



## Yttrande över nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap - för ökad försörjningsberedskap

Er beteckning: KN2025/01284

### Sammanfattning

Länsstyrelsen ser positivt på de förslag som stärker försörjningen av samhällsviktig verksamhet inom det civila försvaret och totalförsvaret. Länsstyrelsen konstaterar generellt att det finns stora behov på just detta område att lösa, och de aktuella förslagen i detta betänkande ses som ett viktigt steg på vägen. Länsstyrelsen har dock ett antal synpunkter kring förslagen som uttrycks enligt nedan.

Länsstyrelsen i Gävleborg gör följande bedömning kring de respektive avsnitten i betänkandet:

- **Länsstyrelsen tillstyrker** bedömningar och förslag i avsnittet om varor och tjänster av betydelse för samhällsviktig verksamhet (avsnitt 2).
- **Länsstyrelsen tillstyrker** bedömningen om behovet av utvecklade former för samverkan (avsnitt 3.1).
- **Länsstyrelsen tillstyrker** förslaget om allmän hänsyn till försörjningsberedskap (avsnitt 3.6).
- **Länsstyrelsen tillstyrker** förslaget om ett system för försörjningsberedskapsavtal samt åskådliggör behov av styrning och stöd för länsstyrelserna (avsnitt 3.7).
- **Länsstyrelsen tillstyrker** förslaget om att ge nya uppgifter till Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.  
**Länsstyrelsen förordar kompletterande uppdrag** till Länsstyrelserna avseende stöd till MSB (avsnitt 3.7.3).

- **Länsstyrelsen avstyrker bedömningen om sekretess.**  
Länsstyrelsen bedömer att en ny sekretessbestämmelse krävs (avsnitt 3.7.8).
- **Länsstyrelsen tillstyrker** förslaget om lagreglerade åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen (avsnitt 3.10).
- **Länsstyrelsen tillstyrker** förslagen om en modern byggnads- och reparationsberedskap (avsnitt 4).
- **Länsstyrelsen tillstyrker** bedömningarna om Kol, olja och naturgas (avsnitt 5).

## Bedömning

### Avsnitt 2 Varor och tjänster av betydelse för samhällsviktig verksamhet

**Länsstyrelsen tillstyrker förslagen i avsnittet om varor och tjänster av betydelse för samhällsviktig verksamhet, särskilt avseende om vikten av genomförande av försörjningsanalyser.**

Betänkandet identifierar primärt sektors- och beredskapsmyndigheterna som ansvariga för genomförande av dessa försörjningsanalyser. Det är emellertid inte klart om någon analys ska göras på ytterligare en aggregerad nivå, där exempelvis beroenden mellan sektorerna alternativt där nationella flöden identifieras. Det är uppenbart att det finns kopplingar mellan sektorerna.

Länsstyrelsen ser samtidigt att det finns skäl för kommuner och regioner att genomföra försörjningsanalyser av egen verksamhet. Försörjningsanalyser är ett viktigt beslutsunderlag också för beslutsfattare på denna nivå i beredskapssystemet. Länsstyrelsen bedömer även att kommuner, regioner och länsstyrelser kommer vara aktörer som identifierar och bidrar med information om behovet av varor och tjänster i totalförsvaret. Genomförande av sådant arbete förutsätter dock tillräcklig resurssättning.

Försörjningsanalyser kräver vidare att det finns ett adekvat metodstöd. De arbeten som genomförs för att utveckla gemensamma metoder för försörjningsanalyser bör därför påskyndas för att stödja aktörer. Vidare tillstyrker Länsstyrelsen

utredningens slutsats att det är av vikt att metoderna leder till jämförbara resultat. Länsstyrelsens bedömning är att de gemensamma modeller och metodstöd för försörjningsanalys som utvecklas bör hållas enkla. På så vis kan modellen uppmuntra mindre organisationer att genomföra försörjningsanalyser.

## Avsnitt 3 Nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer

### 3.1 Behov av utvecklade former för samverkan

**Länsstyrelsen tillstyrker bedömningen att landets avtals- och författningsberedskap behöver stärkas för totalförsvarets behov.**

Länsstyrelsen instämmer i att staten måste kunna förlita sig på företagen för försörjning under kris, höjd beredskap och krig. Länsstyrelsen bedömer vidare att detta förhållande inte är unikt för staten, utan att samtliga aktörer i beredskapssystemet är beroende av ett fungerande och starkt näringsliv.

### 3.6 Allmän hänsyn till försörjningsberedskap

**Länsstyrelsen tillstyrker det föreslagna beaktandekravet för försörjningsberedskapsaspekter vid offentlig upphandling.**

Länsstyrelsen instämmer att i bedömningen att de föreslagna förändringarna bör stärka samhällets motståndskraft mot försörjningsrelaterade kriser. Det nollalternativ som också beskrivs i betänkandet, det vill säga alternativet att låta befintligt regelverk förbli oförändrat, ses som negativt i jämförelse. Genom ett beaktandekrav bedöms samtliga berörda aktörer påbörja hantering av dessa frågor samt i högre grad arbeta med kontinuitetsplanering. Länsstyrelsen vill dock betona vikten av upphandlingsmyndighetens arbete att ge råd och stöd i förhållande till försörjningsberedskap.

### 3.7 Ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal

**Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om inrättandet av ett system för försörjningsberedskapsavtal (F-avtal) som ska fokusera på nationell försörjning och hanteras av nationella myndigheter. Ny styrning och stöd krävs dock sannolikt för länsstyrelserna.**

Att andra myndigheter, såsom Länsstyrelserna, även ges samma möjlighet bedöms positivt då specifika behov även kan uppstå på

regional nivå. Länsstyrelsen befarar dock att det kan bli en utmaning att hitta tillräckliga incitament för företagen att ingå avtalen utan avsevärda kostnadsökningar för staten. Vidare kan det övervägas om F-avtalen även bör innebära annan styrning för granskningssystemet för utländska direktinvesteringar med anledning av F-avtalsföretagens möjliga inverkan på samhällsviktig verksamhet i kris, höjd beredskap och krig.

Länsstyrelsen ser att de föreliggande förslagen för främjande av försörjningsberedskap särskilt inriktas mot åtgärder på nationell nivå. Det försörjningsberedskapsrelaterade arbetet som Länsstyrelsen genomför idag är ofta fokuserat på kommuners och regionens förmåga att tillhandahålla varor och tjänster. Samtidigt är det inte uppenbart i betänkandet om och i så fall hur dessa nya nationella strukturer ska kopplas till arbetet på regional och lokal nivå. Rimligen bör dock alla nivåer i möjligaste mån samarbeta i syfte att skapa ett effektivt resursutnyttjande av offentliga medel och där satsningar på olika nivåer verkar ömsesidigt stöttande. Det kan därför finnas skäl att klargöra styrningen respektive stöd för länsstyrelserna för främjandet av försörjningsberedskap. Av erfarenhet konstaterar länsstyrelsen att det ofta är en utmaning att översätta, förmedla och implementera exempelvis sektorernas arbete hos aktörerna inom det geografiska områdesansvaret i så väl planering som hantering.

### 3.7.3 Nya uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

**Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att ge MSB nya uppgifter i förhållande till F-avtalen. Länsstyrelsen förordar dock att kompletterande uppdrag bör lämnas till Länsstyrelserna att stödja MSB i frågor om prioritering och fördelning.**

MSB föreslås upprätta allmänna prioriteringar samt lämna bedömningar avseende lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga resurser i händelse av försörjningsavbrott i fred, kris och krig. Detta ska tas fram med stöd av civilområdesansvariga länsstyrelser. Länsstyrelsen vill dock erinra om att rollen för civilområdesansvariga länsstyrelser skiljer mellan fred och höjd beredskap. Det kommer därför inte vara möjligt för de civilområdesansvariga länsstyrelserna att lämna ett relevant underlag till MSB i fred då de saknar informationen. Uppdraget är således inte möjligt utan att Länsstyrelserna bidrar i betydande grad.

Länsstyrelsernas uppdrag bör därför kompletteras med ett likalydande uppdrag som föreslås för civilområdesansvariga länsstyrelser (s.48). För detta bör även adekvata resurser tillföras Länsstyrelserna.

Som ytterligare skäl till ovan noterar Länsstyrelsen exempelvis att beredskapsklausuler förekommer i viss utsträckning i ordinarie avtal från offentlig upphandling på lokal nivå. Eftersom civilområdesansvariga länsstyrelser inte har tillräcklig insyn i sådana omständigheter i fred finns risk för konkurrens mellan de förslag till prioritering och fördelning som MSB lämnar, på civilområdesansvariga länsstyrelsernas underlag, och andra affärsöverenskommelser. Om Länsstyrelsen också ges i uppdrag att stödja bör även MSB:s underlag bli bättre vilket i sin tur bör leda till ökad tydlighet för privata leverantörer.

Vad gäller den avtalsöversikt som MSB ska ansvara för, rekommenderar Länsstyrelsen att det går att ta del av information utifrån en länsindelning. Detta i syfte ge Länsstyrelsen möjlighet att fullgöra uppdraget inom det geografiska området vad gäller exempelvis flöden av varor, transporter, med mera.

### 3.7.8 Sekretess

**Länsstyrelsen avstyrker bedömningen om sekretess. Myndigheten anser tvärt emot utredningen att det bör införas en ny sekretessbestämmelse. Förslagsvis skulle den kunna ha ett skaderekvisit liknande det som finns i 18 kap. 13 § OSL och ta sikte både på myndigheters och företags arbete med beredskap för kris och krig.**

Utredningen gör bedömningen att det inte finns behov av nya särskilda bestämmelser om sekretess. Utredningen hänvisar till försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL, sekretess för uppgifter avseende säkerhets- och bevakningsåtgärder i 18 kap. 8 § OSL, upphandlingssekretess i 19 kap. 3 § OSL samt sekretess för enskilda affärs- och driftförhållande i 31 kap. 16 § OSL.

Länsstyrelsen anser att befintliga sekretessregler inte är tillräckliga för att skydda uppgifter kopplade till de föreslagna F-avtalen, exempelvis bakomliggande behovsutredningar och prioriterings-

bedömningar. Länsstyrelserna har i flera tidigare remissvar<sup>1</sup> inom området lyft fram att det inom ramen för myndighetens verksamhet för totalförsvarsplanering och krishantering finns luckor i sekretesslagstiftningen som gör att skyddet för uppgifter inom totalförsvarssekretess och för enskilda näringsidkare brister. Denna problematik kvarstår och bedöms även omfatta de uppgifter som myndigheterna kommer hantera utifrån föreslagen lagstiftning.

Bestämmelsen om försvarssekretess i 15 kap. 2 § OSL omfattar enbart uppgifter inom totalförsvaret. Den går därmed inte att tillämpa på uppgifter som samlas in och hanteras inom ramen för myndigheternas arbete med fredstida kriser. Avtal och bakomliggande utredning som avser hantering av fredstida kris kan således inte skyddas med stöd av 15 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen täcker vidare inte allt arbete inom totalförsvaret då den tar sikte på verksamhet som kan få en nationell påverkan (rekvisiten *landets försvar* och *rikets säkerhet*). Det är inte osannolikt att flera av de uppgifter som myndigheterna kommer att hantera i arbetet med försörjningsberedskap enbart berör lokala eller regionala förhållanden där konsekvenserna av en störning eller ett avbrott i verksamheten inte är så omfattande att den kan antas få nationell påverkan. Dessa uppgifter kommer då inte att kunna skyddas av sekretessen i 15 kap. 2 § OSL.

Det finns således redan idag luckor i möjligheterna att skydda behovs- och försörjningsanalyser inom totalförsvaret och uppgifter som rör enskilda näringsidkare. Bristen gör att uppgifter antingen "överklassas" eller lämnas utan skydd. Det register som MSB ska hålla över ingångna F-avtal samt den avtalslägesbild som myndigheten ska ta fram torde omfattas av försvarssekretess, i den mån avtalen avser totalförsvarsberedskap. Enligt länsstyrelsens uppfattning riskerar dock vissa avtal och bakomliggande utredning hos myndigheterna att stå utanför sekretesskyddet i 15 kap. 2 § OSL om de enbart avser lokala eller regionala förhållanden

Bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL har ett så kallat kvalificerat rakt skaderekvisit med stark presumtion för offentlighet. Sekretess gäller endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Syftet med 31 kap. 16 § OSL är att enskilda som driver likartad verksamhet som den som ingått en affärsförbindelse med det allmänna inte ska kunna ta del av

---

<sup>1</sup> Se bland annat remissvar gällande Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen SOU 2023:50.

uppgifter om företagshemligheter, pris- och upphandlingsstrategier med mera. Allmänt hållna uppgifter, såsom till exempel företags namn, har i ofta i rättspraxis som utgångspunkt inte ansetts omfattas av sekretess. Av betänkandet framgår att avtalets existens och hela innehåll bör omfattas av sekretess. Mot bakgrund av att detta faktum skulle kunna vara en konkurrensfördel för ett företag som ingått F-avtal, synes 31 kap. 16 § OSL inte vara möjlig att tillämpa, då bestämmelsen avser att skydda företag mot konkurrensnackdelar. Sammanfattningsvis innebär detta att det är oklart om uppgift om vilka företag som ingått F-avtal med statliga myndigheter kan hemlighållas med stöd av 31 kap. 16 § OSL.

Länsstyrelsen har också funnit att det har varit svårt att sekretessbelägga uppgifter om sårbarheter och risker som företag lämnat in inom ramen för bland annat Sevesolagstiftningen, eftersom dessa inte utgjort affärs- och driftsförhållanden utan snarare beskrivit konsekvenser och sårbarheter i omgivningen. Liknande frågeställningar torde kunna uppkomma inom ramen för F-avtal och de frågor som företag respektive myndighet ser behov av att reglera i ett sådant avtal.

Utredningen har även hänvisat till 18 kap. 8 § OSL, enligt vilken sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd. Sekretess har bedömts föreligga för en större sammanställning (lista) över företag som bedriver samhällskritisk verksamhet inom viss sektor (jfr Kamrarrätten i Jönköping den 5 maj 2020 i mål nr 998-20), men länsstyrelsen ställer sig tveksam till att bestämmelsen kan skydda enskilda namn på företag som ingått avtal med myndighet. Länsstyrelsen anser även att det är osäkert om uppgifter om konsekvenser och sårbarheter kopplade till klimatpåverkan omfattas av bestämmelsen. Av rekvisiten i bestämmelsen samt rättspraxis framgår att bestämmelsen avser detaljerade uppgifter kring företags skyddsvärda verksamhet ur bevaknings- och säkerhetssynpunkt.

Länsstyrelsen noterar även att flertalet uppgifter rörande företagens beredskap inte heller torde omfattas av 18 kap. 13 § OSL, som avser myndigheternas arbete med fredstida kriser. Utredningen har inte heller hänvisat till den bestämmelsen.

Det är enligt länsstyrelsens mening olyckligt att ett stort antal uppgifter antingen kan komma att lämnas helt oskyddade eller

omfattas av säkerhetsskydd som ska vara förbehållet de allra mest skyddsvärda uppgifterna i Sverige.

### 3.10 Lagreglerade åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen

**Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att utreda frågan om en ny samlad försörjningsberedskapslag samt bedömningarna därom i betänkandet.**

Möjlighet till tvingande åtgärder ses som en nödvändighet för att garantera försörjningsberedskap. Länsstyrelsen delar dock till fullo utgångspunkten att frivilligt samarbete mellan stat och näringsliv ska vara grundläggande för arbetet med försörjningsberedskap. Bruk av tvångsåtgärder är att tillämpa inskränkningar för företagen vilket i sin tur bedöms medföra risker för landet. Det är därför av vikt att frågan utreds tillbörligt så att lagstiftningen inte får negativa konsekvenser för exempelvis svensk konkurrenskraft eller företagsetableringar.

## Avsnitt 4 En modern byggnads- och reparationsberedskap

**Länsstyrelsen tillstyrker förslagen i avsnittet vad gäller en modern byggnads- och reparationsberedskap (BRB), och delar bedömningen att denna bör organiseras inom existerande struktur för civilt försvar.**

Länsstyrelsen ser positivt på att förslaget tar hänsyn till samtliga nivåer i beredskapssystemet, där central nivå ska ges ansvar att skapa förutsättningar för att förmåga byggs upp på central, regional och lokal nivå. I det hänseendet är det föreslagna resurstillskottet centralt för kommuner, regioner, länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser samt berörda beredskapsmyndigheter.

Länsstyrelsen ser även positivt på förslagen om att inrätta ett BRB-kansli, att ett nationellt maskinregister inrättas samt att Boverket, Tillväxtverket och Sveriges geologiska undersökning får utökat ansvar. Länsstyrelsen ser även positivt på förslaget att ge Boverket i uppdrag att utreda civilplikt inom bygg- och reparationsområdet.

Länsstyrelsen saknar dock vissa viktiga aspekter i utredningens resonemang, kopplat till hållbarhet och cirkularitet. Byggsektorn



står idag för ca 40 procent av allt avfall och över 20 procent av fossila utsläpp. Genom nya, cirkulära industrier och näringar, som baseras på inhemska och biobaserade resurser, skulle försörjningsberedskapen kunna förbättras avsevärt. Dessa perspektiv saknas helt i utredningens bedömningar.

Länsstyrelsen vill även belysa några viktiga aspekter om regelverken för byggande. I händelse av kris, krig eller höjd beredskap ser Länsstyrelsen att det kan finnas skäl att införa förenklade regler och procedurer för byggande. I samband med flyktingkrisen beslutades om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen. Liknande regellättnader skulle sannolikt ge aktörerna inom byggnads- och reparationsberedskapen ytterligare förmåga och snabbhet under pågående kris, krig eller höjd beredskap.

## Avsnitt 5 Kol, olja och naturgas

**Länsstyrelsen tillstyrker utredningens och Energimyndighetens bedömning att det finns effektivare sätt att tillgodose beredskapsbehovet av kol, olja och naturgas.**

Länsstyrelsen bedömer att de övriga förslag som lämnas är mer i linje med nationella mål, inom exempelvis den energipolitiska inriktningspropositionen samt Sveriges respektive EU:s klimatmål.

Länsstyrelsen vill belysa att myndigheten har ett centralt uppdrag att utveckla den regionala energiplaneringen, bland annat med avseende på försörjningstrygghet och energiberedskap, som inte syns i utredningens bedömning. Detta uppdrag sträcker sig brett från att se till konkreta försörjningsfrågor till främjande av omställningsinsatser inom både produktion och användning, där främjande av fossilfri energiproduktion och energibärare har varit och är centrala. Exempelvis biogas, grön vätgas, elektrobränslen och elektrifierade transporter. Att minska behovet av fossila drivmedel är centralt i detta uppdrag, även inom beredskapssektorerna, vilket gör det i högsta grad relevant för en framtida beredskapssektor.

## De som medverkat i beslutet

I handläggningen av detta ärende har enhetschef Christoffer Carstens, upphandlare Nuria Orozco Fontrodona, samhällsplanerare Maria Andersson, länsassessor Ann-Charlotte Nyman och enhetschef Jennie Berg deltagit.

Beslutet har fattats av landshövding Carina Ståhl Herrstedt med totalförsvarshandläggare Eric Wedrén som föredragande. I den slutliga handläggningen har också biträdande enhetschef Malin Eriksson, avdelningschef Lise Ekenberg och länsråd Veronica Lauritzsen medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.