



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2025/01284

2.4 Försörjningsanalyser är viktiga men bör inte vara för detaljerade

Länsstyrelsen Skåne (nedan Länsstyrelsen) instämmer i att försörjningsanalys är en viktig del i försörjningsberedskapen men framhåller att frågan om vilka varor och tjänster som ska prioriteras är normativ, och kan inte bara analyseras fram. Bra effekt av försörjningsanalyser förutsätter därför att en allmän prioriteringsordning som utredaren föreslår, tas fram såväl på nationell som högre regional/regional nivå.

Länsstyrelsen ser också en risk för "överanalys" om ambitionen är att ta fram detaljerade kvantitativa beskrivningar med risken att dessa snabbt blir inaktuella. Fokus bör ligga på att identifiera nyckelaktörer och flöden, dessutom inom ramen för ordinarie kontinuitetsplanering snarare än som någon separat process. Värdet av en försörjningsanalys är i många fall snarare att det underlättar förberedande planering för att hantera bristsituationer, framför att man identifierar åtgärder såsom lagring för att förebygga dem.

Länsstyrelsen saknar ett heltäckande resonemang om hur försörjningskriser ska hanteras.

Betänkandet innehåller flera positiva förslag och det är bra att frågan om prioritering tas upp och behandlas. Länsstyrelsen konstaterar dock att utredningen saknar ett strategiskt resonemang om hur försörjningskriser ska hanteras i Sverige. Fokus på att peka ut en aktör som ska lösa problemet genom att prioritera och "fördela resurser" fångar bara en mindre, och sannolikt mindre

viktig, del i förmågan att hantera en försörjningskris. Grunden bör istället vara att:

- säkerställa en förmåga till samverkan och ledning på flera nivåer som inbegriper relevanta aktörer och säkerställer en bra lägesbild.
- åtgärder som skapar förutsättningar för en fungerande marknad såsom fungerande transporter, informationsflöde och betalningar
- ha en förmåga till eventuella ingripanden för att reglera marknader såsom ransonering, priskontroller m.m.
- i undantagsfall gripa in och styra prioritering eller handgripligen fördela resurser.

3.6 Länsstyrelsen tillstyrker ett nytt krav i upphandlingslagarna att beakta försörjningsberedskap

Länsstyrelsen tillstyrker ett nytt krav i upphandlingslagarna att beakta försörjningsberedskap. Det förtydligar det krav som ställs i beredskapsförordningen att beakta totalförsvarets krav och breddar det till all offentlig upphandling. Dock bör även upphandlingsförordningarna ses över avseende bl.a. krav på innehåll i anbudsinfordran.

3.7 Länsstyrelsen tillstyrker ett nytt system för F-avtal

Länsstyrelsen vill i sammanhanget framhålla att grunden för vår försörjningsförmåga är innovativa, livskraftiga och konkurrenskraftiga företag. Åtgärder bör därför beakta målen för förenklingspolitiken¹

Länsstyrelsen bedömer att det är mycket viktigt såväl för företag som för offentliga aktörer att få tydlighet i hur staten ska förhålla sig till de företag som verkar inom det som förr kallades för folkförsörjningen, som inte i första hand levererar till det allmänna. Länsstyrelsen delar också utredarens syn att avtalsformen är lämplig. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget om inrättande av F-avtal. Vissa frågetecken kvarstår såsom hur man ska utse dessa företag, kopplingen till försörjning av dessa företag, och om flera myndigheter kan teckna F-avtal med samma koncern för olika ändamål. Samordning kommer vara viktigt och det skulle kunna vara

¹ En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga Skr. 2021/22:3

lämpligt att den myndighet som avser teckna ett F-avtal i förväg anmäler sin avsikt till Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), om de får uppdrag att ha översikt över avtalen.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att det finns företag som bara verkar lokalt men som är viktiga där de verkar. Länsstyrelsen anser därför att det bör vara möjligt för kommuner att, i samråd med berörd länsstyrelse, teckna F-avtal.

3.7.3 Länsstyrelsen tillstyrker MSB:s föreslagna nya uppgifter men ser behov att tydliggöra civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppdrag.

Länsstyrelsen anser att det är rimligt att det finns en myndighet som har översikt över avtalen och att MSB kan vara lämplig därvidlag. Vidare ser Länsstyrelsen ett stort behov av att MSB, i samverkan med relevanta aktörer, tar fram tydligare planeringsantaganden vad avser prioriteringar i linje med vad utredaren föreslår.

Förslaget till nya skyldigheter för civilområdesansvariga länsstyrelser vid allvarliga försörjningsavbrott är inte fullt ut förenligt med begränsningar i nuvarande uppdrag

Utredaren föreslår att en skyldighet för civilområdesansvarig länsstyrelse att lämna stöd och underlag till MSB vid allvarliga försörjningsavbrott skrivs in i Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Allvarligt försörjningsavbrott definieras i Lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja som en kraftig och plötslig minskning av leveranser, vilket också förefaller vara hur utredaren ser på begreppet. Det är därmed inte begränsat till höjd beredskap.

Civilområdesansvariga länsstyrelsernas geografiska områdesansvar är begränsat till civilt försvar enligt ovan refererade förordning. Vid fredstida kriser kan den, på begäran, utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen.

Länsstyrelsen anser det i sak rimligt att en civilområdesstab samverkar med MSB vid en allvarlig försörjningskris, men konstaterar att förutsättningarna styrs av om den sker inom ramen för höjd beredskap. Länsstyrelsen erinrar om den för civilområdesansvariga länsstyrelser gemensamma skrivelse som länsstyrelsen i Västra Götaland tidigare givit in till regeringen vad

avser bl.a. de civilområdesansvariga länsstyrelsernas ansvar i fredstida kriser och anser att utredarens förslag understryker behovet av vad som anförs där.

Länsstyrelsen anser att prioritering på nationell nivå är en angelägenhet för regeringen och att civilområdesansvariga länsstyrelsernas stödande uppdrag bör förtydligas

Det är i nuläget regeringen som fattar beslut om prioritering och fördelning av resurser vilket enligt Länsstyrelsen är en rimlig ordning. Att omsätta detta till praktisk handling ankommer på myndigheterna och den uppgift för MSB som utredaren föreslår, att på förfrågan från offentliga och privata aktörer bistå med bedömningar över prioriteringar och fördelning är lämplig, med utgångspunkt i regeringens prioriteringar.

Regeringen har återkommande anfört att ledning i det civila försvaret ytterst bör ske genom aktörer med geografiskt områdesansvar. Länsstyrelsen anser därför att det är lämpligt att förtydliga att civilområdesansvariga länsstyrelser ska *lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom sitt geografiska område*, lämpligen som en ny strecksats i 9§ Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Samma uppgift finns redan för sektorsansvariga myndigheter enligt 25§ förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till resonemangen om omfördelning av resurser

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till utredarens vidare resonemang om att en myndighet (MSB) i förlängningen ska ha ett öppet mandat att "omfördela" resurser i samhället, såväl allmänna som privata.

Länsstyrelsen ser att möjligheten kan behövas finnas i extrema fall. För det första bör dock *beslutet* om en sådan omfördelning, om den ska göras, som konstateras ovan tillfalla regeringen i kraft av dess grundlagsfästa uppgift att styra riket. MSB har en viktig uppgift att stödja regeringen, och att som andra myndigheter genomföra regeringens politik, men bör inte överta dess uppgifter. Om förbindelsen med regeringen bryts i någon del av landet tillfaller uppgiften civilområdesansvarig länsstyrelse, eller länsstyrelse. För det andra torde det vara extremt ovanligt att staten griper in i försörjningsflöden för att omfördela resurser. Givet komplexiteten i

försörjningskedjor kan det få oöverskådliga effekter. För det tredje. I en situation med omfattande resursbrist på flera områden är det osannolikt att en sådan omfördelning rent praktiskt låter sig göras av en myndighet.

3.7.8 Länsstyrelsen anser att nuvarande sekretessregler inte självklart ger ett tillräckligt skydd

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 Sveriges 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 att hålla dem hemliga. Uppgifterna i och om avtalen skulle givetvis kunna vara sådana, inte minst på en aggregerad nivå. Försvarssekretessen skyddar dock inte uppgifter vars röjande skulle kunna försvåra hanteringen av

fredstida kriser. Det är enligt länsstyrelsen inte heller självklart att ett röjande av en eller flera uppgifter om avtalen sedda för sig skulle skada landets försvar eller vålla skada för rikets säkerhet på ett sådant sätt att bestämmelserna om försvarssekretess skulle komma att bli tillämpliga. 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 bestämmelserna är därför svår och oförutsägbär.

Länsstyrelsen erinrar i sammanhanget också om vad den anförde om sekretess i sitt yttrande över betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50)

3.10 Länsstyrelsen avråder från en utredning om en ny lagstiftning för försörjningsberedskap i nuläget

Länsstyrelsen delar i grunden uppfattningen att en översyn av författningarna kopplade till försörjningsberedskap är rimlig. I sammanhanget bör dock beaktas att aktörerna inom civilt försvar har inväntat utredningar och klargöranden inom försörjningsberedskapen sedan 2018. Föreliggande utredning ger förutsättningar för att arbeta med analys och avtal med företag för att åstadkomma konkret förmåga. En ny utredning riskerar att hämma detta arbete, i väntan på vad en sådan föreslår och förändrar. Därtill skulle en sådan utredning, när den väl genomförs, vara betjänt av att kunna dra slutsatser av genomförd planering under några år, snarare än att till hög grad förlita sig på antaganden.

I det fall regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att ta fram en ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap behöver denna även se över förutsättningarna för att genomföra flera förändringar i OSL som ger ett ändamålsenligt sekretesskydd för uppgifter om såväl planering, genomförande och tillsyn av åtgärder som syftar till att upprätthålla försörjningsberedskapen.

4 Länsstyrelsen ser fortfarande behov av en särskilt organiserad byggnads- och reparationsberedskap

Länsstyrelsen konstaterar att den byggnads- och reparationsberedskap (BRB) som fanns mellan 1944 och 2007 var en särskilt organiserad förstärkningsresurs, inte bara ett ord som beskriver

förmågan att bygga och reparera vilket utredaren vill få det till. Det var aldrig tänkt att ersätta den förmåga som varje aktör ska ha. Genom BRB knöts byggbranschens expertis till totalförsvaret på ett organiserat sätt för att snabbare kunna få fram bygg- och reparationsförmåga till särskilt prioriterade objekt när ordinarie resurser inte räckte till.

Länsstyrelsen delar inte utredarens bedömning att det i dagens läge skulle vara onödigt eller omöjligt. Tvärtom torde den ökade komplexiteten i byggbranschen öka behovet av att nyttja branschens expertis i att leda och prioritera bygg- och reparationsverksamhet i höjd beredskap.

Länsstyrelsen ser behov av ett centralt kansli och ser positivt på att ett sådant inrättas men anser att Boverket, som har en närmare relation till Byggbranschen, bör övervägas som huvudman. Länsstyrelsen anser dock fortsatt, likt ställningstagandet som gjorde i yttrandet över utredningens delbetänkande (SOU 2024:19), att detta kansli bör kompletteras med ett tydligt uppdrag till aktörer med regional förankring, såsom civilområdesansvariga länsstyrelser eller Trafikverket, att i samverkan med byggbranschen organisera en förmåga att leda och prioritera tillgängliga resurser för bygg och reparation i händelse av höjd beredskap. Boverket skulle då teckna huvudavtal med större entreprenörsföretag som sedan följs upp av avtal inom varje civilområde och/eller län (ex i form av ett F-avtal) som reglerar företagens beredskap, förberedelser och verksamheten under höjd beredskap. Det hindrar inte att Boverket och den regionala aktören skulle kunna stötta andra aktörer i stärkandet av deras egna förmåga på området.

Länsstyrelsen konstaterar att även denna fråga diskuterats under lång tid, och ser det som angeläget att frågan går till åtgärd. Samtidigt som utredaren anser att en byggnads- och reparationsberedskap i den klassiska förståelsen av begreppet inte behövs, föreslås ytterligare ett uppdrag, till MSB och Boverket, för att inrätta förstärkningsresurser för just ökad byggnads- och reparationsberedskap. Att det skulle gå att bygga upp någon betydande förstärkningsresurs på något annat sätt än genom samarbete med byggbranschen, exempelvis på det sätt som föreslås i föregående stycke, verkar osannolikt.

7 Länsstyrelsen ser behov av resursförstärkning för byggnads- och reparationsberedskap men också vad avser försörjningsberedskap och för stöd till kommunerna

Länsstyrelsen anser som nämnts ovan att den regionala delen av en ny BRB kan uppdras åt civilområdesansvariga länsstyrelser. För att hantera en sådan skulle dock en resursförstärkning i linje med utredarens förslag vara nödvändig för att stablera dialog och avtalsskrivande med byggsektorn i det geografiska området.

Därtill ser Länsstyrelsen ett ökat behov hos samtliga länsstyrelser att utöka stödet till kommuner vad avser försörjningsberedskap. Det gäller dels i utförandet av försörjningsanalyser, som i många fall bygger på informationsinhämtning från kommuner som går via länsstyrelserna. Det gäller också stöd i hur kommuner ska teckna avtal och, enligt Länsstyrelsens förslag, lokala F-avtal.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av vikarierande landshövding Ola Melin med beredskapshandläggare Thomas Eneström som föredragande.