.

Det behövs etableras struktur för hur totalförsvarets intressen möter andra frågor i den nationella fysiska planeringen. Totalförsvarets intressen behöver samordnas med andra markanspråk och prioriteras ur ett nationellt perspektiv. För detta krävs en stärkt nationell planering där Boverket kan ha en utökad roll att agera utifrån ett nationellt systemperspektiv.

I förstudien Nationell fysisk planering (Ds 2023:28) finns analyser och förslag till systemförbättringar som rör Sveriges krisberedskap. Bland annat penetreras frågor om hur totalförsvaret möter andra frågor i fysisk planering i ett nationellt perspektiv, och det föreslås en särskild samrådsprocess som ska underlätta för alla parter. Denna kopplar till förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, enligt vilken Boverket har i uppgift att hålla uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken. Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden enligt samma förordning. Enligt förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket ska Boverket verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken. I miljömålsrådets arbete om ett ramverk för nationell planering visas även att förbättringar kan göras inom befintligt regelverk. Även detta förslag förutsätter dock en myndighet med en stärkt samordnande roll. Båda dessa förslag kan förbättra planeringen för krisförebyggande åtgärder och totalförsvaret

Oberoende av eventuella regeländringar bör samverkan mellan myndigheter som hanterar nationella anspråk på mark- och vattenanvändning förstärkas. En fredstida utveckling av samordning av dessa myndigheter är till gagn för såväl näringslivsutveckling och tillväxt som en miljömässigt och kulturellt hållbar utveckling. Hantering av resursförsörjningsfrågor i kris och krig skulle underlättas väsentligt med en i grunden väletablerad fredstida funktion. Boverket har genom sin uppsikt över hushållningen med naturresurser, däri

¹⁰ Boverket. Boverkets risk- och sårbarhetsanalys – Sammanfattande redovisning. Rapport 2019:24.

¹¹ Boverket. Boverkets risk- och sårbarhetsanalys – Sammanfattande redovisning för oktober 2019 till januari 2021. Rapport 2021:1.

riksintresssystemet, samt samverkan om en nationell fysisk planering etablerat grunden för en bred och djup samordning inom området markanvändningsresurser.

Det är nödvändigt att i krissituationer kunna hantera snabba förändringar med behov att planera, koordinera och genomföra åtgärder. Hur detta ska fungera behöver belysas och kan medföra ett utökat ansvar för myndigheten att under kris underlätta uppförande av tillfälliga bostäder, andra byggnader, anläggningar och markanvändning som interimistiskt kan komma behöva flyttas till provisorisk lokalisering och att fysisk planering och byggande snabbt kan hanteras när ordinarie regelverk och processer sätts ur spel.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för
viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering
för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas
och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisär beredskap i fred, kris och krig.
Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande,
jämsliddhet, jämlikhet och folkhälsa.
LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat
våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso- och
sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livs-
medelskedjan – för ökad effektivitet,
likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska
välståndet. Åtgärder som stärker
konkurrenskraften för Arlanda
flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern bygg-
nads- och reparationsberedskap – för
ökad försörjningsberedskap. KN.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.

En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]