

Näringslivets roll inom totalförsvaret

*Betänkande av Utredningen om totalförsvarets
försörjningstrygghet*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:51

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24987-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Hultqvist

Regeringen beslutade den 5 juli 2018 att tillkalla en särskild utredare (dir 2018:64) med uppdrag att föreslå åtgärder för näringslivets roll inom totalförsvaret. Utredaren skulle vidare föreslå åtgärder för försörjningstrygghet i försvarsmaterieförsörjningen.

Den 5 september 2018 förordnades förutvarande landshövdingen i Östergötlands län Elisabeth Nilsson som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades från och med den 24 oktober 2018 ämnesrådet Catharina Hallström, Försvarsdepartementet, kanslirådet Johan Sjöberg, Försvarsdepartementet, rättssakkunnige Victor Hagstedt, Försvarsdepartementet, kanslirådet Tomas Ahlberg, Justitiedepartementet, kanslirådet Kristina Ekengren och departementssekreteraren Ida Stjernberg båda Näringsdepartementet samt departementssekreteraren Åsa Hernerud, Finansdepartementet. Den 15 maj 2019 entledigades Kristina Ekengren. Samma dag förordnades kanslirådet Lucien Herly, Näringsdepartementet som sakkunnig. Den 1 april 2019 entledigades Åsa Hernerud och den 14 juni 2019 förordnades kanslirådet Fredrik Friberg, Finansdepartementet som sakkunnig.

Från och med den 7 december 2018 förordnades försvarsjuristen Anna Karin Lönnheden och avdelningschefen Gabor Nagy båda Försvarsmakten, enhetschefen Annika Elmgart, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, chefsjuristen Caroline Reuterskiöld Wall, Fortifikationsverket, juristen Fredrik Olofsson, Post- och telestyrelsen, chefsekonomen Harald Svensson, Statens jordbruksverk, säkerhetschefen Helena Carell, Energiföretagen, enhetschefen Johanna Sandwall, Socialstyrelsen, rådet Karin Morild, Konkurrensverket, policyansvarige Karl Lallerstedt, Svenskt Näringsliv, rådgivaren Malin Wester, Livsmedelsverket, utredaren Maria Lundin, Riksgälden, experten Markus Planmo, Sveriges Kommuner och Lands-

ting, koncernsäkerhetschefen Matilda Tidlund, IT&Telekomföretagen, strategichefen Niklas Alm, Säkerhets- och försvarsföretagen, projektledaren Roland Sandelin, Trafikverket, biträdande chefsjuristen Tobias Bergkvist, Inspektionen för strategiska produkter, säkerhetschefen Thomas Fransson, Göteborgs Hamn samt projektledaren Åsa Åhlén-Hagman, Statens energimyndighet som experter i utredningen. Vidare förordnades den 21 januari 2019 chefen för ledningsstaben Marie Holmberg, Försvarets materielverk, sakkunnige Hanna Warmark, Tullverket, länsrådet Camilla Fagerberg Littorin, Länsstyrelsen i Dalarnas län, beredskapshandläggaren Anna Öhman, Länsstyrelsen i Stockholms län, chefen för enheten beredskap Joakim Evertson, Affärsverket svenska kraftnät, branschchefen Li Jansson, Transportföretagen. Den 11 mars 2019 entledigades Marie Holmberg och den tekniska direktören Gustaf Fahl, Försvarets materielverk, förordnades som expert.

Utredningen vill härutöver framföra ett särskilt tack till kanslirådet Roland Bjuremalm, Infrastrukturdepartementet och avdelningschefen Mats Johansson, Livsmedelsverket för det arbete som genomförts i utredningen.

Som huvudsekreterare anställdes den 6 maj 2019 kanslirådet Patrik Asplund, Förvarsdepartementet. Den 20 september 2018 anställdes hovrättsassessorn Nina Nordengren, Hovrätten över Skåne och Blekinge, 27 september 2018 anställdes ämnesrådet Christina Wilén, Förvarsdepartementet och den 26 november 2018 anställdes principalkonsulten Martin Allard, 4C Strategies som sekreterare. Den 14 augusti 2019 entledigades Christina Wilén från utredningen.

Utredningen har antagit namnet *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet* (Fö 2018:01).

Härmed överlämnar utredningen betänkandet *Näringslivets roll inom totalförsvaret* (SOU 2019:51). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i december 2019

Elisabeth Nilsson

/ Patrik Asplund
Nina Nordengren
Martin Allard

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.....	19
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen	23
2 Utredningens uppdrag och arbete	25
2.1 Uppdraget.....	25
2.2 Utgångspunkter och avgränsningar	26
2.3 Utredningsarbetet.....	31
3 Säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter	33
3.1 Tillsammans med andra	34
3.2 Ett angrepp kan komma hastigt och det kan ta tid att få hjälp	36
3.3 Totalförsvar	37
3.3.1 Militärt försvar.....	38
3.3.2 Civilt försvar	40
3.3.3 En sammanhängande planering för totalförsvaret.....	42

4	Rättsliga aspekter	45
4.1	EU och medlemsstaterna	46
4.2	Upphandling	47
4.2.1	Upphandlingslagarna	48
4.2.2	Upphandling och höjd beredskap	48
4.2.3	Artikel 346 i EUF-fördraget och undantag i upphandlingslagstiftningen	49
4.3	Försörjningstrygghet och force majeure	51
4.4	Regelverket om konkurrens.....	52
4.4.1	Konkurrensbegränsande avtal	53
4.4.2	Regelverket om statsstöd.....	54
4.5	Samma regler gäller i Finland.....	56
4.6	Egendomsskydd och näringsfrihet	58
4.7	Förfogandelagstiftningen.....	60
4.7.1	Förutsättningar för att tillämpa lagen.....	61
4.7.2	Förfarandet m.m.	64
4.7.3	Ersättning	64
4.7.4	Jämförelse förfogandelagstiftning med motsvarande lagstiftning i Finland.....	65
4.7.5	Uttagning av egendom för totalförsvarets behov m.m.	65
4.7.6	Förfogandelagen gäller inte för fredstida kriser....	67
4.8	Säkerhetsskyddsavtal.....	67
4.9	Offentlighets- och sekretesslagen	70
4.10	Myndighetsstyrning m.m.....	71
4.11	Inköp, ersättning och lån	73
4.12	Personalförsörjning	74
4.13	Juridiska utgångspunkter	76
5	Näringslivets roll i totalförsvaret	79
5.1	Näringslivets struktur och förutsättningar.....	79
5.1.1	Ett fåtal företag dominerar viktiga marknader	80

5.1.2	Ägarförhållanden	83
5.1.3	Betydelsen av fungerande transporter.....	84
5.2	Incitament för att beakta totalförsvarets behov.....	86
5.3	Näringslivets tidigare kopplingar till totalförsvaret.....	88
5.3.1	Företagsplanläggning och K-företag	88
5.3.2	Lagerhållning av krigsviktiga varor.....	89
5.3.3	Personalplanläggning.....	91
5.3.4	Reparationskapacitet	91
5.3.5	Avgörande förändringar omöjliggör att tidigare system med K-företag införs.....	92
5.4	Utgångspunkter för totalförsvarsviktiga företag	93
5.4.1	Leveranssäkerhet och tillgänglighet	95
5.4.2	Säker och robust kommunikation	96
5.4.3	Skydd för totalförsvarsverksamhet i frågor om markanvändning	97
5.4.4	Tillträdesbegränsning och andra åtgärder för fysisk säkerhet	98
5.4.5	Säkerhet i nätverk och informationssystem.....	98
5.4.6	Vissa möjligheter att prioritera elförsörjningen	99
6	Former för samverkan mellan offentliga och privata aktörer	101
6.1	Tidigare samverkansformer inom totalförsvaret.....	102
6.1.1	Försörjningskommissionen	102
6.1.2	Krishandelsrådet	103
6.2	Samverkansformer på central nivå	103
6.2.1	Samverkansformer inom krisberedskap och civilt försvar	104
6.2.2	Samverkansformer inom militärt försvar	104
6.2.3	Samverkansformer initierade av näringslivet	105
6.3	Samverkansformer på regional nivå	105
6.4	Samverkansformer på lokal nivå.....	106
6.5	Exempel på samverkan inom prioriterade försörjningsområden.....	107
6.5.1	Energiförsörjning	108

6.5.2	Livsmedelsförsörjning	109
6.5.3	Hälsa- och sjukvård	109
6.5.4	Transporter	110
6.5.5	Den finansiella sektorn	111
6.5.6	Information och kommunikation	111
6.6	Samverkansformer m.m. i Finland	113
6.6.1	Struktur och styrning	114
6.6.2	Finsk försvarsindustri	115
6.6.3	Försörjningsberedskapscentralen främjar privat-offentlig samverkan	116
6.6.4	Partnerskap och samarbeten	117
6.6.5	Konkurrensfrågor och kravställning	118
7	Försvarsmaterielrelaterad försörjningstrygghet	119
7.1	Bilaterala samarbeten	120
7.2	Multilaterala samarbeten	122
7.2.1	EU och den militära försörjningstryggheten	123
7.2.2	LOI-samarbetet	126
7.2.3	Nordiska samarbetsavtal	126
7.3	Försvarsindustrin i Sverige	127
7.3.1	Krav på försörjningstrygghet	129
7.3.2	Möjligheter till försörjningstrygghet	132
7.4	Materieförsörjning till det militära försvaret	133
7.4.1	Materieförsörjningsprinciperna	134
7.4.2	De väsentliga säkerhetsintressena	135
7.5	Lagringsförutsättningar	136
8	Forskning och utveckling	139
8.1	Forskning och utveckling för det militära försvarets behov	139
8.1.1	Europeiska Försvarsfonden och det Europeiska Försvarsindustriprogrammet	141
8.2	Forskning och utveckling för det civila försvarets behov	142

8.3	Forskning och utveckling inom näringslivet.....	143
8.4	Teknikområden av betydelse för försörjningstryggheten	143
9	Överväganden och förslag	149
9.1	Identifiera och engagera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.....	151
9.1.1	Uppdra åt totalförsvarsmyndigheter att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet	156
9.1.2	Utöka kretsen myndigheter som har rätt att begära upplysningar om totalförsvarsviktig verksamhet från näringsidkare.....	157
9.1.3	Förtydliga ägarstyrningen så att statliga bolag beaktar totalförsvarets behov.....	158
9.1.4	Utred formerna för hur totalförsvarsviktiga företag ska lämna upplysningar	158
9.2	Förbättra förutsättningarna för leverans av nödvändiga varor och tjänster	160
9.2.1	Se över regelverket för leveranssäkerhet och tillgänglighet, samt regelverket för beredskapsersättning m.m.	160
9.2.2	Ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap	163
9.2.3	Utred frågan om hur personalförsörjningen ska hanteras inom det civila försvaret	164
9.2.4	Påskynda arbetet vid länsstyrelserna och Transportstyrelsen med att förbereda förfogande.....	165
9.3	Etablera nya former för samverkan.....	166
9.3.1	Inrätta ett näringslivsråd på den nationella nivån som benämns Totalförsvarets näringslivsråd	167

9.3.2	Länsstyrelsernas regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor bör även avse totalförsvaret	169
9.4	Betona försörjningstrygghetens strategiska betydelse.....	172
9.4.1	Inkludera det militära försvarets försörjningstrygghet i den nationella säkerhetsstrategin.....	172
9.4.2	Tydliggör vikten av uthållighet och materielförsörjningsstrategin	173
9.4.3	Fokusera forskningen och det svenska arbetet inom Europeiska försvarsfonden	175
10	Kostnads- och konsekvensanalys	177
10.1	Ekonomiska konsekvenser.....	178
10.2	Övriga konsekvenser.....	180
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:64.....	183
Bilaga 2	Verktyg för att identifiera totalförsvarsviktiga företag	193

Sammanfattning

Sedan några år pågår ett arbete som syftar till att stärka totalförsvaret, dvs. verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Arbetet är motiverat eftersom det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa. Försvarsberedningen har pekat på ett antal områden där ytterligare åtgärder behövs. Ett sådant område rör näringslivets roll i totalförsvaret.

För att uthållighet ska uppnås måste såväl civilt som militärt stöd från andra länder kunna medges. Efter nödvändiga politiska beslut tar det dagar till veckor att verkansfullt sätta in flygstriidskrafter till stöd för Sverige. Marinstridskrafter tar veckor till månader och markstridskrafter tar månader att få på plats i relevant omfattning. Möjligheten att upprätthålla förbindelser västerut är avgörande för Sveriges förmåga att motstå ett angrepp.

Näringslivets roll i totalförsvaret

Många privata företag bedriver en verksamhet som krävs för att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Totalförsvaret är således beroende av näringslivet för att fungera. Omvänt gäller att det ligger i företagets intresse att få avsättning för sina varor och tjänster, även vid höjd beredskap. Det finns därmed ett gemensamt intresse att säkerställa att totalförsvarsviktiga företag har en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet vid höjd beredskap. Samtidigt beaktar få företag risken med risken för höjd beredskap och då ytterst krig i sin interna kontinuitetsplanering eller beredskapsplaner. Detta perspektiv har även i endast begränsad omfattning beaktats av myndigheter i samband med offentliga upphandlingar. För att möjliggöra kostnadseffekti-

vitet verkar delar av näringslivet enligt principen att resurser levereras vid behov snarare än hålls i lager. Detta medför samtidigt en ökad sårbarhet.

I Sverige finns mer än en miljon företag. Marknaden inom flera viktiga försörjningsområden domineras dock av ett fåtal stora företag. I kraft av resurser och produktionskapacitet, har större företag i regel större betydelse för försörjningstryggheten än mindre. Två undantag finns, geografiska variationer och nischföretag. Därtill fungerar mindre företag ofta som underleverantörer till större företag.

Staten är vidare en betydande bolagsägare i Sverige. I den statliga bolagsportföljen finns såväl hel- som delägda bolag. Inga bolag med statligt ägande har i dagsläget samhällsuppdrag relaterat till totalförsvar.

I dag finns ett antal forum för samverkan och informationsutbyte mellan privata och offentliga aktörer inom i princip samtliga prioriterade områden. De kännetecknas av att de är frivilliga och de är baserade på ett gemensamt intresse hos de deltagande aktörerna. Utredningen menar att de inte är tillräckliga för en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att tillgodose totalförsvarets kritiska behov. Det beror framför allt på att samverkan utgår från krisberedskapens förutsättningar, att deltagande aktörer saknar rådighet över resurser samt att de saknar mandat att ingå överenskommelser.

Försvarsmaterielrelaterad försörjningstrygghet

Staters politiska inblandning i försvarsmaterielmarknaden medför att den avsevärt skiljer sig från andra marknader. Utredningen noterar att den svenska försvarsindustrin spelar en viktig roll för Försvarsmaktens materielförsörjning. Genom att delta i internationella samarbeten, vilka Sverige i övrigt har utvecklat ett säkerhetspolitiskt samarbete med, skapas förutsättningar för att kunna dela kostnader och säkerställa att system fungerar tillsammans med andra.

Sveriges bilaterala materielsamarbeten med andra länder regleras ofta genom s.k. samförståndsavtal. Sverige har för närvarande sådana avtal med drygt 30 andra länder. Sverige ingår i flera multilaterala samarbeten, där EU utgör den viktigaste arenan. Därtill samarbetar Sverige bl.a. om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift

av den europeiska försvarsindustrin, samt om ammunitionsförsörjning i Norden.

Förutsättningarna för försörjningstrygghet kan påverkas av flera faktorer, bl.a. den tekniska utvecklingen. Utvecklingen rymmer såväl utmaningar som möjligheter. Bland utmaningarna märks frågor om informationssäkerhet, som bl.a. ställer högre krav på kontroll av hela leverantörskedjan. Brister inom ett område kan snabbt fortplanta sig och leda till inbyggda sårbarheter i t.ex. styr- och kontrollsystem. Ytterligare en utmaning är att högteknologiska komponenter snabbt blir föråldrade, vilket bl.a. gör lagerhållning olönsamt. Teknikutvecklingen medger å andra sidan att system kan uppgraderas kontinuerligt, även på distans, eftersom prestandan i stor utsträckning bygger på informationsbehandling. Ytterligare möjligheter finns i nya tillverkningsmetoder, s.k. additiv tillverkning, som skulle kunna revolutionera framför allt underhåll och anpassning av befintliga system. Väl avvägda satsningar på forskning och utveckling krävs för att dra nytta av den tekniska utvecklingen.

Tidigare system kan inte återinföras

Det tidigare systemet med bl.a. försörjningsanalyser, företagsplanläggning och K-företag utgör ett viktigt arv som utredningen behöver förhålla sig till. Utredningens slutsats är att avgörande omvärldsförändringar omöjliggör att samma system återinförs. Det främsta skälet till det är medlemskapet i EU, som bl.a. innebär att svenska företag inte kan behandlas annorlunda än andra EU-företag. EU-medlemskapet har bl.a. fört med en tvingande lagstiftning om upphandlingskrav vid avtalsslut mellan stat eller kommun och företag. Detta gäller även vid höjd beredskap. Därtill kommer EU-rättsliga regler om konkurrens och om statsstöd. Vidare har även förutsättningar för näringslivet förändrats i grunden, bl.a. lagras inte varor som tidigare.

Begränsade incitament för företag att engagera sig inom totalförsvaret

Det finns inga hinder mot att staten pekar ut vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Statens möjligheter till tvångsvisa förfoganden utgör ett komplement till såväl frivilliga avtal som

att själv äga resurserna. Staten är däremot som huvudregel förhindrad att lämna ekonomiska bidrag till en särskild grupp av företag, antingen som renodlade bidrag eller indirekt. Det finns inget undantag för totalförsvaret. När det gäller samverkan, utgör de konkurrensrättsliga reglerna inte något hinder mot t.ex. ett näringslivsråd under förutsättning att samverkan utformas så att det varken till syfte eller resultat innebär ett konkurrensbegränsande samarbete.

Utredningen noterar generellt att företag har begränsade incitament att engagera sig inom totalförsvaret. Utredningen har därför övervägt olika förslag som skulle kunna öka incitamenten (exempelvis skydd mot kvalificerade cyberattacker, prioriterad elförsörjning, olika ekonomiska incitament, införandet av en officiell beteckning för engagemang i totalförsvaret, m.m.) men har valt att inte gå vidare med dessa. Det beror dels på att vissa frågor har omhändertagits i beslutade uppdrag under utredningens arbete, dels på att andra utredningar har lämnat motsvarande förslag. I vissa fall har det också handlat om att förslag inte skulle ha rymts inom ramen för det överenskomna ekonomiska tillskottet under nästkommande försvarsbeslutsperiod. Slutligen skulle förslag om ekonomiskt stöd till näringslivet behöva analyseras ingående utifrån bestämmelserna om konkurrens och statsstöd.

Utredningens förslag

Utredningens förslag syftar till att på olika sätt stärka den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, i synnerhet när det gäller näringslivets roll. Företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet behöver identifieras och engageras i strukturen för den sammanhängande totalförsvarsplaneringen. Frågan om hur personalförsörjningen ska hanteras inom det civila försvaret behöver utredas vidare. Nya former för långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer behöver etableras.

Identifiera och engagera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet

Försvarsberedningen har föreslagit att former för hur totalförsvarsviktiga företag i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten ska utredas. I ett första steg ansåg beredningen att dessa företag och organisationer behöver identifieras. Utredningen anser, i likhet med Försvarsberedningen, att en förutsättning för att säkerställa en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet under höjd beredskap, är att företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet identifieras. Genom att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet blir det möjligt att analysera och värdera försörjningstryggheten.

Utredningen anser att identifiering av totalförsvarsviktiga företag ska ske genom att statliga myndigheter genomför kartläggningen. Utredningen bedömer att myndigheterna sammantaget har de underlag och rutiner som behövs för att kunna identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Utredningen föreslår därför att regeringen uppdrar åt de s.k. totalförsvarsmyndigheterna att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. För att underlätta myndigheternas identifieringsarbete föreslår utredningen att regeringen ger MSB och Försvarsmakten i uppdrag att, inom ramen för den sammanhängande totalförsvarsplaneringen, stödja myndigheterna i arbetet med hur identifieringen av totalförsvarsviktiga företag ska gå till. Utredningen föreslår också att kretsen myndigheter som har rätt att begära upplysningar om totalförsvarsviktig verksamhet från näringsidkare utökas med ett antal myndigheter. Skälet till det är att ett antal myndigheter i dag saknar rätt att begära in upplysningar, vilket riskerar att leda till att vissa totalförsvarsviktiga företag aldrig identifieras och därmed faller utanför totalförsvarsplaneringen.

Inga bolag med statligt ägande har i dagsläget samhällsuppdrag relaterat till totalförsvar. Utredningen konstaterar samtidigt att flera bolag med statligt ägande har stor betydelse för totalförsvaret. Utredningen föreslår därför att regeringen förtydligar att bolag med statligt ägande som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet ska beakta totalförsvarets behov. Mot bakgrund av den återupptagna totalförsvarsplaneringen, anser utredningen att bolagen bör agera föredömligt

inom området totalförsvaret, vilket de redan ska göra inom bl.a. området hållbart företagande. Bolagen med statligt ägande utgör en betydande del av svenskt näringsliv och utredningen bedömer därför att en tydlig styrning om att beakta totalförsvarets krav även kan få effekt i näringslivet i stort.

Slutligen behöver formerna för hur totalförsvarsviktiga företag ska lämna upplysningar förtydligas och göras enhetliga. Utredningen föreslår därför att regeringen uppdrar åt MSB och Försvarsmakten att utreda formerna för hur företagen ska lämna nödvändiga uppgifter, hur information från företagen ska behandlas och vilka som ska få ta del av uppgifterna. Rapporteringen bör bara omfatta sådana upplysningar som myndigheterna behöver för sin planering. Inhämningen bör ske på ett samordnat och strukturerat sätt och genom att företagen svarar mot *en* myndighet, bl.a. för att inte generera onödigt merarbete för företagen. Utredningens slutsats är att strukturen för en sammanhängande totalförsvarsplanering, som samordnas av Försvarsmakten och MSB, är en lämplig process för att samordna identifieringen av totalförsvarsviktiga företag och involvera dessa i den fortsatta planeringen.

Utred frågan om hur personalförsörjningen ska hanteras inom det civila försvaret

För att företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet ska kunna fortsätta sin produktion under höjd beredskap krävs tillgång till såväl materiel som personal. Ett sätt att säkerställa tillgång till personal är att nyckelpersoner inom totalförsvarsviktiga företag och myndigheter identifieras. Utredningen föreslår därför att regeringen låter utreda frågan om hur personalförsörjningen ska hanteras inom det civila försvaret. Viktiga frågor att belysa i arbetet är hur stort behovet är, vilka verktyg som ska användas för att säkerställa behovet samt eventuella förmåner.

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen. Totalförsvarsplikt gäller alla bosatta i Sverige från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Plikten kan ske genom *värnplikt*, *civilplikt* eller *allmän tjänsteplikt*. Det finns dock stora skillnader mellan de olika pliktsystemen. Utredningen konstaterar att personalförsörjningen för det civila försvaret är en komplex fråga, såväl i fred som

vid höjd beredskap. Totalförsvarets behov av planlagd personal utgör grundförutsättningen för hur en framtida personalförsörjningsfunktion bör utformas. Såväl en organisatorisk och geografisk struktur som ansvarsfördelning, samverkan och specifika uppdrag behöver klargöras för att en fungerande personalplanläggning åter ska komma till stånd.

Etablera nya former för långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer

För att etablera en långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån och för att möjliggöra användandet av näringslivets resurser för totalförsvarets behov, föreslog Förvarsberedningen att ett nationellt näringslivsråd inrättas. Utredningen delar Förvarsberedningens bedömning och föreslår dels att ett nationellt råd kallat Totalförsvarets näringslivsråd inrättas i Regeringskansliet, dels att länsstyrelsernas regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor även bör avse totalförsvaret.

Syftet med totalförsvarets näringslivsråd är att ge råd till regeringen i totalförvarsfrågor och att vara ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet, berörda myndigheter och näringsliv. I dag finns inget sådant formaliserat forum i dessa frågor. Totalförsvarets näringslivsråd kommer därför att utgöra ett värdefullt komplement till befintliga forum. Det föreslagna rådet kommer även bidra till ett bättre samspel mellan offentliga och privata aktörer i syfte att hantera totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Utredningen menar också att rådet kan spela en viktig roll för att bidra till ökad kunskap om behovet av robusta företag. Totalförsvarets näringslivsråd bör ledas av ett statsråd och föreslås bestå av företrädare från den offentliga sektorn, företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet samt branschorganisationer. Överbefälhavaren, generaldirektören för MSB och ytterligare berörda generaldirektörer bör ingå i rådet för att säkerställa kopplingen till den sammanhängande totalförvarsplaneringen på myndighetsnivå. I rådet bör även en företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting och länsstyrelserna ingå, i syfte att säkerställa sambandet till de föreslagna regionala råden för totalförsvaret.

Är Sverige i krig ska länsstyrelsen bl.a. verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås, samordna de civila försvarsåtgärderna

samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Utredningen menar att detta förutsätter planering och förberedelser, bl.a. i samverkan med totalförsvarsviktiga företag. Utredningen föreslår därför att de regionala råden för krisberedskap och skydd mot olyckor vid länsstyrelserna även ska omfatta totalförsvar. Regionala råd även för totalförsvar blir ett viktigt instrument för att skapa en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån i syfte att tillgodose totalförsvarets behov. Utredningen menar att sådana råd ligger i linje med länsstyrelsens uppgift att vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, bl.a. näringslivet, och den nationella nivån.

Övriga förslag

Utredningen föreslår även åtgärder som syftar till att förbättra förutsättningarna för leverans av nödvändiga varor och tjänster. Därtill konstaterar utredningen att försörjningstrygghetens strategiska betydelse behöver öka. Väl avvägda satsningar på forskning och utveckling krävs för att dra nytta av den tekniska utvecklingen. Utredningen föreslår därför att förslagen nedan genomförs.

- Se över regelverket för leveranssäkerhet och tillgänglighet, samt regelverket för beredskapsersättning m.m.
- Ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap.
- Påskynda arbetet vid länsstyrelserna och Transportstyrelsen med att förbereda förfogande.
- Inkludera det militära försvarets försörjningstrygghet i den nationella säkerhetsstrategin.
- Tydliggör vikten av uthållighet och försörjningstrygghet i materielförsörjningsstrategin.
- Fokusera forskningen och det svenska arbetet inom Europeiska försvarsfonden.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap *dels* att rubriken till förordningen ska ha följande lydelse, *dels* att 1, 4 och 6 §§ ska ha följande lydelse, *dels* att det ska införas en ny paragraf, 1 a § och närmast före 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter *inför och* vid höjd beredskap

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna förordning innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas krisberedskap och deras uppgifter vid höjd beredskap.

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas krisberedskap och deras uppgifter *inför och* vid höjd beredskap.

Ytterligare bestämmelser finns bl.a. i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 §**

Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Länsstyrelsen ska särskilt

1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,

2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,

3. ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,

4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,

5. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

6. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, och

3. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,

4. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

5. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, och

7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

Nuvarande lydelse

6. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

Föreslagen lydelse

6 §

Länsstyrelsen ska som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

Länsstyrelsen ska särskilt

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. samordna de civila försvarsåtgärderna, 2. verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning, 3. i samråd med Försvarmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, <i>och</i> 4. verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. | <ol style="list-style-type: none"> 3. i samråd med Försvarmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, 4. verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas <i>och</i> 5. samordna åtgärderna med företag som bedriver verksamhet som är viktig för totalförsvaret. |
|--|--|

Inför höjd beredskap och för krisberedskap

1a § Länsstyrelsen ska ha ett regionalt råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvaret för att skapa nödvändig samordning. I rådet ska representanter för länsstyrelsen samt berörda aktörer i krishanterings-systemet och totalförsvaret ingå.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillkommer – förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – följande totalförsvarsmyndigheter, nämligen Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna.

Föreslagen lydelse

1 §

Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillkommer – förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – följande totalförsvarsmyndigheter, nämligen Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet, *Elsäkerhetsverket, Folkhälsomyndigheten, Kustbevakningen, Luftfartsverket, Migrationsverket, Polismyndigheten, Riksgäldskontoret, Skatteverket, Statens veterinärmedicinska*

*anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten,
Säkerhetspolisen, och länsstyrel-
serna.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 5 juli 2018 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för näringslivets roll inom totalförsvaret samt för försörjningstryggheten i försvarsmaterieförsörjningen.¹ Utredningen har antagit namnet *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet* (Fö 2018:01).

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag på åtgärder för samverkansformer och effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att säkerställa totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig. Förslagen bör inkludera möjligheter för staten att såväl ställa krav på näringslivet som att öka dess incitament att beakta totalförsvarets behov i verksamheten.
- lämna förslag på åtgärder för att stärka den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten, även över en längre tid och under olika förhållanden.
- Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2019 och direktiven återfinns i sin helhet i *bilaga 1* till betänkandet.

¹ Kommittédirektiv Dir 2018:64 *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel.*

2.2 Utgångspunkter och avgränsningar

Utredningens uppdrag ska ses som ett resultat av den återupptagna totalförvarsplaneringen, som syftar till att stärka verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. När det gäller det civila försvaret inom ramen för totalförsvaret har regeringen tillsatt flera utredningar. Vissa närliggande frågor har således analyserats parallellt av andra utredningar under utredningstiden.

Riksbankskommittén (dir. 2016:114, 2017:57 och 2017:100) har t.ex. haft i uppdrag att bl.a. föreslå de författningsändringar som den anser nödvändiga gällande bl.a. Riksbankens ansvar för kontanthantering, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet. *Utredningen om civilt försvar* (dir. 2018:79) ska analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser. *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap* (dir. 2018:77 och 2019:83) ska bl.a. se över nuvarande ordning för att säkerställa att det finns tillgång till läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser i fredstid respektive under höjd beredskap. *Utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar* (dir. 2018:80 och 2019:42) ska bl.a. analysera och lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret, inklusive förslag som syftar till att tydliggöra hur den nya myndigheten ska stödja mediernas beredskapsplanering. Specifika frågor om t.ex. näringslivets roll inom områdena finansiella tjänster, hälso- och sjukvård, och till viss del information och kommunikation hanteras således av andra utredningar.

Höjd beredskap och då ytterst krig är utgångspunkt för analysen

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde.²

² Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

Försvarsberedningen konstaterar att som en följd av försvarsbesluten 1999–2001 och 2004 upphörde i allt väsentligt planeringen för höjd beredskap och krig, dvs. totalförsvarsplaneringen.

Utredningsdirektivet utgår från Försvarsberedningens analys, som betonar att Sverige ska kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet under minst tre månader. Under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska Sverige planera för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium. Utredningen fokuserar på förslag för att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig. En utvecklad beredskapsplanering med dessa ingångsvärden kommer också att stärka företagens och därmed samhällets fredstida krisberedskap.

Förändrade förutsättningar för totalförsvaret

Försvarsberedningen föreslår en rad åtgärder för att etablera en långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån och för att möjliggöra användandet av näringslivets resurser för totalförsvarets behov.

Samhällsviktig verksamhet som tidigare drevs i offentlig regi utförs i dag i stor utsträckning av företag med olika typer av ägarförhållanden, exempelvis offentligt eller privat ägande och nationellt eller utländskt ägande. Detta ställer delvis andra krav på totalförsvarsplaneringen eftersom staten inte kan styra och inrikta näringslivet på samma sätt som gäller för offentlig verksamhet. För att möjliggöra kostnadseffektivitet verkar delar av näringslivet enligt principen att resurser levereras vid behov snarare än hålls i lager. Detta medför samtidigt en ökad sårbarhet om störningar eller avbrott i försörjningsflöden skulle uppkomma. Få företag tar med risken för höjd beredskap och då ytterst krig i sin interna kontinuitetsplanering eller beredskapsplaner. Detta perspektiv har även i endast begränsad omfattning beaktats av myndigheter i samband med offentliga upphandlingar.

Därutöver har de rättsliga förutsättningarna, bl.a. som en följd av Sveriges inträde i EU, och näringslivsstrukturen förändrats sedan Sverige bedrev en totalförsvarsplanering. Sedan kalla krigets slut har

även Försvarsmakten och aktörerna inom det civila försvaret genomgått genomgripande förändringar.

Försvarsmaktens beroende av civila resurser har ökat avsevärt samtidigt som dessa nyckelaktörer har en beredskap som är dimensionerad för fredstida kriser och i väsentlig utsträckning bedöms sakna förmåga att möta de krav som höjd beredskap och då ytterst krig medför.

Utredningens direktiv betonar att globaliseringen har inneburit att infrastruktursystem och försörjningsflöden av varor och tjänster har sammankopplats i en högre utsträckning med andra länder. Inom samhället finns i sin tur ett ökat ömsesidigt beroende mellan olika sektorer. De flesta områden är beroende av tillgång till el, it och elektronisk kommunikation, transportinfrastruktur, drivmedel, förnödenheter, finansiella tjänster m.m. Om det uppstår störningar inom en sektor påverkar det även andra sektorer.

Näringslivet spelar en viktig roll för totalförsvaret

Utredningens uppgift är att ta fram förslag för att stärka näringslivets roll inom totalförsvaret. I direktiven betonas att utredaren ska utgå från Försvarsberedningens förslag i delrapporten *Motståndskraft*.³ Omfattningen på de varor och tjänster som skulle behövas vid höjd beredskap är inte utredningens fokus. Utredningen ska inte heller föreslå konkreta avtal, upphandlingar etc. utan fokuserar på att skapa en struktur, som sedan kan användas av de ansvariga myndigheterna. Utredningsuppdraget innefattar inte heller att göra en beredskapsplanering eller att prioritera mellan olika sektorer.

Målet är att stärka sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.⁴ Åtgärderna och planeringen behöver göras redan i fredstid och vidtas innan en situation med höjd beredskap eller ytterst krig föreligger. Här utgör exempelvis en sammanhållen planering inom totalförsvaret en viktig utgångspunkt, där utredningen syftar till att öka näringslivets medverkan.

Utredningen ska analysera hur förslagen förhåller sig till regeringsformen. Det som avses bör vara om hur krav på näringslivet är

³ Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktning av totalförsvaret och utformning av det civila försvaret 2021–2025*.

⁴ Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet. Utredningen menar att det såväl av direktivet som av Försvarsberedningens rapport, framgår att fokus är på avtalsformer och samverkansformer mellan den offentliga sektorn och företag.

Ransoneringslagen (1978:268) ger regeringen möjlighet att vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av förnödenheter samt begränsa handel med en viss vara om den bedöms vara av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Lagen är viktig ur ett totalförsvarsperspektiv men lyfts inte fram i utredningsdirektivet. Utredningen har därför inte gjort några överväganden eller förslag till ändringar kopplade till den lagstiftningen.

Särskilda juridiska övergripande problem ska analyseras som kan uppstå i det konkreta avtalsslutet. EU-rättsliga utgångspunkter behöver klarläggas. Särskilt behöver EU:s upphandlingsregelverk och konkurrensrättsliga bestämmelser inklusive frågan om otillåtna statsstöd belysas. Vidare fokuserar utredningen på den svenska beredskapslagstiftningen i förhållande till näringslivet.

Försvarsmaterielrelaterad försörjningstrygghet

Utredningen konstaterar att Försvarsberedningen i maj 2019, dvs. efter det att utredningen blivit tillsatt, lämnade sina förslag och där redan hanterat stora delar av direktivet som berör det militära försvarets försörjningstrygghet.⁵ Fokus för utredningens överväganden och förslag ligger därför på näringslivets roll.

Direktivet pekar på vikten av åtgärder för att stärka den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten, för såväl materiel som kompetens. Här utgör bl.a. produktions- och lagringsförutsättningar särskilt viktiga förutsättningar för försvarsmaterieförsörjningen. Även åtgärder utanför Försvarsmaktens materieförsörjningsprocess kan föreslås, exempelvis inom forskningen.

Med försvarsmateriel avses materiel och tjänster som levereras till Försvarsmakten. Försvarsmateriel är således inte enbart traditionell krigsmateriel utan även produkter med dubbla användningsområden.

⁵ Se Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

I det arbete inom EU-kommissionen som pågått på försvars- och säkerhetsområdet används ibland begreppet leveranssäkerhet synonymt med försörjningstrygghet.⁶ Tidigare utredningar har analyserat skillnaden och kommit fram till att leveranssäkerhet är ett snävare begrepp än försörjningstrygghet.⁷ I kommittédirektivet framhålls att försörjningstrygghet är ett omfattande begrepp, som ofta används på olika sätt, såväl nationellt som internationellt. I ramavtalet om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland (det så kallade sexnationssamarbetet) definieras det som ”en stats förmåga att garantera och erhålla garanti för tillförsel av försvarsmateriel och försvarsmaterieltjänster som är tillräcklig för att uppfylla statens åtaganden i enlighet med dess utrikes- och säkerhetspolitiska krav ...”. Denna definition utgör utgångspunkten för försvarsmaterielrelaterad försörjningstrygghet i utredningen.

Försvarsberedningen föreslog bl.a. att statens och industrins roller och ansvar behöver klarläggas. Statens åtagande i försvarsindustriella frågor behöver tydliggöras. Detta, liksom bl.a. försörjningstrygghet föreslogs hanteras inom ramen för den aviserade översynen av materielförsörjningsstrategin. Utredningen kommer därför inte att diskutera gränsdragningen mellan staten och näringslivet, dvs. hur mycket av den statliga verksamheten som bör bedrivas i privat regi.

Utredningen ser att en viktig del av uppdraget är att analysera förutsättningarna för att försörjningstryggheten ska kunna vara en naturlig och integrerad del av materielförsörjningen. De åtgärder som kan vidtas inom ramen för försvarets forsknings- och materielförsörjningsprocesser, t.ex. kravställningsprocessen och upphandlingsvillkor, är centrala. Utredningen avser inte att diskutera operativa behov (storleken på eventuella lager), dimensionera uthålligheten eller göra prioriteringar (t.ex. om tillgången till ammunition är viktigare än underhållet av flygstridskrafter).

I september 2016 överlämnades utredningen om *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*. Där granskades och redovisades det aktuella läget i Försvarmaktens personalförsörjning.

⁶ Se t.ex. Kommissionsmeddelandet KOM(2007)764 *En strategi för en starkare och konkurrenskraftigare europeisk försvarsindustri*.

⁷ SOU 2010:13 *Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet*.

Vidare föreslogs åtgärder för att skapa en robust och långsiktigt hållbar försörjning med militär personal.⁸ Utredningen delar dessa bedömningar och lägger därför inga ytterligare förslag om hur det militära försvaret ska personalförsörjas, utan fokuserar på personalförsörjningen inom näringsliv och myndigheter för det civila försvaret.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet inleddes i september 2018. Utredningen har haft sammanlagt haft 12 expertsammanträden och därutöver ett stort antal sakkunnigmöten. Vidare har utredningen besökt Finland samt gjort flera besök hos företag och branschorganisationer. Utredningen har också medverkat i ett stort antal olika seminarier inom området, med bl.a. deltagande av kommuner och regioner.

Utredningen har hållit sig informerad om och vid behov beaktat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, bl.a. beslutade regleringsbrevsuppdrag om totalförsvaret samt arbetet inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut, utredningsväsendet och hos relevanta myndigheter och andra aktörer.

⁸ SOU 2016:63 *En robust personalförsörjning av det militära försvaret.*

3 Säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter

Det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa. Rysslands fortgående aggression mot Ukraina och den olagliga annekteringen av Krim strider mot Förenta nationernas våldsförbud och mot den europeiska säkerhetsordningen liksom mot de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet. Det ryska agerandet i Georgien 2008, i Ukraina sedan 2014 samt i Syrien sedan 2015 visar en rysk vilja att använda militära medel för att nå politiska mål, såväl inom som utanför Europa.¹ Kinas betydelse för global säkerhet växer. Landets strategiska intressen sträcker sig till Europa, och dess verksamhet på olika områden måste bemötas med nödvändig uppmärksamhet.² Utredningen gör ingen annan bedömning av den säkerhetspolitiska situationen.

Försvarsberedningen har framhållit att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde.³

Ett väpnat angrepp kan få olika utseende beroende på parterna och deras målsättningar. Totalförsvarets forskningsinstitut har på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tagit fram en övergripande beskrivning på ett väpnat angrepp mot

¹ Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

² Regeringens skrivelse 2019/20:18 *Arbetet i frågor som rör Kina*.

³ Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

Sverige.⁴ Utredningen konstaterar att näringslivets roll i totalförsvaret och försörjningstryggheten inom det militära försvaret kommer ha stor betydelse vid ett sådant väpnat angrepp.

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-land eller ett nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Vi ska därför kunna ge och ta emot stöd, såväl civilt som militärt. Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Genom att kunna möta ett väpnat angrepp bör försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel utgöra en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. Av inriktningspropositionen framgår också att utformningen av försvaret i första hand bör bygga på förmågan att kunna möta ett väpnat angrepp.

Sverige skulle också kunna utsättas för ett angrepp som skulle kunna vara riktat mot både civil infrastruktur och energiförsörjning som mot Försvarsmakten, t.ex. med målsättningen att framtvunga ett visst agerande från svensk sida och försvåra svenska insatser i en större konflikt.

Cyberhoten mot Sverige och svenska intressen är omfattande. Hotet har breddats och antagit nya former. Utredningen noterar att regeringen har föreslagit att ett nationellt center ska upprättas för att öka informations- och cybersäkerheten som ska bidra till att öka den samlade förmågan att detektera och hantera antagonistiska cyberhot.⁵

3.1 Tillsammans med andra

Militära konflikter i vårt närområde skulle påverka flera länder. Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen omfattar EU-medlemmar liksom Norge och Island. Vid ett eventuellt brittiskt utträde ur EU bör Sverige verka för att Storbritannien fortsatt är en del av EU:s säkerhetspolitiska gemenskap och därmed också omfattas av den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen.⁶

⁴ Totalförsvarets forskningsinstitut FOI MEMO 5089 *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*.

⁵ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

⁶ Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

Vårt EU-medlemskap utgör den viktigaste plattformen för den unilaterala solidaritetsförklaringen och den solidariska säkerhetspolitiken. Den transatlantiska länken är avgörande för Europas säkerhet. Sverige har ett ansvar för att främja säkerheten i vår del av Europa. Tillsammans med andra stater och organisationer bidrar Sverige aktivt till att främja säkerheten i vårt närområde. Sverige ska ytterst, inom ramen för den solidariska säkerhetspolitiken, enskilt och tillsammans med andra stater och organisationer kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp.⁷

Som Försvarsberedningen konstaterar i delrapporten *Motståndskraft* (Ds 2017:66) är möjligheten att upprätthålla förbindelser västerut avgörande för Sveriges förmåga att motstå ett angrepp. Att upprätthålla dessa förbindelser är också en förutsättning för att kunna erhålla hjälp av tredje part, dvs. skapa försörjningstrygghet.

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. Genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige medför höga kostnader för en angripare, är totalförsvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel och andra säkerhetspolitiska instrument krigsavhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. Totalförsvaret måste därför ytterst ha en trovärdig förmåga med ett militärt och civilt försvar. Det uppnås genom att totalförsvaret har en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfälla, besätta eller på annat sätt utnyttja vårt land. Ett starkt svenskt totalförsvaret med både motståndskraft och värnkraft är krigsavhållande och därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande.⁸

Utredningen noterar vikten av internationella samarbeten, inom exempelvis EU och värdlandsstödet med Nato. Dessa kan användas för att erhålla försörjningstrygghet vid höjd beredskap och krig. Detta kan ske genom att försörjningstrygghet inkluderas i internationella övningar, genom att åtaganden diskuteras i olika bilaterala sammanhang.

⁷ Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

⁸ *Ibid.*

3.2 Ett angrepp kan komma hastigt och det kan ta tid att få hjälp

Ett angrepp kan komma hastigt och det kan ta tid att få hjälp vid en konflikt i närområdet. Utredningen konstaterar i likhet med Försvarsmakten att Rysslands satsningar på försvaret och ryska militära resurser inte är så stora att de kan förväntas klara ett utdraget krig med Nato.⁹ Om det uppstår en konflikt är det troligare att Ryssland kommer att ha begränsade målsättningar som snabbt bedöms kunna uppnås, bl.a. i syfte att ställa olika länder och Nato inför fullbordat faktum.¹⁰ Ett totalförsvaret som utformas och används för att skapa uthållighet kan enligt utredningen försvåra för en angripare.

Inom Nato finns ett ökat fokus på försvar av medlemsländernas territorier. Det konstateras också att den europeiska delen av Nato i dag inte har förmåga att försvara medlemsländerna mot ett eventuellt större angrepp utan USA:s hjälp. Orsakerna är bl.a. bristen på tillgängliga förband och vissa nyckelförmågor. En betydelsefull faktor i ett försvar av något eller några Nato-länder är därför hur lång tid det tar innan USA och andra länder kan föra fram förband och resurser.

Uthålligheten för totalförsvaret måste medge att civilt och militärt stöd från andra länder kan etableras. Tiden det tar för Sverige att få internationellt civilt och militärt stöd är svår att beräkna. Den är avhängig politiskt engagemang och beslutsfattande i andra länder och i internationella organisationer. Indirekt militärt stöd med t.ex. underrättelser inklusive luftlägesbild kan troligtvis, om nödvändiga politiska beslut fattas, ges tämligen omgående. Mer konkreta stödåtgärder tar av geografiska och andra rent praktiska orsaker längre tid. Efter nödvändiga politiska beslut tar det dagar till veckor att verkansfullt sätta in flygstridskrafter till stöd för Sverige. Marinstridskrafter tar veckor till månader och markstridskrafter tar månader att få på plats i relevant omfattning.¹¹ Utredningen delar dessa slutsatser och bedömningar och betonar samtidigt att uthållighet, tidsaspekter och graden av samverkan är avgörande.

⁹ Försvarsmakten FM2017-4264:2 *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut.*

¹⁰ SOU 2018:7 *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov.*

¹¹ Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.*

3.3 Totalförsvaret

Regeringens nationella säkerhetsstrategi anger inriktningen och utgör ett ramverk för det arbete som krävs för att värna Sveriges säkerhet. Strategin syftar till att stärka vår förmåga att effektivt och samordnat möta omedelbara och långsiktiga hot och utmaningar.

Regeringen anger att målen för Sveriges säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, liksom samhällets funktionalitet, samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Politiskt oberoende och självständighet samt territoriell integritet är förutsättningar för att nå de övergripande målen för Sveriges säkerhet. Ett nationellt intresse är, enligt strategin, att säkra försörjning och skydda samhällsviktiga funktioner.¹² Transporter och kommunikationsmedel är vitala funktioner. Att upprätthålla en fungerande infrastruktur och flöden för försörjning, handel och ekonomi är därför ett nationellt intresse.¹³

Enligt 1 § lagen (1992:1403) om *totalförsvaret och höjd beredskap* är totalförsvaret verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Riksdagen, regeringen, statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringslivet, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av det samlade totalförsvaret. Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av Sveriges befolkning. Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är avgörande för att uppnå ett trovärdigt totalförsvaret. Regeringen har bl.a. utifrån detta aviserat en ny myndighet för psykologiskt försvar.¹⁴

Näringslivet utför en stor del av den samhällsviktiga verksamheten som bedrivs inom exempelvis energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, transporter, hälso- och sjukvård samt kommunal service. Näringslivet utgör därmed också en viktig del av totalförsvaret. Det

¹² Övriga nationella intressen är, enligt säkerhetsstrategin att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa; upprätthålla grundläggande värden: demokrati, rättsstat, mänskliga fri- och rättigheter; försvara Sveriges frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande under alla omständigheter; främja stabilitet och säkerhet i vårt närområde; bevara och stärka samarbete, solidaritet och integration inom EU; samt främja en regelbaserad multilateral världsordning.

¹³ Statsrådsberedningen (2017) *Nationella säkerhetsstrategin*.

¹⁴ Kommittédirektiv Dir. 2018:80 och 2019:42 *En ny myndighet för psykologiskt försvar*.

finns lagstadgade krav på näringslivet att delta i totalförsvarsplaneringen.

Det svenska totalförsvaret byggdes upp och utvecklades successivt under decennierna efter andra världskriget och fram till det kalla krigets slut. Det byggde på uppfattningen att det moderna kriget är totalt och drabbar hela samhället och det bestod av ett omfattande system av samverkande militära och civila försvarsförberedelser på alla nivåer i samhället. Det stöddes av en omfattande författningsreglering och planläggning. Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen och detta manifesteras bl.a. genom den allmänna värnplikten. Det utvecklades också en s.k. ansvarsprincip, med innebörden att den som har ansvar för en viss verksamhet i fred har samma ansvar även i krig. Det dröjde emellertid till 1990-talet innan totalförsvaret fick en författningsreglerad definition som alltjämt är gällande.¹⁵

Efter att det kalla kriget upphörde omkring 1990 kom arbetet med totalförsvaret att nedprioriteras. Det militära försvaret omvandlades till ett insatsförsvaret, anpassat för deltagande i internationella säkerhetsfrämjande insatser i samverkan med andra länders styrkor inom ramen för FN, Nato och EU. Den civila försvarsplaneringen avstannade till förmån för fredstida krisberedskap.

3.3.1 Militärt försvar

Riksdagen har beslutat att målet för det militära försvaret från och med 2016 ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet.¹⁶ Detta ska ske genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig,
- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp,

¹⁵ SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret*.

¹⁶ Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning 2016–2020* bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Regeringen beslutade att Försvarsmakten ska bidra till målen för vår säkerhet och målen för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer lösa följande uppgifter:¹⁷

- upprätthålla tillgänglighet i fred samt beredskap för intagande av höjd beredskap för att kunna förebygga och hantera konflikter och krig, skydda Sveriges handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning och, om det krävs, försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp,
- främja vår säkerhet genom deltagande i operationer på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och, i enlighet med internationell rätt, värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta, och
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

Försvarsmaktens organisation, beredskap och förmåga att ge stöd

Försvarsmakten är den statliga myndighet som ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Det är således i huvudsak Försvarsmakten som med stöd av andra aktörer ska lösa uppgifterna i totalförsvarets militära del. Myndigheter som Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt (FRA) har också uppgifter inom den militära delen av totalförsvaret i deras roll som stödmyndigheter till Försvarsmakten.

Försvarsmakten ska från och med den 1 januari 2016 organisera krigsförbanden i Försvarsmaktsorganisation 2016 och i en förbands-reserv.¹⁸ I enlighet med riksdagens beslut intog Försvarsmakten den nya organisationen 1 januari 2016.

¹⁷ Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning 2016–2020*.

¹⁸ Regeringsbeslut Fö2017/01283/MFI *Uppdrag till Försvarsmakten avseende planering och förberedelser under 2017 för myndigheternas verksamhet för åren 2018–2020*.

Enligt regeringsformen får regeringen sätta in Försvarsmakten i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Bestämmelserna i regeringsformen är utformade för att ge möjlighet för regeringen att snabbt fatta beslut och i stor omfattning vidta nödvändiga åtgärder i krislägen.¹⁹

Försvarsmakten ska i enlighet med beslutade tillgänglighets- och beredskapskrav upprätthålla tillgänglighet i fred samt beredskap för intagande av höjd beredskap. Utredningen konstaterar att huvuddelen av Försvarsmaktens förband, efter regeringens beslut om höjd beredskap, ska kunna påbörja lösandet av krigsuppgifter inom några dagar.²⁰ Inget krigsförband har ett beredskapskrav som överstiger en vecka och hemvärnsförbanden ska kunna verka med huvuddel inom ett dygn och med mindre delar inom några timmar. Utredningen noterar att Försvarsberedningen föreslår förändringar vad gäller förbandens beredskapskrav.

Försvarsmakten har förmåga att möta dagens krav som ställts på myndigheten, men framhåller att det har funnits begränsningar och då särskilt vid händelseutvecklingar som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge och vid högre konfliktnivåer. Försvarsmakten har haft förmåga att upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet. Vissa begränsningar har funnits, bl.a. avseende uthållighet vid långvariga påfrestningar. Försvarsmakten har under året haft förmåga att lämna stöd till civil verksamhet med myndighetens befintliga förmåga och resurser. Försvarsmakten har, i likhet med tidigare år, lämnat stöd till civil verksamhet vid ett stort antal tillfällen. En mer utförlig redovisning av Försvarsmaktens och dess krigsförbands förmåga framgår av kvalificerat hemliga bilagor till årsredovisningen.²¹

3.3.2 Civilt försvar

Civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting,

¹⁹ Regeringsformen 1974:152.

²⁰ Prop. 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019*.

²¹ Se exempelvis Försvarsmakten FM2018-10243:7 *Årsredovisningen för 2018*.

privata företag och frivilligorganisationer. Det avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. Riksdagen har beslutat att målet för verksamheten inom det civila försvaret ska vara att:²²

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Regeringen har betonat att de tre delarna är ömsesidigt förstärkande. Avseende stödet till Försvarsmakten konstaterade regeringen att det bör ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens behov. Transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser är exempel på särskilda behov som har lyfts fram.

Myndigheter inom totalförsvaret och länsstyrelsernas roll

Vissa myndigheter har enligt dagens regelverk ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen samt inför och vid höjd beredskap. Det finns utpekade totalförvarsmyndigheter i förordningen (1982:1005) om *skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen*. Myndigheterna har där rätt att begära upplysningar av bl.a. företag om bl.a. personal, lokaler och maskiner som myndigheterna behöver för sitt planeringsarbete.

Vidare finns det även bevakningsansvariga myndigheter som enligt förordningen (2015:1052) om *krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* bl.a. har skyldigheter att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom sina respektive ansvarsområden inför och vid höjd beredskap.

MSB har ansvar för frågor om bl.a. civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter krig eller krigsfara. Det framgår av förordningen (2008:1002) med *instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Av myndighetsinstruktionen framgår vidare att MSB ska

²² Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

utveckla och stödja arbetet med civilt försvar samt företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning. MSB ska stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar, samt särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen samt att samordning sker i förhållande till det militära försvaret. Myndigheten ska också se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningskyddet.

Vid höjd beredskap ska MSB stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder. Myndigheten ska då se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna åtgärder, samordna information till allmänhet och media, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. MSB ska också ha förmågan att bistå med stödresurser vid höjd beredskap.

Länsstyrelserna utgör viktiga aktörer inom civilt försvar, är vid höjd beredskap högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och ska där verka för största möjliga försvarseffekt. Länsstyrelsen ska bland annat särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. För det fall riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte kan upprätthållas, eller om omedelbara åtgärder måste vidtas, får länsstyrelsen inom sitt område fullgöra vissa av regeringens uppgifter.

3.3.3 En sammanhängande planering för totalförsvaret

Regeringen gav i maj 2017 Försvarsmakten och MSB i uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Av uppdraget framgår att Försvarsmakten och MSB bl.a. ska stödja och verka för att berörda aktörer stärker förmågan till planering för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster genom t.ex. avtal, lager, förfogande och ransonering. Berörda aktörer är i

sammanhanget bevakningsansvariga myndigheter samt prioriterade landsting och kommuner.²³

Enligt myndigheternas redovisning saknar Försvarsmakten behovstäckning avseende förnödenheter och tjänster från andra aktörer inom totalförsvaret i alla beredskapsnivåer. Myndigheterna anger att planering med privata företag ska, där det finns behov och bedöms lämpligt, i första hand genomföras av bevakningsansvariga myndigheter och FMV med stöd av Försvarsmakten. Det framgår inte när och på vilket sätt privata företag ska involveras i den föreslagna strukturen.²⁴

Regeringen beslutade i juli 2019 att ge bl.a. Försvarsmakten i uppdrag att tillsammans med övriga försvarsmyndigheter lämna underlag till regeringens försvarspolitiska proposition för perioden 2021–2025.²⁵ Underlaget ska utgå från Försvarsberedningens rapporter *Motståndskraft* (Ds 2017:66) och *Värnkraft* (Ds 2019:8). Uppdraget redovisades i november 2019.²⁶

Utredningen noterar att regeringen även gett i uppdrag till några av de bevakningsansvariga myndigheterna att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret.²⁷ I fokus för uppdraget står energiförsörjning, transporter, livsmedels- och dricksvattenförsörjning, ordning och säkerhet, finansiell beredskap samt elektroniska kommunikationer och post. Där ska myndigheterna analysera de behov och åtgärdsförslag avseende det civila försvaret som Försvarsberedningen, MSB och Försvarsmakten har redovisat. Underlaget syftar till att utgöra grunden för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret inom ramen för totalförsvaret. Uppdraget kommer att redovisas för Regeringskansliet i mars 2020.

²³ Regeringsbeslut Fö2017/00688/MFI Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.

²⁴ Försvarsmakten FM2019-4316:4 och MSB MSB2017-03498-4 Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017.

²⁵ Regeringsbeslut Fö2019/00694/MFI Uppdrag att redovisa underlag till försvarspolitisk proposition för perioden 2021–2025.

²⁶ Försvarsmakten FM2019-20164:6 Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk proposition för perioden 2021–2025.

²⁷ Regeringsbeslut Ju2019/02477/SSK Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret.

4 Rättsliga aspekter

Utredningen ska klarlägga hur försörjningstrygghet för totalförsvaret kan säkerställas vid offentliga upphandlingar. När det gäller näringslivets roll i totalförsvaret syftar uppdraget för en tid om höjd beredskap och då ytterst krig. Följaktligen behöver utredningen fokusera på upphandling för höjd beredskap och ytterst krig. Självklart kan själva upphandlingen behöva ske under fredstid, men avsikten ska vara att säkerställa försörjningstrygghet under höjd beredskap.

Utredningen behöver analysera hur staten genom avtal med företag kan säkerställa leverans av varor och tjänster vid höjd beredskap och då ytterst krig. Det kan handla om tillgång till väsentliga tjänster och varor som it, elektronisk kommunikation, transport, drivmedel, förnödenheter och finansiella tjänster. Syftet kan vara att ge statliga myndigheter tillgång till exempelvis el och it för att de ska kunna upprätthålla sin verksamhet eller för att trygga tillgången till livsmedel i statliga institutioner. En inte obetydlig del av detta utgörs av Försvarsmaktens behov av tillgång till t.ex. drivmedel, livsmedel och ammunition.

Även upphandling för andra offentliga aktörer ska analyseras. Det skulle då främst betyda kommunerna. Syftet kan vara exempelvis tillgång till livsmedel för skola eller äldreboenden.

En viktig juridisk fråga är i vilken utsträckning upphandlingslagstiftningen behöver tillämpas och när det finns möjlighet till undantag. Är det möjligt att undanta viss upphandling av säkerhetsskäl? Andra frågor är i vilken utsträckning det är möjligt att ta in frågor om s.k. försörjningstrygghet i avtalen.

I ett system för totalförsvarsviktiga företag handlar det om att staten på något sätt identifierar vissa företag som viktiga. Här ska analyseras om det finns något hinder mot att identifiera och peka ut särskilt totalförsvarsviktiga företag. Vidare ska det klarläggas om det

kan uppstå problem om dessa samarbetar i ett näringslivsråd och/eller i ett annat särskilt forum för totalförsvarsviktiga företag.

4.1 EU och medlemsstaterna

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), är en del av Lissabonfördraget och reglerar det grundläggande samarbetet i EU. Av artikel 2–6 i Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden framgår förhållandet mellan EU och medlemsstaterna. Det anges att det finns områden där EU har exklusiv befogenhet och att det finns områden med delad befogenhet.

Exklusiv befogenhet betyder att unionen i första hand får lagstifta och anta rättsligt bindande akter och att medlemsstaterna ska genomföra unionens akter. I de fallen har medlemsstaterna bara möjlighet att själva lagstifta efter bemyndigande från Unionen.

Delad befogenhet innebär att både unionen och medlemsstaterna får lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Av artikel 3 följer att Unionen ska ha exklusiv befogenhet för bl.a. fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion. Av artikel 4 framgår att det finns en delad befogenhet för bl.a. området med frihet, säkerhet och rättvisa, men det följer också att den delade befogenheten endast gäller om den inte också omfattas av artikel 3.

Samtidigt finns det särskilda bestämmelser i fråga om säkerhetsintressen. I den allmänna delen i artikel 4.2 anges följande:

”Unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Den ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.”

Utöver detta finns det specifika undantagsregler i EUF-fördraget, relevant är artiklarna 346 och 347 som handlar om säkerhet. Som kommer att framgå innebär artikel 346 att inget medlemsland behöver lämna information om det skadar väsentliga säkerhetsintressen och det finns vidare även en möjlighet till undantag från EU-rätten

för handel med krigsmateriel m.m. utifrån väsentliga säkerhetsintressen. Artikel 347 innebär att medlemsstaterna ska samråda med varandra för att genom gemensamma åtgärder hindra att den inre marknadens funktion påverkas av åtgärder som en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta vid allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning, i händelse av krig eller vid en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara eller för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet.

Sammantaget har EU exklusiv befogenhet när det gäller fastställandet av konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion. Samtidigt är det genom artikel 4.2 markerat att säkerhetsfrågor har en särställning och i artikel 346 och 347 finns specifika undantagsregler för säkerhet. EU-domstolen har i praxis funnit att medlemsstaternas åtgärder på ett visst område inte helt kan undantas unionsrätten enbart på grund av att åtgärderna vidtas med hänvisning till den allmänna säkerheten eller det nationella försvaret. Det har rört situationer där den övergripande frågan avsett den inre marknadens funktion.¹

4.2 Upphandling

Offentlig upphandling regleras av för utredningen tre relevanta EU-direktiv.² Dessa tre EU-direktiv har införlivats genom svenska regelverk.³ Vidare gäller även ett antal andra lagar samt två rättsmedelsdirektiv, för upphandling.⁴ Dessa kommer inte att beröras i betänkandet.

Syftet med upphandlingsreglerna är att garantera den fria rörligheten. Den offentliga upphandlingen ska också leda till att myndigheter hushållar med de offentliga medlen och minska risken för korruption.

¹ Utrikesdepartementet UDEUD 2017/490 *Skrifligt yttrande till EU-domstolen*.

² *Upphandlingsdirektivet* 2014/24/EU, *Försörjningsdirektivet* 2014/25EU och *Försvars- och säkerhetsdirektivet* 2009/81/EG.

³ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF) och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).

⁴ Koncessionsdirektivet 2014/23/EU som införlivats genom lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) och EU:s *kollektivtrafikförordning* som fått nationell stödreglering i lagen (2010:1065) om *kollektivtrafik*.

4.2.1 Upphandlingslagarna

Huvudregeln är att när en myndighet vill köpa varor eller tjänster gäller lagen om *offentlig upphandling* (LOU). Det betyder att det finns ett krav om upphandling i enlighet med lagen. För upphandling som rör försvars- eller säkerhetsmateriel gäller oftast lagen om *upphandling på försvars- och säkerhetsområdet* (LUFs). Därutöver gäller lagen om *upphandling inom försörjningssektorerna* (LUF) för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster. Det är inte bara myndigheter som omfattas av lagarna, utan i lagarna jämställs offentligt styrda organ med myndigheter. Exempel på bolag som i rättspraxis har bedömts som svenska offentligt styrda organ är AB Svenska Spel och Akademiska Hus AB.⁵ Det är därmed inte möjligt att kringgå upphandlingslagstiftningen genom att exempelvis bilda ett statligt bolag för att klara försörjningsberedskapen.

4.2.2 Upphandling och höjd beredskap

När det råder krig, krigsfara, höjd beredskap m.m. är förfogandelagstiftningen tillämplig, se nedan. Den möjliggör bl.a. ett tvångsvis rekvirerande, att myndigheter tar egendom och utger ersättning. Det kan dock bara ske om det inte är möjligt att sluta avtal på rimliga villkor för staten. Vid ett sådant rekvirerande är det inte fråga om anskaffning i upphandlingsregelverkets mening och därmed gäller inte upphandlingsregler.

När det däremot gäller att tillgodose behovet genom avtal finns inga undantag vare sig i upphandlingsdirektiven eller i de svenska upphandlingslagarna för anskaffning som sker vid höjd beredskap och då ytterst krig. Utgångspunkten i upphandlingslagarna (såväl LOU, LUF och LUFs) är att man i förväg upphandlar sitt behov, även för krig och kris, och får den leverans man behöver enligt avtalen. Upphandlingskraven gäller alltså även vid höjd beredskap och då ytterst krig.

⁵ Kammarrätten i Stockholms dom i mål 6937–09 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål 27515–15 för Svenska Spel och Högsta förvaltningsdomstolen dom 2016 ref. 67 för Akademiska Hus.

Regelverken innehåller dock bestämmelser som innebär att kraven förenklas om upphandlingen ska ske vid synnerlig brådska. Utrymmet för att exempelvis avstå från annonsering vid upphandling av varor till ett värde som överstiger tröskelvärdet torde vara betydligt större i en situation av höjd beredskap och då ytterst krig jämfört med fredstid.⁶ Vidare finns för upphandling under tröskelvärdet större möjligheter till direktupphandling på grund av synnerlig brådska eller synnerliga skäl.⁷

4.2.3 Artikel 346 i EUF-fördraget och undantag i upphandlingslagstiftningen

Av artikel 346 i EUF-fördraget följer att a) ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen. Vidare får b) varje medlemsstat vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål. Av tre olika avgöranden från EU-domstolen följer att undantaget ska tolkas restriktivt och att den medlemsstat som stöder sig på undantaget ska styrka att det är nödvändigt för att skydda statens väsentliga säkerhetsintressen.⁸

Sveriges tillämpning

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2014/15:109 anför regeringen att stridsflygförmågan och undervattensförmågan är tydliga exempel på områden av väsentlig betydelse för Sveriges försvar och att det även inom andra områden kan finnas delar av system som

⁶ Artikel 32.2 c klassiska direktivet, 2014/24/EU, och 6 kap. 15 § LOU respektive artikel 50.1 d försörjningsdirektivet, 2014/25/EU, och 6 kap. 8 § LUF.

⁷ 19 kap. 7 § tredje stycket LOU respektive 19 kap. 7 § tredje stycket LUF.

⁸ Dom den 16 september 1999 i mål nr C-414/97, Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien C239/06 Europeiska kommissionen mot Republiken Italien, Fördragsbrott, Tullfri import av militär utrustning och dom från EU-domstolen från 2012 i mål C 615/10 i ett mål där Högsta Förvaltningsdomstolen i Finland begärt ett förhandsavgörande.

kan betraktas som väsentliga säkerhetsintressen. Det kräver dock enligt regeringen särskild prövning i varje enskilt fall.⁹

Regeringen har därefter anfört att även integritetskritiska delar av ledningssystemområdet såsom sensorer, telekrig och krypto bör vara ett för Sverige väsentligt säkerhetsintresse.¹⁰

Utredningen konstaterar att artikel 346 punkt a) innebär att ett medlemsland inte behöver följa upphandlingslagstiftningen om det skulle leda till att information lämnades som skulle äventyra väsentliga säkerhetsintressen. Punkt b) handlar enbart om vapen, ammunition och krigsmateriel. För upphandling av sådana produkter finns det ett utrymme att frånga om upphandling om produkterna kan hänföras till den lista som finns och om väsentliga säkerhetsintressen hotas. Den lista som används är från 1958, vilket förstås innebär att de där nämnda produkterna är rejält föråldrade. För nyare produkter utgör den ändå en utgångspunkt, men en tolkning får göras.

Oavsett vilken grund som aktualiseras ska undantagen tillämpas med restriktivitet. Det krävs också att den som vill göra undantag i det konkreta fallet kan bevisa att upphandling inte var möjligt utifrån ett väsentligt säkerhetsintresse.

Försvarsberedningen anför i sin rapport från maj 2019 att de väsentliga säkerhetsintressena bör definieras till sitt innehåll och till sin omfattning. Den inhemska tekniska kompetensen och systemkunskapen som krävs över tid för att realisera de väsentliga säkerhetsintressena, framför allt stridsflygs- och undervattensförmågorna, behöver klarläggas och kostnadsberäknas. Det finns ett behov av tydlighet kring statens roll och åtagande kring de väsentliga säkerhetsintressena som pekas ut. Beredningen anser därför att de ekonomiska konsekvenserna för staten klargörs innan fler väsentliga säkerhetsintressen pekas ut.¹¹

Utredningen betonar att utredningen behöver utgå från ett system som inkluderar konkurrensutsatt upphandling, men att avsteg kan göras i särskilda fall, när väsentliga säkerhetsintressen så motiverar enligt artikel 346 eller om ett annat särskilt undantag i LOU, LUF eller LUF är uppfyllt. Det handlar dock om få specifika undantag.

⁹ Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2019*.

¹⁰ Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*.

¹¹ Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

4.3 Försörjningstrygghet och force majeure

Försörjningstrygghet innebär i upphandlingssammanhang att det i avtalet ställs specifika krav som exempelvis leverans under höjd beredskap eller att leverantörerna ska ha underhållsförmåga baserad i Sverige. Det kan vidare handla om exempelvis krav på kapacitetsökningar i vissa situationer, tillgänglighetskrav, krav på inställelsetider eller krav på reservdelsförsörjning. I 7 kap. 16–18 §§ LUFSS regleras hur krav på försörjningstrygghet får ställas vid upphandling. Det är möjligt att ställa åtskilliga och långtgående krav i en upphandling så länge dessa är relevanta, proportionerliga och har ett samband med det som ska upphandlas. Vidare måste kraven uppfylla de grundläggande principerna i EUF-fördraget om icke-diskriminering, lika-behandling, proportionalitet, öppenhet och förutsebarhet. Motsvarande bestämmelser saknas i de andra upphandlingsregelverken. En särskild fråga i detta sammanhang är hur avtalen ska utformas. Den juridiska grundprincipen är att ingångna avtal ska hållas. Alla företag har ett intresse att så långt som möjligt få avsättning för sina varor och tjänster även vid allvarliga kriser, höjd beredskap och då ytterst krig.

Om exempelvis staten eller en kommun har ingått ett avtal om köp och leverans av livsmedel är motparten skyldig att fullfölja avtalet. Om så inte sker är det fråga om kontraktsbrott. I det fallet skulle då staten/kommunen kunna kräva att avtalet fullföljes, eller begära prisavdrag, hävning av avtal och/eller skadestånd. Detta gäller även under ändrade förhållanden för leverantören, om denne av olika skäl har svårt att hålla avtalet. Utgångspunkten är att vardera avtalsparten själv bär risken för att den framtida händelseutvecklingen blir oförmånlig. Det finns dock undantag. Avtalsvillkor får jämkas eller lämnas utan avseende bl.a. om villkoret är oskäligt med hänsyn till inträffade förhållanden efter avtalsslut.¹²

Vidare gäller exempelvis enligt Köplagen att köparen inte har rätt till ersättning för den skada han lider genom säljarens dröjsmål, om säljaren visar att dröjsmålet beror på ett hinder utanför hans kontroll som han inte skäligen kunde förväntas ha räknat med vid köpet och vars följderna han inte heller skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit.¹³

¹² Lagen (1915:218) om *avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område* 3 kap 36 §.

¹³ Köplagen (1990:931) 27 §.

Vissa särskilda ändrade förhållanden kallas *force majeure*. Med detta avses oväntade eller extraordinära händelser, som naturkatastrofer, eldsvådor, krig m.m. Det ska vara en utifrån kommande, omfattande och sällan inträffande tilldragelse, som medför ett oöverstigligt hinder för gäldenären att prestera.¹⁴ För att undvika oklarheter om vad som ska gälla vid *force majeure* är det brukligt med s.k. *force majeure*-klausuler i avtal. Syftet är att det på förhand ska stå klart vad som ska vara *force majeure* och i vilken utsträckning dessa förhållanden ska leda till ansvarsbefrielse om leverans inte sker.

Utredningen noterar att generella friskrivningsklausuler i avtalen, typ *force majeure*, är problematiska för försörjningsfrågan. En s.k. *force majeure*-klausul befriar vanligen leverantören från ansvar att tillhandahålla en nytting först när t.ex. krig eller en naturkatastrof gjort det omöjligt att leverera. Ett borttagande av en *force majeure*-klausul kan dock få betydande konsekvenser. Om ett företag generellt tog på sig beredskap att leverera i exempelvis även en krigssituation skulle det i hög grad fördyra de löpande avtalen i fredstid. Det är inte heller säkert att det skulle vara tillräckligt. För att försäkra sig om ökad förmåga till leverans under krig måste det allmänna i stället analysera vilka villkor som kan öka förmågan och ställa krav på just dessa villkor i avtalen. Ett alternativ bör vara att sluta särskilda avtal för höjd beredskap och då ytterst krig. En komplikation är dock kravet på konkurrensutsatt upphandling, vilket skulle kunna leda till olika leverantörer i krig respektive fred med minskade synergieffekter.

4.4 Regelverket om konkurrens

EUF-fördraget innehåller två förbud, ett mot konkurrensbegränsande avtal (artikel 101 EUF) och ett mot missbruk av dominerande ställning (artikel 102 EUF).¹⁵ Kompletterande bestämmelser finns i den svenska *konkurrenslagen* (2008:579). Utredningens förslag om ett näringslivsråd i förslagskapitlet kan bl.a. ha kopplingar till bestämmelserna om konkurrensbegränsande avtal.

¹⁴ Rodhe, K. (1956) *Obligationsrätt*.

¹⁵ Det finns en förordning om tillämpning av dessa bestämmelser, nr 1/2003 och vidare är även EU:s *koncentrationsförordning* (139/2004) av betydelse.

4.4.1 Konkurrensbegränsande avtal

I den svenska konkurrenslagen finns ett förbud mot konkurrensbegränsande avtal i 2 kap. 1 § konkurrenslagen. Där anges att avtal mellan företag som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt är förbjudna, om inte annat följer av lagen. Detta gäller särskilt sådana avtal som exempelvis innebär att inköps- eller försäljningspriser fastställs, att produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller att marknader delas upp. Avtal eller avtalsvillkor som är förbjudna är ogiltiga.

Innebörden av detta är att det inte är tillåtet med samarbete mellan två eller flera företag som har sin grund i ett avtal, beslut eller samordnat förfarande om antingen syftet eller resultatet är att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på ett märkbart sätt. När det gäller syftet har EU-domstolen konstaterat att avtal som har ett konkurrensbegränsande syfte anses till sin natur vara så allvarliga/skadliga för konkurrensen att någon bedömning av resultatet inte behöver göras.¹⁶ Det ska också noteras att syftet bedöms objektivt, inte utifrån partsavsikten. Finns det inget syfte behöver det konkurrensbegränsande samarbetet ha ekonomiska verkningar av någon betydelse för att det ska vara förbjudet. Här är det tillräckligt med ett potentiellt framtida hämmande av konkurrensen.¹⁷ Det finns några undantag från denna bestämmelse som i sammanhanget bör sakna relevans.

De som omfattas av förbudet är företag, vilket betyder fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den delen verksamheten består av myndighetsutövning. Med företag avses även sammanslutning av företag. Det saknar betydelse om verksamheten utövas i offentlig eller privat regi.¹⁸

Som framgått kan samarbeten mellan företag omfattas av förbudet mot konkurrensbegränsade samverkan. Det betyder att om utredningen vill föreslå ett näringslivsråd måste hänsyn tas till bestämmelserna om konkurrens. Syftet med ett näringslivsråd skulle vara att stödja totalförsvaret. Det skulle därmed sannolikt endast omfattas

¹⁶ Karnovs lagkommentar nr 14 och 16 av K Carlsson samt Mål C-226/11 och Mål C 67/13P

¹⁷ Konkurrenslagen (2008:579) kommentar till 2 kap. 1§ och Karnovs lagkommentar nr 16.

¹⁸ Konkurrenslagen (2008:579) kommentar till 1 kap. 5§.

av ett förbud om resultatet av en sådan samverkan är att konkurrensen begränsades. Här kan man möjligen jämföra med samarbeten i branschorganisationer. Konkurrensverket anför om detta att branschorganisationer har en betydelsefull samhällsfunktion och är ett viktigt stöd för företag, men eftersom branschorganisationer utgör ett forum där konkurrerande företag möts finns dock en risk för samordning av företagens agerande på marknaden, som kan strida mot konkurrensreglerna.¹⁹ Konkurrensverket har utarbetat en vägledning för samarbete i branschorganisationer. Exempel på det som är tillåtet är utbildning, generellt lobbyarbete, utgivning av branschtidskrifter och rådgivning i juridiska frågor. Otillåtna exempel är däremot prissamarbete, prisrekommendationer, begränsning av produktion eller försäljning och marknadsuppdelning.²⁰ En slutsats skulle vara att hänsyn till detta måste tas vid utformandet av en modell för ett näringslivsråd. Eftersom undantagen bygger på tvingande EU-rätt kan Sverige inte ensidigt ompröva dem. Bestämmelserna utgör inte heller ett hinder mot att staten enbart identifierar vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.

4.4.2 Regelverket om statsstöd

I EUF-fördraget finns bestämmelser om statsstöd i artiklarna 107–109. Regelverket har betydelse för det stöd staten kan lämna till totalförsvarsviktiga företag. Innebörden av reglerna är att statsstöd inte får lämnas om det inte godkänts av kommissionen eller utformats enligt särskilda undantagsregler. Skulle så ändå ske får kommissionen besluta att medlemsstaten ska avbryta utbetalningen och återkräva den. Av artikel 107.1 följer att huvudregeln är att ett statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inte är tillåtet om inte annat föreskrivs i fördragen. Det saknar betydelse vad som är syftet med stödet utan avgörande för om det är tillåtet är endast effekten.²¹

¹⁹ www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/samarbete-som-begransar-konkurrensen/vagledning-for-samarbeten/vagledning-for-branschorganisationer, inhämtat i juni 2019.

²⁰ www.konkurrensverket.se/upload/samarbete-bransch/index.html, inhämtat i juni 2019.

²¹ Prop. 2012/13:84 *Olagligt statsstöd*.

Med statsstöd avses stöd från en medlemsstat eller hjälp av statliga medel, inklusive medel från offentligt ägda bolag. I termen medlemsstat innefattas även regionala och lokala offentliga organ som t.ex. kommuner och landsting. Stödet behöver inte lämnas direkt utan kan ges genom privata eller offentliga organ som utsetts av staten.

För att ett bidrag ska innebära ett statligt stöd krävs vidare att det gynnar vissa företag eller viss produktion. I detta ingår dels att åtgärden ska innebära en ekonomisk fördel för mottagen och att den ska vara selektiv. Bedömningen om ekonomisk fördel görs utifrån en jämförelse med normala marknadsvillkor. Att åtgärden måste vara selektiv betyder att det måste ske ett urval. En statlig åtgärd som utan åtskillnad skulle stötta alla företag i Sverige är inte ett statsstöd i EU-rättslig mening. Däremot är åtgärder som är begränsade branschvis eller geografiskt eller förbehållna en viss kategori selektiva.²²

Slutligen krävs för att stödet ska vara otillåtet att det såväl snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen som att det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I praktiken görs ingen större skillnad mellan dessa krav. EU-domstolen har slagit fast att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen så ska denna handel anses vara påverkad av stödet. Vidare menar domstolen att när en medlemsstat beviljar stöd till ett företag kan inhemsk produktion upprätthållas eller ökas med följd att andra företags möjligheter att exportera sina produkter minskar. Kraven är därför mycket lågt ställda och är oftast uppfyllda när någon har fått en viss fördel. Det är inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd bedriver handel med andra medlemsstater.²³

Det finns vissa undantag från förbudet om statsstöd. Som nämns ovan framgår av artikel 107.1 att ett statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inte är tillåtet om inte annat föreskrivs i fördragen. Det betyder att artikel 346 kan utgöra grund för undantag. Som framgått ovan är utrymmet för undantag enligt artikel 346 dock restriktivt och avser vissa konkretiserade områden där Sverige kan bevisa att väsentliga säkerhetsintressen är berörda.

²² Prop. 2012/13:84 *Olagligt statsstöd*.

²³ *Ibid.*

I artikel 107.2–107.3 och 106.2. finns några specifika undantag, men de berör inte totalförsvaret.

Vidare framgår också av artikel 106.2 att undantag kan göras för stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Exempel på sådana tjänster är nätverkstjänster som postservice och telenätstjänster som inte skulle förekomma utan stöd. Även sociala tjänster som att tillhandahålla billigare bostäder till privatpersoner som annars skulle ha svårt att få tillgång till en egen bostad, exempelvis studenter och äldre personer kan ingå i begreppet.²⁴

Slutligen gäller att stöd till ett företag som sammanlagt inte överstiger 200 000 euro under tre beskattningsår i rad och som även uppfyller övriga villkor i kommissionens förordning nr 1407/2013 är av så liten betydelse, att konkurrenskriteriet och samhandelskriteriet inte är uppfyllda. Sådant stöd är inte statsstöd.²⁵

Utredningen konstaterar att det framgår att statsstödsreglerna tycks sakna ett specifikt undantag för totalförvarsändamål. Det som finns är ett undantag för stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser, som exempelvis krig. Det undantag som därmed finns är artikel 346 som gäller i konkreta fall för väsentliga säkerhetsintressen, i Sverige exempelvis stridsflygförmågan och undervattensförmågan.

Innebörden kan vara att statligt stöd till totalförsvarsviktiga företag över 200 000 euro för en treårsperiod kan vara otillåtna statsstöd om åtgärden skulle vara till ekonomisk fördel för mottagarna och om den skulle vara selektiv, dvs. begränsad till vissa företag. Som framgått avses med statsstöd inte bara direkta ekonomiska bidrag utan även andra indirekta stöd och undantag gäller för de väsentliga säkerhetsintressena.

4.5 Samma regler gäller i Finland

Det finns en uppfattning om att Finland har bättre förutsättningar än Sverige för att teckna nödvändiga avtal med företag för höjd beredskap och då ytterst krig. Skälet skulle vara att Finland inte skulle vara bunden av EU-rättens krav om upphandling, eftersom Finland vid sitt EU-inträde förhandlat fram ett undantag om detta. Detta är inte

²⁴ www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/forordning-om-stod-av-mindre-betydelse/, inhämtat i maj 2019.

²⁵ Ibid.

rätt, Finland har att förhålla sig till samma EU-rättsliga regelverk som Sverige.

Finland är därmed på samma sätt som Sverige bunden av EU:s direktiv om upphandling.²⁶

I Finland finns ett välutvecklat system med ingångna avtal med företag för en tidsperiod om höjd beredskap och då ytterst krig. Det handlar både om avtal med s.k. strategiska partners som avtal med andra företag. Med strategiskt partnerskap avses en mer djupgående formen av partnerskap, ett långvarigt samarbetsförhållande mellan försvarsmakten och ett företag som baserar sig på ömsesidigt förtroende, öppet informationsutbyte och gemensamt avtalade utvecklingsmål. En väsentlig del av detta partnerskap är att avtalsparterna under normala förhållanden utvecklar sina tillvägagångssätt med tanke på verksamheten under olika anpassningsfaser i fråga om beredskapen, inbegripet krigstida verksamhet.

Avtalen med strategiska partners eller andra företag avser leverans av varor eller tjänster vid höjd beredskap och då ytterst krig. Det kan även handla om produktionsökning under krig. Det kan avse antingen försvarsmateriel eller varor och tjänster som livsmedel, el, mediciner, m.m. Huvudregeln är att dessa avtal ingås efter upphandling, men det finns även exempel på avtal som ingåtts utan upphandling. Det har då skett utifrån artikel 346. I de fall artikel 346 använts har det i huvudsak handlat om försvarsmateriel, eftersom utrymmet för att använda artikel 346 för annat än försvarsmateriel är väldigt litet. På samma sätt som i Sverige måste undantagen konkretiseras i de enskilda fallen.²⁷ Artikel 346 har bara använts 15–20 gånger sedan lagstiftningens tillkomst, dvs. 2011.²⁸ Utöver försvarsmateriel har det även handlat om flygbränsle för militära flygplan. Skälet till det är att flygbränsle behöver förnyas ofta. Industrin i Finland deltar i tryggheten av försörjningsberedskapen som en del av Försörjningsberedskapscentralens försörjningsberedskapsorganisation. I pooler bestående av industriföretag producerar man bl.a. en lägesbild av försörjningsberedskapen och stöder företagens hantering av kontinuiteten och deras beredskap för krissituationer.²⁹ Deltagandet i poolerna är frivilligt för ett företag, vissa bjuds in och ett företag kan välja att acceptera eller

²⁶ Direktivet har i Finland införlivats genom lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling 29.12.2011/1531, vilket motsvarar svenska LUFs.

²⁷ Statsrådets principbeslut *Tryggande av det finska försvarets teknologiska och industriella bas*.

²⁸ Association of Finnish Defence and Aerospace.

²⁹ Statsrådets principbeslut *Tryggande av det finska försvarets teknologiska och industriella bas*.

avböja. Ett deltagande i en pool ger inte företräde till avtal utan dessa upphandlas. Skälet till att företagen deltar i poolen är möjligheten att ingå avtal och en insikt om vikten av försörjningstrygghet.

Utredningens slutsats är att Finland på samma sätt som Sverige är bunden av EU:s krav på upphandling. Det finns möjlighet till undantag genom artikel 346, men det ska tillämpas restriktivt och bedömas för varje enskilt fall. Artikel 346 är i första hand också bara användbart för försvarsmateriel.

4.6 Egendomsskydd och näringsfrihet

Staten har möjlighet enligt lag att förfoga över resurser som finns i näringslivet vid bl.a. krig och krigsfara. Sverige tillämpar inte undantagsbestämmelser i krig, dvs. det är inte så att regeringen i en viss situation ges ett utökat mandat. I stället finns det på förhand bestämda regler för krig och höjd beredskap. Reglerna innebär bl.a. ett förenklat beslutsfattande för olika myndigheter och möjligheter för staten att kunna ingripa i enskildas fri- och rättigheter samt att förfoga över resurser som finns i näringslivet. I regeringsformens 15 kapitel finns de grundläggande bestämmelserna om hur riket ska styras under krig eller krigsfara.³⁰ Samtidigt är äganderätten och näringsfriheten grundlagsskyddad i regeringsformen. Förklaringen till att dessa bestämmelser kan existera parallellt är att grundlagsskyddet inte är absolut utan att skyddet kan inskränkas.

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Det krävs därmed angelägna allmänna intressen för att staten ska kunna förfoga över annans egendom. Det som avses är tvångsvisa förfoganden från statens sida inte överenskommelser i avtal. Vad

³⁰ Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

som är angelägna allmänna intressen är inte klart. Det kan enligt propositionen vara fråga om samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål. Vad som är ett angeläget allmänt intresse får enligt uttalande i propositionen till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.³¹

Av 2 kap. 17 § regeringsformen följer att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Grundlagsskyddet för att bedriva näring infördes först 1994. Tidigare var uppfattningen att det var svårt att ha ett sådant skydd, eftersom näringsfriheten behöver vara inskränkt t.ex. på grund av hänsyn till säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningssynpunkt eller för att tillgodose krav på särskilda kvalifikationer som ställs upp för många yrken. Regeringen menade även vid införandet att det kan vara svårt att ge närings- och yrkesfriheten ett reellt innehåll med hänsyn till de möjligheter till begränsningar som nödvändigtvis måste finnas. Den reglering som infördes byggde därför enbart på att ge en ekonomisk likhetsprincip en överordnad ställning. Syftet med en begränsning av närings- och yrkesfriheten får inte enbart vara att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra, utan för att en begränsning skall få införas krävs att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse.³²

Utökade förfogandemöjligheter för staten förutsätter att det föreligger angelägna allmänna intressen. Generellt bör statens intressen vid höjd beredskap och då ytterst krig vara angelägna, men det skulle behövas göras en konkret bedömning för varje förslag till förfogande. Hänsyn bör därvid tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. För den lagstiftning om förfogande för staten som redan finns är utgångspunkten att den uppfyller kraven i regeringsformen.

När det gäller näringsfrihet är skyddet begränsat till ekonomisk likhet, ingrepp mot att bedriva näring måste vara motiverade av angelägna allmänna intressen och får inte enbart vara att ekonomiskt

³¹ Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*

³² *Ibid.*

gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare. Det betyder att om syftet är exempelvis ett angeläget allmänt intresse som säkerhet vid höjd beredskap och då ytterst krig får ingrepp göras även om en bieffekt skulle bli att vissa företag gynnas och andra därmed missgynnas.

En slutsats är att det kan finnas utrymme för att utöka statens möjligheter att förfoga över egendom vid höjd beredskap och då ytterst krig. Det ska dock betonas att det skulle kunna gälla när dessa förutsättningar är uppfyllda. I fredstid skulle särskilt egendomsskyddet i högre grad kunna vara ett hinder för staten att förfoga över egendom, eftersom det skulle vara svårare att nå upp till kravet om angelägna allmänna intressen. Det har betydelse för gräzonsproblematiken.

4.7 Förfogandelagstiftningen

Förfogandelagen (1978:262) är en av flera s.k. fullmaktslagar. Av lagen följer att ett förfogande för statens eller annans räkning under vissa förutsättningar får ske. Med förfogande avses att förfoga över egendom på visst sätt och ålägga personer att göra vissa saker. Syftet ska vara att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som icke utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.

Försvarsmakten har i en rapport från 2017 anført att förfogandelagstiftningen är det överlägset viktigaste instrumentet att tillgodose de behov som Försvarsmakten och det övriga totalförsvaret har av varor och tjänster vid höjd beredskap och krig, eftersom det innebär en möjlighet till tvång.³³ Varor och tjänster som säkerställs genom avtal är – även med beredskapsklausuler – alltid beroende av att företaget har vilja och möjlighet att leverera. Sker inte så kan det leda till sanktioner som skadestånd, men sanktionerna leder inte till att varor eller tjänsterna levereras. På det sättet är avtalsbundna förpliktelser enligt Försvarsmakten generellt sämre för försörjningstryggheten än de mandat som förfogandelagstiftningen ger.

Utredningen delar uppfattningen om att avtal förutsätter frivillighet, men vill samtidigt framhålla att även tvångsmedel inte är en garant eftersom en förutsättning likväl är tillgång till varor eller tjänster.

³³ Försvarsmakten FM2017 18665:1 *angående fortsatt arbete med försvarsförsörjningskoncept*.

4.7.1 Förutsättningar för att tillämpa lagen

Om Sverige kommer i krig är förutsättningarna för förfogande automatiskt uppfyllda (1 §). Vidare får regeringen föreskriva att förfogande kan tillämpas under tre olika förutsättningar. Dessa är att Sverige är i krigsfara, det pågår krig utanför Sveriges gränser eller om Sverige har varit i krig eller i krigsfara och om det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Ett ytterligare alternativ är att det är nödvändigt med hänsyn till försvarsberedskapen att inkalla totalförsvarspliktiga till tjänstgöring.³⁴

Lagstiftningen kan därmed inte användas för fredstida kriser. Av syftet med lagen följer att den bara får tillämpas om egendomen eller tjänsten inte kan tillgodoses på annat sätt utan olägenhet. Det innebär att utgångspunkten är att staten ska tillgodose behovet genom att ingå avtal. Försvarsmakten gör tolkningen att begreppet ”utan olägenhet” innebär att lagen får användas om egendomen eller tjänsten inte kan anskaffas på ett tillräckligt skyndsamt sätt och på villkor som i övrigt är rimliga för staten. Om det exempelvis endast skulle vara möjligt att få tag på en vara till ett pris långt över marknadsvärdet eller på villkor som i övrigt inte är rimliga bör Försvarsmakten använda sig av lagstiftningen om övriga förutsättningar är uppfyllda.³⁵

Förfogandemöjligheterna

Det lagen möjliggör är i första hand ett förfogande över *egendom*. Förfogandet kan ske antingen genom s.k. nyttjanderätt, dvs. att staten eller annan hyr/lånar egendom under en viss tid eller att äganderätten helt enkelt tas över. När det gäller fastighet är bara nyttjanderätt möjligt. Det är även möjligt att upphäva eller begränsa annans rätt till nyttjanderätt, servitut eller liknande rätt och att nyttjanderätt för staten eller annan skapas. Vidare är det möjligt att även på några olika sätt ålägga vissa fysiska eller juridiska personer att göra vissa saker. Det handlar om följande:

³⁴ Förfogandelagens 2 § och lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

³⁵ Försvarsmakten FM2017 18665:1 *angående fortsatt arbete med försvarsförsörjningskoncept*.

- Ålägga ägare eller innehavare av fastighet, gruva, byggnad, industrianläggning eller annan anläggning eller av transportmedel, arbetsmaskin eller liknande att utöva verksamhet för eller på annat sätt medverka till framställning av egendom för statens eller annans räkning,
- Ålägga ägare eller innehavare av lageranläggning att förvara egendom,
- Ålägga ägare eller innehavare av transportmedel att ombesörja transporter och
- Ålägga viss person tillfällig uppgift för försvarsmakten som vägvisare, budbärare, arbetsmanskap eller sjukvårdspersonal.

Förfogande får ske för staten eller annans räkning. Vad som i detta sammanhang avses med annan begränsas varken i lagtext eller i förarbetena. I ordet egendom innefattas inte bara fastighet utan även lösa saker och rättigheter av ekonomisk natur.³⁶

Undantag gäller för radiosändare eller sändarutrustning om den stadigvarande utnyttjas för tillståndspliktiga ljudradio- eller tv-sändningar enligt radio- och TV-lagen. Samma undantag gäller för anläggning för trådsändning som sådana sändningar vidare sänds i. Eftersom syftet med förfogandet ska vara totalförsvarets och folkförsörjningens ofrånkomliga behov handlar det om de ekonomiska behoven som exempelvis livsmedel, industriproduktion, energiförsörjning och transport. Utanför faller exempelvis egendom som böcker, konstverk och kulturhistoriska föremål.³⁷

Förfogandet kan ske genom att exempelvis staten tar över äganderätten eller under en period nyttjar annans egendom. I paragrafen nämns nyttjanderätt, servitut eller liknande rätt. Det borde innebära att även modernare former av nyttjanderätt som exempelvis leasing omfattas, eftersom leasing är en form av nyttjanderätt. Innebörden är att om exempelvis ett företag leasar ett fordon kan exempelvis staten vid krigsfara ta över leasingavtalet.

Ålägganden innebär att det är möjligt att tvinga en företagsledare att exempelvis tillverka eller transportera andra produkter än denne normalt gör. Det får dock inte innebära att ägaren tvingas tillverka

³⁶ Prop. 1977/78:72 *Om förfogandelag m.m.*

³⁷ *Ibid.*

produkter som faller utanför fastighetens eller fabriken naturliga och tekniska förutsättningar.³⁸

Det är inte möjligt att förfoga över statens egendom enligt förfogandelagen. I propositionen diskuteras gränstragningen för vad som kan anses vara statens egendom. Det anförs att staten inte med hjälp av lagen kan ta i anspråk egendom som tillhör statsverket. Däremot får förfogande ske av egendom som ägs av statliga företag såsom självständiga juridiska personer.³⁹

En fråga är vad som gäller för egendom som finns utanför Sveriges gränser och för fysiska personer utanför Sveriges gränser. Generellt gäller som huvudregel att svensk lag gäller på svenskt territorium, det är en del av den s.k. suveränitetsprincipen. När det gäller fysiska personer betyder det att samtliga som vistas inom territoriet som huvudregel omfattas.

Förfogandelagen gör i huvudsak ingen skillnad mellan svenska medborgare och utländska medborgare. I propositionen hänvisas dock till att det finns särbestämmelser för främmande stats beskickning, beskickningsmedlemmar, konsultat m.m. Det anförs att dessa bestämmelser ger ett tillräckligt skydd mot förfogande över egendom som tillhör främmande stater och utländska diplomater m.fl. och att det därför inte behövs en särskild bestämmelse i förfogandelagen. En slutsats man kan dra av propositionen är därmed att det finns särbestämmelser för beskickningar osv., men att i övrigt förfogandelagen gäller för utländska medborgare i Sverige på samma sätt som för svenska medborgare.

När det gäller utländska bolag med egendom i Sverige bör slutsatsen vara samma som för fysiska personer. När det däremot gäller tillgångar utomlands som ägs av fysiska personer bosatta i Sverige eller juridiska personer med säte i Sverige kan annan utländsk lagstiftning gälla på det territoriet och vidare skulle verkställighetsproblem kunna uppstå.

³⁸ Prop. 1977/78:72 *Om förfogandelag m.m.*

³⁹ *Ibid.*

4.7.2 Förfarandet m.m.

Enligt 7 § beslutar regeringen eller efter regeringens bemyndigande kommuner, landsting eller statliga myndigheter om förfogande. I avvaktn på ett förfogande över egendom kan ägare eller innehavare få ett dispositionsförbud (6 §). Beslut om förfogande eller dispositionsförbud som fattats av annan än regeringen kan överklagas till regeringen.

Det finns det ett system för hur ett förfogande ska gå till. I lagen finns det inbyggda skyndsamhetskrav, exempelvis framgår att verkställighet ibland får ske utan att ägaren fått del av beslutet. Av förfogandelagen framgår också att ett förfogande ska förberedas i fredstid och förordningen (1992:391) om *uttagning av egendom för totalförsvarets behov* anger hur det ska ske, se nedan.

4.7.3 Ersättning

Vid förfogande utgår ersättning. Den utgår enligt taxa eller bestäms av värderingsnämnder. För förlorad äganderätt utgår skäligen ersättning för nödvändiga kostnader vid framställning eller återanskaffning.

En måttstock för ersättning ska vara de kostnader som skulle uppstå i ett företag som nått en rimlig grad av rationalisering, dvs. utgifter för råvaror, anställda, avskrivningar, förvaltningskostnader och andra omkostnader, inklusive ersättning för företagarens egen arbetsinsats samt förräntning av eget kapital. Däremot ersätts inte handelsvinst eller indirekta skador.⁴⁰ Sammantaget tycks det handla om s.k. full ersättning för förlusten, vilket också är ett grundlagskrav, jämför vad som anförts ovan under egendomsskydd. Det har framförts till utredningen att om vinsten inte ersätts handlar det inte om full ersättning. Här ska det dock invändas att man inom skadeståndsrätt talar om ersättning antingen för det positiva kontraktintresset, som innefattar även en fingerad vinst eller det negativa kontraktintresset, som inte gör det. Båda formerna av ersättning förekommer inom skadeståndsrätten, det handlar om olika beräkningsgrunder. Transportföretagen har vidare invänt att vid tidpunkten för ersättningen kan marknadsvärdet beroende på krig, krigsfara eller annan särskild situation vara väldigt lågt.

Utredningen menar att den ersättning som utgår är full ersättning. Att marknadsvärdet påverkas av krig eller krigsfara är sannolikt, men

⁴⁰ Prop. 1977/78:72 Om förfogandelag m.m.

det ska noteras att det inte behöver handla om en värdeförsämring, det kan också för viss attraktiv egendom handla om en värdeökning. Denna osäkerhet är olycklig för ägaren och kan få allvarliga ekonomiska konsekvenser för denne. Samtidigt är det självklart att krig eller krigsfara m.m. för Sverige får allvarliga konsekvenser för hela samhället.

4.7.4 Jämförelse förfogandelagstiftning med motsvarande lagstiftning i Finland

I Finland är Beredskapslag 2011/1552 motsvarighet till vår förfogandelag samtidigt som den också är bredare och mer detaljerad. Den behandlar inte bara förfogande utan även om konkret fördelning av resurser. I grunden handlar det om att den svenska beredskapslagstiftningen består av olika fristående, men samverkande lagar, medan de olika bestämmelserna samlats i en lag i Finland.

Lagens syfte är att under undantagsförhållandena skydda befolkningen och trygga deras försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att trygga rikets territoriella integritet och självständighet. Vid lagens tillkomst var ambitionsnivån att gå igenom relevanta områden och försöka förutse vilka behov det kan finnas för staten att agera inom varje område. Lagen handlar om statens tvångsmedel, som sen ska kompletteras med avtal. Den täcker inte alla områden och inte alla behov utan för vissa fall har avtalslösningar bedömts vara enda möjlighet. De områden som täcks av lagen är bl.a. tryggande av finans- och försäkringsverksamheten, energiförsörjningen, elektronisk data- och kommunikationssystem, posttjänster, transporter, arbetsplikt, militära försvarsberedskapen, befolkningsskydd och evakuering.

4.7.5 Uttagning av egendom för totalförsvarets behov m.m.

Av 63 § förfogandelagen följer att under fredstid ska förfogande förberedas enligt de grunder och av de myndigheter som regeringen bestämmer. Förfogandet ska förberedas i fred genom uttagning av egendom som kommer att behövas.⁴¹ Den egendom som kan uttas

⁴¹ Förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.

är mark, byggnader, fartyg, luftfartyg, fordon, radioanläggningar och hundar. I 2 § anges att den myndighet för vilken ett förfogande förbereds kallas behovsmyndighet och att de centrala förvaltningsmyndigheterna är behovsmyndigheter.

De myndigheter som ska utföra arbetet med att besluta om uttagning av egendom kallas uttagningsmyndighet. Uttagningsmyndighet för mark, byggnader och radioanläggningar är länsstyrelsen, för fartyg, fordon och hundar är det Försvarsmakten och för luftfartyg är det Transportstyrelsen. Förordningen anger att det för Försvarsmaktens del är mobiliserings- och krigsunderhållningstjänstplaner som ska ligga till grund för uttagning. Förordningen anger i övrigt inte närmre hur myndigheterna ska arbeta med frågan.

Enligt uppgift från Försvarsmakten pågår för närvarande ett arbete med att skapa ett system för att organisera uttag av fordon. Från länsstyrelserna har anförts att arbetet har påbörjats med både juridisk och operativ inriktning. En arbetsgrupp om krisjuridik arbetar med att ta fram beslutsmallar och riktlinjer med koppling till regelverken om förfogande och uttagning. Vidare ser man bl.a. över frågan om vilka personalresurser som krävs av länsstyrelsen för att kunna hantera uppgifterna under höjd beredskap och då ytterst krig.

Innebörden av att egendom kan förberedas för förfogande är att egendom bokas i fredstid, men att själva förfogandet sker först vid krig eller motsvarande. Som framgått handlar det bara om viss egendom som var och är kritisk vid mobilisering av Försvarsmakten. Det betyder att viss central egendom kan förberedas genom uttagning, men att annan viktig egendom som är viktig för totalförsvaret, exempelvis livsmedel faller utanför. Det innebär i sin tur att när det gäller exempelvis livsmedel kan förfogandet ske vid höjd beredskap/krig eller motsvarande, men det saknas bestämmelser om hur förfogandet ska förberedas i fredstid.

Det ska också noteras att förfogandelagen även medger s.k. åläggande. Det betyder att staten kan besluta om produktionsomläggning för företag och kräva att ägare/innehavare av lageranläggningar förvarar egendom samt att ägare/innehavare av transportmedel ombesörjer transporter. Här saknas bestämmelser om att dessa ålägganden ska förberedas på ett visst sätt, men behovet om anpassning av verksamhet och personal tillgodoses genom annan befintlig lagstiftning, bl.a. förordningen (1982:517) om *beredskapsersättning*,

beredskapslån och beredskapsgaranti och förordningen (1992:390) om *förberedelser för leverans av varor och tjänster*.

4.7.6 Förfogandelagen gäller inte för framtida kriser

Av redogörelsen framgår att det genom den befintliga förfogandelagen finns möjligheter att förfoga över näringslivets egendom. Det är också möjligt att ålägga näringslivet att upprätthålla en tillverkning och i viss utsträckning styra verksamheten. En förutsättning är dock att det föreligger krig, krigsfara eller att de andra särskilda situationer som beskrivs ovan är uppfyllda. Det betyder att lagen inte är möjlig att tillämpa i ett tidigare skede vid en s.k. gråzonssituation. Vid lagens tillkomst 1978 var det ett medvetet val, av uttalandena i propositionen följer att den dåvarande uppfattningen var att så kallade fullmaktsbestämmelser ska ges ett så snävt tillämpningsområde som möjligt och inte kunna utnyttjas för framtida kriser. I stället bygger systemet på att ett förfogande ska förberedas för i fredstid genom uttagsmyndigheter. Vidare finns när de särskilda förutsättningarna inte är uppfyllda möjlighet att förfoga över fastigheter för totalförsvaret genom expropriationslagen.

Utredningens uppdrag för näringslivets roll i totalförsvaret är fokuserat till höjd beredskap eller krig. Slutsatsen är därför att gråzonsproblematiken inte är fokus för utredningens uppdrag.

4.8 Säkerhetsskyddsavtal

Den 1 april 2019 trädde en ny *säkerhetsskyddslag* (2018:585) och en ny *säkerhetsskyddsförordning* (2018:658) i kraft. Lagen gäller för verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Med säkerhetsskydd avses skydd av sådana verksamheter mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Enligt propositionen som låg till grund för den nya lagen har kraven på säkerhetsskydd förändrats genom utvecklingen i omvärlden och på informationsteknikområdet, ökningen av säkerhetskänslig verksamhet som bedrivs i enskild

regi och en ökad internationell samverkan. För att stärka säkerhetsskyddet föreslog regeringen därför en ny säkerhetsskyddslag. I den nya lagen har det förtydligats att den gäller både i allmän och i enskild verksamhet.⁴²

I propositionen diskuteras vad som är innebörden i begreppet Sveriges säkerhet. Det anges att säkerhetsskydd traditionellt har uttryckts som olika åtgärder för att skydda totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Vidare anføres att utgångspunkten för bedömningen även fortsättningsvis bör vara uppdelningen i Sveriges yttre och inre säkerhet. För den yttre är en viktig del den nationella försvarsförmågan av Sveriges territorium som Försvarsmakten har huvudansvaret för. Därutöver är verksamheter inom försvarsindustrin viktiga för det militära försvarets förmåga att utföra sitt uppdrag. Säkerhetsskyddet för Sveriges inre säkerhet handlar till stor del om att skydda särskilt kritiska anläggningar, funktioner och informationssystem. Även så kallad samhällsviktig verksamhet kan bedömas röra Sveriges säkerhet, dvs. verksamheter inom t.ex. sektorerna energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenförsörjning, transporter och finansiella tjänster. Avgörande för om sådan verksamhet kan anses röra Sveriges säkerhet bör vara om en antagonistisk handling (exempelvis spioneri, sabotage eller terroristbrott) skulle kunna medföra skadeförhållanden på nationell nivå.

I lagen görs en indelning av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i fyra olika säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande kan medföra för Sveriges säkerhet eller, vid internationella åtaganden om säkerhetsskydd, Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation. Indelningen ska göras enligt följande: *kvalificerat hemlig* vid en synnerligen allvarlig skada, *hemlig* vid en allvarlig skada, *konfidentiell* vid en inte obetydlig skada, eller *begränsat hemlig* vid endast ringa skada.

⁴² Prop. 2017/18:89 *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*.

Lagen har betydelse vid upphandling

Det huvudsakliga syftet med ett säkerhetsskyddsavtal är att reglera de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs för den säkerhetskänsliga verksamhet som omfattas av ett kontrakt om varor, tjänster eller byggtreprenader. Avtalet utgör en grund för att besluta om vilka anställningar och annat deltagande hos leverantören som ska placeras i säkerhetsklass. Innebörden av säkerhetsskyddslagen i denna del är att även om det krävs konkurrensutsatt upphandling av varor eller tjänster för höjd beredskap och då ytterst krig så ger lagen en möjlighet att skydda uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet och säkerhetskänslig verksamhet i övrigt.

I mars 2017 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att komplettera de förslag som lämnats i betänkandet *En ny säkerhetsskyddslag* (SOU 2015:25) i vissa frågor.

Lagen har därefter fått en översyn. Utredningen har föreslagit att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal utvidgas på så sätt att den också ska gälla för andra förfaranden än upphandlingar och andra anskaffningar.⁴³ Den utvidgade skyldigheten innebär att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövaren) ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal så snart verksamhetsutövaren avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda någon annan form av samverkan eller samarbete med en utomstående part, om förfarandet innebär att den utomstående parten kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre eller i övrigt avser eller kan ge den utomstående parten tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Av säkerhetsskyddsförordningen framgår bl.a. att tillsyn över säkerhetsskyddet utövas av Försvarmakten, Säkerhetspolisen, Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen samt länsstyrelserna. I betänkandet SOU 2018:82 *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* föreslås en delvis ny tillsynsstruktur med delvis nya tillsynsmyndigheter.

⁴³ SOU 2018:82 *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen*.

4.9 Offentlighets- och sekretesslagen

I *Offentlighets- och sekretesslagen* (2009:400) finns olika sekretessbestämmelser.⁴⁴ Den innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Dessa bestämmelser avser förbud att röja uppgifter, vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Den s.k. försvarssekretessen⁴⁵ innebär att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Det gäller både mot enskilda och andra myndigheter. Den gäller även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Försvarssekretessen kan tillämpas av alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa den.

Bestämmelsen har främst betydelse för uppgifter om det militära försvaret, exempelvis uppgifter rörande vapen och annan försvarsmateriel, befästningar, kommunikationsanläggningar och andra anläggningar hos Försvarsmakten. Inom bestämmelsens tillämpningsområde faller vidare uppgifter om planläggning och annan förberedelse av landets försvar, uppgifter om organisation av försvaret, underhålletjänsten m.m. Eftersom totalförsvaret omfattas betyder det att sekretess t.ex. kan råda för uppgifter om försörjningsberedskap. En förutsättning är dock att röjandet av uppgiften kan antas skada landets försvar eller vålla fara för rikets säkerhet.⁴⁶ Det finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess.

⁴⁴ I lagen (1982:1004) om *skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen* anges i 7 § första stycket att den som fått kännedom om bl.a. förhållande av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet inte får obehörigen röja eller utnyttja det. I andra stycket finns en hänvisning till att Offentlighets- och sekretesslagen gäller i det allmännas verksamhet.

⁴⁵ 15 kap. 2 § *Offentlighets- och sekretesslagen* (2009:400).

⁴⁶ Kommentarer till Sekretesslagen av Lenberg, E. m.fl., kommentar till 15 kap. 2 §.

4.10 Myndighetsstyrning m.m.

Samhällets omställning från fred till krig måste kunna ske skyndsamt för att få avsedd verkan. Likaså måste beslut inom den offentliga verksamheten många gånger kunna fattas och verkställas snabbare under krigsförhållanden än vad som normalt är fallet. Beslutsfattande och viktiga samhällsinstitutioner måste också fungera under krig och krigsfara. I regeringsformen ges de grundläggande förutsättningarna för en sådan ordning genom att vissa befogenheter vid krig och krigsfara kan delegeras från riksdagen till regeringen, samt från regeringen till förvaltningsmyndigheter. I regeringsformen och genom bemyndigande i lag ges även regeringen befogenheten att vid krig eller krigsfara meddela föreskrifter genom förordning som enligt grundlag annars skulle meddelas genom lag.

I lagen (1992:1403) om *totalförsvar och höjd beredskap* finns vissa skyldigheter för kommun, landsting, företag och organisationer. Det framgår att kommuner och landsting vid höjd beredskap ska vidta de åtgärder om planering, inriktning av verksamhet, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter. Vidare gäller att organisationer och företag som enligt överenskommelse är skyldiga att fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap, ska vidta åtgärder i fråga om bl.a. planering, inriktning av verksamheten och användning av nödvändiga resurser.

Den tillhörande förordningen ansluter till lagen och syftar till att statliga myndigheter ska minska sårbarheten i samhället och utveckla god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Det anges att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav och att planering ska ske. I den planeringen ingår att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt.

Syftet med förordningen (2015:1052) om *krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* är att statliga myndigheter ska minska sårbarheten i samhället under fredstida kriser och inför och vid höjd beredskap. Av 10 § framgår att vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Ansvaret innebär att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Vilka dessa myndigheter är framgår av en bilaga till förordningen och av en tabell i

bilaga 2 till betänkandet. Av 15–18 §§ framgår att de s.k. bevakningsansvariga myndigheterna har ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap.

För krisberedskap finns en bestämmelse om att varje länsstyrelse inom sitt geografiska område ska vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och *näringsliv*, och den nationella nivån. Motsvarande saknas dock för höjd beredskap och näringsliv.

Av lagen (1982:1004) om *skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen* följer att ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt vissa arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer är skyldiga på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet) att delta i totalförsvarsplaneringen. I det ingår att lämna upplysningar om personal, lokaler, maskiner, produktion, lagerhållning m.m. Det gäller dock inte statliga myndigheter, kommunala myndigheter eller landstingsmyndigheter och inte heller den som i stället omfattas av särskilda föreskrifter för totalförsvaret.

Av den tillhörande förordningen framgår att rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen tillkommer (förutom MSB) följande s.k. *totalförsvarsmyndigheter*, nämligen Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna, jämför även här tabellen i *bilaga 2*. Dessa får meddela förelägganden och sätta vite. I vissa fall ska samråd ske med MSB.

Sammantaget finns det därmed i de olika lagarna både bevakningsansvariga myndigheter och totalförsvarsmyndigheter med särskilt ansvar för höjd beredskap. Dessa är olika. Det är enbart de totalförsvarsansvariga myndigheterna som har möjlighet att begära upplysningar av företag. Samtidigt har de bevakningsansvariga myndigheterna ett särskilt utpekat ansvar för höjd beredskap. De bevakningsansvariga myndigheterna är 25 till antalet med tillägg för länsstyrelserna, men Försvarsmakten, FMV och Fortifikationsverket

ingår inte bland dem. I gruppen Totalförsvarsmyndigheter ingår Försvarsmakten, FMV och Fortifikationsverket, men färre ingår i gruppen, totalt omfattas 20 myndigheter samt länsstyrelserna. De myndigheter som är viktiga för totalförsvaret och som saknas är t.ex. Kustbevakningen, Luftfartsverket, Polismyndigheten och Riksgälden. Sammantaget finns det alltså i olika lagstiftningar två grupper av myndigheter med särskilt ansvar för höjd beredskap som inte korresponderar. Viktiga myndigheter saknas i båda grupperna.

Av förordningen (2017:870) om *länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap* framgår att länsstyrelserna ska ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå för att skapa nödvändig samordning. Motsvarande bestämmelse saknas dock för höjd beredskap.

Samordningen på lokal nivå regleras av lagen (2006:544) om *kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Här anges att kommuner inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid bl.a. ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet och att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas. Motsvarande bestämmelse finns här för höjd beredskap, kommunstyrelsen ska under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

4.11 Inköp, ersättning och lån

Av förordningen (1992:390) om *förberedelser för leverans av varor och tjänster* följer att myndigheter som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under krig, krigsfara, höjd beredskap m.m. ska anmäla behovet till någon av de myndigheter som är bevakningsansvariga. Dessa myndigheter ska träffa avtal med företag om att dessa under krig, krigsfara, höjd beredskap m.m. ska tillhandahålla varor och tjänster (företagsplanläggning). Myndigheten får dock lämna tillstånd för annan myndighet att träffa sådana avtal. Det ska som framgått ovan noteras att

varken Försvarsmakten, Fortifikationsverket eller FMV ingår i de bevakningsansvariga myndigheter. En slutsats av förordningen är därmed att ansvaret för leverans av varor och tjänster för krig, krigsfara eller motsvarande ligger på de bevakningsansvariga myndigheterna och att centrala aktörer som FMV, Försvarsmakten eller Fortifikationsverket inte ingår i denna krets.

Förordning (1982:517) reglerar *beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti*. Det betyder statlig ersättning, statligt lån och statlig garanti. Sådan ersättning, lån eller garanti får lämnas till den som i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap åtar sig att upprätthålla viss produktion, utveckla ersättningsprodukter, förbereda alternativ produktion, beredskapslagra vissa produkter eller vidtar annan åtgärd som regeringen godkännt. Ersättning och lån prövas av MSB, som kan hänskjuta prövningen till regeringen. Ärenden om garantier prövas av Riksgäldskontoret eller den myndighet som kontoret bestämmer. Vid prövningen gäller vad som föreskrivs om kreditgarantier i förordningen (2011:211) om *utlåning och garantier*. Vid ingåendet av avtalen ska det för försörjningsberedskapen förmånligaste alternativet väljas. Beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgarantier får lämnas i avtal för en tid om högst tio år.

4.12 Personalförsörjning

I lagen (1994:1809) om *totalförsvarsplikt* anges att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen och det slås fast att totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Motsvarande gäller för dem som är bosatta i Sverige utan att vara svensk medborgare. Det kan ske genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. *Värnplikten och civilplikten* omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Den förutsätter inskrivning. Innan inskrivning sker mönstring. Varje svensk medborgare som är totalförsvarspliktig är skyldig att vid Totalförsvarets rekryteringsmyndighet genomgå mönstring om det inte är uppenbart att han eller hon saknar förmåga att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller

18 år. För den som förvärvar svenskt medborgarskap senare gäller skyldigheten från den dag han eller hon blir medborgare. Grundutbildning med värnplikt är högst 615 dagar och för civilplikt högst 320 dagar. Den möjliggör en krigsplacering. De som har krigsplacerats är skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring.

Värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten och *civilplikt* ska fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver och får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings eller bevakningsuppgifter. Beslut om krigsplacering i båda fallen fattas av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Det kan ske efter framställan från bl.a. statliga myndigheter, kommuner, landsting, bolag, föreningar eller enskilda. Värnplikt har efter att ha varit vilande åter aktiverats. Civilplikten är i dag vilande.

Utredningen noterar att även om civilplikten är vilande finns det gällande lagstiftning om var civilplikten får fullgöras.⁴⁷ Där anges att verksamheter där civilplikt får fullgöras är uppdelade i två kategorier, dels verksamheter i det civila försvaret och dels verksamheter i Försvarsmakten. De verksamheter som omfattas i det civila försvaret är bl.a. polisverksamhet, befolkningsskydd och hälso- och sjukvård.

Civilplikt kan omfatta viss verksamhet som även kan utövas av näringslivet som exempelvis tandvård eller veterinärvård, men det saknas i dag bestämmelser som generellt möjliggör civilplikt på totalförsvarsviktiga företag. Eftersom civilplikten är vilande finns det i dag bara kvar 206 personer inskrivna för tjänstgöring med civilplikt, av vilka samtliga är krigsplacerade hos Svenska kraftnät.⁴⁸

Den *allmänna tjänsteplikten* innebär att regeringen under höjd beredskap får föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Den allmänna tjänsteplikten fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal eller utför arbete som anvisas av den myndighet som regeringen bestämmer. Om det är anvisat arbete får det inte vara förenat med vapenbruk utan samtycke.

⁴⁷ Förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

⁴⁸ Nordengren Christiansen, A (2019) *Förstudie om en robust personalförsörjning av civilt försvar*.

Alla totalförsvarspliktiga, förutom värnpliktiga och civilpliktiga, kan tas i anspråk med allmän tjänsteplikt. I förordningen (1995:238) om *totalförsvarsplikt* hänvisas till att statliga myndigheter där allmän tjänsteplikt ska fullgöras beslutar om vilka arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som ska omfattas av tjänsteplikten. Vidare anges det att Arbetsförmedlingen får anvisa sådant arbete och besluta om tjänsteplikt hos andra arbetsgivare/uppdragsgivare än statliga myndigheter.

Regeringen beslutade i regleringsbrev för 2017 och 2018 att särskilt utpekade myndigheter, som inte redan hade påbörjat eller genomfört krigsplacering, skulle krigsplacera den personal som behövs för verksamhet under höjd beredskap senast i december 2018. Ett 50-tal myndigheter omfattas av uppdragen och har slutfört arbetet i enlighet med uppdraget. Utredningen noterar att totalförsvarsplaneringen också utvidgats till att omfatta kommuner och regioner. MSB har i samverkan med Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet tagit fram en vägledning för myndigheters arbete med krigsorganisation och krigsplacering. Det framgår där att den allmänna tjänsteplikten genom anställningsavtal ska förberedas i fredstid och hur det ska gå till.⁴⁹

4.13 Juridiska utgångspunkter

Utredningen har belyst relevanta delar av EU-rätten. Syftet har varit att klarlägga vissa rättsliga möjligheter och begränsningar kopplade till ett ökat samarbete mellan staten och näringslivet. Inledningsvis har utredningen konstaterat att upphandlingskrav gäller när myndigheter eller kommun ska ingå avtal med företag. Detta gäller även vid höjd beredskap. Även om synnerlig brådska föreligger möjliggör det bara viss förenkling som t.ex. att annonsering kan underlåtas. Avsteg från upphandlingsprocessen får även göras om väsentliga säkerhetsintressen föreligger. Regeringen har slagit fast att för Sverige är främst stridsflygförmågan och undervattensförmågan tydliga exempel på områden som är väsentliga säkerhetsintressen samt att även integritetskritiska delar av ledningssystemområdet såsom sensorer, telekrig och krypto kan omfattas. För att undantaget ska kunna

⁴⁹ MSB MSB1183 *Rätt person på rätt plats Vägledning för myndigheters arbete med krigsorganisation och krigsplacering.*

aktualiseras kräver regelverket att det sker en särskild prövning i varje enskilt fall.

Utredningen har vidare funnit att det inte finns några hinder mot att staten pekar ut vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.

Staten är som huvudregel förhindrad att lämna ekonomiska bidrag till en särskild grupp av företag, antingen som renodlade bidrag eller indirekt. Det finns inget undantag för totalförsvaret. Vad gäller samverkan, exempelvis inom ramen för ett näringslivsråd, menar utredningen att de konkurrensrättsliga reglerna inte utgör hinder mot ett sådant i sig under förutsättning att samverkan utformas så att det varken till syfte eller resultat innebär ett konkurrensbegränsande samarbete.

Det ska noteras att utredningens slutsatser om EU-rätten stämmer väl överens med det befintliga systemet i Finland. I Finland samverkar företagen i olika pooler. Utredningen har erfarenhet av samtal där sker med försiktighet för att undvika konkurrensrättsliga problem. Avtalen ingås som huvudregel efter konkurrensutsatt upphandling, även om det i specifika fall kan göras undantag utifrån väsentliga säkerhetsintressen.

Vid höjd beredskap och då ytterst krig finns tvångsmässiga möjligheter för staten att förfoga över annans egendom. Statens möjligheter till tvångsvisa förfoganden utgör ett komplement till såväl frivilliga avtal som att själv äga resurserna. Utredningen konstaterar att tvångsvisa förfoganden vid höjd beredskap bara får användas om egendomen eller tjänsten inte kan anskaffas på ett tillräckligt skyndsamt sätt och med rimliga avtal.

Det har framförts farhågor om att förfogandelagstiftningen är ålderdomlig och inte anpassad för dagens förhållanden. Utredningens slutsats är att detta ur ett övergripande perspektiv inte stämmer. Även om lagen är skriven med utgångspunkt från tidigare förhållanden menar utredningen att den möjliggör inte bara att staten tar över äganderätt utan även nyttjanderätt, inklusive leasing. Förfogandelagstiftningen omfattar all egendom, dvs. lösa saker, fastigheter och ekonomiska rättigheter. Den ger också staten möjlighet att exempelvis ålägga en företagsägare att ändra sin produktion, inklusive exempelvis prioritering av vissa transporter. Det finns också i lagen redan särskilda skyndsamhetskrav som möjliggör snabb verkställighet.

En förutsättning för att staten ska kunna använda sig av förfogandelagstiftningen är att det föreligger krig, krigsfara, eller höjd beredskap m.m. Lagstiftningen kan därmed inte användas för fredstida kriser. Eftersom förfogande är ingripande mot enskilda medborgares rättigheter har lagstiftaren valt ett begränsat tillämpningsområde.

5 Näringslivets roll i totalförsvaret

Näringslivet har en avgörande roll för att Sverige ska kunna motstå och hantera en situation med höjd beredskap och då ytterst krig. Det beror bl.a. på att en stor del av den samhällsviktiga verksamheten bedrivs av privata företag. Staten har därför ett intresse av att verksamheten kan upprätthållas. Möjligheterna för staten att ställa krav på näringslivet, liksom åtgärder att öka företags incitament att beakta totalförsvarets behov, är viktiga. Det ska finnas en rimlig balanspunkt mellan näringslivets åtaganden, affärs- och avtalsmodeller och det offentliga ansvar för samhällets funktionalitet. Kontinuitetsplanering och beredskapsplaner för höjd beredskap är viktiga för att verksamheten ska fungera under störda förhållanden.

5.1 Näringslivets struktur och förutsättningar

Det finns mer än en miljon företag i Sverige. Den absoluta merparten av dessa, drygt 99 procent, är småföretag med färre än 50 anställda. De stora företagen med 250 eller fler anställda utgör endast 0,1 procent av antalet företag i näringslivet.¹ Ansvariga myndigheter, regioner och kommuner behöver ha kunskap om vilka företag, som med godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet, kan leverera de varor och tjänster som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

¹ Tillväxtverket Rapport 0232 nr1 *Företagens villkor och verklighet 2017*.

5.1.1 Ett fåtal företag dominerar viktiga marknader

Marknaden inom flera viktiga försörjningsområden domineras av ett fåtal stora företag. I kraft av resurser och produktionskapacitet, har större företag i regel större betydelse för försörjningstryggheten än mindre. Två undantag finns dock, geografiska variationer och nischföretag. Många stora företag är verksamma i hela landet, men det finns branscher där förhållandevis små aktörer dominerar marknaden lokalt. Små företag kan också vara av avgörande betydelse om de besitter unik kunskap inom ett område, t.ex. kryptosystem. Därtill fungerar mindre företag ofta som underleverantörer till större företag.

Försvarsmateriel

Inom området försvarsmateriel intar framför allt Saab AB en särställning. Försvarsmakten är i hög grad beroende av företagets utveckling, produktion och logistikstöd för stora delar av den samlade svenska försvarsförmågan. Försvarsberedningen konstaterar att utan den tekniska kunskapen i företaget riskerar utvecklingen av framtida förmågor att bli lidande. Därför är det viktigt, menar Försvarsberedningen, att säkerställa att företag som Försvarsmakten är beroende av har förmåga att verka under höjd beredskap och då ytterst krig.²

Energiförsörjning

I Sverige finns tre stora elproducenter: Vattenfall (helägt av staten) samt Uniper och Fortum. Statkraft Sverige och Skellefteå Kraft är andra medelstora svenska elproducenter. Dessa fem företag har tillsammans en marknadsandel på cirka 80 procent på den svenska marknaden.³ Från stamnätet distribueras elen vidare via regionnät, ägda av ett 15-tal aktörer, huvudsakligen Ellevio, E.on Energidistribution och Vattenfall Eldistribution. De lokala elnäten har cirka 150 olika ägare; omkring 60 procent ägs av Ellevio, E.on Energidistribution och Vattenfall Eldistribution.

² Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

³ Konkurrensverket Rapport 2018:1 *Konkurrensen i Sverige 2018*.

Drivmedelsförsörjningen domineras av fyra stora drivmedels- och bränsleföretag som tillsammans har nästan hela marknaden: Preem, Circle K, OKQ8 och St1.⁴ Preem svarar för 80 procent av den svenska raffinaderikapaciteten med två raffinaderier, och är även det företag som sålde mest diesel.

Livsmedelsförsörjning

Inom livsmedelsbranschen hanterar företag hela kedjan från växtodling och uppfödning av kreatur, över förädling av livsmedel, till distribution och försäljning av mat. I Sverige finns cirka 60 000 jordbruksföretag enligt jordbruksstatistiken. Ungefär en fjärdedel av jordbruksföretagen 2016 var heltidsjordbruk (dvs. kräver en arbetsinsats motsvarande minst en heltid). Heltidsjordbruken står för 85 procent av jordbrukets produktionsvärde och brukar drygt 70 procent av all åkermark. Lantmännen, en ekonomisk förening som ägs av cirka 25 000 lantbrukare, har en grundläggande betydelse för primärproduktionen i Sverige. Förutom att handla och lagra spannmål står Lantmännen även för försäljning av insatsvaror till jordbruket såsom gödsel, utsäde och foder. Den svenska marknadsandelen för spannmål har legat stabilt på drygt 100 procent.⁵ För t.ex. fågelkött låg den svenska marknadsandelen 2018 kring 70 procent och för griskött var den svenska marknadsandelen 2018 kring 75 procent, för nötkött på drygt 55 procent och för lammkött på cirka 30 procent. Bland mejerier är Arla den största aktören. Även om mjölk är en färskvara, utgörs en stor del av marknaden av lagringsbara produkter såsom ost, smör och mjölkpulver. Arla är en ekonomisk förening som ägs av cirka 10 000 lantbrukare i Sverige, Danmark, Storbritannien, Tyskland, Belgien, Luxemburg och Nederländerna.

Förädlingsledet och dagligvaruhandeln utgörs till större delen av några stora aktörer, samtliga privatägda. De tre största dagligvarukedjorna (Ica, Coop och Axfood) har tillsammans en marknadsandel på drygt 85 procent. Sveriges geografiska förutsättningar, som ställer

⁴ Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet Rapport *Branschfakta 2019*.

⁵ Jordbruksverket Rapport 2016 *På tal om jordbruk och fiske – fördjupning om aktuella frågor*. Den svenska marknadsandelen beskriver hur stor del av den svenska konsumtionen som produceras i Sverige. Nivåerna varierar beroende på kategori och över tid.

krav på en effektiv och relativt storskalig logistikapparat, kan vara en förklaring till den höga marknadskoncentrationen.⁶

Hälso- och sjukvård

Området hälso- och sjukvård domineras av offentlig vård via regioner (landsting). De största privata aktörerna på vårdmarknaden i Sverige är Praktikertjänst, Aleris och Capio. Capio driver Sveriges enda privata akutsjukhus, S:t Görans sjukhus i Stockholm på uppdrag av Region Stockholm. Av de drygt 1 100 vårdcentraler som finns i Sverige, drivs drygt 40 procent i privat regi. De regionala skillnaderna är dock stora.⁷ När det gäller läkemedelsförsörjning består marknaden bl.a. av tre stora apotekskedjor: Apoteket AB (helägt av staten), Apoteket Hjärtat samt Kronans Apotek. Dessa tre företag äger tillsammans cirka 80 procent av antalet apotek i Sverige.⁸

Transporter

Näringslivet har en roll i transportsystemets alla delar. Viktiga knutpunkter ägs i vissa fall av företag, och näringslivet står för huvuddelen av underhållsfunktionerna inom de olika transportgrenarna. Transportmarknaden omfattar person- och godstransporter, och bedrivs i stor utsträckning av företag. Lastbilstransporter, som nästan alltid är första och sista komponent i en transportkedja, utförs av cirka 10 000 åkeriföretag.

Den finansiella sektorn

Det finns mer än hundra banker, kreditmarknadsbolag och övriga kreditinstitut som bedriver verksamhet i Sverige med tillstånd från Finansinspektionen. Sektorn domineras dock av de tre svenska storbankerna Handelsbanken, SEB och Swedbank, samt de två utländska bankerna Nordeas och Danske Banks svenska verksamheter. Sam-

⁶ Konkurrensverket Rapport 2018:1 *Konkurrensen i Sverige 2018*.

⁷ Sverige Kommuner och Landsting *Statistik om hälso- och sjukvård och regional utveckling 2016*.

⁸ Konkurrensverket Rapport 2018:1 *Konkurrensen i Sverige 2018*.

manlagt står dessa fem banker för drygt tre fjärdedelar av banksystemets samlade utlåning till allmänheten i Sverige. Deras storlek och sammanlänkning med resten av det finansiella systemet gör att dessa banker är avgörande för hur väl det svenska banksystemet fungerar.⁹

Information och kommunikation

Området information och kommunikation delas här upp i elektronisk kommunikation och massmedia. Marknaden för elektroniska kommunikationer består av ett stort antal operatörer. Såväl mobiltelefoni som bredband domineras dock av ett fåtal aktörer. Telia, Tele2, Telenor och Hi3G (Tre) har tillsammans drygt 90 procent av abonnemangen.¹⁰ Mediamarknaden domineras av Bonnier AB, med bl.a. Dagens Nyheter, Expressen, TV4-Gruppen och Mittmediakoncernen. Modern Times Group MTG AB, som ingår i Kinneviksfären, är också en stor aktör med bl.a. Viasat och många radiostationer.¹¹

5.1.2 Ägarförhållanden

En stor del av aktiebolagen på Stockholmsbörsen har utländska ägare. Sveriges tredje och fjärde största mobiloperatörer ägs av norska staten respektive ett Hongkongbaserat holdingbolag. Eon Sverige AB ägs av europabolaget och tyska energikoncernen Eon SE. Preem ägs via ett antal holdingbolag av en etiopisk-saudisk företagsledare. Utländskt ägande kan t.ex. bidra med kapital, kompetens och andra resurser, inklusive avsättningsmöjligheter på andra marknader. Samtidigt finns det risker när utländska aktörer förvärvar verksamheter av betydelse för totalförsvaret. Tidigare hade staten möjlighet att begränsa utländska aktörers möjligheter att förvärva aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i Sverige.¹² I dag finns dock begränsade möjligheter att påverka och i förekommande fall förhindra utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden. En särskild utredare ska därför lämna förslag på hur ett

⁹ Finansinspektionen Rapport 2019:1 *Stabiliteten i det finansiella systemet*.

¹⁰ Konkurrensverket Rapport 2018:1 *Konkurrensen i Sverige 2018*.

¹¹ Göteborgs universitet Jonas Ohlson *Den svenska mediamarknaden – ägare, företag, medier 2016*.

¹² Lagen (1982:617) om *utländska förvärv av svenska företag m.m.* och tillhörande förordning.

svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas.¹³

Staten är en betydande bolagsägare i Sverige. I den statliga bolagsportföljen finns 46 hel- och delägda bolag, varav två är börsnoterade. Det uppskattade sammanlagda värdet på den statliga bolagsportföljen uppgick vid utgången av 2018 till 630 miljarder kronor. I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i riksdagens beslut. Genom ägaranvisning ger ägaren instruktioner till bolagets styrelse. I bolag med statligt ägande används ägaranvisningar bl.a. när bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag. Bolag som inte har särskilt beslutade samhällsuppdrag styrs i huvudsak genom ekonomiska mål. Ekonomiska mål beslutas av bolagsstämman.¹⁴ Ett särskilt beslutat samhällsuppdrag föreligger när ett bolag har ett uppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som helt eller delvis syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren. För närvarande har 22 bolag särskilt beslutade samhällsuppdrag. Inga bolag med statligt ägande har i dagsläget samhällsuppdrag relaterat till totalförsvaret.¹⁵

Utredningen konstaterar att utländskt ägande och inflytande över privata företag i Sverige är omfattande. Det kan finnas stater som genom ägande i bolag tillskansar sig information om dessa bolag tillåts delta i beredningsplaneringen. Verksamheten inom totalförsvaret präglas av höga krav på säkerhet och sekretess. Såväl privata företag som ansvariga myndigheter måste känna förtroende för att lämnade uppgifter inte kommer obehöriga till del. Bedömningar av lämpligheten ur säkerhetssynpunkt måste därför göras från fall till fall.

5.1.3 Betydelsen av fungerande transporter

Europa, främst EU, är den största marknaden för svenska exportvaror. Sett till enskilda länder är Tyskland, Norge, Finland, Danmark och USA Sveriges viktigaste handelspartner sett till exporten av varor. Över 40 procent av den svenska varuexporten utgörs av maskiner, transportmedel och telekomprodukter. Sveriges basindustri (skogsindustrin, stål- och gruvindustrin samt den kemiska industrin)

¹³ Kommittédirektiv Dir. 2019:50 *Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.*

¹⁴ Näringsdepartementet *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017.*

¹⁵ Näringsdepartementet *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2018.*

svarar även den för en betydande del av den svenska varuexporten. Mer än fyra femtedelar av importen till Sverige kommer från länder i Europa, främst EU-länder. Även importen från Kina är betydande. Viktiga importvaror är exempelvis el- och teleprodukter, livsmedel och personbilar. Olja är annan stor importvara, både råolja och raffinerad olja (mineraloljor).¹⁶

Rationalisering har drivit på utvecklingen mot *lean production just in time*. Det går ut på att minska lagerhållning och i stället utföra exakta leveranser. På så sätt undviker företagen kostnader förknippade med resurser bundna i lager. Störningar i transportsystemen kan dock leda till omedelbara konsekvenser för samhällsviktiga verksamheter.

Lastbil är det enskilt viktigaste transportsättet för avgående gods men också, sett till värdet, för ankommande gods. Järnvägstransporter har stor betydelse för tung svensk industri och transporterar i första hand stora mängder lågvärdigt gods över långa sträckor. Järnvägstransporter är effektivare än vägtransporter eftersom det går att lasta större och tyngre kvantiteter, men betydligt mindre flexibla med tanke på spårsystemets konstruktion. Flygtransporter står för en obetydlig del sett till transporterad vikt men däremot ett betydande värde. Flyget fraktar traditionellt varuslag som varor med högt nyhetsvärde, varor med hög grad av teknisk utveckling, ömtåliga varor, läkemedel, sjukvårdsmaterial och reservdelar.

Sjötransporter är starkt kopplade till tung industri som skogs-, stål- och petrokemisk industri. Totalt går 90 procent av all import och export till och från Sverige via de svenska hamnarna. Göteborgs hamn är Skandinavians största hamn, där nästan 30 procent av Sveriges utrikeshandel passerar. Kommissionen har utsett ett 80-tal hamnar i Europa till s.k. CORE-hamnar i det europeiska transportnätverket. I Sverige har Göteborgs Hamn, Stockholms Hamnar, Trelleborgs Hamn, Copenhagen Malmö Port och Luleå Hamn status som CORE-hamnar. Dessa hamnar har en prioriterad ställning i transportflödet samt har möjlighet att ta del av särskilda medel för gemensamma satsningar på infrastruktur.

¹⁶ Statistiska centralbyrån HA22SM1903 *Utrikeshandel, export och import av varor januari-juni 2019, i löpande och fasta priser*. Med import och export avses här all utrikeshandel oavsett om det är handel med EU-land (införsel/utförsel) eller om det är handel med icke EU-land (import/export).

Utredningen konstaterar att privata företag dels spelar en viktig roll i transportsystemet i egenskap av bl.a. genomförare av transportuppdrag, dels är beroende av fungerande transportinfrastruktur för att kunna leverera varor och tjänster för totalförsvarets behov. Åtgärder för att upprätthålla handeln så långt som möjligt var tidigare en viktig del av totalförsvaret. Det är alltså av stor betydelse att utrikeshandeln kan upprätthållas, även i en situation med höjd beredskap och då ytterst krig. En robust transportinfrastruktur, inte minst avseende sjötransporter, har således stor betydelse för försörjningstryggheten.¹⁷ Utredningen noterar att regeringen har uppmärksammat behovet av ökad säkerhet i it- och kommunikationssystem, förbättrat skalskydd av vitala delar av transportinfrastrukturen samt förbättrad robusthet i kritisk infrastruktur och samhällsviktiga transporter.¹⁸

5.2 Incitament för att beakta totalförsvarets behov

Höjd beredskap och då ytterst krig är, liksom vissa allvarliga fredstida kriser, situationer som utmärks av mycket låg sannolikhet i de flesta företags riskhantering. Ur ett riskhanteringsperspektiv är det därför inte rationellt att ha beredskap för den typen av händelser. Det beror på att riskhantering handlar om att skydda resurser och inkomstmöjligheter mot skador och bortfall så att verksamhetens mål kan nås, utan att kostnaderna för att upprätthålla en viss beredskap överstiger konsumenternas betalningsvilja.

Eftersom näringslivet överlag har begränsade incitament att beakta totalförsvarets behov, är det få företag som planerar för krigets krav. Det stora flertalet företag har därför varken kontinuitetsplanering eller beredskapsplaner för höjd beredskap. Det beror främst på att relevansen upplevs som otydlig och värdet för det enskilda företaget bedöms vara lågt.

Kontinuitetsplanering används här i samma betydelse som kontinuitetsshantering, dvs. en holistisk ledningsprocess som identifierar potentiella hot och den inverkan på verksamheten som dessa hot

¹⁷ Utredningen noterar i lagen (1999:890) om *försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.* att staten får meddela skadeförsäkring på transportområdet. Försäkringen gäller bl.a. för egendom som har lagrats i utlandet för införsel till Sverige eller i anslutning till utförsel från Sverige under krig eller krigsfara.

¹⁸ Regeringsbeslut N2018/03462/TIF *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029.*

skulle kunna medföra om hoten blir verklighet och som ger ett ramverk för att utforma en anpassningsbar organisation med förmåga till en effektiv reaktion som tryggar anseende, varumärke, värdeskapande aktiviteter och de viktigaste intressenternas intressen. Kontinuitetsplanering ska ses som en delmängd av samhällets krisberedskap, och lägger grunden för förmågan att upprätthålla funktionalitet även under höjd beredskap. MSB menar att detta bidrar till en ökad förmåga att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten genom att händelser förebyggs och hanteras.

Med *beredskapsplaner* avses i det här sammanhanget en systematisk planering för höjd beredskap, i tillämpliga delar motsvarande den som gäller för myndigheternas beredskapsplanering. Det innebär bl.a. att beakta totalförsvarets krav samt planera för att fortsätta verksamheten så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.¹⁹

Ytterst få företag får del av kvalificerad information rörande hotbilder, försvarsplanering samt bedömningar av totalförsvarets behov. Det är utredningens uppfattning att beredskapsplanering för höjd beredskap och då ytterst krig kommer långt ned på de flesta företagens agendor, om det alls beaktas. Även om kompetens och resurser finns, utgör begränsande faktorer avgörande hinder.

Utredningen konstaterar att det finns en skillnad mellan det offentliga förväntningar på näringslivet, och det som är ekonomiskt motiverat för företag att investera. Försvarsmakten och MSB uttrycker t.ex. att företag behöver öka sin förmåga att motstå ett väpnat angrepp mot Sverige från en kvalificerad motståndare.²⁰ Utredningens uppfattning är att sådan hänsyn inte ligger i de flesta företagens intresse utan tydliga krav eller incitament. Huvudsakliga strategier för att minska gapet mellan det offentliga förväntningar på näringslivet och privata aktörers intresse är lagstiftning, ekonomiska styrmedel samt olika former av privat-offentlig samverkan.

¹⁹ Förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap avseende myndigheternas beredskapsplanering.

²⁰ Försvarsmakten FM2016-13584 och MSB MSB2016-25 Sverige kommer att möta utmaningarna – gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret.

5.3 Näringslivets tidigare kopplingar till totalförsvaret

Förr tecknade staten avtal med företag vars produktion av varor eller tjänster var av största vikt för totalförsvaret.²¹ Som grund för urvalet genomförde ansvariga myndigheter omfattande försörjningsanalyser för att kartlägga tillgången av en stor mängd varor och tjänster. I början av 1980-talet syftade cirka 85–90 procent av den planlagda produktionen till att upprätthålla samhällets funktionalitet och trygga den s.k. folkförsörjningen. Resterande 10–15 procent syftade till att försörja myndigheternas verksamhet.²²

5.3.1 Företagsplanläggning och K-företag

Företagsplanläggning utgjorde grunden i systemet. Det var den samlade benämningen på alla de fredstida beredskapsåtgärder som vidtogs för ett visst företag. Åtgärderna kunde omfatta bl.a. personalplanläggning, säkrande av reparationskapacitet samt beredskapsavtal. Syftet med åtgärderna var att säkerställa en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet av aktuella produkter och tjänster under såväl kriser som krig. Efter genomförd företagsplanläggning dokumenterades företagets och den planläggningsansvariga myndighetens avtal om leverans av varor och tjänster i en beredskapsplan. Ett företag med en beredskapsplan kallades K-företag, dvs. kris- och krigsviktigt företag.²³ K-företagen skulle fortsätta sin produktion eller övergå till en annan produktion som ansågs viktig för krigsansträngningarna. Dessa företag fanns registrerade hos länsstyrelserna och hos respektive funktionsansvarig myndighet. År 1995 fanns cirka 11 000 K-företag registrerade i landet.²⁴

Beredskapsavtal upprättades med särskilt viktiga företag för att säkerställa produktionen även under situationer med allvarligt störd import. Exempelvis anlades bergverkstäder för SAAB i Linköping, Bofors i Karlskoga och Volvo Flygmotorer i Trollhättan. Avtalen omfattade därför ofta åtaganden om beredskapslagring av strategiska

²¹ SOU 1995:125 *Finansiell verksamhet i kris och krig*.

²² Prop. 1981/82:179 *Om administrativ beredskap på arbetsrättens område, m.m.*

²³ Överstyrelsen för civil beredskap ÖCB AR 1996:1 *Allmänna råd och Handbok om Planläggning av Företag*.

²⁴ SOU 1995:125 *Finansiell verksamhet i kris och krig*.

importvaror som krävde snabba omsättningar. Totalt fanns cirka 250 beredskapsavtal.²⁵

5.3.2 Lagerhållning av krigsviktiga varor

Lagerhållningen i totalförsvaret uppstod som en konsekvens av erfarenheterna kring avspärning och minskad utrikeshandel under världskrigen. Det var därför naturligt efter andra världskriget slut att förbereda landet för en liknande situation samt att säkerställa behovet av krigsviktiga varor, inte bara försvarsmateriel. Lagerhållning fanns i både statlig som privat regi.

Lagring skedde i förråd utspridda över hela landet i syfte att minska sårbarheten. I förråden lagrades bl.a. legeringsmetaller, kol, olja och drivmedel till bl.a. jordbruk samt spannmål, socker, kvävegödselmedel, proteinfodermedel och växtskyddsmedel. Placeringen av förråden planlades tillsammans med länsstyrelserna och förråden skulle, av transportmässiga skäl, placeras mindre än tio kilometer från närmaste järnvägsstation. Förråden skulle även, av kostnadsskäl, byggas på statlig eller kommunal mark.

Under merparten av kalla kriget ansvarade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar för dessa försvarsförberedelser. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) övertog detta ansvar när myndigheten bildades 1986. Lagervärdet inom den industriella försörjningen uppgick till som mest 1,4 miljarder.²⁶ Så småningom började ÖCB arbeta med att avveckla sina lager av (ur beredskapssynpunkt viktiga) varor och komponenter. I stället tecknades avtal med viktiga producenter och leverantörer för att skapa robusthet, uthållighet och flexibilitet i olika samhällsviktiga system. År 1987/88 sålde ÖCB 1,2 miljoner kubikmeter olja. När lagren minskade kunde staten också sälja lagerutrymmen.

I dag har beredskapslager av bl.a. råvaror, livsmedel och insatsvaror i princip helt avvecklats. Viss lagerhållning finns dock. Socialstyrelsens beredskapslager finns på flera platser i landet och omfattar utrustning för cirka 5 000 patienter (under slutet av 1900-talet omfattade beredskapslagret utrustning för cirka 150 000 patienter). Lagren omfattar elverk, förbrukningsmateriel, kirurgiska instrument,

²⁵ Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.

²⁶ *Ibid.*

konventionsskydd, vissa läkemedel, medicinteknisk utrustning, skadep-latsutrustning, skyddsutrustning för B-smitta, samt vårdutrustning. Dessutom lagrar Folkhälsomyndigheten och Strålsäkerhetsmyndig-heten läkemedel i Socialstyrelsens beredskapslager. Socialstyrelsen bedömer att merparten av beredskapslagrad materiel är användbar i det återupptagna arbetet med totalförsvaret.²⁷

Som jämförelse lagrar Folkhälsomyndigheten totalt cirka två mil-joner förpackningar antivirala läkemedel som beredskap inför en eventuell influensapandemi. De lagrade läkemedlen kan tillgänglig-göras i samband med en pandemi eller vid ett större regionalt utbrott av influensa, då det samtidigt råder allvarlig brist i det ordinarie för-sörjningssystemet. Vidare har Folkhälsomyndigheten avtal med tre läkemedelsföretag om s.k. säkerhetslager av antibiotika för bered-skapsändamål. Läkemedlen ägs av läkemedelsföretagen, men Folk-hälsomyndigheten har rätt att omedelbart köpa och hämta hela eller delar av lagret.

Sverige är genom IEP-avtalet (Internationella energiorganet IEA:s grundläggande dokument) från 1974 samt EU:s *oljelagringsdirektiv* (2009/119/EG) förbundet att lagerhålla oljeprodukter och råolja. Lagret ska uppgå till minst 90 dagars genomsnittlig nettoimport, vilket motsvarar den normala förbrukningen i landet under en sådan tids-period. Lagen (2012:806) samt förordningen (2012:873) om *bered-skapslagring av olja* är det nationella regelverket.

Upp till 30 procent av det svenska beredskapslagret kan vara pla-cerat utomlands, t.ex. genom att den lagringsskyldige delegerar lag-ring till annan lagerhållare genom upprättande av avtal. Andra län-ders beredskapslager kan förvisso finnas på svenskt territorium, men det finns ingen garanti för att beredskapslagret motsvarar tre måna-ders förbrukning i en situation när logistikflödena med omvärlden har begränsningar. Vidare finns begränsade möjligheter att påverka den geografiska placeringen av depåer i landet. Lagret hålls genom att privata företag, främst de stora drivmedelsbolagen, har ålagts att hålla vissa minimilager av de viktigaste petroleumbänslen. Lag-ringsskyldigheten övervakas av Energimyndigheten. Kostnaderna för lagringen bärs av de lagringsskyldiga företagen, och ytterst av konsumenterna. Slutligen är befintlig oljelagring främst avsedd för att kunna användas vid störningar på den globala marknaden. Såväl

²⁷ Socialstyrelsen 10.3–4974/2018 *Översyn av Socialstyrelsens beredskapslager*.

Försvarsberedningen som Energimyndigheten anser därför att möjligheten för staten att nyttja oljelagren för ändamål i samband med störningar vid allvarliga säkerhetspolitiska kriser och i krig bör ses över.²⁸

5.3.3 Personalplanläggning

Personalplanläggningen byggde på ett omfattande regelverk och förberedda strukturer, där Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarade för att vid behov komplettera den arbetskraft som vissa företag behövde för sin produktion. I fördelningen av personal mellan det militära försvaret och det civila försvaret, var grundantagandet att totalförsvarsnyttan var störst om Försvarsmakten disponerade personal yngre än 33 år (personal krigsplacerad i fältförbanden), medan de civila verksamheterna skulle disponera personal i åldrarna däröver. Ett viktigt moment i personalplaneringen var därför att identifiera personer som oundgängligen behövdes för att uppfylla företagets åtagande. Nyckelpersoner krigsplacerades i företagen och gavs därmed uppskov från militär tjänstgöring.

5.3.4 Reparationskapacitet

Byggnads- och reparationsberedskapen hade till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. Organisationen omfattade byggbranschen (bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag) genom avtal eller andra överenskommelser med staten. I händelse av höjd beredskap skulle resurserna fördelas på de arbeten som beställarna inom totalförsvaret anmälde behov av. Försvarsmakten hade i uppgift att, i samverkan med berörda myndigheter, sluta överenskommelser med företag inom byggbranschen samt organisera och förbereda dess verksamhet i fredstid. Företagen NCC, Skanska och Peab hade särskilda uppgifter i organisationen.

Motorreparationstjänsten aktiverades vid krig eller under höjd beredskap. Organisationen hade till uppgift att utföra monterings-,

²⁸ Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* samt Energimyndigheten EM2018-1862 *Trygg energiförsörjning för civilt försvar*.

reparations- och underhållsarbeten på motorer, motordrivna fordon, arbetsmaskiner m.m. som användes i totalförsvaret. Arbeten skulle utföras efter överenskommelse mellan Försvarmakten, å ena sidan, och statlig eller kommunal myndighet eller enskilt företag, å andra sidan, vid reparationsverkstad hos myndigheten eller företaget. I fred skulle Försvarmakten i samarbete med berörda myndigheter organisera motorreparationstjänsten samt planlägga och förbereda dess verksamhet.

5.3.5 Avgörande förändringar omöjliggör att tidigare system med K-företag införs

Det tidigare systemet med bl.a. försörjningsanalyser, företagsplanläggning och K-företag utgör ett viktigt arv som utredningen behöver förhålla sig till. Utredningens uppfattning är dock att avgörande omvärldsförändringar omöjliggör att det tidigare systemet införs på nytt. Det främsta skälet till det är medlemskapet i EU, som bl.a. innebär att svenska företag inte kan behandlas annorlunda än andra EU-företag. Det beror på den inre marknadens krav på icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och förutsebarhet. Några år efter Sveriges anslutning till EU, slog regeringen fast att ”försörjningsförmågan och försörjningsberedskapen inte kan bygga på självförsörjning” samt att ”EU-marknaden är det för Sverige relevanta försörjningsområdet.”²⁹ Huvudregeln är att varor och tjänster för totalförsvaret behov ska upphandlas enligt gällande regelverk. Härtill kommer EU-rättsliga bestämmelser om konkurrens och statsstöd.

Därtill har privatisering och annan ekonomisk strukturomvandling, inklusive internationalisering och förändrade ägarförhållanden, påverkat förutsättningarna i grunden. I dag finns inte kunskap i näringslivet, liksom i samhället i stort, om totalförsvarets behov i samma utsträckning som förr. Sammantaget innebär det att det inte går att införa det tidigare systemet i den nuvarande utvecklingen av totalförsvaret. Däremot finns det lärdomar och erfarenheter från förr som kan fungera som utgångspunkter för en modell för dagens totalförsvarsviktiga företag.

²⁹ Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

5.4 Utgångspunkter för totalförsvarsviktiga företag

Många privata företag bedriver en verksamhet som krävs för att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Totalförsvaret är således beroende av näringslivet för att fungera. Omvänt gäller att det ligger i företagens intresse att få avsättning för sina varor och tjänster, även vid höjd beredskap. Det finns därmed ett gemensamt intresse att säkerställa att totalförsvarsviktiga företag har en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet.

Utredningen konstaterar att myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser är en viktig del av krisberedskapen. Varje myndighet ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Bevakningsansvariga myndigheter, kommuner och regioner ska inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyser bl.a. identifiera samhällsviktig verksamhet och kartlägga kritiska beroenden. Med samhällsviktig verksamhet avses en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.³⁰

I stor utsträckning är den samhällsviktiga verksamheten densamma oavsett yttre omständigheter. Det är t.ex. angeläget att elförsörjningen fungerar i såväl vardag som vid fredstida kriser och under höjd beredskap. Därför leder identifiering av samhällsviktig verksamhet i viss mån till att det offentliga får kunskap om t.ex. privata företag som bedriver verksamhet av betydelse för totalförsvaret. Dock kommer vissa skillnader i bedömningen finnas. Därutöver saknas kravställning på samhällsviktig verksamhet.

³⁰ Prop. 2007/08:192 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Definitionen av samhällsviktig verksamhet återfinns i de föreskrifter som reglerar offentliga aktörers arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, dvs i MSBFS 2016:7 *Föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*, MSBFS 2015:5 *Föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*, samt MSBFS 2015:4 *Föreskrifter och allmänna råd om landstings risk- och sårbarhetsanalyser*.

Regeringen uppmärksammade problemet med att det saknades krav på samhällsviktig verksamhet redan i prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, där det anfördes att ”samhällsviktiga verksamheter bör kunna upprätthålla en grundläggande funktionalitet vid extraordinära händelser och att krav på förmåga för samhällsviktig verksamhet bör formuleras för att tydligare styra arbetet med att identifiera lämpliga åtgärder.”

Dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM) initierade därför ett arbete med att identifiera s.k. grundläggande säkerhetsnivåer inom samhällsviktig verksamhet. Ett antal studier genomfördes och samverkan med ett antal intresserade myndigheter inleddes. Arbetet hann dock aldrig leda till något resultat innan KBM lades ned. År 2011 respektive 2015 genomförde MSB på regeringens uppdrag ett arbete med att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap. Dessa byggde liksom de tidigare grundläggande säkerhetsnivåerna på en idé om att ha tydliggjorda mål för vad som alltid ska kunna levereras inom samhällsviktiga verksamheter.³¹

Utredningen konstaterar att arbetet med samhällsviktig verksamhet inte kan användas för att identifiera alla totalförsvarsviktiga företag. Skälet till det är bl.a. att försvarsmyndigheterna inte omfattas av kravet på att identifiera samhällsviktig verksamhet och kartlägga kritiska beroenden. Det är vidare så att definitionen av samhällsviktig verksamhet relaterar till acceptansnivåer under fredstida förhållanden. Försvarsberedningen betonar att den fredstida servicenivån och standarden omöjligt kan upprätthållas i krig. Därtill faller vissa verksamheter av stor betydelse för totalförsvaret, t.ex. befolkningskydd, utanför kriterierna. Arbetet kan dock användas för att i viss utsträckning identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.

Utredningen noterar i sammanhanget att regeringen har betonat vikten av att risk- och sårbarhetsanalyser inkluderar såväl fredstida kriser som höjd beredskap.³² Utredningen konstaterar att de föreskrifter som reglerar de bevakningsansvariga myndigheternas arbete

³¹ Se t.ex. MSB Rapport 2014–2378, *Resultatmål – Förslag till målstruktur och mål inom fem områden*; MSB Rapport 2010–4539 *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme – Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK*; samt Krisberedskapsmyndigheten Rapport 740/2008 *Grundläggande Säkerhetsnivåer – Internationell kartläggning*.

³² Regeringsbeslut Ju 2015/09669/SSK *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*.

med risk- och sårbarhetsanalyser anger att myndigheterna ska beakta både krissituationer i fredstid och situationer med höjd beredskap.³³

5.4.1 Leveranssäkerhet och tillgänglighet

I det tidigare totalförsvaret fanns ett regelverk för leveranssäkerhet och tillgänglighet. Leveranssäkerhet definierades då i tre steg: mycket hög leveranssäkerhet (motsvarade i huvudsak normal fredstida leveranssäkerhet); i huvudsak god leveranssäkerhet (innebar att leverans kunde påräknas i flertalet fall, men att förseningar och kvalitetsavvikelser kunde förekomma; samt ej specificerad leveranssäkerhet (motsvarade den leveranssäkerhet som i kris/krig kunde förväntas från ett ekonomiskt stabilt företag med en god fredstida krishanteringsförmåga utan att speciella beredskapsåtgärder vidtagits).

Tillgänglighet definierades också det i tre steg: momentan tillgänglighet (leverans skulle kunna inledas inom några timmar och avslutas inom en vecka); under begränsad tid (leverans skulle kunna inledas inom några dagar och avslutas inom några månader); samt tillgänglighet under lång tid (leverans skulle kunna utföras under upp till ett år utan krav på säker leverans vid varje enskild tidpunkt).³⁴

Någon direkt motsvarighet till krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet finns inte i dagens totalförsvaret. Den närmaste motsvarigheten är s.k. funktionskrav som kan ställas inom vissa områden. Funktionskrav används här som en sammanfattande term för fastställda nivåer av funktionalitet som ställs på leveranser av vissa varor och tjänster i samhället. Funktionskraven är i regel knutna till tillstånd (t.ex. i form av licenser) för att få bedriva viss verksamhet.

Överföring av el är ett område där det offentliga har formulerat tydliga funktionskrav på näringslivet, med krav på ersättning för utebliven leverans. *Ellagen* (1997:857) fastställer att en nätkoncessionshavare ska se till att avbrott i överföringen av el till en el-

³³ MSB MSBFS 2016:7 *Föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*.

³⁴ Överstyrelsen för civil beredskap ÖCBFS 1996:1 *Föreskrifter om förberedelser för leverans av varor och tjänster* med bemyndigande i förordningen (1992:390) om *förberedelser för leverans av varor och tjänster*. Se även Överstyrelsen för civil beredskap ÖCBAR 1996:1 *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*.

användare aldrig överstiger 24 timmar, med vissa undantag.³⁵ Energimarknadsinspektionens föreskrifter ställer dessutom krav på maximalt antal avbrott som får förekomma per år, spänningskvalitet, utökade funktionskrav för högre lastnivåer samt trädsäkring för ledningar i elnätet.³⁶

Även Post- och telestyrelsen ställer funktionskrav inom området elektroniska kommunikationer.³⁷ Kraven innebär bl.a. att operatörer i fredstid ska planera för att vid höjd beredskap och i krig kunna fortsätta driften av verksamheten och så långt möjligt tillhandahålla samma tjänster som i fredstid, styra och överföra nationell trafik inom Sverige, ställa personal för samverkan till förfogande i den omfattning som krävs, samt fortsätta verksamheten i ordinarie lokaler med de funktioner som inte har särskilt förberedda och skyddade arbetsplatser för verksamheten vid höjd beredskap och i krig.

Enligt lagen (2003:389) om *elektronisk kommunikation* får regeringen meddela de föreskrifter om elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt. I betänkandet *Frekvenser i samhällets tjänst* föreslås att regeringen bör förbereda och föreslå sådana föreskrifter.³⁸ Utredningen ansluter sig till förslaget.

5.4.2 Säker och robust kommunikation

Möjligheter att dela känslig information och hemliga uppgifter är en förutsättning för en effektiv totalförsvarsplanering. MSB beslutar om vilka företag som efter överenskommelse ska få tillgång till säkra kryptografiska funktioner. Försvarets radioanstalt svarar för tilldelningen till företag. Med säkra kryptografiska funktioner avses kryptografiska funktioner godkända av Forsvarsmakten. Myndigheter som har tilldelats säkra kryptografiska funktioner ska kunna ta emot och sända krypterade meddelanden under normal kontorstid. Vid

³⁵ Funktionskravet, att avbrott inte får vara längre än 24 timmar, gäller inte om nätägaren kan visa att avbrottet berott på ett hinder som ligger utanför företagets kontrollansvar. Undantaget gäller när elnätsföretaget inte rimligtvis har kunnat förvänta avbrottet eller att följderna av avbrottet inte rimligen hade kunnat undvikas.

³⁶ Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd EIFS 2013:1 om *krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet*.

³⁷ Post- och telestyrelsens föreskrifter PTSFS 2015:2 om *krav på driftsäkerhet*.

³⁸ SOU 2018:92 *Frekvenser i samhällets tjänst*.

höjd beredskap ska myndigheterna kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke kontorstid. För företag gäller den överenskommelse om när krypterade meddelanden ska kunna tas emot och sändas som MSB eller annan myndighet som har behov av information, efter samråd med MSB, har ingått.³⁹

5.4.3 Skydd för totalförsvarsverksamhet i frågor om markanvändning

Försvarsmakten och MSB ska inom sina ansvarsområden lämna skriftliga uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse för totalförsvarets anläggningar.⁴⁰ Allmänt gäller att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Försvarsintresset ska ges företräde framför andra intressen, om området eller del av området behövs för en anläggning för totalförsvaret.⁴¹

I juni 2019 redovisade *Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* (Fö 2017:02) sitt slutbetänkande. Där föreslogs bl.a. att ett statligt kontrollsystem införs med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelse och upplåtelse av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Kommittén föreslog också att det införs en generell uttrycklig skyldighet i lag för kommuner och landsting att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet, samt att staten genom länsstyrelsen ges en utökad möjlighet att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringsprocessen.⁴² Utredningen ställer sig bakom dessa överväganden och förslag.

³⁹ Förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁴⁰ Miljöbalken (1998:808) samt förordningen (1998:896) om *hushållning med mark- och vattenområden*.

⁴¹ Miljöbalken (1998:808).

⁴² SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret – Slutbetänkande av Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet*.

5.4.4 Tillträdesbegränsning och andra åtgärder för fysisk säkerhet

Företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska enligt säkerhetsskyddslagstiftningen utreda behovet av säkerhetsskydd och dokumentera det i en säkerhetsskyddsanalys. Säkerhetsskyddsanalysen ska bl.a. svara på vad som är skyddsvärt i verksamheten, vilka hot och sårbarheter som finns, samt vilka åtgärder som behöver vidtas för att skydda verksamheten. En kategori av åtgärder handlar om fysisk säkerhet. Fysisk säkerhet syftar till att förebygga skadlig inverkan och att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där i övrigt säkerhetskänslig verksamhet bedrivs.

Vissa byggnader, andra anläggningar och områden omfattas av ett förstärkt skydd. Sådana skyddsobjekt kan vara avsedda för militär eller civil verksamhet. Försvarsmakten beslutar som huvudregel om militära skyddsobjekt. Regeringen eller länsstyrelsen beslutar som huvudregel om civila skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt innebär i regel att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Skyddslagen innehåller bestämmelser om vilken typ av byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som kan beslutas vara skyddsobjekt.⁴³ Utifrån näringslivets roll i totalförsvaret kan särskilt nämnas byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter, försvarsindustriella ändamål och försörjning med sedlar och mynt.

5.4.5 Säkerhet i nätverk och informationssystem

Det s.k. NIS-direktivet (*The Directive on Security of Network and Information Systems*) är en EU-gemensam lagstiftning om informations- och cybersäkerhet. Syftet med NIS-direktivet är att förbättra den inre marknadens funktion genom att skapa tillit och förtroende och att fastställa åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom unionen. Direktivet, som införlivades 2018 i svensk lag, ställer krav på säkerhet i

⁴³ Skyddslagen (2010:305).

nätverk och informationssystem.⁴⁴ Regeringen anförde angående genomförandet av NIS-direktivet i svensk lag, att ”eftersom åtgärderna har till syfte att säkerställa kontinuiteten i samhällsviktiga och digitala tjänster, kommer de särskilt att öka försörjningstryggheten i tjänsterna. En ökad försörjningstrygghet är till fördel för såväl myndigheter, kommuner och landsting som enskilda”.⁴⁵ Den svenska NIS-lagen innebär krav på informationssäkerhet och incidentrapportering för leverantörer av vissa samhällsviktiga och digitala tjänster. Dessutom har ett antal myndigheter tillsynsansvar kopplat till den nya regeringen.

Med samhällsviktiga tjänster avses vissa tjänster som är viktiga för att upprätthålla kritisk samhällelig eller ekonomisk verksamhet inom följande sektorer: energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten, digital infrastruktur samt digitala tjänster. Kriterierna för leverantörer av samhällsviktiga tjänster är att de tillhandahåller en tjänst som är viktig för att upprätthålla kritisk samhällelig eller ekonomisk verksamhet, tillhandahållandet av tjänsten är beroende av nätverk och informationssystem, samt att en incident skulle medföra en betydande störning vid tillhandahållandet av tjänsten. Med digitala tjänster avses internetbaserade marknadsplatser, internetbaserade sökmotorer och molntjänster.

5.4.6 Vissa möjligheter att prioritera elförsörjningen

Det offentliga har generellt begränsade möjligheter att prioritera leveranser till vissa användare, men inom elförsörjningen finns vissa sådana möjligheter. Sedan 2011 kan el styras till prioriterade elanvändare vid en effektbristsituation. Metoden, som kallas Styrel (Styrning av el till prioriterade elanvändare vid bristsituationer), innebär att samhällsviktiga elanvändare identifieras och prioriteras på alla samhällsnivåer och i hela landet. Av förordningen (2011:931) om *planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare* framgår att elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för liv och hälsa, samt elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för samhällets funktionalitet är högt prioriterade i en

⁴⁴ Lagen (2018:1174) och förordningen (2018:1174) om *informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster*.

⁴⁵ Prop. 2017/18:205 *Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster*.

situation där överföring av el måste begränsas eller avbrytas. Syftet med Styrel är att samhällsviktiga funktioner ska fungera så länge som möjligt i en effektbristsituation.

Statliga myndigheter, kommuner och regioner ska lämna underlag för prioritering. Energimyndigheten har ett övergripande ansvar för att planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare genomförs. Länsstyrelsen ska samordna planeringen och sammanställa underlaget från de nationella, regionala och lokala aktörer som deltar i planeringen. Det sammanställda underlaget ska länsstyrelsen överlämna till respektive elnätsföretag och till Svenska kraftnät. Elnätsföretagen ska i samråd med kommuner och länsstyrelser planera för frånkoppling enligt fastställd prioriteringsordning. I händelse av el-effektbrist, kan Svenska kraftnät beordra s.k. manuell förbrukningsfrånkoppling för att upprätthålla effektbalansen i elsystemet. Elnätsföretagen ska då genomföra de faktiska från- och tillkopplingarna, om möjligt med beaktande av prioriteringsordningen i Styrel.⁴⁶

I en situation med höjd beredskap och då ytterst krig är det sannolikt att överföring av el till samhällsviktiga elanvändare kan komma att behöva begränsas eller avbrytas. Det beror på att balansen i elsystemet ovillkorligen måste upprätthållas för att motverka en total kollaps av landets elförsörjning. Planerad prioritering av elförsörjning enligt Styrel är således ingen garanti för att totalförsvarsviktiga företag och samhällsviktiga användare kommer att elförsörjas under omfattande störningar. Utredningen konstaterar att system för autonom elförsörjning, som syftar till att skapa elektricitet oberoende av det allmänna elnätet, är det mest tillförlitliga sättet att elförsörja totalförsvarsviktiga företag och samhällsviktiga elanvändare under omfattande störningar.

⁴⁶ Ellagen (1997:857), förordningen (2011:931) om *planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare* samt Statens energimyndighets föreskrifter STEMFS2013:4 om *Planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare*.

6 Former för samverkan mellan offentliga och privata aktörer

Utredningen ska beakta relevanta erfarenheter från privat-offentlig samverkan kring krisberedskap och totalförsvaret inom bl.a. prioriterade försörjningsområden såsom försvarsmateriel, energiförsörjning, drivmedelsförsörjning, livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, transporter, den finansiella sektorn samt information och kommunikation. Utredningen ska också beakta behoven av en robust försörjningstrygghet för att hantera fredstida kriser när så är relevant för att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap eller annan utomordentlig händelse som hotar folkförsörjningen.

Planeringen för det civila försvaret ska ta sin utgångspunkt i en helhetssyn som omfattar hela hotskalan och samordnas såväl med Försvarmaktens försvarsplanering som med beredskapsplaneringen för fredstida krissituationer. Det framgår av regeringens planeringsanvisningar för det civila försvaret. Regeringen anger vidare att strukturer och processer som används inom krisberedskapen så långt som möjligt även bör användas i planeringen av det civila försvaret.¹

Utgångspunkten är att samverkan ska bidra till en effektiv planering i syfte att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Utredningens uppfattning är att etablerad samverkan i fredstid lägger grunden för att åstadkomma nödvändig aktörsgemensam inriktning och samordning vid höjd beredskap. Privat-offentlig samverkan bör därför bygga på ett strukturerat samarbete där alla parter får fördelar av att samverka.

¹ Regeringsbeslut Ju2015/09669/SSK *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*.

6.1 Tidigare samverkansformer inom totalförsvaret

Samverkan mellan privata och offentliga aktörer i totalförsvaret är inte något nytt. Samverkansbehovet följer av att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen och berör ett stort antal aktörer.² Förr fanns därför relativt omfattande strukturer och detaljerade processer för hur samverkan mellan offentliga och privata aktörer skulle gå till.

Myndigheternas kontakter med företag var omfattande, och syftade till att skapa en medvetenhet hos befattningshavare på olika nivåer i näringslivet. I ett informationsmaterial från 1994 betonade dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) fördelarna med robusta företag.³ Ju robustare företagen var i fredstid, desto större skulle sannolikheten vara att företagen klarade sig om landet drabbades av säkerhetspolitiska kriser eller krig. Avsändarna pekade särskilt på hotande förändringar i handelsutbytet och försörjningssvårigheter. Materialet signalerar en gemensam syn och ömsesidig nytta mellan det offentliga och det privata.

6.1.1 Försörjningskommissionen

Försörjningskommissionen var en kris- och krigsorganisation, som skulle träda i verksamhet när landet kom i krig eller när regeringen annars bestämde det. Kommissionen skulle då ansvara för försörjning med industrivaror (utom energiförsörjning och livsmedelsförsörjning). Försörjningskommissionen skulle bl.a. särskilt vidta åtgärder så att tillförsel, produktion och distribution av försörjningsviktiga varor och tjänster kunde upprätthållas.⁴

Kommissionen skulle i första hand fungera som en samarbetspartner, ett forum för diskussioner och samråd mellan staten och näringslivet.⁵ Organisationen byggdes upp med personal från ÖCB samt näringslivet och offentlig förvaltning. Primärt skulle kommissionen arbeta med olika stödåtgärder, omställning, substitut samt beredskapslagring. Först när försörjningsläget blev riktigt allvarligt

² Lagen (1994:1809) om *totalförsvarsplikt*.

³ Överstyrelsen för civil beredskap & SAF (1994) *Att vara K-företag*.

⁴ Förordningen (1996:195) med *instruktion för Försörjningskommissionen*.

⁵ Överstyrelsen för civil beredskap (1990) *Kris! Vad gör vi när råvaror och halvfabrikat börjar ta slut? Om samarbetet mellan näringslivet och staten när Sveriges försörjning är hotad*.

skulle kommissionen svara för regleringsåtgärder i industrin och ransoneringar i detaljhandeln. Särskilda branschstyrelser kunde inrättas för de varuområden som kommissionen ansvarade för (beklädnad, kemi, samt metall- och verkstadsindustri). Dessa branschstyrelser var i princip identiska med de fredstida råd som fanns vid ÖCB. Stor vikt lades vid övningsverksamhet med gemensamt deltagande från myndigheter och företag.

6.1.2 Krishandelsrådet

Handelsfrågorna fick ökad betydelse i totalförsvarsplaneringen under tidigt 1980-tal, framför allt avseende vissa strategiska varor. Kommerskollegium hade en viktig roll att spela som ansvarig myndighet för funktionen utrikeshandel. Planering och övningar syftade till att upprätthålla handeln så långt som möjligt under säkerhetspolitiska kriser och krig. Krishandelsavtal tecknades med Norge och Finland eftersom bedömningen var att import från närliggande länder troligen kunde upprätthållas även under säkerhetspolitiska kriser.⁶ Avtalen är fortfarande giltiga.

Samverkan med näringslivet var centralt i arbetet. År 1985 inrättades ett rådgivande organ, Krishandelsrådet, för att omedelbart kunna träda i praktisk funktion och för att inte själva bildandet av ett sådant råd under en kris skulle skapa onödig oro. Medlemmar i rådet var cheferna för Industriförbundet, Svensk Handel, Sveriges Redareförening, Lantbrukarnas Riksförbund, Bankföreningen och Handelskammaren i Stockholm.

6.2 Samverkansformer på central nivå

Dagens planeringsstrukturer och samverkansformer bygger i hög grad på krisberedskapens förutsättningar, dvs. förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.

⁶ Utrikesdepartementet SÖ 1986:73 *Protokoll om handel mellan Sverige och Norge i internationella krislägen* samt SÖ 1992:73 *Avtal med Finland om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen*.

6.2.1 Samverkansformer inom krisberedskap och civilt försvar

I syfte att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska planeringen för berörda myndigheter, de bevakningsansvariga myndigheterna, bedrivas inom ett antal samverkansområden.⁷ Strukturen med samverkansområden etablerades år 2002, i samband med bildandet av Krisberedskapsmyndigheten, och ersatte då tidigare struktur med funktionsansvar. De bevakningsansvariga myndigheterna ska särskilt bl.a. samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. Representation av näringslivet, av företag eller branschorganisationer, saknas dock i samverkansområdena.

Utredningen konstaterar att såväl Försvarsberedningen som regeringen anser att nuvarande struktur med samverkansområden inte utgör en ändamålsenlig grund för en sammanhållen totalförvarsplanering.⁸ Utredningen ansluter sig till dessa slutsatser.

6.2.2 Samverkansformer inom militärt försvar

Inom det militära försvaret finns Centrala Försvarsmaktsrådet som bildades 2014. I rådet ingår Försvarsmakten, Företagarna, IBM, Almega, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Handel, Sveriges universitet och högskoleförbund, Teknikföretagen och Arbetsförmedlingen. Syftet med rådet är bl.a. att samarbeta i frågor som kompetensförsörjning och kommunikation. Genom samverkan ska rådet underlätta för medarbetare att planera för sin framtid efter en anställning i Försvarsmakten. Regionala försvarsmaktsråd finns i Norrbotten, Skaraborg, Småland, Blekinge, Halland, Östergötland och Gotland.

⁷ Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁸ Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

6.2.3 Samverkansformer initierade av näringslivet

Svenskt Näringsliv och dess företrädarorganisationer har i över 50 år varit värd för det fristående nätverket Näringslivets Säkerhetsdelegation (NSD). Nätverket består huvudsakligen av säkerhetsansvariga vid företag, men inkluderar även representanter från den offentliga sektorn. NSD har en regional verksamhet, uppdelad i sex regioner (Södra, Västra, Östra, Stockholm, Bergslagen och Norra), och en central delegation som i dagsläget inkluderar näringslivsrepresentanter samt cheferna för den militära underrättstjänsten, Säkerhetspolisen, MSB och Polisen. Under det kalla kriget hade NSD ett antal heltidsanställda och betydligt mer resurser. I dagsläget är det stora värdet nätverkande och seminarieverksamhet.

På initiativ av Svenskt Näringsliv bildade MSB en samverkansgrupp som hade sitt första konstituerande möte i oktober 2018. Även Försvarsmakten deltar i gruppen. Syftet med samverkansgruppen är att lyfta frågor och exempel på lösningar rörande privat-offentlig samverkan utifrån ett övergripande perspektiv. MSB betraktar inte samverkansgruppen som en grund för ett nationellt näringslivsråd.

6.3 Samverkansformer på regional nivå

Länsstyrelsen har såväl i fred som under höjd beredskap viktiga uppgifter för samordning och inriktning. I fredstid ska länsstyrelsen vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska för ändamålet bl.a. ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning.⁹ Länsstyrelsen har vidare ett geografiskt områdesansvar på regional nivå, vilket bl.a. innebär att vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer (t.ex. kommuner, landsting och näringsliv) och den nationella nivån.¹⁰

⁹ Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

¹⁰ Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Regeringen ställer krav på regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor. Råden bör bestå av representanter för berörda aktörer i krishanteringssystemet.¹¹ Krishanteringssystemet omfattar alla aktörer, privata och offentliga, vars verksamhet är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt. Därmed bör de regionala råden omfatta representation från näringslivet som speglar respektive läns förutsättningar.

Utredningens uppfattning är att samverkan med näringslivet i frågor om totalförsvaret behöver utvecklas på regional nivå. Skälet till det är att länsstyrelsen under höjd beredskap bl.a. ska verka för att verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning, samt att länetns tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

6.4 Samverkansformer på lokal nivå

Kommunerna ska påbörja planeringen för sina uppgifter inom totalförsvaret. Planeringen ska avse den verksamhet som kommunen ska bedriva under höjd beredskap samt dess krigsorganisation och krigsplaceringar. Det framgår av en överenskommelse mellan MSB och Sveriges Kommuner och Landsting om kommunernas arbete med civilt försvar.¹² Kommuners geografiska områdesansvar innebär att kommunstyrelsen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.¹³ Av överenskommelsen framgår att det geografiska områdesansvaret innefattar en förberedande del som är nödvändig såväl för den fredstida krishanteringen som för den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap. Utredningen noterar att många kommuner i dag har ett samverkansorgan för krisberedskap, som används för den förberedande delen av det geografiska områdesansvaret. Formerna för hur det geografiska områdesansvaret ska tillämpas inför

¹¹ Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

¹² MSB MSB2018-05681 samt Sveriges Kommuner och Landsting 18/01807 Överenskommelse om kommuners arbete med civilt försvar 2018-2020.

¹³ Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

och vid höjd beredskap kommer att utvecklas under de kommande åren, enligt överenskommelsen.

Utredningen konstaterar att kommunerna har viktiga uppgifter vid höjd beredskap, som bl.a. syftar till att värna befolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Kommunala bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet har i regel också stor betydelse för totalförsvaret. Utredningens uppfattning är att många kommuner, inte minst i militärstrategiskt prioriterade områden, behöver ha nära kontakter och utbyte med företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Skälet till det är att kommunstyrelsen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

6.5 Exempel på samverkan inom prioriterade försörjningsområden

Ett stort antal forum finns för samverkan och informationsutbyte mellan privata och offentliga aktörer inom i princip samtliga prioriterade områden. Genomgången ska inte ses som heltäckande, men ger ändå en god bild över samarbetena.

Befintliga forum för privat-offentlig samverkan kännetecknas av att de är frivilliga baserade på ett gemensamt och delat intresse hos de deltagande aktörerna. Administration och eventuell kanslifunktion hanteras av samordnande myndigheter. Dessa finansieras delvis via anslag 2:4 *Krisberedskap* efter ett ansökningsförfarande. Vidare står företag och branschorganisationer för sina egna kostnader medan det offentliga står för administrativa kringkostnader. Ofta förekommer inget eller svagt mandat att ingå överenskommelser syftande till gemensam inriktning och samordning.

Utredningens slutsats är att de befintliga forumen inte är tillräckliga för en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Det beror framför allt på att samverkan utgår från krisberedskapens förutsättningar, att deltagande aktörer saknar rådighet över resurser samt att de saknar mandat att ingå överenskommelser.

6.5.1 Energiförsörjning

Svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen, vilket innebär ett ansvar att se till att hela den svenska elförsörjningen har beredskap för störningar som ligger utanför de enskilda elföretagens eget ansvar. Till stöd för verksamheten har verket ett antal råd, bl.a. för att bevaka det övriga totalförsvarets och elföretagens intressen i frågor om elberedskap. *Elberedskapsrådet* är ett insynsråd där ledamöterna utses av regeringen. Rådet ska ges tillfälle att yttra sig i frågor av principiell eller större betydelse som rör inriktning på beredskapsåtgärder, föreskrifter och ålägganden om beredskapsåtgärder. Rådet har inga beslutsbefogenheter.

Vidare finns *Elmarknadsrådet*, som är ett informations- och samrådsorgan för Svenska kraftnät i elmarknads- och tariff frågor. Deltagarna ska representera aktörerna på elmarknaden och nomineras av Energiföretagen Sverige och Svenskt Näringsliv. Elmarknadsrådet behandlar frågor om bl.a. tillämpning och utveckling av avtalsvillkor för nyttjande av stamnätet samt ersättningsfrågor rörande olika systemtjänster. I rådet ingår, förutom balansansvariga vid ett antal energiföretag, också några stora elanvändare.

Av mer operativ karaktär är den frivilliga organisationen *Elsamverkan*, som samordnas av branschorganisationen Energiföretagen i samverkan med Svenska kraftnät. Elsamverkan bygger på inriktning och samordning av personella och materiella resurser, bl.a. distributionselektriker, vid stora avbrott och störningar. Funktionaliteten i elnätet kan då skyndsamt återställas i enlighet med elnätsbranschens riktlinjer. Inriktning och samordning sker i sju elsamverkansområden, med ledningsgrupper i respektive område.

Privat-offentlig samverkan inom gasmarknaden sker bl.a. i *Gasmarknadsrådet*. Gasmarknadsrådet är ett informations- och samrådsorgan som behandlar frågor om tariffer, villkor för balansansvar och överföring, utveckling på gasmarknaden, mätning- och avräkningsfrågor samt systemövervakning. Medlemmarna utgörs av Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen samt företrädare för balansansvariga företag, nätföretag, förbrukare av gas och branschföreningen Energigas Sverige.

När det gäller oljeprodukter organiserar Svenska Petroleum & Biodrivmedel Institutet en beredskapsgrupp som behandlar frågor om lagringsskyldighet enligt Sveriges internationella åtaganden om

lagring. Målet är att verka för att lagringen fullgörs på ett rationellt sätt ur samhällsekonomisk synpunkt inom ramen för fastställd beredskapsnivå.¹⁴ Medlemmar är företagen Air BP, Circle K, Nynas, OKQ8, Preem, Shell Aviation, och St1. Utredningen konstaterar att eftersom det inte ingår några offentliga aktörer i gruppen, är det svårt att tala om privat-offentlig samverkan.

6.5.2 Livsmedelsförsörjning

Livsmedelsverket har sedan 2010 ett nationellt samordningsansvar när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen.¹⁵ För att konkretisera och utveckla arbetet bildade Livsmedelsverket år 2015 *Samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning* (SKAL), med cirka 15 ordinarie deltagare i dagsläget. Syftet med arbetet är att bidra till ökad förmåga till trygga leveranser av säker mat vid olika samhällsstörningar.

Näringslivet representeras i SKAL av två företag, ICA och Lantmännen. Dessutom deltar branschorganisationerna Livsmedelsföretagen, Svensk Dagligvaruhandel, Livsmedelshandlarna, Visita, Livsmedelsgrossisterna, och Lantbrukarnas Riksförbund.

6.5.3 Hälso- och sjukvård

Kvalificerad hälso- och sjukvård bedrivs i huvudsak av regionerna (landstingen). Ett privat akutsjukhus finns dock, och flera privata vårdföretag. Sedan 2015 samarbetar Socialstyrelsen och Försvarsmakten inom ramen för projektet *Totalförsvarets sjukvårdssystem*. Syftet med samarbetet är att identifiera sårbarheter och förändringsbehov för att möta behovet av sjukvård vid olyckor, katastrofer och krig. Myndigheterna har bl.a. tagit fram ett koncept om hur civilmilitär samordning av planering, utbildning och kompetensförsörjning samt resurser för omhändertagande och vård ska kunna bidra till en ökad nationell förmåga. Inga privata aktörer deltar i projektet. Vidare noterar utredningen att regeringen har tillsatt en utredning

¹⁴ <https://spbi.se/om-spbi/arbetsgrupper-och-kommitteer/beredskapsgruppen/>

¹⁵ Förordningen (2009:1426) med *instruktion för Livsmedelsverket*.

för att förtydliga landstingens, kommunernas, statens och privata aktörers ansvar inom hälso- och sjukvården vid allvarliga händelser och höjd beredskap.¹⁶

Produktionen av medicinsktekniska produkter liksom läkemedel utförs av privata aktörer. År 2015 återstartades *Socialstyrelsens nätverk för läkemedelsfrågor vid kris eller höjd beredskap* (SNÄL) enligt önskemål från Försvarsmakten. Syftet med nätverket är att samverka och probleminventera frågeställningar kring läkemedel inför kriser och höjd beredskap. I nätverket ingår även MSB, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statens jordbruksverk, regionrepresentanter samt Sveriges Kommuner och Landsting.¹⁷ Från och med hösten 2019 deltar även privata aktörer och branschorganisationer i nätverket.¹⁸

6.5.4 Transporter

Trafikverket fick i augusti 2017 ansvar för övergripande samordning och planering för krisberedskap och det civila försvaret för transportområdet. Det innebär att myndigheten ska, med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv, samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att utveckla och samordna krisberedskap och planering för höjd beredskap inom transportområdet.¹⁹ I den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen under perioden 2018–2029 anges bl.a. att Trafikverket ska vidareutveckla krisberedskapen och det civila försvaret samt förmågan att hantera händelser både i fredstid och vid höjd beredskap och ytterst krig.

Trafikverket har inrättat en kanslifunktion till forumet *Transportsektorns samverkan inför samhällsstörningar* (TP SAMS). Syftet med forumet är att stärka transportsektorns samlade förmåga att hantera samhällsstörningar genom utökad privat-offentlig samverkan kring frågor om krisberedskap och åtgärder inför och vid höjd beredskap. Ett 20-tal myndigheter och branschorganisationer ingår

¹⁶ Kommittédirektiv Dir 2018:77 *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap*.

¹⁷ Försvarsdepartementet Fö2015/01505/MFI, Svar på fråga 2015/16:327 av Asplund, L. (M) *Försvarsmaktens tillgång till läkemedel*.

¹⁸ Leth, E. (2019) *Resursförstärkt läkemedelsförsörjning inför kris, höjd beredskap och krig*. Lunds universitet.

¹⁹ Förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

i TP SAMS. Jernhusen och Swedavia, båda helägda av staten, deltar som enda företag.

6.5.5 Den finansiella sektorn

Den finansiella sektorn består till största delen av privata aktörer. Sedan 2005 finns *Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan* (FSPOS), som är ett frivilligt samverkansforum med deltagare från näringslivet och de offentliga institutionerna i finanssektorn. Syftet är att stärka den finansiella infrastrukturen genom att samverka, öva, kartlägga och dela information. Visionen är att samhällsviktiga finansiella tjänster alltid ska fungera, men fokus har uteslutande legat på fredstida kriser snarare än totalförsvarets behov. Styrelsen, som sammanträder fyra gånger per år, består av representanter från de deltagande organisationerna. Ordförandeskapet roterar mellan deltagarna. En stor del av verksamheten bedrivs i ett antal arbetsgrupper, som har tagit fram vägledningar och rekommendationer om bl.a. övning och kontinuitetsplanering.

En mer operativ förmåga finns inom ramen för *Krissamverkan i det centrala betalningssystemet*. Deltagandet utgörs, förutom Riksbanken och Riksgälden, av systemviktiga banker samt finansiella institut som hanterar transaktioner och avvecklingar. Aktörerna har förberedda rutiner för clearing och avveckling av pengar och värdepapper samt för att hantera finansiella transaktioner under allvarliga störningar eller då ordinarie rutiner inte är tillräckliga. Målet med samverkan är att stärka beredskapen i det centrala betalningssystemet och att minimera oönskade effekter av störningar. Ett strukturerat informationsutbyte ligger till grund för samordnade åtgärder och kommunikation.

6.5.6 Information och kommunikation

Nationella telesamverkansgruppen (NTSG) bildades 2005 och är ett frivilligt samarbetsforum med syfte att stödja återställandet av den nationella infrastrukturen för elektroniska kommunikationer vid allvarliga samhällsstörningar. I ett förberedande skede syftar arbetet till att vidmakthålla förmågan genom bl.a. regelbundna övningar och utbildningar för informationsdelning m.m. Gruppen fungerar även

som referensgrupp i beredskapsfrågor inom sektorn. NTSG består av en permanent kärna av medlemmar representerade av en eller två personer från respektive organisation. Kriteriet för deltagande är att organisationen förfogar över egen teknisk utrustning samt har kunskaper eller resurser som påverkar Sveriges kritiska infrastruktur för elektronisk kommunikation. Ordförandeskap och administration av gruppen sker genom Post- och telestyrelsens försorg. Deltagarna står för egna kostnader, medan Post- och telestyrelsen bekostar administration, sekretariatet och vissa tekniska verktyg som har utvecklats. Frivilliga ur Svenska Lottakåren bidrar med stabsresurser när NTSG har aktiverats. Vid situationer med omfattande och allvarliga konsekvenser för samhället verkar NTSG bl.a. för att inventera sektorns resurser och samordna aktörsgemensamma insatser.

Utredningen konstaterar att en framgångsfaktor tycks vara en hög grad av tillit och förståelse för varandras roller och ansvar. Detta möjliggör informationsdelning, gemensamma inriktningar och en förbättrad samordning. Etablerade och övade rutiner främjar effektiv planering och genomförande av gemensamma insatser.

Inom informations- och cybersäkerhetsområdet finns ett antal tematiska forum för privat-offentlig samverkan. Dessa *forum för informationsdelning avseende cybersäkerhet* finns inom områdena vård och omsorg, finanssektorn, telekomsektorn, samt industriella informations- och styrsystem. Forumen syftar till att öka informations-säkerheten inom respektive område genom bl.a. informationsutbyte, omvärldsanalys och framtagande av gemensamt material. Några av forumen bildades 2005 av dåvarande Krisberedskapsmyndigheten, medan andra har tillkommit 2010 respektive 2015. Deltagarna träffas normalt 4–6 gånger per år. Arbetet koordineras av MSB och styrs av gemensamt överenskomna riktlinjer. Riktlinjerna reglerar t.ex. vilka organisationer och personer som får tillträde samt hur information som delas får spridas.²⁰

I *Mediernas beredskapsråd*, som bildades redan på 1950-talet av Styrelsen för psykologiskt försvar, förs dialog om medieföretagens säkerhet, beredskap, krisledningsförmåga och samverkan. Arbetet sker på frivillig basis och en av rådets viktigaste uppgifter är att arbeta för en öppen dialog och ett ömsesidigt förtroende mellan aktörerna. Rådet sammanträder fyra gånger per år och ordförande är

²⁰ MSB MSB2017–7117 *Stärkt privat-offentlig samverkan på informations- och cybersäkerhetsområdet.*

MSB:s generaldirektör. Från näringslivet deltar de privata företagen Bonnier Broadcasting (TV4), Canal Digital, Com Hem, MTG, och Tidningarnas Telegrambyrå samt det statliga bolaget Teracom. Dessutom deltar branschorganisationerna Radiobranschen och Tidningsutgivarna.

6.6 Samverkansformer m.m. i Finland

Näringslivet i Finland framhålls ofta ha en större roll inom totalförsvaret än vad det har i Sverige. Finland har bl.a. ett annat sätt att strukturera och organisera försörjningstryggheten.

Försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland är det mest långtgående och intar i det avseendet en särställning. Det finsk-svenska samarbetet inbegriper samtliga stridskrafter samt områden som säkra sambandssystem mellan länderna, logistik och materiel. Tyngdpunkten i den gemensamma operativa planeringen har ursprungligen legat på marin- och flygstridskrafternas roll, men omfattar nu i högre utsträckning också markstridskrafterna. Under 2018 undertecknades ett övergripande samförståndsavtal (MoU) mellan Sverige och Finland som ett ramverk i syfte att skapa långsiktighet och kontinuitet för gemensam verksamhet.

Försvarsberedningen pekade på att Finlands upphandlings- och avtalsformer kan utgöra ett exempel för hur privata aktörer inom försvarsområdet i Sverige i större utsträckning ska kunna bidra till och integreras med det militära försvaret.

Den finska försörjningstryggheten kännetecknas av ett mycket nära samarbete mellan stat och näringsliv. Möjligheterna att underhålla och producera reservdelar och förnödenheter är central i den finländska förmågeutvecklingen och materielförsörjningen. Utredningen har noterat att det finns en stor medvetenhet om betydelsen av försvaret i det finska näringslivet. Det finns ett intresse att medverka till en försörjningstrygghet.

Det kan vidare konstateras att den finska och svenska materielförsörjningsmodellen skiljer sig åt genom att Sverige har ett arv av att utveckla materiel i en högre utsträckning. Finlands materielförsörjning har däremot i stor utsträckning byggt på anskaffning av färdigutvecklade materiel men med tydliga och ambitiösa försörjningstrygghetskrav.

Utredningen noterar att försvarssamarbetet med Finland är ett tydligt exempel på en politisk strävan att bygga upp ett långsiktigt förtroende mellan de båda staterna. Samarbetet omfattar såväl täta kontakter mellan försvarsministrarna, som stärkande av relationerna på tjänstemannanivå och konkreta samarbetsprojekt. Det breda samarbetsavtalet inom försvarsområdet som även omfattar övningar inom alla stridskrafter och funktioner samt gemensam planering för situationer bortom fredsförhållanden, är ett exempel på hur samarbetet har utvecklats. Utredningen konstaterar att samarbetet kan bidra till att stärka försörjningstryggheten ytterligare, framför allt om åtgärder som exempelvis stärker uthålligheten inkluderas.

6.6.1 Struktur och styrning

En skillnad mellan Sverige och Finland är att det i Finland endast är ett fåtal mycket viktiga beslut som fattas av regeringen som kollektiv. I stället har de enskilda ministrarna ett eget beslutsmandat. Försvarsministern fattar t.ex. såväl beslut om riktlinjer för materiel-försörjningen som större beslut om anskaffningar.

Finland har inte ett totalförsvar enligt svensk modell. I stället finns en doktrin för allomfattande säkerhet sedan början av 1990-talet. Kopplat till doktrinen finns 52 stycken strategiska uppgifter för de olika departementen baserat på sju vitala samhällsfunktioner. De vitala funktionerna är ledning, internationell verksamhet och EU-verksamhet, försvarsförmåga, den inre säkerheten, ekonomi, infrastruktur, försörjningsberedskap, befolkningens handlingsförmåga och service, samt mental kriställighet.

För att bistå statsrådet och ministerierna finns Säkerhetskommittén, med organisatorisk hemvist i Försvarsministeriet. Säkerhetskommittén består av statssekreterare för samtliga departement, samt verkställande direktören för Försörjningsberedskapscentralen (NESA), chefen för säkerhetspolisen och ordföranden för finska Röda korset. Säkerhetskommittén har inget beslutsmandat utan ska ses som ett rådgivande och beredande organ för interdepartementala överläggningar. Varje år redovisar Säkerhetskommittén utveckling och status inom de sju vitala samhällsfunktionerna till presidenten

och regeringen.²¹ Säkerhetskommittén stöds av ett mindre permanent sekretariat.

6.6.2 Finsk försvarsindustri

Den finska försvarsindustrin organiseras i *Association of Finnish Defence and Aerospace Industry* (AFDA), som har cirka 120 medlemsföretag. Deras sammanlagda omsättning var 1,5 miljarder euro år 2017. De största företagen är Patria, Millog och Insta, som alla också är s.k. strategiska partners till den finska försvarsmakten.

Patria ägs till 50,1 procent av den finska staten och till 49,9 procent av det norska företaget Kongsberg. Patria är i huvudsak verksam inom armé- och flygunderhållsområdet, och hade år 2017 2 800 anställda och en omsättning på 467,7 miljoner euro. Insta är ett privatägt företag, i huvudsak verksamt inom ledningssystemområdet, och med en omsättning 2017 på 108 miljoner euro och 800 anställda. Millog bildades 2006 genom en sammanslagning av flera företag verksamma inom arméområdet, och genom överföring av arméns underhållsresurser. Millog ägs till 61 procent av Patria och till cirka 37 procent av Insta. Företaget har en omsättning på närmare 200 miljoner euro, cirka 1 100 anställda och ansvarar för underhåll och reservdelsförsörjning till den finska armén och marinen. Företaget har en särställning vad gäller försörjningstryggheten och när Finland anskaffar materiel från utländska leverantörer, är det Millog som ansvarar för underhållet.

Det finsk-norska företaget Nammo (där Patria respektive den norska staten äger 50 procent vardera), verksamt inom ammunitionsindustrin, är också viktigt för den finska försörjningstryggheten, även om företaget inte är en strategisk partner. STUVE är ett statligt företag som äger och driver it-nätverk. Övrig finsk försvarsindustri består främst av små- och medelstora företag, samt dotterbolag till internationella koncerner.

Utredningen noterar att den finska försörjningsberedskapen bygger på det faktum att upp till 90 procent av alla varor importeras via Östersjön. Störningar eller avbrott i tillförseln av varor får således direkta och omfattande konsekvenser för det finländska samhället.

²¹ Detta kan jämföras med *Nationell säkerhetsstrategi* (2017) samt *Delrapport över genomförandet av Nationella säkerhetsstrategin* (2018).

Därför sker lagerhållning i stor omfattning. Lagringen genomförs i form av säkerhetsupplag, obligatoriska upplag eller skyddsupplag. Säkerhetsupplag avser statliga lager av t.ex. läkemedel och ammunition. Obligatoriska upplag avser lager som företag tillhandahåller mot statlig ersättning. Skyddsupplag är utökade frivilliga lager som företag kan ansöka om att få ersättning för.

6.6.3 Försörjningsberedskapscentralen främjar privat-offentlig samverkan

Försörjningsberedskapscentralen (NESA) etablerades 1992 och består av en styrelse med representanter från näringsliv och myndigheter. Den verkställande direktören utses av regeringen. NESA sorterar under Arbets- och näringsdepartementet och finansieras via Försörjningsberedskapsfonden. Beredskapsfonden bygger på en extras katt som tas ut på elproduktion samt vissa råvaror.²² NESA har dessutom ett bemyndigande att låna upp till 200 miljoner euro. Som huvudsakliga drivkrafter lyfter NESA fram att den är marknadsorienterad, global och satsar på privat-offentlig samverkan.

NESA fungerar som en länk mellan näringsliv och ansvariga myndigheter. Dess huvudsakliga uppgifter hanteras inom sju sektorer med totalt drygt 20 pooler. Sektorerna omfattar livsmedelsförsörjning, energiförsörjning, transporter och logistik, hälso- och sjukvård, finansiella tjänster och försäkringar, samt industrivaror. Därtill finns regionala frivilliga näringslivsråd. Systemet administreras av NESA och finansieras via Beredskapsfonden. De sektorer som har bildats för olika prioriteringsområden inom försörjningsberedskap är omfattande, branschspecifika samarbetsorganisationer. Myndigheter och organisationer samt de främsta företagen i branschen deltar i samarbetet inom respektive sektor. Sektorernas övergripande uppgift är att styra, samordna och följa upp beredskapsåtgärderna inom branscherna och att fastställa målen för poolerna.

Totalt omfattas cirka 1 000 företag i poolsystemet. Alla företag får inte vara med, utan det avgörs av respektive pool. Systemet ska inte jämföras med det strategiska partnerskap som finns inom försvarsmaterielområdet. NESA har rätt att begära att ta del av företagens planering, på motsvarande sätt som i Sverige. NESA erbjuder

²² Elektricitet 0,00013 euro/kWh, kol 1,18 euro/ton, naturgas 0,084 euro/MWh, bensin 0,0068 euro/liter, diesel och lätt eldningsolja 0,0035 euro/liter samt tung eldningsolja 0,0028 euro/kg.

företag som är kritiska för försörjningsberedskapen verktyg för att utveckla sin kontinuitetshantering. Deltagandet i poolerna innebär inte per automatik dispens från militärtjänstgöring för företagets personal, men det kan ha betydelse vid myndigheternas bedömning.

Ägandeskap gällande kritiska företag analyseras kontinuerligt. NESAs regelbunden kontakt och möten med ägarna. NESAs har rätt att yttra sig i frågor om utländska direktinvesteringar.

Poolerna svarar för den operativa beredskapen i egenskap av organ som fungerar under näringslivets ledning. Deras uppgift är att tillsammans med företagen i branschen följa upp, utreda, planera och förbereda åtgärder i syfte att utveckla försörjningsberedskapen i branschen. Vidare ska de definiera de företag i branschen som är kritiska för försörjningsberedskapen samt bidra med omvärldsanalyser. Företagen får inte diskutera konkurrenshämmande åtgärder, såsom priser, strukturomvandlingar, etc. Systemet med pooler kostar cirka 3,5 miljoner euro per år. Kostnaderna utgörs bl.a. av lönekostnader för minst en permanent sekreterare per pool, som kommer från ansvarig branschorganisation.

6.6.4 Partnerskap och samarbeten

Den finska Försvarsmakten har ett fåtal s.k. strategiska partners, som man har ett mycket nära samarbete med. Vidare har man ett större antal s.k. partners samt andra leverantörer som man har samarbeten med. Avsikten med de strategiska partnerna är att skapa en långsiktig och djup relation med en planeringssäkerhet som möjliggör för företagen att investera. De strategiska partnerna 2019 är Millog, Patria Aviation, Leijona Catering, STUVA och Insta. Även företag som inte är strategiska partners, eller partners över huvud taget, kan vara av stor betydelse för den finländska försörjningstryggheten. I vissa fall, även om det inte är grundregeln, kan Försvarsmakten göra vissa stödbeställningar eller riktade upphandlingar. Grundregeln är dock att upphandlingar precis som i Sverige ska ske i konkurrens.

6.6.5 Konkurrensfrågor och kravställning

Den militära poolen (Milpool) ingår i sektorn industrivaror. Milpools roll är att stötta sina medlemmar i att hantera Försvarmaktens försörjningstrygghetskrav. Det är Försvarmakten som i upphandlingarna krävställer vilken beredskap för verksamhet i krigstid som företagen måste ha. Milpool undersöker hur beredskapsplaneringen genomförs och åiterrapporterar detta. Underlaget används även för utbildning, övning m.m. Formellt sett är det inget krav på att delta i Milpool, men jämfört med andra pooler i systemet ställs det i praktiken högre krav på deltagandet. Företagen förväntas även delta aktivt. Milpool finansieras via NESAs och Teknikföretagens tillhandahåller personella resurser till NESAs.

Konkurrensfrågor är en viktig aspekt inom Milpool. Många av de frågor som är viktiga utifrån ett beredskapsperspektiv är inte tillåtet för företagen att diskutera sinsemellan, exempelvis beläggningsgrad och utveckling på underleverantörssidan eftersom det skulle kunna vara marknadspåverkande. Varje möte inom Milpool inleds därför med en genomgång av vilka aspekter som är möjliga att diskutera. Däremot har generalsekreteraren i Milpool möjlighet att samla in sådan information och presentera den på aggregerad nivå.

Finland strävar efter att på egen hand kunna använda och underhålla anskaffade system. Försörjningstrygghet är en av de faktorer som ska analyseras och krävställas i samband med upphandlingar. Sådana krav ställs vanligen efter en konkurrensupphandling. Dessa kan även omfatta utländska företags åtaganden. Kraven kan t.ex. avse lagring eller industriell kapacitet att underhålla och/eller producera viss materiel i krigstid.

Övriga pooler i den finländska försörjningsberedskapen planerar inte specifikt för höjd beredskap eller ytterst krig. Kostnaderna för lagerhållning av försvarsmateriel eller insatsvaror kan tas antingen av NESAs eller av Försvarmakten i samband med en beställning. Särskilda krav ställs på försvarsföretag avseende t.ex. underhåll, integration, reparation, produktion, m.m. Ingående företag i den militära poolen är fler än de som har utsetts av Försvarmakten som strategiska partners.

7 Försvarsmaterielrelaterad försörjningstrygghet

Försvarsmaterielmarknaden har vissa specifika särdrag som i stor utsträckning påverkar försörjningstryggheten av materiel och tjänster. Försvarsmaterielmarknaden är som många andra produktmarknader global men den styrs inte enbart av traditionella marknads-ekonomiska och tekniska faktorer. Staters politiska inblandning i försvarsmaterielmarknaden medför även att den avsevärt skiljer sig från andra marknader. Inom försvarsmaterielmarknaden utgörs de potentiella kunderna även i huvudsak av stater. Marknaden är synnerligen reglerad. Förutom att de allra flesta kunder är statliga, finns det också ett strikt regelverk bl.a. avseende tillverkning, export och säkerhetsaspekter. I de allra flesta länder ses också de inhemska försvarsföretagen som en viktig försvars- och säkerhetspolitisk tillgång, vilket påverkar den politiska hanteringen av företagen och av marknaden. Stora delar av de utländska företagen står under ett statligt inflytande, och de delar som är privat ägda måste leva upp till ägarnas avkastningskrav, samtidigt som man vanligtvis också är beroende av beställningar från den egna försvarsmakten.

Den svenska säkerhets-, försvars- och utrikespolitiken efter andra världskrigets slut medförde att Sverige byggde upp en omfattande försvarsindustri i syfte att vara självförsörjande. Efter detta har den svenska försvarsindustrin genomgått en omfattande strukturförändring. De minskande beställningarna från Försvarsmakten och förändringarna i försvarspolitikerna har inneburit att exporten blivit central för att den avancerade inhemska försvarsindustrin ska kunna bibehålla en teknisk kompetens och kapacitet. En grundläggande del i den svenska säkerhetspolitiken är den svenska solidaritetsförklaringen, där förmågan att ge och ta emot stöd innefattar även materiella aspekter.

Materielsystemen ligger ofta på teknikens framkant med höga utvecklings- och produktionskostnader. Livslängden för försvarsmaterielsystem är vanligtvis också avsevärd, vilket förutsätter kvalificerade åtgärder för att vidmakthålla och vidareutveckla systemen. Samtidigt driver inte försvarsbranschen längre den tekniska utvecklingen, utan en allt större del av tekniken kommer från den civila sidan.

De höga kostnaderna kopplade till försvarsmateriel samt konkurrens från andra länder har medfört viss omstrukturering och samarbete, framför allt inom Europa. Den internationella utvecklingen av försvarsmateriel domineras av ett begränsat antal stater och större företag. USA är den nationella aktör, i världen, som leder den tekniska utvecklingen och som satsar mest på forskning. Det samarbete som finns sker oftast mellan ett fåtal länder och med bibehållande av den nationella suveräniteten. Inom Europa är Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Italien de ledande nationerna med betydande inbördes industriella bindningar.¹

Utredningen konstaterar att de mellanstatliga avtalen avseende försörjningstrygghet, inklusive värdlandsstödsavtalet med Nato och överenskommelsen inom försvarsområdet med Finland från 2018, har bredare fokus än enbart försvarsrelaterad försörjningstrygghet. Det kan även konstateras att mellanstatliga avtal i sig inte stärker försörjningstryggheten. Däremot formaliserar de samarbetet och kan beroende på dess utformning, skapa strukturer, regelverk och ett politiskt åtagande som förbättrar förutsättningarna för att ge och ta emot stöd. Möjligheterna att realisera avtalen vid kris och krig ökar även om det finns intressen av tjänster och produkter från Sverige.

7.1 Bilateral samarbeten

Sveriges bilaterala samarbeten med andra länder bidrar till att stärka säkerheten i vårt närområde. Bland dessa har det fördjupade samarbetet med Finland en särställning. De bilaterala materielsamarbetena med andra länder regleras ofta genom s.k. samförståndsavtal. Sverige har för närvarande sådana avtal med drygt 30 andra länder.²

Utredningen noterar att regeringen avser fortsätta fördjupa försvarssamarbetet med Storbritannien. Ett nytt samarbetsprogram ska

¹ SOU 2015:72 *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel*.

² Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

utformas för perioden 2020–2021. Sverige och Storbritannien har samarbetat nära inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik i EU. Regeringen lägger, mot denna bakgrund, stor vikt vid ett nära partnerskap mellan EU och Storbritannien på det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

Försvarsberedningen konstaterar att amerikansk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, och ett starkt och förutsägbart amerikanskt engagemang för upprätthållandet av internationella normer, är fortsatt avgörande för Europas säkerhet och stabilitet, och därmed även för Sveriges. I den övergripande bilaterala relationen mellan Sverige och USA har försvarsrelaterade frågor en viktig roll. Båda sidor har i hög utsträckning en liknande syn på utmaningar för säkerhetssituationen i Östersjöområdet samt åtgärder för att hantera dessa.³

Redan år 1987 slöts en överenskommelse (en s.k. Memorandum of Understanding, MoU) mellan Sverige och USA om principerna för ömsesidigt samarbete inom försvarsupphandlingsområdet. 2003 slöts ytterligare två överenskommelser med USA. Dels en s.k. Declaration of Principles, (DoP) om fördjupat samarbete kring försvarsmateriel- och industrifrågor, dels ett tillägg om försörjningstrygghet till MoU från 1987.⁴ DoP, som undertecknades av försvarsministrarna hanterar flera samsarbetsområden, bl.a. harmonisering av militära krav, forskning och utveckling, försörjningstrygghet, exportfrågor och hantering av teknisk information. I försörjningstrygghetstillägget till MoU finns mer detaljerade skrivningar om ett prioriteringssystem som gör det möjligt för parterna att ge den andra parten förtur till kontrakt och underkontrakt. USA har liknande försörjningstrygghetsöverenskommelser med sammanlagt nio länder.⁵

I linje med den bilaterala avsiktsförklaringen som undertecknades 2016 kommer regeringen att fortsätta att utveckla och fördjupa samarbetet med USA. Samarbetet ska stärkas inom fem prioriterade områden: interoperabilitet, övningar och utbildning, materielsamarbete, forskning och utveckling, samt multinationella operationer.⁶

Utredningen noterar att Försvarsmakten ska utveckla förutsättningar för ett fungerande värdlandsstöd, både som givare av stöd och

³ Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

⁴ Utrikesdepartementet SÖ 2006:32 *Sveriges internationella överenskommelser 2006*.

⁵ Förutom Sverige även Australien, Kanada, Finland, Italien, Nederländerna, Norge, Spanien och Storbritannien.

⁶ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

som användare av annat lands värdlandsstöd. I det fall Sverige utsätts för militära hot eller handlingar kan Sverige komma att få stöd från andra nationer. Stödet kan vara materiellt t.ex. genom komplettering av ammunition och delkomponenter till våra vapensystem, men kan även innefatta sensorinformation eller militär förmåga där flyg, marin- eller arméstridskrafter stödjer strid inom svenskt territorium. Om en nation i vårt närområde utsätts för hot eller militära handlingar ska Sverige kunna stödja den utsatta nationen. Dessutom kan stöd ges i form av att Sverige upplåter territorium till andra nationer eller organisationer, som i sin tur stödjer den utsatta nationen. Att ge eller ta emot stöd förutsätter dock nationella beslut i varje enskilt fall både från givande och tagande part. Detta medför också att det inte är givet att Sverige kommer att få stöd i en framtida konflikt varför planering och upprätthållandet av viktiga förmågor inte får förutsätta stöd.

I juli 2018 undertecknade de svenska och finska försvarsministrarna ett samförståndsavtal (MoU) om försvarssamarbete. Samförståndsavtalet är ett ramavtal som inkluderar många områden såsom förberedelse för gemensamma insatser, värdlandsstöd, gemensam användning av resurser, logistik och materielförsörjning, inklusive försörjningstrygghet. Samarbetsavtalet täcker fred, kris och krig. Konkreta samarbetsaktiviteter förutsätter däremot nationella beslut.

7.2 Multilaterala samarbeten

Sverige ingår i flera multilaterala samarbeten, där EU utgör den viktigaste arenan. Därtill samarbetar Sverige bl.a. om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin samt om ammunitionsförsörjning i Norden.

Regeringen aviserar att det fördjupade trilaterala försvarssamarbetet mellan Finland, Sverige och USA fortsätter i enlighet med den trilaterala avsiktsförklaringen som signerades i maj 2018.⁷

⁷ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

7.2.1 EU och den militära försörjningstryggheten

EU utgör Sveriges viktigaste utrikespolitiska plattform. Regeringen har aviserat att inriktning under 2020 är att fortsatt aktivt verka inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik i enlighet med EU:s globala strategi och med stöd av relevanta myndigheter fortsätta stärka samarbetet för utvecklingen av EU:s civila och militära förmåga inom hela uppgiftsspektrumet. Detta innefattar aktivt deltagande i EU:s permanenta strukturerade samarbete (Permanent Structured Cooperation, PESCO) och koordinerade försvarsöversynen i EU (Coordinated Annual Review on Defence, CARD).⁸

Det svenska medlemskapet i EU påverkar den säkerhetspolitiska inriktningen och försörjningstryggheten på flera sätt, t.ex. genom en möjlig framtida utveckling av PESCO skapa förutsättningar för en förstärkt försörjningstrygghet på europeisk nivå. EU-medlemskapet påverkar i huvudsak de fredstida förhållandena, samtidigt som utredningen noterar att artikel 42.7 i fördraget för den Europeiska unionen, explicit avser det fall en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium.

De europeiska industri- och forskningsprogrammen kan ha villkor som försvårar deltagandet för företag vars ägare är baserade utanför EU. EU har därför en betydande inverkan på de svenska företags konkurrensförutsättningar. Utredningen noterar att det inom EU de senaste åren har diskuterats kring begreppet strategisk autonomi, ett begrepp som inte har definierats, men som signalerar en ambition om ett större europeiskt oberoende av omvärlden.

EU har två grundfördrag som utgör unionens primärrätt. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), innehåller bestämmelser om unionens principer, mål, institutioner, fördjupade samarbeten och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) reglerar det grundläggande arbetet i EU. Det beskriver unionens befogenheter, politik, möjliga åtgärder och fördelar befogenheterna mellan EU och medlemsstaterna. Fördragen sätter således i stort ramarna för hur försörjningstryggheten ska hanteras.

⁸ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

EUF-fördraget

I EUF-fördraget är artiklarna 346 och 347, som handlar om säkerhet särskilt relevanta. I artikel 346 betonas att inget medlemsland behöver lämna information om det skadar statens väsentliga säkerhetsintressen. Det finns vidare även en möjlighet till undantag för handel med krigsmateriel m.m. utifrån dessa väsentliga säkerhetsintressen. Bestämmelsen har bl.a. betydelse vid upphandlingar. Artikel 347 innebär att medlemsstaterna ska samråda med varandra för att genom gemensamma åtgärder hindra att den inre marknadens funktion påverkas av åtgärder som en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta vid allvarliga interna störningar. Det kan vara sådant som påverkar upprätthållandet av lag och ordning, i händelse av krig eller vid en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara, eller för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet.

EU-fördraget

Den fördragsmässiga grunden för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) lades ursprungligen med Maastrichtfördraget 1993. Den har utvecklats i efterföljande fördrag, senast Lissabonfördraget 2009. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik utgör i sin tur en integrerad del av GUSP och ska bland annat tillförsäkra unionen en operativ kapacitet för civil och militär krishantering. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik regleras i huvudsak i ett antal artiklar som funnits på plats sedan Lissabonfördragets ikraftträdande 2009.⁹ Där framgår att den gemensamma försvars- och säkerhetspolitik inte ska påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och den ska också respektera de förpliktelser som vissa medlemsstater har inom ramen för Nato.

Vidare anges att om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i FN:s stadgar. Även om den därpå

⁹ För en beskrivning av utvecklingen av den europeiska försvars- och säkerhetspolitiken se bl.a. prop. 2017/18:44 *Sveriges deltagande i det permanenta strukturerade samarbetet inom Europeiska unionen*.

följande meningen anger att detta inte heller ska påverka den särskilda karaktären av medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik, konstaterar utredningen att det är ett viktigt åtagande för medlemsstaterna. Utredningen noterar att artikeln hittills har återopats endast en gång och då av Frankrike på grund av attacken i Paris i november 2015. Sverige förklarade sig då, i likhet med övriga EU-länder, berett att bistå Frankrike vilket resulterade i försäljningen av viss ammunition till Frankrike.

I artikel 45 finns uppgifterna för den Europeiska försvarsbyrån beskrivna. Det är i huvudsak en samarbetsorganisation för förmågeutveckling och forsknings- och materielsamarbeten. Byrån har också till uppgift och genomföra åtgärder som behövs för att stärka försvarssektorns industriella och tekniska bas. Utredningen noterar att delar av den Europeiska försvarsbyråns verksamhet berör försörjningstrygghetsområdet, och det finns en särskild arbetsgrupp där medlemsstaterna deltar. Medlemsstaterna har bl.a. fattat beslut om ett ramverk för försörjningstrygghet och om en gemensam deklARATION om ett politiskt åtagande om försörjningstrygghet i juni 2017. Där åtar sig medlemsstaterna att behandla frågor från andra medlemsstater som anmäler ett behov av försvarsmateriel och tjänster.

I artikel 42.6 anges bl.a. att de medlemsstater som bl.a. uppfyller högre krav på militär kapacitet ska upprätta ett permanent strukturerat samarbete inom ramen för unionen (det s.k. Pesco-samarbetet). I samband med EU:s utrikes- och försvarsministermöte i november 2017 meddelade 23 medlemsstater, däribland Sverige, sin avsikt att delta i Pesco.

Utredningen noterar att Pescosamarbetet hittills inte berört försörjningstrygghetsfrågor och att det i sak inte innebär något nytt som andra mellanstatliga format, såsom den europeiska försvarsbyrån, inte redan erbjuder. Om olika försvarsinitiativ däremot, som exempelvis den europeiska försvarsbyrån och Pesco, fortsatt driver åt ett håll där industrins utländska ägarstrukturer diskriminieras kan det i förlängningen komma att skada vår försörjningstrygghet.

7.2.2 LOI-samarbetet

Ramavtalet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin (LOI-samarbetet) ingicks i juli 2000. Det trädde för svensk del i kraft i maj 2001.¹⁰

Samarbetet föranleddes av det ökande antalet av gränsöverskridande försvarsindustriuppköp och industrisammanslagningar i Europa, bland annat inom flygområdet, vilket är orsaken till att det omfattar de länder som hade en avancerad flygindustriell kompetens. Det syftade mer till att underlätta omstruktureringen av den europeiska försvarsindustrin, än att stärka ländernas försörjningstrygghet. Däremot sågs garantier om försörjningstrygghet som en förutsättning för att de ingående parterna skulle kunna acceptera att deras nationella försvarsindustrier övergick i s.k. transnationella försvarsföretag, och att utvecklings- och produktionskapacitet kunde försvinna från landet. Utredningen noterar att skrivningarna om försörjningstrygghet bl.a. inkluderar att parterna inte ska hindra leveranser till övriga samt att man ska stötta varandra vid nödläge, kris eller väpnad konflikt med prioriterade leveranser av försvarsmateriel och tjänster.

Utredningen kan konstatera att LOI-samarbetet inte har utvecklats i den riktning och till den nivå som ursprungligen var tänkt, bl.a. vad gäller skapandet av transnationella företag.

7.2.3 Nordiska samarbetsavtal

År 2001 undertecknades det nordiska försvarsindustriavtalet av försvarsministrarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Bakgrunden var omstruktureringen av ammunitionsföretagen i Norden, och etableringen av det transnationella företaget Nammo.¹¹ Avsikten med bildandet av Nammo var att etablera sig på exportmarknaden, för att minska hemmamarknadsberoendet. Efter Nammos bildande

¹⁰ Prop. 2000/01:49 *Ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin*, bet 2000/01:UU08, rskr 2000/01:171 och Utrikesdepartementet SÖ 2001:13 *Sveriges internationella överenskommelser*. Orsaken till att avtalet kallas LOI-samarbetet, och att de ingående parterna kallas LOI-länderna, är att det föregicks av en gemensam avsiktsförklaring från 1998, det s.k. Sexnationersinitiativet, eller Letter of Intent (LOI).

¹¹ Nammo bildades i oktober 1998 genom en sammanslagning av delar Raufoss (Norge), Patria (Finland) och Celsius (Sverige). År 2005 förändrades ägarskapet, då Saab sålde sin del i Nammo till de två övriga ägarerna. Bolaget ägs nu till lika delar av den norska staten och Patria.

genomfördes en intern omstrukturering av tillverkning och kompetenser inom olika ammunitionskalibrar. Dessa koncentrerades till skilda anläggningar i Norge, Sverige och Finland. Struktureringen fick till följd att det ansågs nödvändigt att ingå ett mellanstatligt avtal för ammunitionsförsörjning, då de olika länderna förlorade delar av sin nationella utvecklings- och tillverkningsförmåga.

Det fanns därför ett behov av att särskilt reglera försörjningstrygghet i händelse av allvarliga kriser eller krig. Avtalet omfattade leveranssäkerhet och hade långtgående åtaganden där bl.a. parterna förbind sig att säkerställa tillgången på de produkter som omfattades av avtalet i fredstid, kris och krig för användning av nationella stridskrafter.

Under 2011 inleddes en översyn av det nordiska försvarsindustriavtalet och det ersattes 2015 av ett nytt nordiskt avtal om försvarsmaterielsamarbete. I april 2019 fördjupades samarbetet ytterligare då Finland, Norge och Sverige undertecknade ett annex, inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet Nordefco, rörande försörjningstrygghet inom försvarsmaterielområdet. Danmark aviserade samtidigt att man på sikt avser att skriva på.

Utredningen konstaterar att regeringen betonar ett fortsatt behov av ett nära försvarssamarbete och säkerhetspolitisk dialog mellan de nordiska länderna inom det nordiska försvarssamarbetet. Det fortsatta arbetet kan ske med fokus på förmågehöjande initiativ och försörjningstrygghet.

7.3 Försvarsindustrin i Sverige

Efter andra världskriget skedde en snabb och omfattande omställning av den inhemska industrin så att den i tillräckligt stor omfattning tillverkade och egenutvecklade materiel. Detta baserades bland annat på erfarenheterna av de svårigheter som Sverige hade med att få tillgång till kvalificerat materiel under krigsåren. För ett land som Sverige, med neutralitetspolitiken som säkerhetspolitisk grundbult, var det viktigt att undvika beroendet av andra länder och säkerställa nyanskaffning och vidmakthållande av materiel även i orostider. Det mönster för materielförsörjningen som utkristalliserades utmärktes av att utveckling och tillverkning av försvarsmateriel skulle ske inom landet och att materielen skulle ges en svensk profil

för det svenska försvarets behov. En egen försvarsindustri bidrog till att skapa vilja och förmåga att vara neutral i händelse av en väpnad konflikt i vårt närområde eftersom industrin minskade beroendet av andra stater. Den förda säkerhetspolitiken med alliansfrihet syftande till neutralitet i krig. Neutralitetspolitikens trovärdighet medförde krav på självförsörjning av krigsmateriel och försvarsindustrin blev därigenom en viktig del av den svenska säkerhetspolitiken.

Härutöver ansågs en egen försvarsindustriell kapacitet till utveckling och tillverkning av krigsmateriel vara värdefull då materielen därigenom kunde anpassas till svenska förhållanden. Tillgång till och exploatering av avancerad teknik var central för Sveriges möjligheter att kunna uppnå militära fördelar. En framgångsfaktor för den inhemska och konkurrenskraftiga industrin har varit den nära samverkan som rått mellan användare, beställare och utvecklare av krigsmateriel, dvs. samarbetet mellan Försvarsmakten, FMV, forskningsaktörer och industrin. Vidare har satsningarna på forskning och utveckling varit av stor vikt för att svenskproducerad krigsmateriel kunnat ligga i framkant av den tekniska utvecklingen. Dessutom kan utredningen konstatera att svenska system ofta utvecklats så att de lett till låga driftskostnader samt för att kunna hanteras av värnpliktiga.

En ytterligare orsak till att Sverige utvecklade krigsmateriel med en svensk profil var att Nato respektive Warszawapakten tog fram system för att möta huvudmotståndarens system. En svensk särlösning kunde därmed skapa operativa fördelar. Vidare omgavs viss krigsmateriel av mycket hög sekretess som inte ansågs kunna anskaffas från andra stater.¹²

Merparten av det som försvarsindustrin i dag tillverkar exporteras till andra stater. År 1997 utgjorde den internationella marknaden 25 procent av försvarsföretagens marknad. Ett decennium senare, hade andelen ökat till 56 procent och år 2013 hade andelen ytterligare ökat, till drygt 60 procent. Det finns cirka 250 företag i Sverige som har krav på tillstånd enligt krigsmateriellagen, varav ett 40-tal är aktiva som exportörer. Antalet anställda i säkerhets- och försvarsindustrin har sedan mitten av 1990-talet legat runt 25 000 årsarbetskrafter. Industrins årliga omsättning är ungefär 30 miljarder kronor. De omfattande strukturförändringar som försvarsindustrin genom-

¹² SOU 2002:108 *Fred och säkerhet – säkerhetspolitiska utredningen*.

gått har även medfört att industrin de senaste decennierna blivit internationaliserad. Stora delar av den svenska försvarsindustrin ägs i dag av utländska bolag eller av aktieägare på en internationell marknad.

Trots strävan att vara självförsörjande kan det konstateras att det alltid funnits ett stort beroende av att importera och att få tillgång till såväl teknologi som krigsmateriel från andra stater, inte minst från USA. Detta beroende, som etablerades redan på 1950- och 1960-talet, ökade under 1970- och 1980-talet i samband med en sjunkande svensk försvarsbudget och ökade materielutvecklingskostnader. Under mitten av 1990-talet började den svenska försvarsindustrin i större utsträckning skulle integreras med utländsk industri. Ett skäl till var att den svenska försvarsmarknaden bedömdes vara för liten för att kunna vidmakthålla den breda inhemska försvarsindustriella kompetens som utvecklats i Sverige under det kalla kriget.¹³

Utredningen noterar att den svenska försvarsindustrin spelar en viktig roll för Försvarsmaktens materielförsörjning. Genom att delta i internationella samarbeten, vilka Sverige i övrigt har utvecklat ett säkerhetspolitiskt samarbete med, skapas förutsättningar för att kunna dela kostnader och säkerställa att materielen är interoperabel. Möjligheterna att realisera avtalen vid kris eller krig ökar om det även finns intressen av tjänster eller produkter från Sverige. Ömsesidiga beroenden är således en del i att stärka svtalets legitimitet.

7.3.1 Krav på försörjningstrygghet

Den grundläggande faktorn är statens behov av försörjningstrygghet, eller annorlunda uttryckt, tillgången till nödvändig försvarsmateriel och tjänster.

Försvarsmakten har med stöd av FMV arbetetat med att vidareutveckla och genomföra ett försvarsförsörjningskoncept för att säkerställa Försvarets försörjningstrygghet och tillgång på förnödenheter från marknaden och det civila samhället.¹⁴ Där har Försvarsmakten har identifierat att det saknas förnödenheter och tjänster inom totalförsvaret i alla beredskapsnivåer.

¹³ SOU 2015:72 *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel*.

¹⁴ Försvarsmakten FM2018-10243:7 *Årsredovisningen för 2018*.

Försvarsmaktens operativa förmåga, bl.a. gällande försörjningstryggheten, redovisas årligen för regeringen i myndighetens årsredovisning. Myndigheternas arbete med att utveckla försörjningskonceptet fortsätter under den försvarspolitiska inriktningsperioden.¹⁵

Utredningen konstaterar att behovet av försörjningstrygghet inte enbart avser möjligheterna till anskaffning och anpassning under säkerhetspolitiska kriser och krig, utan också anskaffning i fredstid. Ofta ses det som en självklarhet att en stat kan anskaffa de materielsystem den behöver. Det är dock inte givet då tillgången till avancerade system och delsystem ofta är hårt kontrollerad av det säljande landets myndigheter. Det kan därför inte tas för givet att Sverige får tillgång till de mest avancerade vapensystemen, i synnerhet inte i en framtid med osäkra förutsättningar. Detsamma gäller för materielsystem och teknologier där den svenska kravprofilen skiljer sig avsevärt från andra länders. Svenska försvarsföretag upprätthåller relativt ovanstående, sin långsiktiga kompetens och försörjningstrygghet i Sverige, genom marknadstillträde till andra marknader. Därmed är en strategi för främjande av de identifierade områdena samt teknologierna som berörs nödvändig.

Möjligheterna för vad de nationella försvarsmyndigheterna kan göra för att stärka försörjningstryggheten i kris eller krig är bl.a. beroende av vilken övergripande syn på industrin landet har valt. I några länder, t.ex. USA, äger försvarsmakterna egna produktionsanläggningar och har en omfattande och djup underhållskapacitet medan exempelvis Sverige har valt att lägga ut en allt större del av verksamheten på privata aktörer. Den svenska Försvarsmaktens möjligheter att säkerställa försörjningstryggheten inom den egna organisationen är begränsad till lagring samt vissa underhållsätgärder.

För att försvarsmyndigheterna ska kunna lagerhålla och underhålla systemen, i fred såväl som under höjd beredskap och krig, krävs tillgångar till nödvändig infrastruktur och kompetens. Detta är kostsamt och kan vara svårt att upprätthålla över tiden. Försvarsmaterielrelaterad försörjningstrygghet kan endast, till en begränsad del, åstadkommas genom att staten äger den materiel och de förnödenheter som behövs under höjd beredskap och ytterst krig. Utredningen konstaterar att det därför är viktigt att följa upp förutsättningarna för övriga aktörer.

¹⁵ Prop. 2019/20 Budgetpropositionen för 2020.

Företagens förmåga att leverera är beroende av deras möjligheter att långsiktigt utveckla sin tekniska kompetens och konkurrensförmåga. För att de svenskbaserade företagen ska kunna behålla och utveckla en sådan förmåga, kan det därför vara aktuellt med ett bredare spektrum av åtgärder, vilka sträcker sig utanför den traditionella försvarsmaterieförsörjningsprocessen. Det kan t.ex. röra sig om forskning och samarbetsprojekt. En viktig faktor för att kunna tillverka i kris och krig är tillgång till råvaror och delsystem, vilket i sin tur skapar behov av lager eller tillförsel från andra aktörer.

För företagen, såväl i som utanför Sverige, gäller det att bedriva en lönsam verksamhet. Även om det finns ett intresse för ett starkt svenskt försvar hos svenska företag, behöver företagen också uppfylla ägarnas lönsamhetskrav. I det fredstida normalfallet kan ett kontrakt vara tillräckligt för att erhålla leverans, men i en krissituation kommer efterfrågan på företagens produkter från andra kunder att öka och det är inte givet att det svenska försvarets behov prioriteras. Detta kan gälla såväl nya beställningar som fullgörande av redan lagda beställningar samt kompletteringsbeställningar (t.ex. av reservmateriel) samt insatsvaror och komponenter. För att öka försörjningstryggheten kan då krävas ytterligare incitament, som kan vara såväl ekonomiska (dvs. vilja och förmåga att betala högre priser) som att det säljande landets försvarsmyndigheter verkar för att de svenska anskaffningarna ska få hög prioritet. Detta kan t.ex. åstadkommas genom försvarssamarbeten eller mellanstatliga försörjningstrygghetsavtal.

En del av försörjningstryggheten är också att hantera de sårbarheter som ett starkt beroende av en aktör, antingen generellt eller för en mycket viktigt delkomponent, kan generera. Utredningen noterar att frågan kring uthållighet och försörjningstrygghet, beroendet av några få leverantörer liksom synen på industrin och dess tillgång till personal m.m. inom försvarsområdet, kommer att behandlas i den av regeringen aviserade översynen av materieförsörjningsstrategin.¹⁶

Utredningen pekar på att företagens ägarstruktur kan vara av betydelse. Inspektionen för strategiska produkter har i samband med tillståndsgivningen möjlighet att ställa krav på företag med verksamhet i Sverige när det gäller ägarförhållanden samt bolagsfunktionärers medborgarskap och hemvist. Inspektionen har däremot inte möjlighet att

¹⁶ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

ställa sådana krav på andra företag, t.ex. dem vars produkter kan klassificeras som produkter med dubbla användningsområden.

Sverige har under försvarsbeslutsperioden slutit ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd. Avtalet skapar förutsättningar för att ge och ta emot militärt stöd, i linje med den solidariska säkerhetspolitiken, och förenklar övningsarbetet. Möjligheterna att få direkta materielleveranser från andra staters försvarsmyndigheter har hittills setts som begränsade, men har på senare tid aktualiserats genom inriktningen att Sverige ska kunna ge och ta emot stöd, t.ex. genom värdlandsavtalet med Nato. Avtalet om värdlandsstöd är relevant för försörjningstryggheten eftersom det skapar förutsättningar för tillförsel av förmågor, framför allt vad gäller materiel och personal. Detta exemplifierades inom ramen för övningen Aurora hösten 2017, då franska och amerikanska trupper bl.a. deltog med luftvärnssystem.

7.3.2 Möjligheter till försörjningstrygghet

Grundläggande för möjligheterna till tillförsel från utlandet är att leverantören erhåller utförseltillstånd från sitt lands myndigheter och nödvändiga transittillstånd från berörda länder. Det är inte alltid givet, i synnerhet inte under tider av oro. Åtgärderna syftar till att främja framför allt andra staters incitament och verktyg att, i en kris eller krigssituation, bevilja utförsel och transittillstånd m.m. Detta kan t.ex. ske genom mellanstatliga avtal och ett försvarspolitiskt nära samarbete. Det kan också ske genom att Sverige har något att erbjuda det andra landet, t.ex. genom ett direkt ömsesidigt beroende kring vissa system eller genom att det finns produkter i Sverige som är intressanta för det andra landet. Sådana produkter behöver inte vara begränsade till försvarsmaterielområdet.

Utredningen betonar att åtgärder som kan antas ge en hög grad av trygghet såsom t.ex. lagring tenderar att vara kostsamma och ofta inriktade mot ett specifikt system.

Utredningen noterar att regeringen arbetat med att förbättra försörjningstryggheten. I september 2018 uppdrog regeringen exem-

pelvis till FMV att analysera försörjningstryggheten inom ammunitionsområdet.¹⁷ Vidare fick FMV i regleringsbrevet för 2018 i uppdrag att redovisa hur myndigheten använder sig av upphandlingsrättsliga möjligheter för att ställa krav på försörjningstrygghet vid anskaffning av materiel och tjänster. FMV redovisade uppdraget i oktober 2018. Redovisningen omfattade bl.a. konkurrensupphandlingar, väsentliga säkerhetsintressen, försäljningar mellan regeringar och internationellt samarbete. FMV lyfte också fram vissa generella aspekter, som inte är direkt förknippade med anskaffningar. Man menade t.ex. att det i vissa fall kan vara nödvändigt att staten finansierar initiala investeringar i grundberedskap, för att kunna erhålla ökad försörjningstrygghet vid höjd beredskap. Som exempel framhölls behov av investeringar i olika typer av infrastruktur, planer för höjd beredskap, kompetensutveckling och krigsplacering av nyckelpersonal. Avslutningsvis anser utredningen, i likhet med FMV, att frågan om försörjningstrygghet är komplex och kräver ett flerdimensionellt perspektiv. Det tekniksprång som har ägt rum under de senaste decennierna gör det svårt att förutse den fortsatta teknikutvecklingen. Det är svårare att förutse vilka kompetenser och leverantörer som är centrala i den framtida materielförsörjningen. Behovet av systemkompetens och systemutveckling för att hantera dessa utmaningar ökar. De förändrade förutsättningarna påverkar i stor utsträckning försörjningstryggheten. En välbalanserad kompetensförsörjning är avgörande för att åstadkomma försörjningstrygghet.

7.4 Materielförsörjning till det militära försvaret

Materiel- och logistikförsörjningen, inklusive forskning och teknologiutveckling är förutsättningar för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla en tillräcklig operativ förmåga i fred, vid höjd beredskap och i krig. Ett nationellt försvar som kan försvara Sverige mot väpnat angrepp ställer andra krav på försörjningstrygghet inom materiel- och logistikförsörjningen än ett försvar inriktat på i huvudsak internationella insatser. Materielförsörjningsprocessen har genomgått ett antal förändringar de senaste åren, där framför allt förslaget om en

¹⁷ Regeringsbeslut Fö2018/01089/MFU *Analysera försörjningstryggheten inom ammunitionsområdet.*

ny investeringsplanering samt den ändrade ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och FMV som trädde i kraft i januari 2019 påverkar hur materieförsörjningsbeslut fattas.

7.4.1 Materieförsörjningsprinciperna

Försvarsberedningen föreslog 2008 principer som bör gälla för materieförsörjningen.¹⁸ Beredningen menade att inriktningen var central för att uppnå ett försvar med god operativ effekt. Principerna fastställdes i försvarsbeslutet 2009 och återupprepades i försvarsbeslutet 2015. Huvudsyftet med principerna är att Försvarsmaktens operativa förmåga ska vara styrande för materieförsörjningen. De fastställda materieförsörjningsprinciperna innebär att:

- vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning,
- nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel,
- utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Utredningen konstaterar att materieförsörjningsprinciperna betonar att minskade kostnader och kortare leveranstider således bör eftersträvas genom att så långt som möjligt använda och vidmakthålla befintlig materiel. Genom att begränsa särkraven på systemen går det att begränsa kostnaderna och uppnå kortare ledtider från beställning till leverans, liksom ökad tillgänglighet av materielen i krigsförbanden. Vid anskaffning av ny materiel bör inte den materiel som ska ersättas avvecklas förrän den nya materielen är förbandssatt i syfte att undvika glapp i den operativa förmågan.

Utredningen har noterat att materieförsörjningsprinciperna som presenterades i propositionen 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, kan utgöra ett hinder för försvarsmyndigheterna att vidta åtgärder för att stärka försörjningstryggheten. Utredningen menar att principerna i sig inte är oförenliga med krav på försörjningstrygghet men delar uppfattningen att principerna kan uppfattas som ett uttryck för

¹⁸ Försvarsberedningen Ds 2008:48 *Försvar i användning*.

en fredstida rationalitet, där försörjningstrygghetsaspekter är underordnade anskaffningskostnader.

7.4.2 De väsentliga säkerhetsintressena

Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/81/EG) reglerar upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet. Huvudregeln är att upphandling av försvarsmateriel ska ske i konkurrens. Artikel 346 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ger dock medlemsstaterna möjligheter att under vissa förutsättningar göra sådana undantag från EU-rätten, inklusive från försvarsupphandlingsdirektivet, som är nödvändiga för att skydda nationella väsentliga säkerhetsintressen. Detta motiveras av försvarsteknologins särskilda karaktär och försvarsindustrins förutsättningar. I vissa avseenden är det den tekniska kunskapen om materielsystemens styrkor och svagheter som är viktiga att skydda. I andra avseenden gäller det att säkerställa möjligheten att operera, vidmakthålla och utveckla förmågan och därvid begränsa beroendet av andra stater. Undantaget kan tillämpas på enskilda upphandlingar såväl som på hela områden av väsentlig betydelse. I försvarsbeslutet 2015 bedömde regeringen att stridsflygförmågan och undervattensförmågan är tydliga exempel på områden av väsentlig betydelse för Sveriges säkerhet. Vidare bedömde regeringen att det även inom andra områden kan finnas delar av system som kan betraktas som väsentliga säkerhetsintressen. Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2018 även att integritetskritiska delar av ledningssystemområdet såsom sensorer, telekrig och krypto, bör vara ett för Sverige väsentligt säkerhetsintresse.

Utredningen konstaterar att utredningen om *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) analyserade de väsentliga säkerhetsintressena och då noterade att det antal system som Sverige beställer i dag, inte motsvarar en beläggning som gör att industrin kan behålla nödvändig kompetens.¹⁹ För att behålla relevant kompetens över tid krävs därför beställningar som går utöver materielbehoven i nuvarande försvarsmaktsorganisation. Antingen kan det ske genom exportbeställningar eller genom beställningar från det svenska försvaret. I det senare fallet behöver Försvarsmakten öka sin

¹⁹ SOU 2018:7 *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*.

materiella omsättningstakt, utöka antalet förband eller eventuellt lägga andra beställningar som syftar till att vidmakthålla kompetensen hos industrin. Detta medförde att Försvarsberedningen betonade att de väsentliga säkerhetsintressena potentiellt kan innebära ett stort statligt ekonomiskt åtagande.

En översyn av materielförsörjningen

Utredningen kan konstatera att det inte har funnits någon sammanhängande eller kontinuerlig planering för försörjningstrygghet under de senaste 15 åren. Det har däremot funnits enskilda åtgärder, exempelvis tillskapandet av de s.k. väsentliga säkerhetsintressena. Det har sålunda inte funnits någon successiv anpassning till bl.a. ändrade omvärldsvillkor.

Eftersom Försvarsberedningen ansåg att det är av vikt att fortsatt ha en i Sverige verksam försvarsindustri som utvecklar och producerar kvalificerad försvarsmateriel föreslog beredningen att det bör utformas en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret.

Utgångspunkten för strategin ska vara att på ett över tiden kostnadseffektivt sätt säkerställa Försvarsmaktens operativa behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig. Strategin ska beakta det ökade fokuset på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar som t.ex. etableringen av den europeiska försvarsfonden. Strategin bör inkludera ett nationellt perspektiv på hur bilaterala och multilaterala teknologi- och materiel-samarbeten ska nyttjas för att bidra till Sveriges försvarsförmåga.²⁰

7.5 Lagringsförutsättningar

Lagerhållning kan göras av såväl staten som av företagen, efter kravställning från staten. Det kan avse såväl delsystem som komponenter, reservmateriel och insatsvaror.

Försörjningstryggheten kan antingen förbättras genom ha lager, t.ex. oljelager, livsmedelsförråd, komponenter till fordon, etc. som successivt byts ut, genom avtal eller genom att varan uttags genom ett

²⁰ Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

förfogande. Försvarsmakten har tilldelats anslagsmedel för att upprätthålla vissa beredskapsvaror i lager och lagerhållningen skiljer sig från det civila samhällets. Riskerna vid lagerhållning är att produkterna kan bli inaktuella eftersom materielen anskaffas för att användas vid en konflikt, vilket innebär att den successiva omsättningen begränsas till den förbrukning som uppstår genom slitage vid övningar eller internationella insatser. Sannolikheten ökar således för att delar av materielen inte kommer att användas, utan skrotas när dess livslängd är slut.

Totalförsvarets forskningsinstitut lyfter fram att en ökad lagerhållning ibland önskas för att hantera olika strukturella problem inom materielområdet. De pekar däremot på att de processrelaterade problem som finns inom försvarsområdet avseende långa ledtider i upphandlingsprocessen inte bör kompenseras genom utökad lagerhållning och ramavtal med högre volymer.²¹ Utredningen delar den bedömningen och konstaterar samtidigt att ökad lagerhållning skulle kunna bli mycket dyrt samtidigt som endast en begränsad del av det totala behovet skulle kunna säkerställas.

²¹ Totalförsvarets forskningsinstitut FOI-R--4366—SE *Försörjningstrygghet för mängdmateriel – En studie av förutsättningar vid fredstida grundberedskap och höjd beredskap.*

8 Forskning och utveckling

Förutsättningarna för försörjningstrygghet kan påverkas av flera faktorer, bl.a. den tekniska utvecklingen. Sverige måste kunna dra nytta av och använda de samlade kunskaps- och kompetenstillgångar som finns tillgängliga samt kunna möta nya hot och utmaningar. Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Därför behandlar utredningen forskning och utveckling till stöd för det militära försvaret men också forskning och utveckling till stöd för utvecklingen av det civila försvaret.

Väl avvägda satsningar på forskning och utveckling krävs för att dra nytta av den tekniska utvecklingen. Utredningen belyser därför även kortfattat den forskning och utveckling som bedrivs i dag samt några teknikområden av särskild betydelse för försörjningstryggheten på sikt.

8.1 Forskning och utveckling för det militära försvarets behov

Forskning och utveckling inom det militära försvaret ska bidra till att anpassa och utveckla Försvarsmaktens operativa förmåga och öka dess möjligheter att möta framtida hot och utmaningar. Forskning och utveckling på försvarsområdet bidrar långsiktigt till Försvarsmaktens möjligheter att möta framtida hotbilder. Försvarsmakten bedriver forskning och teknikutveckling inom ett tiotal områden inklusive ett samverkansprogram och två temaområden.¹ Forsknings- och utvecklingsverksamheten bör även bidra till att säkra till-

¹ Försvarsmakten FM2018-10243:7 *Årsredovisningen för 2018*.

gång till nödvändig kompetens inom de väsentliga säkerhetsintressena. Dessutom bidrar forsknings- och utvecklingsverksamheten till en ökad handlingsfrihet.

Försvarmakten har särskilt förstärkt områden som är integritetskritiska och som tidigare har bedrivits på underkritisk nivå. Exempel på sådana områden är sensorer och signaturanpassning, telekrig, verkan och skydd samt undervattensteknik. Verksamheten inom exempelvis operationer i cybermiljön, autonomi och artificiell intelligens, planeras fortsatt att öka.²

Försvarmaktens anslag 1:4 för *forskning och teknikutveckling* har i den beslutade budgeten för 2020 anvisats cirka 716 miljoner kronor och anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* till cirka 15 202 miljoner kronor. Anslaget för forskning och teknikutveckling används övervägande till kunskapsuppbyggnad inom för Sverige integritetskritiska områden, där det krävs nationellt driven långsiktig forskningsverksamhet för att tillgodose förmågeutvecklingens behov av kunskap. Av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* användes cirka 291 miljoner (cirka 2,7 procent) för materielutveckling år 2018.

Utredningen konstaterar att Försvarmaktens forskningsmedel utökades 2019 med 50 miljoner kronor jämfört med föregående år. Inriktningen har varit att fördela medel till de områden som startades under 2017 såsom autonomi, obemannade system samt operationer i cyberdomänen. Förstärkningar har även gjorts inom områdena telekrig, undervattensteknik, sensorer och signaturanpassning samt vapen- och skyddsteknik.³

De huvudsakliga beställarna av forskningsrelaterad verksamhet inom försvarsområdet är regeringen, Försvarmakten, FMV och MSB, men ett stort antal andra myndigheter lägger också beställningar på forskningsmyndigheterna inom försvarsområdet.

Försvarmakten redovisar årligen vilka områden som prioriteras inom forskningen och utvecklingen för regeringen.⁴ Sammanfattningsvis noterar utredningen att Försvarmakten lägger en förhållandevis liten del av den samlade forskningen och utvecklingen på frågor kring försörjningstrygghet och krigsförbandens uthållighet.

² Försvarmakten FM2018-15180:15 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2020*.

³ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

⁴ Se exempelvis Försvarmakten FM2018-10243:7 *Årsredovisningen för 2018*.

Exempelvis utgör forskningsområdet logistik sedan 2016 inte ett eget forskningsområde.

8.1.1 Europeiska Försvarsfonden och det Europeiska Försvarsindustriprogrammet

I juni 2017 presenterade Kommissionen meddelandet *Start för Europeiska försvarsfonden* och ett år senare kom *förordningen om ett europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram*, European Defence Industry Development Programme, (EDIDP). Förordningsförslaget om EDIDP avsåg ett försvarsindustriprogram, som skulle etableras under 2019 och 2020 med en budget om totalt 500 miljoner euro och utgöra ett förberedande program till Europeiska försvarsfonden. Förordningen grundar sig på fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och målet var att bidra till konkurrenskraften och innovationskapaciteten inom den europeiska försvarsindustrin.

Av särskild betydelse inom forskningen och utvecklingen kan den Europeiska försvarsfonden komma att bli. Under 2018 har förhandlingar pågått om Europeiska kommissionens förordningsförslag till en europeisk försvarsfond inom ramen för EU:s nästa budgetperiod 2021–2027. Fonden ska finansiera såväl forskning som utvecklingsaktiviteter och har som syfte att stärka unionens innovationskapacitet, konkurrenskraft samt den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen och därmed bidra till unionens strategiska autonomi.

Regeringen har aviserat att FMV kommer att få en nationell, samordnande roll för den Europeiska försvarsfonden.⁵

Ett arbetsprogram har tagits fram för EDIDP och de första utlysningarna har genomförts. När två eller flera medlemsstater samarbetar kring utvecklingen av nya materielsystem, kan de deltagande företagen erhålla stöd från EU:s budget. Det är inte endast framtagande av prototyper som kan erhålla stöd, utan även aktiviteter såsom studier, certifiering och verifiering. Det kan också noteras att det finns begränsningar avseende deltagandet för företag som kontrolleras av ägare baserade utanför Europa. Förordningen medger däremot under vissa förutsättningar deltagande av all i Sverige verksam försvarsindustri.

⁵ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

År 2018 föreslogs budgeten för den Europeiska försvarsfonden uppgå till sammanlagt 13 miljarder euro för sjuårsperioden, fördelat på 4,1 miljarder euro för försvarsforskning och 8,9 miljarder euro för för-
mågutvecklingsprogrammet. Utredningen konstaterar att detta innebär att det finns substantiella medel att erhålla ur EU:s budget, under förutsättning att svenska aktörer deltar i europeiska utvecklingsprojekt samt att de svenskbaserade företagen uppfyller kriterierna. Det kommer bl.a. ställa krav på en god dialog mellan staten, universitet och högskolor och näringslivet. Hänsyn behöver tas till såväl Försvarsmaktens behov som ekonomiska planering som utförarnas bedömning av önskvärda forsknings- och utvecklingsområden.

8.2 Forskning och utveckling för det civila försvarets behov

Forskningen och utvecklingen inom det civila försvaret finns inte samlad utan bedrivs av ett stort antal aktörer. MSB finansierar forskning och studier som bidrar till kunskapsförsörjningen inom skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Forskningen ska ge förutsättningar att kunna möta framtidens hot, risker, utmaningar och för att skapa ett mer motståndskraftigt och säkert samhälle. Myndigheten finansierar främst tillämpad och behovsmotiverad forskning som bidrar till samhällsnytta genom att resultaten används och därmed höjer kompetensen och förmågan i samhället. Den forskning som MSB finansierar utgår från fem olika områden: individens och allmänhetens säkerhet; skydd mot brand, olyckor och farliga ämnen; kontinuitet och robusthet i samhället; stärkt krisberedskap och civilt försvar samt informationssäkerhet. Det är således bara en del av forskningen som specifikt handlar om civilt försvar. Forskningen inkluderar ett flertal vetenskapliga discipliner såsom humaniora, samhällsvetenskap, naturvetenskap, teknik, hälsa och beteendevetenskap. Studierna är kortare uppdrag för kunskapsutveckling som ges till externa utförare i syfte att skapa eller sammanställa kunskap inom ett väl definierat och avgränsat område.

Forskningen som MSB hanterar omfattar cirka 110 miljoner kronor årligen. Utöver dessa forskningssatsningar finansierar MSB också kunskapsinhämtning på kort sikt i form av studier inom myndighetens ansvarsområden för 20–25 miljoner kronor årligen. Under

2016 finansierades ett 60-tal olika forskningsaktiviteter fördelade på 23 olika utförare. Den största delen av forskningsmedlen går till olika universitet och högskolor utanför försvarsområdet. Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut är däremot de största enskilda mottagarna av finansiering för forskningen inom det civila försvaret.

8.3 Forskning och utveckling inom näringslivet

Investeringar i forskning och utveckling inom näringslivet belyser viljan och förutsättningarna att utveckla näringslivets innovationsförmåga. Näringslivets utgifter inom forskningen minskade mellan 2009 och 2011, men har sedan ökat mellan 2011 och 2017. År 2017 var forsknings- och utvecklingsutgifterna cirka 111 miljarder kronor vilket motsvarar cirka 2,4 procent av BNP.⁶ Forskningen och utvecklingen utgjorde 2015 cirka 5,3 miljarder av omsättningen hos företagen inom försvars- och säkerhetsområdet.⁷ Andelen företag med forskningsverksamhet har varit i stort sett oförändrad under perioden 2010–2016. Storleken på forskningen och utvecklingen inom näringslivet ger en indikation på förutsättningarna för försvarsmyndigheterna att ensamt vara drivande inom forskningen. Utredningen noterar att utgifterna för forskningen och utvecklingen inom näringslivet vida överstiger de inom det militära försvaret. Skillnaderna i utgifter ökar även över tid. Den tekniska utvecklingen drivs således inte av det militära försvaret. Möjligtvis kan det vara så inom vissa nischområden, men till stor del är det militära försvaret beroende av näringslivet för sin operativa förmåga. Detta gäller såväl i fred som vid höjd beredskap och då ytterst krig.

8.4 Teknikområden av betydelse för försörjningstryggheten

Inom den militära sfären har historiskt den militära teknikutvecklingen varit ledande. Detta har de senaste decennierna till del förändrats. Det gäller särskilt utvecklingen av digitala system. I dag drivs t.ex. utvecklingen av autonoma system och s.k. artificiell intelligens

⁶ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

⁷ SOU 2016:90 *Forskning och utveckling på försvarsområdet*.

till stor del av kommersiella civila intressen. Teknik som tas fram inom dessa områden behöver i allmänhet anpassas och kompletteras för att kunna få en militär användning. För att kunna inrikta den militära förmågeutvecklingen och ställa rätt krav vid exempelvis en upphandling, är forskning inom teknikområden med särskild försvarsmaktsrelevans av betydelse.

Teknikutvecklingen är svår att förutse. Förbättringar avseende automatisk bearbetning av stora datamängder, kvantdatorer, och självlärande system är områden som kan påverka stora delar av samhället. Begränsade resurser för forskning och utveckling talar dock för att riktade satsningar inom ett mindre antal områden behöver göras. Utredningen vill därför lyfta fram tre områden där teknikutvecklingen på sikt kan få särskild betydelse för försörjningstryggheten: additiv tillverkning, informations- och kommunikationsteknologi, samt artificiell intelligens.⁸

Additiv tillverkning

Grunden till additiv tillverkning, även kallad 3D-printing, lades i slutet av 1980-talet. Den amerikanska försvarsmakten har använt tekniken sedan 1990-talet, bl.a. i Kuwait och i Afghanistan. Additiv tillverkning bör i sig inte ses som en specifik teknik utan snarare en samling av tekniker, som förenklat kan förklaras som tillverkning där en geometri skapas genom att material läggs till i lager på lager med hjälp av en datorstyrd maskin. I dag anses det att utvecklingen i Kina kommer att få stora konsekvenser för t.ex. tillverkningsindustrin och dagens logistikförsörjningskoncept.⁹

Det finns i dag många exempel på lyckade kommersiella implementeringar av additiv tillverkning inom produktion och utveckling. Det finns flera faktorer som driver denna utveckling. Mest tydligt är möjligheten till att tillverka geometrier som tidigare inte varit möjliga eller mycket svåra att tillverka med traditionella tillverknings-tekniker. Det kan även handla om att göra lättare komponenter eller minska ledtider vid framtagning av komponenter och system.

⁸ Se även Försvarsmaktens *Perspektivstudie 2016* och Kungliga Krigsvetenskapsakademiens rapport KV 21 *Angrepp mot Sverige*.

⁹ Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inviktingen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

Det finns tydliga positiva egenskaper med additiv tillverkning även för militära applikationer, till exempel möjligheterna att kunna skapa bättre och mer flexibla underhållsberedningar samt att kunna tillverka komponenter i en isolerad miljö. Samtidigt finns det också vissa utmaningar, bl.a. kopplat till systemsäkerhetsfrågor samt immaterialrättsliga frågor.

Några av de generella begränsningarna som hänför sig till additiv tillverkning är storleken på produkter större än 30 cm³. Även materialhastigheten vid storskalig produktion, geometriska begränsningar samt avsaknaden av standardiserade processer är gränssättande.¹⁰

I en rapport från 2015 för det nederländska försvarsdepartementet anges att additiv tillverkning har ett antal fördelar, bl.a. minskade kostnader, i synnerhet vid ändringar i produkten, vid korta serier och för lagerhållning, men också att den möjliggör ökad tillgång till delar, i synnerhet sådana som har gått ur produktion.¹¹ Rapporten går igenom närmare 12 000 olika reservdelar och kommer till slutsatsen att för ungefär hälften av dessa är det relevant att överväga att använda additiv tillverkning. För de 175 delar där additiv tillverkning skulle kunna vara mycket relevant var bedömningen att för 124 av dessa var det inte tekniskt möjligt. Den nederländska rapporten kan tyda på att additiv tillverkning inte är en särskilt relevant metod för att öka försörjningstryggheten. Det finns dock några aspekter som bör beaktas.

För det första baserades analysen om vilka reservdelar som skulle kunna vara relevanta på ett framtida perspektiv. De faktorer som beaktades var i huvudsak ekonomiska och logistiska, bl.a. hur stora inköps- och lagringskostnaderna var. Försörjningstrygghetsaspekter beaktades inte explicit, annat än för de delar som inte producerades längre av tillverkaren. För det andra sker teknikutvecklingen snabbt inom området, så att produkter som inte var möjliga att tillverka 2015, t.ex. av kvalitets- eller dimensioneringsskäl, kan vara möjliga att tillverka i dagsläget eller i en snar framtid. Slutligen baserades studien på de produkter som redan fanns i försvarsmaktens bestånd, dvs. där möjligheten till additiv tillverkning inte hade beaktats vid

¹⁰ FMV 19FMV2342-3:1 *Additiv tillverkning inom försvarsapplikationer – Förberedande studie för implementering av additiv tillverkning inom Försvarsmakten/FMV.*

¹¹ University of Twente (2015) *Sales service supply chains of ground based military systems, Balistreri, G.*

anskaffningen. Studien visar dock att möjligheterna för additiv tillverkning behöver analyseras noga, för respektive komponent och reservdel.

FMV:s förberedande studie avseende ett genomförande av additiv tillverkning, går igenom ett antal exempel på möjlig användning i det svenska försvaret. För en del exempel, t.ex. dörrstopp för hjulastare och bandvagn 206, är såväl printbarheten som effekten stor, bl.a. beroende på att komponenterna har utgått ur produktionen och att de kan tillverkas i ett material som har bättre egenskaper än det ursprungliga. För andra komponenter är situationen den motsatta, t.ex. för vapendelar till automatkarbin 5, där komponenterna måste tillverkas i metall, vilket innebär att de blir dyra att tillverka samt att det tar lång tid.

Enligt denna studie visar erfarenheter från det norska försvaret att additiv tillverkning kan ha stora fördelar exempelvis när oväntade situationer uppstår, t.ex. komponenter som inte är definierade som kritiska i en underhållsberedning, men som skapar stora problem när de saknas och då kan vara svåra att få tag i.

Utredningen konstaterar, liksom utredningen *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7), att materielsystem som anskaffas för att vara operativa runt 2030 i huvudsak kommer att vara baserade på befintlig teknik eller teknik som i dag är relativt mogen. Med viss säkerhet går det därför att i dag identifiera militärteknik som kommer att vara betydelsefull under 2020-talet och in på 2030-talet. Det går därigenom att få en bild över vilken materiel som lämpar sig för additiv tillverkning.

Informations- och kommunikationsteknik

Regeringen har presenterat en *nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet* (Skr. 2016/17:213). Strategin bygger på och konkretiserar de inriktningar för informations- och cybersäkerheten som regeringen bl.a. anger i den nationella säkerhetsstrategin och i digitaliseringsstrategin. Huvudsyftena med strategin är att bidra till att skapa långsiktiga förutsättningar för samhällets aktörer att arbeta effektivt med informations- och cybersäkerhet samt att höja medvetenheten och kunskapen i hela samhället.

Utvecklingen inom området ger bl.a. ökade möjligheter att analysera och bearbeta stora datamängder. I kombination med förbättrade verktyg för att fusionera och presentera information kan utvecklingen ge möjligheter till snabbare och bättre beslutsfattande. En utvecklad informations- och kommunikationsteknik är basen för system i samverkan. Det medger i sin tur ökade räckvidder och snabbare beslutscykler. Utvecklingen inom området skapar också förutsättningar för artificiell intelligens och autonoma system men bedöms samtidigt leda till en ökad sårbarhet.

Artificiell intelligens

Tillämpningar av artificiell intelligens (AI) har redan haft stor betydelse för utveckling av internetplattformar, informationssökning, bildigenkänning och automatöversättning, men det praktiska genomslaget av AI har varit begränsat i stora delar av näringslivet och inom offentlig verksamhet i Sverige. Under det senaste decenniet har dock tillgång till data i elektronisk form och datorkraft ökat mycket snabbt, vilket avsevärt förbättrat förutsättningarna för AI-tillämpningar i olika verksamheter. Det är svårt att veta i vilket tidsperspektiv AI kan få brett genomslag men många bedömare menar att den på sikt kan få avgörande betydelse på nästan alla områden där det är viktigt att snabbt behandla stora mängder information. Möjligheterna till militär användning av AI väcker frågor om människans plats och ansvar i beslutskedjan och de etiska aspekterna. Därtill kommer att datorer kopplas ihop med varandra (Internet of Things) och utvecklingen av förbättrade robotar, autonoma system och smygteknik.

Utredningen noterar att artificiell intelligens kommer att bli viktig för bl.a. den framtida konkurrenskraften inom många sektorer och näringsgrenar. En utmaning blir att säkerställa så att inte fel personer får tillgång till känslig information, gör omprogrammeringar, etc. Det är därför svårt att värdera inom vilka tillämpningsområden för AI som Sverige har särskilt goda förutsättningar. Vinnova pekar särskilt ut försvars- och säkerhetsområdet som viktiga framtida områden inom AI.¹²

¹² Vinnova 2017-05616 *Artificiell intelligens i svenskt näringsliv och samhälle – Analys av utveckling och potential.*

9 Överväganden och förslag

Sverige är varken självförsörjande på försvarsmateriel eller andra förnödenheter. Vår försörjningstrygghet bygger bl.a. på goda internationella relationer och en globaliserad leverantörskedja. Därför innebär de förväntade handelsstörningarna i en krissituation att vi behöver ta ett större ansvar för planeringen av försörjningstryggheten. Ett militärt försvar som i huvudsak var inriktat på internationella insatser ställde inte några speciella krav på försörjningstrygghet nationellt eller samverkan med näringslivet. Med uppbyggnaden av ett totalförsvar som ska kunna hantera och motstå ett väpnat angrepp mot Sverige förändras dessa förutsättningar.

En viktig utgångspunkt är att försörjningstryggheten utgår från samhällets samlade behov, inte enbart Försvarsmaktens behov av försörjningstrygghet för att säkerställa operativ förmåga. Även krav som exempelvis en långsiktig politisk handlingsfrihet, utrikes- och säkerhetspolitiska behov samt krav som ställs av övriga delar av totalförsvaret är grundläggande för försörjningstryggheten. Försörjningstrygghet av varor och tjänster är en förutsättning för att totalförsvaret har tillgång till det som krävs för att kunna uppfylla krav på bl.a. tillgänglighet, uthållighet, och beredskap.

Utredningen konstaterar att Försvarsberedningen i maj 2019, dvs. efter det att utredningen blivit tillsatt, lämnade sina förslag och där hanterade stora delar av uppdraget i direktivet som berör det militära försvarets försörjningstrygghet.¹ Fokus för utredningens överväganden och förslag ligger därför på näringslivets roll i totalförsvaret.

Försvarsberedningen uppskattade att kostnaderna för de förslag som lämnades för att stärka det civila försvaret inom totalförsvaret

¹ Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

sammantaget uppgår till cirka 4,2 miljarder per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Enligt försvarsuppgörelsen från den 16 augusti 2017 har redan cirka 400 miljoner per år aviserats för det civila försvaret från 2018, vilket innebär att Försvarsberedningens förslag uppskattningsvis kräver ett nettotillskott på cirka 3,8 miljarder per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025.²

Utredningen lyfter fram fyra områden där det kan ske förbättringar vilket skulle stärka totalförsvaret inom nästa försvarsbeslutsperiod.

Området om att *identifiera och engagera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet* betonar bl.a. vikten av att identifiera de företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet, då dessa syftar till att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig. Antalet totalförsvarsviktiga företag kommer således att vara fler än de företag som i dag har avtal med offentliga verksamheter.

Det tidigare systemet med bl.a. försörjningsanalyser, företagsplanläggning och K-företag utgör ett viktigt arv som utredningen behöver förhålla sig till. Utredningens uppfattning är dock att avgörande omvärldsförändringar omöjliggör att det tidigare systemet införs på nytt. Det främsta skälet till det är medlemskapet i EU, som bl.a. innebär att svenska företag inte kan behandlas annorlunda än andra EU-företag. EU-medlemskapet har fört med en tvingande lagstiftning om upphandlingskrav, konkurrensregler och bestämmelser om statsstöd, se vidare det rättsliga kapitlet. Därtill kommer att förutsättningar för näringslivet har förändrats i grunden, bl.a. lagras inte varor som tidigare. Det här resonemanget utvecklas vidare i kapitlet om näringslivets roll inom totalförsvaret.

Förbättra förutsättningarna för leverans av nödvändiga varor och tjänster syftar bl.a. till att bättre förbereda statens möjligheter att vid höjd beredskap tvångsvis rekvirera varor och tjänster för totalförsvarets behov. Även överväganden om vikten av att se över personalförsörjningen inom det civila försvaret presenteras.

Etablera former för samverkan förbättrar framför allt möjligheterna till att etablera en långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer.

² Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

Betona försörjningstrygghetens strategiska betydelse syftar till att stärka det militära försvarets försörjning av varor och tjänster på längre sikt.

Utredningen noterar generellt att företag har begränsade incitament att engagera sig inom totalförsvaret. Utredningen har därför övervägt olika förslag som skulle kunna förbättra incitamenten (exempelvis skydd mot kvalificerade cyberattacker, ökad lagerhållning, prioriterad elförsörjning, olika ekonomiska incitament, införandet av en officiell beteckning för engagemang i totalförsvaret, m.m.) men valt att inte gå vidare med dessa. Det beror dels på att vissa frågor har omhändertagits i beslutade uppdrag under utredningens gång, dels på att andra utredningar har lämnat motsvarande förslag. I vissa fall har det också handlat om att förslag inte skulle ha rymts inom ramen för det överenskomna ekonomiska tillskotten under nästkommande försvarsbeslutsperiod. Slutligen skulle förslag om ekonomiskt stöd till näringslivet behöva analyseras ingående utifrån bestämmelserna om konkurrens och statsstöd.

9.1 Identifiera och engagera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet

Utredningens förslag:

- Uppdra åt totalförsvarsmyndigheter att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.
- Utöka kretsen av myndigheter som har rätt att begära upplysningar om totalförsvarsviktig verksamhet från näringsidkare.
- Förtydliga ägarstyrningen så att statliga bolag beaktar totalförsvarets behov.
- Utred formerna för hur totalförsvarsviktiga företag ska lämna upplysningar.

Begreppet kris- och krigsviktiga företag (K-företag) har använts tidigare. Staten kunde ingå överenskommelser med företag vars produktion av varor eller tjänster var av ”största vikt för totalförsvaret”. År 1995 fanns cirka 11 000 K-företag registrerade hos länsstyrelser

och funktionsansvariga myndigheter.³ I syfte att säkerställa en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet under höjd beredskap vidtogs olika fredstida beredskapsåtgärder. Åtgärderna kunde omfatta bl.a. personalplanläggning, förberedelser för utökad och alternativ produktion samt lagerhållning. Efter genomförd planering fastställdes företagets och den planläggningsansvariga myndighetens överenskommelse i en s.k. beredskapsplan. Ett företag med en sådan beredskapsplan kallades för ett K-företag.⁴ Huvuddelen av den planlagda produktionen syftade till att upprätthålla samhällets funktionalitet och trygga den s.k. folkförsörjningen. Vissa K-företag planlades även bidra till att försörja myndigheternas verksamhet.⁵ I samband med att bl.a. hotbilden förändrades under 1990-talet minskade behovet av K-företag.

I försvarsbeslutet från 2015 lyfte regeringen behovet av att höja den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Inriktningen är att planeringen för det civila försvaret ska samordnas såväl med Försvarsmaktens försvarsplanering som med beredskapsplaneringen för fredstida krissituationer. De strukturer och processer som används inom krisberedskapen ska så långt det är möjligt användas i planeringen av det civila försvaret.

Försvarsberedningen har föreslagit att former för hur totalförsvarsviktiga företag i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten ska utredas. I ett första steg ansåg Försvarsberedningen att dessa företag och organisationer behöver identifieras. Beredningen bedömde att identifiering av totalförsvarsviktiga företag lämpligast genomförs av bl.a. ansvariga myndigheter inom respektive sektor i samverkan med privata aktörer och länsstyrelser. Försvarsberedningen ansåg att krav på olika försörjningsnivåer ska dimensioneras utifrån civilbefolkningens och samhällets behov samtidigt som Försvarsmaktens behov också beaktas.⁶

Utredningen anser, i likhet med Försvarsberedningen, att en förutsättning för att säkerställa en godtagbar leveranssäkerhet och till-

³ SOU 1995:125 *Finansiell verksamhet i kris och krig*.

⁴ Överstyrelsen för civil beredskap ÖCB AR 1996:1 *Allmänna råd och Handbok om Planläggning av Företag*.

⁵ Prop. 1981/82:179 *Om administrativ beredskap på arbetsrättens område, m.m.*

⁶ Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

gänglighet under höjd beredskap, är att företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet identifieras. Näringslivet står för en allt större del av totalförsvaret, dvs. den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Såväl en ökad utkontraktering som förändrade leverantörskedjor har utökat näringslivets roll inom det som förut hanterades av det offentliga. Under höjd beredskap, liksom i fredstid, ligger det i företagets intresse att så långt som möjligt få avsättning för sina varor och tjänster. Genom att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet blir det möjligt att analysera och värdera försörjningstryggheten. Det blir också möjligt att vidta riktade åtgärder för att t.ex. säkerställa tillgången till personal. En annan fördel är att företagen kan involveras i totalförsvarsplaneringen och, i förekommande fall, bli representerade i de näringslivsråd som utredningen föreslår.

Identifiering av totalförsvarsviktiga företag är en offentlig uppgift

Utredningen har övervägt olika tillvägagångssätt att identifiera totalförsvarsviktiga företag inom ramen för befintlig lagstiftning. Ett tillvägagångssätt bygger på *identifiering genom kartläggning*, dvs. att offentliga aktörer kartlägger och identifierar företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Ett annat tillvägagångssätt utgår från *identifiering genom egenansvar*, dvs. att företagen själva skulle bedöma om den verksamhet de bedriver är av stor betydelse för totalförsvaret.

Utredningen anser att identifiering av totalförsvarsviktiga företag ska ske genom att offentliga aktörer genomför kartläggningen. En sådan kartläggning skulle dels ha vissa likheter med de s.k. försörjningsanalyser som gjordes i det tidigare systemet med K-företag, dels ha paralleller till de bevakningsansvariga myndigheternas arbete med att identifiera samhällsviktig verksamhet.

Utredningen anser således att det inte är realistiskt att ålägga företag en skyldighet att själva avgöra verksamhetens betydelse för totalförsvaret. Det beror bl.a. på att bedömningar av verksamhetens betydelse för totalförsvaret måste ställas i relation till totalförsvarets samlade behov. Identifieringen av företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet är därför en uppgift för offentliga aktörer, och bör ske genom kartläggning av ansvariga myndigheter.

Utredningen har även övervägt kommuners och regioners roll i identifieringen av totalförsvarsviktiga företag, då många kommun- och regionägda företag bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Utredningen bedömer att stora delar av den verksamheten kan identifieras av länsstyrelsen, inom ramen för det geografiska områdesansvaret. Identifiering av företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet är därför en offentlig uppgift, och bör i ett första steg ske genom att ansvariga statliga myndigheter kartlägger deras verksamhet. När totalförsvarsplaneringen har utvecklats ytterligare, bör även kommuner och landsting involveras i arbetet. Ett steg i den riktningen är att kommuner och landsting, enligt ett förslag från *Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet*, ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet.⁷

Hur totalförsvarsviktiga företag kan identifieras av myndigheterna

Utredningen bedömer att kunskap om vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet i stor utsträckning finns inom ansvariga myndigheter på central respektive regional nivå. Det beror bl.a. på att myndigheterna har ett antal verktyg som kan användas för att identifiera företagen. Utredningen visar på tre exempel på sådana verktyg över hur identifiering av totalförsvarsviktiga verksamhet kan gå till. Dessa är inom ramen för arbetet med *risk- och sårbarhetsanalyser*, genom tillsyn enligt *säkerhetskyddslagstiftningen* och med anmälningsplikt i den s.k. *NIS-lagen*.⁸

Bevakningsansvariga myndigheter identifierar redan samhällsviktig verksamhet inom ramen för arbetet med *risk- och sårbarhetsanalyser*. Där ska myndigheterna redovisa identifierad samhällsviktig verksamhet inom sitt ansvarsområde respektive geografiska område (länsstyrelser). De ska även redogöra för kritiska beroenden för dessa verksamheter.⁹ I stor utsträckning är den samhällsviktiga verksamheten densamma oavsett yttre omständigheter och störningar. Genom arbetet med identifieringen av samhällsviktig verksamhet har därmed det offentliga i viss mån redan kunskap om t.ex. privata företag som bedriver verksamhet av betydelse för totalförsvaret.

⁷ SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret*.

⁸ Se *bilaga 2* för en förteckning över verktyg för att identifiera totalförsvarsviktiga företag.

⁹ MSB MSBFS 2016:7 föreskrifter om *statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*.

I enlighet med *säkerhetsskyddslagstiftningen* ska företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet utreda behovet av säkerhetsskydd. Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Företagens skyldighet att utreda behovet av säkerhetsskydd kombineras med att vissa myndigheter har rätt att kontrollera efterlevnaden. De myndigheter som ska utöva tillsyn av säkerhetsskyddet bör även de ha en relativt god uppfattning om vilka företag som, utöver att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet, också är totalförsvarsviktiga.

Slutligen kan den s.k. *NIS-lagen*¹⁰, användas för att få kunskap om totalförsvarsviktiga företag. Den som identifierat sig som en leverantör av en samhällsviktig tjänst ska omedelbart anmäla det till berörd tillsynsmyndighet. Anmälningsskyldigheten regleras närmare i MSB:s föreskrifter för anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster.¹¹ Tillsynsmyndigheterna bör kunna få en god uppfattning om vilka företag som är totalförsvarsviktiga, utöver att de är leverantörer av vissa tjänster som är viktiga för att upprätthålla kritisk samhällelig eller ekonomisk verksamhet.

Utredningen har ovan gett tre exempel på underlag som myndigheterna kan använda för att skaffa kunskap om företag som bedriver verksamhet av betydelse för totalförsvaret. Motsvarande resonemang gäller även för bolag med statligt ägande. Underlagen har dock begränsningar. Företag inom området försvarsmateriel kan t.ex. inte identifieras inom ramen för arbetet med identifiering av samhällsviktig verksamhet. Det beror på att försvarsmyndigheterna inte omfattas av krav på att redovisa identifierad samhällsviktig verksamhet inom sina respektive ansvarsområden. Det är inte heller underställda kravet att redogöra för kritiska beroenden för denna verksamhet i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Vidare finns det ett stort antal företag som inte bedriver säkerhetskänslig verksamhet, och således inte omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen, men som är totalförsvarsviktiga. Inte heller NIS-lagen ger ett heltäckande kunskapsunderlag.

Slutsatsen är att underlagen, *var för sig*, inte utgör tillräcklig grund för att svara på hur de totalförsvarsviktiga företagen kan identifieras.

¹⁰ Lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

¹¹ MSB MSBFS 2018:7 föreskrifter om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster.

Utredningen bedömer dock att myndigheterna *sammantaget* har de underlag och rutiner som behövs för att kunna identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.

9.1.1 Uppdra åt totalförsvarsmyndigheter att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet

Utredningen föreslår att regeringen uppdrar åt de s.k. totalförsvarsmyndigheterna att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Myndigheterna är definierade i förordningen (1982:1005) om *skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen* och vilka de är framgångsrika av *bilaga 2*. Lagen (1982:1004) om *skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen* ger dessa myndigheter möjligheter att kräva in upplysningar om bl.a. produktion och annat som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete.

För att underlätta myndigheternas identifieringsarbete föreslår utredningen att regeringen ger MSB och Försvarsmakten i uppdrag att, inom ramen för den sammanhängande totalförsvarsplaneringen, stödja myndigheterna i arbetet med hur identifieringen av totalförsvarsviktiga företag ska gå till. I arbetet med att identifiera relevanta företag ska även frågor om sekretess beaktas. Bestämmelserna om exempelvis försvarssekretess i offentlighets- och sekretesslagen kan ha betydelse för ett utpekande av totalförsvarsviktiga företag.

Totalförsvarsviktiga företag kommer att återfinnas inom ett flertal områden. Företagen kan variera i storlek, vara verksamma i hela eller delar av landet och kan ha olika ägarförhållanden. Att vara ett totalförsvarsviktigt företag syftar till att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig. Åtgärder som vidtas i fredstid, i syfte att säkerställa en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet, ökar sannolikheten för att totalförsvarsviktiga företag ska kunna leverera varor och tjänster under störda förhållanden.

Utredningen noterar generellt att företag har begränsade incitament att engagera sig inom totalförsvaret. I takt med att totalförsvaret utvecklas kan företagens incitament att vidta åtgärder bli tydligare då arbetet bl.a. kan belysa vikten av robusta företag som kan motstå olika former av samhällsstörningar. En förutsättning för att

säkerställa en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet, är att myndigheterna har en realistisk uppfattning om t.ex. företagens produktionskapacitet, lagerhållning och tillgång till personal.

9.1.2 Utöka kretsen myndigheter som har rätt att begära upplysningar om totalförsvarsviktig verksamhet från näringsidkare

Utöver att föreslå att regeringen uppdrar åt de s.k. totalförsvarsmyndigheterna att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet, föreslår utredningen även att regeringen utökar kretsen myndigheter som har rätt att begära upplysningar från näringsidkare. Därmed kommer även dessa myndigheter att bli totalförsvarsmyndigheter. Utredningen föreslår att följande myndigheter bör läggas till i 1 § förordningen (1982:1005) om *skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen*: Elsäkerhetsverket, Folkhälsomyndigheten, Kustbevakningen, Luftfartsverket, Migrationsverket, Polismyndigheten, Riksgäldskontoret, Skatteverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten och Säkerhetspolisen.

Ett antal totalförsvarsmyndigheter, se *bilaga 2*, har redan i dag rätt att begära upplysningar om bl.a. personal, lokaler, maskiner, produktion, förbrukning av energi och andra förnödenheter, som myndigheterna behöver för sitt planeringsarbete.

Utredningens slutsats är att myndigheternas rätt att begära upplysningar enligt lagen (1982:1004) om *skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen* är det verktyg som bör användas för att involvera totalförsvarsviktiga företag i totalförsvarsplaneringen. Utredningen bedömer dock att förordningen (1982:1005) behöver kompletteras med fler myndigheter. I dag saknar myndigheterna ovan rätt att begära in upplysningar vilket riskerar att leda till att vissa totalförsvarsviktiga företag aldrig identifieras och därmed faller utanför totalförsvarsplaneringen.

9.1.3 Förtydliga ägarstyrningen så att statliga bolag beaktar totalförsvarets behov

Utredningen föreslår vidare att regeringen, i sin ägarstyrning, förtydligar att bolag med statligt ägande som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet ska beakta totalförsvarets behov. En sådan styrning skulle motsvara den skyldighet som varje myndighet har att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav.¹² Förslaget ligger också i linje med förslaget om att kommuner och landsting ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet, som har lämnats av *Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet*.¹³

Inga bolag med statligt ägande har i dagsläget samhällsuppdrag relaterat till totalförsvaret. Utredningen konstaterar samtidigt att flera bolag med statligt ägande har stor betydelse för totalförsvaret. Mot bakgrund av den återupptagna totalförsvarsplaneringen, anser utredningen att bolagen bör agera föredömligt inom området totalförsvaret, vilket de redan ska göra inom bl.a. området hållbart företagande. Bolagen med statligt ägande utgör en betydande del av svenskt näringsliv och utredningen bedömer därför att en tydlig styrning om att beakta totalförsvarets krav även kan få effekt i näringslivet i stort.

9.1.4 Utred formerna för hur totalförsvarsviktiga företag ska lämna upplysningar

Utredningen föreslår att regeringen bör ge MSB och Försvarsmakten i uppdrag att låta utreda formerna för hur företagen ska lämna nödvändiga uppgifter, hur information från företagen ska behandlas och vilka som ska få ta del av uppgifterna. Rapporteringen bör bara omfatta sådana upplysningar som myndigheterna behöver för sin planering. Inhämningen bör ske på ett samordnat och strukturerat sätt och genom att företagen svarar mot *en* myndighet, bl.a. för att inte generera onödigt merarbete för företagen. MSB har redan i dag ett samordnande ansvar för lagstiftningen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

¹² Förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹³ SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret*.

Totalförsvarsmyndigheterna har rätt att begära upplysningar om personal, lokaler, maskiner, produktion, förbrukning av energi, råvaror och dylikt som myndigheterna behöver för sitt planeringsarbete. Flera skäl talar för att arbetet med totalförsvarsviktiga företag bör ske samordnat och strukturerat. Redan vid identifieringen behöver myndigheterna samarbeta eftersom de behöver använda flera olika kunskapsunderlag, som bara sammantaget utgör tillräcklig grund för att identifiera totalförsvarsviktiga företag. Vidare syftar arbetet ytterst till att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig. Bedömningar av dessa behov behöver göras av flera myndigheter tillsammans inom prioriterade försörjningsområden.¹⁴ Vidare är det viktigt att arbetet med företagens rapportering görs effektivt och att ett totalförsvarsviktigt företag t.ex. inte kontaktas av flera olika myndigheter i samma ärende.

Utredningens slutsats är att strukturen för en sammanhängande totalförsvarsplanering, som samordnas av Försvarsmakten och MSB, är en lämplig process för att samordna identifieringen av totalförsvarsviktiga företag och involvera dessa i den fortsatta planeringen.

Motsvarande strukturer för samverkan mellan privata och offentliga aktörer finns i vissa andra länder. I Finland etablerades Försörjningsberedskapscentralen (NESA) redan 1992 och den består av en styrelse med representanter från näringsliv och myndigheter. Verksamheten finansieras via Försörjningsberedskapsfonden och bygger på en extraskatt som tas ut på elproduktionen samt vissa råvaror. NESA fungerar i praktiken som en länk mellan näringsliv och ansvariga myndigheter och har uppgifter såväl i fred som vid höjd beredskap och totalt omfattas cirka 1 000 företag i systemet. Utredningen bedömer att en liknande struktur framöver skulle kunna övervägas i Sverige inom ramen för den sammanhängande totalförsvarsplaneringen på myndighetsnivå.

Utredningen noterar i sammanhanget att regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att bl.a. analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter.¹⁵

¹⁴ Utredningens direktiv pekar särskilt ut områdena försvarsmateriel, energiförsörjning, drivmedelsförsörjning, livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, transporter, den finansiella sektorn samt information och kommunikation.

¹⁵ Kommittédirektiv Dir 2018:79 *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

9.2 Förbättra förutsättningarna för leverans av nödvändiga varor och tjänster

Utredningens förslag:

- Se över regelverket för leveranssäkerhet och tillgänglighet, samt regelverket för beredskapsersättning m.m.
- Ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap.
- Utred frågan om hur personalförsörjningen ska hanteras inom det civila försvaret.
- Påskynda arbetet vid länsstyrelserna och Transportstyrelsen med att förbereda förfogande.

9.2.1 Se över regelverket för leveranssäkerhet och tillgänglighet, samt regelverket för beredskapsersättning m.m.

Utredningen föreslår att två förordningar ses över av regeringen, dels förordningen (1992:390) om *förberedelser för leverans av varor och tjänster*, dels förordningen (1982:517) om *beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti*. Båda förordningarna behöver ses över utifrån olika skäl. Generellt gäller för båda förordningarna att de behöver analyseras utifrån gällande krav om upphandling, konkurrens och statsstöd. Översynerna bör därför även omfatta dessa frågor.

Översyn av förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster

Utredningen anser att det finns skäl för regeringen att göra en översyn av förordningen (1992:390) om *förberedelser för leverans av varor och tjänster*. Det bör i detta sammanhang övervägas dels om ansvaret för dessa leveranser ska ligga på särskilda myndigheter, dels vilka dessa myndigheter ska vara och om det i så fall finns behov av en möjlighet för aktuella myndigheter att meddela föreskrifter. Hur

förordningen förhåller sig till upphandlingsregelverket behöver särskilt analyseras.

Den aktuella förordningen tillämpas inte i nuläget, men är alltså gällande. I enlighet med förordningen ska myndigheter som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under krig, krigsfara, höjd beredskap, m.m. anmäla behovet till någon av de myndigheter som är bevakningsansvariga. Dessa myndigheter ska träffa avtal med företag om varor och tjänster. Myndigheten får dock lämna tillstånd för annan myndighet att träffa sådana avtal. Som framgått av den rättsliga bakgrunden ingår Försvarmakten, FMV och Fortifikationsverket inte i kretsen bevakningsansvariga myndigheter. Det skulle betyda att dessa myndigheter inte skulle kunna ingå egna avtal utan tillstånd av en bevakningsansvarig myndighet, vilket framstår som orimligt.

Utredningen har vidare noterat att dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap tidigare hade rätt att meddela föreskrifter som bl.a. innehöll ett regelverk för bedömning av företags förmåga att realisera ställda krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet. Regelverket användes för att planlägga dåtidens K-företag. Leveranssäkerhet definierades där i tre steg: mycket hög leveranssäkerhet, i huvudsak god leveranssäkerhet, samt ej specificerad leveranssäkerhet. Även tillgänglighet definierades i tre steg: momentan tillgänglighet, tillgänglighet under begränsad tid respektive tillgänglighet under lång tid. Utredningen konstaterar att ingen myndighet i dag har rätt att meddela föreskrifter enligt förordningen, och att någon direkt motsvarighet till krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet inte finns reglerat i dagens totalförsvaret.

Översyn av förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti

Utredningen anser att det finns skäl för regeringen att göra en översyn av förordningen (1982:517) om *beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti*. Översynen bör omfatta en analys av om bestämmelserna kan tillämpas och formaliseras i beredskapsavtal till privata företag som gör vissa s.k. beredskapsåtaganden. Översynen bör även beröra de skillnader i hantering av beredskapslån och beredskapsgarantier som förordningen ger uttryck för. Det inkluderar det

ansvar och det bemyndigande som berörda myndigheter har enligt samma förordning.

Staten kan under vissa förutsättningar ge beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti till privata företag som gör vissa s.k. beredskapsåtaganden.¹⁶ Sådana åtaganden ska syfta till att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap genom att upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion, utveckla ersättningsprodukter, förbereda alternativ produktion, beredskapslagra vissa varor eller vidta annan åtgärd som regeringen godkänt.

Just lagerhållning, i statlig eller i privat regi, har framhållits av Försvarsberedningen som ett verktyg för att kunna förse civilbefolkningen och Försvarsmakten med nödvändiga varor och förnödenheter. Utredningen konstaterar att beredskapslager av bl.a. råvaror, livsmedel och insatsvaror i princip helt har avvecklats. Viss lagerhållning finns dock. Inom området hälso- och sjukvård finns såväl vissa statliga beredskapslager som lagerhållning i privat regi genom avtal med läkemedelsföretag i s.k. säkerhetslager.¹⁷ Sverige är vidare förbundet att lagerhålla oljeprodukter och råolja.¹⁸

Ersättning och lån prövas av MSB, medan ärenden om garanti prövas av Riksgäldskontoret. Avtal om beredskapsåtagande får i dag innehålla bestämmelser om vissa skyldigheter. Exempelvis kan krävas av mottagaren av beredskapsersättningen att investera i maskiner och anläggningar, förbättra sin organisation eller vidta andra åtgärder som MSB finner lämpliga, som exempelvis lagring av bränsle. Avtal ska slutas med den som erbjuder det för försörjningsberedskapen förmånligaste alternativet på längre sikt. Beredskapsersättningen, beredskapslån och beredskapsgarantier får betalas ut under högst tio år från den dagen då beredskapsavtalet börjar gälla. Utredningen konstaterar att förordningen inte har tillämpats på många år. Vidare kan det finnas skäl att närmare undersöka och fastställa till vilket belopp det ska vara möjligt att ställa ut beredskapsgarantier. MSB får i dag betala ut ersättningar för näringslivets medverkan enligt gällande regelverk avseende försörjningsberedskap från anslag 2:4

¹⁶ Förordningen (1982:517) om *beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti*.

¹⁷ Socialstyrelsen 10.3–4974/2018 *Översyn av Socialstyrelsens beredskapslager*.

¹⁸ Direktiv 2009/119/EG *EU:s oljelagringsdirektiv* samt Energimyndigheten 2018–1862 *Trygg energiförsörjning för civilt försvar*.

Krisberedskap.¹⁹ Anslaget är 2019 på cirka 1,3 miljarder och ska täcka flera områden inom krisberedskapen.

9.2.2 Ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap

Utredningen förslår att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap. Upphandlingsmyndigheten ska inhämta synpunkter från Konkurrensverket, Försvarsmakten, FMV, Fortifikationsverket, MSB, länsstyrelser, Trafikverket, Inspektionen för strategiska produkter, Kammarkollegiet och SKL. Uppdraget bör avse upphandling enligt lagen (2016:1145) om *offentlig upphandling* (LOU), lagen (2016:1146) om *upphandling inom försörjningssektorerna* (LUF) och lagen (2011:1029) om *upphandling på försvars- och säkerhetsområdet* (LUFs).²⁰

Upphandlande myndigheter behöver utifrån sina ansvarsområden belysa behoven av avtal som ökar sannolikheten för leverans av nödvändiga varor och tjänster vid såväl allvarliga fredstida kriser som höjd beredskap och ytterst krig. Som framgått är utgångspunkten att Sverige ska kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet under minst tre månader. Det handlar bl.a. om varor och tjänster som it, elektronisk kommunikation, transport, drivmedel, bevakningstjänster, förnödenheter och finansiella tjänster. Avtalen kan vara renodlade avtal för höjd beredskap och då ytterst krig eller avsedda för fredstid men som garanterar leverans även vid höjd beredskap och då ytterst krig. Avtalen behöver tecknas redan i fredstid.

Processen för att försäkra sig om en försörjning vid allvarliga kriser eller höjd beredskap är svår att överblicka och rättsligt komplicerad. Utredningen bedömer dessutom att det kan komma att generera höga kostnader. Utredningen menar att det av effektivitetsskäl är viktigt att myndigheter, kommuner och regioner kan få tillgång till tydlig vägledning. Det behöver analyseras ingående hur långtgående krav det är

¹⁹ Regeringsbeslut Ju2019/02300/LP *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Bidragen ska fördelas i enlighet med de principer som anges i budgetproposition för 2015, prop. 2014/15:1, bet. 2014/15:FöU1, rskr. 2014/15:63.

²⁰ Se även Regeringsbeslut Fi2019/03819/OU *Uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet*.

möjligt att ställa utifrån det gällande upphandlingsregelverket i syfte att åstadkomma försörjningstrygghet. I det arbetet bör bl.a. överväganden ingå om hur leveransgarantier och force majeure-klausuler bäst utformas för att ge tillgänglighet och vilka kostnader det skulle medföra. En viktig fråga att belysa är om det är tillåtet enligt upphandlingsreglerna att ställa krav om beredskapsplaner.²¹ Slutligen bör även möjligheten till längre avtalstider analyseras.

9.2.3 Utred frågan om hur personalförsörjningen ska hanteras inom det civila försvaret

Utredningen föreslår att regeringen låter utreda frågan om hur personalförsörjningen ska hanteras inom det civila försvaret. Viktiga frågor att belysa i arbetet är hur stort behovet är, vilka verktyg som ska användas för att säkerställa behovet samt eventuella förmåner.

För att företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet ska kunna fortsätta sin produktion under höjd beredskap krävs tillgång till såväl materiel som personal. Ett sätt att säkerställa tillgång till personal är att nyckelpersoner inom totalförsvarsviktiga företag och myndigheter identifieras.

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen och en totalförsvarsplikt gäller de flesta upp till 70 år som är bosatta i Sverige. Lagen (1994:1809) om *totalförsvarsplikt* ger förutsättningar att få tillgång till personal i totalförsvaret. Plikten kan ske genom *värmplikt*, *civilplikt* eller *allmän tjänsteplikt*. Det finns dock stora skillnader mellan de olika pliktsystemen.

I september 2016 lämnade utredningen om *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* sitt betänkande avseende personalförsörjningen inom det militära försvaret. Utredningen granskade och redovisade det aktuella läget i Försvarsmaktens personalförsörjning och föreslog åtgärder för att skapa en robust och långsiktigt hållbar försörjning med militär personal.²²

Försvarsberedningen konstaterade att det är nödvändigt att tillämpa totalförsvarsplikten för att säkerställa det civila försvarets samlade behov av personal. Försvarsberedningen betonade vikten av

²¹ Med *beredskapsplaner* avses i det här sammanhanget en systematisk planering för höjd beredskap, i tillämpliga delar motsvarande den som gäller för myndigheternas beredskapsplanering. Det innebär bl.a. att beakta totalförsvarets krav samt planera för att fortsätta verksamheten så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

²² SOU 2016:63 *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*.

att regeringen snarast föreskriver inom vilka verksamheter i det civila försvaret som civilplikt ska fullgöras. Regeringen föreslogs också snarast fatta beslut att aktivera den i dag vilande civilplikten för att möjliggöra krigsplacering av personal i det civila försvaret efter annan utredning än mönstring.²³

MSB har låtit göra en förstudie om en robust personalförsörjning inom det civila försvaret. I förstudien konstaterar utredaren att personalförsörjning av det civila försvaret är en mer komplex fråga än personalförsörjning av det militära försvaret, bl.a. på grund av att det civila försvaret inte är en organisation med ett visst antal bestämda befattningar att personalförsörja. Detta, tillsammans med avsaknad av relevanta ingångsvärden och dimensionerande grunder för personalplanering, innebär utmaningar. Dock konstaterar utredaren att ett antal planeringsförutsättningar successivt kommer att finnas på plats för aktörer inom civilt försvar att utgå ifrån.²⁴

Utredningen konstaterar att personalförsörjningen för det civila försvaret är en komplex fråga, såväl i fred som vid höjd beredskap. Totalförsvarets behov av planlagd personal utgör grundförutsättningen för hur en framtida personalförsörjningsfunktion bör utformas. Såväl en organisatorisk och geografisk struktur som ansvarsfördelning, samverkan och specifika uppdrag behöver klargöras för att en fungerande personalplanläggning åter ska komma till stånd.

9.2.4 Påskynda arbetet vid länsstyrelserna och Transportstyrelsen med att förbereda förfogande

Utredningen föreslår att regeringen följer upp länsstyrelsernas och Transportstyrelsens arbete med att förbereda förfogande av mark, byggnader, radioanläggningar och luftfartyg genom uttagning. Länsstyrelserna och Transportstyrelsen ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter inklusive Försvarmakten.

De omfattande strukturförändringar som näringslivet genomgått har medfört att många branscher under de senaste decennierna blivit allt mer internationaliserade. Många företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet ägs i dag av utländska bolag, har utländska

²³ Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

²⁴ Nordgren Christensen, A (2019) *Förstudie om en robust personalförsörjning av civilt försvar*.

underleverantörer eller har utländska aktieägare. Förutom internationaliseringen står i dag även privata företag för mycket av den verksamhet som tidigare utfördes av stat, kommuner och regioner.

En förutsättning för att staten ska kunna använda sig av tvångsrekvirering av varor och tjänster genom förfogandelagstiftningen är bl.a. att det föreligger krig eller höjd beredskap. Lagstiftningen kan därmed inte användas för fredstida kriser. Eftersom förfogande är ingripande mot enskilda medborgares rättigheter har lagstiftaren begränsat tillämpningsområdet.

Förfogandelagen kan alltså inte användas för fredstida kriser, men samtidigt kan ett brådskande behov av förfogande uppstå. För att möta det behovet finns det möjligheter att förbereda förfogandet i fredstid. Förordningen om uttagning av egendom för totalförsvarets behov anger hur det ska gå till, se vidare det rättsliga kapitlet. Arbetet med uttagning av egendom för totalförsvarets behov har legat nere under många år, men Försvarsmakten har beslutat att återta arbetet. Det har inletts med en fokusering på uttagning av lastbilar i samverkan med Transportstyrelsen och ska vara klart 2020. Uttagningssystem kommer även att utvecklas för andra fordon, maskiner och motorredskap, hundar och fartyg. Det kommer dessutom täcka andra myndigheters samlade behov av olika fordon. Inom ramen för arbetet med uttagningssystemet har Försvarsmakten även påbörjat utvecklingen av organisation och system för att vid beslut om förfogande ta emot personal och uttagna fordon vid s.k. avlämningsplatser. Länsstyrelserna har påbörjat ett motsvarande arbete.

Utredningen menar att det är bra att Försvarsmakten återupp-tagit arbetet men ser det som viktigt att motsvarande arbete även genomförs av länsstyrelserna för mark, byggnader och radioanläggningar och av Transportstyrelsen för luftfartyg.

9.3 Etablera nya former för samverkan

Utredningens förslag:

- Inrätta ett näringslivsråd på den nationella nivån som benämns Totalförsvarets näringslivsråd.
- Länsstyrelsernas regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor bör även avse totalförsvaret.

9.3.1 Inrätta ett näringslivsråd på den nationella nivån som benämns Totalförsvarets näringslivsråd

För att etablera en långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån och för att möjliggöra användandet av näringslivets resurser för totalförsvarets behov, föreslog Försvarsberedningen att ett nationellt näringslivsråd inrättas.²⁵ Det föreslagna näringslivsrådet på nationell nivå ska utgöra ett komplement till de befintliga forum som redan finns inom ramen för olika branschorganisationer.

Som framgått tidigare har regeringen tillsatt en utredning om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.²⁶ Nämda utredning kommer dock inte hantera frågan om ett näringslivsråd.

Utredningen har analyserat ett antal befintliga forum för samverkan och informationsutbyte mellan privata och offentliga aktörer. Slutsatsen är att de befintliga forumen inte är tillräckliga för en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Det beror bl.a. på att samverkan utgår från krisberedskapens förutsättningar, att deltagande aktörer ofta saknar rådighet över resurser samt mandat.

Utredningen delar Försvarsberedningens bedömning och föreslår att ett råd inrättas i Regeringskansliet och att det benämns *Totalförsvarets näringslivsråd*, bl.a. för att betona kopplingen till totalförsvarsfrågorna. Ett sådant råd kan även bidra till att stärka samhällets framtida krisberedskap.

Syftet med totalförsvarets näringslivsråd är att ge råd till regeringen i totalförsvarsfrågor och att vara ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet, berörda myndigheter och näringsliv. I dag finns inget sådant formaliserat forum i dessa frågor. Totalförsvarets näringslivsråd kommer därför att utgöra ett värdefullt komplement till befintliga forum. Det föreslagna rådet kommer även bidra till ett bättre samspel mellan offentliga och privata aktörer i syfte att hantera totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Utredningen menar också att rådet kan spela en viktig roll för att bidra till ökad kunskap om behovet av robusta

²⁵ Försvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

²⁶ Kommittédirektiv Dir. 2018:79 *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

företag. Rådet bör särskilt behandla frågor som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap, exempelvis strategier för leveranser av varor och tjänster samt lagerhållning. Frågor som diskuterats i rådet bereds vid behov sedan vidare av ansvariga departement. Bildandet av ett näringslivsråd utgör delar av Försvarsberedningens aviserade satsningar för att stärka det civila försvaret inom totalförsvaret under perioden 2021–2025.

Utredningen har övervägt vilka mandat och uppgifter rådet ska ha. Utifrån regeringsformen om att regeringen styr riket, vikten av att regeringen får fullständiga underlag inför sina beslut m.m., anser utredningen att det är lämpligast att rådet får en rådgivande roll. Rådet bör således inte vara något berednings- eller beslutsorgan och bör inte ingå i den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet eller överta delar av myndigheternas beslutsfattande.

Totalförsvarets näringslivsråd bör bestå av företrädare som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet

Totalförsvaret består av verksamhet som bedrivs av myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Inom Regeringskansliet hanteras frågor om totalförsvaret således av ett stort antal departement.

Totalförsvarets näringslivsråd bör ledas av ett statsråd och föreslås bestå av företrädare från den offentliga sektorn, företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet samt branschorganisationer. Överbefälhavaren, generaldirektören för MSB och ytterligare berörda generaldirektörer bör ingå i rådet. I rådet bör även en företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting och länsstyrelserna ingå, i syfte att säkerställa sambandet med de föreslagna regionala råden för totalförsvaret.²⁷ Dessa företrädare bör förordnas av regeringen.

Nuvarande lagstiftning som reglerar säkerhetsskyddsavtal möjliggör inte placering i säkerhetsklass för den typ av ändamål som förslaget avser. I betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* föreslår utredaren att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal utvidgas på så sätt att den också ska gälla för andra

²⁷ Motsvarande ordning med deltagande av vissa myndighetschefer gäller t.ex. för krishanteringsrådet som regeringen inrättade 2008. Utöver Överbefälhavaren, generaldirektören för MSB samt en landshövding, ingår normalt även rikspolischefen, säkerhetspolischefen samt generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten i krishanteringsrådet.

förfaranden än upphandlingar och andra anskaffningar. Den utvidgade skyldigheten innebär att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal så snart verksamhetsutövaren avser att bl.a. genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda någon annan form av samverkan eller samarbete med en utomstående part. Utredningen ställer sig bakom betänkandets förslag och menar att en godkänd säkerhetsprövning bör vara ett krav för att delta i Totalförsvarets näringslivsråd. Utredningen ser även vikten av att de företagsföreträdare som ingår, i vissa fall, bör tilldelas möjligheter till krypterad kommunikation (s.k. kryptografiska funktioner).

Ett kansli föreslås inrättas i Regeringskansliet för att stödja verksamheten i Totalförsvarets näringslivsråd. Kansliets uppgifter bör handla om att planera, förbereda, samordna och följa upp rådets verksamhet.

9.3.2 Länsstyrelsernas regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor bör även avse totalförsvaret

Utredningen föreslår att de regionala råden för krisberedskap och skydd mot olyckor vid länsstyrelserna även ska omfatta totalförsvaret. Regionala råd även för totalförsvaret blir ett viktigt instrument för att skapa en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån i syfte att tillgodose totalförsvarets behov. Utredningen menar att sådana råd ligger i linje med länsstyrelsens uppgift att vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, bl.a. näringslivet, och den nationella nivån.

Länsstyrelsen har såväl i fred som under höjd beredskap viktiga uppgifter för samordning och inriktning. Under krissituationer ska länsstyrelsen exempelvis verka för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt.

Om Sverige är i krig ska länsstyrelsen, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska då särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna, verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsanstängningarna bedrivs med en enhetlig inriktning, i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret

samordnas, och verka för att länets resurser fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Utredningen noterar att länsstyrelsen har regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor, för att skapa nödvändig samordning, men att motsvarande råd för verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig saknas.

Riksrevisionen påpekar att totalförsvarssamverkan i dag inletts på alla nivåer med företag inom totalförsvarsviktig verksamhet. Det sker däremot i första hand på nationell nivå, mellan ledningsstaben på Försvarsmaktens högkvarter, MSB, privata företag och branschorganisationer.²⁸

Regeringen har som nämnts tidigare tillsatt en utredning för att bl.a. analysera strukturerna inom den regionala nivån kopplat till det civila försvaret.²⁹ Ett eventuellt införande av s.k. civilområden, i enlighet med Försvarsberedningens förslag, skulle innebära återinförandet av en högre regional nivå. Det militära försvaret har i dag en regional indelning i fyra militärregioner: nord, mitt, väst och syd. Försvarsberedningen menar att militärregionerna bör anpassas till den nya regionala strukturen för det civila försvaret. Utredningen gör ingen annan bedömning.

Som framgått ska länsstyrelsen vid krig bl.a. verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås, samordna de civila försvarsåtgärderna samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Utredningen menar att detta förutsätter planering och förberedelser, bl.a. i samverkan med totalförsvarsviktiga företag.

Utredningen har övervägt om det ska vara separata råd för totalförsvar eller om det bör ske en integrering mellan krisberedskap och totalförsvar i de redan befintliga råden. Det som skulle tala för separata råd är att det delvis handlar om annan sammansättning och att sekretessnivån kan vara högre för totalförsvar. Samtidigt finns det klara samband mellan krisberedskap och totalförsvar vilket gör att sammansättningen delvis bör vara samma. Vidare talar också effektivitetsskäl mot två separata råd, det framstår som onödigt resurskrävande att bygga upp parallella strukturer. Sammantaget

²⁸ Riksrevisionen RIR 2018:14 *Nationellt försvar på regional nivå – de regionala stabernas roll och ansvar*.

²⁹ Kommittédirektiv Dir. 2018:79 om *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

föreslår utredningen därför att de redan befintliga regionala råden för krisberedskap och skydd mot olyckor även bör avse totalförsvaret.

De redan befintliga råden ska enligt gällande bestämmelser bestå av berörda aktörer i krishanteringssystemet. Det som nu tillkommer är berörda aktörer i totalförsvaret. Det bör precis som för krisberedskap vara kommunala företrädare. Andra som tillkommer är företrädare för totalförsvarsviktiga företag i länet. Dessa kommer att identifieras genom utredningens förslag ovan om identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet. Vidare bör även olika myndighetsföreträdare vara relevanta.

Utredningen har övervägt förslag på råd inom den kommunala nivån, men lägger i nuläget inga sådana förslag. Först behöver strukturen och arbetet komma igång på central och regional nivå. Det ska också noteras att det redan finns bestämmelser om samordningen på lokal nivå, kommunstyrelsen ska under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

Förtydliga länsstyrelsens samordningsansvar vid höjd beredskap

Utredningen anser att det uttryckligen bör framgå av lagstiftningen att länsstyrelsen ska samverka med näringslivet vid höjd beredskap. Indirekt kan det redan följa av att länsstyrelsernas uppdrag är att samordna de civila försvarsåtgärderna. Utredningen menar dock att det är viktigt att betona näringslivets medverkan. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsens samordning med näringslivet vid höjd beredskap förtydligas. Det bör ske genom en ändring av 6 § förordningen (2017:870) om *länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap*. Av förslaget följer att länsstyrelsen bl.a. särskilt ska samordna åtgärderna med företag som bedriver verksamhet som är viktig för totalförsvaret.

9.4 Betona försörjningstrygghetens strategiska betydelse

Utredningens föreslag:

- Inkludera det militära försvarets försörjningstrygghet i den nationella säkerhetsstrategin.
- Tydliggör vikten av uthållighet och försörjningstrygghet i materielförsörjningsstrategin.
- Fokusera forskningen och det svenska arbetet inom Europeiska försvarsfonden.

9.4.1 Inkludera det militära försvarets försörjningstrygghet i den nationella säkerhetsstrategin

Utredningen föreslår att det tydligt bör framgå att hela totalförsvaret, inklusive det militära försvarets försörjningstrygghet, är ett nationellt intresse. Den nationella säkerhetsstrategin bör således även omfatta det militära försvarets försörjningstrygghet.

Regeringens nationella säkerhetsstrategi anger inriktningen och utgör ett ramverk för det arbete som krävs för att värna Sveriges säkerhet, inom och mellan olika politikområden. Den nationella säkerhetsstrategin betonar de civila delarna. Strategin syftar till att stärka vår förmåga att effektivt och samordnat möta omedelbara och långsiktiga hot och utmaningar. I regeringens nationella säkerhetsstrategi från 2017 poängteras att förmågan att leda och styra Sverige, även under omfattande påfrestningar som kan följa av kris eller krig, är ett nationellt intresse. Samverkan mellan myndigheter, näringsliv och civilsamhälle tillskrivs en avgörande betydelse.

Utredningen konstaterar att samhällets beroende av en fungerande försörjning av varor och tjänster har ökat, oavsett om det handlar om livsmedel, transporter, läkemedel, informationsteknik eller energi. Samtidigt är en stor del av aktörerna inom dessa sektorer privata. Detta behandlas i regeringens nationella säkerhetsstrategi. Mot bakgrund av den förändrade omvärldssituationen behöver kunskapen och insikten om hela totalförsvarets behov inom olika konfliktnivåer samt de krav på försörjningstrygghet detta ställer på olika aktörer stärkas.

9.4.2 Tydliggör vikten av uthållighet och försörjningstrygghet i materielförsörjningsstrategin

Utredningen föreslår att uthållighet och försörjningstrygghet inom försvarsindustrin tydliggörs i det aviserade arbetet med materielförsörjningsstrategin. Utredningen betonar särskilt vikten av att myndigheterna inom det militära försvaret ges förbättrade förutsättningar till försörjningstrygghet vid ett snabbt försämrat omvärldsläge.

Få marknader är så statligt reglerade och styrda som försvarsmaterielmarknaden. Exportstödjande verksamhet och internationella materielsamarbeten bör utformas för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning, upprätthålla kompetens och därigenom försörjningstrygghet över tid. Komplicerade materielutvecklingsprogram och materielens långa livscyklar medför ett behov av en långsiktig relation till industrin. Upprätthållandet och utvecklingen av försvaret innebär att leveranser och underhåll är viktiga under hela livscykeln. Detta ställer krav på försörjningstrygghet i såväl fredstid som under höjd beredskap.

Teknikutveckling kan, som t.ex. 5G, ha betydande relevans för den bredare utrikes- och säkerhetspolitiken. Det kräver strategiska överväganden där Sveriges samlade och långsiktiga intressen och mål analyseras och bedöms. Områden som direkt eller indirekt kan komma att beröras är handel och investeringar, exportkontroll, bemötande av cyber- och hybridhot, internationella normer och en regelbaserad världsordning, mänskliga rättigheter, relationer och samarbeten med andra stater, liksom samarbetet inom EU. Målsättningen att säkerställa en tillräckligt hög säkerhetsnivå bör också beaktas.

Övningsverksamheten är viktig för att utveckla samarbeten och för att skapa möjligheter till ett stärkt totalförsvaret. Myndigheterna genomför redan i dag en rad övningar där försörjningstryggheten utgör delar av övningsmomenten.³⁰ Även i den grundsyn för totalförsvarsplanering som Försvarsmakten och MSB tagit fram, framhålls vikten av att övningsverksamhet genomförs med inriktning på totalförsvaret.³¹

Försvarsberedningen ansåg att det bör utformas en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret. Utgångspunkten för denna strategi skulle enligt beredningen vara att på ett över tiden

³⁰ Detta övades bl.a. inom ramen för försvarsmaktsövning Aurora 2017.

³¹ Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*.

kostnadseffektivt sätt säkerställa Försvarsmaktens operativa behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig. Strategin skulle utgå ifrån de sedan tidigare fastställda materielförsörjningsprinciperna, men skulle i tillämpningen av dessa beakta ett ökat fokus på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar som t.ex. etableringen av den Europeiska försvarsfonden. Strategin bör inkludera ett nationellt perspektiv på hur bilaterala och multilaterala teknologi- och materielsamarbeten ska nyttjas för att bidra till Sveriges försvarsförmåga. Den föreslagna materielförsörjningsstrategin bör därför innehålla en strategisk inriktning för att klarlägga statens och industrins roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsindustriella frågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena. I beredningens rapport underströks att innehållet i en sådan strategi bör kombinera långsiktighet och förutsägbarhet med flexibilitet och anpassning efter förändrade förutsättningar, t.ex. avseende hotbild och teknikutvecklingen. Förslaget var att åstadkomma detta genom att strategin uppdateras en gång per försvarsbeslutsperiod och att de åtgärder som ska vidtas är tidsbegränsade så att det sker en analys av de förändrade förutsättningarna.³² Regeringen har aviserat att man avser återkomma i dessa frågor.³³

Utredningen ställer sig bakom dessa slutsatser men betonar även vikten av att strategin beaktar faktiska krav på uthållighet och tillgången till rätt personal och kompetens. Materielförsörjningsprinciperna fastställdes under en tid då försörjningstrygghet inte var en väsentlig del av materielförsörjningen. Det faktum att försörjningstrygghet inte ingår eller omnämns i materielförsörjningsprinciperna måste rimligen tolkas som att det var statsmakternas intentioner att detta inte skulle påverka valet av lösning. Utredningen konstaterar att dessa förutsättningar har förändrats och bör komma till uttryck i det kommande arbetet.

³² Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret*.

³³ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

9.4.3 Fokusera forskningen och det svenska arbetet inom Europeiska försvarsfonden

Utredningen föreslår att regeringen ger i uppdrag till Försvarsmakten att fokusera en större del av forskningen kring hur krigsförbandens uthållighet och försörjningstrygghet, inklusive robust logistik, kan förbättras. Vidare kan arbetet inom den Europeiska försvarsfonden fokuseras mot frågor som på sikt kan öka försörjningstryggheten, exempelvis additiv tillverkning och arbeten kring olika lagringsmöjligheter. Utredningen noterar att Försvarsmakten arbetar löpande med övriga försvarsmyndigheter och Regeringskansliet med att forma arbetet inom den Europeiska försvarsfonden och där rekommenderat ett antal områden.

Vilken materiel Försvarsmakten behöver ha tillgång till på sikt baserar sig på en långsiktig kunskapsuppbyggnad genom bl.a. studier, forskning och teknikutveckling. Försvarsforskningsutredningen betonade att Försvarsmakten bör säkerställa att forskningen och utvecklingen i högre utsträckning och mer systematiskt används i materielprocessen. Detta skulle bl.a. gynna försörjningstryggheten. Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet och den utveckling Försvarsforskningsutredningen beskrev samt händelser som visat på samhällets sårbarhet såg regeringen ett behov av att förstärka totalförsvaret fr.o.m. 2018. För att upprätthålla förmågan till forskning och utveckling inom totalförsvarsområdet föreslogs anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling* öka med 50 miljoner kronor fr.o.m. 2018.³⁴ Vidare tillskötts ytterligare 50 miljoner kronor i budgetmotionen för 2019.³⁵

Den förväntade tyngdpunkten för den Europeiska försvarsfonden är på förmågenivån och teknik med hög mognadsgrad bl.a. eftersom EU-kommissionens program är rättsligt kopplade till industri, konkurrens och innovation. Försvarsberedningen konstaterade att den Europeiska försvarsfonden inte kommer att kunna tillhandahålla den kunskap som är nödvändig för att möta totalförsvarets behov. Försvarsberedningen var positiv till att EU utvecklas inom försvars- och säkerhetsområdet, men konstaterade samtidigt att

³⁴ Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*.

³⁵ Försvarsutskottets bet. 2018/19:F6U1 *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*.

Sveriges finansiella åtagande blir avsevärt i relation till Försvarsmaktens nuvarande investeringar i forskning, teknik- och materielutveckling.³⁶ Utredningen delar dessa bedömningar och betonar samtidigt att det är viktigt att nyttja försvarsfonden, då utgiftsområde 6 torde belastas med cirka 750 miljoner kronor per år för verksamheten fr.o.m. 2021. Summan avser endast medlemsavgiften och Sverige kommer även behöva medel för medfinansiering till konkreta projekt inom försvarsfonden. Försvarsfonden utgör en möjlighet att stärka samarbetet med andra europeiska länder. I förlängningen skulle den kunna bidra till en ökad försörjningstrygghet genom ömsesidiga beroenden. Ett aktivt deltagande i den Europeiska försvarsfonden kan ge ett land ökat inflytande. Utredningen har erfarit att delar av svensk industri ser viss risk för att deras tillgång till den europeiska marknaden begränsas om de skulle välja att inte delta i försvarsfondens samarbeten. Utredningen vill understryka vikten av att den Europeiska försvarsfonden inte utnyttjas för att ytterligare sätta marknadskrafterna ur spel inom försvarsindustriområdet. Utredningen bedömer att en sådan utveckling bör förhindras då den bl.a. skulle riskera att försämra försörjningstryggheten i stället för att stärka den. Den av Försvarsberedningen föreslagna materielförsörjningsstrategin borde utgöra ett viktigt ingångsvärde för prioriteringarna inom forskningen och utvecklingen.

Utredningen noterar att de svenska processerna för förmågeutveckling, materielförsörjning och forskning inte fullt ut är utformade för att tillvarata möjligheterna till medfinansiering och internationellt samarbete. Det innebär t.ex. att tidplanen inom svensk forsknings- och utvecklingsverksamhet inte är anpassad efter den tidplan som gäller för EU-programmen, och att samarbetspartners inte alltid söks i tidiga faser. Utredningen anser att möjligheterna till medfinansiering behöver vara en urvalsfaktor vid prioriteringar. Ett fördjupat arbete inom exempelvis den Europeiska försvarsfonden i sig leder dock inte till en ökad försörjningstrygghet. Det beror i stället på hur fonden utvecklas och vilka områden Sverige väljer att fokusera på. Att utveckla teknik som medför att Sverige blir en allt intressantare samarbetspartner kan däremot bidra till att stärka försörjningstryggheten.

³⁶ Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

10 Kostnads- och konsekvensanalys

Särskilda utredare ska enligt kommittéförordningen göra en konsekvensanalys beträffande de förslag som lämnas. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet.¹

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas. När det gäller kostnadsökningar för staten, kommuner och landsting, ska en finansiering förslås. I följande avsnitt redovisas konsekvenserna av utredningens förslag.

Utredningen föreslår att det genomförs en rad förändringar inom området totalförsvaret. Dessa förslag kommer att generera kostnader och konsekvenser framöver. Hur stora de ekonomiska konsekvenserna i slutändan blir, kommer bl.a. att bero på ambitionsnivåer i kommande utredningar, uppdrag och vägledningar.

Utredningens förslag är ett underlag för den fortsatta försvarspolitiska beredningsprocessen. Enligt planeringen ska ett nytt försvarspolitiskt inriktningsbeslut fattas av riksdagen 2020. Inför den nya försvarspolitiska inriktningen har regeringen aviserat anslagsförstärkningar.²

¹ Kommittéförordningen 1998:1474.

² Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

10.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag kan komma att ge upphov till ökade kostnader för berörda företag. Hur stora dessa kostnader kan komma att bli, beror bl.a. på innehållet i föreslagna utredningar, uppdrag och vägledningar.

Utredningens förslag bedöms inte i sig ge direkta ekonomiska konsekvenser för staten, utöver de av Försvarsberedningen sedan tidigare aviserade anslagsökningarna.

Eventuella samlade åtgärder som inte ryms inom de ekonomiska ramarna i budgetpropositionen för 2020, genererar tillkommande utgifter för staten. I huvudsak sker det genom anvisningar av ytterligare anslagsmedel. Konsekvenserna för statens budget blir då antingen att utgiftstaket måste höjas för de aktuella åren eller att andra utgifter inom utgiftsområdet eller inom statsbudgeten måste prioriteras ned med motsvarande belopp. Om statsbudgetens utgifter tillåts öka leder det till ett försämrat budgetsaldo om inte inkomsterna ökas i motsvarande mån.

Utredningen föreslår att ett system utvecklas för att identifiera företag med totalförsvarsviktig verksamhet och involvera dessa i strukturen för en sammanhängande totalförsvarsplanering. Ändringen i sig av förordningen (1982:1005) om *skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen* medför att det finns möjlighet för fler myndigheter att begära upplysningar från företag. Att identifiera totalförsvarsviktiga företag kommer att medföra ökade kostnader för de berörda myndigheterna, särskilt MSB och Försvarsmakten då de bl.a. föreslås stödja myndigheterna i arbetet med hur identifieringen ska gå till samt utreda formerna för hur företagen ska lämna upplysningar. Försvarsberedningen uppskattade kostnaderna för bl.a. förslaget om ett system för totalförsvarsviktiga företag till sammanlagt 50 miljoner per år. Detta utgör delar av Försvarsberedningens föreslagna anslagshöjningar inom det civila försvaret fram till år 2025.

Utredningens förslag kan utöver förslaget om ett system för totalförsvarsviktiga företag, även ge upphov till ökade kostnader för de identifierade företagen. Det kan handla om kostnader förknippade med att krigsplacera viss personal samt åtgärder för att i övrigt ta hänsyn till totalförsvarets behov. Hur stora dessa kostnader blir,

beror på vad den föreslagna utredningen om personalförsörjningen inom det civila försvaret föreslår samt effekterna av förslaget om att Upphandlingsmyndigheten ska ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap.

Utredningens förslag om att förbättra försörjningstryggheten på längre sikt, genom att regeringen ger i uppdrag till Försvarsmakten att bl.a. fokusera arbetet inom den Europeiska försvarsfonden och forskningen kring hur försörjningstrygghet ska förbättras, förväntas ge bättre förutsättningar att hantera försörjningsrisker inte minst vid höjd beredskap och ytterst krig. Om och hur stor påverkan blir på t.ex. företagets intäkter, beror på en rad faktorer bl.a. hur Försvarsmakten väljer att prioritera inom forskningen.

Utredningen har inte haft i uppgift att lämna några organisationsförslag men har analyserat Försvarsberedningens förslag om ett näringslivsråd. Utredningen föreslår att det införs ett sådant råd och att det benämns Totalförsvarets näringslivsråd, bl.a. för att betona kopplingen till totalförvarsfrågorna. Till rådet bör ett kansli inrättas för att stödja och samordna rådets ledning och planering. Bildandet av ett näringslivsråd, inklusive dess kansli, utgör delar av Försvarsberedningens redan aviserade satsningar för att stärka det civila försvaret inom totalförsvaret under perioden 2021–2025 och förväntas därför inte få några ytterligare ekonomiska konsekvenser.

Försvarsberedningen skattar att kostnaderna för förslagen om ett system för totalförsvarsviktiga företag och bildandet av ett näringslivsråd uppgår till sammanlagt 50 miljoner per år under perioden 2021–2025. Utredningen gör ingen annan bedömning men noterar samtidigt att dessa satsningarna inte återfinns i Budgetpropositionen för 2020.

Skulle de av Försvarsberedningen föreslagna anslagshöjningarna utebli, samtidigt som förslagen genomförs, kommer det att få ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten. I första hand föreslås detta hanteras genom omfördelningar inom anslaget 2:4 *Krisberedskap*. I andra hand föreslås de ekonomiska konsekvenserna omhändertas genom en omfördelning inom statsbudgetens utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*.

10.2 Övriga konsekvenser

Förslagen och bedömningarna innebär inte några övriga konsekvenser i de avseenden som anges i 14–16 §§ kommittéförordningen.

Utredningen gör bedömningen att förslagen inte i någon större utsträckning kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner eller landsting.

Utredningen lämnar ett förslag om att länsstyrelsens samordning med näringslivet vid höjd beredskap bör förtydligas och att åtgärderna med företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet samordnas. Vidare föreslår utredningen att de redan befintliga råden för krisberedskap och skydd mot olyckor även bör avse totalförsvar. Det föreslås ske genom en ändring av förordningen (2017:870) om *länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap*. Förslagen antas endast rendera i mindre kostnader som kan hanteras inom ramen för den ordinarie verksamheten

Förslaget om att Upphandlingsmyndigheten ska ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap kan komma att påverka konkurrensupphandlingar mellan företag. Detta beroende bl.a. på hur långtgående krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet som kan komma att ställas utifrån det gällande upphandlingsregelverket i det föreslagna uppdraget. I uppdraget föreslås en vägledning om hur försörjningstrygghet och force majeure-klausulerna bäst utformas för att ge tillgänglighet och vilka kostnader det skulle medföra. Viktiga frågor är också om det är tillåtet enligt upphandlingsreglerna att ställa krav på beredskapsplaner och analysera möjligheterna till längre avtalstider. Upphandlingsmyndigheten ger i dag vägledning och utvecklar metoder och verktyg avseende samtliga faser av upphandlingsprocessen. För detta har myndigheten ett anslag i statsbudgeten på cirka 94 miljoner.³ Det föreslagna uppdraget till Upphandlingsmyndigheten bedöms falla inom myndighetens ordinarie uppgifter och endast ge upphov till mindre kostnader, vilka bör kunna hanteras inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Förslagen innebär inte några andra konsekvenser i de avseenden som anges i 14–16 §§ kommittéförordningen. Förslagen förväntas

³ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

således inte få betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, den kommunala självstyrelsen och offentlig service i olika delar av landet. Eftersom utredningens förslag exempelvis inte påverkar direktupphandlingar av väsentliga säkerhetsintressen bedöms inte små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt påverkas i förhållande till större företag.

Inte heller förväntas förslagen försvåra möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, konsekvenser för den personliga integriteten eller för jämställdheten mellan män och kvinnor.

Kommittédirektiv 2018:64

Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel 2018:64

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juli 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för näringslivets roll inom totalförsvaret. Utredaren ska vidare föreslå åtgärder för försörjningstrygghet i försvarsmaterieförsörjningen. Utredaren ska utgå från det befintliga regelverket och identifiera eventuella behov av att se över detta. Om utredaren identifierar uppenbara behov av att göra begränsade författningsändringar, står det utredaren fritt att föreslå sådana.

Utredaren ska bl.a. göra följande:

- Lämna förslag på åtgärder för samverkansformer och effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att säkerställa totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig. Förslagen bör inkludera möjligheter för staten att såväl ställa krav på näringslivet som att öka dess incitament att beakta totalförsvarets behov i verksamheten.
- Lämna förslag på åtgärder för att stärka den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten, även över en längre tid och under olika förhållanden.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2019.

Totalförsvarets uppbyggnad

I försvarsbeslutet 2015 konstaterades att ”det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att höja den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret” (prop. 2014/15:109, s. 7). Av beslutet framgår vidare att målet för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig. Planeringen för det civila försvaret ska samordnas såväl med Försvarsmaktens försvarsplanering som med beredskapsplaneringen för frestdida krissituationer. Planeringsarbetet bör utgå från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ska ge en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret. Regeringen bedömer dock att det civila försvaret kräver ytterligare åtgärder som det inte har ansetts finnas behov av inom krisberedskapen.

I regeringens nationella säkerhetsstrategi från 2017 poängteras att förmågan att leda och styra Sverige även under omfattande påfrestningar som kan följa av kris eller krig är ett nationellt intresse. Samverkan mellan myndigheter, näringsliv och civilsamhälle är av avgörande betydelse.

Regeringen har under de senaste tre åren fattat beslut om ett flertal inriktningar och planeringsanvisningar till ansvariga myndigheter för att återuppta totalförsvarsplaneringen. I maj 2017 gav regeringen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten i uppdrag att verka för att de bevakningsansvariga myndigheterna samt prioriterade landsting och kommuner senast den 31 december 2018 har stärkt förmågan att bl.a. planera för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster genom exempelvis avtal, lager, förfogande och ransonering.

Säkerställande av försörjningstrygghet inom totalförsvaret

Den 20 december 2017 redovisade Försvarsberedningen delrapporten Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66). I delrapporten lämnar

beredningen i bred partipolitisk enighet en rad förslag om hur totalförsvaret skulle kunna utvecklas framöver. En utökad roll för näringslivet i totalförsvaret utgör en del av dessa förslag.

Försvarsberedningen konstaterar att som en följd av försvarsbesluten 1999–2001 och 2004 upphörde i allt väsentligt planeringen för höjd beredskap och krig, dvs. totalförsvarsplaneringen. Samhället har därefter genomgått stora förändringar. Det globala säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen är svårbedömd och stundtals snabb. Globaliseringen har inneburit att infrastruktursystem och försörjningsflöden av varor och tjänster har sammankopplats med andra länder i en högre utsträckning än tidigare. Inom samhället finns i sin tur ett ökat ömsesidigt beroende mellan olika sektorer. De flesta områden är beroende av tillgång till el, it och elektronisk kommunikation, transportinfrastruktur, drivmedel, förnödenheter, finansiella tjänster m.m. Om det uppstår störningar inom en sektor påverkar det även andra sektorer. Flertalet av dessa områden har inte någon omfattande redundans utan förutsätter ostörda flöden för att verksamheten ska fungera. Ett ostört flöde av varor och tjänster såväl inom landet som från andra länder kommer dock troligen inte att kunna upprätthållas under krig eller krigsfara. En störning eller ett avbrott i försörjningsflöden kan således komma att påverka stora delar av samhället.

Försvarsberedningen föreslår att totalförsvarsplaneringen ska dimensioneras så att Sverige ska kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet under minst tre månader. Under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska Sverige planera för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium. Försvarsberedningen tar dessutom upp den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig (gråzonsproblematik) och som ställer stora krav på beslutsfattande och agerande. Det kan bl.a. handla om att en angripare orsakar störningar i viktiga samhällsfunktioner och varuflöden. Kännedom om de befintliga regelverken måste spridas, roller och uppgifter i den fredstida krisberedskapen och i totalförsvaret måste förtydligas och övas, försvarsviljan stärkas och krismedvetenhet kompletteras med krigsmedvetenhet.

Näringslivets roll inom totalförsvaret

I Förvarsberedningens delrapport föreslås bl.a. att formerna för hur krigsviktiga företag i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten ska utredas. Vid utformningen av samverkansformer och avtal mellan staten och krigsviktiga företag behöver hänsyn tas till EU:s regelverk för den inre marknaden. Begreppet krigsviktiga företag har använts tidigare. Ett företag eller en organisation utsågs som krigsviktig om dess produktion av varor eller tjänster var av stor vikt för totalförsvaret. Krigsviktiga företag var vid höjd beredskap skyldiga att fortsätta sin verksamhet, ibland med ändrad inriktning, för att säkra produktionen även vid krig. Krigsviktiga företag som tillhandhöll krigsviktig produktion i fredstid skulle fortsätta sin produktion, ofta med utökad kapacitet, även under krigsförhållanden.

Förvarsberedningen föreslår också att ett nationellt näringslivsråd inrättas. Syftet är att etablera en långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån och för att möjliggöra användandet av näringslivets resurser för totalförsvarets behov. Förvarsberedningen konstaterar att ett arbete har påbörjats hos flera myndigheter på central nivå för att utreda hur näringslivet på olika sätt kan bidra med resurser för att stärka förmågan inom olika sektorer. Det finns även befintliga forum för privatoffentlig samverkan kring krisberedskap och totalförsvaret inom bl.a. prioriterade försörjningsområden såsom energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, transporter och den finansiella sektorn. Det föreslagna nationella näringslivsrådet ska utgöra ett komplement till befintliga forum.

Försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel

Försörjningstrygghet är ett omfattande begrepp, som ofta används på olika sätt, såväl nationellt som internationellt. I ramavtalet om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland (det så kallade sexnationssamarbetet) definieras det som ”en stats förmåga att garantera och erhålla garanti för tillförsel av försvarsmateriel och försvarsmaterieltjänster som är tillräcklig för

att uppfylla statens åtaganden i enlighet med dess utrikes- och säkerhetspolitiska krav ...”. Denna definition utgör utgångspunkten för försvarsmaterielrelaterad försörjningstrygghet i utredningen.

Den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten kan omfatta ett antal olika åtgärder, från säkerhets- och handelspolitik till konkreta åtgärder för att stärka uthållighet för enskilda produkter, t.ex. lagring. Åtgärderna ska syfta till försörjningstrygghet på både kort och lång sikt.

Den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten är i dag en viktig fråga för Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV). I Försvarmaktens regleringsbrev anges att myndigheten, med stöd av Försvarets materielverk, ska redovisa resultatet av myndigheternas fortsatta arbete med att ta fram ett försvarsförsörjningskoncept. Redovisningen ska särskilt belysa hur myndigheterna planerar för tillämpning av förfogandelagen (1978:262), förfogandeförordningen (1978:558) samt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.

Därutöver har FMV som uppgift i sitt regleringsbrev att redovisa hur myndigheten använder sig av upphandlingsrättsliga möjligheter för att ställa krav på försörjningstrygghet i fråga om anskaffning av materiel och tjänster till Försvarmakten.

Rättsliga förhållanden mellan stat och näringsliv

Sverige har en omfattande rättslig reglering för hur samhället ska fungera under höjd beredskap och då ytterst krig samt hur samhället ska planera och förbereda sig för sådana situationer. Statlig verksamhet ska som huvudregel bedrivas i myndighetsform. Den reglering som finns omfattar även näringslivet. För att gynna de samlade försvarsansträngningarna under höjd beredskap ger den svenska lagstiftningen t.ex. staten rätt att under vissa förutsättningar styra över resurser som finns i näringslivet. Förutsättningarna anges bl.a. i förfogandelagen där staten ges möjlighet att förfoga över privat egendom och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Staten kan även, enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap, begära att näringslivet upplåter lagringsutrymme för varor av vikt för totalförsvaret. Ransoneringslagen (1978:268) ger regeringen möjlighet

att vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av förnödenheter samt begränsa handel med en viss vara om den bedöms vara av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Näringslivet har även en skyldighet att delta i planeringen av totalförsvaret enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

När det gäller näringslivets roll inom totalförsvaret bedömer Försvarsberedningen att befintligt regelverk bör utgöra utgångspunkt för dialogen mellan offentliga och privata aktörer i den beredskapsplanering som nu ska genomföras. Försvarsberedningen utesluter dock inte att regelverket kan behöva ses över för att staten i större omfattning ska kunna ställa krav på privata aktörer att upprätthålla en viss funktionalitet i verksamheten även i krig eller vid krigsfara. Staten kan bl.a. behöva ställa krav på att privata aktörer i större utsträckning bidrar till totalförsvarets behov. Det bör enligt Försvarsberedningen övervägas att genom lagstiftning ge ansvariga myndigheter inom de viktigaste sektorerna ett bemyndigande att föreskriva att privata aktörer måste ha en viss beredskap eller förmåga att hantera störningar inom den egna verksamheten. I detta arbete ska befintlig reglering i relevant sektorslagstiftning beaktas.

Uppdraget

Samhällsviktig verksamhet som tidigare drevs i offentlig regi utförs i dag i stor utsträckning av företag med olika typer av ägarförhållanden, exempelvis offentligt eller privat ägande och nationellt eller utländskt ägande. Detta ställer delvis andra krav på totalförsvarsplaneringen eftersom staten inte har möjlighet att styra och inrikta näringslivet, till skillnad mot vad som gäller för offentlig verksamhet. För att möjliggöra kostnadseffektivitet verkar delar av näringslivet enligt principen att resurser levereras vid behov snarare än hålls i lager. Detta medför samtidigt ökad sårbarhet om störningar eller avbrott i försörjningsflöden skulle uppkomma. Därutöver har de rättsliga förutsättningarna, bl.a. som en följd av Sveriges inträde i EU, och näringslivsstrukturen förändrats sedan Sverige bedrev en totalförsvarsplanering. Sedan kalla krigets slut har även Försvarsmakten och aktörerna inom det civila försvaret genomgått genomgripande förändringar. Försvarsmaktens beroende av civila resurser har ökat

avsevärt samtidigt som nyckelaktörer i det övriga samhället har en beredskap som är dimensionerad för fredstida kriser och i väsentlig utsträckning bedöms sakna förmåga att möta de krav som höjd beredskap och då ytterst krig skulle medföra. Få företag tar med risken för höjd beredskap och då ytterst krig i sin interna kontinuitetsplanering eller beredskapsplanering. Detta perspektiv har även i endast begränsad omfattning beaktats av myndigheter i samband med offentliga upphandlingar.

Privata företags kontinuitetsplanering utgår från ekonomisk lönsamhet, hållbarhet och effektivitet utifrån marknadens dynamik och krav och inte utifrån riskbedömningar som inkluderar störningar till följd av krig eller krigsfara. Statliga myndigheter inkluderande länsstyrelser och kommuner ska enligt gällande regelverk i samverkan med privata aktörer planera för hur företag ska kunna bidra och leverera varor och tjänster vid allvarigare störningar i fredstid eller i krig. Detta sker dock i alldeles för begränsad omfattning och det finns osäkerheter kring hur formerna för samverkan och avtalsförhållanden bör utformas. En utvecklad beredskapsplanering kommer också stärka företagets och därmed samhällets fredstida krisberedskap då totalförsvaret och krisberedskapen bör ses som förmågor som är ömsesidigt förstärkande.

En särskild utredare ska därför utreda näringslivets roll inom totalförsvaret och lämna förslag på åtgärder för samverkansformer och effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån i syfte att säkerställa totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig.

Utredningen ska utgå från avsnitten om näringslivets roll i totalförsvaret, säkerställandet av en nödvändig försörjning och andra relevanta avsnitt i Försvarsberedningens delrapport. Befintliga samverkansformer inom olika sektorer ska beaktas.

Utredaren ska utgå från befintligt regelverk samt identifiera eventuella behov av att se över detta. Om utredaren identifierar uppenbara behov av att göra begränsade författningsändringar, står det utredaren fritt att föreslå sådana.

Utredaren ska vidare beakta behoven av en robust försörjningstrygghet för att hantera fredstida kriser när så är relevant för att säkerställa totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap eller annan utomordentlig händelse som hotar folkförsörjningen.

Utredaren ska även beakta relevanta erfarenheter från privat-offentlig samverkan kring krisberedskap och totalförsvaret inom bl.a. prioriterade försörjningsområden såsom försvarsmateriel, energiförsörjning, drivmedelsförsörjning, livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, transporter, den finansiella sektorn samt information och kommunikation.

Utredaren ska göra följande:

- Lämna förslag på möjligheter för staten att såväl ställa krav på näringslivet som att öka dess incitament att beakta totalförsvarets behov i verksamheten. Förslagen ska ta ställning till vad som är en rimlig balanspunkt mellan näringslivets åtaganden, affärs- och avtalsmodeller och det offentliga ansvar för att säkerställa samhällets funktionalitet. Detta ska inkludera en analys av förutsättningarna för näringslivet att ta fram kontinuitetsplanering och beredskapsplaner för höjd beredskap.
- Lämna förslag på hur totalförsvarsviktiga företag vid höjd beredskap och då ytterst i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten och andra offentliga aktörer.
- Lämna förslag på åtgärder för att stärka försörjningstryggheten i försvarsmaterielförsörjningen, inklusive både materiel och kompetens.
- Lämna förslag på åtgärder för att stärka den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten över en längre tid och under olika internationella och nationella förhållanden, t.ex. internationella kriser och handelsstörningar. Förslagen ska omfatta sådana system, delsystem, insatsvaror och reservmaterie som krävs för att säkerställa nödvändig förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Åtgärderna ska bl.a. beakta produktions- och lagringsförutsättningar för materielen.
- Belysa konsekvenser av Sverige medlemskap i EU inklusive EU-rätten.
- Analysera hur försörjningstrygghet för totalförsvaret kan säkerställas vid offentliga upphandlingar.
- Analysera konsekvenser av utländskt ägande och inflytande över privata företag och belysa konsekvenser av internationella mellanstatliga avtal.

- Analysera hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet i 2 kap. 15 och 17 §§ regeringsformen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och i det sammanhanget särskilt bedöma konsekvenserna för berörda aktörer inklusive ekonomiska konsekvenser. Utredaren ska för de förslag som lämnas redovisa konsekvenser och kostnader för stat, landsting och kommuner och föreslå hur dessa ska finansieras. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

En viktig del av uppdraget består av dialog med företrädare för relevanta myndigheter inklusive länsstyrelser, kommuner, landsting och näringsliv (inklusive branschorganisationer). Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, bl.a. beslutade regleringsbrevsuppdrag om totalförsvaret samt arbetet inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut, utredningsväsendet och hos relevanta myndigheter och andra aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2019.

(Försvarsdepartementet)

Verktyg för att identifiera totalförsvarsviktiga företag

Myndighet	2015:1052 ¹	1982:1005 ²	2018:658 ³	2018:1175 ⁴
Affärsverket svenska kraftnät	X	X	X	–
Arbetsförmedlingen	–	X	–	–
Elsäkerhetsverket	X	–	–	–
Finansinspektionen	X	X	–	X
Folkhälsomyndigheten	X	–	–	–
Fortifikationsverket	–	X	–	–
FMV	–	X	–	–
Försvarmakten	–	X	X	–
Försäkringskassan	X	X	–	–
Inspektionen för vård och omsorg	–	–	–	X
Kommerskollegium	–	X	–	–
Kustbevakningen	X	–	–	–
Livsmedelsverket	X	X	–	X
Luffartsverket	X	–	–	–
Länsstyrelserna	X	X	X	–
Migrationsverket	X	–	–	–
MSB	X	X	–	–
Pensionsmyndigheten	X	X	–	–
Polismyndigheten	X	–	–	–
Post- och telestyrelsen	X	X	X	X
Riksgäldskontoret	X	–	–	–
Sjöfartsverket	X	X	–	–
Skatteverket	X	–	–	–
Socialstyrelsen	X	X	–	–
Statens energimyndighet	X	X	–	X
Statens jordbruksverk	X	X	–	–
Statens veterinärmedicinska anstalt	X	–	–	–
Strålsäkerhetsmyndigheten	X	–	–	–

Myndighet (fortsättning)	2015:1052 ¹	1982:1005 ²	2018:658 ³	2018:1175 ⁴
Säkerhetspolisen	X	–	X	–
Tillväxtverket	–	X	–	–
Trafikverket	X	X	–	–
Transportstyrelsen	X	X	X	X
Tullverket	X	X	–	–

¹ Myndigheter (bevakningsansvariga myndigheter) som har ett ansvar att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap, enligt 15–18 §§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

² Myndigheter (totalförsvarsmyndigheter) som har rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, enligt 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

³ Myndigheter som inom sitt tillsynsområde får utöva tillsyn över säkerhetsskyddet hos leverantörer som omfattas av ett säkerhetsskyddsavtal enligt 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen (2018:585), enligt 7 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). Observera att andra myndigheter föreslås enligt betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82).

⁴ Tillsynsmyndigheter för leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt 17 § förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen).

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd.
[19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]

Jobbpolarisering på svensk arbets-
marknad. [47]

Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? [48]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevittnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]

En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. [39]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Framtidens kemikaliekontroll.

Hantering av kombinationseffekter och gruppvis bedömning av ämnen. [45]

Future chemical risk management.

Accounting for combination effects and assessing chemicals in groups. [45]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]

Företagare i de sociala trygghetssystemen. [41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation. [26]

Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]

Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen? [50]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]