



Regeringskansliet, Försvarsdepartementet  
fo.remissvar@regeringskansliet.se  
fo.ssk@regeringskansliet.se

## Yttrande över en modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)

Er beteckning: Fö2023/01478

### Sammanfattning

Länsstyrelsen i Dalarnas län (Länsstyrelsen) delar utredarens uppfattning att arbetet med försörjningsberedskap bör stärkas. Den nya myndighetsstruktur för krisberedskap och civilt försvar som trädde i kraft den 1 oktober 2022 innebär att ett högre regionalt geografiskt områdesansvar infördes när det gäller civilt försvar, i form av sex civilområden.

Genomförandet av dessa förändringar pågår alltjämt vilket bland annat innebär utvecklandet av strukturer för att säkerställa nära samverkan mellan sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt mellan dessa och övriga länsstyrelser. En sådan samverkan är avgörande för att var och en ska kunna lösa sina uppgifter. Länsstyrelsen ser det därför som mycket viktigt att den nyligen beslutade strukturen tillåts börja verka fullt ut innan ytterligare större förändringar införs. Länsstyrelsen bedömer att denna struktur, och de samverkansstrukturer som byggs upp, har potentialen att inrymma behovet av en ökad ambition inom försörjningsberedskapen, inom ramen för det bredare arbetet med civil beredskap.

Inom strukturen finns det geografiska områdesansvaret kvar för som styrande princip för krisberedskapen. Utredningen lyfter att det finns vissa utmaningar i det geografiska områdesansvaret gällande bland annat gränsdragning. Länsstyrelsen ser därför behov av att fortsätta utveckla och stärka det geografiska områdesansvaret på nationell, regional och lokal nivå.

## Försörjningsanalys, kapitel 9

Länsstyrelsen avstyrker utredarens förslag att inrätta en särskild analys- och rapporteringsstruktur för försörjningsberedskap.

Utredaren föreslår i kapitel 9 inrättandet av en särskild analys- och rapporteringsstruktur för försörjningsberedskap, som bygger på den struktur för civil beredskap som trädde i kraft den 1 oktober 2022.

Länsstyrelsen delar utredarens ambition att arbetet med försörjningsberedskap bör stärkas.

Länsstyrelsen anser vidare att arbetet med civil beredskap bör präglas av enhetliga strukturer, fokus på konkreta åtgärder för stärkt motståndskraft och så få parallella processer och strukturer som möjligt för att undvika merarbete, rapporteringströtthet hos aktörer i systemet och otydlighet i gränsdragningar.

Länsstyrelsen anser att det är av vikt att systemet utformas så att det görs enhetliga och likvärdiga bedömningar och att det finns tydliga avgränsningar av respektive parts ansvarsområde så att de inte överlappar varandra. Det är viktigt att det finns eller tas fram enhetlig och tydlig nationell vägledning om vad som ska ses som försörjningsviktiga varor<sup>1</sup>.

Länsstyrelsen konstaterar att arbetet med civil beredskap redan idag präglas av omfattande rapporteringsskyldighet, både regelbunden rapportering och särskilda uppdrag, som ofta bearbetas i flera led på det sätt som utredningen föreslår, till exempel via risk- och sårbarhetsanalyser. Länsstyrelsen konstaterar också att liknande rapportering sker inom uppdrag kring tillståndspliktiga miljöfarliga industrier, förutsättningar för landsbygden och vattenförsörjning. Dock inte på den detaljnivå som föreslås.

Utredarens förslag innebär att, utöver dagens rapporter, potentiellt över 500<sup>2</sup> nya rapporter ska genereras sammantaget av aktörerna inom civil beredskap (exklusive näringsidkare), tidsmässigt förlagt samtidigt som dagens rapportering av risk- och sårbarhetsbedömningar. Behovsanalyserna, som utgör det stora flertalet analyser som ska rapporteras, ska ha en högre detaljeringsgrad än dagens risk- och sårbarhetsanalyser<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Betänkandet, s 205.

<sup>2</sup> Om länsstyrelser begär in uppgifter från kommuner och regioner, vilket de troligen behöver, och om länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter identifierar behov inom de sex "försörjningsanalysmyndigheternas" ansvarsområden.

<sup>3</sup> Betänkandet, s 230.

Länsstyrelsen bedömer att införandet av den föreslagna rapporteringsstrukturen, och därtill nya mandat, ansvar och roller för myndigheter, innebär ett stort avsteg från den nyligen införda myndighetsstrukturen för civil beredskap. Det riskerar att få bland annat följande konsekvenser:

- omfördelning av resurser från konkreta beredskapsåtgärder till den utökade rapporteringsbördan, alternativt behov av ökade resurser hos de flesta statliga aktörer. För länsstyrelsernas del bedömer Länsstyrelsen att ca 30 årsarbetskrafter skulle behöva tillföras. Belastningen på kommunerna kommer också avsevärt att öka där det redan idag finns en stor begränsning i tillgängliga resurser.
- oklarheter vad avser gränsdragningar mellan processer som hanterar liknande frågor men i olika format. Ett exempel är världlandsstöd där civilområdesansvariga länsstyrelser har ett särskilt ansvar medan dessa i utredningens förslag inte har någon särskild roll i försörjningsberedskapen
- särskilda utmaningar vad avser säkerhetsskydd när en stor mängd detaljerade uppgifter ska sammanställas och rapporteras. Speciellt då flera aktörer i systemet inte har förmågan att hantera säkerhetsskyddad information

Länsstyrelsen anser att behovet av en ökad medvetenhet vad avser behov av varor och tjänster för samhällsviktig verksamhet kan lösas inom ramen för dagens struktur och rapporteringsvägar, vid behov genom förtydliganden i författningar och vägledningar. Det kan exempelvis avse ett förtydligande att försörjning av varor och tjänster ska inkluderas i den beskrivning av beroenden som ska göras i risk- och sårbarhetsanalysen.

## Informationsinhämtning från näringsidkare, kapitel 10

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag om ett utökat författningsstöd för myndigheter att inhämta information från näringsidkare.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag om att det måste finnas ett tydligt författningsstöd om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen, vilket ska ge myndigheter möjlighet att begära in de uppgifter som behövs för arbetet med behovs- och försörjningsanalyserna. Länsstyrelsen instämmer också i att det är särskilt viktigt att det i tillägget i lagen tydliggörs att uppgiftsskyldigheten ska gälla oberoende av konfliktnivå dvs. även för planeringen av försörjningsberedskapen. En förutsättning är att uppgifterna kan skyddas genom sekretess.

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att fler myndigheter pekas ut som totalförsvarsmyndigheter för att kunna använda sig av rätten att begära in upplysningar från näringsidkare.

## Beredskapslagring, kapitel 13

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (nedan MSB) får nya uppgifter inom området lagring

Utredaren föreslår i kapitel 13 att MSB får i uppdrag att beredskapslagra varor som inte faller inom någon annan myndighets ansvarsområde, kunna ta på sig lagringsuppdrag från andra myndigheter samt i övrigt kunna stödja andra myndigheter vad avser lagring.

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att lagring av vissa strategiska varor är en del av en väl fungerande försörjningsberedskap och att det behöver ske på ett flertal nivåer såväl hos offentliga som privata aktörer. MSB har redan verksamhet och kompetens inom området och förefaller väl rustat för den föreslagna uppgiften.

Länsstyrelsen konstaterar dock att central lagring endast kan motiveras för ett litet antal varor som täcker en bråkdel av samhällets varubehov. Den viktigaste lagringen kommer ske lokalt, regionalt och i sektorerna och Länsstyrelsen bedömer att det där

finns behov av ytterligare förtydliganden vad avser kravställning samt hur sådan lagring ska organiseras och finansieras.

Länsstyrelsen anser att det behöver tydliggöras hur tilldelning från lagren ska ske och vem som har mandat att prioritera och besluta om tilldelning. Vid fredstida kriser och även höjd beredskap kan tilldelning behöva genomföras inom kort tid utifrån rådande situation. Det visade sig under pandemin där frågan om tilldelning av sjukvårdsmaterial och mandat för att besluta om tilldelning var oklar. De uttag som eventuellt genomförts på förhand bedöms då inte alltid vara tillräckliga eller anpassade. Prioritering och beslut om tilldelning bör kunna ingå i MSB:s samordningsansvar.

## Den nationellt samordnande funktionens organisation, kapitel 14

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att MSB ska få ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen och att det inrättas ett försörjningsberedskapsråd.

Utredaren föreslår i kapitel 14 att MSB får ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Länsstyrelsen delar utredarens motivering av fördelar och särskilt den viktigaste fördelen om MSB nuvarande ansvar för frågor om krisberedskap och civilt försvar samt kompetens och erfarenhet att verka samordnande före, under och efter samhällsstörningar.

Länsstyrelsen bedömer, som konstateras ovan, att den nationella samordningen underlättas om befintliga rapporteringsstrukturer med tillhörande stöd används och utvecklas i stället för införande av en ny rapporteringsstruktur. MSB har en lång erfarenhet av att förmedla kunskap och stöd, inte minst till aktörer med geografiskt områdesansvar. Föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyser, metodstöd för kontinuitetshantering, lägesbildsstöd med mera har anpassats till länsstyrelser och kommuners uppdrag och roller. Länsstyrelsens roll att stötta och följa upp kommuners arbete med krisberedskap och civilt försvar förutsätter att det finns tydliga direktiv och få parallella processer.

Förslaget att ge en myndighet ansvar för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen i kombination med den av utredaren föreslagna nya rapporteringsstrukturen skulle ha kunnat leda till gränsdragningsproblematik i förhållande till de

myndigheter som har ett geografiskt områdesansvar och de myndigheter som har sektorsansvar.

Då Länsstyrelsen avstyrker förslaget med ett särskilt system för rapportering för försörjningsberedskap, samt anser att tyngdpunkten i arbetet med försörjningsberedskap i högre grad bör ligga lokalt, regionalt och i sektorer, blir innebörden i den nationella samordningen något annorlunda än vad utredaren avser. Det gäller särskilt den del som gäller försörjningsanalys.

Länsstyrelsen instämmer inte i utredningens förslag om vilka aktörer som bör ingå i försörjningsberedskapsrådet. Det kommunala och regionala perspektivet avseende organisationers uppdrag och ansvar bör representeras av representanter för regioner och kommuner. Om man endast avser det regionala och lokala perspektivet kopplat till geografiska områden så kan det representeras av de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

## Övriga överväganden och förslag, kapitel 15

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att MSB får i uppdrag att precisera planeringsantaganden.

Utredaren föreslår i avsnitt 15.1 att MSB får i uppdrag att i samråd med Försvarmakten precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen.

Länsstyrelsen ser ett behov av tydligare vägledning för att dimensionera åtgärder för förbättrad försörjningsberedskap inte minst på lokal och regional nivå.

Länsstyrelsen vill samtidigt påpeka att frånvaron av vägledning eller precisa planeringsantaganden inte hindrar att det tas lokala, regionala eller nationella initiativ för att stärka försörjningsberedskapen.

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att MSB får i uppdrag att undersöka förutsättningar för lägesbild i relation till försörjning.

Utredaren föreslår i avsnitt 15.2 att regeringen bör ge MSB i uppdrag att undersöka vad som krävs för att myndigheten ska ha möjlighet att lämna lägesbilder för att åtgärder ska kunna vidtas inför och vid allvarliga störningar i leveranskedjor.

Länsstyrelsen bedömer att det snabbaste sättet att stärka Sveriges motståndskraft mot försörjningsrelaterade kriser är att stärka

krishanteringsförmågan, i synnerhet förmågan till samverkan och ledning. Lägesbilder som syftar till att utgöra beslutsunderlag är en förutsättning för denna förmåga, i enlighet med var utredaren anför.

Länsstyrelsen betonar dock vikten av att lägesbilden, vad avser försörjning av viktiga varor och tjänster, integreras med övrig information i en samlad lägesbild.

Länsstyrelsen ser inget behov av en författningsförändring i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (nedan LEH) gällande försörjningsanalys, då detta behov redan täcks av bestämmelserna om risk och sårbarhetsanalys i kombination med MSB:s föreskriftsrätt på området. Däremot finns behov av en författningsförändring för de informationsbehov som Länsstyrelsen har för att kunna upprätta och inrapportera lägesbilder i enlighet med gällande lagstiftning.

Länsstyrelsen betonar vikten av utrikeshandel, i synnerhet med Sveriges grannländer. Länsstyrelsen konstaterar, i likhet med utredaren, att upprätthållandet av utrikeshandeln är avgörande för Sveriges försörjning. Länsstyrelsen har inget att erinra mot förslaget om ett uppdrag till Kommerskollegium men anser att det finns underlag för ytterligare åtgärder. Över 80 % av den svenska importen kommer från Europa, och de viktigaste länderna därvidlag är Tyskland, Norge, Nederländerna och Danmark.

Vikten av att inom EU vidta förberedelser för att handel ska kunna upprätthållas även vid kriser är uppenbar utan ytterligare utredning, liksom behovet av att särskilt utveckla bilaterala relationer med våra viktigaste importkällor för att säkerställa krishandel. Avtal behövs också för att helt säkerställa försörjning under större samhällsstörningar och krig som drabbar flera nationer.

## Finansieringsprinciper av försörjningsberedskapen, kapitel 16

Länsstyrelsen avstyrker utredarens förslag om nya finansieringsprinciper för försörjningsberedskap.

Utredaren föreslår i avsnitt 16.3.4 särskilda principer för vem som ska finansiera åtgärder inom ramen för försörjningsberedskapen.

Länsstyrelsen delar utredarens ambition att precisering av finansieringsprinciper bör prövas men anser att samma principer bör gälla för allt arbete med civil beredskap och inte att försörjningsberedskap ska ha egna principer.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att princip nr 3, som även omfattar kommunernas finansieringsansvar i förhållande till statens, inte överensstämmer med nu gällande reglering i LEH. Utredaren menar att kommuner ska finansiera beredskap för att hantera ”mindre störningar”. Av 5 kap 1 § LEH framgår att endast uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet. Föreslagen princip förefaller innebära en förskjutning av finansieringsansvaret och skulle kunna tolkas till ett större statligt ansvar.

Därutöver är frågan om kommunernas och statens respektive ansvar för arbetet med civil beredskap föremål för en utredning.

Länsstyrelsen anser därför att frågan om finansieringsprinciper, åtminstone vad avser kommunernas och regionernas finansieringsansvar, bör anstå till dess *Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*<sup>4</sup> lämnar sitt betänkande.

<sup>4</sup> Dir 2023:51.



## Allmänna synpunkter

### Frågor om sekretess, säkerhetsskydd och personuppgiftsbehandling, kapitel 17

#### **Sekretess**

Utredningen konstaterar i avsnitt 17.3.1 att de befintliga bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, är tillräckligt omfattande och ger ett tillräckligt starkt skydd för uppgifter som kommer att omfattas av myndigheternas behovs- och försörjningsanalyser.

Inom ramen för myndighetens verksamhet för totalförsvarsplanering, krishantering samt säkerhetsskyddstillsyn har Länsstyrelsen dock noterat att det finns luckor i möjligheterna att skydda den här typen av uppgifter.

För att en uppgift ska omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL krävs dels att den ska röra verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, dels att ett röjande av uppgiften kan antas vålla skada för landets försvar eller på annat sätt skada rikets säkerhet.

Genom att ett röjande av uppgifterna behöver skada rikets säkerhet på något sätt är det en rad uppgifter som rör Sveriges totalförsvar som inte skyddas av sekretessbestämmelsen. Detta beror på att ett röjande endast bedöms påverka en liten del av Sverige alternativt enbart den egna verksamheten. Uppgifterna kan vara känsliga för verksamhetens drift och möjligheter att hantera och fungera inom totalförsvaret, men konsekvenserna vid en störning är inte så omfattande att de kan antas få nationell påverkan. I de fall där det inte finns någon annan tillämplig sekretessbestämmelse behöver myndigheten välja mellan att sekretessbelägga uppgiften enligt 15 kap. 2 § OSL, vilket i sin tur innebär att uppgiften per definition kommer att omfattas av reglerna i säkerhetsskyddslagen, eller att inte kunna skydda uppgiften alls.

Länsstyrelsen noterar här att bestämmelsen i 18 kap. 13 § OSL enbart omfattar myndighetens arbete med hantering och planering av fredstida krissituationer och inte totalförsvarsplanering. Även om detta arbete ofta överlappar, finns det stora delar av verksamheten som enbart tar sikte på det senare. Bestämmelsen avser dessutom bara den verksamhet hos myndigheten som berörs av arbetet med

fredstida kriser. När samma uppgifter hanteras inom andra områden i Länsstyrelsens verksamhet träffas de inte av detta sekretesskydd. Det finns därmed möjlighet att begära ut och få del av uppgifter som omfattas av sekretess inom en del av verksamheten men inte i övrigt.

Det är enligt Länsstyrelsens mening olyckligt att ett så pass stort antal uppgifter lämnas helt oskyddade alternativt omfattas av säkerhetsskydd, vilket ska vara förbehållet de allra mest skyddsvärda uppgifterna i Sverige. Länsstyrelsen ser därför ett behov av ytterligare en sekretessbestämmelse som kan skydda mellanläget. Förslagsvis skulle den kunna ha ett skaderekvisit liknande det som finns i 18 kap. 13 § OSL.

### **Skydd för enskilda näringsidkare**

Utredningen utgår i sin bedömning från att 30 kap. 23 § OSL kommer att gälla för uppgifter från näringsidkare som lämnas in till myndigheter inom arbetet med att ta fram behovs- och försörjningsanalyser. Vad som utgör affärs- och driftsförhållanden är dock inte tydligt definierat. Det har nyligen kommit ett antal avgöranden från Kammarrätten i Göteborg där domstolen bedömde att namn och kontaktuppgifter till en näringsidkare som var utsatt för hot inte utgjorde sådana affärs- och driftsförhållanden som avsågs i den aktuella bestämmelsen samt att ett utlämnande inte skulle medföra sådan skada som avsågs i bestämmelsen. Domstolen bedömde därvid att bestämmelsen främst tar sikte på förhållanden som rör näringsidkarens konkurrenskraft och inte säkerhetsfrågor.

### **Säkerhetsskyddsavtal**

Utredningen skriver på s. 502, kapitel 17.4:

*”Det finns inget krav på att ingå säkerhetsskyddsavtal när en aktör får tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till följd av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Sådan uppgiftsskyldighet betraktas nämligen inte som samarbete eller samverkan som kräver säkerhetsskyddsavtal.”*

Det krav avseende säkerhetsskyddsavtal som stipuleras i 4 kap 1 § SsL omfattar, precis som utredningen återger, även samverkan och samarbeten om en annan aktör genom förfaranden kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre eller annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. I nästkommande bestämmelse görs ett undantag för statliga myndigheters samverkan och samarbeten. Av prop 2020/21:190 s 128 framgår vidare att

bestämmelsen inte är tillämplig på tvångsförfarande såsom tvångsupplåtelser, beslag, husrannsakan, tillsynsåtgärder, tillståndsförfaranden och när enskilda har en författningsreglerad uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter.

Länsstyrelsen anser att det ovannämnda undantaget inte bör blandas ihop med vad som stipuleras i 10 kap 28 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400), nämligen att uppgift får lämnas till en annan myndighet oberoende av sekretess, för det fall uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning.

Länsstyrelsen ställer sig, utöver ovan redovisade invändningar, tveksam till att ett nytt system föreslås byggas upp kring ett antagande om att det inte finns något krav på säkerhetskyddsavtal vid författningsreglerad uppgiftsskyldighet mellan offentliga organ.

## Geografiskt områdesansvar

Utredningen konstaterar i avsnitt 4.2.5 att det finns vissa begränsningar i nuvarande krishanteringssystem.

Gränsdragningsproblem har funnits i fredstida kriser mellan regeringens, länsstyrelsernas och kommunernas geografiska områdesansvar.

Länsstyrelsen delar inte Coronakommissionens slutsatser om att det finns stora begränsningar i Sveriges krishanteringssystem och att det i vissa fall kan försämra krishanteringen. Länsstyrelsen menar att det är naturligt att det finns utmaningar gällande gränsdragning mellan geografiskt områdesansvar på olika nivåer.

Gränsdragningsproblematik och andra utmaningar kommer att finnas oavsett hur systemet byggs. En stor styrka med det svenska systemet är att det följer andra strukturer i samhället och att det på senare år prövats och utvecklats. Krisberedskapen i Sverige har förbättrats på många nivåer och tagit ett stort steg framåt de senaste åren med stöd av principen för geografiskt områdesansvar. Stora brister tydliggjordes gällande samverkan, ledning och samordning vid ett antal uppmärksammade kriser och samhällsstörningar på 1990-talet och 2000-talet innan principen för geografiskt områdesansvar utvecklades. Krisledningen var då i många fall obefintlig på både nationell, regional och lokal nivå. Länsstyrelsen ser det därför som viktigt att fortsätta stärka och utveckla förmågan till att utöva geografiskt områdesansvar. Även om utmaningar finns med nuvarande system så har utvärderingar i Dalarnas län visat på att samordningen mellan aktörer exempelvis

under pandemin fungerat bra tack vare att regional och lokal nivå skapat en god samordning inom sitt geografiska område.

Utredningen lyfter utmaningen med att samtliga aktörer behåller sitt ansvar under en kris och det geografiska områdesansvaret inte ger mandat att ta över ansvar från någon annan aktör. En kris eller samhällsstörning är ofta omfattande och berör många olika delar av samhället under varierande tidsperioder och i olika omfattning. Därför finns ett stort behov av att en aktör ansvarar för en övergripande samordning och det är en förutsättning för hanteringen att mandat inte flyttas mellan aktörer. Ett förtydligande av vad som avses med en kris där det geografiska områdesansvaret ska utövas samt kriterier för krisberedskapen kan underlätta arbetet. Exempelvis kan det utvecklas i riktningen mot hur det fungerar vid olyckor där kriterier finns för när behovet av en räddningsinsats uppfylls enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor 1 kap 2 §.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Landshövding Helena Höij med Försvarsdirektör Johan Erikson som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.