

2023-12-19

Förvarsdepartementet

fo.remissvar@regeringskansliet.se  
fo.ssk@regeringskansliet

## Remissvar över betänkandet SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap (Fö2023/01478)

### Sammanfattning

Bolagsverket instämmer i att det är av vikt att Sverige har en ekonomisk försörjningsberedskap och tillstyrker betänkandet i stort. Vi är positiva till att det kommer att utarbetas tydligare föreskrifter om vad en behovsanalys ska innehålla och att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) blir ansvarig för den nationella samordningen. Bolagsverket undrar dock om det finns ett verkligt behov av att peka ut alla 21 föreslagna myndigheter som totalförvarsmyndigheter. Det vore önskvärt med tydligare motiveringar till varför samtliga beredskapsmyndigheter ska göra behovsanalyser medan endast vissa sektorsansvariga sådana ska göra försörjningsanalyser. Det vore även bra med ett klagörande kring om tanken är att förtydliga eller utvidga uppgiftsskyldigheten för näringsidkare och vi föreslår ändringar utifrån respektive scenario. Vi bedömer att det ökade arbetet med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kommer att leda till ökade kostnader och undrar om det behövs ett tak för de kostnader en beredskapsmyndighet kan behöva betala inom budgetramarna för en näringsidkares arbete med framtagande av upplysningar. Om det tas höjd för ökade kostnader i budgeten för år 2025 och beredskapsmyndigheterna får finansiering för att kunna leva upp till de nya kraven ser Bolagsverket inget hinder mot att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2025.

### Reflektion kring begreppet totalförvarsmyndighet

Lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen använder båda begreppet ”totalförvarsmyndighet”, vilka listas i 1 § förordningen. Alla totalförvarsmyndigheter är inte beredskapsmyndigheter och alla beredskapsmyndigheter är inte totalförvarsmyndigheter. Vi anser att det gör att det blir otydligt vilken roll en totalförvarsmyndighet har och vad det innebär att vara det. Uttrycket används för en myndighet som har rätt att begära upplysningar och medverka från näringslivet i sin planering av totalförsvaret. Vi menar att det hade varit relativt enkelt att byta ut det gamla ordet ”totalförvarsmyndighet” i den aktuella lagen och förordningen och istället skriva ”myndighet” med hänvisning till listan i 1 § förordningen. Med tanke på att totalförsvaret berör alla myndigheter funderar vi på om ordet ”totalförvarsmyndighet” antingen borde tas ur bruk eller reserveras för en mer avgränsad grupp myndigheter som har mer gemensamt än en rätt att inhämta upplysningar, som en nutida eller framtida grupp myndigheter med tydligare totalförvarsverksamhet som man enkelt vill kunna benämna.

### 7.3.1 Ansvarsfördelning mellan offentliga aktörer

Utredningen föreslår att alla beredskapsmyndigheter ska göra behovsanalyser eftersom alltför stora avsteg från rådande struktur skulle kunna leda till onödiga gränsdragningsproblem och innebära en större resursåtgång (s. 173). Samtidigt lyfter utredningen att det ska finnas ett verkligt behov av att införa en ny uppgift för en myndighet (s. 218). Med tanke på att strukturen med beredskapsmyndigheter inte infördes med syfte att behovsanalyser skulle upprättas anser vi att det kan finnas skäl att fundera på om det finns ett verkligt behov av att samtliga beredskapsmyndigheter gör behovsanalyser. Vi tänker då främst på myndigheter som inte har något behov av att ta in upplysningar från privata aktörer, utan vars behovsanalys i princip kommer att utgöra en mer detaljerad risk- och sårbarhetsbedömning utifrån samma underlag.

Utredningen definierar ansvarsområde som ”det område en offentlig aktör verkar inom och har något slags ansvar för, till exempel ett tillsynsansvar, samordningsansvar eller ett geografiskt områdesansvar” (s. 177). Vi noterar att listan inte verkar vara uttömmande och vill gärna ha ett förtydligande kring vilka andra sorters ansvar som kan komma ifråga, om några. Krävs det till exempel att myndigheten har ett juridiskt ansvar, reglerat i lag eller förordning? Tydlighet är viktigt då behovsanalysen ska omfatta behoven hos privata aktörer som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom området. Beredskapsmyndigheterna behöver därmed veta från vilka aktörer myndigheten ska begära in upplysningar. Det är också viktigt så att inte en beredskapsmyndighet tolkar området för brett och kräver upplysningar från näringsidkare som inte ska anses ingå i ansvarsområdet.

### 9.4 Arbetet med försörjningsanalyser begränsas till vissa beredskapssektorer

Försörjning av grunddata är inte en av de beredskapssektorer som ska arbeta med försörjningsanalys. Av betänkandet framgår det inte vilken roll utredningen anser att försörjningen av grunddata har för svensk försörjningsberedskap. Vi menar att sektorn tillhandahåller försörjningsviktiga tjänster som i princip samtliga samhällsfunktioner är direkt beroende av i form av bland annat folkbokföringen. Korrekt grunddata krävs för att till exempel kunna kräva in skatt, mobilisera militär personal och för att kunna starta och driva företag under pågående krig. Försörjningen av riktig och tillförlitlig information är också kritisk vid en återuppstart av såväl samhället som svenskt näringsliv - inte bara efter ett krig utan även efter andra samhällsstörningar, såsom cyberattacker. Mot bakgrund av det skulle vi gärna vilja se ett resonemang kring om det kan finnas skäl till att även Skatteverket ska ha som ansvar att göra försörjningsanalyser för sin beredskapssektor.

Att inte alla sektorsansvariga beredskapsmyndigheter ska göra försörjningsanalyser innebär bland annat att Skatteverket enligt betänkandet inte ska att göra en analys av tillgången till de specifika varor och tjänster som krävs för grunddataförsörjning, utan endast ska rapportera behoven vidare. Vi undrar om behovsanalyserna i så fall kommer att kunna tas tillvara på ett optimalt sätt, då myndigheten med bäst kunskap om och övergripande ansvar för beredskapssektorn inte kommer att få till uppgift att analysera det material som kommer in. Detsamma gäller givetvis för de övriga tre beredskapssektorer där den sektorsansvariga myndigheten inte ska göra försörjningsanalyser utifrån behovsanalyserna som de får till sig. Som utredningen skriver finns det vinster med att använda befintliga strukturer. Att sektorsansvariga myndigheter då endast ska vidarefördela information utan att ha som uppgift att analysera den först gör att det finns risk att mycket kunskap och insikter som kan dras från behovsanalyserna försvinner längs vägen.

### 9.11 Ikraftträdande

Ifall Bolagsverket får finansiering för en ökad hantering av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar och annat som behövs i arbetet med behovsanalyserna bör det inte vara något problem för oss att ändringarna i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap träder i kraft den 1 januari 2025. Då den första behovsanalysen ska upprättas först året därefter hinner vi säkerställa en utökad säkerhetsskyddsorganisation i tid till det så länge de ekonomiska och personella förutsättningarna finns på plats i 2025 års finansiering.

### 10.2.3 Slutsatser av gällande reglering

Det framgår av betänkandet att de uppgifter som är tillgängliga genom offentliga register och liknande inte är tillräckliga för att det ska vara möjligt att göra en behovs- eller försörjningsanalys (s. 273). Som registreringsmyndighet är det främst uppgifterna i offentliga register som vi har tillgång till. Fokus i behovsanalysen kommer att hamna på våra egna behov av varor och tjänster. Skillnaden mellan risk- och sårbarhetsbedömningen och behovsanalysen kommer därmed troligtvis endast att bli detaljeringsgraden av vilka varor och tjänster som behövs samt att en prioritering ska göras mellan verksamheter, flöden och användare i behovsanalysen (jfr s. 230). Om utredningen tänker att en behovsanalys ska innehålla något utöver detta för beredskapsmyndigheter som liksom vi saknar ansvar för privata aktörer bör det framgå tydligt av den framtida regleringen.

### 10.3.6 Fler myndigheter blir totalförsvarsmyndigheter

Utredningen skriver att flertalet av de beredskapsmyndigheter som ska göra behovsanalysen måste hämta in information från privata aktörer och måste bli totalförsvarsmyndigheter för att det ska vara möjligt för dem att begära in upplysningar från näringsidkare. Bolagsverket vill uppmärksamma att det redan finns en möjlighet i 3 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen att få upplysningar eller annan medverkan enligt lagen genom assistans från MSB. Vi konstaterar att det därmed redan är möjligt för alla myndigheter att begära in upplysningar från näringsidkare med stöd av lagen, utan att listas som totalförsvarsmyndigheter. Beroende på i vilken omfattning beredskapsmyndigheterna skulle behöva efterfråga MSB:s hjälp med detta finns det en risk att det kan resultera i en stor arbetsbörda för MSB. Av betänkandet framgår dock att beredskapsmyndigheterna har väldigt olika behov av att hämta in upplysningar från privata aktörer. De beredskapsmyndigheter som saknar behov av det eller endast har ett litet behov av det skulle kanske inte behöva bli totalförsvarsmyndigheter, utan skulle istället kunna få assistans av MSB med stöd av 3 § förordningen. Det skulle också kunna minska risken att ett totalförsvarsviktigt företag kontaktas av flera myndigheter i samma ärende, vilket tidigare har pekats ut som en risk (jfr SOU 2019:51 Näringslivets roll inom totalförsvaret, s. 159). Med tanke på att flera beredskapsmyndigheter med delvis överlappande ansvarsområden kommer att begära in uppgifter från näringsidkare ungefär samtidigt hade det varit en fördel om MSB kunde systematisera processen.

### 10.3.7 Ikraftträdande

Bolagsverket har tolkat betänkandet som att vi inte har några privata aktörer inom vårt ansvarsområde att hämta in uppgifter från, vilket gör att vi i nuläget inte skulle behöva använda oss av vårt utökade mandat som totalförsvarsmyndighet. Utifrån det bedömer vi att det inte bör vara något problem för oss att ändringarna i lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen träder i kraft den 1 januari 2025.

### 15.2.2 Uppdrag till MSB att redovisa vad som behövs för att utveckla lägesbilder för hantering av försörjningsrelaterade störningar

Bolagsverket tycker att det är ett bra förslag att MSB ska få i uppdrag att identifiera behov av författningsändringar för att kunna fastställa en nationell lägesbild för hanteringen av försörjningsrelaterade störningar. Vi tycker också att det är ett bra förslag att det ska framgå av uppdraget att MSB ska försöka minimera tillkommande rapporteringsuppgifter för beredskapsmyndigheterna, då det gör nivån av rapportering mer förutsägbar.

### 18.1.3 Övriga beredskapsmyndigheter inklusive länsstyrelserna

Hanteringen av behovsanalyser med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kommer kräva att beredskapsmyndigheterna har nog med säkerhetsprövad och utbildad personal samt fungerande system för hantering av uppgifterna när lagen är tänkt att träda i kraft den 1 januari 2025, eller i vart fall i samband med att den första behovsanalysen ska upprättas och lämnas in i september 2026. Vi bedömer att sådana skyddsåtgärder kommer att leda till ökade kostnader för samtliga beredskapsmyndigheter. Bolagsverket bedömer att det för vår del skulle leda till kostnader som inte ryms inom befintliga ramar och att vi därför skulle behöva finansiering från och med år 2025 för att kunna leva upp till de nya kraven.

Av 2 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen framgår att näringsidkare ska lämna de upplysningar som totalförsvarsmyndigheten behöver för sitt planeringsarbete och även i övrigt medverka vid planeringen samt att näringsidkare som därigenom har fått utföra arbete som har medfört betydande kostnader kan få ersättning för det av allmänna medel. Betänkandet föreslår att lagen även ska gälla planering för försörjningsberedskapen, vilket kan utvidga vilka arbeten näringsidkarna kan behöva utföra. Betänkandet menar att den myndighet som gör behovsanalysen bör stå för dessa kostnader och att myndigheten får prioritera verksamheten inom ramen för beslutad budget (s. 524). Utifrån att det är oklart hur mycket beredskapsmyndigheterna förväntas begära in och därmed riskera att behöva stå kostnaderna för undrar Bolagsverket om det ska uppställas någon gräns för hur höga kostnader beredskapsmyndigheten ska behöva stå för inom budgetramarna. Finansieringen av ändringarna bör i vart fall inkludera medel för att beredskapsmyndigheterna ska kunna upprätta bra behovsanalyser. Finansieringen kan sedan justeras när det av erfarenhet framgår vilka kostnader det rör sig om.

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

I författningskommentaren till 1 § står det att lagens tillämpningsområde ”utvidgas från att tidigare vara begränsad till planeringen för höjd beredskap, till att nu även omfatta planeringen för fredstida krissituationer” (s. 532). Tidigare i betänkandet framgår dock att den nuvarande lydelsen medför att det råder viss oklarhet om lagen gäller även för planeringen av försörjningsberedskapen och att lydelsen därför bör kompletteras (s. 280). Vi anser att det är oklart om utredningen menar att lagens tillämpningsområde faktiskt ska utvidgas eller endast att det vore lämpligt att bestämmelsen förtydligas.

Om totalförsvarsplaneringen faktiskt ska utvidgas till att även omfatta planeringen av försörjningsberedskapen bedömer vi att lagens och förordningens namn för tydlighetens skull bör ändras, exempelvis till lagen eller förordningen ”om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen *samt i planeringen för försörjningsberedskapen*”.

Vi anser att planeringen av försörjningsberedskapen är en naturlig del av totalförsvarsplaneringen och att bestämmelsen därmed endast skulle behöva förtydligas. Det skulle innebära att ”samt” med fördel kan bytas ut till ”inklusive” i 1 § lagen. Formuleringen i 1 § första stycket bör i så fall ändras till följande:

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

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

Vi bedömer att det tredje stycket i förslaget till den nya 18 c § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap inte klart förklarar vilka myndigheter som omfattas av det. Det framgår tydligt av första stycket att de beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor ska lämna sina behovsanalyser till den sektorsansvariga myndigheten och av andra stycket att länsstyrelser och de beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor ska lämna sina behovsanalyser till de sektorsansvariga myndigheter som ska göra försörjningsanalyser. Av bestämmelsen framgår dock inte att det endast är länsstyrelserna och de beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor som omfattas av det tredje stycket. Det framgår nu endast av författningskommentaren till bestämmelsen. Det vore önskvärt med ett förtydligande om det i själva lagtexten.

### Avslutning

Bolagsverket anser att utredningen har framfört ett överlag bra förslag och håller med om att det finns ett behov av att ta fram en nationell försörjningsanalys. Vi skulle önska några ytterligare saker av betänkandet i form av motiveringar och förklaringar till vissa av utredningens grundläggande ställningstaganden samt ett mer utförligt resonemang kring varför samtliga föreslagna beredskapsmyndigheter behöver bli totalförsvarsmyndigheter, särskilt med beaktande av att samtliga myndigheter har möjlighet att få hjälp med inhämtande av upplysningar från näringsidkare redan idag. Som en beredskapsmyndighet som inte har ansvar för några privata aktörer undrar vi också om något förutom uppgifternas detaljeringsgrad kommer att skilja vår behovsanalys från vår risk- och sårbarhetsbedömning och ser fram emot tydligare vägledning på området.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Inga Otmalm. I den slutliga handläggningen har också säkerhetsansvarige Mats Svärdsudd och tillförordnade rättschefen Joakim Blomqvist deltagit. Föredragande har varit juristen Sonja Karlsson.

Inga Otmalm

Sonja Karlsson