

Klimat- och
näringslivsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

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

KN2025/01284

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker samtliga förslag, Skatteverket delar dock inte samtliga bedömningar, och vill framhålla vissa otydligheter i främst den del av promemorian som utgörs av *Nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer*. Skatteverket anser att den nya avtalsformen *Försörjningsberedskapsavtal (F-avtal)* fortfarande framstår som något oklar gällande reglering och tillämpningsområde samt hur den ska förhålla sig till övriga kommersiella avtal. Skatteverket anser att ett antal förtydliganden kan ske för att uppnå syften och önskad effekt. Skatteverket delar i övrigt de bedömningar som är gjorda och tillstyrker att promemorians förslag bidrar positivt till en stärkt försörjningsberedskap.

Skatteverket har främst granskat promemorian mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av Skatteverket, dvs. hur lagförslagen och uppgifterna kan tänkas påverka myndighetens verksamhet från ett organisatoriskt och ekonomiskt perspektiv.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Hur bör en ändamålsenlig försörjningsanalys utformas? (2.4)

Skatteverket tillstyrker den bedömning som är gjord i promemorian. Skatteverket anser att den generiska genomförandemodellen utgör ett bra grundläggande stöd vid manuella försörjningsanalyser, men framhåller vikten av att försörjningsanalyserna med fördel automatiseras för att öka snabbhet, noggrannhet och bidra till ett effektivt och proaktivt arbete.

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

Skatteverket delar den bedömning som är gjord i promemorian.

2.3 Upphandling kommer fortsatt att vara huvudregeln (3.5)

Skatteverket delar den bedömning som är gjord i promemorian.

2.4 Allmän hänsyn till försörjningsberedskap (3.6)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs i sin helhet. Skatteverket anser dock att föreslagen justering i upphandlingslagarna bör kompletteras med andra tvingande krav på offentliga aktörers försörjningsberedskapsarbete för att få ökad effekt.

Skatteverket anser att ett samordnat upphandlingsstöd, med exempelvis kravformuleringar, är av stor betydelse för att påskynda arbetet och för att underlätta för både leverantörsledet och för offentliga aktörer vid upphandling. Skatteverket anser därför att det är bra om Upphandlingsmyndighetens instruktion kan förtydligas med en instruktionsenlig uppgift, dvs, att utveckla ett upphandlingsstöd avseende beredskapsaspekter enligt förslag¹.

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

Skatteverket tillstyrker att förslaget att *Försörjningsberedskapsavtal (F-avtal)* utvecklas och införs.

Skatteverket anser att vid upprättande och vid korrekt tillämpning av F-avtal gynnas samverkan och struktur mellan det privata och offentliga, vilket krävs för en effektiv hantering och uthållighet vid kris, höjd beredskap och krig.

¹ Budgetunderlag 2026-2028, UHM-2024-0352, s. 8.

Skatteverket håller med om att incitamenten för företagen att ingå F-avtal med det allmänna kan komma att variera, varför också effekten och uthålligheten därmed kan komma att bli begränsad. Skatteverket anser dock att avtalsformen ger ett nytt verktyg, vilket kan leda till ökad effekt.

2.5.1 Offentlig avtalspart (3.7.2)

Skatteverket delar i huvudsak den bedömning som är gjord i promemorian.

Skatteverket delar utredarens bedömning att ansvaret för att teckna F-avtal lämpligen bör ligga hos myndigheter eller enheter som har ett övergripande ansvar för totalförsvaret samt hos dem som har en uttalad roll inom det militära försvaret. Skatteverket förordar emellertid ett förtydligande, så att part/-er från det allmänna pekas ut som ansvarig/-a för att uppnå tänkt effekt inom ett område. Varken det allmänna/offentliga eller leverantörsledet gynnas av otydlighet och med flera avtal inom ett område. Ett företag kan dock ha flera avtal där de levererar inom flera områden. Förtydligandet kan jämföras med lärdomar och rekommendationer från regeringsuppdrag Fö2024/00366² som promemorian hänvisar till.

2.5.2 Nya uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (3.7.3)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs i sin helhet, men vill påpeka att förslaget om att myndigheten ska upprätta en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap, för att bistå med bedömningar över lämplig prioritering och för fördelning av tillgängliga offentliga resurser är av stor vikt för respektive part. Skatteverket anser därför att tydlighet i metod och struktur för både behovsinhämtning, dialog om resultat och förankring av prioriteringsordningen är av vikt.

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

Skatteverket delar den bedömning som är gjord i promemorian och delar den målsättning som framförs i promemorian, dvs. att företag ska kunna fortsätta leverera enligt sina genom upphandling tilldelade kontrakt och enligt marknadsmässiga principer.

Skatteverket delar bedömningen att F-avtalsmyndigheter behöver vägledning i arbetet med försörjningsberedskapsavtalen och att ett analysarbete måste föregå avtalstecknandet. Skatteverket anser att det är av stor vikt att lärdomar i varje enskilt F-avtal identifieras i dialog mellan MSB och aktuell F-

² Fö2024/00366 Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv

avtalsmyndighet, detta för att vägledning och tillhörande stöd hålls uppdaterade och tillgängliga för F-avtalsmyndigheterna, allt syftandes till effektivare utformning och kontinuerlig hantering av F-avtalen.

Skatteverket anser även att det framstår som ändamålsenligt att F-avtal prioriteras, men vill samtidigt understryka att problematiken gällande prioriteringen för leverantörsledet kvarstår.

2.5.4 Sekretess (3.7.8)

Skatteverket delar den bedömning som är gjord.

2.6 Det finns rättsliga förutsättningar för att införa F-avtal (3.8)

Skatteverket delar i huvudsak den bedömning som är gjord, dvs. att det finns rättsliga förutsättningar för att införa F-avtal. För Skatteverkets synpunkter rörande den faktiska tillämpningen se avsnitt 2.7.

2.7 F-avtalens förenlighet med EU-rätten (3.9)

Skatteverket delar i huvudsak den bedömning som är gjord. Skatteverket anser att det finns rättsligt utrymme inom ramen för gällande rätt, att för myndigheter ingå försörjningsberedskapsavtal med företag. Skatteverket anser dock inte att utrymmet, och därmed tillämpbarheten kan beskrivas som betydande. Det utrymme som beskrivs innefattar i huvudsak benefika avtal eller utnyttjande av de undantagsmöjligheter som finns. Undantagen är svårtillämpade då vägledande domar, liksom förarbetsuttalanden, ger begränsad vägledning och därmed inte mycket stöd till F-avtalsmyndigheter. Skatteverket anser också att antalet F-avtal som vid en slutlig bedömning kan ses som benefika ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv, troligtvis blir litet.

2.8 Ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap (3.10)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs i sin helhet, men anser dock att förslaget behöver förtydligas avseende finansiering.

I promemorian anges att en ny lag bör reglera att den myndighet som utfärdar ett åläggande, accepterat ett åtagande eller ingått ett försörjningsberedskapsavtal, ansvarar för utbetalning av ersättningen. Det framkommer emellertid inte i promemorian hur en finansiering av ersättningen bör se ut. För att främja en effektiv hantering av försörjningsberedskapsavtal, utan att belasta leverantörsledet, bör det perspektivet beaktas och hanteras.

2.9 En ny form av byggnads- och reparationsberedskap behöver införas (4.1) - Utgångspunkter för en modern byggnads- och reparationsberedskap (4.2)

Skatteverket delar de bedömningar som är gjorda i promemorian.

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

Skatteverket delar den bedömning som är gjord och tillstyrker att förslaget genomförs i sin helhet.

2.9.2 Boverket, tillsammans med MSB, utreder förutsättningarna för att inrätta en förstärkningsresurs för ökad byggnads- och reparationsberedskap (4.3.2)

Skatteverket delar den bedömning som är gjord i promemorian.

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

Skatteverket delar den bedömning som är gjord. Skatteverket vill framhålla att vägledning och det förutsättningsskapande arbetet blir avgörande för en effektiv och korrekt hantering.

2.9.4 Ett maskinregister upprättas (4.3.4)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs i sin helhet.

2.9.5 Möjligheten till civilplikt inom byggnads- och reparationsberedskapen utreds (4.3.5)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs i sin helhet.

2.10 Hur ska åtgärder inom byggnads- och reparationsberedskapen finansieras (4.4)

Skatteverket delar den bedömning som är gjord i promemorian.

2.11 Boverket och SGU utses till totalförsvarsmyndigheter (4.5)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs i sin helhet.

2.12 Kol, olja och naturgas (5)

Skatteverket delar de bedömningar som är gjorda i promemorian.

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

Skatteverket delar de bedömningar som är gjorda i promemorian och tillstyrker att förslagen genomförs.

2.14 Konsekvenser (7)

Skatteverket delar till större del den bedömning som är gjord i promemorian gällande konsekvenser.

Skatteverket håller med om att föreslagna åtgärder gällande nya beaktandekrav och F-avtal utgör en naturlig del i anskaffningen utifrån aktuellt omvärldsläge. Skatteverket anser emellertid att konsekvensbeskrivningen, som anger att förslagen innebär en marginellt belastande del är något snäv. För att nå syftet med föreslagna åtgärder krävs mer än det förberedande arbetet i planeringsprocessen för anskaffningen, där det identifierade behovet av kunskapshöjande aktiviteter inkluderats. I problembeskrivningen står att det är viktigt att företagets involvering i försörjningsberedskapsarbetet ökas och att former för samverkan etableras. Det står senare i alternativ reglering att alla redan idag kan beakta försörjningsberedskap och avhållande faktorer för att göra föreslagna beaktanden, såsom ex. intern prioritering, bristande förståelse, kunskap och budget. Dessa parametrar behöver hanteras och inkluderas. Det innebär ökad administration att införa ny avtalsform, nya beaktandekrav i upphandlingslagarna, nya krav i beredskapsförordningen och senare, säkerställande av realisering av krav samt uppföljning att önskad förmågeökning sker i aktuella avtal. Det påverkar även upprätthållandet av samverkan med företagen, liksom interna justeringar i form av styrning, roller och ansvar.

När det gäller konsekvenser för att hantera den nya avtalsformen F-avtalen så framstår det fortfarande något oklart vad exakt ett F-avtal ska reglera, hur F-avtal ska förhålla sig till kommersiella avtal samt omfattning och mångfald av F-avtal som ska hanteras av respektive F-avtalsmyndighet. Konsekvenserna är därför svåra att bedöma.

3 Konsekvenser för Skatteverket

För Skatteverket innebär de ändringar som föreslås gällande beaktande av *Försörjningsberedskapsaspekter i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling i försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet* främst ökad administration internt för myndigheten i inköpsprocessen och

intern styrning. Andra konsekvenser är internt arbete med översyn av ansvarsfördelning och kompetenshöjande aktiviteter.

För Skatteverket innebär de ändringar som föreslås i *förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap* ökad administration för rapportering när myndigheten ingår, ändrar eller avslutar försörjningsberedskapsavtal och som sektorsansvarig, när den lämnar underlag, deltar och stödjer i den prioriteringsordning för försörjningsberedskap som upprättas. Föreslagna ändringar i förordningen kommer också medföra att inköp av utrustning behöver genomföras för att möjliggöra nödvändig hantering.

För Skatteverket innebär förslaget på ny *förordning om kansliet för byggnads- och reparationsberedskap* och förslagen kring hur en modern byggnads- och reparationsberedskap ska konstrueras och fungera tillkommande arbetsuppgifter. I promemorian har det beräknats, med hjälp av ESV, att det krävs en (1) årsarbetskraft per beredskapsmyndighet, det till en kostnad om 1,7miljoner kronor årligen. Skatteverket delar utredningens bedömning.

Skatteverket bedömer sammanfattningsvis att promemorians förslag bidrar positivt till en ökad försörjningsberedskap.

Detta remissvar har beslutats av avdelningschefen Anette Backlund och föredragits av handläggaren Anna Halvordsson. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: enhetschefen Ingrid Nilsson.

Anette Backlund