

Kommittédirektiv

Nationell samordning av försörjningsberedskapen

Beslut vid regeringssammanträde den 2 september 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt utreda principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap. Förslagen ska syfta till att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå vilka uppgifter en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ska ha samt hur denna funktion ska förhålla sig till vissa andra aktörer med ansvar eller betydelse för försörjningsberedskapen,
- analysera och föreslå hur funktionen ska organiseras och finansieras,
- analysera och föreslå ändamålsenliga och övergripande principer och förutsättningar för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet,
- pröva möjligheten att finansiera samhällets försörjningsberedskap med avgifter, analysera för- och nackdelar med andra former av finansiering, samt föreslå principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap,
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

En nationell samordning av försörjningsberedskapen

Regeringen konstaterar i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde.

Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver därför stärkas på bred front. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret.

I målet för det civila försvaret ingår att ha förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning. Att de globala handelsflödena upprätthålls i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden är centralt för Sverige som importberoende land. Likaså är det angeläget med samarbete avseende försörjningsfrågor internationellt, inom EU och Norden, såväl bi- som multilateralt. Vid en allvarlig kris eller i värsta fall krig riskerar dock de handelsflöden som fungerar under ett normaltillstånd att delvis eller helt sättas ur spel.

Vikten av att säkerställa försörjningsberedskapen för fredstida kriser har förtydligats under 2020 och 2021 i samband med smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Särskilt under den inledande fasen i pandemin förelåg det globala brist på nödvändiga varor som exempelvis personlig skyddsutrustning.

Försörjningsberedskapen omfattar hela samhället där allmänna och enskilda intressen många gånger sammanfaller och är beroende av varandra. Näringslivet är en viktig del av vårt lands försörjningsberedskap. Myndigheter, regioner, kommuner och andra offentliga aktörer har viktiga roller bland annat som beställare och kravställare. Hela försörjningskedjan måste beaktas i utformningen av den nationella försörjningsberedskapen.

En nationell försörjningsberedskap ska också beakta kommuners och regioners ansvar och behov. Utgångspunkten ska vara att lokala och regionala behov beaktas och tillgänglighet finns över hela landet av viktiga varor och tjänster.

För att försörjningsberedskapen ska utvecklas ytterligare ser regeringen därför behov av att den nationella försörjningsberedskapen stärks och att

samordningen ökar. Frågor om vad den nationella försörjningsberedskapen ska omfatta och hur den ska samordnas, organiseras och finansieras är angelägna och komplicerade frågor som behöver analyseras och utredas närmare.

Bakgrund

Under 1900-talet har flera olika statliga myndigheter haft ett övergripande ansvar för samordningen av försörjningsberedskapen i Sverige, eller det ekonomiska försvaret som det också har benämnts, med Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) som senaste exempel. När ÖCB avvecklades 2002 överfördes vissa delar av myndighetens uppgifter till Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och därefter 2009 till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Som en följd av försvarsinriktningsbesluten 1999–2001 och 2004 upphörde i stor utsträckning planeringen för höjd beredskap och ytterst krig.

Bedömningen som gjordes var att det inte fanns något behov av en omfattande försörjningsberedskap. I stället var fokus på att utveckla en beredskap för kortare fredstida kriser. Den organisation och de åtgärder som fanns i det tidigare totalförsvaret, i form av en funktion med ansvar för samordning av den nationella försörjningsberedskapen, beredskapslagring och administrativa förberedelser för att säkerställa varuförsörjningen, har i stora delar avvecklats. Många författningar finns emellertid kvar och är alltjämt gällande.

Nuvarande ansvarsförhållanden

I dagsläget har flera olika aktörer påbörjat analys- och planeringsarbetet för att förbättra försörjningsberedskapen. Arbetet sker på olika nivåer och i olika samhällssektorer. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid kris eller krig. Alla aktörer i det civila försvaret ska därmed ta ansvar för att stärka beredskapen och förmågan att genomföra verksamhet även under kris och ytterst i krig. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Statliga myndigheter

Enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har MSB bl.a. till uppgift att företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen

mellan civila och militära behov av samhällets resurser. Inom ramen för denna uppgift har MSB pågående arbete med att analysera och ge vägledning kring hur försörjningsberedskapen kan byggas upp. I ett antal äldre men alltjämt gällande författningar för förberedande planering inför krig eller fredstida krissituationer har det ansvar som ålagts tidigare myndigheter med samordningsansvar för försörjningsberedskap i viss utsträckning förts över till MSB.

Förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti reglerar hanteringen av ersättning, lån och garanti till privata företag som gör vissa s.k. beredskapsåtaganden. Enligt förordningen ska MSB pröva om ersättning kan ges avseende beredskapsersättning och beredskapslån. Beredskapsgarantier ska enligt samma förordning prövas av Riksgäldskontoret eller den myndighet som kontoret bestämmer.

Förordningen anger att beredskapsersättning, beredskapslån eller beredskapsgaranti får lämnas till den som i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap gör vissa beredskapsåtaganden gentemot MSB. Beredskapsåtaganden omfattar att upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion, utveckla ersättningsprodukter, förbereda viss alternativ produktion, beredskapslagra vissa varor eller vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

Enligt förordningen ska MSB sträva efter att försörjningsberedskapen långsiktigt ska kunna tryggas. I detta syfte får avtal om beredskapsåtagande innehålla bestämmelser om skyldighet för mottagaren av beredskapsersättning, beredskapslån eller beredskapsgaranti att investera i maskiner och anläggningar eller att förbättra sin organisation eller vidta andra åtgärder som MSB finner lämpliga.

I enlighet med förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap ska varje myndighet beakta totalförsvarets krav. Av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap framgår att vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Vidare har dessa myndigheter ett ansvar att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap (bevakningsansvariga myndigheter). Av dessa bevakningsansvariga myndigheter har flera

myndigheter instruktionsenliga uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar som är av betydelse för försörjningsberedskapen. Exempelvis har Trafikverket ansvar för övergripande samordning och planering för krisberedskap och det civila försvaret för transportområdet i enlighet med förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

I förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster anges bl.a. att myndigheter som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret ska anmäla behovet till någon av de bevakningsansvariga myndigheterna. Vidare ska övriga berörda myndigheter höras innan företagsplanläggning sker.

Flera myndigheter har i dag dessutom ett utpekat ansvar för försörjningsberedskap inom olika försörjningsområden. Exempelvis anges i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet att myndigheten har ansvar för att planera, samordna och i den utsträckning som regeringen föreskriver genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användningen av energi. Energimyndigheten är också tillsynsmyndighet för de företag som omfattas av lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja.

Av förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen framgår att myndigheten har till uppgift att på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap. Folkhälsomyndigheten har enligt förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten till uppgift att på uppdrag av regeringen samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel inför allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar. Under den pågående pandemin har bägge dessa myndigheter dessutom fått regeringsuppdrag om att säkerställa försörjningen av kritiska resurser, bl.a. skyddsutrustning, medicinteknisk utrustning, läkemedel, testningskapacitet och vaccin.

Livsmedelsverket ansvarar enligt förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket för kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning samt har ett ansvar för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen. I regleringsbrevet för 2021 för Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt finns ett

uppdrag om att myndigheterna ska påbörja lämpliga åtgärder för att inleda uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap. Utöver det myndighetsgemensamma uppdraget ska Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket också bl.a. arbeta för att skapa ökade förutsättningar att säkerställa flödet i livsmedelskedjan vid en allvarlig bristsituation. Livsmedelsverket har även i uppdrag att stärka dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap.

Länsstyrelsernas ansvar regleras främst i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Enligt dessa förordningar och förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap har länsstyrelserna ett regionalt geografiskt områdesansvar som bl.a. innebär att länsstyrelserna ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Vid höjd beredskap har länsstyrelserna bl.a. ansvar för att verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Även Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och Kommerskollegium har ansvar för frågor som är relevanta i dessa sammanhang. Av förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten framgår att myndigheten bl.a. har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten fick dessutom i november 2019 i uppdrag av regeringen att bl.a. ge förstärkt stöd vid offentlig upphandling av samhällsviktig verksamhet, samt att påskynda utvecklingen så att leveranssäkerhet och krisberedskap säkerställs på ett systematiskt och strategiskt sätt i upphandlande myndigheters och enheters inköpsarbete (Fi2019/03819). Konkurrensverket är, enligt förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket, förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Myndigheten har bl.a. i uppgift att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Kommerskollegium är i enlighet med förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium förvaltningsmyndighet för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s

handelspolitik. Myndigheten ska bl.a. verka för frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad. Myndigheten lämnade på uppdrag av regeringen en rapport 2020 om hur Sverige och EU ska trygga försörjningen av varor under en kris. I rapporten jämförs olika handelspolitiska strategier för försörjningstrygghet som EU kan tillämpa.

Kommuner och regioner

Kommuner och regioner ska enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten, samt fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser för varje mandatperiod.

Kommuner har också enligt LEH ett geografiskt områdesansvar. Kommunen ska vidare under höjd beredskap eller när ransoneringslagen i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar, vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering och medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

Enligt 3 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Med beredskapsförberedelser avses alla de åtgärder som normalt sett behövs för att kunna hantera verksamheten under höjd beredskap. Kommuner och regioner ska alltså vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. Förberedelser ska också ske för extraordinära händelser i enlighet med vad som stadgas i 2 kap. LEH.

Enligt 5 kap. 1 § i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL) finns krav på att vården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård. I 5 kap. 2 § HSL anges vidare att där det bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet ska det finnas den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att god vård ska kunna ges. Regionerna ska även enligt 7 kap. 2 § tredje stycket planera sin hälso- och sjukvård så att katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Regioner har ett ansvar när det gäller sjukvårdens varuförsörjning som regleras i Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap. Där framgår att regionen ska planera så

att hälso- och sjukvårdens försörjning av medicinteknisk utrustning, förbrukningsmateriel och läkemedel anpassas till de behov som kan uppstå vid allvarlig händelse. Även sjukhusen har ett ansvar för läkemedelsförsörjningen som regleras i lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Näringslivet

I stor utsträckning äger, driver och finansierar privata aktörer många av de viktigaste samhällsfunktionerna, som bl.a. handlar om produktion och resurser för transporter av nödvändiga varor och tjänster. Näringslivet är därmed av central betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen. I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 konstateras att involveringen av det privata näringslivet i planeringsarbetet bör öka. Offentliga aktörer bör, i nära dialog med privata aktörer, bedöma behovet av förberedelser för att säkerställa en rimlig beredskap. Det kan avse bl.a. prioritering och fördelning av resurser samt andra nödvändiga åtgärder såsom att framställa eller lagra produkter och materiel inom t.ex. hälso- och sjukvården och i livsmedelskedjan. I propositionen anges också att det ska inrättas ett tvärsektorielt näringslivsråd under perioden 2021–2025 där näringslivet och branschorganisationer ska delta i utvecklingen av svensk försörjningsförmåga inom totalförsvaret. För närvarande finns även olika exempel på privat-offentlig samverkan såväl på regional nivå i form av näringslivsråd med anknytning till länsstyrelser som på nationell nivå inom olika samhällssektorer.

Näringslivets skyldigheter och åtaganden anges i flera olika författningar. Exempelvis har näringslivet en skyldighet att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer delta i totalförvarsplaneringen enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen. Vid höjd beredskap regleras näringslivets deltagande bl.a. genom att lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap anger att företag samt enskilda organisationer som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska vidta åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten. Staten ges genom förfogandelagen (1978:262) möjlighet att förfoga över privat egendom, nyttjanderätter och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Vidare kan staten begära att näringslivet upplåter lagringsutrymme för varor enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för

försörjningsberedskap. 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.

Det finns också mer specifik reglering av näringslivets skyldigheter inom olika försörjningsområden. Exempelvis har vissa företag enligt lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja en skyldighet att hålla beredskapslager av lagringsbränslen och råolja. Elberedskapslagen (1997:288) innehåller bestämmelser om skyldigheter att vidta beredskapsåtgärder för bl.a. den som bedriver produktion av el och handel med el.

Nuvarande finansiering

Statlig verksamhet finansieras som huvudregel via anslag genom inkomster från skatter, avgifter och bidrag. I den utsträckning det i dagsläget finns en uppbyggd försörjningsberedskap inom olika försörjningsområden finansieras de beredskapsåtgärder som olika aktörer vidtar på olika sätt.

Hur myndigheter under regeringen får ta ut avgifter regleras i avgiftsförordningen (1992:191). En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Regeringsformen definierar inte begreppen avgift eller skatt. För offentligrättsliga avgifter krävs ett bemyndigande i lag, medan föreskrifter om avgifter för uppdragsverksamhet kan beslutas av regeringen. I grundlagsförarbetena framhålls dock att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift vanligen avser en penningprestation som betalas mot en specificerad motprestation (jfr prop. 1973:90 s. 213).

Avgiftsfinansiering förekommer även avseende beredskapsåtgärder inom t.ex. området elektroniska kommunikationer i enlighet med lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Avgiftsfinansieringen avser då åtgärder mot allvarliga fredstida hot och påfrestningar som gäller elektronisk kommunikation. Avgifterna tas ut av Post- och telestyrelsen.

Det finns också beredskapsåtgärder som är anslagsfinansierade, som exempelvis Socialstyrelsens lager av antivirala läkemedel, antidoter för

kemiska och nukleära händelser, infusionsvätskor och materiel samt Folkhälsomyndighetens förköpsavtal och inköp av vaccin.

De lager av lagringsbränslen och råolja som vissa företag har en skyldighet att hålla enligt lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja finansieras varken genom offentligt rättsliga avgifter eller anslag utan av de lagringsskyldiga. En lagringsskyldig som inte håller lager i den omfattning som har beslutats i enlighet med nämnda lag ska dock betala en lagringsavgift.

Vissa äldre regler för finansiering av försörjningsberedskapsåtgärder inom näringslivet anges även i förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.

Aktuella granskningar, utredningar och analyser

Riksrevisionens rapport om livsmedels- och läkemedelsberedskap

Riksrevisionen granskade 2018 om det fanns tydliga förutsättningar för att bidra till robusta samhällsfunktioner och om sådana åtgärder hade vidtagits. Granskningen var inriktad mot livsmedels- och läkemedelsförsörjning. Riksrevisionen rekommenderade bl.a. regeringen att klargöra mål, krav och ansvar, att förtydliga de samordningsuppdrag som Livsmedelsverket och Socialstyrelsen har samt att säkerställa att samverkan fortsätter att utvecklas och att kunskaper tillvaratas. Flera av dessa frågeställningar har behandlats i de utredningar som nämns fortsättningsvis i detta avsnitt.

Utredningen om civilt försvar

Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) lämnade sitt slutbetänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) den 1 mars 2021. Betänkandet innehåller förslag som berör frågor om ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret på lokal, regional och nationell nivå. Bland annat föreslås en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter, en geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå samt vissa förtydliganden avseende MSB:s ansvar och roll inom krisberedskap och civilt försvar. De sektorsansvariga myndigheterna föreslås exempelvis få i uppgift såväl att verka för att nödvändiga avtal med näringsliv och överenskommelser med andra myndigheter upprättas som att utveckla och vidmakthålla strukturer för samverkan med näringslivet om detta är relevant för beredskapssektorn.

Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet

I betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret (SOU 2019:51) har Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet (Fö 2018:01) lämnat förslag som avser näringslivets medverkan i totalförsvarsplaneringen, som bl.a. inbegriper att nya former för långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer behöver etableras samt att vissa författningar inom området ses över.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap

I Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskaps (S 2018:09) delbetänkande Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning (SOU 2020:23) konstateras att det finns vinster med att på nationell nivå samordna vissa strategiska försörjningsrelaterade frågor i stället för att aktörer inom olika områden i samhället skapar separata lösningar för detta. Utredningen anser därför att regeringen bör överväga om en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap bör inrättas.

I delbetänkandet anges vidare att nuvarande ordning innebär att liknande uppgifter ska lösas av flera myndigheter och att nyckelkompetenser kring regelverk och marknadens funktion måste upprätthållas av många olika aktörer. Enligt utredningen finns behov av att avtal utformas på ett enhetligt sätt tvärsektorielt, bl.a. för att det ska vara enhetligt gentemot näringslivet när flera aktörer i olika sektorer behöver teckna avtal om samma sorts resurser. Utredningen anser att någon aktör behöver ha ansvar för den övergripande dialogen med företrädare för näringslivets olika sektorer och säkerställa de allmänna villkor och incitament som kan behövas och att ett motsvarande samordningsbehov sannolikt finns vad gäller distribution och lagerhållning. Utredningen konstaterar att en nationell samordning kan ske inom ramen för en befintlig myndighets eller annan aktörs verksamhet, eller genom tillskapandet av en ny myndighet med en liknande funktion som ÖCB tidigare hade.

Utredningen föreslår även ett sammanhållet system för lagerhållning av läkemedel och sjukvårdsmateriel. Beroende på vilket behov som finns av en vara föreslås olika typer av lagerhållning som utförs av olika aktörer. Systemet skulle bygga på en bas-lagerhållning som omfattar alla produkter som används i vardagen. Läkemedel som används i vardagen lagras i vården, på apotek och i hemmen. En omfattande lagerhållning av alla läkemedel

skulle bli oerhört kostsam, därför anser utredningen att det krävs en utökad lagringsskyldighet baserad på omsättningslagring för ett urval av viktiga produkter. För sådana läkemedel som av olika skäl inte kan omsättningslagras bedömer utredningen att det också krävs statliga beredskapslager. Vidare ser utredningen ett behov av en tillverkningsberedskap för ett fåtal särskilt viktiga läkemedel. Sådan tillverkningsberedskap förutsätter dock lagerhållning av vissa nödvändiga varor.

Utredningen lämnade den 31 mars 2021 delbetänkandet En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19). Utredningen föreslår en rad åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen inom sektorn, som både omfattar författningsändringar och uppdrag till olika aktörer. I betänkandet utvecklas förslagen från utredningens första delbetänkande. Utredningen lämnar konkreta förslag om ett system för lagerhållning av sjukvårdsprodukter i Sverige indelat i fyra nivåer och en ny lag om lagerhållningsskyldighet. Det bör enligt utredningens förslag införas krav i hälso- och sjukvårdslagen på kommuner och regioner i egenskap av huvudmän för hälso- och sjukvården att ha en utökad lagerhållning av sjukvårdsprodukter. Läkemedelsverket föreslås få i uppdrag att kartlägga vilken produktion av läkemedel och medicintekniska produkter som sker i Sverige och vilka beroenden denna har avseende insatsvaror. Utredningen föreslår också ett nytt mandat för omfördelning av resurser och att det ska inrättas särskilda beredskapsapotek. Utredningen föreslår även att det statliga bolaget Research Institutes of Sweden (RISE) får i uppdrag att stödja industrins omställning i kris och krig samt att bolaget ska upprätthålla sådan förmåga som krävs för att certifiera sjukvårdsprodukter. Utredningens slutbetänkande ska lämnas den 28 februari 2022.

Uppdrag till FOI om nationell försörjningsberedskap

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) fick 2020 i uppdrag av regeringen att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap (Ju2020/02565). I genomförandet av uppdraget har FOI fört dialog med många olika aktörer, såväl offentliga på olika nivåer som privata. FOI har i sin redovisning av uppdraget angett ett antal uppgifter som en nationellt samordnande aktör skulle kunna ha dels utifrån erfarenheter i Sverige och andra länder, dels utifrån vilka behov som angetts vid intervjuer med myndigheter, kommuner och näringslivet.

Identifierade behov avser bl.a. uppgiften att i ett förberedande och förebyggande syfte samordna planering och inriktning av försörjningsberedskapen och att förbereda och säkerställa fungerande samverkan mellan det offentliga och näringslivet. Det kan enligt FOI exempelvis handla om att etablera gemensamma ramverk, skapa översikt över tillgängliga resurser, analysera hotbilder och att stödja privata och offentliga aktörer med konkretisering av mål och ambitionsnivå. Inom ramen för ett sådant förberedande arbete har även identifierats behov av stöd till ansvariga aktörer i arbetet med att t.ex. förbereda omställning av produktion, upprätta beredskapslager utifrån nationella behov, identifiera kritiska företag och förnödenheter och analysera behov av dispenser och regellättnader.

Samordningsuppgifter inom försörjningsberedskapen behöver även utföras vid en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig. FOI anger i detta avseende att en nationellt samordnande aktör kan ansvara för framtagande av lägesbilder samt hantera och säkerställa inköp eller andra åtgärder som behövs för att tillgodose försörjningsbehov nationellt. Vidare kan en sådan aktör utgöra en kontaktpunkt för privata aktörer, något som har lyfts fram av företrädare för näringslivet i kontakterna med FOI.

FOI anser vidare att i den mån det finns frågor eller försörjningsområden som ingen aktör ansvarar för i dag, men som är viktiga för Sveriges försörjningsberedskap, kan det finnas ett behov av att ett sådant utpekat ansvar åläggs en nationellt samordnande aktör. Historiskt hade ÖCB ansvar för försörjning av industrivaror som innebar att ÖCB bl.a. gjorde försörjningsanalyser, verkade för att produktion kunde upprätthållas och ansvarade för beredskapslagring av denna typ av varor.

I uppdraget till FOI ingick även att göra internationella jämförelser med andra länder som har en uppbyggd nationell försörjningsberedskap (t.ex. Finland). I Finland har Försörjningsberedskapscentralen till uppgift att planera, utveckla och upprätthålla försörjningsberedskapen. Försörjningsberedskapscentralen sorterar under arbets- och näringsministeriet och dess styrelse består av representanter från näringsliv och myndigheter. Beredskapsåtgärderna finansieras av Försörjningsberedskapsfonden med hjälp av en beredskapsavgift som tas ut som del av energiskatten. Från fonden betalas utgifterna för bl.a.

beredskapsplaneringen. Fonden står utanför statens budget och förvaltas av Försörjningsberedskapscentralen.

Av FOI:s rapport framgår att frågan om omställning av produktion lyfts fram som viktig av näringslivet. En djupare förståelse för de förutsättningar och mekanismer som är kopplade till omställning av produktion, som en viktig del av försörjningsberedskapen, är värdefull för den fortsatta utvecklingen av den svenska försörjningsberedskapen. Inom ramen för FOI:s uppdrag att bedriva säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys för regeringens behov ska FOI belysa goda exempel på när omställning av produktion fungerat under pandemin.

Uppdraget att föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt hur försörjningsberedskapen ska finansieras

Som ett led i att stärka Sveriges beredskap för kris och krig måste försörjningen av nödvändiga varor och tjänster utvecklas. Hela landet ska beaktas genomgående i utredningen. En del i detta arbete är att skapa en nationell samordning av försörjningsberedskapen. Det stora antalet aktörer som har ansvar för försörjningsberedskapen samt de ambitionsökningar som förväntas på området ställer krav på samordning och ett effektivt resursutnyttjande för ett ändamålsenligt resultat. För att bygga upp en modern försörjningsberedskap är forskning, innovation och digitalisering viktiga beståndsdelar, samtidigt som det är nödvändigt att förhålla sig till de sårbarheter som ny teknik och digitalisering också kan medföra. Det finns därför behov av att en utredare analyserar och föreslår uppgifter, ansvar, organisation och finansiering för en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt hur samhällets försörjningsberedskap kan finansieras. Syftet är bl.a. att åstadkomma ett system för försörjningsberedskapen, där den nationellt samordnande funktionen utgör en av flera aktörer som har ansvar för olika delar av försörjningsberedskapen. Sektorsspecifika analyser och förslag rörande exempelvis vilka varor som Sverige bör ha en försörjningsberedskap av samt vilka prioriteringar som bör göras inom en viss sektorssektor faller dock inte inom ramen för utredarens uppdrag.

Den nationella samordningen av försörjningsberedskapen ska bidra till att Sverige ska kunna upprätthålla en nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Utgångspunkten är att

Sverige under minst tre månader ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde och som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid. Under de tre månaderna förutsätts att det råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar men inte är helt avbrutna. Ambitionen ska vara att upprätthålla en nödvändig försörjning. Inom de flesta områden innebär det en avsevärt lägre försörjningsnivå än i ett fredstida normalläge. Enskilda individer som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt.

Det finns ett behov av att säkra Sveriges försörjningsberedskap under hela hotskalan, vid såväl fredstida krissituationer som vid höjd beredskap och ytterst krig. Det talar också för att näringslivet, som i vardagen ansvarar för och är en naturlig del av försörjningsflödena, också kommer att ha en tydlig uppgift för försörjningsberedskapen i kris och krig. I flera författningar som reglerar frågor som är viktiga för försörjningsberedskapen träder dock vissa bestämmelser i kraft endast vid höjd beredskap. I de analyser och förslag som berör frågorna om uppgifter, ansvar och organisation som funktionen med ansvar för nationell samordning föreslås ha ska utredningen därför beakta de utmaningar som följer av den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig eller andra situationer i fred som kan hota Sveriges försörjning.

För att kunna bygga upp en fungerande nationell försörjningsberedskap är det av yttersta vikt att hela samhället, både den offentliga och den privata sektorn, tar ett gemensamt ansvar. Det är således inte bara det offentliga behov av försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig som behöver belysas, utan även näringslivets perspektiv måste omhändertas. Det är därför nödvändigt att utredaren i sina analyser och förslag tar hänsyn till företagens förutsättningar för att bidra till Sveriges försörjningsberedskap, såväl som konkreta erfarenheter från covid-19-pandemin.

Utgångspunkten är att de globala handelsflödena ska upprätthållas i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden och att varor som tillhandahållits genom exempelvis lagerhållning och omställning av

produktion i första hand ska användas när handeln inte fungerar. I den utsträckning utredaren lämnar förslag som avviker från Sveriges etablerade handelspolitiska inriktning om att verka för en öppen och fri handel samt att motverka protektionism, ska utredaren särskilt motivera detta.

Vilka uppgifter och vilket ansvar ska funktionen ha?

Regeringen bedömer att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Det bör inom området finnas en förmåga att t.ex. kunna upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion, utveckla ersättningsprodukter, förbereda viss alternativ produktion samt beredskapslagra vissa varor. I detta ingår också att säkerställa att varor som produceras genom omställning kan användas genom fungerande former för certifiering och ackreditering. Sådana planer och åtgärder finns delvis redan på plats genom olika lösningar i vissa samhällssektorer.

Arbetet med att ytterligare utveckla och bygga upp försörjningsberedskapen kommer att omfatta flera olika samhällssektorer. Detta ökar behovet av samordning samt att det klargörs i vilka delar en nationell funktion ska få till uppgift att samordna arbetet. Utgångspunkten ska dock vara att sektorsspecifika frågeställningar alltjämt ska hanteras av myndigheterna inom respektive sektor. Uppgifter som en nationell funktion ska kunna ha kan handla om t.ex. samordning och gemensamma lösningar avseende lagerhållning, distribution, produktion och omställning av produktion samt att samordna arbetet med att ta fram former och inriktning för näringslivets arbete med beredskapsfrågor. Det kan också handla om uppgifter som att stödja genom övningsverksamhet och utbildningar, ta fram lägesbilder, ge stöd till upphandling och avtalsskrivande, främja dialog mellan privata och offentliga aktörer, hantera vissa finansieringsfrågor, ta fram underlag för prioriteringsgrunder och ta ansvar för försörjningsfrågor som ingen annan aktör ansvarar för. Ytterligare en uppgift kan vara att stödja med analys och planering av tvärsektoriella beroenden som påverkar försörjningsberedskapen som exempelvis tillgången på transporter, transportinfrastruktur och drivmedel. En utgångspunkt i arbetet ska vara att tillgängligheten av viktiga varor och tjänster över hela landet säkerställs. Det finns ett behov av att detta perspektiv beaktas i analyserna av och förslagen till vilka uppgifter och ansvar funktionen ska ha.

Flera tidigare utredningar och analyser har berört frågan om vilka uppgifter som en funktion med ansvar för nationell samordning bör ha utifrån de behov som identifierats, tidigare organisering av försörjningsberedskapen och internationella jämförelser. Relevanta delar av dessa utredningar och analyser är nödvändiga för utredaren att beakta.

En funktion med ansvar för samordning av nationell försörjningsberedskap behöver förhålla sig till de övriga aktörer som har ansvar inom eller betydelse för försörjningsberedskapen. Det handlar både om offentliga, dvs. statliga myndigheter, regioner och kommuner, och om privata aktörer. Utvecklingen av försörjningsberedskapen har kommit olika långt i olika samhällssektorer och utredaren ska därför beakta och redogöra för de skilda förutsättningar som gäller inom samhällssektorerna, såväl som regionalt och geografiskt, i ställningstagandena kring den nationellt samordnande funktionens uppgifter och ansvar. Mot bakgrund av att frågan om ansvarsförhållanden inom det civila försvaret behandlas i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft behöver utredaren förhålla sig till den fortsatta beredningen av betänkandet. Den samordnande funktionens ansvar och uppgifter ska inte inkräkta på det ansvar som åligger en enskild myndighetsledning i enlighet med myndighetsförordningen (2007:515) eller på det ansvar som faller på andra aktörer, t.ex. kommuner och regioner. Om utredaren av effektivitetsskäl eller andra syften föreslår avsteg från ansvarsprincipen vid en allvarlig fredstida kris eller höjd beredskap och ytterst krig så ska skälen för detta motiveras. Utredarens analyser och förslag ska förebygga konkurrenssituationer mellan olika sektorer och gränsdragningsproblematik mellan olika aktörers ansvar och verksamhet inom försörjningsberedskapen.

I enlighet med de författningar som reglerar försörjningsberedskapen har staten ett övergripande ansvar. Samtidigt har näringslivet avgörande betydelse för att försörjningsberedskapen ska fungera och har som tidigare redovisats lagstadgade åtaganden för frågor relaterade till försörjningsberedskap. För att en nationellt samordnad försörjningsberedskap ska byggas upp behöver avvägningar göras gällande hur den övergripande ansvarsfördelningen mellan det allmänna och näringslivet ska se ut. Detta med hänsynstagande till att det finns skillnader mellan olika samhällssektorer i dessa avseenden, beroende på faktiska faktorer och sektorsspecifika förutsättningar. Det är i dialog och samverkan med näringslivet som förslag på lösningar för varje sektor kan tas fram utifrån de specifika förutsättningar som råder inom de olika sektorerna, bl.a.

avseende tillgänglig nationell produktion, omställningsförmåga, handelsflöden m.m.

Det finns ett behov av att en utredare gör principiella överväganden om hur ansvar för olika beredskapsåtgärder ska fördelas mellan det allmänna och näringslivet samt mellan den nationellt samordnande funktionen och andra aktörer. Utgångspunkten bör vara att förutsättningar och behov kan variera och vara beroende av vilka beredskapsåtgärder som vidtas, vilka försörjningsområden som avses och vilka typer av allvarliga kris- och krigssituationer som åtgärderna är avsedda för. Inom vissa samhällssektorer ligger exempelvis ansvaret för försörjningsberedskap på regioner och kommuner.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilka uppgifter en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskap ska ha avseende planering för samt hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig, samt hur denna funktions ansvar och uppgifter ska förhålla sig till andra offentliga aktörer på olika nivåer som har ansvar inom försörjningsberedskapen eller betydelse för denna,
- analysera och föreslå ändamålsenliga och övergripande principer och förutsättningar för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet när det gäller planering för och hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig,
- beakta relevanta delar av de utredningar och analyser som genomförts inom området,
- beakta den fortsatta beredningen av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft som bl.a. berör ansvarsförhållanden inom det civila försvaret,
- beakta och redogöra för relevant lagstiftning, såväl på nationell nivå som på EU-nivå, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Hur ska funktionen vara organiserad?

Försörjningsberedskapen är central för landets beredskap för kris och krig. Det ligger i hela samhällets intresse att det sker en nationell samordning av

försörjningsberedskapen samt att staten kan styra över denna samordning. Den nationella funktionen måste också ha författningsmässiga förutsättningar för att ha en samordnande roll. Huvudregeln att statlig verksamhet ska bedrivas i myndighetsform ska därför vara en utgångspunkt för utredarens överväganden avseende funktionen för nationell samordning av försörjningsberedskapen. För att öka effektiviteten i statsförvaltningen ska det vidare alltid prövas om nya uppgifter kan ges till befintliga myndigheter i stället för att det inrättas nya.

För att stärka försörjningsberedskapen är staten beroende av näringslivets engagemang. I uppdraget att föreslå hur funktionen ska organiseras ingår även att ta ställning till hur organisationen ska möjliggöra och säkerställa näringslivets deltagande exempelvis genom att knyta privat-offentliga samverkansorgan till funktionen.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i ansvarsprincipen, analysera och föreslå en funktion som ska ansvara för nationell samordning av försörjningsberedskapen avseende planering för respektive samordning av hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig,
- utifrån regeringens utgångspunkt att statsförvaltningen bör organiseras på ett effektivt sätt, noga pröva om nytillkommande uppgifter kan utföras av befintliga myndigheter i stället för att nya myndigheter inrättas, och om det finns skäl att föreslå en funktion som inte inryms i en befintlig myndighet särskilt motivera detta,
- analysera och föreslå hur näringslivets deltagande organisatoriskt ska möjliggöras i förhållande till funktionen med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen avseende planering för samt hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig,
- beakta relevanta befintliga former för privat-offentlig samverkan i sina analyser och förslag samt ta ställning till eventuella behov av ytterligare former för samverkan,
- beakta och redogöra för relevant lagstiftning, såväl på nationell nivå som på EU-nivå, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Hur ska funktionen finansieras och vilka principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap finns?

Det behövs analyser och förslag på lämpliga sätt att finansiera samhällets försörjningsberedskap, och på hur den nationellt samordnade funktionens verksamhet ska finansieras inom ramen för det civila försvaret.

Regeringen konstaterar i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 att utgångspunkten är att försörjningsberedskapen i tillämpliga delar ska vara avgiftsfinansierad. För att stärka försörjningsberedskapen, som så långt som möjligt i kris och krig ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna, behövs beredskapsåtgärder. Åtgärder som exempelvis lagring av viktiga varor och förberedelse för omställning av produktion kan behöva vidtas av flera aktörer på olika nivåer inom olika samhällssektorer. Vilka specifika beredskapsåtgärder som ska införas är ännu inte fastställt för alla aktörer och frågan föranleder ytterligare analyser och utredningar. Det finns behov av att det, utifrån en prövning av tillämpbarheten av avgiftsfinansiering och en analys av för- och nackdelar med alternativa finansieringssätt, föreslås principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap. Det finns vidare ett behov av att en bedömning görs i vilken utsträckning förslaget ska kunna knytas till olika tvärsektoriella och sektorsspecifika åtgärder.

Utifrån de förslag som lämnas om den nationellt samordnade funktionens uppgifter finns det även ett behov av förslag på hur dessa uppgifter samt verksamheten i övrigt ska finansieras.

Utredaren ska därför

- pröva möjligheten att finansiera samhällets försörjningsberedskap med avgifter,
- i den utsträckning avgifter inte bedöms tillämpliga, analysera för- och nackdelar med andra former av finansiering av samhällets försörjningsberedskap och beakta erfarenheter från hur försörjningsberedskapen i andra länder såsom Finland finansieras,
- med utgångspunkt i prövningen och analysen av olika former av finansiering, lämna förslag till principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap samt en bedömning av i vilken utsträckning förslaget ska kunna knytas till olika tvärsektoriella och sektorsspecifika åtgärder,

- med utgångspunkt i prövningen och analysen av olika former av finansiering lämna förslag på hur föreslagna uppgifter och verksamhet hos funktionen med ansvar för nationell samordning ska finansieras inom ramen för det civila försvaret,
- beakta och redogöra för relevant lagstiftning, såväl på nationell nivå som på EU-nivå, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera sina förslag och redovisa sina slutsatser när det gäller de effekter förslagen kan få för berörda myndigheter, regioner, kommuner och näringslivet. Utredaren ska även ta upp andra konsekvenser av sina förslag. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från MSB, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, myndigheter med ansvar i enlighet med förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och andra relevanta statliga myndigheter, kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), branschorganisationer och företag inom näringslivet samt övriga relevanta aktörer.

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, exempelvis den fortsatta beredningen av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) respektive av betänkandet En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19) från Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09), inom kommittéväsendet, exempelvis Utredningen om en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret (Fö 2020:02) samt övriga relevanta rapporter och underlag på området (exempelvis Riksrevisionens utvärderingar om svensk försörjningsförmåga). Om det bedöms som motiverat ska utredaren även inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

(Justitiedepartementet)