

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

Länsstyrelsen Stockholms svar på remiss om Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap, SOU 2025:68

Er beteckning: KN2025/01284

Sammanfattning

Länsstyrelsen Stockholm (i fortsättningen Länsstyrelsen) har tagit del av betänkandet om Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap, SOU 2025:68, som Regeringskansliet har remitterat för synpunkter.

Länsstyrelsen bedömer att utredningen är omfattande och detaljerad inom flertalet områden. De delar av utredningen som berör kol, olja och gas, kap 5, samt utökat uppdrag till RISE, kap 6, är inte Länsstyrelsens verksamhet varför Länsstyrelsen avstår från att yttra sig i dessa delar.

Länsstyrelsens synpunkter i korthet

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om allmän hänsyn till försörjningsberedskap i upphandling, kap 1.3 samt 3.6. Länsstyrelsen föreslår i stället att behovet av hänsyn till försörjningsberedskap styrs genom andra regleringar.
- Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget om F-avtal, kap 3.7. Länsstyrelsen efterfrågar förtydliganden om syftet med avtalen, vilka aktörer som kan vara avtalsparter samt sekretesskyddet.
- Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget om nya uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, kap 3.7.3, men efterfrågar viss komplettering.

- Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning avseende sekretess, kap 3.7.8. Länsstyrelsen lämnar förslag till kompletteringar.
- Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget om att en ny form av byggnads- och reparationsberedskap behövs, kap 4. Länsstyrelsen lämnar alternativt förslag till samordning av byggnads- och reparationsberedskapen.

Kap 1 Författningsförslag

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Länsstyrelsen avstyrker förslaget till ändring i lagen om offentlig upphandling. Motivering till avstyrkandet återfinns under avsnitt 3.6 om Allmän hänsyn till försörjningsberedskap.

Kap 3 Nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer

3.6 Allmän hänsyn till försörjningsberedskap

Länsstyrelsen är tveksam till utredningens förslag om allmän hänsyn till försörjningsberedskap i upphandlingslagarna. Länsstyrelsen anser att förslaget är otydligt gällande hur sådana beaktanden kan ta sig uttryck och därmed att effekten riskerar bli låg. Utredningens beskrivning av skälen till förslaget ger viss vägledning, men Länsstyrelsen anser att det inte är tillräckligt för att tillstyrka förslaget. Länsstyrelsen ser en risk för att många tillkommande krav kopplade till upphandling snarare gör processen otydlig för upphandlande myndigheter.

Länsstyrelsen delar dock utredningens syn på behov av tydlighet om att hänsyn till försörjningsberedskap, robusthets- och tillgänglighetsaspekter behöver tas i myndigheternas långsiktiga och strategiska planeringsarbete, och det behövs stöd kring hur detta kan göras. Behovet skulle dock kunna tillgodoses på annat sätt, exempelvis genom att ge relevant myndighet i uppdrag att ge ut vägledning eller föreskrifter om försörjningsberedskap i planeringsarbetet.

3.7.1 Incitament för företag att ingå F-avtal

Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget om ett system för försörjningsberedskapsavtal, så kallade F-avtal, men har vissa synpunkter.

Företagens vilja och förmåga att upprätthålla sin normala affärsverksamhet även under höjd beredskap och krig är nödvändig för att samhället så långt som möjligt ska fungera så normalt som möjligt. Länsstyrelsen ser en risk att de företag som inte erhåller F-avtal med rätt till ersättning för beredskapsåtgärder inte heller ser att deras verksamhet är prioriterad av samhället i händelse av höjd beredskap eller krig.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att säkerställa näringslivets ansvar i en krissituation genom F-avtal, då detta är svårhanterat i vanliga upphandlingsavtal. Länsstyrelsen ser dock att ett tydliggörande behövs av hur avtalsformen förhåller sig till den EU-rättsliga upphandlingslagstiftningen. Ett klargörande behövs också för att skapa tydlighet om syfte och omfattning av F-avtal och därmed att även andra avtalsförhållanden är väsentliga för samhällets försörjningsberedskap.

3.7.2 Offentlig avtalspart

Det är i utredningen inte tydligt om F-avtal syftar till att säkerställa nödvändig försörjning av myndigheten eller om de syftar till att säkerställa möjligheten till försörjning av samhället. Länsstyrelsen ser behov av ett förtydligande av hur F-avtal förhåller sig till beredskapsavtal, och hur dessa avtalsformer är tänkta att fungera parallellt.

Länsstyrelsen vill särskilt lyfta att verksamhet som bedrivs i lokal eller regional regi kan vara av nationell betydelse i ett totalförsvarsperspektiv, exempelvis sjukvård och tjänster inom kommunalteknisk försörjning. Dessa områden kan även vara väsentliga för stödet till Försvarsmakten nationellt eller som allierad. Länsstyrelsen anser att dessa faktorer bör vägas in i avvägningen om vilka offentliga myndigheter som ska vara avtalspart i F-avtal.

Länsstyrelsen har svarat på remissen Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret SOU 2025:6 och hänvisar till önskemål lämnade där. Förslagen avser förtydliganden och synkronisering av processen för näringsidkare som deltar i

totalförsvaret inom kommuners och regioners verksamhetsområden med förslagen i utredningen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig SOU 2024:65, nedan LKRB. Om kommuner och regioner inte ska få möjlighet att skriva egna F-avtal så anser Länsstyrelsen att det ska finnas en gemensam process för lokal och regional nivå att samla behov till offentliga avtalsparter, företrädesvis Länsstyrelserna, som kan bedöma och teckna relevant F-avtal.

3.7.3 Nya uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap uppgift att med stöd av civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Försvarsmakten upprätta en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap och på förfrågan från offentliga och privata aktörer bistå med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott.

Länsstyrelsen vill understryka att en prioriteringsordning bör vara inriktande och vägledande i planeringen, och kan inte vara styrande vid en händelse. Det är centralt att det finns utrymme för ansvarig aktör att anpassa prioritering utifrån situation, omständigheter och regionala förutsättningar.

3.7.8 Sekretess

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att det inte finns behov av nya särskilda bestämmelser om sekretess. I likhet med utredningen anser Länsstyrelsen att det är av vikt att det inte blir känt för främmande makt på vilket sätt försörjningssäkerheten säkerställs samt att det finns ett väsentligt intresse för företag att uppgifter om bland annat produktionsförhållanden eller ekonomisk verksamhet inte röjs för till exempel konkurrenter. Till skillnad från utredningen bedömer Länsstyrelsen att befintliga sekretessregler inte är tillräckliga för att skydda uppgifter kopplade till avtalen på det sätt som utredningen anger är viktigt. Mot bakgrund av att utredningen bedömer att det är av yttersta vikt att uppgifterna om F-avtalen skyddas mot offentlighet hade det varit önskvärt om utredningen hade gjort en djupare analys av hur de

sekretessbestämmelser som den hänvisar till är tillämpliga i det aktuella fallet.

15 kap. 2 § OSL är inte tillräcklig för att skydda uppgifter om totalförsvaret

För att försvarssekretessen i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska bli tillämplig krävs det att det kan antas att ett röjande skadar rikets försvar eller vållar fara för rikets säkerhet. Uttrycket rikets säkerhet innebär att man avser skador som har betydelse på en nationell nivå. Den samlade lista som MSB ska hålla över ingångna F-avtal bör omfattas av sekretessen enligt 15 kap. 2 § OSL, vilket även torde gälla den avtalslägesbild som myndigheten ska ta fram. Enligt Länsstyrelsens uppfattning riskerar vissa avtal och bakomliggande utredning hos myndigheterna dock att stå utanför sekretesskyddet.

Länsstyrelsen ser redan nu, och det går att anta att det kommer att gälla för de uppgifter som är aktuella i det aktuella betänkandet, att i arbetet med försörjningsberedskap behöver myndigheterna hantera uppgifter som enbart berör lokala eller regionala förhållanden där konsekvenserna av en störning eller avbrott i verksamheten inte är så omfattande att den kan antas få nationell påverkan. Det handlar också om uppgifter som förekommer i totalförvarsplaneringen kring den egna verksamheten som inte har sådan dignitet att de har betydelse för Sveriges säkerhet men som ändå bedöms som skyddsvärda. Dessa uppgifter kommer då inte att kunna skyddas av sekretessen i 15 kap. 2 § OSL. Det är heller inte möjligt att använda sig av 18 kap. 8 § OSL för att skydda uppgifterna, eftersom den endast tar sikte på säkerhets- och bevakningsåtgärder. Eftersom 18 kap. 13 § OSL är begränsad till att gälla myndigheters planering för fredstida kriser är denna bestämmelse inte tillämplig i de fall då uppgifterna gäller totalförsvaret.

I sitt arbete ställs myndigheten inför valet mellan att sekretessbelägga uppgifterna med stöd av 15 kap. 2 § OSL, vilket per definition innebär att de därmed utgör säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, eller att inte kunna sekretessbelägga dem alls. En konsekvens blir att tolkningen av vad som utgör skada för Sveriges säkerhet utökas på ett sätt som kanske inte är lagstiftarens avsikt.

Övrigt sekretesskydd är inte tillräckligt

Utredningen har även hänvisat till en rad andra sekretessbestämmelser. Enligt Länsstyrelsens mening utgör de inte ett tillräckligt skydd för de aktuella uppgifterna. Till exempel har bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL ett så kallat kvalificerat rakt skaderekvisit med stark presumtion för offentlighet. Syftet med bestämmelsen är att enskilda som driver likartad verksamhet som den som ingått en affärsförbindelse med det allmänna, inte ska kunna ta del av uppgifter om företagshemligheter, pris- och upphandlingsstrategier eller liknande. Allmänt hållna uppgifter, såsom till exempel företagets namn, har i rättspraxis som utgångspunkt inte ansetts omfattas av sekretess. Det går därmed inte att utgå från att uppgift om vilka företag som ingått F-avtal med statliga myndigheter kan hemlighållas utifrån bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL.

Behov av en översyn över sekretesskyddet för uppgifter rörande totalförsvaret

Sammantaget bedömer Länsstyrelsen att befintliga sekretessregler inte är tillräckliga för att skydda uppgifter kopplade till avtalen, bakomliggande behovsutredningar, prioriteringsbedömningar och annat. Länsstyrelserna har i flera tidigare svar över remisser inom området lyft fram att det inom ramen för myndighetens verksamhet för totalförvarsplanering och krishantering finns luckor i sekretesslagstiftningen som gör att skyddet för uppgifter inom totalförsvaret brister, se bland annat remissvar gällande Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen SOU 2023:50. Denna problematik kvarstår och bedöms även omfatta de uppgifter som myndigheterna kommer hantera utifrån föreslagen lagstiftning.

3.10 Ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att tillsätta en utredning med uppgift att utreda de juridiska förutsättningarna för och innehållet i en försörjningsberedskapslag.

Kap 4 En modern byggnads- och reparationsberedskap

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det behövs en tydlighet kring ansvar och roller i beredskapssystemet när det gäller

byggnads- och reparationsberedskapen, inte minst gällande gränsdragningar gentemot bygg och anläggning samt industri och handel.

För att under väpnade angrepp kunna säkerställa skyndsam återuppbyggnad av förstörd infrastruktur och byggnader av vikt för upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner, kommer sannolikt personalförstärkningar att behövas. Därför ser Länsstyrelsen positivt på förslagen om nya regeringsuppdrag att utreda behovet av förstärkningsresurser samt personalförstärkningar inom området.

Länsstyrelsen vill framföra synpunkter inom följande avsnitt.

4.2.7 De legala förutsättningarna för samverkan mellan privata och offentliga aktörer finns eller kommer att komma på plats

Länsstyrelsen Stockholm anser att det behöver vara tydligt vad som förväntas av näringsidkare och vad näringsidkare kan förvänta sig av deltagande i totalförsvarsplaneringen. Näringsidkare har behov av tydliga inriktningar, förmågekrav och planeringsförutsättningar för att på ett effektivt sätt bidra i totalförsvarsplaneringen.

4.3.1 Boverket, Tillväxtverket och SGU ansvarar för att skapa förutsättningar för byggnads- och reparationsberedskap och ett BRB-kansli upprättas

Utredningen föreslår ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap som ska vara placerat på Tillväxtverket. Utredningen ger långtgående rekommendationer om hur ett kansli ska utformas.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till behovet av ett kansli och anser att organiseringen av arbetet med byggnads- och reparationsberedskap inom sektorn i stället bör vara Tillväxtverkets ansvar som sektorsansvarig myndighet.

Byggnads- och reparationsberedskapen ska, enligt utredningen, bygga på befintliga strukturer och processer. Det finns idag ett antal myndigheter som redan i sitt fredstida uppdrag har verksamhet som i praktiken ligger mycket nära reparationsberedskap, främst Trafikverket för väg- och järnvägsnätet, Svenska Kraftnät för stamnätet och Post- och Telestyrelsen. Utöver dessa myndigheter åligger det även kommuner och regioner samt enskilda aktörer som äger infrastruktur för järnväg eller vägtransporter att tillse

reparationer av infrastruktur. Om ytterligare en sektor skulle få ansvar för byggnads- och reparationsberedskapen, finns risk att ett så uppdelat arbete kan leda till otydligheter om ansvar och mandat för en sammanhållen robust byggnads- och reparationsberedskap, härnäst BRB.

Den förväntade nyttan med upprättandet av ett BRB-kansli framgår inte av utredningen. Många av förmågorna inom området är olika beroende på vad som ska repareras, och överförbarheten av resurser kan vara låg. Vidare är de förmågor som är relevanta för byggnads- och reparationsberedskapen i hög grad geografiskt bundna, och möjligheterna till en nationell planering för nyttjande riskerar därför vara begränsade.

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning om omfattning av förordning om BRB-kansliet. Uppgiften att organisera arbetet med BRB bör stå fritt för Tillväxtverket att besluta, i samverkan med de övriga expertmyndigheterna i sektorn. Det är viktigt att sektorsansvarig myndighet känner ett ansvar för att organisera arbetet på ett sätt som skapar största möjliga effekt för hela beredskapssystemet och dess aktörer. Att ge myndigheten skarpa direktiv om hur arbetet ska organiseras riskerar att begränsa expertmyndigheternas möjligheter att utforma arbetet på det sätt som de anser mest ändamålsenligt samt kan påverka möjligheten till ansvarsutkrävande.

I de pågående diskussionerna om hur beredskapsplaneringen ska organiseras har MSB föreslagit en principiell inriktning om att beredskapssektorerna i första hand ska arbeta med förmågeplanering, som innebär utveckling av förmåga, medan myndigheter med geografiskt områdesansvar ska fokusera på förberedande planering, som innebär användande av förmåga.

I sin roll som civilområdesansvarig förordar Länsstyrelsen att byggnads- och reparationsberedskapen utifrån denna princip i första hand samordnas på högre regional nivå, inom ramen för den förberedande planering civilområdeskanslierna ansvarar för. Huvudparterna blir då civilområdena, militärregionerna, och berörda beredskapsmyndigheternas regionala organisation. Beredskapsmyndigheterna i sektorns huvudsakliga uppgift skulle då vara att utveckla nationella insatsresurser.

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

Länsstyrelsen anser att utpekandet av personalbehov och tillhörande finansiering för kommuner och regioner inte ska föregå införandet av LKRB. Länsstyrelsen efterfrågar förtydliganden gällande utformning av en samordningsfunktion och anser att det finns fler områden än byggnads- och reparationsberedskap som kräver personalförsörjning.

4.4 Hur ska åtgärder inom byggnads- och reparationsberedskapen finansieras?

Utredningen föreslår en satsning, motsvarande 390 årsarbetskrafter, inom det offentliga. Länsstyrelsen anser att det bör övervägas om inte en stor del av kostnaderna för nya årsarbetskrafter till beredskapsmyndigheterna i stället bör reserveras till finansiering av konkreta beredskapsåtgärder för att främja en skyndsam förmågeutveckling av bygg- och reparationsberedskapen samt den förberedande planering som behövs inom området.

Länsstyrelsen har svarat på remissen av Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig SOU 2024:65 och hänvisar till de synpunkter som lämnats där gällande förtydligande av finansiering och konsekvenser gällande kostnadsutjämning för Stockholms län.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av vikarierande länsöverdirektör Lotta Medelius-Bredhe med handläggare Mette Formanek som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef för beredskapsfrågor Mikael Jeppson, chefsjurist Shiva Norvad, tillförordnad avdelningschef för verksamhets- och ledningsstöd Helena Remnerud samt kanslichef för östra civilområdet Gunilla Runberg medverkat.