

Klimat- och näringslivsdepartementet
Enheten för branschernas konkurrenskraft

103 33 Stockholm

Er referens

KN2025/01284

Vår handläggare

Maria Hoff Rudhult

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

Sammanfattning av FOI:s synpunkter

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter på betänkandet.

FOI delar utredningens övergripande slutsats att privata företag är en central del av det svenska totalförsvaret och att det finns ett behov av formaliserade arbetsformer mellan offentliga och privata aktörer. FOI tillstyrker förslagen om försörjningsberedskapshänsyn i upphandling, införandet av försörjningsberedskapsavtal (F-avtal) och behovet av en central funktion för byggnads- och reparationsberedskap – men efterlyser tydligare definitioner, samordning och fortsatt utredning av bland annat rättsliga förutsättningar. FOI understryker att dessa frågor är brådskande och kräver både politisk prioritering och väl avvägda resursinsatser. FOI anser även att en djupare analys och avgränsning ska göras avseende vilken forskning som bör omfattas av ett eventuellt utökat uppdrag till RISE så att inte dubblering av nationell forskning och expertis riskeras.

FOI lämnar härutöver följande synpunkter och kommentarer på förslagen i betänkandet. FOI:s synpunkter nedan följer betänkandets disposition.

FOI:s synpunkter per avsnitt

2. Varor och tjänster av betydelse för samhällsviktig verksamhet

FOI vill lyfta fram att målet för en god försörjningsberedskap inte nödvändigtvis kräver exakta behovsangivelser. Snarare behövs olika typer av beredskapsåtgärder anpassade för att dämpa de värsta konsekvenserna av en eventuell försörjningskris.

Utredningen har förtjänstfullt lagt huvudsakligt fokus på att kartlägga Sveriges beroende av långa och komplexa handelsflöden. FOI vill dock påpeka skillnaden mellan behovet av lägesbilder och behovet av övergripande planeringsantaganden. Behovet av uppdaterade lägesbilder i fredstid är givetvis viktigt men inte alltid vad som krävs för att säkerställa varuförsörjningen i händelse av krig. Det finns ett antal varor och tjänster som redan idag kan klassas som nödvändiga för exempelvis befolkningens överlevnad och totalförsvarets förmåga. Trots att en kartläggning av de varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs givetvis inte hade kunnat publiceras offentligt är det tydligt att den hade varit till nytta i det fortsatta arbetet med försörjningsanalyser.

3.1 Behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag

FOI ser positivt på att utredningen påpekar vikten av att näringslivet involveras i planeringsarbetet och att relationerna mellan offentliga och privata aktörer ibland behöver handla om mer än inköp och beredskapslagring. Ur ett totalförsvarsperspektiv kan det dock inte nog understrykas att det finns utmaningar med att inkludera privata aktörer i totalförsvarsplaneringen. Förhoppningsvis kommer några av dessa utmaningar att omhändertas inom ramen för ny lagstiftning under 2026.

3.6 Allmän hänsyn till försörjningsberedskap

FOI tillstyrker utredningens förslag att upphandlingslagarna ska kompletteras med ett nytt beaktandekrav om försörjningsberedskapshänsyn.

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

FOI tillstyrker förslaget om F-avtal i bemärkelsen avtal upprättade mellan offentlig och privat sektor i syfte att stärka näringslivets förmåga att möta exempelvis produktions- och leveransstörningar vid fredstida kris, höjd beredskap och krig.

FOI anser emellertid att möjligheten till en närmare definition av F-avtal bör utredas vidare, inte minst på grund av det generella förslaget till ändringar i upphandlingslagarna med innebörden att upphandlande myndigheter och enheter ska

beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Utan närmare definition av F-avtal ser FOI en risk för utveckling av en avtalsflora bestående dels av ”renodlade F-avtal” som i alla delar och enbart syftar till att stärka näringslivets förmåga att hantera störningar och i övrigt skapa robusthet och dels av ”inköpsavtal” i bemärkelsen upphandlingskontrakt, med inslag av villkor avseende försörjningsberedskap. En sådan utveckling riskerar att skapa utmaningar i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreslagna utökade uppgifter och i förlängningen spretiga underlag vid totalförsvarets behov av överblick.

FOI anser vidare att de upphandlingsrättsliga förutsättningarna vid tillkomsten av F-avtal bör utredas närmare. En närmare utredning bör särskilt avse möjligheten till upphandling av F-avtal utan tillämpning av LOU eller LUFS med hänvisning till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen. Aktuella undantagsregler ger uttryck för art. 346 1. a i FEUF som enligt praxis och doktrin ska tillämpas mycket restriktivt och ställer krav på individuella bedömningar från fall till fall som inte nödvändigtvis bortfaller med det yttre ramverk som en försörjningsberedskapslag skulle innebära.

FOI instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att uppmuntra företag att vidta beredskapshöjande åtgärder i fredstid. Samtidigt vill FOI lyfta frågan om vilka kategorier av privata avtalsparter som bör kunna komma i fråga för F-avtal. Här vill FOI understryka vikten av att ha en djup förståelse för de verksamheter som kan komma i fråga. Det är särskilt viktigt att få klarhet i om verksamheterna kan leverera på de avtalsvillkor som ingås om de är etablerade utomlands. I dessa fall kan avtalen eventuellt äventyras av de regler som gäller för nödtillstånd i de länder där verksamheterna är etablerade.

FOI vill också understryka att utredningens föreslagna avtalssystem till stor del bygger på att det fredstida ekonomiska systemet – där EU:s inre marknad är en central del – går att upprätthålla. FOI vill peka på att det finns en påtaglig risk med denna utgångspunkt så länge medlemsstaterna inte ökar sin samordning om hur försörjningskedjorna ska säkerställas också under krig och krigsfara.

3.7.2 Offentlig avtalspart

FOI delar utredningens bedömning att så kallade F-avtalsmyndigheter främst ska teckna F-avtal kan stärka samhällets försörjningsberedskap också inom militärt försvar. FOI vill samtidigt peka på vikten av att dessa myndigheter är samspelade och att de arbetar med F-avtalen på samma sätt. Arbetet behöver således planeras och samordnas mellan utpekade myndigheter för att kunna genomföras på ett ändamålsenligt vis.

FOI vill avslutningsvis lyfta vikten av en tydlig ansvarsstruktur. Systemet med F-avtalsmyndigheter riskerar – trots sina fördelar – att belasta beredskapsplaneringen med ytterligare en nivå som i sin tur kräver ytterligare resurser och samordning, utöver de nivåer som redan finns i beredskapssystemet.

3.7.3 Nya uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

FOI ser positivt på utredningens förslag gällande nya uppgifter för MSB vilka ligger i linje med myndighetens samordnande roll i beredskapssystemet. Utredningens förslag om utökade uppgifter för MSB avseende bl.a. ansvar för register över F-avtal samt förvaltning av dessa i den bemärkelse som utredningen föreslår ser FOI som en framgångsfaktor i ett hållbart system för utökade samverkansformer mellan offentlig sektor och näringslivet.

FOI anser att frågan om vilka aktörer som ska bidra till en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap bör utredas mer ingående innan beslut fattas. Det är särskilt viktigt att säkerställa att samtliga berörda aktörers perspektiv tas tillvara för att uppnå en väl grundad och legitim prioriteringsordning.

3.10 Ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap

FOI delar utredningens uppfattning att lagstiftningen för fredstida avtalsrelationer och fullmaktslagstiftning för höjd beredskap bör kompletteras med en tvingande lagstiftning som ger möjlighet att ålägga företag att vidta vissa åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen vid såväl fredstida kris, höjd beredskap som krig. FOI instämmer i behovet av att skyndsamt utreda frågan om en ny samlad försörjningsberedskapslag.

4. En modern byggnads- och reparationsberedskap

FOI instämmer i utredningens bedömning att det krävs en central funktion med ett sammanhållande ansvar för Sveriges byggnads- och reparationsberedskap samt att denna funktion behöver komma till stånd skyndsamt. Ur ett totalförsvarsperspektiv är en god förmåga att skyndsamt kunna reparera, bygga och anlägga såväl militär som civil infrastruktur en förutsättning för att såväl samhällsviktig verksamhet som det civila och det militära försvaret ska kunna fortsätta sin verksamhet i händelse av kris eller krig. FOI understryker vikten av att frågan ges hög prioritet samt att offentliga aktörer som ska ansvara för arbetet tillförs finansiella och personella resurser för att möjliggöra en sådan funktion fram till 2030.

FOI instämmer i utredningens bedömning att det krävs en djupare analys av civilplikten kopplat till byggnads- och reparationsberedskapen. Utredningen konstaterar att byggnads- och reparationsberedskapen är helt beroende av företagens insatser. Att säkerställa personella resurser i dessa företag är således helt centralt. FOI vill därför lyfta frågan om vilken roll Arbetsförmedlingen samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer skulle kunna ges för att långsiktigt säkerställa personella resurser med relevant utbildning inom byggnads- och reparationsberedskapen.

4.3.2 Boverket, tillsammans med MSB, utreder förutsättningar för att inrätta en förstärkningsresurs för ökad byggnads- och reparationsberedskap

FOI ser positivt på förslaget om ett snabbspår till Boverket att tillsammans med MSB utreda förutsättningarna för att inrätta en förstärkningsresurs för ökad byggnads- och reparationsberedskap. I relation till den verksamhet som FOI bedriver kan myndigheten bistå snabbspåret med underlag och synpunkter.

FOI kan även bidra med analysverksamhet för att ge riktning av behov av fysiskt skydd mot hot från såväl massförstörelsevapen som konventionella vapen.

6. Ett utökat uppdrag till RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE)

FOI ställer sig positivt till förslaget om ett uppdrag för RISE som anmält organ (notified body) avseende certifiering av olika produkter även i händelse av höjd beredskap. I utredningens skrivningar gällande RISE:s roll som industriforskningsinstitut i höjd beredskap nämns sakområden som möjligen ligger utanför utredningens uppdrag, där FOI är huvudsaklig nationell utförare och kunskapsbärare. I relationen till FOI:s verksamhet rör detta särskilt fortifikatoriskt skydd, biologisk säkerhet, livsmedelsförsörjning och rymd. FOI anser att en djupare analys och avgränsning ska göras avseende vilken forskning som bör omfattas av ett eventuellt utökat uppdrag till RISE så att inte dubblering av nationell forskning och expertis riskeras.

7. Konsekvenser av utredningens förslag

Sammanfattningsvis delar FOI utredningens syn på behovet av att utveckla formerna för relationerna mellan offentliga och privata aktörer samt behovet av en samordnande aktör i beredskapssystemet. FOI instämmer även i utredningens bedömning att de nya samverkansformerna i möjligaste mån bör utformas så att de inte belastar systemet i onödan med ytterligare strukturer, besluts- och informationsvägar. FOI betonar dock att den byggnads- och reparationsberedskap som planeras behöver ha en tydlig ansvarsstruktur – inte enbart för det praktiska arbetet utan även för att ansvar ska kunna utkrävas. Likt fallet med F-avtalsmyndigheter bör sådana strukturer som i sin tur kräver ytterligare resurser och samordning, utöver de nivåer som redan finns i beredskapssystemet, undvikas.

Datum

2025-10-20

Beteckning

FOI-2025-1258

Detta remissvar har beslutats av överdirektör Lena Nyberg efter föredragning av forskare Maria Hoff Rudhult. I den slutliga handläggningen har även jurist Terés Jonsson Lundmark, stabschef Niclas Karlsson samt enhetschef Anders Norén deltagit.

.....
Lena Nyberg

.....
Maria Hoff Rudhult

Sändlista:

Klimat- och näringslivsdepartementet

För kännedom

Försvarsdepartementet

Internt FOI

Registrator

GD-sekreterare

Stabschef

Chefsjurist

AC