

Sändlista
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
lotta.lewin-pihlblad@regeringskansliet.se

Ert tjänsteställe, handläggare
Maria Rosander

Ert datum
2025-07-07

Er beteckning
KN2025/01284

Vårt tjänsteställe, handläggare
CTSS/Analysstöd, Rickard Blomstrand

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

Försvvarshögskolans ställningstagande

Försvvarshögskolan (FHS) bedömer att betänkandet lyfter många viktiga frågor avseende utvecklingen av totalförsvaret. FHS anser att det är angeläget att skapa ett tydligare ramverk för det privata näringslivets involvering i totalförsvaret och att åtgärder för att åstadkomma detta bör vidtas skyndsamt, t.ex. vad avser eventuell författningsreglering. FHS anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver beaktas vilka centrala begrepp som används och att innebörden av dessa tydliggörs för att skapa mer tydlighet. Vidare har FHS synpunkter avseende de föreslagna försörjningsberedskapsavtalen (F-avtal) och innebörden för de aktörer som föreslås sluta sådana, bl.a. avseende finansiering. FHS bedömer att förslag rörande F-avtal kommer generera behov av resursförstärkning i delar av FHS verksamhet. FHS har inga invändningar mot de delar av betänkandet som rör myndighetens delaktighet i ett framtida regeringsuppdrag men anser att eventuella uppgifter om underlag behöver konkretiseras samtidigt som myndigheten behöver tillföras ekonomiska medel för uppgiften att anordna workshops.

2.4 Hur bör en ändamålsenlig försörjningsanalys utformas?

Utredningen bedömer att samtliga beredskapsmyndigheter bör prioritera arbetet med att utföra försörjningsanalyser. Utredningen konstaterar att det ännu inte finns eventuella vägledningar om hur en standardiserad modell för att genomföra sådana analyser ska se ut men att det finns goda exempel på hur ett sådant arbete kan

bedrivs. Utredningen uppmanar till proaktivitet på området. FHS bedömer att det sannolikt krävs tydligare styrning avseende sådan verksamhet för att beredskapsmyndigheterna ska kunna prioritera just sådana försörjningsanalyser före annan verksamhet i planeringen för höjd beredskap. Det kan även övervägas om detta är en rimlig prioritering. För att en sådan prioritering ska kunna ske behöver enhetlig styrning ges genom författningsreglering eller regeringsuppdrag. Utan ett mer konkret uppdrag bedömer FHS sannolikheten som låg att uppgiften prioriteras i förhållande till de redan befintliga uppgifterna för beredskapsmyndigheterna, och att utförandet kommer att variera i hög grad mellan t.ex. olika beredskapssektorer¹. Myndigheterna behöver också tilldelas ekonomiska medel för den nya uppgiften.

3.1 Behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag och 3.10 Ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap

FHS delar utredningens bedömning att det är angeläget att få eventuell ny tvingande lagstiftning avseende försörjningsberedskap på plats. FHS anser att det är av stor vikt att staten tydliggör de formella kraven och spelreglerna avseende det privata näringslivets involvering i totalförsvaret inklusive totalförvarsplaneringen. FHS anser med anledning av bl.a. det allvarliga omvärldsläget att osäkerhetsaspekter kring dessa frågor bör undanröjas skyndsamt. Det är i sammanhanget viktigt att statens kontakter med företagen så långt som möjligt sker på ett effektivt och samordnat sätt, t.ex. genom att antalet kontaktvägar hålls till ett minimum och att berörda myndigheter samordnar sin verksamhet så att dubbelarbete undviks på båda sidor.² Dessutom behöver tillkommande befogenheter för de statliga myndigheterna i förhållande till företagen vara tydligt formulerade för att undvika ett för brett tolkningsutrymme som annars kan utgöra onödiga problem i totalförvarsplaneringen. FHS delar således utredningens bedömning att en eventuell utredning för sådan tvingande lagstiftning bör tillsättas skyndsamt.

FHS delar utredningens bedömning att det kan vara fördelaktigt att ha en samlad lagstiftning avseende försörjningsberedskap som inte enbart reglerar de offentliga aktörernas verksamhet och att regleringen bör avse så väl planering som verkställighet.

3.6 Allmän hänsyn till försörjningsberedskap

FHS delar bedömningen att upphandlade myndighet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. FHS instämmer därtill att det är lämpligt pga. ökad risk, att hålla isär sådana leveransskyldigheter i separata kontrakt. FHS noterar att bestämmelsen i sig inte ska

¹ Uppgifterna till utredningen (s. 59 f.) om att arbete med försörjningsanalyser pågår i det flesta beredskapssektorer, inkl. exempel på sådant arbete, är positiva men utredningen kan enligt FHS:s bedömning i betänkandet inte ge en tillräckligt god övergripande bild över hur utbrett och konkret detta arbete är.

² Jfr prop. 1981/82:179 s. 11.

utgöra grund för överprövning men att underlåtenhet att iaktta kravet kommer att kunna överprövas (s. 112).

3.7.2 Offentlig avtalspart

FHS pekas ut som F-avtalsmyndighet. Utredningen bedömer därtill att FHS har behov av att ingå F-avtal i syfte att stärka samhällets försörjningsberedskap inom militärt försvar (FHS utgör varken beredskapsmyndighet eller totalförsvarsmyndighet³, vilket gör att FHS ej omfattas av F-avtal på någon av dessa föreslagna grunder). Det ska ankomma på FHS som F-avtalsmyndighet att utforma arbetet på ett för FHS och för totalförsvarsintresset ändamålsenligt sätt. FHS tillstyrker ovan men FHS anser att förslagen som anknyter till att vara F-avtalsmyndighet och F-avtal är förenade med kostnader till skillnad från vad utredaren anger i avsnitt 7.3.2 *Förslag och kostnader med förslagen*. FHS bedömer att förslagen kommer aktualisera behov av resursförstärkningar för FHS verksamheter inom säkerhet och inköpssektion (för närvarande totalt fyra resurser), för att omhänderta förväntat arbete med analys, identifiering av F-avtal, praktisk hantering⁴ samt upphandling av F-avtal.

3.7.3 Nya uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

FHS tillstyrker förslaget (s. 133) om rapporteringsskyldigheten avseende F-avtal gentemot MSB, men att FHS ska vara undantagen från den (s. 45-46).

FHS saknar resonemang kring hur den av utredningen föreslagna uppgiften till MSB att med stöd av ett antal aktörer upprätta en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap förhåller sig till föreskrifter i förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268). Med stöd av dessa författningar kan det offentliga under vissa förhållanden⁵ besluta om hur olika typer av bl.a. förnödenheter och vissa tjänster ska fördelas mellan olika aktörer och behov, något som kan vara av stor betydelse för landets försörjningsberedskap. Syftar den allmänna prioriteringsordningen som MSB ska upprätta att utgöra ett underlag vid tillämpning av dessa författningar eller ska den rent av vara styrande vid tillämpning? FHS anser att mer tydlighet krävs i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

3.7.4 Ett svenskt system för försörjningsberedskap inklusive en ny modell för F-avtal

³ Enligt 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

⁴ Med praktisk hantering avses i denna kontext samordning av F-avtal, hantering av de F-avtal som FHS de facto bedömer ska rapporteras till MSB på frivillig grund (se avsnitt 3.7.3) samt praktiskt internt stöd för hur försörjningsberedskapsfrågor omhändertas i upphandling och avtal.

⁵ I huvudsak förhållanden som kan föranleda beslut om höjd beredskap men förfogandelagen och ransoneringslagen kan till viss del även tillämpas i vissa situationer innan ett beslut om höjd beredskap. Se 2 § första stycket 3 förfogandelagen (1978:262) och 2 § första stycket 2 ransoneringslagen (1978:268).

FHS instämmer i att F-avtalsmyndigheterna behöver vägledning i arbetet med F-avtalen och att analysarbetet måste föregå avtalstecknande. FHS noterar också att efter att privat eller offentlig aktör i totalförsvaret har genomfört analys och identifiering av vilka varor och tjänster som är kritiska, ska F-myndigheterna vara rustade att ta emot information om detta och kommunicera på ett säkert sätt (se s. 139). FHS instämmer i bedömningen att förmågan att ta emot och kommunicera information på ett säkert sätt inom ramen för totalförsvaret inte är en ny uppgift. Däremot anser FHS att arbetet som är kopplat till det faktiska innehållet i denna information enligt förslaget utgör ett tillkommande krav. Detta eftersom utredningen anger att den information som F-avtalsmyndigheterna ska vara rustade att ta emot enligt ovan, ska användas för att identifiera vilka företag som F-avtalsmyndigheterna bör överväga ingå F-avtal med. Informationen ska också användas till att analysera vad F-avtalet bör omfatta, vilket ställer ytterligare krav på F-avtalsmyndigheternas arbete. Om det därtill är ett sådant F-avtal som av F-avtalsmyndigheten bedöms ska rapporteras till MSB, kräver det ytterligare insats från F-avtalsmyndigheterna (se s. 140). Även i denna del anser FHS att förslaget medför icke obetydliga kostnader, till skillnad från vad utredaren anger i avsnitt 7.3.2 *Förslag och kostnader med förslagen*.

3.10.2 Lagreglerade åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen

FHS anser att vad det gäller ålägganden i framtida författningsreglering så behöver en gedigen analys göras i förhållande till befintlig författningsreglering i form av bl.a. förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268) i syfte att bl.a. undvika helt eller delvis överlappande föreskrifter i olika författningar. FHS tillstyrker således utredningens bedömning (s. 198) att det bör göras en samlad översyn av lagstiftningen på området.

4.2.3 Vad vi menar med byggnads- och reparationsberedskap

FHS anser att det behöver vara tydligt för vilken verksamhet som ansvaret ska gälla. Av den anledningen är det viktigt att det finns en tydlighet avseende innebörden av de begrepp som används. FHS anser att lagstiftaren bör undvika en ordning där en rad olika likartade begrepp avseende verksamhet i en totalförsvarskontext förekommer i författning men där det saknas tydlighet kring hur de förhåller sig till varandra. FHS ställer sig frågande till vad begreppet "verksamhet för totalförsvaret" avser enligt utredningens mening. FHS bedömer att begreppet kan tolkas väldigt brett⁶, vilket sätter otydliga gränser för det ansvarsförhållande avseende byggnads- och reparationsberedskap som utredningen föreslår. Till skillnad från "samhällsviktig verksamhet" finns det ingen definition i författning eller i regeringens propositioner som kan ge vägledning för uttolkning av begreppets innebörd. FHS konstaterar att begreppet "verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret" förekommer i

⁶ Enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap samt anslutande författningskommentar i prop. 1996/97:4 s. 297 är totalförsvaret (i fredstid) verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Jfr även prop. 2024/25:34 s. 62 avseende verksamhet och civilt försvar.

författning⁷, dock utan att definieras i berörda författningar eller dess förarbeten. FHS anser att det i sammanhanget är relevant att redogöra för hur ”verksamhet för totalförsvaret” förhåller sig till redan etablerade och liknande begrepp som förekommer i författning. Det är dessutom relevant att tydliggöra hur det förhåller sig till begreppet ”samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret”⁸ vilket MSB på Regeringskansliets uppdrag har tagit fram en vägledning för att identifiera⁹ och numera använder sig av i allmänna råd till myndighetsföreskrifter inom civilt försvar för statliga myndigheter under regeringen.¹⁰

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

FHS anser att det i betänkandet är otydligt vilken typ av underlag och synpunkter som bör inhämtas från FHS. Det är tydligt att underlaget från sektorsansvariga myndigheter ska avse samlade behov och förmågor in respektive beredskapssektor. Någon motsvarande precisering avseende underlag görs inte i förhållande till bl.a. FHS.

FHS har inga invändningar mot förslaget om att myndigheten ska bidra till arbetet med underlag och stöd för genomförande av ett antal workshops under 2026. FHS anser dock att uppgifterna behöver preciseras i ett eventuellt kommande regeringsuppdrag samtidigt som FHS behöver tillföras ekonomiska medel för uppgifterna.

6.1 RISE ges ett utökat samhällsuppdrag att bibehålla förmåga under kris, höjd beredskap och krig och 6.1.3 Uppdraget ges som ett tillägg i ägaranvisningen

FHS tillstyrker förslaget att ge RISE ett utökat samhällsuppdrag och att detta införs i bolagets ägaranvisning. FHS noterar skrivningarna om beredskap för kris och krig i Statens ägarpolicy 2025 och ser positivt på att beredskapskraven för de statliga bolagen avses att skärpas framöver. FHS anser att Regeringskansliet i egenskap av förvaltare av bolag med statligt ägande bör analysera vilka andra bolag med statligt ägande som bör ges ett utökat samhällsuppdrag avseende beredskap för fredstida krissituationer och höjd beredskap (ytterst krig). Likt utredningens betänkande kan det vara motiverat att vissa delar av bolagens verksamheter ska ges ett sådant utökat samhällsuppdrag genom ägaranvisningen.

⁷ 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt 1 § lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång.

⁸ FHS noterar att departementet i regleringsbrevet där uppdraget gavs inte gav någon beskrivning av vad den avsåg med det nya begreppet ”samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret”. Se Justitiedepartementet (2022-12-22) Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ju2022/03703 (delvis).

⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023) Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Publikationsnummer: MSB2275 – november 2023. ISBN: 978-91-7927-452-8.

¹⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2025:4) och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av Försvarshögskolans rektor Robert Egnell, efter slutföredragning av senior analytiker Rickard Blomstrand. I beredningen av ärendet har även inköpschef Charlotte Edvinsson medverkat.

Robert Egnell
Rektor

Rickard Blomstrand
Senior analytiker

[Handlingen undertecknas elektroniskt.]

Sändlista externt:

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sändlista internt:

Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet
Försvarshögskolans studentkårer
Institutionen för försvarssystem
Institutionen för krigsvetenskap
Institutionen för ledarskap och ledning
Institutionen för militärhistoria
Institutionen för operativ juridik och folkrätt
Programkontor Campus totalförsvaret
Programledning Högre officersprogrammet
Programledning Officersprogrammet
Statsvetenskapliga institutionen
Verksamhetsstödet