



En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)

Er beteckning: Fö2023/01478

Länsstyrelsen Västra Götaland yttrar sig över Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapens betänkande En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50).

Inledning

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att arbetet med försörjningsberedskap bör stärkas. Däremot avstyrker Länsstyrelsen utredarens förslag att inrätta en särskild analys- och rapporteringsstruktur för försörjningsberedskap.

Genomförandet av den nya myndighetsstrukturen för krisberedskap och civilt försvar pågår alltjämt. Det innebär bland annat att samverkansstrukturer mellan sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt mellan dessa och övriga länsstyrelser, håller på att utvecklas. En sådan samverkan är avgörande för att var och en ska kunna lösa sina uppgifter. Den nya strukturen bör därför tillåtas börja verka fullt ut innan ytterligare större förändringar införs. Länsstyrelsen bedömer att denna struktur, och de samverkansstrukturer som byggs upp, kan svara mot en ökad ambition inom försörjningsberedskapen, inom ramen för det bredare arbetet med civil beredskap.

Försörjningsanalys, kapitel 9

Länsstyrelsen *avstyrker* utredarens förslag att inrätta en särskild analys- och rapporteringsstruktur för försörjningsberedskap.

Arbetet med civil beredskap bör präglas av enhetliga strukturer, fokus på konkreta åtgärder för stärkt motståndskraft och så få parallella processer och strukturer som möjligt för att undvika merarbete, rapporteringströtthet hos aktörer i systemet och otydlighet i gränsdragningar.

Länsstyrelsen anser att det är av vikt att systemet utformas så att det underlättar enhetliga och likvärdiga bedömningar, och att det finns tydliga avgränsningar av respektive parts ansvarsområde. Enhetlig och tydlig

nationell vägledning om vad som ska ses som försörjningsviktiga varor måste säkerställas.

Arbetet med civil beredskap präglas redan idag av omfattande rapporteringsskyldighet, både regelbunden rapportering och särskilda uppdrag, som ofta bearbetas i flera led på det sätt som utredningen föreslår, till exempel via risk- och sårbarhetsanalyser. Länsstyrelsen konstaterar också att liknande rapportering sker inom uppdrag kring tillståndspliktiga miljöfarliga industrier, förutsättningar för landsbygden och vattenförsörjning. Dock inte på den detaljnivå som föreslås.

Länsstyrelsen bedömer att införandet av den föreslagna rapporteringsstrukturen, och därtill nya mandat, ansvar och roller för myndigheter, innebär ett stort avsteg från den nyligen införda myndighetsstrukturen för civil beredskap. Det riskerar att få bland annat följande konsekvenser:

- omfördelning av resurser från konkreta beredskapsåtgärder och förmågehöjning till den utökade rapporteringsbördan, alternativt behov av ökade resurser hos de flesta statliga aktörer. För samtliga länsstyrelser bedömer Länsstyrelsen att ca 30 årsarbetskrafter skulle behöva tillföras.
- oklarheter vad avser gränsdragningar mellan processer som hanterar liknande frågor men i olika format. Ett exempel är värdlandsstöd där civilområdesansvariga länsstyrelser har ett särskilt ansvar medan dessa i utredningens förslag inte har någon särskild roll i försörjningsberedskapen.
- särskilda utmaningar gällande säkerhetsskydd när en stor mängd detaljerade uppgifter ska sammanställas och rapporteras. Särskilt då flera aktörer i systemet inte har förmågan att hantera säkerhetsskyddsklassificerad information.

En ökad medvetenhet vad avser behov av varor och tjänster för samhällsviktig verksamhet kan lösas inom ramen för dagens struktur och rapporteringsvägar, vid behov genom förtydliganden i författningar och vägledningar. Det kan exempelvis avse ett förtydligande att försörjning av varor och tjänster ska inkluderas i den beskrivning av beroenden som ska göras i risk- och sårbarhetsanalysen.

Informationsinhämtning från näringsidkare, kapitel 10

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag om ett utökat författningsstöd för myndigheter att inhämta information från näringsidkare.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag om att det måste finnas ett tydligt författningsstöd om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen,

vilket ska ge myndigheter möjlighet att begära in de uppgifter som behövs för arbetet med behovs- och försörjningsanalyserna. Länsstyrelsen instämmer också i att det är särskilt viktigt att det i tillägget i lagen tydliggörs att uppgiftsskyldigheten ska gälla oberoende av konfliktnivå, det vill säga även för planeringen av försörjningsberedskapen.

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att fler myndigheter pekas ut som totalförsvarmyndigheter för att kunna använda sig av rätten att begära in upplysningar från näringsidkare.

Beredskapslagring, kapitel 13

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (nedan MSB) får nya uppgifter inom området lagring.

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att lagring av vissa strategiska varor är en del av en väl fungerande försörjningsberedskap, och att det behöver ske på ett flertal nivåer såväl hos offentliga som privata aktörer. MSB har redan verksamhet och kompetens inom området och förefaller väl rustat för den föreslagna uppgiften.

Länsstyrelsen konstaterar dock att central lagring endast kan motiveras för ett litet antal varor som täcker en bråkdel av samhällets varubehov. Den viktigaste lagringen kommer ske lokalt, regionalt och i sektorerna. Länsstyrelsen bedömer att det där finns behov av ytterligare förtydliganden vad avser kravställning samt hur sådan lagring ska organiseras och finansieras.

Den nationellt samordnade funktionens organisation, kapitel 14

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att MSB ska få ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen och att det inrättas ett försörjningsberedskapsråd.

Länsstyrelsen bedömer, som konstateras ovan, att den nationella samordningen underlättas om befintliga rapporteringsstrukturer med tillhörande stöd används och utvecklas i stället för införande av en ny rapporteringsstruktur. MSB har en lång erfarenhet av att förmedla kunskap och stöd, inte minst till aktörer med geografiskt områdesansvar. Föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyser, metodstöd för kontinuitetshantering, lägesbildsstöd med mera har anpassats till länsstyrelser och kommuners uppdrag och roller. Länsstyrelsens roll att stötta och följa upp kommuners arbete med krisberedskap och civilt försvar förutsätter att det finns tydliga direktiv och få parallella processer.

Förslaget att ge en myndighet ansvar för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen, i kombination med den av utredaren föreslagna

nya rapporteringsstrukturen, kan leda till gränsdragningsproblematik i förhållande till de myndigheter som har ett geografiskt områdesansvar.

Då Länsstyrelsen avstyrker förslaget med ett särskilt system för rapportering för försörjningsberedskap, samt anser att tyngdpunkten i arbetet med försörjningsberedskap i högre grad bör ligga lokalt, regionalt och i sektorer, blir innebörden i den nationella samordningen något annorlunda än vad utredaren avser. Det gäller särskilt den del som gäller försörjningsanalys.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag om vilka aktörer som bör ingå i försörjningsberedskapsrådet, och att det kommunala och regionala perspektivet representeras av de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

Länsstyrelsen avstyrker utredarens förslag om nya finansieringsprinciper för försörjningsberedskap

Länsstyrelsen delar utredarens ambition att precisering av finansieringsprinciper bör provas men anser att samma principer bör gälla för allt arbete med civil beredskap. Försörjningsberedskap bör inte ha egna principer.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att princip nr 3, som även omfattar kommunernas finansieringsansvar i förhållande till statens, inte överensstämmer med nu gällande reglering i LEH. Utredaren menar att kommuner ska finansiera beredskap för att hantera ”mindre störningar”. Av 5 kap 1 § LEH framgår att endast uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning. Detta gäller i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet. Föreslagen princip förefaller innebära en förskjutning av finansieringsansvaret och skulle kunna tolkas som ett större statligt ansvar. Frågan om kommunernas och statens respektive ansvar för arbetet med civil beredskap föremål för en utredning. Länsstyrelsen anser därför att frågan om finansieringsprinciper, åtminstone vad avser kommunernas och regionernas finansieringsansvar, bör anstå till dess *Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*¹ lämnar sitt betänkande.

Övriga överväganden och förslag

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att MSB får i uppdrag att precisera planeringsantaganden

¹ Dir 2023:51.

Länsstyrelsen ser ett behov av tydligare vägledning för att dimensionera åtgärder för förbättrad försörjningsberedskap inte minst på lokal och regional nivå.

Länsstyrelsen vill samtidigt påpeka att frånvaron av vägledning eller precisa planeringsantaganden inte hindrar lokala, regionala eller nationella initiativ för att stärka försörjningsberedskapen.

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att MSB får i uppdrag att undersöka förutsättningar för lägesbild i relation till försörjning.

Länsstyrelsen bedömer att det snabbaste sättet att stärka Sveriges motståndskraft mot försörjningsrelaterade kriser är att stärka krishanteringsförmågan. Det gäller i synnerhet förmågan till samverkan och ledning. Lägesbilder som kan utgöra beslutsunderlag är en förutsättning för denna förmåga.

Länsstyrelsen betonar dock vikten av att lägesbilden, vad avser försörjning av viktiga varor och tjänster, integreras med övrig information i en samlad lägesbild.

Länsstyrelsen betonar vikten av utrikeshandel, i synnerhet med Sveriges grannländer. Upprätthållandet av utrikeshandeln är avgörande för Sveriges försörjning. Länsstyrelsen har inget att erinra mot förslaget om ett uppdrag till Kommerskollegium men anser att det finns underlag för ytterligare åtgärder. Över 80 % av den svenska importen kommer från Europa, och de viktigaste länderna därvidlag är Tyskland, Norge, Nederländerna och Danmark.

Att vidta förberedelser för att handel ska kunna upprätthållas inom EU även vid kriser är av uppenbar vikt, och kräver ingen ytterligare utredning. Det gäller även, behovet av att särskilt utveckla bilaterala relationer med våra viktigaste importkällor för att säkerställa krishandel.

Särskilt om säkerhetsskyddsavtal, kapitel 17.4

Det krav avseende säkerhetsskyddsavtal som stipuleras i 4 kap 1 § SsL omfattar även samverkan och samarbeten om en annan aktör genom förfaranden kan få tillgång till säkerhetsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre. Det gäller även annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. I nästkommande bestämmelse görs ett undantag för statliga myndigheters samverkan och samarbeten. Av prop. 2020/21:190 s 128 framgår vidare att bestämmelsen inte är tillämplig på tvångsförfarande såsom tvångsupplåtelse, beslag, husrannsakan, tillsynsätgärder, tillståndsförfaranden och när *enskilda* har en författningsreglerad uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter.

Länsstyrelsen anser att undantaget avseende krav på säkerhetsskyddsavtal (s.502) inte bör blandas ihop med vad som stipuleras i 10 kap 28 §

offentlighets- och sekretesslag (2009:400) (OSL). Där står att uppgift får lämnas till en annan myndighet oberoende av sekretess, för det fall uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Det finns ett glapp mellan rekvisitet för OSL 15:2 (som automatiskt medför säkerhetsknydd), rekvisiten för OSL 18:13, som bara tillämpas på arbete med fredstida krissituationer som antingen gör att uppgifter ”överklassas” eller att de lämnas utan skydd. Det är tveksamt om OSL skyddar näringsidkares känsliga uppgifter som myndigheter får ta del av givet begränsningar i rekvisiten för OSL 30:23.

Länsstyrelsen ställer sig därför, utöver ovan redovisade invändningar, tveksam till att ett nytt system byggs upp kring ett antagande om att det inte finns något krav på säkerhetsknyddsavtal vid författningsreglerad uppgiftsskyldighet mellan offentliga organ.

Detta yttrande beslutas av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av beredskapshandläggaren Filippa Almlund. I den slutliga handläggningen medverkade även enhetschef/försvarsdirektör Lisa Nordahl. I beredningen i övrigt deltog länsjuristen Ann-Charlotte Broman, landsbygdsrådgivaren Kajsa Lycke, vattenvårdshandläggaren Liselotte Lindgren, länsmiljöingenjören Elisabet Dimming, säkerhetsknyddssamordnaren Therese Gustafsson och handläggaren på västra civilområdeskansliet Patrik Moström.

Beslut om detta yttrande har bekräftats digitalt varför namnunderskrifter saknas.