



Sändlista  
Försvvardepartementet  
[fo.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fo.remissvar@regeringskansliet.se)  
[fo.ssk@regeringskansliet.se](mailto:fo.ssk@regeringskansliet.se)

Ert tjänsteställe, handläggare  
Ulf Eliasson

Ert datum

Er beteckning  
Fö 2023/01478

Vårt tjänsteställe, handläggare  
FHS/CTSS, Emmy Pettersson Daniels

## Yttrande över betänkandet av SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap

### Försvvarshögskolans ställningstagande

Försvvarshögskolan ser positivt på en funktion med ansvar för den nationella samordningen av Sveriges försörjningsberedskap. I planering av försörjningsberedskap vill Försvvarshögskolan dock understryka vikten av att fokusera på att uppnå operativ effekt så snart som möjligt. Detta leder till Försvvarshögskolans viktigaste ståndpunkter: att det skapas förutsättningar för nära samarbete mellan statliga myndigheter och näringslivet, tydlig styrning och noggrant avgränsade ansvarsområden. Allra mest angeläget är att samarbetet mellan totalförsvarets civila och militära delar, i övervägandet av och i prioriteringsdiskussioner om försörjningsviktiga varor och tjänster, utgår från ett totalförsvvarsperspektiv.

#### Kontakter med näringslivet

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ansvara för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen och tillhandahålla en kontaktpunkt för företag (se avsnitt 4.6 och 11.2). I utredningen föreslås det att regeringen även bör ge MSB i uppdrag att undersöka vad som krävs för att lämna lägesbilder och hur näringslivet ska kunna involveras och bidra till dessa (se avsnitt 15.2 och s. 400).

Försvvarshögskolan delar utredningens bedömning om att företag ska ha *en* statlig aktör som kontaktpunkt i frågor om försörjningsberedskapen inför och vid produktionsomställning i kris och krig, inklusive lägesbild och tidig förvarning (s. 300, 340). Försvvarshögskolan delar dock inte utredningens förslag att ge MSB ytterligare ett uppdrag. Företagens medverkan i nationella lägesbilder borde kunna hanteras inom förslaget om ett *försörjningsberedskapsråd* där statliga myndigheter och

näringslivsföreträdare föreslås ges möjlighet att utbyta information och stämma av den pågående försörjningsberedskapsplaneringen (se avsnitt 14.9). Försvarshögskolan anser dessutom att *befintliga kontaktvägar* i privat-offentlig samverkan borde kunna nyttjas i upprättandet av lägesbilder för att stärka försörjningsberedskapen skyndsamt.

Utredningen nämner den nationella risk- och sårbarhetsbedömningen (NRSB) inom elsektorn som ett exempel på existerande strukturer för denna typ av informationsinsamling och analys (se avsnitt 7.3.2 och 10.2.1), samt att det kan finnas effektivitetsvinster med att integrera behovsanalysen för försörjning med existerande risk- och sårbarhetsanalyser och -bedömningar (se avsnitt 9.5.1 och 9.9.3). Redan här uttrycks alltså en vilja att inte skapa parallella strukturer för analys och informationsinsamling.

### Den nationellt samordnande funktionen

Som den nationellt samordnande funktionen föreslår utredningen att MSB ska ta fram en nationell försörjningsanalys avseende Sveriges samlade behov av försörjningsviktiga varor och tjänster (se avsnitt 9.5.3). Utifrån de behov som identifierats i försörjningsanalysen föreslår utredningen att MSB, liksom sina föregångare Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och dessförinnan Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) också ska beredskapslagra *övriga varor och tjänster*, det vill säga varor som är försörjningsviktiga men som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde (se avsnitt 15.3). Utredningen föreslår också att den nationellt samordnande funktionen ska få utföra beredskapslagring med tillhörande tjänster på *uppdrag* av andra statliga myndigheter (se avsnitt 13.4.2).

Försvarshögskolan förstår utredningens förslag om att tilldela MSB ansvaret för övriga varor och tjänster för att undvika att dessa annars faller mellan stolarna (s. 401, 405), men vill ändå betona risken för fortsatt upplevd otydlighet om MSB ska ansvara för övriga varor och tjänster, samt flera andra uppgifter, om inte myndighetens mandat förtydligas. Otydligheten, i kombination med det stora tolkningsutrymmet som finns inom ramen för ansvarsprincipen, har hittills inte gynnat ändamålsenlig krisberedskap eller effektiv krishantering.<sup>1</sup> Försvarshögskolan instämmer i bedömningar från tidigare utvärderingar, bland annat från Coronakommissionen, om att den upplevda otydligheten i MSB:s ansvarsområden har varit ett framträdande och återkommande problem under hanteringen av händelser (se avsnitt 14.5). Att resurssätta förmågor som inte faller under någon aktörs direkta ansvar och därmed faller på MSB torde kräva extra gedigna underlag.

Detsamma gäller förslaget om att MSB ska bedriva uppdragsverksamhet, då det finns en risk för kraftigt ökad arbetsbelastning om flera myndigheter skulle be MSB att upprätta beredskapslager samtidigt. Försvarshögskolan vill framhålla att

---

<sup>1</sup> Se t.ex. SOU 2022:10 *Sverige under pandemin*. S. 291-5. Stockholm: Elanders; Bynander, F. 2020. "Vertical Collaboration during the 2014 Swedish Wildfire" i Bynander & Nohrstedt, *Collaborative Crisis Management*. New York: Routledge; Asp, et al. 2015. *Bara skog som brinner*. Stockholm: Crismart.

prioriteringsordning kan försvåras gällande MSB:s parallella uppdrag; att axla rollen som sektorsansvarig myndighet inom räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, som i sig kan komma att kräva åtgärder för att skapa och upprätthålla en fullgod försörjningsberedskap, samtidigt som beredskapslager ska hållas för flertalet sektorer. Tillsammans med övriga uppgifter som åligger MSB (med mer eller mindre tydliga mandat) finns risken att det skapas än större otydlighet kring MSB:s parallella roller.

För att skapa och bibehålla en robust och effektiv försörjningsberedskap anser Försvvarshögskolan att det behövs en *styrningsfunktion*, och inte bara en styrelsefunktion. En sådan funktion ska kunna *leda* sektorsövergripande samt, om det behövs, lämna underlag till regeringen för *prioritering mellan* sektorerna utan att samtidigt vara en part i frågan om vilka verksamheter som ska prioriteras. En styrningsfunktion skulle även underlätta vid internationella insatser och givande av värdlandsstöd till inkommande civila såväl som militära resurser.

### Samråd med Försvvarsmakten

Försvvarshögskolan ser positivt på att utredningen understryker att försörjningsberedskapen behöver säkerställa att Försvvarsmakten får tillgång till den försörjning av civila varor och tjänster som myndigheten behöver för att lösa sina uppgifter. Det bör dock förtydligas vilka dessa uppgifter är, i förhållande till civila aktörer, och vad Försvvarsmakten ska ha för egen förmåga.

Vidare föreslår utredningen att försörjningsmyndigheterna ska samråda med Försvvarsmakten om dessa behov av civila resurser (se avsnitt 9.7 och 15.1). I avsnitt 2.3.8 uppges samtidigt att utredningens analys av försörjningsberedskapen är avgränsad till civila resurser och att utredningens förslag inte utgått från varor och tjänster som enbart syftar till militär användning (s. 67). Försvvarshögskolan delar inte utredningens avgränsning och förordar snarare att en modell för svensk försörjningsberedskap behöver dimensioneras även utifrån militära förmågors behov, likaså de eventuella internationella resurser via Nato och EU som Sverige kan förväntas husera på svenskt territorium.

I stället för att på förhand avgränsa vilka varor och tjänster som är mest försörjningsviktiga, anser Försvvarshögskolan att gemensam analys och planläggning mellan MSB och Försvvarsmakten, med hänsyn till Natos krav, bör ligga till grund för prioriteringar. Syftet med detta är att undvika intressekonflikt mellan det civila och militära försvarets behov och resurser. En försörjningsberedskap med en totalförsvvarsansats borde planeras utifrån en helhet. Försvvarshögskolan vill betona att varor och tjänster inom det civila försvaret bör betraktas som en förutsättning för det militära försvaret och vice versa.

### Transporter

Försvvarshögskolan delar uppfattningen om att flera aktörer som bedriver försörjningsrelaterad verksamhet saknar tillräckligt tydliga mål, och att det innebär en begränsning i deras arbete med att planera för försörjningsrelaterade störningar. Det

väpnade angreppet som dimensioneringsgrund och att samhället ska ha en uthållighet under tre månader behöver brytas ned i tydligare mål (s. 88). Förvarshögskolan instämmer därför i utredningens förslag om att ge *en* myndighet ansvar för att tillgodose totalförsvarets behov av transporter under höjd beredskap (s. 33).

I utredningen föreslås att Trafikverket ska ges i uppgift att i sin försörjningsanalys inkludera transporter (transportörer och logistikcentrum) (se avsnitt 15.4). Förvarshögskolan instämmer i utredningens uppfattning om att Trafikverket tillhandahåller strategiska insatsvaror inom vägområden (s. 197), men delar inte förslaget om att inkludera transporter som en del av övriga försörjningsområden (se avsnitt 9.4) då transporter rimligen inte kan särskiljas från energi (utan vilken inga transporter sker). Förvarshögskolan betraktar transporter snarare som ett separat spår och som en förutsättning för att de lagrade strategiska reserverna ska kunna fraktas dit de behövs. Förvarshögskolan förordar att transporter borde få ett direkt riktat uppdrag, gärna under en funktion som leder och prioriterar.

### **Samhällsviktig och totalförsvarsviktig verksamhet**

Utredningen använder uttrycket "totalförsvarsviktig verksamhet" i betänkandet (t.ex. under avsnitt 9.2.2). Utredningen föreslår att uttrycket ska införas i författning (s. 52). Förvarshögskolan noterar att det finns en mycket närliggande formulering som redan återfinns i författning, nämligen "verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret" (omnämns på s. 290), se 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och i 1 § lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång. I dessa lagars gemensamma proposition (prop. 1994/95:6) ges dock ingen närmare vägledning kring innebörden.

Förvarshögskolan instämmer i utredningens bedömning att det finns ett övergripande behov av att terminologin inom krisberedskapen och det civila försvaret är tydlig och enhetlig på ett samhällsövergripande plan (s. 264). Det bör, särskilt om begreppet avses introduceras i författning, tydliggöras på vilket sätt utredningens begrepp "totalförsvarsviktig verksamhet" förhåller sig till "verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret".

### **En utökad informationsskyldighet för kommuner och regioner**

I betänkandet (s. 40, 246) föreslås det att kommuner och regioner, på förfrågan från länsstyrelsen, ska lämna den information om behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster på kommunal och regional nivå som länsstyrelserna behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter kring behovsanalys och sammanställning av företag som är av betydelse för försörjningen på lokal och regional nivå (s. 55, 223). Kommunernas och regionernas informationsskyldighet föreslås införas (s. 40) i LEH (2006:544) med ett kompletterande bemyndigande (s. 44) till MSB om verkställighetsföreskrifter kring informationsskyldigheten, i FEH (2006:637).

Förvarshögskolan anser att betänkandets skrivningar<sup>2</sup> om informationsskyldigheten är otydliga vad avser räckvidden av och de konkreta uppgifterna som följer av den föreslagna informationsskyldigheten. I vissa fall verkar intentionen vara att

---

<sup>2</sup> Utöver ovanstående sidhänvisningar se bl.a. s. 527, 533 f. och 547.

Datum  
2023-12-22

FHS beteckning  
Ö 549/2023

informationsskyldigheten ska vara avgränsad till behoven för kommunernas och regionernas egen verksamhet som bidrar till upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner medan andra formuleringar snarare verkar ha en bredare ansats och avser behoven för försörjningen av viktiga samhällsfunktioner inom det geografiska området kommunen eller regionen.

I den bredare ansatsen skulle kommuner och regioner potentiellt behöva begära in information från självständiga näringsidkare för att kunna fullfölja sina uppgifter till följd av informationsskyldigheten. Om informationsskyldigheten avseende vilka näringsidkare som är nödvändiga för försörjningen av viktiga samhällsfunktioner på lokal och regional nivå enbart avser överlämnande av sådan information som kommunen eller regionen redan har tillgång till, bör detta förtydligas.

Kommuner och regioner har i sammanhanget, vad Försvvarshögskolan kunnat identifiera, inga författningsmässiga verktyg för att kräva försörjningsrelaterad information från fristående näringsidkare inom kommunens eller regionens geografiska område för detta ändamål. De har inga befogenheter motsvarande de som tilldelats utpekade statliga myndigheter enligt lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen (inkl. utredningens förslag till utvidgning av detta regelverk). Försvvarshögskolan bedömer därför att det kan bli svårt för kommuner och regioner att på egen hand kunna fullgöra en sådan uppgift, om man ska utgå från en bred ansats. Insamling av sådan information skulle i princip bygga på näringsidkarnas frivillighet.

Försvvarshögskolan anser sammanfattningsvis att det inte tydligt går att utläsa räckvidden och innebörden av informationsskyldigheten och föreslår därför att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet tydliggörs vad kommunernas och regionernas ansvar och uppgifter inom ramen för denna föreslagna informationsskyldighet inbegriper mer i detalj samt på vilket sätt som kommunerna och regionerna förväntas fullgöra uppgifterna. Information som hämtas in från privata näringslivet kan också innefatta information som företagen betraktar som skyddsvärd ur sina affärsmässiga perspektiv. Om myndigheter, kommuner och regioner får rätt att begära tillgång till den typen av information behöver det också finnas skyddsregler för den information som delas rörande hur informationen hanteras, lagras och sprids vidare.

Försvvarshögskolan vill avslutningsvis återigen understryka vikten av att diskussioner och prioriteringar rörande försörjningsviktiga varor och tjänster utgår från ett totalförsvarsperspektiv.

**Beslut**

Beslut i detta ärende har fattats av Försvarshögskolans rektor Robert Egnell, efter slutföredragning av Emmy Pettersson Daniels. I den slutliga handläggningen har också Fredrik Bynander, centrumchef för Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet, deltagit.

Robert Egnell  
Rektor

Emmy Pettersson Daniels  
Junior analytiker

*[Handlingen undertecknas elektroniskt.]*

**Sändlista externt**

Försvarsdepartementet

**Sändlista internt**

Institutionen för försvarssystem  
Institutionen för krigsvetenskap och militärhistoria  
Institutionen för ledarskap och ledning  
Institutionen för statsvetenskap och juridik  
Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet  
Programledning Högre officersprogrammet  
Programledning Officersprogrammet  
Högskoleförvaltningen  
Försvarshögskolans studentkårer



## Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

*Alla elektroniska underskrifter listas i signaturpanelen. De tio första underskrifterna listas även på den här sidan.*

*Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS.*

*Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller med SignPorts valideringstjänst. Andra valideringstjänster kan användas förutsatt att dessa uppfyller de tekniska kraven enligt internationella standarder.*

*Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.*

*\* Värden markerade med en asterisk har validerats mot beviset från den legitimeringstjänst som användes för underskriften.*

### Underskrift 1

Namn: EMMY PETTERSSON DANIELS  
Identifieringsmetod: Mobilt BankID  
Organisation: FHS/CTSS  
Befattning: Junior analytiker  
Datum och tid: 2023-12-22 10:17:43 GMT+01:00  
Transaktions-ID: 4f8b4d558f6742b998eb526d701f9ee9

### Underskrift 2

Namn: ROBERT EGNELL  
Identifieringsmetod: Mobilt BankID  
Datum och tid: 2023-12-22 10:35:26 GMT+01:00  
Transaktions-ID: c0563c0853254f4b87da1a03349b327e