

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Försvarsdepartementet

Yttrande över En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag. Regelrådet har remitterats rubricerade ärende.

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet har inte tagit ställning om konsekvensutredningens kvalitet utifrån de krav som ställs i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Detta eftersom förslagsställaren inte har gjort en konsekvensutredning utifrån nämnda förordning. Regelrådet har i stället bedömt vad förslagsställaren angett som skäl till att inte genomföra en konsekvensutredning och vill därom framföra följande.

Innehållet i förslaget

Det remitterade förslaget *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) föreslår i stort en modell för hur den nationella försörjningsberedskapen ska analyseras och hur analysen ska omhändertas. Utredningen konstaterar att arbetet för att återigen bygga upp en nationell försörjningsberedskap börjar på en låg och ojämn nivå, och ett antal problem kommer av att beredskapen varit vilande ett antal år. Det framhålls också att det finns ett omfattande beroende mellan sektorer och mellan det offentliga och näringslivet. Att bygga upp en väl fungerande försörjningsberedskap uppskattas ta tid och förslagen är därmed av långsiktig och utvecklande karaktär.

Analysmodellen som föreslås innebär i korthet att beredskapsmyndigheterna (med undantag för Säkerhetspolisen) ska göra behovsanalyser av varu- och tjänsteförsörjningen inom sina ansvarsområden för händelse av fredstida kris, höjd beredskap eller ytterst krig. Däri ingår bland annat att identifiera företag samt varor och tjänster som är av relevans för försörjningsberedskapen i olika situationer. Behovsanalyserna rapporteras senast september jämna år till försörjningsanalysmyndigheterna (som föreslås vara sex av de tio sektorsmyndigheter som finns idag). Försörjningsanalysmyndigheterna sammanställer behoven och analyserar varu- och tjänstetillgången och gör en försörjningsanalys för respektive sektor. Försörjningsanalyserna rapporteras i september månad udda år till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som föreslås bli den nationellt samordnande myndigheten för försörjningsberedskapen. Myndigheten tar sedan fram den nationella försörjningsanalysen med förslag på åtgärder för att trygga försörjningen av samhällsviktiga varor. För utförligare beskrivning av modellen se avsnitt 9.2, 9.4, 9.5 och 9.9 i betänkandet. För att modellen ska kunna implementeras föreslås flertalet ändringar, framför allt gällande MSB:s uppdrag och organisation.

Det framgår genomgående i betänkandet att företag är en självklar del av försörjningsberedskapen, inte minst då det är företag som producerar de varor och tjänster som försörjningen består av. Företagen beaktats i flera steg och deras erfarenheter från bland annat covid-pandemin och Rysslands invasionskrig i Ukraina beskrivs som bakgrund till förslagets utformning. Förslaget och den försörjningsanalys som följer av förslaget ses som ett första steg i att samordnat bygga upp Sveriges försörjningsberedskap. Det är också tydligt att företag kommer påverkas av att försörjningsberedskapen byggs upp, till exempel i och med att den information som myndigheterna behöver i sitt arbete med behov- och försörjningsanalyserna nästan uteslutande finns hos företagen. I betänkandet föreslås ändringar som är särskilt väsentliga för företag i tre områden: försörjningsanalys, kontaktpunkt för företag och finansieringsprinciperna.

Försörjningsanalys

I modellen för försörjningsanalys berörs företag främst i och med det uppgiftslämnande företagen ska göra för både behovs- och försörjningsanalyserna. Modellen för hur försörjningsanalyserna ska gå till föreslås regleras bland annat i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. I och med ändringarna föreslås också MSB få möjligheten att föreskriva om till exempel innehållet i analyserna samt metod för kartläggning och analys av näringsidkares leveransförmåga.

Det beskrivs i betänkandet hur redan gällande bestämmelser om uppgiftslämnande kan tillämpas för att företagen ska lämna de uppgifter som myndigheterna begär. Men utredningen menar också att det finns ett behov av författningsändringar för att modellen ska kunna tillämpas som tänkt. Därför föreslås förtydligande ändringar i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. De föreslagna ändringarna innebär att lagen ska kunna användas för den uppgiftsinhämtning som behövs för planeringen av försörjningsberedskapen, att upplysningskyldigheten även ska omfatta uppgifter om transporter och leverantörer samt vissa redaktionella ändringar för att uppdatera lagen utifrån dagens skiljeförförande och förvaltningsrättens ordning.

Möjligheten att begära in uppgifter enligt ovan nämnda lag tillfaller enbart totalförsvarsmyndigheter. För att beredskapsmyndigheterna ska kunna begära in uppgifterna enligt modellen föreslås att de beredskapsmyndigheter (med undantag för Säkerhetspolisen) som inte redan är totalförsvarsmyndigheter läggs till i listan över totalförsvarsmyndigheter enligt förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Det innebär att det är fler myndigheter som kan begära in uppgifter från företag. I övrigt föreslås ingen författningsändring som direkt har effekter för företag. Men tillämpningen modellen och därmed lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen kommer, enligt förslagsställaren, också påverka till exempel de administrativa kostnaderna för företag. Enligt utredningen kan också den nationella försörjningsanalysen också innebära förslag till åtgärder som innebär påverkan på företags verksamhet.

Kontaktpunkt för företag

Vid en händelse av fredstida kris, höjd beredskap eller ytterst kring finns flera bestämmelser som har direkt effekt för företag. Fullmaktslagarna till exempel ger staten vissa befogenheter i tid av krig eller krigsfara som bland annat innebär att företag kan bli tvungna att ställa om sin

verksamhet. Det kan ske genom att producera andra varor än vad företaget i normalfallet producerar. Omställning kan också ske under fredstida kriser, men sker då på frivillig basis. För att underlätta omställning föreslås en gemensam kontaktpunkt för företag från vilken företagen ska få den information som behövs för att fullfölja sin uppgift. I förslaget anges att MSB ska tillhandahålla kontaktpunkten. Det framgår dock från det regeringsuppdrag som Tillväxtverket kommer tilldelats att MSB tillsammans med Tillväxtverket ska ta fram en modell för en sammanhållen funktion för information till företag som kan stödja produktionsomställning avseende försörjningsviktiga varor och tjänster, inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (se pressmeddelande från Tillväxtverket 28 november 2023.) Genom kontaktpunkten ska företag få information och uppgift om produkt- och tjänstespecifika regler, certifiering och testning, licenser, dispenser och tillfälliga regelförenklningar för produktion av försörjningsviktiga varor och tjänster, möjligheten till finansiellt stöd för innovation.

Finansieringsprinciperna

Relevant för företag är också att utredningen föreslår finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen. Principerna innebär att det är staten bär huvudansvaret för försörjningsberedskapen och därmed även huvudansvaret för finansieringen av den. Utredningen anger att för de fall företagens deltagande i planeringen av försörjningsberedskapen medför betydande kostnader bör staten bära finansieringen. Men utredningen bedömer också att företag i normalfallet själva ansvarar för finansieringen av författningsreglerade skyldigheter och bör även göra så till följd av nya regleringar inom försörjningsberedskapen.

Konsekvenser för företag

Behovs- och försörjningsanalyserna kommer enligt utredningen leda till att beredskapsmyndigheterna behöver ha fler kontakter med berörda företag. Därför föreslås en utökade uppgiftsskyldighet i befintlig lagstiftning. Utredningen har i kapitlet om konsekvenser, avsnitt 18.3 som berör företag, angett att en konsekvensutredning vid regelgivning förutsätter att vissa uppgifter kan bedömas på förhand. Det anges vidare att sådana bedömningar är möjliga när en reglering som övervägs kommer innebära ett regelverk som alla eller vissa företag kontinuerligt måste förhålla sig till. I sådana fall anges att beskrivningen av konsekvenserna kan omfatta antalet berörda företag, vilka branscher företagen är verksamma inom, storleken på företagen, uppskattning av tidsåtgång regleringen kan medföra och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader. Utredningen menar att för deras förslag kan dessa och liknande uppgifter inte bedömas på förhand. Utredningen menar att resurserna som uppgiftslämnandet kan komma att kräva kommer skilja sig från fall till fall. Det framhålls att det är rimligt att anta att företag kommer behöva avsätta personella resurser för uppgiftslämnandet och om det medför betydande kostnader ska de ersättas för dessa av de myndigheter som begär in uppgifterna enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Utredningen framhåller dock att förslaget om en gemensam kontaktpunkt blir gynnsamt för alla företag men det anses sannolikt få störst effekt för små- och medelstora företag eftersom de företagen sannolikt har mindre marginaler för att själva ta reda på informationen som kontaktpunkten ska tillhandahålla.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Regelrådet gör följande bedömning. Enligt kommittéförordningen ska ett betänkande som innehåller förslag till nya eller ändrade regler även omfatta en konsekvensutredning enligt

kraven som ställs i 6–7 §§ i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredningen genomför ingen sådan konsekvensutredning då det inte anses vara möjligt för detta förslag. Regelrådet kan därför inte bedöma om kraven för en konsekvensutredning är uppfyllda.

Regelrådet kan i vissa fall anse att avsaknaden av en konsekvensutredning, trots allt, kan vara godtagbar. För att komma fram till den bedömningen ska det vara uppenbart att förutsättningarna för förslaget inte möjliggör en konsekvensutredning eller att förslagen som lämnas uppenbart inte påverkar företag på ett sådant sätt att en utredning om förslagets effekter på företag behövs. Det ska i så fall tydligt motiveras i förslaget.

Förslagsställaren bedömer att en konsekvensutredning är möjlig att genomföra om den reglering som föreslås innebär ett regelverk som företagen kontinuerligt måste förhålla sig till och om uppgifterna i en konsekvensutredning går att bedöma på förhand. Förslagsställaren motiverar inte om förslaget innebär ett regelverk som företagen kontinuerligt måste förhålla sig till men enligt förslagsställaren är det inte möjligt att bedöma uppgifterna i en konsekvensutredning för de förslag som nu lämnats. Regelrådet uppfattar det som att ovan är skälen till att utredningen inte genomfört en konsekvensutredning för förslaget.

Såvitt Regelrådet förstår det anger förslagsställaren ingen tidsbegränsning eller begränsning av omfattningen av den uppgiftsskyldigheten företagen kommer att ha i och med förslaget. Det föreslås däremot att beredskapsmyndigheterna behöver uppgifter från företag för de behovsanalyserna som ska rapporteras vartannat jämt år. Vidare behövs uppgifter från företag i och med den analys av företagens leveransförmåga som försörjningsanalysmyndigheternas ska rapportera till MSB vartannat udda år. Enligt Regelrådet är det därför inte osannolikt att företag kontinuerligt kommer behöva förhålla sig till det föreslagna regelverket, åtminstone under en överskådlig tid framöver då försörjningsberedskapen byggs upp.

Regelrådet håller med förslagsställaren och anser att företag kommer påverkas i varierad grad vid tillämpningen av analysmodellen som föreslås. Regelrådet anser att påverkan kommer sannolikt vara av betydelse för företag och kan medföra ökade administrativa kostnader och även vite om inte uppgiftsskyldigheten kan uppnås. Eftersom förslaget anses vara av betydelse för företagen bedömer Regelrådet att en konsekvensutredning ska göras.

Som beskrivet ovan ska det också finnas förutsättningar att utreda konsekvenserna av ett förslag. Regelrådet håller med om att förslaget inte är konkret i vissa fall, till exempel innehåller det inte vilka konkreta uppgifter företagen ska lämna in, vilket försvårar när konsekvenserna ska utredas. Regelrådet uppfattar det som att det inte ingått i utredningens direktiv att lämna sådana konkreta förslag, varför utredningen inte heller kan genomföra en detaljerad och konkret konsekvensutredning om till exempel vilka uppgifter företagen kan bli skyldiga att lämna in. Enligt förslaget bemyndigas MSB att närmare föreskriva om metod och innehåll i både behovs- och försörjningsanalyserna. Enligt Regelrådet är det först då konkreta uppgifter som företagen ska lämnas in och andra avgränsningar kan göras och där en detaljerad utredning av konsekvenserna kan göras.

Att utredningen inte lämnar konkreta förslag på till exempel vilka uppgifter företagen ska lämna in utesluter dock inte att utredningen kan utreda konsekvenserna för förslag som läggs, om än på en mindre detaljerad nivå. Regelrådet anser att vissa delar av de uppgifter som ingår i en konsekvensutredning kunde beskrivits och önskar också att utredningen hade problematiserat utredningens förslag i relation till potentiella konsekvenser för företagen. Till

exempel kunde förslagsställaren beskriva förslagets bakgrund och syfte, vissa alternativa lösningar av betänkandet kunde utvecklats i relation till effekter för företag, utredningen hade också kunnat bedöma vilka primära branscher som kan komma att beröras utifrån sektorsmyndigheterna som utredningen menar är kärnan i försörjningsberedskapen, det hade kunnat beskrivits hur skyldigheten att lämna uppgifter förhåller sig till EU-rätten och inte minst hade utredningen kunnat utreda behovet av speciella informationsinsatser som Regelrådet anser vara mycket viktigt för att företagen ska få rätt information.

Regelrådet anser att sådan övergripande konsekvensutredning som ovan exemplifierats i del hade kunnat bidra vid kommande bedömning av konsekvenserna som behöver ske på myndighetsnivå. Det finns även vissa uppenbara risker som skulle kunnat berörts för att visa hur förslagen kan komma att påverka företagen. Till exempel risken för att företagen behöver dubbelarbета om olika myndigheter begär in uppgifter från samma företag. Eller risken för otydlighet i finansieringsansvaret då det i betänkandet anges att företagen ska ersättas för de personella resurser de behöver för utlämnandet av uppgifterna om kostnaderna för dem är betungande enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Men att det i nämnda lag framgår att företagen enbart *kan* få ersättning för de betungande kostnaderna. Eller risken för att olika myndigheter bedömer vad som är betungande kostnader olika.

Regelrådet anser att utredningen har fört sådana resonemang kring konsekvenserna när det gäller förslaget om kontaktpunkt för företag. Förslagsställaren beskriver hur hänsyn till små företag tagits i och med förslaget eftersom små företag bedöms sakna den administrativa kapacitet som kan krävas för att själv ta reda på vilka regler som gäller vid en eventuell produktionsomställning. Regelrådet menar att utredningen borde kunnat föra liknande resonemang om andra delar av förslaget.

Regelrådet bedömer därmed att förutsättningar för att i viss mån utreda konsekvenserna av förslaget funnits och att utredningen borde genomfört en konsekvensutredning i den mån det var möjligt.

Sammantagen bedömning

Regelrådet har fått möjlighet att svara på förslaget *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50). Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag utifrån de krav som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Men eftersom utredningen inte genomfört en konsekvensutredning utifrån dessa krav anser Regelrådet att kraven som ställs på en konsekvensutredning inte är uppfyllda.

Regelrådets bedömning gäller således om avsaknaden av en konsekvensutredning, trots allt, kan anses vara godtagbart utifrån vad som framhålls av förslagsställaren gällande konsekvensutredningar. Det framförs att en konsekvensutredning kräver att det på förhand går att bedöma de uppgifter som en konsekvensutredning består av. Det håller Regelrådet med om. Förslagsställaren menar att för förslaget som lämnas inte är möjligt att göra sådana bedömningar på förhand. Regelrådet anser dock att det till viss del torde vara möjligt. Bakgrunden och syftet med förslaget hade till exempel kunnat beskrivits och även vissa alternativa lösningar. Förslagsställaren hade också kunnat problematisera kring konsekvenserna för de förslag som är mindre konkreta, som till exempel vilka uppgifter företagen kommer vara skyldiga att lämna. Det har också förslagsställaren gjort gällande hänsyn till små företag.

Förslagsställaren anger också att en konsekvensutredning enbart kan göras om företagen kontinuerligt behöver förhålla sig till det föreslagna regelverket. Varför eller om förslagsställaren anser att företagen inte skulle behöva förhålla sig till regelverket kontinuerligt i det här fallet framgår inte av förslaget. Regelrådet anser dock att företagen sannolikt kommer behöva förhålla sig till regelverket kontinuerligt, under åtminstone en tid framöver då försörjningsberedskapen byggs upp. Det förslagsställaren angivit som skäl till att inte genomföra en konsekvensutredning anses inte vara tillräckliga för att Regelrådet ska bedöma avsaknaden av en konsekvensutredning som godtagbar. Regelrådet anser att en konsekvensutredning borde ha gjorts även om den inte hade kunnat omfatta alla vanliga förekommande aspekter. Då hade också förslagsställaren kunnat resonera om varför vissa aspekter inte kunde utredas i detta skede.

Regelrådet uppskattar möjligheten att yttra sig över förslaget om en modell för svensk försörjningsberedskap. Det framgår tydligt att företagen har en viktig del i uppbyggnaden av den modell för svensk försörjningsberedskap som föreslås. Företag kommer behöva vara delaktiga genomgående i beredskapsprocessen och är också de som producerar de varor och tjänster som en försörjning består av vid framtida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Och konsekvenserna för företag behöver därför genomgående beaktas och analyseras när beredskapen byggs upp. Det är viktigt för att skapa goda förutsättningar att göra relevanta analyser och ytterst en god försörjningsberedskap för eventuella kriser eller höjd beredskap.

Regelrådet rekommenderar därför att relevanta myndigheterna genomför konsekvensutredningar vid det arbetet framöver att avgränsa och föreskriva om hur modellen ska tillämpas.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#). Tillväxtverket kan även ge stöd i enskilda ärenden.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 6 december 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver

Ärendet föredrogs av: Anna-Sara Falk



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna-Sara Falk
Föredragande