



Regeringskansliet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2025/01284

Länsstyrelsen i Västra Götaland (nedan Länsstyrelsen) yttrar sig över betänkandet Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2025:68)

Sammanfattning

Länsstyrelsen ställer sig i stort bakom de förslag som redovisas i betänkandet. Det finns dock ett par områden där Länsstyrelsen vill framföra synpunkter, vilket redovisas i det följande.

2.4 Hur bör en ändamålsenlig försörjningsanalys utformas?

Försörjningsanalyser kan på en övergripande nivå fylla en viktig funktion som ett verktyg på den regionala nivån eller för en beredskapssektor. Länsstyrelsen anser dock att utredningens förslag riskerar att medföra ytterligare en resurskrävande analysprocess för enskilda aktörer, parallellt med andra etablerade processer som kontinuitetshanteringen eller risk- och sårbarhetsanalysen. Detta är dessutom processer som redan omhändertar behovet av flera nyckelfrågeställningar i en försörjningsanalys.

3.4.3 Samverkansformer i Sverige

Utredningen menar att sätta formerna för samverkan mellan privat och offentlig verksamhet är en uppgift som lämpar sig för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser, vilket Länsstyrelsen i egenskap av civilområdesansvarig länsstyrelse instämmer i. Privattoffentlig samverkan är ofta väl etablerad på regional nivå. Detta bör tas i

beaktande av sektorsmyndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser genom att formerna för samverkan anpassas till rådande regionala och lokala förhållanden samt befintliga samarbeten. Att sammanställa resultatet från den privatoffentliga samverkan som sker inom respektive sektor och geografiska område är en uppgift som lämpar sig för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. Det finns emellertid vidare behov av att utveckla arbetssätt för hur rutiner och kontakterna mellan samhällsviktiga aktörer sker horisontellt, samt rutiner för hur kontakter mellan aktörer som verkar på lokal, regional och nationell nivå bör ske.

3.6 Allmän hänsyn till försörjningsberedskap

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att Upphandlingsmyndighetens roll kommer att bli än viktigare genom de förslag som lämnas genom utredningen. Däremot anser Länsstyrelsen, till skillnad från utredningen, att en ändring i Upphandlingsmyndighetens instruktion skulle kunna bidra till en större tydlighet gällande beredskapsperspektivet. Även om en sådan ändring inte innebär någon ändring av myndighetens uppdrag i sak kan det bidra till att belysa vikten av att arbeta med frågor inom totalförsvaret på ett tydligare sätt än vad som är fallet idag. Det kan i sin tur medföra att fler upphandlande aktörer ger det området en högre prioritet.

Länsstyrelsen vill samtidigt lyfta frågan om ett allmänt krav på att beakta försörjningsberedskap i upphandlingslagstiftningen kan betraktas som en egentlig skyldighet. Detta då det nu föreslagna kravet inte verkar vara förenat med någon sanktion för de upphandlande aktörer som har att efterleva det.

3.7.2 Offentlig avtalspart

Länsstyrelsen delar utredningens bild av att det i första hand kommer att vara beredskaps- och totalförsvarsmyndigheter som kommer att vara behöriga att teckna F-avtal. Däremot är Länsstyrelsen av uppfattningen att utredningen inte på ett tillräckligt utförligt sätt redogör för varför inte kommuner och regioner ska kunna teckna nu nämnda avtal. De undantag från skyldigheten att tillämpa upphandlingslagstiftningen som utredningen redogör för utgår från allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Även om det vid en första anblick kan framstå som att det främst är statliga myndigheter som kan bli aktuella för att under de förutsättningarna teckna F-avtal så bör det rimligtvis finnas situationer där även kommuner och regioner kan vara en sådan offentlig avtalspart. Detta gäller särskilt då såväl kommuner som regioner, åtminstone i viss utsträckning, bedriver säkerhetskänslig verksamhet i enlighet med säkerhetsskyddslagstiftningen. Själva förutsättningen för sådan verksamhet är att den ska vara av betydelse för Sveriges säkerhet på en nationell nivå. Det är visserligen verksamhetsutövarna själva som avgör om verksamheten i fråga når upp till kraven i säkerhetsskyddslagstiftningen, men utredningen tar inte på ett tydligt sätt ställning till om och i så fall vilka delar av säkerhetskänslig verksamhet som kan uteslutas från möjligheten att teckna F-avtal.

Av en eventuell framtida försörjningsberedskapslag måste det enligt Länsstyrelsen framgå väldigt tydligt vilka offentliga aktörer som är behöriga att teckna F-avtal i syfte att undvika missförstånd och förebygga missbruk mot möjligheten att teckna avtal. Därtill är det av stor vikt att F-avtal och syftena med desamma beskrivs på ett utförligt och uttömmande sätt för att skapa förutsebarhet för alla inblandade aktörer. I annat fall finns en risk för en lång övergångsperiod där många myndigheter tecknar avtal som de egentligen inte har rätt att ingå. Detta skulle i sin tur kunna innebära en stor mängd rättsliga processer med stora kostnader för samhället.

3.7.3 Nya uppgifter till MSB

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att MSB, med stöd av civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Försvarsmakten, ska ansvara för att upprätta en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap. Gällande utredningens förslag att MSB på förfrågan från offentliga och privata aktörer ska bistå med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser vid allvarliga försörjningsavbrott anser Länsstyrelsen att det bör finnas en skyldighet för MSB att i samband med bedömningarna samråda med berörda sektorsansvariga myndigheter, berörd civilområdesansvarig länsstyrelse samt Försvarsmakten. Det är rimligt att civilområdesansvariga länsstyrelser, i egenskap av representanter av den högre regionala nivån, ges möjlighet att bidra med viktiga

geografiska perspektiv när prioritering och fördelning av resurser ska ske.

Det är i nuläget regeringen som fattar beslut om prioritering och fördelning av resurser. Försvarsberedningen har föreslagit att civilområdesansvariga länsstyrelser bör ges ansvar för prioritering av civila resurser inom respektive civilområde och ges föreskriftsbemyndigande. (Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, Ds 2023:34, sid 126) Regeringen instämmer i bedömningen men vill avvakta vidare analys. (Totalförsvaret 2025–2030 Prop. 2024/25:34, sid 112).

Länsstyrelsen anser att det i sak är rimligt att en civilområdesansvarig länsstyrelse samverkar med MSB vid en allvarlig försörjningskris, men konstaterar att förutsättningarna, i enlighet med nuvarande förordningar, styrs av om den sker inom ramen för höjd beredskap. Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att uppnå enhetlig ledning och samverkan utmed hela hotskalan i enlighet med den inriktning för samarbete inom civilt försvar som Civila beredskapsrådet (de tolv sektorsansvariga myndigheterna och sex civilområdesansvariga länsstyrelserna) enades om 1 oktober 2025, vilket innebär att civilområdesansvariga länsstyrelser säkerställer inriktning och samordning inom civilområdet. I detta ingår att vid behov även kunna säkerställa inriktning och samordning inom civilområdet inför och vid fredstida kriser.

Mot bakgrund av den otydlighet som i nuläget präglar den högre regionala nivåns möjlighet att bidra med geografiska perspektiv vid bedömningen av lämplig prioritering och fördelning av resurser vill Länsstyrelsen i egenskap av civilområdesansvarig länsstyrelse, och geografiskt områdesansvarig för civilt försvar, förorda en kompletterande författningstext i förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser som motsvarar sektorsansvarigas myndigheters ansvar enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap att lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom civilområdet. Dessutom anser Länsstyrelsen att slutsatserna från betänkandet bör harmoniseras med utfallet den nyligen tillsatta utredningen "En ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden" Dir. 2025:86.

Vidare anser Länsstyrelsen att det inte av utredningen tydligt framgår vad som är att betrakta som ett allvarligt försörjningsavbrott. Det är oklart om utredningen utgår från den innebörd begreppet fått i lag (2012:806) om beredskapslagring av olja eller om det ska definieras på något annat sätt.

3.7.5 Löptider för F-avtal

Länsstyrelsen anser att F-avtal inte ska kunna utformas som tillsvdareavtal. Detta då en sådan lösning generellt sett går emot upphandlingslagstiftningens grundläggande principer och riskerar att hämma eller snedvrída konkurrensen inom berörda branscher. F-avtal kommer till sin art utgöra en mycket speciell avtalsform, och det är därför viktigt att de principer som kan upprätthållas också gör det.

3.7.8 Sekretess

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att F-avtal till sin natur kommer att innehålla känsliga uppgifter som inte bör röjas av hänsyn till såväl samhällets försörjningsberedskap som till skyddet av leverantörernas drifts- och affärsförhållanden. Uppgifterna i och om avtalen kommer därför behöva omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd som de befintliga sekretessbestämmelserna inte självklart ger. Det skydd för affärs- och driftsförhållanden bestämmelserna i 31 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) ger för de företag som träder i affärsförbindelser med myndigheter förutsätter att det av särskild anledning kan antas att företaget lider skada av att uppgiften lämnas ut, vilket innebär att det ändå måste finnas någon speciell omständighet eller särskilda förhållanden som gör att uppgifterna inte kan röjas. Bedömningen av skadan kan dessutom kompliceras av att skyddet inte enbart gäller risker för att leverantören drabbas av rent ekonomisk skada, utan också risker för att leverantören skulle kunna utsättas för exempelvis påtryckningar, sabotage eller olika former av informationsinhämtning. Länsstyrelsens erfarenhet är att överprövande instanser inte alltid vägt in sådana hänsyn vid bedömning av om en uppgift omfattas av affärssekretess. Av samma anledning kan det vara svårt att med säkerhet hävda att uppgifterna i avtalen omfattas av exempelvis upphandlingssekretess enligt bestämmelserna i 19 kap. 3 § OSL.

Utredningen hävdar även att uppgifterna i och om avtalen skulle omfattas av bestämmelserna om försvarssekretess i 15 kap. 2 § OSL. Detta förutsätter dock att röjandet skulle skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet, vilket innebär att uppgifterna måste vara sådana att det verkligen är påkallat för exempelvis folkförsörjningen i händelse av krig eller krigsfara eller andra av krig föranledda förhållanden. Det skulle uppgifterna i och om avtalen givetvis kunna göra, inte minst på en aggregerad nivå. Det är enligt länsstyrelsen däremot inte självklart att ett röjande av en eller flera uppgifter sedda för sig skulle skada landets försvar eller vålla skada för Sveriges säkerhet på nationell nivå. Länsstyrelsen vill av denna anledning betona att utformningen av 15 kap. 2 § OSL är problematisk då det även finns uppgifter inom totalförsvaret på såväl lokal som regional nivå som är i stort behov av att kunna sekretessbeläggas.

Som utredningen framhåller så skulle vissa uppgifter i och om avtalen även kunna omfattas av sekretessen till skydd för säkerhets- och bevakningsåtgärder enligt bestämmelserna i 18 kap. 8 § OSL. Vilka uppgifter som omfattas sekretessen enligt dessa bestämmelser är dock inte tydligt och tillämpningen av dem är därför svår och oförutsägbar.

Länsstyrelsen konstaterar även att utredningen inte nämner den sekretess som enligt 18 kap. 13 § OSL gäller för myndigheters verksamheter som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer. Det är oklart om utredningen avfärdar sekretessbestämmelsen helt och hållet eller om den helt enkelt inte har beaktats i utredningsarbetet. Länsstyrelsen uppfattar att F-avtal även ska kunna tecknas som ett led i att stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser. Det hade då varit passande med ett resonemang om hur sekretessen i så fall ska kunna upprätthållas och om bestämmelsen i 18 kap. 13 § OSL blir tillämplig. Länsstyrelsens bedömning är att så borde vara fallet.

4.3.1 Boverket, Tillväxtverket och SGU ansvarar för att skapa förutsättningar för byggnads- och

reparationsberedskap och ett BRB-kansli upprättas

Länsstyrelsen ser positivt på upprättandet av ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap som ska stödja beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn Industri, byggande och handel. Beredskapsmyndigheterna ges inom respektive ansvarsområde ett sektors- och geografiskt övergripande ansvar att skapa förutsättningar för berörda aktörer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap i hela landet. Vidare ser Länsstyrelsen ett behov av att införandet av detta kansli kompletteras med ett tydligt uppdrag till aktörer med regional förankring, såsom civilområdesansvariga länsstyrelser, Trafikverket med flera. Uppdraget ska syfta till att säkerställa samverkan mellan regionala aktörer och kansliet med byggbranschen inför och vid framtida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig.

4.3.3 Kommuner, regioner, länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser samt berörda beredskapsmyndigheter behöver tillföras resurser

Länsstyrelsen bedömer att förslaget till resurstilldelning till länsstyrelserna även behöver ta hänsyn till vissa läns särskilda betydelse för den nationella försörjningsberedskapen. Den föreslagna tilldelningen kan initialt fungera till att etablera organisation och arbetsmetoder för att arbeta med försörjningsberedskap på länsnivå. Dessutom kommer sannolikt kommunerna behöva ett ökat stöd inom olika delar av området framgent, vilket rimligtvis bör påverka resurstilldelningen för den regionala nivån.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med länsjuristen Daniel Bohman som föredragande. I den slutliga handläggningen har också rättschefen Claire Melin medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.