



Regeringskansliet, Försvarsdepartementet

Remissvar En modell för svensk försörjningsberedskap SOU 2023:50

Er beteckning: (SOU 2023:50), Fö2023/01478.

Länsstyrelsen i Jämtlands län överlämnar härmed sitt remissvar på *En modell för svensk försörjningsberedskap, SOU 2023:50*.

Inledning

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att arbetet med försörjningsberedskap bör stärkas. Länsstyrelsen konstaterar att en ny myndighetsstruktur för krisberedskap och civilt försvar trädde i kraft den 1 oktober 2022. Det innebar för länsstyrelsernas del bland annat 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.

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.

2023-12-18

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.¹

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 500² 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.³

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:

¹ Betänkandet, s 205.

² 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.

³ Betänkandet, s 230.

2023-12-18

- 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.
- Oklarheter vad avser gränsdragningar mellan processer som hanterar liknande frågor men i olika format. Ett exempel är värdlandsstöd 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 i dagsläget 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 även när regeringen inte fattat beslut om höjd beredskap, dvs. även för planeringen av försörjningsberedskapen.

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

2023-12-18

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 Jämtlands län betonar dock vikten av att dessa lager är spridda över landet och inte är ett fåtal centrallager. Som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet, bör länsstyrelsen få kunskap om det finns statliga beredskapslager i länet, och var dessa i så fall finns. Detta med tanke på en situation av väpnat angrepp där ett län blir avskuret från resten av landet.

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.

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

2023-12-18

kunskap och stöd, inte minst till aktörer med geografiskt områdesansvar. Föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyser, metodstöd för kontinuitetshantering, lägesbildsstöd med mera har anpassats till länsstyrelsers 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.

Länsstyrelsen noterar att utredningen nämner Försvarets materielverk (FMV) i diskussionen kring lämpliga myndigheter som skulle kunna få uppgiften som nationellt samordnande funktion. Detta då de har kompetens inom inköp och upphandling. För att använda statens resurser mer effektivt ser Länsstyrelsen att det i FMV:s uppdrag skulle kunna inkluderas att upphandla material åt det civila försvaret. FMV upphandlar idag utrustning till Försvarmakten som även skulle komma det civila försvaret till gagn, exempelvis vattenreningsutrustning, hjulfordon, förplägnadsmateriel och drönare. Stora tidsvinster och besparingsmöjligheter finns att göra om ramavtal och upphandlingar som tecknas åt Försvarmakten kan utökas att gälla även det civila försvaret. Upphandling av materiel som enkom är för att täcka behovet åt det civila försvaret, och inte Försvarmakten kan sammanhållas av MSB och anskaffas av annan lämplig myndighet som Upphandlingsmyndigheten eller Kammarkollegiet.

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 i utredningens bedömning av vilka aktörer som bör ingå i försörjningsberedskapsrådet och att det kommunala och regionala perspektivet representeras av de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Samtidigt noterar Länsstyrelsen i Jämtlands län att SKR inte nämns i utredarens bedömning, och ställer sig frågande till varför.

2023-12-18

SKR är en självklar representant för det kommunala och regionala perspektivet.

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. 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*⁴ lämnar sitt betänkande. En samordning bör ske mellan de olika utredningarna och förslagen, för att finansieringsprinciperna på mest effektivt sätt ska gynna hela systemet och inte enskilda områden. 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.

Övriga överväganden och förslag

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 Försvarsmakten precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen.

⁴ Dir 2023:51.

2023-12-18

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 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 procent av den svenska importen kommer från Europa, och de viktigaste länderna därvidlag är Tyskland, Norge, Nederländerna och Danmark.

2023-12-18

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.

Särskilt om sekretess, kapitel 17

Utredningen konstaterar 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 totalförvarsplanering, krishantering samt säkerhetsskyddstillsyn har länsstyrelsen dock noterat att det finns luckor i möjligheterna att skydda den här typen av uppgifter.

Totalförvarssekretess

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 totalförsvaret 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 totalförvarsplanering. 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

2023-12-18

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.

En annan viktig aspekt är den enskilda uppgiftens betydelse. I denna utrednings fall rör det sig om enskilda uppgifter om eventuella sårbarheter som presenteras i en behovs- och försörjningsanalys. En enskild uppgift har kanske inte direkt betydelse för Sveriges säkerhet och kan därför inte omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL. Däremot kan uppgiften, om den blir känd, vara av en pusselbit av många i en hotaktörs förberedelse för att uppnå sina mål. Idag finns tydliga och aktuella exempel på hur icke militära utan enskilda uppgifter om civila sårbarheter nyttjas för att bryta sin motståndares motståndskraft, där ett samhälles förmåga till försörjning är en viktig del. Därav bör möjligheten förbättras att kunna skydda denna typ av enskilda uppgifter.

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.

2023-12-18

Länsstyrelsen har också funnit att det har varit svårt att sekretessbelägga uppgifter om sårbarheter och risker som företag lämnat in inom ramen för bland annat Seveso-lagstiftningen, eftersom dessa inte utgjort affärs- och driftförhållanden utan snarare beskrivit konsekvenser och sårbarheter i omgivningen. Mot bakgrund av att de inte har utgjort säkerhets- och bevakningsåtgärder har de inte heller omfattas av tillämpningsområdet för 18 kap. 8 § OSL. Länsstyrelsen har inte heller kunnat tillämpa 18 kap. 13 § OSL eftersom dessa uppgifter inte rör myndighetens arbete rörande hantering av och planering för framtida kriser.

Särskilt om säkerhetsskyddsavtal, kapitel 17.4

Utredningen skriver på s. 502:

”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 säkerhetsklassificerade 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 tvångsupplåtelse, 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 säkerhetsskyddsavtal vid författningsreglerad uppgiftsskyldighet mellan offentliga organ.

2023-12-18

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta Länsstyrelsen Jämtlands län för frågor via telefon eller e-post. Ange ärendets diarienummer eller ärendebeteckning vid kontakt med Länsstyrelsen Jämtlands län. Du hittar numret uppe till höger på första sidan.

De som medverkat i beslutet

Detta yttrande har beslutats av landshövding Marita Ljung och länsråd Susanna Löfgren efter föredragning av beredskapsdirektör Maria Kanka och beredskapshandläggare Karin Melldahl.