



Kommittédirektiv

Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel

2018:64

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juli 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för näringslivets roll inom totalförsvaret. Utredaren ska vidare föreslå åtgärder för försörjningstrygghet i försvarsmaterieförsörjningen. Utredaren ska utgå från det befintliga regelverket och identifiera eventuella behov av att se över detta. Om utredaren identifierar uppenbara behov av att göra begränsade författningsändringar, står det utredaren fritt att föreslå sådana.

Utredaren ska bl.a. göra följande:

- Lämna förslag på åtgärder för samverkansformer och effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att säkerställa totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig. Förslagen bör inkludera möjligheter för staten att såväl ställa krav på näringslivet som att öka dess incitament att beakta totalförsvarets behov i verksamheten.
- Lämna förslag på åtgärder för att stärka den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten, även över en längre tid och under olika förhållanden.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2019.

Totalförsvarets uppbyggnad

I försvarsbeslutet 2015 konstaterades att ”det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att höja den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret” (prop. 2014/15:109, s. 7). Av beslutet framgår vidare att målet för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig. Planeringen för det civila försvaret ska samordnas såväl med Försvarsmaktens försvarsplanering som med beredskapsplaneringen för fredstida krissituationer. Planeringsarbetet bör utgå från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ska ge en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret. Regeringen bedömer dock att det civila försvaret kräver ytterligare åtgärder som det inte har ansetts finnas behov av inom krisberedskapen.

I regeringens nationella säkerhetsstrategi från 2017 poängteras att förmågan att leda och styra Sverige även under omfattande påfrestningar som kan följa av kris eller krig är ett nationellt intresse. Samverkan mellan myndigheter, näringsliv och civilsamhälle är av avgörande betydelse.

Regeringen har under de senaste tre åren fattat beslut om ett flertal inriktningar och planeringsanvisningar till ansvariga myndigheter för att återuppta totalförsvarsplaneringen. I maj 2017 gav regeringen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten i uppdrag att verka för att de bevakningsansvariga myndigheterna samt prioriterade landsting och kommuner senast den 31 december 2018 har stärkt förmågan att bl.a. planera för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster genom exempelvis avtal, lager, förfogande och ransonering.

Säkerställande av försörjningstrygghet inom totalförsvaret

Den 20 december 2017 redovisade Försvarsberedningen delrapporten Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66). I delrapporten lämnar beredningen i bred partipolitisk enighet en rad förslag om hur totalförsvaret skulle kunna utvecklas framöver. En utökad roll för näringslivet i totalförsvaret utgör en del av dessa förslag.

Försvarsberedningen konstaterar att som en följd av försvarsbesluten 1999–2001 och 2004 upphörde i allt väsentligt planeringen för höjd beredskap och krig, dvs. totalförsvarsplaneringen. Samhället har därefter genomgått stora förändringar. Det globala säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen är svårbedömd och stundtals snabb. Globaliseringen har inneburit att infrastruktursystem och försörjningsflöden av varor och tjänster har sammankopplats med andra länder i en högre utsträckning än tidigare. Inom samhället finns i sin tur ett ökat ömsesidigt beroende mellan olika sektorer. De flesta områden är beroende av tillgång till el, it och elektronisk kommunikation, transportinfrastruktur, drivmedel, förnödenheter, finansiella tjänster m.m. Om det uppstår störningar inom en sektor påverkar det även andra sektorer. Flertalet av dessa områden har inte någon omfattande redundans utan förutsätter ostörda flöden för att verksamheten ska fungera. Ett ostört flöde av varor och tjänster såväl inom landet som från andra länder kommer dock troligen inte att kunna upprätthållas under krig eller krigsfara. En störning eller ett avbrott i försörjningsflöden kan således komma att påverka stora delar av samhället.

Försvarsberedningen föreslår att totalförsvarsplaneringen ska dimensioneras så att Sverige ska kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet under minst tre månader. Under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska Sverige planera för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium. Försvarsberedningen tar dessutom upp den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan

fred och krig (gråzonsproblematik) och som ställer stora krav på beslutsfattande och agerande. Det kan bl.a. handla om att en angripare orsakar störningar i viktiga samhällsfunktioner och varuflöden. Kännedom om de befintliga regelverken måste spridas, roller och uppgifter i den fredstida krisberedskapen och i totalförsvaret måste förtydligas och övas, försvarsviljan stärkas och krismedvetenhet kompletteras med krigsmedvetenhet.

Näringslivets roll inom totalförsvaret

I Försvarsberedningens delrapport föreslås bl.a. att formerna för hur krigsviktiga företag i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten ska utredas. Vid utformningen av samverkansformer och avtal mellan staten och krigsviktiga företag behöver hänsyn tas till EU:s regelverk för den inre marknaden. Begreppet krigsviktiga företag har använts tidigare. Ett företag eller en organisation utsågs som krigsviktig om dess produktion av varor eller tjänster var av stor vikt för totalförsvaret. Krigsviktiga företag var vid höjd beredskap skyldiga att fortsätta sin verksamhet, ibland med ändrad inriktning, för att säkra produktionen även vid krig. Krigsviktiga företag som tillhandhöll krigsviktig produktion i fredstid skulle fortsätta sin produktion, ofta med utökad kapacitet, även under krigsförhållanden.

Försvarsberedningen föreslår också att ett nationellt näringslivsråd inrättas. Syftet är att etablera en långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån och för att möjliggöra användandet av näringslivets resurser för totalförsvarets behov. Försvarsberedningen konstaterar att ett arbete har påbörjats hos flera myndigheter på central nivå för att utreda hur näringslivet på olika sätt kan bidra med resurser för att stärka förmågan inom olika sektorer. Det finns även befintliga forum för privat-offentlig samverkan kring krisberedskap och totalförsvaret inom bl.a. prioriterade försörjningsområden såsom energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, transporter och den finansiella sektorn.

Det föreslagna nationella näringslivsrådet ska utgöra ett komplement till befintliga forum.

Försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel

Försörjningstrygghet är ett omfattande begrepp, som ofta används på olika sätt, såväl nationellt som internationellt. I ramavtalet om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland (det så kallade sexnationssamarbetet) definieras det som "en stats förmåga att garantera och erhålla garanti för tillförsel av försvarsmateriel och försvarsmaterieltjänster som är tillräcklig för att uppfylla statens åtaganden i enlighet med dess utrikes- och säkerhetspolitiska krav...". Denna definition utgör utgångspunkten för försvarsmaterielrelaterad försörjningstrygghet i utredningen.

Den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten kan omfatta ett antal olika åtgärder, från säkerhets- och handelspolitik till konkreta åtgärder för att stärka uthållighet för enskilda produkter, t.ex. lagring. Åtgärderna ska syfta till försörjningstrygghet på både kort och lång sikt.

Den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten är i dag en viktig fråga för Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV). I Försvarmaktens regleringsbrev anges att myndigheten, med stöd av Försvarets materielverk, ska redovisa resultatet av myndigheternas fortsatta arbete med att ta fram ett försvarsförsörjningskoncept. Redovisningen ska särskilt belysa hur myndigheterna planerar för tillämpning av förfogandelagen (1978:262), förfogandeförordningen (1978:558) samt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.

Därutöver har FMV som uppgift i sitt regleringsbrev att redovisa hur myndigheten använder sig av upphandlingsrättsliga möjligheter för att ställa krav på försörjningstrygghet i fråga om anskaffning av materiel och tjänster till Försvarmakten.

Rättsliga förhållanden mellan stat och näringsliv

Sverige har en omfattande rättslig reglering för hur samhället ska fungera under höjd beredskap och då ytterst krig samt hur samhället ska planera och förbereda sig för sådana situationer. Statlig verksamhet ska som huvudregel bedrivas i myndighetsform. Den reglering som finns omfattar även näringslivet. För att gynna de samlade försvarsansträngningarna under höjd beredskap ger den svenska lagstiftningen t.ex. staten rätt att under vissa förutsättningar styra över resurser som finns i näringslivet. Förutsättningarna anges bl.a. i förfogandelagen där staten ges möjlighet att förfoga över privat egendom och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Staten kan även, enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap, begära att näringslivet upplåter lagringsutrymme för varor av vikt för totalförsvaret. Ransoneringslagen (1978:268) ger regeringen möjlighet att vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av förnödenheter samt begränsa handel med en viss vara om den bedöms vara av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Näringslivet har även en skyldighet att delta i planeringen av totalförsvaret enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

När det gäller näringslivets roll inom totalförsvaret bedömer Försvarsberedningen att befintligt regelverk bör utgöra utgångspunkt för dialogen mellan offentliga och privata aktörer i den beredskapsplanering som nu ska genomföras. Försvarsberedningen utesluter dock inte att regelverket kan behöva ses över för att staten i större omfattning ska kunna ställa krav på privata aktörer att upprätthålla en viss funktionalitet i verksamheten även i krig eller vid krigsfara. Staten kan bl.a. behöva ställa krav på att privata aktörer i större utsträckning bidrar till totalförsvarets behov. Det bör enligt Försvarsberedningen övervägas att genom lagstiftning ge ansvariga myndigheter inom de viktigaste sektorerna ett bemyndigande att föreskriva att privata aktörer måste ha en viss beredskap eller förmåga att hantera

störningar inom den egna verksamheten. I detta arbete ska befintlig reglering i relevant sektorslagstiftning beaktas.

Uppdraget

Samhällsviktig verksamhet som tidigare drevs i offentlig regi utförs i dag i stor utsträckning av företag med olika typer av ägarförhållanden, exempelvis offentligt eller privat ägande och nationellt eller utländskt ägande. Detta ställer delvis andra krav på totalförsvarsplaneringen eftersom staten inte har möjlighet att styra och inrikta näringslivet, till skillnad mot vad som gäller för offentlig verksamhet. För att möjliggöra kostnadseffektivitet verkar delar av näringslivet enligt principen att resurser levereras vid behov snarare än hålls i lager. Detta medför samtidigt ökad sårbarhet om störningar eller avbrott i försörjningsflöden skulle uppkomma. Därutöver har de rättsliga förutsättningarna, bl.a. som en följd av Sveriges inträde i EU, och näringslivsstrukturen förändrats sedan Sverige bedrev en totalförsvarsplanering. Sedan kalla krigets slut har även Försvarsmakten och aktörerna inom det civila försvaret genomgått genomgripande förändringar. Försvarsmaktens beroende av civila resurser har ökat avsevärt samtidigt som nyckelaktörer i det övriga samhället har en beredskap som är dimensionerad för fredstida kriser och i väsentlig utsträckning bedöms sakna förmåga att möta de krav som höjd beredskap och då ytterst krig skulle medföra. Få företag tar med risken för höjd beredskap och då ytterst krig i sin interna kontinuitetsplanering eller beredskapsplanering. Detta perspektiv har även i endast begränsad omfattning beaktats av myndigheter i samband med offentliga upphandlingar.

Privata företags kontinuitetsplanering utgår från ekonomisk lönsamhet, hållbarhet och effektivitet utifrån marknadens dynamik och krav och inte utifrån riskbedömningar som inkluderar störningar till följd av krig eller krigsfara. Statliga myndigheter inkluderande länsstyrelser och kommuner ska enligt gällande regelverk i samverkan med privata aktörer planera för hur företag ska kunna bidra och leverera varor och tjänster vid allvarligare störningar i fredstid eller i krig. Detta sker dock i alldeles för begränsad omfattning och det finns

osäkerheter kring hur formerna för samverkan och avtalsförhållanden bör utformas. En utvecklad beredskapsplanering kommer också stärka företagens och därmed samhällets fredstida krisberedskap då totalförsvaret och krisberedskapen bör ses som förmågor som är ömsesidigt förstärkande.

En särskild utredare ska därför utreda näringslivets roll inom totalförsvaret och lämna förslag på åtgärder för samverkansformer och effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån i syfte att säkerställa totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig.

Utredningen ska utgå från avsnitten om näringslivets roll i totalförsvaret, säkerställandet av en nödvändig försörjning och andra relevanta avsnitt i Förvarsberedningens delrapport. Befintliga samverkansformer inom olika sektorer ska beaktas.

Utredaren ska utgå från befintligt regelverk samt identifiera eventuella behov av att se över detta. Om utredaren identifierar uppenbara behov av att göra begränsade författningsändringar, står det utredaren fritt att föreslå sådana.

Utredaren ska vidare beakta behoven av en robust försörjningstrygghet för att hantera fredstida kriser när så är relevant för att säkerställa totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap eller annan utomordentlig händelse som hotar folkförsörjningen. Utredaren ska även beakta relevanta erfarenheter från privat-offentlig samverkan kring krisberedskap och totalförsvaret inom bl.a. prioriterade försörjningsområden såsom försvarsmateriel, energiförsörjning, drivmedelsförsörjning, livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, transporter, den finansiella sektorn samt information och kommunikation.

Utredaren ska göra följande:

- Lämna förslag på möjligheter för staten att såväl ställa krav på näringslivet som att öka dess incitament att beakta totalförsvarets behov i verksamheten. Förslagen ska ta ställning till vad som är en rimlig balanspunkt mellan näringslivets åtaganden, affärs- och avtalsmodeller och det offentliga ansvar för att säkerställa samhällets funktionalitet. Detta ska inkludera en analys av förut-

sättningarna för näringslivet att ta fram kontinuitetsplanering och beredskapsplaner för höjd beredskap.

- Lämna förslag på hur totalförsvarsviktiga företag vid höjd beredskap och då ytterst i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten och andra offentliga aktörer.
- Lämna förslag på åtgärder för att stärka försörjningstryggheten i försvarsmaterieförsörjningen, inklusive både materiel och kompetens.
- Lämna förslag på åtgärder för att stärka den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten över en längre tid och under olika internationella och nationella förhållanden, t.ex. internationella kriser och handelsstörningar. Förslagen ska omfatta sådana system, delsystem, insatsvaror och reservmateriel som krävs för att säkerställa nödvändig förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Åtgärderna ska bl.a. beakta produktions- och lagringsförutsättningar för materielen.
- Belysa konsekvenser av Sverige medlemskap i EU inklusive EU-rätten.
- Analysera hur försörjningstrygghet för totalförsvaret kan säkerställas vid offentliga upphandlingar.
- Analysera konsekvenser av utländskt ägande och inflytande över privata företag och belysa konsekvenser av internationella mellanstatliga avtal.
- Analysera hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet i 2 kap. 15 och 17 §§ regeringsformen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och i det sammanhanget särskilt bedöma konsekvenserna för berörda aktörer inklusive ekonomiska konsekvenser. Utredaren ska för de förslag som lämnas redovisa konsekvenser och kostnader för stat, landsting och kommuner och föreslå hur dessa ska finansieras. Om

förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

En viktig del av uppdraget består av dialog med företrädare för relevanta myndigheter inklusive länsstyrelser, kommuner, landsting och näringsliv (inklusive branschorganisationer). Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, bl.a. beslutade regleringsbrevsuppdrag om totalförsvaret samt arbetet inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut, utredningsväsendet och hos relevanta myndigheter och andra aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2019.

(Försvarsdepartementet)