



Regeringskansliet (Försvarsdepartementet)
fo.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: Fö2023/01478

Sammanfattning

Föreliggande yttrande har tagits fram gemensamt av länsstyrelserna i det södra civilområdet. Blekinge, Kronoberg och Skåne (nedan Länsstyrelserna).

Länsstyrelserna delar utredarens ambition att arbetet med försörjningsberedskap bör stärkas. Det bör dock ske i en helhet tillsammans med övrigt arbete för civil beredskap. Sär lösningar och parallella strukturer bör i möjligaste mån undvikas.

Länsstyrelserna bedömer att utredarens förslag om en särskild analys- och rapporteringsstruktur för försörjningsberedskap innebär avsevärda avsteg från den nyligen införda myndighetsstrukturen för civil beredskap som riskerar att dra resurser från konkreta beredskapsåtgärder, skapa gränsdragningsproblematik och innebära utmaningar för säkerhetsskyddet. Därför avstyrker Länsstyrelserna de förslag i kapitel 9 som avser inrättandet av denna struktur. Behovet av en ökad medvetenhet vad avser behov av varor och tjänster för samhällsviktig verksamhet kan istället lösas inom ramen för dagens struktur och rapporteringsvägar, vid behov genom förtydliganden i författningar och vägledningar.

Länsstyrelserna tillstyrker utredarens förslag att MSB inrättar en kontaktpunkt för produktionsomställning och ser att en sådan kan ha ytterligare uppdrag utöver vad utredaren föreslår.

Länsstyrelserna tillstyrker utredarens förslag att MSB får nya uppgifter inom området lagring men betonar 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.

Länsstyrelserna tillstyrker utredarens förslag att MSB får i uppdrag att precisera planeringsantaganden liksom förslaget att MSB får i uppdrag att undersöka förutsättningar för lägesbild i relation till försörjning.

Länsstyrelserna avstyrker utredarens förslag om nya finansieringsprinciper för försörjningsberedskap då 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* lämnar sitt betänkande.

Länsstyrelserna betonar vikten av utrikeshandel, i synnerhet med Sveriges grannländer.

Länsstyrelserna ser ett behov av att se över sekretessbestämmelserna avseende totalförsvarssekretess samt skydd för enskilda näringsidkare.

Om ärendets beredning

Länsstyrelserna i det södra civilområdet, Blekinge, Kronoberg och Skåne län, har gemensamt berett detta yttrande.

Därtill har Länsstyrelserna samverkat med övriga länsstyrelser inom ramen för den länsstyrelsegemensamma arbetsgruppen för försörjningsberedskap.

Länsstyrelserna 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 ska fungera parallellt med den struktur för civil beredskap som trädde i kraft den 1 oktober 2022.

Länsstyrelserna delar utredarens ambition att arbetet med försörjningsberedskap bör stärkas.

Länsstyrelserna 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 och otydlighet i gränsdragningar.

Länsstyrelserna konstaterar att kommuner, regioner och statliga myndigheters behov av försörjning ska analyseras inom ramen för såväl risk- och Sårbarhetsanalys (sk "beroenden")¹ som kontinuitetsplaneringen (sk "kritiska resurser"). Arbetet med civil beredskap präglas redan idag av en omfattande rapportering, både regelbunden rapportering och särskilda uppdrag, som ofta bearbetas i flera led på det sätt som utredningen föreslår.

Utredarens förslag innebär att, utöver dagens rapporter, potentiellt över 500² nya rapporter ska genereras sammantaget av aktörerna inom civil beredskap, 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 sårbarhetsanalyser³.

Länsstyrelserna bedömer att införandet av den föreslagna rapporteringsstrukturen, och därtill nya mandat, ansvar och roller för myndigheter, innebär avsevärda avsteg från den nyligen införda myndighetsstrukturen för civil beredskap. Det riskerar att få bl.a. 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 Länsstyrelserna 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. Dessutom är det av stor vikt att hänsyn tas till att personalresurser för närvarande skiljer sig åt mellan länsstyrelser. Ytterligare uppgifter för myndigheten kan ha samma omfattning i såväl större som mindre län men utökat ansvar kan ha en mer påtaglig inverkan på platser där resurserna är färre

¹ Se ex MSBFS 2016:7 s1 med definitioner

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

- Särskilda utmaningar och risk för ökade kostnader vad avser säkerhetsskydd när en stor mängd detaljerade uppgifter ska sammanställas och rapporteras.

Länsstyrelserna 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.

Länsstyrelserna delar utredarens åsikt att samverkan mellan de som identifierar behov, och de vars ansvarsområde inkluderar leverantörer till detta behov, är nödvändig. Den bör dock ha sin tyngdpunkt i de strukturer som, utifrån de författningar som trädde i kraft 1 oktober 2022, utvecklas mellan sektorsansvariga myndigheter och mellan dessa och civilområdesansvariga länsstyrelser.

Länsstyrelserna tillstyrker utredarens förslag att MSB inrättar en kontaktpunkt för produktionsomställning

Utredaren förslår i kapitel 11 att MSB inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap ska tillhandahålla en kontaktpunkt för företag.

Länsstyrelserna bedömer, inte minst mot bakgrund av erfarenheterna från Ukraina, att den allra största delen av varu- och tjänsteförsörjningen under kris eller krig kommer ske på en marknad. Företag kommer, utan att behöva tvingas därtill, i möjligaste mån försöka ställa om till att producera de varor eller tjänster som marknaden efterfrågar. Statens viktigaste uppdrag bör vara att underlätta denna dynamik och utredarens förslag går i den riktningen.

Länsstyrelserna anser vidare att det kan övervägas ytterligare uppdrag för en sådan funktion. Det kan exempelvis vara att organisera stöd till särskilt ansatta myndigheter vad avser upphandling samt samverkan med motsvarande funktioner, om det finns, i andra länder. Länsstyrelserna vill i sammanhanget understryka vikten av kunskap om, och förståelse för, lokala och regionala förutsättningar för produktion av varor och tjänster.

Länsstyrelserna tillstyrker utredarens förslag att 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.

Länsstyrelserna 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.

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

Länsstyrelserna 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.

Länsstyrelserna ser ett behov av tydligare vägledning för att dimensionera åtgärder för förbättrad försörjningsberedskap inte minst på lokal och regional nivå. En sådan vägledning bör inkludera samtliga aktörer som berörs av planeringsprocessen. Det är av stor betydelse att nationella planeringsantaganden beaktar lokala och regionala förutsättningar samt den organisatoriska strukturen hos såväl Försvarmakten som hos aktörer inom det civila försvaret.

Länsstyrelserna 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.

Länsstyrelserna 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.

Länsstyrelserna betonar dock vikten av att läget vad avser försörjning av viktiga varor och tjänster integreras tillsammans med övrig information i en samlad lägesbild. Det ska betonas att ta fram en lägesbild i detta sammanhang kan vara en mycket omfattande och tidskrävande uppgift, som ständigt måste uppdateras, och där hänsyn bör tas till lokala och regionala förutsättningar. En lägesbild bör därför inte vara mer omfattande än vad som krävs för att fatta så välgrundade beslut som möjligt på respektive nivå.

Länsstyrelserna 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.

Länsstyrelserna 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.

Länsstyrelserna konstaterar vidare att princip Nr 3, som även omfattar kommunernas finansieringsansvar i förhållande till statens, inte överensstämmer med nu gällande reglering i *Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*⁴. Frågan om kommunernas

⁴ SFS 2006:544

och statens respektive ansvar för arbetet med civil beredskap är dessutom föremål för en egen utredning.

Länsstyrelserna 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*⁵ lämnar sitt betänkande.

Utredningen avfärdar vidare bildandet av en speciell fond för att finansiera beredskapsaktiviteter baserat på erfarenheter från Finland. En fond skulle dock kunna erbjuda flexibilitet och möjligheten att skapa en sådan möjlighet till finansiering skulle kunna vara i behov av ytterligare utredning och analys innan den helt avfärdas.

Länsstyrelserna betonar vikten av utrikeshandel, i synnerhet med Sveriges grannländer

Utredaren behandlar i avsnitt 15.5 åtgärder för att säkerställa viktiga handelsflöden. Den åtgärd som föreslås är att Kommerskollegium ges i uppdrag att analysera möjliga åtgärder för att i största möjliga utsträckning säkerställa handelsflöden även under störda förhållanden samt undersöka om det finns skäl att återuppta ett arbete tillsammans med andra myndigheter för att förbereda sådana åtgärder.

Länsstyrelserna konstaterar, i likhet med utredaren, att upprätthållandet av utrikeshandeln är avgörande för Sveriges försörjning. Länsstyrelserna 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 liksom, behovet av att Sverige särskilt utvecklar sina bilaterala relationer med våra viktigaste importkällor för att säkerställa krishandel är redan tydlig.

⁵ Dir. 2023:51

Länsstyrelserna ser behov av utvecklade sekretessbestämmelser

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 totalförvarsplanering, krishantering samt säkerhetsskyddstillsyn har Länsstyrelserna dock noterat att det redan i nuläget 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.

Länsstyrelserna 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 Länsstyrelsernas 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 Länsstyrelsernas 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. Länsstyrelserna 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.

Länsstyrelserna 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. Länsstyrelserna har inte heller kunnat tillämpa 18 kap. 13 § OSL eftersom dessa uppgifter inte rör myndighetens arbete rörande hantering av och planering för framtida kriser.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anneli Hulthén med beredskapshandläggare Thomas Eneström, som föredragande.

Inför beslutet har samråd skett med landshövdingarna Ulrica
Messing och Maria Arnholm.