

Försörjningsberedskap

— Relationen mellan staten och näringslivet i totalförsvaret

Av lektor MARIKA ERICSON¹

Relationen mellan staten och privata företag i händelse av fredstida kris eller krig har under de senaste åren diskuterats och utretts i flera omgångar. Kontinuerligt påpekar såväl politiker som myndigheter och företag behovet av en förbättrad och förstärkt försörjningsberedskap, vilket kräver utökad samverkan mellan privat och offentligt. Området upplevs av såväl myndigheter som företag svårnavigerat och regelverken kritiserar ofta för att vara för gamla och inte i linje med bl.a. modern upphandlingslagstiftning. Sedan 2019 har flera utredningar presenterats där olika lösningar föreslås för framtidens försörjningsberedskap. Artikeln avser att gå igenom relevanta delar av det äldre K-företagssystemet som dagens regelverk kommer ifrån, och analysera hur framtiden kan komma att se ut. Fokus för artikeln ligger därmed på hur relationen mellan staten och företagen under kris och krig såg ut förr och hur den är på väg att utvecklas inom ramen för nutida krisberedskap och totalförsvaret. Vidare utforskas relationen mellan lagstiftning och avtal som grund för privat-offentlig samverkan.

1 Ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap

Det äldre totalförsvaret bestod av fyra komponenter — militärt försvar, civilt försvar, ekonomiskt försvar och psykologiskt försvar. Även om dagens totalförsvaret ser annorlunda ut så finns alla fyra delarna kvar. I den här artikeln kommer fokus att ligga på ekonomiskt försvar.

Sverige genomlevde svåra försörjningsstörningar under första världskriget och påverkades hårt ekonomiskt även av andra världskriget. Utifrån de erfarenheterna utvecklade Sverige från 1920-talet och fram till 1990-talet ett ekonomiskt försvar som en viktig beståndsdel i totalförsvaret. Det ekonomiska försvaret skulle skydda Sverige från olika typer av ekonomisk krigföring, säkra befolkningens överlevnad och säkerställa att inhemskt näringsliv kunde fortsätta fungera även i händelse av krig. Ekonomiskt försvar som begrepp har därmed en lång historia. Försvarsberedningen ger begreppet en relativt bred betydelse där det ska fånga det gemensamma beroendet mellan totalförsvarens förmåga och samhällsekonomin.² Regeringen delar försvarsberedningens bedömning, men ger också i det senaste försvarsbeslutet en något

¹ Verksam vid Försvarshögskolan. Ett särskilt tack till tidigare forskningsassistenten Rebecka Boman för hennes stöd med materialinsamling och arkivgenomgångar i arbetet med ett första utkast på den här artikeln.

² Ds 2023:34 Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, s. 153.

mer ingående förklaring och kopplar ekonomiskt försvar till ekonomisk motståndskraft. Ekonomiskt försvar definieras som de förmågor som Sverige utvecklar för att ha uthållighet i produktions- och flödeskedjor, omställningsförmåga samt lagerhållning av nödvändiga varor vid krig eller krigsfara.³

Det dimensionerande hotet i det äldre totalförsvaret beskrevs som att Sverige riskerade att bli avspärrat, dvs. handel och förbindelserna med andra länder skulle brytas partiellt eller helt.⁴ Precis som totalförsvaret innebar uppgifter för alla medborgare, skulle det ekonomiska försvaret engagera inte bara det offentliga utan även näringslivet, för att säkerställa att samhället fick tillgång till nödvändiga varor och tjänster. Det ekonomiska försvaret byggde bland annat på beredskapslager, men också på att staten utsåg s.k. K-företag,⁵ och en särskild funktion skapades med fokus på utrikeshandel. Systemet arbetade in på 1980-talet då termen ekonomiskt försvar fasades ut. Från 1990-talet avvecklades beredskapslagren till största delen och målet om självförsörjning kom att ersättas med tanken om att handel inom EU skulle utgöra basen för Sveriges försörjning även under kris och krig.⁶

Den här artikeln handlar om en specifik del av det ekonomiska försvaret, det som lite slarvigt ofta kallas näringslivets roll i totalförsvaret. Försörjningsberedskap, som egentligen är det bredare begreppet och inbegriper frågor om privat-offentlig samverkan, är dock inte heller en ny företeelse. I det gamla totalförsvaret utgjorde samverkan och integrering av företag i planeringen för kris och krig en mycket viktig delmängd i totalförvarsarbetet.

Försörjningsberedskap i en mer modern mening skulle kunna definieras som ”verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga”.⁷ En i princip likalydande definition har också nyligen införts i 6 § 3 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Några ytterligare tankar kring definitioner och begrepp behövs så här inledningsvis. Regeringen konstaterade i försvarsbeslutet för 2021–2025 att förmågan att upprätthålla en nödvändig försörjning utgör en viktig del av att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, men att ambitionsnivån kommer att vara lägre än i ett fredstida normalläge.⁸ Regeringen tydliggör också i det senaste försvarsbeslutet att när situationen kräver prioriteringar kan det bli nödvändigt att priori-

³ Prop. 2024/25:34, Totalförsvaret 2025–2030, s. 121.

⁴ Ds 2023:34, s. 155.

⁵ K-företag = kris- och krigsviktiga företag.

⁶ Ds 2023:34, s. 157.

⁷ SOU 2023:50, En modell för svensk försörjningsberedskap, s. 204.

⁸ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, s. 130.

tera totalförsvarsviktig verksamhet, vilket kan betyda att även samhällsviktig verksamhet endast upprätthålls på en lägre nivå än under fredstid.⁹ Samhällsviktig verksamhet definieras i 6 § 2 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Det regelverk för företags verksamhet inom totalförsvaret som skapades mellan 1940 och långt in på 1980-talet tillkom dock i en helt annan företagsmiljö och utifrån andra grundregler än vad moderna företag och myndigheter har att hantera idag. Resurser och verksamheter som tidigare ägdes och kontrollerades av staten är idag ägda, drivna och förvaltade av privata företag — en del svenska och en del utländska. Ägandestrukturer är i många fall betydligt mer komplicerade och inbegriper internationella strukturer. Istället för att hantera och använda lager arbetar näringslivet idag utifrån ”just in time”, vilket i grunden innebär att varor produceras och levereras baserat på efterfrågan vid varje givet tillfälle. Coronapandemin och grundstötningen av fartyget Ever Given i Suezkanalen visade att försörjningskedjorna är såväl globala som känsliga för störningar¹⁰ och i diskussionen om återuppbyggnad av beredskap för fredstida kriser och krig har detta bidragit till en diskussion om hur vi ska säkra tillgången till nödvändiga varor även i händelse av fredstida kris eller krig och krigsfara. Utredningar och uttalanden från politisk nivå indikerar att det finns olika syn på vilka vägar framåt som är bäst. Ska vi återuppbygga en större lagerhållning, eller är det upprätthållen och utökad inhemsk produktion och därmed omställningar i vår inhemska produktion som är det bättre alternativet?

Den här artikeln fokuserar på totalförsvaret eftersom de fullmaktslagar som kommer att diskuteras främst tillämpas i situationer av höjd beredskap och krig. Det finns inom just försörjningsberedskap dock även fullmaktslagar som faktiskt kan tillämpas vid s.k. svåra försörjningsstörningar i fredstid. Det gäller främst ransoneringslagen (1978:262) och prisregleringslagen (1989:978). Fredstida kriser hanteras till skillnad från krig och krigsfara utifrån grundtanken att normal lagstiftning ska tillämpas. Att fokus här läggs på totalförsvaret beror därmed på att vi utgår från att andra regler än de normala ska tillämpas, vilket skapar en annan juridisk grund för att arbeta med försörjningsberedskap och planeringen inför krig och krigsfara. Nutida beskrivningar av totalförsvaret utgår även från att planering för krig ska bidra till en bättre beredskap även för de fredstida kriserna.

⁹ Prop 2024/25:34, s. 121 f.

¹⁰ Se t.ex. ett svenskt perspektiv här: Altuntas Vural, C., Gonzalez-Aregall, M., Woxenius, J., Rogerson, S., & Svanberg, M. (2024). International container shipping through the Covid-19 pandemic - Disruptions from a Swedish perspective, Working Paper Series Logistics and Transport Research Group No. 2024:1, ISSN:1652-103X online.

Artikeln är därmed relevant för såväl krisberedskap som totalförsvaret, även om ett särskilt fokus läggs på de lagstiftningar och strukturer som skapats för att hantera krig och krigsfara.

Artikeln inleds med en tillbakablick på det tidigare ekonomiska försvaret med inriktning mot systemet med K-företag och företagsplanläggning så som det såg ut till slutet på 1990-talet. Ett särskilt fokus kommer sedan att läggas på en diskussion om olika typer av avtal för beredskapsplanering och hur dessa användes i det gamla totalförsvaret. Efter det kommer det system vi har att utgå ifrån här och nu att analyseras utifrån de lagstiftningar som finns kvar och alltså är gällande. Det förefaller finnas olika uppfattningar om hur det gamla systemet rent faktiskt såg ut och fungerade under det kalla kriget. Samtidigt har vi fortfarande kvar många av de fullmaktslagar som skapats inom området och dessa utgör även idag en grund för arbetet eftersom kravet som ställs på företag och myndigheter är att de ska ”gräva där de står”. Lagarna är dock gamla, de har ofta inte uppdaterats och reflekterar därmed inte t.ex. moderna upphandlingsregler och EU-lagstiftning. Slutligen kommer fokus att läggas på dagens relation mellan staten och företagen, och utvecklingstendenser som kan urskönjas just nu kommer att utforskas i syfte att se var relationen mellan staten och näringslivet är på väg inom ramen för totalförsvarsplaneringen?

2 Näringslivets roll i det tidigare totalförsvaret: företagsplanläggning och K-företagssystem

Näringslivet har historiskt sett haft en stor betydelse för totalförsvaret. Inom ramen för det gamla totalförsvaret fanns ett särskilt system för att säkra tillgången av varor och tjänster även under kris och krig. Detta skedde genom att planlägga företagets produktion (företagsplanläggning) och genom att registrera vissa företag som kris- och krigsviktiga företag (K-företag).¹¹

2.1 Försörjningsanalyser och urval av K-företag

År 1995 fanns ungefär 11 000 K-företag i Sverige.¹² Ett K-företag var ett företag av särskild betydelse för försörjningen under kris och krig.¹³ För att ett företag skulle anses vara krigsviktigt behövde dess produktion av varor och tjänster vara ”av största vikt för totalförsvaret”.¹⁴ I det initiala skedet skulle också kraven på leveranssäkerhet och tillgänglighet av varor och tjänster preciseras. Det var en uppgift för de planläggande myndigheterna och i det skedet involverades inte företagen.¹⁵ Bedömningen resulterade i en klassificering, där leveranssäkerheten och tillgängligheten kategoriserades i tre olika nivåer. I de fall där

¹¹ SOU 2023:50, s. 186.

¹² SOU 1995:125, ”Finansiell verksamhet i kris och krig”, s. 48.

¹³ ÖCB, ”Att vara K-företag: ett åtagande och en förmån”, (1986), s. 9.

¹⁴ SOU 1995:125, s. 47.

¹⁵ ÖCB, Allmänna råd och Handbok om Planläggning av Företag, ÖCB AR 1996:1, s. 11.

leveranssäkerheten skulle vara ”mycket hög” eller ”i huvudsak god” borde myndigheterna kontakta företaget för att diskutera deras leveransförmåga och eventuella behov av kompletterande beredskapsåtgärder.¹⁶ Klassificerades i stället behoven i den lägsta kategorin behövdes ingen företagsplanläggning eller kompletterande beredskapsåtgärder.

Det var de s.k. Funktionsansvariga myndigheterna (FAM)¹⁷ som hade ansvar för planläggningen av företag i det äldre totalförsvaret. FAM tog ställning till om ett företag var relevant för att vidta beredskapsåtgärder och därigenom om en företagsplanläggning skulle genomföras med ett visst företag. Alla myndigheter som hade behov av en vara eller tjänst skulle anmäla sina behov till den FAM som hade ansvaret för ett visst företag. Varje företag skulle ha endast en beredskapsplan och en planläggande myndighet. Det gjorde att FAM, eller den myndighet som FAM delegerade ansvaret till, hade ett ansvar för att också ta in totalförsvarets samlade behov av ett visst företags varor och tjänster.¹⁸

Urvalet av K-företag grundades på försörjningsanalyser, vilka syftade till att klargöra vilka behov som fanns och hur importen såg ut under både normala förhållanden och i kristider.¹⁹ Genom att analysera förutsättningarna för fortsatt produktion och distribution kunde företagen tillsammans med berörda myndigheter identifiera eventuella svagheter i produktionskedjan. Därefter gjordes en bedömning av hurvida åtgärder behövde tas redan i fredstid för att garantera leveranssäkerhet i kris eller krig.²⁰ Försörjningsanalyserna baserades alltså delvis på företagens egna uppfattning om avsättningsmöjligheter för sina produkter i en krissituation.²¹ Företagens upplysningsskyldighet grundade sig på lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen. Den lagen gäller fortfarande och innebär, då som nu, ett krav på näringsidkare att medverka i totalförsvarsplaneringen.²² Bland de lagstadgade kraven finns en skyldighet att på begäran lämna särskilda upplysningar om sin verksamhet till myndigheter.²³

Planläggning för försörjningsberedskap skedde inte för att den planläggande myndigheten tänkte köpa eller förmedla köp av varor eller tjänster från företagen. I stället gjordes planeringen för att

¹⁶ ÖCB AR 1996:1, s. 13.

¹⁷ 14 § i den numera upphävda beredskapsförordningen (1993:242) definierar FAM så här: Vissa myndigheters verksamhet inom totalförsvaret hänförs till funktioner enligt 15 §. Med funktion avses en samhällssektor som i krig är av särskild betydelse för totalförsvaret. Med funktionsansvarig myndighet avses en myndighet som har ansvaret för samordning m.m. inom en funktion.

¹⁸ ÖCB AR 1996:1, s. 9.

¹⁹ SOU 1995:125, s. 48–49.

²⁰ SOU 2023:50, s. 186.

²¹ ”Att vara K-företag: ett åtagande och en förmån”, (1986), s. 9.

²² Se 1 § i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

²³ Se § 2 i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

säkerställa att nödvändiga varor kunde tillhandahållas i händelse av kris eller krig.²⁴

2.2 Beredskapsplan och beredskapsåtgärder

När det hade beslutats att ett företag skulle klassas som K-företag upprättades en beredskapsplan som innehöll skälen till klassificeringen, de uppställda produktionsmålen och vilka resurser som krävdes för att vidta kompletterande beredskapsåtgärder.²⁵ I diskussionen mellan myndigheten och företaget gavs företaget rätten att bedöma sin egen förmåga till leveranssäkerhet. Om de krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet som företaget bedömde sig kunna uppfylla motsvarade de krav som FAM ställt upp i sin analys upprättades en beredskapsplan och företagsplanläggningen var egentligen klar. Om det däremot fanns en diskrepans mellan företagens förmåga att leverera inom en viss tidsrymd och FAM:s krav skulle analysen och diskussionen inriktas mot vilka säkerhetshöjande åtgärder som behövde vidtas och den kostnad de skulle generera. FAM hade sedan att avgöra om man var beredd att ta kostnaden, eller i stället valde att ta en kalkylerad risk genom att inte genomföra åtgärden.²⁶

Beslutade beredskapsåtgärder skulle genomföras i syfte att säkerställa att försörjningsviktiga varor och tjänster kunde fortsätta produceras och distribueras under kris och krig.²⁷ K-företagens åtagande bestod i att vidta de beredskapsåtgärder som beredskapsplaneringen hade identifierat, t.ex. att säkra reparationskapacitet, personalplanläggning, och att ingå beredskapsavtal.²⁸ Det var dock också tydligt uttryckt i Överstyrelsen för Civil Beredskaps (ÖCB) handledning att inga garantier för leveransförmåga kunde ges, men att behovsanalysen och en kritisk granskning av företagens förmåga samt analys av utfallen ger en god grund för bedömning. Ett skäl för att planlägga ett företag kunde också vara att tydliggöra det risktagande man accepterat från FAM:s sida.²⁹

En viktig del av planläggningen var att klarlägga hur personalbehovet såg ut för den verksamhet som företaget behövde kunna bedriva under kris och krig.³⁰ Syftet med personalplanläggningen var också att vidta och förbereda åtgärder för att se till att ha den personal som behövdes för den planlagda verksamheten.³¹ Personalplanläggningen betraktades som en grundkomponent i att säkerställa leveranssäkerheten och syftade till att identifiera nyckelpersoner med särskilt viktig kompetens för att därigenom ytterligare säkerställa leveranser i kris och

²⁴ "Att vara K-företag: ett åtagande och en förmån", (1986), s. 9.

²⁵ SOU 1995:125, s. 48–49; "Att vara K-företag: ett åtagande och en förmån" (1986), s. 9.

²⁶ ÖCB AR 1996:1, s. 19–20.

²⁷ SOU 2023:50, s. 186.

²⁸ Ibid.

²⁹ ÖCB AR 1996:1, s. 20.

³⁰ "Att vara K-företag", 1986, s. 9.

³¹ Ibid.

krig från företaget. Personalplaneringen kunde också medföra att personer som krigsplacerats med värn och civilplikt fick en ändrad placering för att dessa i stället skulle kunna arbeta vidare i ett K-företag baserat på sin särskilda kompetens. När beredskapsplanen och personalplanläggningen färdigställdes undertecknades denna av båda parter. Företaget var ansvarigt att meddela större förändringar i företaget och dess personal till myndigheten och planerna reviderades i allmänhet i 3–5 års intervaller.³²

2.3 Beredskapsavtal

För de flesta K-företag stannade processen vid beredskapsplanen. Detta innebar också att företagen i grunden bar sina egna kostnader. Ersättning från staten till näringslivet i samband med företagsplanläggningen utgick enbart om arbetet som krävts för att uppfylla upplysningsskyldigheten i enlighet med 1 § lag (1982:1005) hade medfört betydande merkostnader för företaget.³³

Men med vissa särskilt viktiga företag fortsatte processen efter beredskapsplanen genom att s.k. beredskapsavtal arbetades fram mellan myndigheten med planeringsansvar och K-företaget. Beredskapsavtalen ska därmed betraktas som en beredskapshöjande åtgärd bland många andra. Avtalen ingicks i allmänhet för att säkerställa fortsatt produktion vid allvarliga störningar i importen. Beredskapsavtalen innehöll ofta åtaganden om lagerhållning av strategiska importvaror som krävde snabb omsättning.³⁴ ÖCB beskrev beredskapsavtalen som ”ett sätt att köpa beredskap av ett företag under en viss tid”.³⁵

För företaget innebar beredskapsavtalet ett åtagande att upprätthålla viss produktion eller produktionskapacitet, utveckla ersättningsprodukter, beredskapslagra, förbereda alternativ produktion eller att vidta någon annan åtgärd som godkänts av regeringen.³⁶ Beredskapsavtalen innebar också att förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti användes mellan parterna för att företagen skulle få stöd och ersättning för t.ex. kostnader för vidtagna beredskapsåtgärder och beredskapshöjande investeringar eller utökad lagerhållning i ett företag. Vad gäller stödet för de *beredskapsåtaganden* som hade identifierats i ett företags beredskapsplan bidrog staten, genom ÖCB, med ersättning eller stöd.³⁷ Utöver att staten bidrog med ersättning och stöd för K-företagens beredskapsåtgärder fanns det även andra incitament för att vara registrerad som ett K-företag. För företaget innebar det att personalen kunde få dispens

³² ÖCB AR 1996:1, s. 29.

³³ Se 2 § lag (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

³⁴ SOU 2019:51, s. 88–89.

³⁵ ÖCB AR 1996:1, s. 31.

³⁶ ÖCB AR 1996:1, s. 31.

³⁷ FOI 2020-1155, s. 103.

från annan tjänstgöring i totalförsvaret, att företagets lokaler kunde undantas från att disponeras i enlighet med förfogandelagen, att undantag kunde medges för ransonering av vissa varor samt att förtur kunde ges vid underhåll och reparationer av särskilda system.³⁸

2.4 *Krigsleveransplanläggning*

Vid sidan av den beredskapsplanläggning som genomfördes för samhällets och befolkningens behov fanns även en särskild process för det militära och civila försvaret. Den processen skapades för att säkerställa att myndigheterna i det militära och civila försvaret, samt vissa funktioner inom den offentliga sektorn, som beräknades ha särskilt stora behov av varor och tjänster från näringslivet under höjd beredskap och krig, skulle få tillgång till dem. Även detta behövde man stöd från näringslivet för att uppnå, och de åtgärder som togs i fred för att täcka dessa myndigheters behov av vissa varor och tjänster kallades för *krigsleveransplanläggning*.³⁹ Denna process kommer inte vidare att hanteras inom ramen för den här artikeln.

3 Dagens relation mellan företag och stat i totalförsvaret — förutsättningar för ett nytt K-företagssystem

Privata företag har som utgångspunkt inga generella skyldigheter att upprätta eller upprätthålla kontinuitet eller beredskap i sin verksamhet gentemot det allmänna. När myndigheter, kommuner och regioner gör upphandlingar kan man däremot inkludera beredskapsåtgärder eller kontinuitetsplanering och fortsatt leveransskyldighet som en del i kraven som ställs på en framtida leverantör av varor eller tjänster. Det är också viktigt att komma ihåg att det finns lagstadgade undantag där näringslivet har ett utpekat ansvar för att vidta vissa beredskaps- och riskreducerande åtgärder.

På flera sätt ser vi nu hur flera av de olika beståndsdelar som användes i det gamla totalförsvarets ekonomiska försvar är på väg tillbaka, men i omarbetad form. En av dessa beståndsdelar är försörjningsanalyserna som utgjorde en viktig del i det äldre totalförsvarets system som beskrevs ovan i avsnitt 2.1. En annan beståndsdel utgörs av de lagstiftningar som skapades i det äldre totalförsvaret och som fortfarande finns kvar. Några av dem beskrivs nedan i avsnitt 3.2.3–3.2.6. De utgör samtliga viktiga planeringsinstrument och syftar till att samla in den information som behövs för att arbeta med försörjningsberedskap. De medför också krav på företagen att samarbeta, dela med sig av information och vidta åtgärder för att förbereda sig inför kriser och krig. Informationen måste för att bli användbar bearbetas och analyseras av myndigheterna i syfte att skapa en helhetssyn i försörjningsberedskapen, och där kommer arbetet med försörjningsanalyser in.

³⁸ Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson, Jenny Lundén (2018), Näringslivets roll i totalförsvaret — centrala frågor och vägar framåt, FOI-R-4649-SE, s. 28.

³⁹ ”Att vara K-företag: ett åtagande och en förmån”, (1986), s. 7.

3.1 Försörjningsanalyser — en grundsten i framtidens system?

Försörjningsanalyser utgjorde i det äldre totalförsvaret en startpunkt för beredskapsplanering med K-företag. Hur försörjningsanalyser ska användas i dagens totalförsvaret har däremot hittills varit oklart. Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskap presenterade sitt betänkande 2023. Där gjordes bedömningen att försörjningsanalyser i framtiden bör genomföras i beredskapssektorer som omfattar försörjning med varor och tjänster som vid en störning i leveranskedjor skulle riskera att ge allvarliga konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner inom flera andra sektorer, för befolkningens överlevnad eller för det militära försvarets förmåga.⁴⁰ Det föreslogs att sektorerna som innefattar elektroniska kommunikationer och post, energiförsörjning, finansiella tjänster, hälsa, vård och omsorg, livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt transporter skulle genomföra försörjningsanalyser. Förslaget från utredningen har hittills inte omsatts i praktiken så som utredningen föreslog, och bland remissinstanserna fanns synpunkter på genomförbarhet och hur systemet är tänkt att fungera.⁴¹

Samtidigt har frågan om försörjningsanalyser och vikten av dessa fortsatt att diskuteras. Under 2024 fick dåvarande Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (numera Myndigheten för civilt försvar, MCF)⁴² och Socialstyrelsen (SoS) i uppdrag av regeringen att genomföra en försörjningsanalys avseende sjukvårdsprodukter och övrig utrustning för god vård. De skulle även ta fram en modell för att genomföra försörjningsanalyser på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.⁴³ I redovisningen definieras försörjningsanalys som en ”analys av behov, tillgång och övriga förutsättningar för kritiska produkter, vilken utmynnar i förslag på åtgärder. Försörjningsanalysen resulterar i ett beslutsunderlag för genomförande av åtgärder, vilka stärker försörjningsförmågan inom det produktområde som analyserats”.⁴⁴

Redovisningen beskriver hur försörjningsanalyser fungerade och användes i det äldre totalförsvaret och ger exempel på hur systemet skulle behöva anpassas till dagens system och samhälle. I dagens system bedöms t.ex. inte ansvaret för analyserna samlas hos en och samma myndighet, i det äldre systemet var ÖCB utförare, mottagare, beslutsfattare och hade ansvar för att vidta åtgärder tillsammans med företagen. Arbetsmetoden var anpassad för att analysera specifika råvaror och slutprodukter, men idag krävs ett större fokus på mer allmänna

⁴⁰ SOU 2023:50, s. 30.

⁴¹ Se t.ex. Adda AB:s remissvar ”Fö2023/01478 Remissyttrande En modell för svensk försörjningsberedskap SOU 2023:50, 202312-18, tillgängligt via: <https://www.regeringen.se/contentassets/0357ac82c7c94bdbbd1544ade0ccf6ac/adda.pdf>.

⁴² I artikeln används konsekvent det nya namnet, Myndigheten för civilt försvar.

⁴³ Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande. Myndighetsgemensam rapport av regeringsuppdrag (Fö2024/00053), s. 9.

⁴⁴ Ibid, s. 11.

produktionsresurser som exemplifieras med plastindustri, och funktioner i samhället, exempelvis transporter.⁴⁵

Både utredningen från 2023 och den senaste utredningen om försörjningsberedskap från 2025 fokuserar på försörjningsanalyser och föreslår i likhet med MCF och SoS ett fördelat ansvar där både beredskapsmyndigheter och sektorsmyndigheter tar delar av ansvaret, och där MCF ges ett nationellt ansvar för samordning och sammanställning av försörjningsanalyserna på nationell nivå.⁴⁶ I sin redovisning av regeringsuppdraget anger MCF och SoS att det bör vara sektorsansvarig myndighet i de utpekade sektorerna som leder arbetet med nationell försörjningsanalys för varor och tjänster i den egna sektorn, och att arbetet behöver bedrivas i samverkan med näringslivet.⁴⁷ Modellen som föreslås i redovisningen inbegriper också skrivningar om att beredskapsmyndigheter kan behöva biträda arbetet med försörjningsanalyser i flera sektorer och att det i vissa sektorer kan vara lämpligare att en beredskapsmyndighet tar ansvaret för försörjningsanalysen istället för sektorsmyndigheten.⁴⁸

I tillägg till de utpekade sektorerna i utredningen från 2023 föreslog myndigheterna, precis som utredningen om försörjningsberedskap, att två nya sektorer för utrikeshandel och industriell försörjning skulle inrättas och inkluderas bland de sektorer som ska genomföra försörjningsanalyser.⁴⁹ I juni 2025 inrättade regeringen slutligen två nya beredskapssektorer. Detta var i linje med vad flera utredningar föreslagit, en för industri, byggande och handel och en för utrikeshandel.⁵⁰

Frågan om att återuppväcka arbetet med försörjningsanalyser har bedömts som mycket viktigt inom ramen för försörjningsberedskapen och utredningen som presenterades i juni 2025 lade ett stort fokus på frågan i sitt slutbetänkande. Strax efter att utredningen presenterat sitt betänkande gav regeringen ett nytt uppdrag till MCF som innebär att utveckla arbetet med försörjningsanalyser. MCF ska nu utgå från redovisningen de givit tillsammans med SoS och vidareutveckla en metod för försörjningsanalyser som kan användas av alla beredskapssektorer och av de myndigheter som inte ingår i en sektor.⁵¹

MCF:s och SoS:s gemensamma förslag till genomförandemodell består av försörjningsanalysens sex steg och sedan ytterligare två steg som fokuserar på att dels genomföra åtgärderna, och dels slutligen göra en

⁴⁵ Ibid, s. 18.

⁴⁶ SOU 2023:50, s. 9 & SOU 2025:68, s 224 ff.

⁴⁷ Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande. Myndighetsgemensam rapport av regeringsuppdrag (Fö2024/00053), s. 29.

⁴⁸ Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande. Myndighetsgemensam rapport av regeringsuppdrag (Fö2024/00053), s. 29.

⁴⁹ Ibid, s. 28.

⁵⁰ Se information på: www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/nya-beredskapssektorer-ska-starka-sveriges-civila-forsvar/ (2025-09-28).

⁵¹ Regeringsbeslut 2025-07-03 Fö2025/01148, Uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser, <https://www.regeringen.se/contentassets/388c37e36ae644aeae-2653e71cae6124/uppdrag-att-utveckla-arbetet-med-forsorjningsanalyser.pdf>.

uppföljning av genomförandet.⁵² De sex stegen i genomförandet är: val av produktområde, behovsanalys, tillgångsanalys, gapanalys, identifiering av förslag på åtgärder samt prioritering av åtgärder för produktområdet.⁵³ Enligt det senaste regeringsuppdraget ska MCF nu identifiera varor och tjänster som inte ingår i någon annan beredskapsmyndighets ansvarsområde och som är nödvändiga för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets förmåga under höjd beredskap, och redovisa vilka åtgärder de avser att vidta för att förbättra tillgången på dessa varor och tjänster. Uppdraget skulle redovisas den 1 december 2025.⁵⁴

Slutsatsen som kan dras rörande försörjningsanalyser är i nuläget enkel. Det kommer att bli ett viktigt instrument för att förstärka försörjningsberedskapen framåt, men de förslag som kommit är fortfarande under bearbetning, vilket gör att det ännu är otydligt hur regleringarna och strukturen slutligen kommer att se ut.

3.2 Relationen mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner och företag ur lagstiftningsperspektivet

Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap (LTH) innehåller det som kan betraktas som en portalparagraf där näringslivet ges åtaganden som är tillämpliga vid höjd beredskap. Lagen anger att organisationer och företag som enligt överenskommelser eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap ska vidta åtgärder i fråga om bland annat planering, inriktning av verksamheten och användning av nödvändiga resurser, 7 § andra stycket LTH. I kommentaren till lagen anges att man här t.ex. avser K-företag.⁵⁵ Det bör därmed innebära att företag som genomfört en företagsplanering och kopplat till den också försetts med ett beredskapsavtal ingår i den här gruppen. I dagens system och innan företagsplanering genomförts på bred front blir enligt min bedömning begreppet ”annan grund” viktigt i det här avseendet. Det bör kunna tolkas som att även ett företag som inte genomfört en företagsplanering, men via upphandling ska leverera varor eller utföra tjänster som är viktiga för totalförsvaret, har en sådan här generell skyldighet att vidta åtgärder för att upprätthålla sin verksamhet även i kris och krig. LTH utgör en viktig grund för relationen mellan stat och företag, eftersom en stor mängd företag kommer att omfattas av regeln och därmed har en grundläggande skyldighet att planera för och inrikta sin verksamhet för

⁵² Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande. Myndighetsgemensam rapport av regeringsuppdrag (fö2024/00053), s. 61.

⁵³ Se beskrivning även i SOU 2025:68, s. 59.

⁵⁴ Regeringsbeslut 2025-07-03 Fö2025/01148, Uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser, <https://www.regeringen.se/contentassets/388c37e36ac644aeae-2653e71cae6124/uppdrag-att-utveckla-arbetet-med-forsorjningsanalyser.pdf>. När artikeln skrivs finns ännu inte svaret på regeringsuppdraget listat på www.mcf.se.

⁵⁵ Juno, lagkommentar 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, Maria Hedegård (2019).

att den ska kunna fortsätta även under höjd beredskap. Den utgör därmed en portalparagraf för att börja strukturera upp regleringen av relationen mellan staten och företagen inom ramen för försörjningsberedskapen.

3.2.1 Kommuner och regioner

Kommuner och regioner har genom flera regleringar i totalförsvarslagstiftningen ansvar för olika delar av försörjningsberedskapen. Utöver att vidta förberedelser som behövs för kommuners och regioners verksamhet under höjd beredskap (beredskapsförberedelser) ska de bland annat under höjd beredskap (och när ransoneringslagen i annat fall tillämpas) vidta åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor och medverka vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning, 3 kap. 1 och 3 §§ lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Ett ytterligare förtydligande av uppgifterna finns i 8 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Där tydliggörs att kommuner ska biträda statliga myndigheter på det sätt som behövs för att trygga befolkningens och produktionens försörjning med nödvändiga varor och övervaka föreskriven inventering av förråd av sådana varor. De ska också lämna allmänheten behövlig hjälp vid inventeringen samt se till att varor som ska lämnas över till staten, kommunen eller regionen noggrant vårdas och i enlighet med det som föreskrivits kommer staten, kommunen eller regionen till del. I samma paragraf tydliggörs vidare att kommuner har ett viktigt ansvar kopplat till ransonering, eftersom de ska dela ut ransoneringsbevis och andra inköpstillstånd som myndigheter tagit fram. De ska också övervaka efterlevnaden av föreskrifter inriktade på konsumtionsreglering.⁵⁶

I den utredning om kommuners och regioners beredskap för kris och krig som presenterades hösten 2024, föreslås att bestämmelsen i 3 kap. 3 § lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, överförs i oförändrat skick till ett eget kapitel i en ny lag. Utredningen föreslår en starkare skrivning rörande stöd mellan kommuner och regioner i händelse av höjd beredskap. Tanken är att det ska säkerställa att mindre drabbade kommuner stödjer hårt drabbade kommuner vid bristsituationer under fredstida kriser och höjd beredskap. Samtidigt hänvisar utredningen många av frågorna rörande mer specifikt utformade ansvar och uppgifter för kommuner och regioner till de utredningar inriktade på generell försörjningsberedskap och livsmedelsberedskap som färdigställts eller var under arbete när kommun-

⁵⁶ Se särskilt 8 § 3 och 5.

utredningen färdigställdes.⁵⁷ Vid den här artikelns tillkomst har en remissrunda genomförts av utredningens förslag, men det finns ännu ingen proposition. Det är därmed ännu oklart hur kommuners och regioners ansvar inom försörjningsberedskapen kommer att se ut framåt.

3.2.2 Statliga myndigheter

När det gäller statliga myndigheter behöver hänsyn tas till att olika myndigheter har olika grader av ansvar och uppgifter inom krisberedskap och totalförsvaret. Ansvar inom området kan därmed betraktas som tredelat där dels samtliga myndigheter åläggs vissa grundläggande uppgifter för beredskapsplanering och upprätthållande av sin verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap. Vissa myndigheter är beredskapsmyndigheter och har med anledning av detta ytterligare ansvar för krisberedskap och totalförsvaret. Och ytterligare ett antal myndigheter är sektorsmyndigheter, vilket innebär ett ytterligare lager av ansvar och uppgifter inom ramen för krisberedskap och totalförsvaret.

På den grundläggande nivån har samtliga myndigheter ett ansvar för att analysera sårbarheter och brister. De ska bland annat kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarheter och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan att genomföra den samhällsviktiga verksamheten som ingår i deras ansvarsområde, 7 § första stycket 2 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen). Samtliga myndigheter ska också bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete, 7 § första stycket 3 beredskapsförordningen.

Inför och vid höjd beredskap ska varje myndighet i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda, 10 § beredskapsförordningen. Den samverkan med exempelvis näringslivet som ska genomföras av samtliga myndigheter enligt bestämmelsen utvecklas inte vidare.

Beredskapsmyndigheter är de myndigheter som har ett ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret, 18 § beredskapsförordningen.⁵⁸ Beredskapsmyndigheterna ska generellt ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera

⁵⁷ SOU 2024:65, Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, se särskilt avsnitt 6.3.7.

⁵⁸ Myndigheterna som är beredskapsmyndigheter finns listade i bilaga 1 till beredskapsförordningen.

fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden, 20 § första stycket beredskapsförordningen. Formerna för hur exempelvis näringsidkare ska utveckla sin förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap utvecklas inte vidare.

Det ställs en lång rad krav på beredskapsmyndigheter, och ur ett försörjningsberedskapsperspektiv framgår att de 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 fredstida krissituationer och höjd beredskap, 20 § andra stycket 10 beredskapsförordningen. Detta utvecklas inte vidare i beredskapsförordningen, men av 2 § förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster framgår att *beredskapsmyndigheter ska träffa avtal med företag* om att dessa under krig, om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara och om det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom landet på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, ska tillhandahålla varor och tjänster. I 20 § andra stycket 13 beredskapsförordningen anges vidare att beredskapsmyndigheter också ska arbeta systematiskt med försörjningsberedskap, vidta åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen inom myndighetens ansvarsområde och beakta behovet av att dela relevant information om behovs- och försörjningsanalyser med berörda myndigheter.

Vissa beredskapsmyndigheter har delats in i sektorer och för att leda arbetet i varje sektor genom att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap har man utsett en av dem till sektorsmyndighet. Den myndigheten ska driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs.⁵⁹

En sektorsansvarig myndighet ska verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar. Den ska vidare verka för att *samverkan med näringslivet* sker i den utsträckning det behövs.

⁵⁹ Hur indelningen i sektorer ser ut och vilken myndighet som utgör sektorsmyndighet finns angivet i bilaga 2 till beredskapsförordningen. Senast sommaren 2025 tillkom två nya sektorer, en för Utrikeshandel med Kommerskollegium som sektorsmyndighet och en för Industri, byggande och handel under ledning av Tillväxtverket. Det finns därmed i nuläget 12 sektorer.

Det kan konstateras att samverkan med näringslivet, och ansvar för samverkan med näringslivet i syfte att ingå avtal för nödvändiga varor och tjänster finns formulerade i förhållande till såväl kommuner, regioner och myndigheter. En stor del av det pågående utvecklingsarbetet är också inriktat på att konkretisera vad uppgifterna innebär i praktiken och tydliggöra processer och regleringar i syfte att stödja en förbättrat samarbete mellan staten och företagen. Som ses nedan kombineras också de allmänt hållna formuleringarna om ansvar för samverkan med näringslivet med specifika lagstiftningar som kräver att företagen bidrar till planeringen hos statliga myndigheter och förser dem med den information som krävs för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter.

3.2.3 Lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Lagen innehåller långtgående möjligheter för totalförsvarsmyndigheter att inhämta information från ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare, 2 §. En totalförsvarsmyndighet har rätt att få tillgång till upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete.⁶⁰ Detta är värdefull information som totalförsvarsmyndigheter kan ha stor användning för vid ett flertal försörjningsberedskapsrelaterade uppgifter. Inte minst för att planera för sin egen försörjning. Om det behövs är ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare också skyldiga att medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret.

Det här är också en av fullmaktslagarna som enligt min bedömning bör utvecklas vidare för att anpassas till nutidens totalförsvaret. I förordningen anges vilka myndigheter som har rätt att begära information enligt lagen och den listan är uppdaterad senast år 2022. Men, listan sammanfaller egentligen inte med vare sig gruppen beredskapsmyndigheter eller sektorsmyndigheter. I stället används begreppet totalförsvarsmyndigheter. Samtliga sektorsmyndigheter ingår i lagens tillämpningsområde, men i listan i förordningen ingår även myndigheter som inte är vare sig sektors- eller beredskapsmyndigheter, t.ex. Fortifikationsverket.

Den här lagen är också en tydlig planeringslagstiftning, dvs. den fyller sitt största syfte i planeringen inför höjd beredskap eftersom den handlar om att i planeringsfasen få tillgång till information myndigheter behöver för att kunna genomföra t.ex. en försörjningsanalys

⁶⁰ Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslår i SOU 2023:50 att upplysningsskyldigheten i lagen ska utökas till att även avse uppgifter om transporter och leverantörer. SOU 2023:50, avsnitt 10.3.4, s. 280.

och inleda arbetet med att välja ut företag som ska omfattas av en företagsplanering.

3.2.4 Förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster

Förordningen tydliggör att myndigheter som behöver leverans av varor och tjänster under krig, krigsfara höjd beredskap med mera ska anmäla behovet till en beredskapsmyndighet. Det är sedan beredskapsmyndigheterna som har ansvaret för att träffa avtal med företag om att de under krig, krigsfara och höjd beredskap ska tillhandahålla varor och tjänster (företagsplanläggning.)

Den här förordningen utgör ett ganska tydligt exempel på hur myndighetsstrukturen är tänkt att relatera till planeringssystemet och säkerställa att inte alla myndigheter med behov av avtal med näringslivet ska agera självständigt. I stället är tanken att beredskapsmyndigheterna blir navet i arbetet och att sektorsmyndigheterna säkerställer att sektorns myndigheter samordnar sig.

3.2.5 Förfogandelagen (1978:262)

Det finns fullmaktslagar som innebär stora ingrepp i bland annat näringsfriheten, och förfogandelagen är en sådan. Den utgör samtidigt ett viktigt komplement till andra regler eftersom den är tänkt att användas där frivilliga överenskommelser inte går att få till stånd men det finns starka incitament för att ingreppet är nödvändigt i syfte att säkerställa funktionalitet i totalförsvaret.

Staten ges genom förfogandelagen vissa möjligheter att under höjd beredskap förfoga över privat egendom, nyttjanderätter och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Med förfogande avses att förfoga över egendom på visst sätt och ålägga personer att göra vissa saker. Syftet ska vara att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som icke utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt. Det innebär att utgångspunkten är att staten ska tillgodose behovet genom att ingå avtal. Försvarsberedningen konstaterar, i likhet med regeringens proposition, att begreppet *utan olägenhet* innebär att lagen får användas om egendomen eller tjänsten inte kan anskaffas eller tillhandahållas på ett tillräckligt skyndsamt sätt och på villkor som i övrigt är rimliga för staten.⁶¹

Näringsidkaren kan genom förfogande åläggas att framställa egendom för statens räkning, att upprätthålla viss tillverkning eller att tillverka andra produkter än vad företaget normalt gör.⁶² Förfogande kan också användas för att ta över fastigheter och annan egendom, eller för att upphäva eller begränsa ett servitut eller någon annan typ av rättighet till egendom. Detta i sin tur skulle kunna användas för att

⁶¹ Ds 2023:34, s. 161.

⁶² Prop. 1977/78:72, s. 90.

också ändra inriktning på en viss näringsidkares produktion och tillverkning till något som bättre tillgodoser totalförsvarets behov. Det skulle också kunna innebära att staten förfogar över t.ex. lagerutrymmen för att komma åt en lagringsplats för beredskapslagring av varor nödvändiga för totalförsvaret.

Om staten bestämmer sig för att förfoga kan så långt möjligt detta förberedas genom uttag redan i fredstid, enligt förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov. Förfogandemöjligheten begränsas dock av att näringsidkaren inte kan tvingas till tillverkning av produkter som faller utanför de tekniska förutsättningarna som fabriken eller fastigheten har.⁶³

Vid förfogande utgår ersättning enligt taxa eller beslut av värderingsnämnder, vilka handlägger ärenden om ersättning enligt förfogandelagen. På central nivå finns en riksvärderingsnämnd, vars uppgifter och arbetsätt regleras i förfogandelagen och i förordning (2007:859) med instruktion för Riksvärderingsnämnden. På länsnivå finns lokala värderingsnämnder. För förlorad äganderätt utgår skäligen ersättning för nödvändiga kostnader vid framställning eller återanskaffning.

3.2.6 Lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap

Det finns också en specifik reglering i lagen om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap som ger staten möjlighet att begära att näringslivet upplåter just lagringsutrymme för varor av vikt för totalförsvaret. De företag som förbrukar varor som är viktiga för folkförsörjningen och som staten håller i lager för att utnyttjas när krig eller krigsfara råder eller när införseln av varor till Sverige minskar av annan anledning, omfattas av lagens tillämpningsområde. Dessa företag kan t.ex. åläggas att köpa varor från sådant lager om det behövs för varulagrets omsättning. Om företagen skulle drabbas av merkostnader vid inköp från statens lager så är de berättigade till ersättning för dessa. De har även rätt till ersättning för upplåtelse av lagringsutrymme och plats för uppförande av sådant utrymme. Lagen och den tillhörande förordningen tillämpas inte i nutid, men är alltjämt gällande.

3.3 Beredskapsavtal i framtiden — förslaget om Försörjningsberedskapsavtal (F-avtal)

Flera av utredningarna med fokus på olika delar av det ekonomiska försvaret sedan 2019 och framåt har konstaterat att tvång genom lagstiftning inte fungerar som ensamt incitament för att få företag att engagera sig och ta ansvar för totalförsvaret. Det finns dock olika

⁶³ Prop. 1977/78:72, s. 90.

uppfattningar om eller hur lagstiftning kan komplettera ett system som till stor del bygger på frivilliga avtal.⁶⁴

När den här artikeln skrivs har ett utredningsförslag remitterats där samverkansformer mellan det privata och det offentliga analyseras. Utredningens förslag innehåller flera delar. Grundläggande utgångspunkter för utredningen är att avtals- och författningsberedskapen inom området behöver utvecklas vidare samt att detta bäst görs genom en kombination av lagstiftning och frivilliga avtal.⁶⁵

Det utredningen föreslår har tydliga utgångspunkter i det äldre totalförsvarets system, men det innebär en tydlig anpassning och modernisering i linje med EU-medlemskapet och dagens ägar- och samhällsstruktur. Ett exempel på detta är att utredningen inte innehåller K-företag ens i en ny form, utan i stället menar att lagstiftning och avtal ska inriktas mot alla företag som delvis eller helt verkar inom ett område som är av betydelse för försörjningsberedskapen. För att analysera vilka företag försörjningsberedskapen behöver ingå avtal med eller reglera ska försörjningsanalyser genomföras.

Upphandling och avtal kommer att fortsätta utgöra grundbulten för privat-offentlig samverkan om utredningens förslag omsätts i praktiken. Systemet kommer att inbegripa tydliggjort ansvar för beredskapsplanering och förberedelser genom lagstiftning, försörjningsanalyser, upphandling av varor och tjänster i enlighet med ordinarie upphandlingsregelverk samt försörjningsberedskapsavtal (F-avtal) som ingås mellan enskilda företag och en viss myndighet.⁶⁶

I diskussionen kring vilka ansvar som olika lagstiftningar lägger på företag och myndigheter att samverka och bidra till krisberedskap och totalförsvaret konstaterades att generella formuleringar kring samverkan och ingående av avtal redan finns. Utredningen kompletterar det genom att föreslå att ett beaktandekrav införs kopplat till detta i en ny försörjningsberedskapslag. Det skulle innebära att upphandlande offentliga aktörer alltid ska ta in aspekter på försörjningsberedskap i samverkan och avtal med företag när det är motiverat av upphandlingens art.⁶⁷

Det finns dock enligt utredningen flera delar av privat-offentlig samverkan som faller utanför tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen. Lagstiftningen ska tillämpas när en myndighet anskaffar varor, tjänster och byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt, 1 kap. 2 § lagen (2016:1045) om offentlig upphandling (LOU). Begreppet anskaffning definieras inte i LOU, men innebär enligt utredningen att en leverantör utför en prestation mot ersättning och att

⁶⁴ Se t.ex. SOU 2019:51, Näringslivets roll i totalförsvaret; SOU 2021:19, En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården; SOU 2023:50, En modell för svensk försörjningsberedskap; SOU 2024:8, Livsmedelsberedskap för en ny tid & SOU 2024:82, Ökad VA-beredskap.

⁶⁵ SOU 2025:68, Nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer, avsnitt 3.1, särskilt s. 97.

⁶⁶ Ibid, avsnitt 3.3 och 3.5.

⁶⁷ Ibid, avsnitt 3.6.

prestationen är av direkt ekonomiskt intresse för myndigheten som genomför upphandlingen.⁶⁸ Rent benefika avtal utan krav på motprestation omfattas inte av upphandlingsreglerna.⁶⁹

Upphandlingsförfaranden innebär i grunden att myndigheterna drar nytta av konkurrensen på en viss marknad i syfte att uppnå ett ekonomiskt fördelaktigt anbud. Samtidigt finns det inom exempelvis försörjningsberedskap i vissa fall säkerhetsintressen som gör att ett förfarande i fri konkurrens blir svårt att genomföra i praktiken. För utredningen är det tydligt att flertalet avtal även i fortsättningen kommer att hanteras inom de ordinarie upphandlingsförfaranden som finns, inklusive genom säkerhetsskyddad upphandling.

Men, i de fall där upphandlingslagstiftningen inte är tillämplig finns ett utrymme som med fördel kan hanteras genom F-avtal. Utredningen ger flera exempel på vad som skulle kunna regleras i F-avtal — utbildning, lagerhållning, kontinuitetsplanering, krigsorganisation, personalplanering, alternativa transportsätt, produktionsomställning och ersättningsprinciper.⁷⁰ En bärande tanke i utredningen är att involvera företagen i ett tidigt stadium och tydliggöra att samverkan går längre än inköp och beredskapslagring. Från det offentliga sidan betyder det dels ett aktivt ägarskap i statligt ägda bolag, och dels ett system som möjliggör för företagen att fortsätta sin verksamhet även i kris och krig utan att systemet ger omotiverade konkurrensfördelar eller leder till handlingshinder eller otillåtna statsstöd.⁷¹ F-avtalen ska göra att företagen har en förmåga att driva verksamheten och fortsätta leverera varor och tjänster även i händelse av kris eller krig.

F-avtal ska kunna ingås av alla myndigheter, men det anges särskilt att beredskapsmyndigheterna, totalförsvarsmyndigheterna, Regeringskansliet, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk är lämpliga instanser för att ingå dem.⁷² Däremot ska inte kommuner och regioner ingå F-avtal — vilket främst motiveras av att F-avtalen typiskt sett ska omfatta ett nationellt behov av varor, tjänster eller entreprenader. Kommuner och regioner ska i stället omfattas av det föreslagna generella kravet i en ny försörjningsberedskapslag, att beakta aspekter på försörjningsberedskap vid upphandling där det är motiverat.⁷³

I sammanfattning innebär de nu givna förslagen att ordinarie upphandling fortsätter att utgöra grunden för beredskapen, men att säkerhetsskyddad upphandling genomförs där det krävs. F-avtalen går sedan in och stärker upp beredskapen inom områden där upphandlingsreglerna inte är tillämpliga. Slutligen i de fall där man inte kan ingå avtal

⁶⁸ Ibid, s. 161.

⁶⁹ Ibid, s. 162.

⁷⁰ Ibid, s. 141.

⁷¹ Ibid, s. 119.

⁷² Ibid, s. 123.

⁷³ SOU 2025:68, s. 126 f.

kommer lagreglerade åtgärder att träda in för att bygga en stark försörjningsberedskap.

4 Slutsatser och en framtidsspaning — lagstiftning eller avtal som grund för försörjningsberedskap?

Det finns pendelslag i den svenska beredskapshistorien som förefaller återkomma, om vi betraktar historien från 1900-talet och fram till idag. Vår beredskap byggs och rivs ner beroende på hur vi här och nu analyserar framför allt vår samtid. Vi verkar ha svårt att se beredskap som en kontinuitetsplanering som krävs även i goda tider och står därför yrvakna när världen omkring oss förändras snabbt.

Lärdomar från nödår och krig ledde till uppbyggnaden av privat-offentlig samverkan och ett ekonomiskt försvar från tiden runt första världskriget. Nedrustning mellan världskrigen ledde till en yrvaken men stark upprustning under inledningen av andra världskriget där försörjningsberedskap och lagerhållning blev en grundsten i det svenska totalförsvaret under kalla kriget. När kalla kriget tog slut och vi var övertygade om att freden kommit för alltid gjorde vi om det tidigare misstaget och lade ner totalförsvaret, avvecklade lagerhållningen och förutsatte att handel och internationellt samarbete skulle kunna hantera kriser framöver, för kriget skulle inte komma inom överskådlig tid. Utvecklingen från 2008 och framåt har återigen givit ett pendelslag mot uppbyggnad, omstrukturering och investering i ett starkt totalförsvaret som inbegriper ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap.

Det förefaller finnas en samsyn om att vare sig lagstiftning, upphandling eller frivilliga avtal enskilt kan lösa alla de behov som finns inom försörjningsberedskapen framåt. Det system vi nu börjar se konturerna av innehåller enligt min bedömning många av de beståndsdelar som gjorde det äldre ekonomiska försvaret starkt, men i en moderniserad form som tar hänsyn till såväl EU-rätt som det moderna samhällets ägandestrukturer och den fördelning i ägarskap mellan privat och offentligt som råder idag.

Även om det är svårt att idag exakt säga hur försörjningsberedskapen kommer att se ut i framtiden, eftersom de flesta förslag är under beredning och ännu inte har formaliserats i lagstiftning, finns en tydlig inriktning och vilja inte bara hos regering och riksdag utan också hos både privat näringsliv och offentliga aktörer. Samverkan mellan det privata och det offentliga måste ske på ett strukturerat och bättre sätt framöver. För att det ska bli ordentlig verkstad och inte fortsätta vara uttrycksförklaringar, måste dock systemet sättas i gång och ansvar regleras och följas upp. Det finns tydliga exempel på att detta sker. Ett sådant är den nya form av beredskapsavtal som MCF ingick med Svenska Brandslangfabriken AB under våren 2025.⁷⁴ Det utgör ett gott

⁷⁴ <https://www.mynewsdesk.com/se/msb/pressreleases/msb-sluter-foersta-beredskapsavtalet-paa-flera-decennier-3383395> (2025-10-08).

exempel bland flera på hur myndigheter nu aktivt tillämpar den lagstiftning som finns och skapar exempel som sedan kan diskuteras och utvärderas. Det är en bra utveckling och med fler sådana initiativ på gång, kommer det att vara intressant att följa upp hur systemet faktiskt utvecklats inom något eller några år.