

## Kommittédirektiv

### Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022

#### Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs.

Syftet är att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning och därigenom säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig.

Utredaren ska bl.a.

- analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter,
- föreslå utökat samhällsuppdrag avseende industriforskning, provning och certifiering,
- utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 december 2022 i den del som avser uppdraget om miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

## **Återuppbyggnad av det civila försvaret har påbörjats**

Som en följd av försvarsbesluten 1999–2001 och 2004 upphörde i allt väsentligt planeringen för höjd beredskap och då ytterst krig. I stället lades fokus framför allt på att utveckla en beredskap för fredstida kriser. Den organisationsstruktur och de åtgärder som fanns i det tidigare totalförsvaret med bl.a. samordning av den nationella försörjningsberedskapen, beredskapslagring och administrativa förberedelser för att säkerställa varuförsörjningen, har i stora delar avvecklats. Många författningar finns emellertid kvar och gäller fortfarande.

Till följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget har en återuppbyggnad av det civila försvaret påbörjats. Riksdagen har beslutat att målet för det civila försvaret bl.a. innefattar att ha förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135). Regeringen anförde i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 att den svenska försörjningsberedskapen bör utvecklas och att näringslivet i ökad utsträckning bör involveras i arbetet med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. I händelse av krigsfara eller krig kommer det civila försvarets verksamhet bl.a. omfatta att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inklusive nödvändig försörjning, värna civilbefolkningen samt ge stöd till det militära försvaret. I stor utsträckning äger och ansvarar privata aktörer för många viktiga samhällsfunktioner, som bl.a. handlar om produktion och transporter av nödvändiga varor och tjänster. Näringslivet är därmed av central betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen. Regeringen anförde i samma proposition 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. Vidare bedömde regeringen att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Frågor om ansvar och metoder för att uppnå försörjningstrygghet såsom lagerhållning i statlig eller privat regi och tillverkningsberedskap är angelägna och komplicerade frågor som behöver analyseras och utredas närmare under kommande år (prop. 2020/21:30 s. 130–131).

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.

Utredningen om civilt försvar lämnade sitt slutbetänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) den 1 mars 2021. På grundval av utredningens förslag har regeringen beslutat om en ny beredskapsstruktur för statliga myndigheter med beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter, som regleras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Vidare har geografiskt avgränsade civilområden med civilområdesansvariga länsstyrelser införts genom förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Därutöver har regeringen bl.a. beslutat vissa ändringar i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt att utreda principer för finansiering av samhällets försörjningsberedskap respektive för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet (Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen, Ju 2021:10). Sektorsspecifika analyser och förslag om exempelvis vilka varor som Sverige bör ha en försörjningsberedskap för samt vilka prioriteringar som bör göras inom en viss samhällssektor faller dock inte inom ramen för utredarens uppdrag. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Regeringen har beslutat att tillsätta ett tvärsektoriellt näringslivsråd för totalförsvaret och krisberedskap, som ska vara en del av Regeringskansliet (Ju2022/01776). Det tvärsektoriella näringslivsrådet för totalförsvaret och krisberedskap ska vara ett forum på strategisk nivå för ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning i frågor som är av gemensam vikt för näringslivet, arbetstagarorganisationer och staten om totalförsvaret och krisberedskap. Rådets syfte är att öka kunskaperna hos deltagarna i rådet om tvärsektoriella frågor avseende de olika perspektiv och förutsättningar som gäller för näringslivet, arbetstagarorganisationerna och staten.

Även inom EU-samarbetet pågår ett arbete för att trygga tillgången på kritiska råvaror och insatsvaror samt att kartlägga s.k. strategiska beroenden av vikt för varuförsörjningen. En ny industristrategi för EU (COM(2020) 102 final av den 3 oktober 2020), siktar mot målet att EU fortsatt ska vara en framträdande industriregion. Strategin pekar på flera initiativ som ska möjliggöra detta. Det handlar bl.a. om grön omställning, satsningar på forskning och innovation, kompetensförsörjning och en målsättning att stärka EU:s industriella och strategiska oberoende. Inriktningen att stärka den industriella och strategiska oberoendet handlar om att säkerställa tillgången till viktiga material och tekniker, livsmedel och infrastruktur genom att utveckla den inre marknaden på dessa områden. Industristrategin pekar ut flera medel för att uppnå detta mål. Det handlar t.ex. om granskning av utländska direktinvesteringar, att bygga upp en strategisk digital infrastruktur, att utveckla den europeiska försvarsindustrin, diversifiera råvaruförsörjningen och att ta fram en strategi för försörjningen av läkemedel. Åtgärderna ska bl.a. ge försörjningstrygghet för el och råvaror.

### **Uppdraget att kartlägga och föreslå åtgärder som ökar försörjningen av samhällsviktiga varor och tjänster från industrin**

Försörjningskedjor kan se mycket olika ut och påverkas i olika utsträckning beroende på krissituation, vilket gör det svårt att på förhand skapa en enhetlig strategi eller modell för all försörjningsberedskap. Utgångspunkten är att de globala handelsflödena ska upprätthållas i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden. Produktionen av samhällsviktiga varor och tjänster måste dock kunna upprätthållas även vid avbrott eller stora störningar i de internationella handelsflödena. Ambitionsnivån för denna produktion kommer då som regel vara lägre än i ett fredstida normalläge.

Med samhällsviktig verksamhet avses enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Av intresse i detta sammanhang är varor och tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Detta gäller t.ex. järn-, stål-, kalk- och fordonsindustrin samt högteknologiska produkter såsom halvledare, men även andra varor och tjänster. Industrin är beroende av energiförsörjning.

Regeringen har som en del i arbetet med att genomföra det klimatpolitiska ramverket i propositionen Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer (prop. 2021/22:150) föreslagit att det införs ett förbud mot att utvinna kol, olja och naturgas i Sverige. Förslaget har godtagits av riksdagen och lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2022 (bet. 2021/22:NU23, rskr. 2021/22:329). Det bör utredas vilka de inhemska tillgångarna på kol, olja och naturgas är, och vilka förutsättningar som skulle krävas för att nyttja dessa vid framtida kris eller höjd beredskap, inklusive finansiering.

Nato har identifierat sju civila förmågor (Baseline requirements for national resilience) som ska bidra till säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och upprätthålla alliansens kollektiva försvarsförmåga. Dessa förmågor är särskilt prioriterade områden för att stärka den civila motståndskraften och utgör en central utgångspunkt i det svenska nationella arbetet med att utveckla krisberedskapen och det civila försvaret. Detta är ett viktigt ingångsvärde i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet. Förmågorna överensstämmer också i stort med ett antal prioriterade områden som är särskilt utpekade för utvecklingen av det svenska civila försvaret.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå

- om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs och föreslå åtgärder för att öka försörjningstryggheten vad gäller dessa varor och tjänster,
- kartlägga och översiktligt analysera hur ett relevant urval av andra länder, t.ex. Finland och Schweiz, har organiserat försörjningsberedskapen avseende dessa varor och tjänster,
  - utreda vilka de inhemska tillgångarna på kol, olja och naturgas är, och vilka förutsättningar som skulle krävas för att nyttja dessa vid framtida kris eller höjd beredskap, inklusive finansiering,
  - analysera hur Natos arbete med att utveckla resiliensen genom de av Nato identifierade sju civila förmågorna, s.k. National baseline requirements for national resilience, påverkar försörjningsberedskapen avseende ovannämnda varor och tjänster, och
  - lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter**

Flera myndigheter är utpekade som beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det finns tio beredskapssektorer där det i varje beredskapssektor finns en sektorsansvarig myndighet som ansvarar för att leda samordningen av sektorns arbete.

Beredskapsmyndigheterna ska genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid framtida krissituationer och höjd beredskap. Vissa myndigheter har, genom sin instruktion, ett utökat ansvar utöver den egna verksamheten.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) ansvarar enligt förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning för berg, jord och grundvatten och har ett främjande ansvar för gruv- och mineralnäringen. I händelse av torka eller översvämningar kan effekter visa sig på såväl grundvattnets kvalitet som kvantitet. Tillgång till grundvatten i tillräcklig mängd och av god kvalitet är av vikt för exempelvis dricksvattenproduktion, areella näringar och industri.

Tillväxtverket har enligt förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket i uppdrag att bl.a. främja hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt samt att genomföra strukturfondsprogram. Vissa insatser är riktade direkt till företag eller blivande företagare. Andra insatser syftar till att utveckla förutsättningar och villkor som påverkar företagandet.

SGU och Tillväxtverket saknar i sina respektive instruktionsenliga uppdrag särskilt utpekade beredskapsansvar inom sina områden. Det behöver analyseras om sådant ansvar bör införas. I samband med det bör också övervägas om myndigheterna, med hänsyn till de eventuellt tillkommande uppgifterna, bör utses som beredskapsmyndigheter enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap och, om så är fallet, om det finns skäl att göra några justeringar av beredskapssektorerna enligt samma förordning.

Utredaren ska därför

- analysera om, och i så fall hur, det ansvar Tillväxtverket och SGU har i dag behöver förändras för att möta näringslivets och det övriga samhällets behov av stöd för att säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster i kris eller höjd beredskap,
- överväga om Tillväxtverket och/eller SGU bör utses till beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap,
- om så är fallet, överväga om det finns skäl att göra ändringar i beredskapssektorerna enligt förordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att föreslå utökat samhällsuppdrag avseende industriforskning, provning och certifiering**

Covid-19-pandemin har visat att det kan finnas behov av att planera för omställning av produktion och certifiering av nya produkter i syfte att säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor i krissituationer. I betänkandet En starkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19) föreslår Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap bl.a. att det statligt ägda bolaget RISE Research Institutes of Sweden AB ska få i uppdrag att stödja industrins omställning i kris och krig samt att bolaget ska upprätthålla sådan förmåga som krävs för att certifiera sjukvårdsprodukter. Det kan dock vara svårt att på förhand identifiera vilken produktion som behöver ställas om och på vilket sätt, beroende på typ av krissituation. RISE Research Institutes of Sweden AB bedriver i sin ordinarie verksamhet industriforskning, provning och certifiering. Det behöver analyseras hur tillgång till dessa kompetenser kan säkerställas vid kris eller höjd beredskap, i syfte att stärka förutsättningarna för näringslivet att ställa om sin produktion till samhällsviktiga varor.

Utredaren ska därför

- analysera huruvida ett ytterligare samhällsuppdrag för RISE Research Institutes of Sweden AB med målsättning att säkerställa att bolagets verksamhet inom industriforskning, provning och certifiering kan upprätthållas under kris eller höjd beredskap, är en kostnadseffektiv och ändamålsenlig åtgärd för att förstärka Sveriges försörjningsberedskap,
- om utredaren bedömer att ett sådant samhällsuppdrag är en ändamålsenlig och kostnadseffektiv åtgärd, föreslå hur ett sådant uppdrag ska utformas., inklusive bedöma kostnaderna för ett sådant samhällsuppdrag och föreslå finansiering i form av utgiftsminskningar på statens budget.

### **Uppdraget att utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet**

Inom EU-rätten finns bestämmelser om miljöbedömningar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet). Direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av ett projekts miljöpåverkan innan tillstånd ges. MKB-direktivet innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs (artikel 2.4). Den 15 oktober 2021 genomfördes ändringar i miljöbalken som möjliggjorde för regeringen dels att i enskilda fall få meddela ett särskilt beslut som innebär att en kalkstenverksamhet får undantas från kraven om miljöbedömningar i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§ miljöbalken, dels att få till stånd en regeringsprövning av en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten och drift av sammanhängande anläggningar och anordningar, om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Bestämmelserna upphörde att gälla den 1 januari 2022.

Regeringen behöver ges en permanent möjlighet att kunna besluta om undantag från MKB-direktivet samt om tillfälliga tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet i vissa fall.



En avgränsning av tillämpningsområdet är alltså att det som huvudregel ska gälla tillståndsprövningar avseende samhällsviktig verksamhet. En annan avgränsning bör vara att ett tillfälligt tillstånd behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

En förutsättning för att undantag från kraven i MKB-direktivet ska kunna göras är också att det är tidskritiskt att tillgodose sådana väsentliga allmänna intressen och att det således saknas förutsättningar att genomföra en ordinarie tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Den verksamhet som omfattas ska vara av nationell betydelse. Med detta avses en produktionsverksamhet där det kan medföra allvarliga samhällskonsekvenser om den vara som produceras inte tillgängliggörs, med betydande följder för t.ex. bostadsbyggande, underhåll, byggnation av infrastruktur samt för arbetsmarknad och samhällsekonomi i Sverige. Syftet är att upprätthålla verksamhet som är av vikt för landets sociala och ekonomiska stabilitet.

Utredaren ska därför

- utreda hur regeringen kan ges möjlighet att besluta om undantag från MKB-direktivet och om tillfälligt tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet när sådan verksamhet är tidskritisk, för att tillgodose väsentliga allmänna intressen när behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Effekter för konkurrensen på berörda marknader ska belysas liksom förslagets förenlighet med EU:s regler om statsstöd. De samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ ska analyseras och beaktas i de förslag som lämnas. Om förslagen påverkar kostnader och intäkter för bl.a. verksamhetsutövare, små och medelstora företag, branscher, staten, kommuner, regioner, myndigheter, konsumenter och andra berörda aktörer ska dessa konsekvenser beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Konsekvenser, inklusive eventuella synergier och målkonflikter, för svenska

företags konkurrenskraft, klimat- och miljö samt jämställdhet ska beskrivas och analyseras.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från relevanta statliga myndigheter, kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner, branschorganisationer och företag inom näringslivet samt övriga relevanta aktörer.

Utredaren ska beakta relevant arbete som har genomförts eller som pågår inom Regeringskansliet och inom kommittéväsendet, särskilt Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Ju 2021:10).

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 december 2022 i den del som avser uppdraget om miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

(Näringsdepartementet)