



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Försvarsdepartementet

Dnr. Fö2023/01478

fo.remissvar@regeringskansliet.se

fo.ssk@regeringskansliet.se

2023-12-14

Remiss En modell för svensk försörjningsberedskap

Yttrande över betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens (KSLA) uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet. I akademiens uppdrag ingår att avge yttranden beträffande utredningsförslag.

Betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50) har remitterats av Försvarsdepartementet. KSLA har följande synpunkter på det remitterade betänkandet.

Sammanfattning

En struktur för en svensk försörjningsberedskap har saknats de senaste decennierna och framläggandet av detta betänkande visar väl på behovet att återuppbygga en sådan.

KSLA bedömer att systematiken bakom och frekvensen på försörjningsanalyserna såsom beskrivet i betänkandet riskerar bygga en trögriktig rapporteringsstruktur med långa beslutsvägar och tidshorisonter. Detta rimmar illa med det snabba och oförutsägbara som en kris innebär, då beslutsmandat behöver vara särskilt tydliga. KSLA avråder därför från att gå vidare med försörjningsanalyserna enligt utredningens föreslagna struktur, för att i stället undersöka om lägesbilder kan erhållas på ett mindre hierarkiskt och tungrovt sätt.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

KSLA menar att utredningen inte tillräckligt beaktat skogsnäringens bidrag till stärkt försörjningsberedskap genom att tillhandahålla inhemsk bränsle- och energikälla, samt skogen som viktig bas- och exportindustri för att säkra handelsflöden.

KSLA stöttar utredningens förslag om att upprätta beredskapslager av vissa identifierade och kritiska insatsvaror samt inrätta en kontaktpunkt för företag att vända sig till vid försörjningsberedskapsfrågor. Utgångsläget ska för båda dessa vara befintliga strukturer. Det centrala målet med beredskapslagren bör vara att upprätthålla flödet genom värdekedjorna. Vidare är vårt förslag att överväga om uppdraget som kontaktpunkt kan tillfalla befintliga branschorganisationer då dessa redan besitter mycket av den sektorsspecifika informationen.

KSLA instämmer i utredningens analys om att en nationell samordning av försörjningsberedskapen behövs och att ansvaret bör tillfalla en myndighet. Vi är dock tveksamma till att MSB klarar ett så påtagligt utökat ansvar och uppdrag. Mycket av den ökade belastningen skulle emellertid kunna undvikas om försörjningsanalyserna inte genomfördes enligt utredningens förslag. Kommunernas viktiga roll i den lokala försörjningsberedskapen bör också lyftas och förtydligas ytterligare i beslutsstrukturen.

KSLA har fokuserat på de områden som direkt eller indirekt berör de areella näringarna. Yttrandet är uppdelat i fem avsnitt: **Försörjningsanalys** (kapitel 8–9), **Näringsidkare och kontaktpunkt** (kapitel 10–11), **Beredskapslagring** (kapitel 12–13), **Nationell samordning** (kapitel 14) samt **Övrigt** (berörda kapitel specificeras i avsnittet). För de kapitel som inte nämns har KSLA inga kommentarer.

Yttrande

Försörjningsanalys (kapitel 8–9)

- KSLA avråder från att gå vidare med den förslagna strukturen för försörjningsanalyser såsom beskrivs i betänkandet. Även om de kan utgöra en viktig del i att dimensionera försörjningsberedskapen, lyckas utredningen inte redogöra för om och hur ytterligare kostnader i form av administration och övriga resurser möter upp mot den nytta som försörjningsanalyserna förväntas skapa. Försörjningsanalyserna kan också komma att hantera stora mängder information, inklusive sådan som utgör affärshemligheter, och kräva omfattande analysresurser. Detta riskerar i slutändan bli något som i framtid är betungande och i kristid konstant obsolet eftersom läget förändras snabbt och hinner ändra skepnad många gånger under de två år som förlöper mellan analysernas slutrapporter.

Utredningens förslag om försörjningsanalyser framstår som ett ambitiöst sätt att skapa beslutsunderlag för dimensionering av åtgärder inom försörjningsberedskapen. Å ena sidan finns en potential att dessa analyser skapar förutsättningar att fatta väl underbyggda beslut. Å andra sidan finns det inom jord- och skogsbruket, de sektorer KSLA representerar, tusentals produkter av potentiellt värde för beredskapen, vilka i sin tur produceras av tusentals företag. Försörjningsanalyserna inom skogsnäringen (avseende exempelvis produktion av energi, försågade produkter, pappersmassa mm) eller livsmedelsområdet kan därför komma att generera mängder av komplex information och kräva omfattande analysresurser.

Detta väcker frågor kring dels hanteringen av informationen avseende företagssekretess, dels hur ett effektivt och tidskritiskt beslutsfattande ska säkerställas. Vad gäller den första frågan kommer eventuell känslig information som företagen lämnar behöva skyddas på ett adekvat sätt för att kunna delges. Detta skapar sämre förutsättningar för att såväl genomföra som delge analyser. Saknas legitimitet och förtroende för processen kommer sådan information inte lämnas, varvid analysernas tillförlitlighet försvagas. Vad gäller den andra frågan kan analyserna antas bli tidskrävande. Om varje beslut rörande dimensionering av lager eller andra åtgärder ska föregås av en försörjningsanalys kan en olycklig trögrörlighet byggas in i beslutsprocesserna. Detta motverkar omedelbara åtgärder och beslut vid krissituationer, snabbt uppkomna förändringsbehov eller andra akuta situationer på marknaden.

KSLA konstaterar också att skogssektorn inte omhändertas av denna utredning, eller någon av de utredningar som tillsatts för att utreda sektorsspecifika frågor (utredningen En ny livsmedelsberedskap Dir. 2022:33 och utredningen om industrins försörjningsberedskap, Dir. 2022:72). Detta kan bero på att skogen inte tydligt ingår i någon av de sedan 1 oktober 2022 verksamma beredskapssektorerna. Här skiljer sig

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

strukturen i den finländska Försörjningsberedskapscentralen där skogsnäringen utgör en särskild pool i industrisektorn.

Däremot lyfts frågor om skogsindustrins bidrag till försörjningsberedskapen är den nyligen presenterade bioekonomiutredningen (SOU 2023:84, kapitel 5). Utredningen konstaterar att bioekonomin kan utgöra en bas för att stärka Sveriges försörjningsförmåga, inklusive skogsindustrins roll som bas- och exportindustri. Förslag lämnas på möjliga sätt att stärka produktionen av inhemskt drivmedel och annan energi (även delbetänkandet SOU 2023:15).

KSLA anser därför att det är viktigt att bioekonomiutredningens lämnade bedömningar och förslag avseende skogsindustrins roll som bas- och exportindustri samt ökad inhemsk energiproduktion beaktas och integreras i den fortsatta utvecklingen av en ny försörjningsberedskap inom återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Näringsidkare och kontaktpunkt (kapitel 10–11)

- Gällande den utökade upplysningsskyldigheten, som uppstår till följd av försörjningsanalyserna, anser KSLA att det inte genomförts tillräckliga analyser av konsekvenserna gällande delgivning av affärshemligheter, administrativ börda och ytterligare kostnader som *de facto* kommer uppstå hos företag som omfattas av den utökade upplysningsskyldigheten.

Vi instämmer dock i förslaget att inrätta en kontaktpunkt för produktionsomställning, om denna kan dimensioneras på ett tillfredsställande sätt. Befintliga branschorganisationer besitter mycket av den sektorsspecifika informationen, och KSLA föreslår att man överväger att överlåta uppdraget till dessa organisationer.

Att upplysningsskyldigheten utökas till att även omfatta leverantörer till de involverade företagen kommer skapa enorma mängder data och stor komplexitet som riskerar att bli administrativt mycket betungande för både beredskapsmyndigheterna och de företag som omfattas. Detta kräver aktiv samordning för att förenkla för de företag som omfattas av skyldigheten. Det är även nödvändigt att vara tydlig med gränsen för vad som kan ses som affärshemligheter. Utredningen beskriver inte hur detta ska hanteras. Vidare saknas en gedigen analys av hur detta kan påverka företagen.

KSLA stödjer förslaget att etablera en kontaktpunkt för företagen att vända sig till vid en eventuell produktionsomställning. Eftersom befintliga branschorganisationer i dag besitter mycket av den sektorsspecifika informationen, bör det övervägas att tilldela dem detta uppdrag och tillhörande finansiering, i stället för att skapa en ny kontaktpunkt. MSB kan då uppdras att förse branschorganisationerna med den myndighetsinformation de som kontaktpunkter behöver. Frågan om dimensionering av denna kontaktpunkt är också viktig, då den under fredstid troligen inte kommer motta många samtal alls, men under kristid plötsligt kan bli överbelastad. Utredningen redogör för ett antal exempel gällande produktionsomställning inom de gröna näringarna, men anger inte vilka lärdomar som kan dras från dessa.

Beredskapslagring (kapitel 12–13)

- KSLA instämmer med utredningens förslag om att inrätta beredskapslager för vissa försörjningskritiska insatsvaror. Vi vill dock framhålla att det, under uppförandet av dessa lager, är viktigt att i första hand utgå från befintliga strukturer, att genomgående ha ett flödesperspektiv, att flexibilitet säkras samt att det finns ett tydligt scenario att utgå ifrån då dessa lager dimensioneras.

Det är fundamentalt att se till helheten för landets försörjningsförmåga när behovsanalysen görs och effektueras i en eventuell beredskapslagring. Lagringens omfattning och inriktning beror på det scenario för kris eller krig som är styrande. T.ex. hur länge krisen/kriget förväntas pågå, förutsättningar för handel med omvärlden, hur stor del av landet som påverkas, samt när under året krisen eller kriget inträffar.

En flexibilitet för anpassning måste finnas om läget förändras – både för vad lagren ska innehålla, var de ska finnas och hur de ska fördelas. Beträffande livsmedel blir det exempelvis i regel både billigare och mer flexibelt att lagra råvaror tidigare i värdekedjan. Lagringen ska ske i nära samarbete mellan samtliga aktörer i denna. De resurser som finns normalt i form av byggnader och transportmedel med mera, ska så långt som möjligt utnyttjas i även under kris. Det är dock viktigt att vara medveten om att det krävs en avvägning mellan marknadens aktörer och samhällets intressen. En stor frihetsgrad för hur aktörerna på marknaden får agera för att uppfylla krav från samhället kan budgetmässigt bli billigare men kan medföra ökad sårbarhet.

Centralt i arbetet med försörjningsberedskap är också att upprätthålla flödet i de industriella värdekedjorna fram till kund och konsument. Beredskapslagren bör därmed utformas och finnas till för att säkra dessa flöden. Kritiska enheter för produktion och infrastruktur behöver identifieras för att få adekvat skydd om så behövs för att fungera även i krisläge.

Nationell samordning (kapitel 14)

- KSLA instämmer i behovet av en nationell samordning av försörjningsberedskapen och att ansvaret bör ligga hos en myndighet. Vi hyser dock en viss tveksamhet avseende MSB:s förmåga att växa och tillfredsställande klara ett ännu bredare och administrativt tyngre belastat uppdrag än idag. KSLA bedömer därför att en nationell samordning skulle fungera mer effektivt genom en sektorsövergripande organisation. Vi noterar vidare att utredningen inte lyfter den viktiga roll som civilområdesansvariga länsstyrelser och kommuner har för regionala och lokala perspektiv.

KSLA delar uppfattningen att den samordnande funktionen bör ligga hos en myndighet. Trots att argumenten för MSB:s lämplighet är relevanta ser vi en tveksamhet kring myndighetens förmåga att klara detta utökade uppdrag. Det framgår inte heller hur ombildningen till styrelsemyndighet och inrättandet av ett försörjningsberedskapsråd ska stärka denna förmåga. Vidare bildades nyligen Myndigheten för psykologiskt försvar och Myndigheten för totalförsvarsanalys för att avlasta MSB. Att dessa, relativt små områden, lyfts bort från MSB:s uppdrag, men försörjningsberedskap föreslås ingå, belyser en risk att området kan bli utan nödvändiga resurser.

Det är positivt att arbetet föreslås utgå från den nya beredskapsstrukturen för underlättande av helhetsbedömningar och samordning med näringslivet. Utredningen redogör detaljerat för den principiella ansvarsuppdelningen genom det geografiska områdesansvaret. Detta till trots upplevs utredningen inte böttna i beslutsstrukturen och beslutsmandaten från den kommunala till den nationella nivån. Vidare saknas de civilområdesansvariga länsstyrelsernas och kommunernas roll för att bidra med regionala och lokala perspektiv till analyserna.

Vi anser att förslaget med ett försörjningsberedskapsråd är rimligt, givet de uppdrag som föreligger de myndigheter som föreslås ingå i rådet. Dock bör man beakta att de civilområdesansvariga länsstyrelsernas ansvar för fredstida kriser, och därmed fredstida störningar av försörjningskedjor, är begränsat till att stödja länsstyrelserna inom det egna civilområdet vid kriser som omfattar mer än ett län. Om de civilområdesansvariga länsstyrelsernas deltagande syftar till att företräda den regionala nivån i ett bredare perspektiv bör ett sådant uppdrag förtydligas.

Regeringen bör utreda kostnader och dimensionering innan förslaget förs vidare, då konsekvenser i form av merarbete för statliga och kommunala myndigheter kan bli betydande. MSB:s slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000) *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret* ger en fingervisning att beredskapssystemet behöver tillföras ytterligare 20 miljarder årligen under 2025–2030 för att uppnå en samlad förmåga som är krigsavhållande och säkerställer en långsiktig uthållighet för försörjningen och samhället i stort.

Övrigt

15.1 Gemensamma utgångspunkter för försörjningsberedskapen

Vi delar utredningens bedömning att planeringsantagandena för totalförsvaret och för det civila försvaret bör preciseras. Emellertid bedömer vi att endast MSB i samråd med Försvarsmakten ska precisera antagandena riskerar att ge en alltför snäv ansats. Beredskapssektorerna bör därför delta i arbetet då de har detaljkunskap om behoven inom sina respektive sektorer.

15.2 Lägesbild för hantering av försörjningsrelaterade störningar

Vår uppfattning är att beredskapsmyndigheterna redan ansvarar för att lämna lägesbilder till regeringen eller annan aktör för åtgärder vid störningar. Därför bör alla beredskapsmyndigheter uppdras att utveckla sin förmåga att göra bedömningar vid störningar i leveranskedjor, snarare än att som utredningens förslag ge MSB i uppdrag att undersöka behoven hos dessa myndigheter. Ett gott exempel är Livsmedelsverket och Jordbruksverket som, inom ramen för ett regeringsuppdrag, genomfört en sådan förmågehöjande åtgärd i samverkan med näringslivet på regional och kommunal nivå.

I uppräknningen av möjliga åtgärder återfinns ”ransonering och prisreglering”. KSLA vill påpeka de brister som finns i lagstiftningen inom området (se SOU 2009:3), och att ansvar och roller behöver ses över. Det är även av största vikt att uppdragen inom försörjningsberedskapen beaktar EU och samarbetet med NATO.

15.5 Åtgärder för att säkerställa viktiga handelsflöden

KSLA stödjer utredningens förslag och anser att det finns goda skäl att återuppta arbetet med att säkerställa handelsflöden till och från Sverige. Vikten av att upprätthålla exportindustrin för att fortsatt vara en attraktiv handelspartner vid en situation med allvarligt störd handel är ett kritiskt perspektiv. Export av t.ex. produkter från skogen behöver fortgå för att upprätthålla viss handelsbalans i ekonomin. Även frågan om prioritering av varor vid begränsningar i handelsflöden och transporter bör belysas.

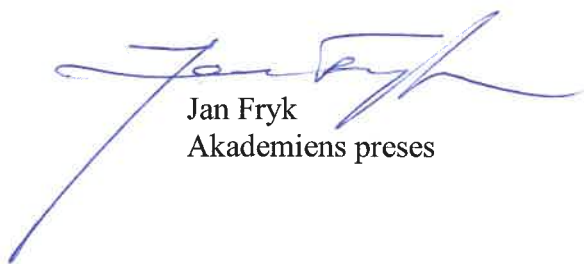
15.6 Stöd i upphandling och avtalskrivning

KSLA delar utredningens bedömning. Det bör dock beaktas att krav på näringsidkarens leveransförmåga inte säkerställer att denne har tillgång till varor att leverera, eller förmåga att tillhandahålla en tjänst, beroende på omvärldsfaktorer utanför dennes kontroll.

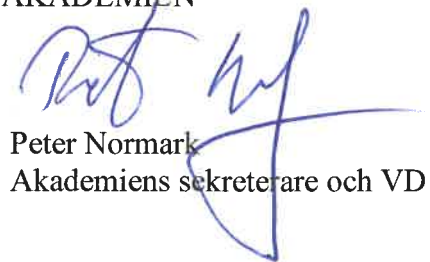
KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Stockholm, dag som ovan

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN



Jan Fryk
Akademiens preses



Peter Normark
Akademiens sekreterare och VD