



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet "Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2025:68)

Ert dnr. KN2025/01284.

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Jönköpings län tillstyrker i huvudsak förslagen i betänkandet SOU 2025:68 *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap*.

Utredningens inriktning mot en stärkt försörjningsberedskap, tydligare samverkansformer och en modern byggnads- och reparationsberedskap (BRB) är välkommen.

Länsstyrelsen bedömer att för att förslagen ska få faktisk effekt finns behov av:

- **Tydliga roller och ansvar** mellan nationell nivå, civilområden, länsstyrelser, kommuner, regioner och näringsliv.
- **En sammanhållen styrkedja och tillräckliga resurser på regional nivå.**
- **Nationella mallar och ett samlat register för F-avtal**, för att undvika dubbelteckning och säkerställa kvalitet.
- **En ny sekretessbestämmelse** som kan skydda känslig information om samhällets försörjningsberedskap, men även möjliggör effektiv informationsdelning i fred, kris och höjd beredskap.
- **En nationell vägledning för upphandling med beredskapskrav**, så att tillämpningen blir enhetlig och resurseffektiv.

- **En tydlig inriktning för kompetensförsörjning och snabbspår för provning och certifiering**, exempelvis genom RISE:s föreslagna utökade uppdrag.

Länsstyrelsen betonar att BRB, F-avtal, försörjningsanalyser och lägesbilder måste utformas så att de fungerar tillsammans inom totalförsvaret. För att det civila försvaret ska bidra till faktisk totalförsvareffekt krävs interoperabilitet med militärregionerna och anpassning till Natos resilienskrav enligt artikel 3.

Arbetskraftsbristen inom bygg-, transport-, jordbruks- och skogssektorerna är en kritisk sårbarhet för försörjningsberedskapen.

Utredningens förslag får endast önskad effekt om ansvar, sekretess och resurser följer en tydlig styrkedja från nationell till lokal nivå, och om länsstyrelsernas roll som samordnande länk inom totalförsvaret tydliggörs.

Länsstyrelsens viktigaste ståndpunkter

Försörjningsanalyser, kompetensförsörjning och värdekedjor

Avser kapitel 2.4–2.5 om försörjningsanalyser och datamodeller, samt 6 om RISE:s uppdrag.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa systematiska försörjningsanalyser, men betonar att de måste kopplas till faktisk kompetens- och resursförsörjning för att få verklig effekt.

Analysarbetet behöver bygga vidare på det som redan finns, till exempel länets risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) och totalförsvarsplanering. Det bör även utgå från en gemensam datamodell, så att resultaten blir jämförbara och kan användas på både nationell och regional nivå.

Länsstyrelsen vill särskilt lyfta arbetskraftsbristen inom bygg-, reparations-, transport-, jordbruks- och skogssektorerna, som bedöms utgöra en kritisk risk för försörjningsberedskapen. Många av dessa branscher är starkt beroende av utländsk arbetskraft, vilket kan skapa stora störningar vid kris eller höjd beredskap.

Dessutom bör skogs- och träindustrins roll för energi- och materialförsörjning uppmärksammas tydligare, särskilt när det gäller bioenergi, biodrivmedel och förpackningsmaterial.

Länsstyrelsen tillstyrker att RISE får ett utökat uppdrag att utveckla snabbspår för provning, certifiering och tekniska dispenser – till exempel inom plan- och miljölagstiftningen – för att kunna genomföra beredskapsåtgärder snabbare.

Slutligen bör det tas fram en nationell vägledning för hur beredskapskrav ska beaktas i offentlig upphandling, så att tillämpningen blir likvärdig i hela landet.

Tydlighet kring F-avtal och nya samverkansformer:

Avser kapitel 3 i stort, 3.7 samt 3.10

Länsstyrelsen tillstyrker utvecklingen av F-avtal som ett verktyg för att stärka samhällets försörjningsberedskap. För att systemet ska fungera effektivt krävs dock tydliga nationella ramar och stödstrukturer.

Avsnitt 3.10 Ny samlad bedömning om försörjningsberedskapen

Länsstyrelsen delar utredningens inställning att en försörjningsberedskapslag bör utredas. Länsstyrelsen anser att en sådan utredning med fördel kan hantera frågor om bl.a. ansvarsfördelning och mandat mellan de olika beredskapsmyndigheterna. Det är Länsstyrelsens uppfattning att många av de frågor som uppstår i den nu aktuella utredningen är beroende av just ansvars- och mandatfördelning, och att det därför inte är helt lätt att fullt ut ta ställning till förslagen innan en sådan lagstiftning är på plats. I avsnitt 3.4.1 och 3.4.2 görs en redogörelse för hur ansvaret för försörjningsberedskapen fördelas i Norge och Finland. Länsstyrelsen kan konstatera att ansvaret i Norge ligger under departementen, som har "näringsberedskapsråd" under sig. I Finland ligger ansvaret hos Försörjningsberedskapscentralen, som har permanenta samskapsorgan under sig. Så som Länsstyrelsen uppfattar förslaget är ansvaret för försörjningsberedskapen i både Norge och Finland alltså mycket mer centraliserat än vad som

föreslås i utredningen. För att få likriktning och god överblick över försörjningsberedskapen är det enligt Länsstyrelsens uppfattning viktigt att en myndighet pekas ut nationellt för att ha det övergripande ansvaret för försörjningsberedskapen i Sverige. Det kan t.ex. uppstå situationer där ett företag har nationell betydelse för försörjningsberedskapen, och att beredskapsavtal därför med fördel ingås nationellt istället för regionalt eller lokalt. Det är lättare för en nationell myndighet att ha denna överblick än för respektive Länsstyrelse. Länsstyrelsen kan inte bedöma om de uppgifter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avses få enligt avsnitt 3.7.3 är tillräckliga för att garantera en effektiv, samordnad nationell försörjningsberedskap. Det är på samma sätt viktigt att den eller de myndigheter som ges mandat att utfärda ålägganden har en nödvändig insyn i den totala bilden av den nationella försörjningsberedskapen.

Avsnitt 3.7 Ett nytt system för försörjningsberedskaps avtal – så kallade F-avtal – införs

En viktig del i utredningen består av att beskriva ett system för F-avtal. Så som Länsstyrelsen uppfattar förslaget är den egentliga skillnaden mellan F-avtal och de avtal som Länsstyrelsen utanför upphandlingsförfarandet kan ingå i dag, att F-avtalen ska anmälas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som ska föra register över dem. Länsstyrelsen tolkar alltså förslaget som att F-avtalen inte utgör någon ny, rättslig konstruktion men vill gärna att det förtydligas om så är fallet. F-avtalen anges vara sådana avtal ”som inte omfattas av ordinarie upphandlingsregler”. Länsstyrelsen tolkar detta som att det avser avtal där ersättning inte ska utgå, eller där anskaffning inte ska ske, men ser gärna ett förtydligande även i denna del.

Länsstyrelsen tolkar förslaget som att F-avtal ska kunna ingås dels för att säkra myndigheternas egna behov och verksamheter, dels för att förmå företag att t.ex. ha en lagerhållning eller en beredskap. Utredningen innehåller emellertid även skrivningar som tyder på att avsikten även är att beredskapsmyndigheterna genom F-avtal ska kunna hjälpa företag att få till gång till t.ex. personal och råvaror (t.ex. skrivningen ”En bättre ordning synes i stället vara att exempelvis sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter fastställer vilket behov som finns och därefter vidtar åtgärder för att trygga behovet”, s 118). Länsstyrelsen önskar ett förtydligande av om detta är avsikten. En sådan ordning

skulle ställa krav på Länsstyrelsen att t.ex. lagerhålla varor för företagens räkning, eller att agera som mäklare för att företag ska kunna ingå avtal med varandra, vilket inte är lämpligt.

Avsnitt 3.7.2 Offentlig avtalspart

Utredningen föreslår att ingen särskild myndighet bör pekas ut som behörig att teckna F-avtal för statens räkning. Framför allt är det beredskapsmyndigheterna och totalförsvarsmyndigheterna som avses. Länsstyrelsen delar bedömningen att dessa myndigheter bör kunna ingå F-avtal. För Länsstyrelsens del är det viktigt att ha möjlighet att avtala med företag på en regional nivå. Länsstyrelsen anser emellertid att det måste vara mycket tydligt för aktörerna vilken myndighet de ska vända sig till i varje situation om de ser ett behov av att ingå avtal. Sektorsmyndigheterna torde enligt Länsstyrelsens uppfattning många gånger vara bäst lämpade för att ingå avtal på en nationell eller flerregional nivå. Länsstyrelsen ser en risk för att aktörer kan komma att vända sig till Länsstyrelsen, som högsta regionalt ansvariga myndighet, med många frågor som ligger utanför Länsstyrelsernas kompetens och mandat. Det ska också framhållas att det kräver specialistkompetens inom respektive sakområde för att ingå kvalitativa avtal. På s 140 f. räknas ett antal punkter upp som utredningen anser ska kunna regleras i F-avtal. Länsstyrelsen saknar idag sakkunskap inom flera av de områdena som räknas upp. Sammanfattningsvis är det viktigt att F-avtal ingås av offentliga aktörer på rätt nivå, med rätt sakkunskap och med rätt kompetens.

Nationella mallar och register hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (från den 1 januari 2026 Myndigheten för civilt försvar) krävs för att undvika dubbelteckning och risk för dubbelarbete om flera beredskapsmyndigheter tecknar F-avtal avseende samma uppdrag. Länsstyrelsen ser därför att det måste vara tydligt vilken myndighet som ska teckna F-avtal utifrån behov.

Vid tecknande av F-avtal är det av yttersta vikt att avtalet följs upp för att säkerställa att leverantören uppfyller avtalsvillkoren. Detta både för att försäkra sig om att den avsedda beredskapen uppnås, och för att motverka oseriösa aktörer. En sådan kontinuerlig uppföljning tar stora resurser i anspråk och kräver rättskompetens inom myndigheten.

Till kommande utredning bör det ses över vilka typer av beredskapsavtal som är upphandlingspliktiga enligt upphandlingslagarna och när beredskapsavtal (F-avtal) kan ingås utan föregående upphandling.

Sekretess och informationsdelning

Avser kapitel 3.7.8 och 3.10.6

Länsstyrelsen saknar en djupare analys av hur sekretess ska kunna säkerställas för uppgifter som hanteras inom ramen för processen med beredskapsavtal. Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att skyddsvärda uppgifter i F-avtal och bakomliggande utredningar och behovsanalyser till fullo kan sekretessbeläggas av de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) som utredningen hänvisar till.

Flertalet av de uppgifter utredningen tar upp har i rättspraxis bedömts inte omfattas av sekretess, bland annat företags namn. Vidare finns tydliga begränsningar i tillämpningen av 15 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen omfattar dels enbart uppgifter som är direkt hänförliga till totalförsvaret och inte hantering av fredstida kris, dels ska ett utlämnande antas få nationell påverkan. Behov som enbart har betydelse på regional och lokal nivå kan falla utanför bestämmelsen. En tillämpning av 15 kap. 2 § OSL har även bedömts medföra att bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen blir tillämpliga. De senare ställer upp strikta regler för hantering av uppgifterna. I vissa fall kan en sådan hantering vara påkallad, men Länsstyrelsen bedömer att det redan idag finns många situationer när en tillämpning av säkerhetsskyddslagens bestämmelser förhindrar, eller i vart fall allvarligt försvårar, arbetet med att uppnå den typ av beredskap som ett fungerande totalförsvär kräver.

Regleringen påverkar både myndighetens möjligheter att hantera uppgifterna på ett fungerande sätt i den egna verksamheten samt hindrar ett nödvändigt delande av uppgifter med berörda aktörer. Säkerhetsskyddslagens regler är tänkta att skydda det mest skyddsvärda. Kopplingen mellan 15 kap. 2 § OSL och säkerhetsskyddslagen medför således att uppgifter som visserligen har behov av sekretesskydd ges ett striktare hanteringsskydd än vad som är nödvändigt eller riskerar att "underklassificeras" för att kunna hanteras, vilket sammantaget snarare motverkar än främjar

det intresse som sekretessen ska skydda. Nuvarande reglering i OSL i övrigt bedöms inte heller i tillräcklig mån omfatta de uppgifter som kan bedömas vara skyddsvärda inom försörjningsberedskapen.

Länsstyrelsen anser därför att det finns behov av en ny sekretessbestämmelse inom området som avser både myndigheternas och företagens förmåga i kris och krig, som kan tillämpas oavsett inom vilken sakverksamhet uppgiften finns hos myndigheten och som inte automatiskt föranleder tillämpning av säkerhetsskyddslagstiftningen.

Klara roller och resurser för byggnads- och reparationsberedskap (BRB)

Avser kapitel 4 i stort – särskilt 4.2 och 4.3, inkl. 4.3.1–4.3.4 om ansvar, roller och resursförstärkning inom byggnads- och reparationsberedskapen, samt 4.4 Initiativets finansiering och resursbehov.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att utveckla en modern byggnads- och reparationsberedskap (BRB). För att förslaget ska ge faktisk effekt behöver dock ansvar och roller vara tydligt fördelade, och resurser säkerställas på regional nivå.

Länsstyrelsen ser ett behov av att en nationell huvudman pekas ut för att leda och samordna arbetet på övergripande nivå. På regional nivå bör civilområdeskanslierna hålla ihop planeringen mellan länen, medan länsstyrelserna samordnar den regionala lägesbilden, prioriterar insatser och stödjer kommuner och näringsliv.

Det är också viktigt att det görs förhandsprioriteringar av vilka objekt och funktioner som är mest kritiska att kunna återställa vid en kris eller under höjd beredskap. Utan tydliga roller, prioriteringar och tillräckliga resurser riskerar BRB att stanna vid planering i stället för att skapa verklig operativ förmåga.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen vill framhålla några övergripande förutsättningar som berör hela betänkandet.

Interoperabilitet och samspel med totalförsvaret, kap 2.6.3 samt kap 4.3.2–4.3.4.

Länsstyrelsen vill särskilt betona vikten av att de föreslagna delarna – byggnads- och reparationsberedskap (BRB), F-avtal, lägesbilder och försörjningsanalyser – utformas så att de fungerar tillsammans inom totalförsvaret. För att det civila försvaret ska ge faktisk effekt krävs att arbetet är samordnat mellan nationell nivå, civilområden, länsstyrelser, kommuner, regioner och näringsliv, samt att det kopplas till det militära försvarets behov.

En tydlig styrkedja mellan nivåerna behövs för att undvika överlapp och för att underlätta snabba beslut vid kris och höjd beredskap. Länsstyrelsen ser det geografiska områdesansvaret som en naturlig grund för att knyta samman civila och militära intressen på regional nivå.

Utvecklingen av interoperabilitet bör också ta hänsyn till Nato:s resilienskrav enligt artikel 3, där fungerande civila försörjningsflöden är avgörande för både samhällelig och militär uthållighet. Därför bör gemensamma planerings- och övningsformer mellan civila och militära aktörer etableras, så att samverkanssystemen testas och utvecklas i praktiken.

Länsstyrelsen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i uppdrag, tillsammans med civilområdeskanslier, länsstyrelser, Försvarsmakten och berörda sektorsmyndigheter, att ta fram nivåindelade prioriteringar för återställande och skydd av kritisk infrastruktur såsom el, vatten, vägar, logistik och vård.

Gemensam metod och datamodell, kap 2.4–2.5.

Försörjningsanalyser, lägesbilder och BRB-planering bör bygga på en gemensam metodik och datamodell så att resultat kan jämföras och återanvändas mellan nivåer och sektorer.

Förhandsprioriteringar av kritiska funktioner, kap 4.

Nationella och högre regionala prioriteringslistor för skydd och återställande av el, vatten, vägar, logistik och vård behöver tas fram i förväg för att korta ledtider vid beslut.

Regional resurssättning, kap 4.4.

Nya uppgifter på länsnivå, som BRB-samordning, lägesbild och avtalsuppföljning, kräver särskilda resurser så att planeringen också leder till faktisk operativ förmåga. Framtida resursbehov för länsstyrelsen är svårt att bedöma idag. En bedömning behöver göras i ett senare skede när ansvarsfördelning är mer tydliggjort.

Upphandling med beredskapskrav, kap 2.10.

En nationell vägledning med exempel och modellklausuler behövs för en likvärdig tillämpning i landet och för att minska den administrativa belastningen på länsstyrelserna.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Britt-Marie Benzler efter föredragning av beredskapshandläggare Anja Bertilsson. I den slutliga handläggningen har även länsrådet Johan Löwenadler Davidsson, länsjuristerna Carin Landin och Johan Nilsson samt inköps- och upphandlingssamordnare Karolina Mak medverkat.