



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

Er beteckning: Fö2023/01478

### Sammanfattning

Inledningsvis vill Länsstyrelsen i Halland belysa vikten av de framförda förslagen i utredningen för stärkandet av en väsentlig del i totalförsvars- och krisberedskapsplaneringen.

Länsstyrelsen anser utredningen i sin helhet vara välarbetad, genomtänkt och analytisk. Förslagen innebär omfattande arbete och förändringar därav är det väsentligt att tydliggöra gränsdragningar mellan aktörernas ansvarsområden, roller och ta hänsyn till Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Vidare lyfter Länsstyrelsen vikten av att ta hänsyn till den nyligen införda myndighetsstrukturen för civil beredskap.

Sammanfattningsvis är Länsstyrelsens synpunkter på utredningen:

- Länsstyrelsen instämmer med författningsförslagen då de föreslagna ändringarna och formuleringarna påvisar ansvarsfördelningar och utökade skyldigheter för berörda aktörer.
- Länsstyrelsen avstryker införandet av den föreslagna rapporteringsstrukturen, och därtill nya mandat, ansvar och roller för myndigheter, det innebär ett stort avsteg från den nyligen införda myndighetsstrukturen för civil beredskap.
- Länsstyrelsen instämmer med förslaget gällande den nationellt samordnande funktionen som kontaktpunkt för företag med reflektioner för det fortsatta arbetet.
- Förslagen gällande beredskapslagring instämmer Länsstyrelsen delvis med, det förekommer frågetecken kopplat till tydlighet och inriktning.

- Länsstyrelsen instämmer med förslaget att utifrån den förda analysen i utredningen ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap den nationellt samordnade rollen för försörjningsberedskapen.
- Länsstyrelsen ställer sig 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.

## Kapitel 1 Författningsförslag

Länsstyrelsen instämmer med författningsförslagen då de föreslagna ändringarna och formuleringarna påvisar ansvarsfördelningar och utökade skyldigheter för berörda aktörer.

### 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Länsstyrelsens föreslagna uppdrag möjliggörs till följd av ändring i lagen (2006:544), den föreslagna lydelsen i 3§ är tydlig i sin formulering och skapar inte utrymme för tolkning.

## Kapitel 7 En samordnad försörjningsberedskap – åtgärder, principer och ansvarsfördelning

### 7.3.1 Ansvarsfördelning mellan offentliga aktörer

Länsstyrelsen instämmer med understrykandet av att den nationellt samordnade myndigheten inte ska kunna fatta beslut om andra myndigheters verksamheter, utan enbart föreslå åtgärder till regeringen. Däremot nämns det att den nationellt samordnade myndigheten ska ha föreskriftsrätt i vissa metodfrågor, men vad föreskriftsrätten ska innebära bör tydliggöras.

## Kapitel 9 Försörjningsanalys – överväganden och förslag

Det framgår i utredningen att det saknas tillräcklig kunskap om Sveriges försörjningsförmåga och att det behövs en samlad och uppdaterad kunskap om detta. Länsstyrelsen instämmer i påståendet och instämmer även i att kunskap kan skapas genom ett systematiskt och kontinuerligt arbete med att identifiera och analysera behov och tillgång av försörjningsviktiga varor och tjänster. Detta är görbart med etablerade system.

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.

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,
- 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 det förekommer utmaningar i hanteringen av säkerhetskyddsklassificerad information.

#### 9.4.1 Beredskapssektorer inom vilka det ska göras försörjningsanalys

Länsstyrelsen anser prioriteringen av vilka beredskapssektorer som ska göra försörjningsanalyser vara rimlig, men det är oklart vad effekten blir av att inte ta med försörjning av grunddata eller räddningstjänst.

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

Utredningen beskriver att det är angeläget att de underlag som länsstyrelserna ska göra sitt analysarbete på håller en god kvalitet och är jämförbara och enhetliga. Länsstyrelsen instämmer i detta och kan dra en

parallell till arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser där det finns svårigheter med att aggregera informationen från kommunernas och regionernas analyser då de är av varierande kvalitet och inte alltid jämförbara och enhetliga. Det är viktigt att beakta hur betungande det är för kommunerna med ytterligare rapporteringsskyldigheter.

Länsstyrelsen vill även lyfta fram att om kommuner och regioner ska ha möjligheten att ta fram bra underlag behöver de också förutsättningarna för detta, främst ekonomiskt.

## Kapitel 10 Informationsinhämtning från näringsidkare

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 vill lyfta att ett resonemang saknas kring betydelsen av att information som avser att inhämtas ska kunna skyddas utifrån ett riktighets- och tillgänglighetsperspektiv. Förmåga och tydligheten om hur information ska inhämtas är väsentlig för att säkerställa att den inte förvanskas innan den når mottagaren.

## Kapitel 11 Kontaktpunkt för produktionsomställning

Länsstyrelsen instämmer med förslagen i huvuddrag men har en del tillägg.

### 11.1.1 Omställning kan främjas genom stödinsatser

Länsstyrelsen saknar ett förtydligande av vem som genomför stödinsatserna gentemot företagen, om det är sektorsmyndigheterna eller den nationellt samordnande myndigheten.

### 11.1.2 I krig och krigsfara kan staten besluta om viss omställning av företagens produktion

Utredningen fokuserar på företag som producerar viktiga varor och deras förmåga till omställning. Länsstyrelsen anser att en bredare ansats kring omställning av producerande verksamheter omställning i kris och krig hade varit att i analysen även inkludera företag som har liknande processer

för produktion, men som i normalfall inte producerar viktiga varor. Det hade givit en bredare bild av Sveriges företags förmåga till omställning.

### 11.2 Dispenser och tillfälliga regelförenklingar för produktion av försörjningsviktiga varor och tjänster

Länsstyrelsen önskar ett förtydligande av hur processen för regelförenklingar ska utformas och fungera i praktiken.

## Kapitel 13 Beredskapslagring – överväganden och förslag

### 13.1.6 Upprättande av beredskapslager tar tid och kräver prioriteringar

Länsstyrelsen instämmer med behovet av att prioriteringar görs i arbetet med beredskapslagring. Däremot vill länsstyrelsen lyfta att för en god beredskapslagring och prioritering behöver en tydlig inriktning och kriterier för beredskapslagring tilldelas berörda aktörer.

### 13.3 Det finns behov av sektorsövergripande nationell samordning av beredskapslagring

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.

## Kapitel 14 Den nationellt samordnande funktionens organisation

Länsstyrelsen instämmer med förslaget om att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap uppdraget och ansvaret att nationellt samordna försörjningsberedskapen utifrån den förda analysen.

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.

Länsstyrelsen vill betona vikten av att den myndighet som får ansvaret ska ha ett tydligt mandat att verka och en tydlig plats i krisberedskapssystemet.

## Kapitel 15 Övriga överväganden och förslag

### 15.5 Åtgärder för att säkerställa viktiga handelsflöden

Länsstyrelsen betonar vikten av utrikeshandel, i synnerhet med Sveriges grannländer, över 80 % av den svenska importen kommer från Europa, och de viktigaste länderna därvidlag är Tyskland, Norge, Nederländerna och Danmark.

Vidare anser Länsstyrelsen att 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.

### 15.6 Stöd i upphandling och avtalsskrivning

Länsstyrelsen instämmer med förslaget. Det krävs större tydlighet kopplat till hur upphandlande myndigheter kan avtala och skriva in relevanta klausuler i avtalet kopplat till att säkerställa leveranser, omställning av leverantörer mm. Varje myndighet behöver således utreda vilka upphandlingar och vilka typer av produkter eller tjänster som anses utgöra betydelse för samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet. Det måste ske en bedömning vid varje givet behov.

## Kapitel 16 Finansiering av försörjningsberedskapen

### 16.3.4 Finansieringsprinciper 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.

### 17.3.1 Finns det behov av nya sekretessbestämmelser till skydd för myndigheternas verksamhet med behovs- och försörjningsanalys?

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 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.

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 sevesolagstiftningen, eftersom dessa inte utgjort affärs- och driftsförhållanden 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 fredstida kriser.

### **Kapitel 17.4 Särskilt om säkerhetsskyddsavtal**

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 § OSL 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 tvångsupplåtelser, beslag, husrannsakan, tillsynsåtgärder, tillståndsförfaranden och när *enskilda (gäller ej myndigheter & kommuner)* 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.

Utifrån ovan redovisade invändningar avråder Länsstyrelsen 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.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Jörgen Peters. Beredskapsdirektör Christian Lundin har deltagit med beredskapshandläggare Sumaya Osman Bouh som föredragande.