



Identifiering av totalförsvarsviktiga företag inom transportsektorn

Ester Veibäck, Kristoffer Darin-Mattsson

Ester Veibäck, Kristoffer Darin-Mattsson

Identifiering av totalförsvarsviktiga företag inom transportsektorn

Titel	Identifiering av totalförsvarsviktiga företag inom transportsektorn
Title	Identifying companies of importance for total defence
Rapportnr	FOI-R--5762--SE
Månad	Juni
Utgivningsår	2025
Antal sidor	60
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Trafikverket
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	B1052
Godkänd av	Daniel Faria
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

I denna rapport presenteras ett antal aspekter och perspektiv som Trafikverket skulle kunna använda vid identifieringen av totalförsvarsviktiga företag inom transportsektorn, i syfte att engagera dessa i totalförsvarsplaneringen. Det finns flera möjliga aspekter att väga in i bedömningen av vilka företag som är totalförsvarsviktiga, bland annat beroende på vilken funktion de har och i vilket sammanhang som de verkar.

Genom att kombinera flera perspektiv går det att närma sig identifieringen från olika håll samtidigt. Vanliga perspektiv i de underlag som analyserats i denna rapport lägger fokus på att företag är viktiga för att de bedriver en verksamhet som behövs under samhällsstörningar och att andra är beroende av dem. Det finns också perspektiv som hjälper till att välja bort företag som är utbytbara eller av säkerhetsskyddsskäl är olämpliga. Det är också viktigt att förhålla sig till sammanhanget vid identifiering, till exempel hotbild, vilket tidsperspektiv som är relevant eller geografi.

Nyckelord: totalförsvar, företag, identifiering, företagsplanläggning, K-företag, transportsektor, Trafikverket, näringsliv, privat-offentlig samverkan.

Summary

This study presents a number of aspects and perspectives to consider when identifying private companies of importance when planning for total defence. The perspectives could be used by the Swedish Transport Administration to identify companies within the transportation sector in their planning. There are several possible aspects to consider when identifying such companies, for example the companies' function in the transportation system, and the context in which they operate.

It is possible to approach the identification in more than one way by combining several perspectives. Common perspectives in the data analysed in this study consider in what way the businesses are needed during a societal disruption, and that others are dependent on them. Some perspectives even contribute to the exclusion of companies that are either exchangeable or unsuitable for security reasons. Lastly, when identifying suitable companies, the context in terms of threat, time perspective or geography also need to be taken into consideration.

Keywords: total defence, company, business, identify, transportation, Swedish Transport Administration, public-private collaboration, partnership

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	7
1.1	Syfte	8
1.2	Utgångspunkter och metod	8
1.3	Disposition.....	9
2	Vad innebär ”viktigt” i olika sammanhang?	10
3	Att identifiera vad som anses vara viktigt.....	15
3.1	Bedriva viktig verksamhet.....	17
3.1.1	Bortfall.....	17
3.1.2	Beroende	18
3.1.3	Upprätthållande	19
3.2	Verksamheter som aktiveras vid samhällsstörningar	19
3.2.1	Hantering	19
3.2.2	Omställning.....	20
3.2.3	Ersättning.....	21
3.2.4	Tillskapande	21
3.2.5	Säkerställande.....	22
3.3	Sammanhangets betydelse för identifieringen.....	23
3.3.1	Situationsberoende (hotbild)	23
3.3.2	Tidsperspektiv	23
3.3.3	Geografi	24
3.3.4	Strategiskt värde.....	25
3.4	Övriga aspekter vid identifiering	26
3.4.1	Avgränsa genom att välja samhällssektor	26
3.4.2	Säkerhetsskydd.....	27
3.4.3	Att identifiera det som går att prioritera ner	28
3.4.4	Vem identifierar?	29

4	Avslutande diskussion och reflektioner	30
4.1	Perspektiv på identifiering	30
4.2	Utövaren i centrum	31
4.3	Sammanhangets betydelse.....	32
4.4	Att engagera företag i planeringen.....	33
5	Referenser.....	34
	Bilaga 1: Genomgång av lagar, förordningar och vägledningar	37

1 Inledning

De senaste åren har arbetet med att återuppbygga det svenska totalförsvaret intensifierats. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Höjd beredskap innebär antingen skärpt eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.¹ Detta innebär att stora delar av det svenska samhället – inte minst företag verksamma i Sverige – kommer att beröras av en sådan situation på ett eller annat sätt.

Näringslivet är en central del av totalförsvaret för att upprätthålla eller tillhandahålla viktiga samhällsfunktioner. Stora delar av arbetet med att utveckla det svenska totalförsvaret har under senare år inriktats särskilt på att inkludera privata aktörer i totalförsvarsplaneringen inom de olika beredskapssektorena.² Dessvärre är det inte alltid självklart vilka dessa företag är och på vilka premisser de bör väljas ut. En central del av arbetet med att höja förmågan i totalförsvaret innefattar således att identifiera de näringslivsaktörer som behöver engageras i planeringen samt att fördjupa samverkan med dessa.³

Följande studie är genomförd inom ramen för forskningsprojektet Identifiering av skyddsvärd verksamhet inom transportsystemet (SVIT) och finansierat av Trafikverket. Projektets syftar till att formulera ramar för en mer effektiv samverkan mellan offentliga och privata aktörer i transportsektorn i planeringen inför fredstida kriser och höjd beredskap. I rapporten ligger fokus på transportsektorn, som är en av tio utpekade beredskapssektorer⁴ med stor betydelse för samhällets funktionalitet i såväl fredstid som kris, höjd beredskap och krig. Beredskapssektorn består av Trafikverket som är sektorsansvarig myndighet samt beredskapsmyndigheterna Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Transportarbetet utförs till största delen av privata företag. Myndigheterna inom sektorn ansvarar för att anlägga och underhålla infrastruktur (mestadels genom upphandling) samt för att bedriva regelutveckling och tillsyn. I rollen som sektorsansvarig myndighet ska Trafikverket bland annat driva på arbetet med beredskapsplanering, stödja och samordna beredskapsmyndigheterna samt samverka med näringslivet.⁵ Samverkan bedrivs redan i dag genom bland annat samverkansstrukturen Beredskapssektor Transporter Privat-Offentlig Samverkan (BT POS) vilken leds av Trafikverket.⁶ För att åstadkomma en bred förmågehöjning behöver dock arbetet engagera näringslivet i totalförsvarsplaneringen.

¹ SFS (1992:1403) lagen om totalförsvaret och höjd beredskap

² Se exempelvis: SOU 2024:64, SOU 2024:19, SOU 2019:51, Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025-2030*, Prop. 2020/2021:30 *Totalförsvaret 2021-2025*, Dir. 2024:65 Nationell samordning för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret.

³ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025-2030* sid. 108

⁴ I bilaga till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap finns förteckning över beredskapsmyndigheterna, 41 till antalet. Beredskapsmyndigheterna hör till någon av tio beredskapssektorer och en myndighet är utpekad som sektorsansvarig myndighet.

⁵ SFS (2022:524) Förordning om statliga myndigheters beredskap §§ 23-25

⁶ Samverkan i branschen för beredskapssektor Transporter (BT POS): <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/-samarbete-med-branschen/beredskapssektor-transporter-privat-offentlig-samverkan-bt-pos/> (senast besökt 2024-12-04)

1.1 Syfte

Syftet med denna studie är att undersöka hur Trafikverket skulle kunna gå tillväga för att identifiera de totalförsvarsviktiga företag som behöver engageras i totalförsvarsplaneringen. För att uppfylla syftet föreslås i studien ett antal perspektiv och aspekter som Trafikverket skulle kunna använda vid identifieringen. Perspektiven är inte tänkta att utesluta, utan kan med fördel komplettera varandra.

1.2 Utgångspunkter och metod

Transportsektorn utgör en viktig del för samhällets funktionalitet i såväl fredstid som höjd beredskap. För att förstå transporters betydelse för totalförsvaret anläggs i denna rapport ett tjänsteperspektiv. Med utgångspunkt i detta perspektiv är transportsystemets roll att tillhandahålla tjänsten att förflytta gods och personer. Godstransporter omfattar en stor bredd av produkter producerade i olika branscher och inkluderar såväl produkter till slutkonsument som insatsvaror och råvaror. Transporterna används för såväl import, export och nationella godsflöden, varav en del är lokala medan andra transportflöden är mer långväga. Persontransporterna inkluderar allt från arbetsresor och skolresor till resor till affärer och fritidsresor.⁷

Rimligen kommer inte alla dagens transportbehov att kunna täckas under höjd beredskap och krig. Samtidigt är inte alla gods- och persontransporter lika viktiga för totalförsvaret. Det är förmågan att leverera för totalförsvaret viktiga transporttjänster som är transportsystemets huvudfunktion under höjd beredskap. Förutsättningar för detta är bland annat fordon, personal, energiförsörjning, infrastruktur (väg-, järnväg-, sjöfarts- och flyg-), trafikstyning, logistiksystem et cetera. Även anläggning och reparationsresurser kan vara av stor betydelse för transportsektorn vid höjd beredskap.⁸ Att det råder starka beroenden mellan transportsektorn och andra sektorer gör sektorn särskilt betydelsefull.

Studien har genomförts genom en analys av ett urval av lagar och förordningar, offentliga utredningar, föreskrifter och vägledningar. Dessa har valts ut eftersom de tillämpas i beredskapssammanhang och i någon mening pekar ut vad som anses viktigt. Att sammanhangen och karaktären på källmaterialet skiljer sig från varandra gör att de bidrar med olika perspektiv på vad som är viktigt ur beredskapshänseende. Genom att belysa bredden av perspektiv visar rapporten på hur bedömningar i vissa fall behöver kombinera flera perspektiv för att kunna identifiera totalförsvarsviktiga företag i transportsektorn.

Materialet har studerats genom att notera vilka aspekter eller perspektiv som kan ligga till grund för att en verksamhet ska bedömas som viktig i just det aktuella sammanhanget.

⁷ Prop. 2024/25:28 *Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera*

⁸ Eriksson, Pär (red.), Thomas Ekström, Camilla Eriksson, Linnea Eriksson, Karolina Isaksson, Erik Jenelius, Ingrid Johansson, Linea Kjellsdotter Ivert, Francisco J. Márquez-Fernández, Jean Ryan, Erik Sandberg, Martin Svanberg, Jacob Witzell (2025) *GrundBULT – Utgångspunkter för forskning om beredskapshänsyn i transportsystem*

De källor som analyseras i studien är:

- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och RSA-processen
- Försörjningsberedskap – SOU 2023:50 samt MSB och Socialstyrelsens modell för försörjningsanalys
- Förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare (Styrel)
- Förordning (1982:517) om beredskapsersättning beredskapslån och beredskapsgaranti
- Livsmedelsverkets vägledning om nödvattenförsörjning
- Skyddslag (2010:305)
- Säkerhetsskyddslag (2018:585) och Säkerhetsskyddsförordning (2021:955)
- Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, CER-direktivet
- Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS) och NIS2-direktivet

Mer konkret handlar det om verksamheter som i sagda dokument pekas ut som ”kritiska”, ”samhällsviktiga”, ”totalförsvarsviktiga”, ”försörjningsviktiga” och ”säkerhets känsliga”. Den gemensamma nämnaren är att verksamheter (i olika meningar) bedöms vara *viktiga* för samhället på något sätt, särskilt vid samhällsstörningar i fred och höjd beredskap. I ett andra steg diskuteras om och i så fall hur dessa aspekter kan vara värdefulla när det gäller att identifiera företag som är viktiga att inkludera i totalförsvarsplaneringen. Särskilt, men inte uteslutande, inom transportsektorn. Ambitionen har varit att identifiera så många tänkbara aspekter som möjligt, snarare än att hitta de ”bästa”.

1.3 Disposition

Rapportens första kapitel beskriver utgångspunkter, syfte och arbetssätt som ligger till grund för studien. Här presenteras även det studerade materialet. I det andra kapitlet ges en översikt över den bredd av ”viktighetsbegrepp” som berörts i studien. Syftet med detta är att visa på bredden och förhålla uttrycket ”totalförsvarsviktig” till närbesläktade uttryck som används i underlagen. Denna översikt har ett visst värde i sig, men den är inte avgörande för studiens analys som presenteras i det tredje kapitlet. I analysen lyfts en mängd olika aspekter och perspektiv som används vid identifiering fram. Analysen bygger på den empiri som återfinns i rapportens bilaga 1. I det avslutande fjärde kapitlet diskuteras användningen av de olika aspekterna och perspektiven och hur de kan komplettera varandra.

2 Vad innebär "viktigt" i olika sammanhang?

Det finns ett stort antal begrepp som används för att beskriva olika sorters viktiga (kritiska, skyddsvärda och så vidare) verksamheter (varor, tjänster eller verksamhetsutövare). Detta kapitel syftar till att lyfta fram de definitioner av vad som är viktigt som ingår i det analyserade materialet och peka på likheter och skillnader. Se tabell 1 nedan för en sammanställning av definitionerna.⁹ Definitionernas tillämpningsområden och sammanhang skiljer sig åt, men alla används i beredskapssammanhang och används därför som inspiration till hur man kan se på vad som är viktigt för totalförvarsplaneringen inom transportsektorn.

Tabell 1: Översikt av begrepp som används för att beskriva olika sorters viktiga verksamheter.

Begrepp	Definieras som	Sammanhang
Nationellt skyddsvärde, samhällets grundläggande värden	De kärnvärden som vi som nation vill värna på en övergripande nationell nivå och de avser: i) människors liv och hälsa, ii) samhällets funktionalitet, iii) demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri och rättigheter, iv) ekonomiska värden och miljö samt v) nationell suveränitet.	Se t.ex. MSB (2023) <i>Nationell risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB)</i> 2023. MSB 2293 sid. 8
De viktigaste samhällsfunktionerna	Definieras inte explicit men innefattar de tio beredskapssektorerna och försörjning av kritiska varor och tjänster samt utrikeshandel.	Prop. 2024/25:34 <i>Totalförsvaret 2025-2030</i> sid. 62 och 126f.
Viktig samhällsfunktion	"En sådan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Dessa funktioner upprätthålls och säkerställs av samhällsviktiga verksamheter."	MSB (2023) <i>Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap.</i> MSB1844.
Samhällsviktig verksamhet	"Verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet." "ett samlingsnamn för sådant som upprätthåller eller säkerställer viktiga samhällsfunktioner."	6§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap MSB (2023) <i>Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet</i> sid. 6
Samhällsviktig tjänst	"en tjänst som är viktig för att upprätthålla kritisk samhällelig eller ekonomisk verksamhet."	2§ Lagen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS)

⁹ En tidigare kartläggning av begrepp som används parallellt med samhällsviktig verksamhet genomfördes av FOI på uppdrag av MSB 2018. I den identifierades nio begrepp, av vilka de flesta tas upp även här. Begreppen som behandlas i rapporten är "samhällsviktig verksamhet", "viktig samhällsfunktion", "kritisk infrastruktur", "europaisk kritisk infrastruktur", "krigsviktigt företag", "samhällsviktig tjänst", "säkerhets känslig verksamhet", "skyddsobjekt" och "riksintresse". Därutöver identifieras en mängd andra benämningar i myndighetsrapporter m.m. i form av kombinationer av viktig, vital, basal, central och grundläggande, respektive funktion, anläggning, företag, infrastruktur och verksamhet. Wedebrand, Christoffer, Anders Odell och Björn Nevhage (2018) *Identifiering av begrepp och definitioner som används parallellt med samhällsviktig verksamhet*. FOI Memo 6389.

	"tjänst som är avgörande för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, ekonomisk verksamhet, folkhälsa och allmän säkerhet, eller miljön."	SOU 2024:64 <i>Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster</i> . sid. 102
Kritiska verksamhets-utövare	som spelar en "avgörande roll för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner eller central ekonomisk verksamhet på den inre marknaden."	SOU 2024:64 <i>Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster</i> sid. 100
Totalförsvarsviktig verksamhet	Begreppet definieras inte närmare, utan framstår som en uppdatering av det tidigare begreppet "krigsviktigt".	DS 2017:66 <i>Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025</i> . sid. 140 SOU 2019:51 <i>Näringslivets roll inom totalförsvaret</i> SOU 2023:50 <i>En modell för svensk försörjningsberedskap</i>
Krigsviktiga företag	Ett företag sågs som krigsviktigt om "dess produktion av varor eller tjänster var av stor vikt för totalförsvaret".	DS 2017:66 sid. 140
Försörjningsviktiga varor och tjänster	Identifieras genom behovs- och försörjningsanalyser som olika centrala och regionala myndigheter ska genomföra. Försörjningsberedskap är "den verksamhet som syftar till att vid fredstida kris-situationer och höjd beredskap (och då ytterst krig) 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."	SOU 2023:50 <i>En modell för svensk försörjningsberedskap</i> sid. 264
Kritiska produkter eller produktgrupper	Sådana produkter som "oundgängligen behövs för befolkningens överlevnad eller för att säkerställa samhällsviktig verksamhet eller det militära försvarets förmåga (vid brist, risk för brist eller avsaknad av tillgång påverkas funktionaliteten eller verksamheten på avgörande sätt). Även produkter som inte är nödvändiga för funktionaliteterna ovan, men som har ett betydande samhällsekonomiskt eller strategiskt värde definieras som kritiska. Exempel på det är produkter som är centrala för svensk export eller varor som omfattas av internationella åtaganden inför eller under kris och krig, exempelvis bilateralt eller inom Nato."	MSB och Socialstyrelsen (2024) <i>Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande: Myndighets-gemensam redovisning av regeringsuppdrag (Fö2024/00053)</i> sid. 11
Kritisk infrastruktur	"fysisk struktur vars funktionalitet bidrar till att säkerställa upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner."	MSB (2011) <i>Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld</i> EU-direktivet EPCIP
Skyddsvärd verksamhet	Sådan verksamhet som är skyddsvärd beroende på dess betydelse för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.	1§ Lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar
Säkerhetskänslig verksamhet	"verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd."	1§ Säkerhetsskyddslag (2018:585)

Totalförvarspropositionen från 2024 pekar ut att ett viktigt mål för det civila försvaret är att säkerställa de *viktigaste samhällsfunktionerna*, och att det förutsätter att bland annat att försörjningen av nödvändiga varor och tjänster tryggas.¹⁰ De viktigaste samhällsfunktionerna enligt propositionen sammanfaller i princip med de beredskapssektorer¹¹ som ligger till grund för totalförvarsplaneringen, vilket ger en övergripande fingervisning av vad som är viktigt i totalförvarssammanhang. Transportsektorn beskrivs ha en central roll både för Sveriges handel och försörjningsförmåga samt för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner inför och under höjd beredskap.¹²

I det material som studerats från MSB framkommer en bredare tolkning av vad som utgör *viktiga samhällsfunktioner*. MSB har tagit fram en lista till stöd för de myndigheter som har ansvar kopplat till samhällsfunktionerna. Listan innehåller totalt 59 viktiga samhällsfunktioner och den ger även exempel på samhällsviktiga verksamheter inom dessa funktioner. De flesta viktiga samhällsfunktioner som listas sorterar under någon av de tio beredskapssektorena, medan somliga hamnar utanför.¹³

MSB:s definition av vad som utgör *samhällsviktig verksamhet* (vilken också är fastslagen i förordning¹⁴) gör gällande att det inte bara handlar om verksamheter i betydelserna sysselsättning, aktiviteter eller företag, utan att det också innefattar infrastruktur, tjänster, anläggningar, system och noder, om de bidrar till att upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna. MSB har förklarat att samhällsviktig verksamhet kan ses som ”ett samlingsnamn för sådant som upprätthåller eller säkerställer viktiga samhällsfunktioner”.¹⁵ Denna förståelse av ordet verksamhet, innebär ett bredare synsätt än vad som är vanligt i vardagligt tal och det kan utgöra ett hinder i identifieringsprocessen att verksamheter, tjänster och infrastruktur klumpas ihop under benämningen verksamhet.

Närbesläktat med samhällsviktig verksamhet är begreppet *totalförvarsviktig verksamhet* som började användas i flera sammanhang efter att Försvarsberedningen tagit fasta på ordet i rapporten Motståndskraft år 2017.¹⁶ Skillnaden mellan samhällsviktig och totalförvarsviktig ligger bland annat i vilket fokus som används: samhällets fortgång eller upprätthållandet av ett totalförvar. Det första begreppet används mer generellt, oavsett hotbild, medan det senare används för att peka ut verksamheter som specifikt behövs för att klara krigets krav. I det material som studerats skiljer sig totalförvarsviktig från samhällsviktig genom att det kan handla om *färre* verksamheter och anläggningar eftersom förväntan på samhällsservice och bekvämlighet oundvikligen måste sänkas i krig, samt att prioritet kommer att behöva

¹⁰ Prop. 2024/25:34, sid. 62

¹¹ Beredskapssektorer enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

¹² Prop. 2024/25:34, sid. 139

¹³ MSB (2023) *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*. MSB1844. MSB håller på att uppdatera listan på viktiga samhällsfunktioner under våren 2025.

¹⁴ 6§ förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

¹⁵ MSB (2023) *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet* sid. 6

¹⁶ DS 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, sid. 140. Det har senare använts bland annat i betänkandet SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret och utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen*, SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*

ges till krigsansträngningarna. Det kan också handla om *andra tillkommande* förmågor eller resurser som behöver utvecklas och som blir viktiga i ett krigssammanhang men som inte i normalfallet ses som samhällsviktiga, exempelvis inom befolkningsskyddet.¹⁷

I samband med ett ökat fokus på försörjningsberedskap har begreppet *försörjningsviktiga varor och tjänster* börjat användas.¹⁸ Detta torde vara intressant för identifiering av viktiga företag inom transportsektorn, då de flesta varor behöver transporteras på ett eller annat sätt. MSB och Socialstyrelsen har i ett regeringsuppdrag redovisat en modell för hur försörjningsanalyser bör genomföras, och i den ingår att identifiera vilka *kritiska produkter eller produktområden* som kan vara aktuella för försörjningsanalys. Definitionen av kritiska produkter är bredare än hur samhällsviktig verksamhet definieras. I det förstnämnda ingår även *samhällsekonomi* och *strategiskt värde* som uttalade mål med försörjningen av kritiska produkter, utöver sådana som behövs för befolkningens överlevnad, för att säkerställa samhällsviktig verksamhet eller det militära försvarets förmåga. MSB och Socialstyrelsen menar också att försörjningsanalyser inte enbart bör handla om produkter, utan även inkludera tjänster.¹⁹

Svensk beredskap utvecklas också i takt med övriga EU, bland annat genom EU-lagstiftningarna CER (Directive on the resilience of critical entities)²⁰ och NIS (Directive on Security of Network and Information Systems)²¹. Båda dessa syftar till att stärka beredskapen genom att ställa krav på verksamhetsutövare inom samhällsviktiga tjänster respektive cybersäkerhet.²² En i sammanhanget intressant skillnad mellan dessa och den beredskapslagstiftning som presenterats ovan är att de direkt lägger fokus på de *verksamhetsutövare* som behövs för att bedriva samhällsviktiga tjänster. Båda direktiven håller på att införlivas i svensk lagstiftning och beredning pågår för närvarande i Regeringskansliet.

Den utredning som lagt de svenska lagförslagen kopplat till CER och NIS2 menar att *samhällsviktig tjänst* inte ska definieras i förhållande till samhällsviktig verksamhet, utan att det ska ha en egen betydelse genom att det endast tar sikte på CER-direktivets tillämpningsområde. Anledningen som ges är att samhällsviktig verksamhet kan innefatta mer, eftersom det innefattar hela samhället och inte bara de sektorer som CER-direktivet är inriktat på. En samhällsviktig tjänst bedöms kunna utgöra en samhällsviktig verksamhet, men utredningen tycker inte att det motsatta självklart gäller.²³ Förslagen är omdiskuterade och remissinstanserna skiljer sig i synen på i

¹⁷ Se till exempel MSB (2023) *Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret* sid. 8f och SOU 2019:51 sid. 93f.

¹⁸ Se SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap* sid. 264

¹⁹ MSB och Socialstyrelsen (2024) *Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande*. Sid. 19. En metod för identifiering av kritiska produkter eller produktområden är under utveckling.

²⁰ CER-direktivet ersätter European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP) från 2008.

²¹ NIS2 är en uppdatering av NIS som funnits i svensk lagstiftning sedan 2018.

²² SOU 2024:64 *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster* sid. 100

²³ SOU 2024:64 *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster* sid. 140. De 15 sektorer som gäller för CER specificeras i bilaga till direktivet.

vilken mån, och hur dessa förslag och befintlig beredskapsförordning bör synkroniseras. För denna rapport är det intressant vilka tillkommande aspekter avseende identifiering som lagförslagen medför, oavsett hur de senare kommer att införlivas i svensk lagstiftning.

En ytterligare skillnad mellan samhällsviktig tjänst och verksamhet är att både CER och NIS2 tar sikte på just *tjänster* inom de utpekade sektorerna. Begreppet samhällsviktig verksamhet har tidigare konstaterats innefatta tjänster, men även *verksamhet* och *infrastruktur*, vilket också innebär att det är bredare än samhällsviktig tjänst.

Begreppet *säkerhetskänslig* skulle också kunna ligga till grund för att bedöma vad som är viktig verksamhet, eftersom det handlar om verksamheter som ska skyddas mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten²⁴, vilket är högst relevant i ett totalförsvarsperspektiv. Säkerhetsskydd är en viktig del i skyddet av verksamheter som är viktiga för totalförsvaret. I dessa sammanhang används även begreppet *skyddsvärd information*, vilket avser ungefär samma sak som *säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter*, men i mer vardagligt tal och utan att formell informationssäkerhetsklassificering gjorts.

Uttrycket *skyddsvärd verksamhet* används relativt synonymt med *säkerhetskänslig verksamhet* (som definieras i säkerhetsskyddslagen), men med större frihetsgrader i vad som avses eftersom det mer tillhör allmänspråket och länge inte definierades i någon lagstiftning. Sedan 2023 har dock begreppet lyfts in i lagstiftningen om granskning av utländska direktinvesteringar.²⁵ MSB har gett ut en föreskrift om vad som avses med samhällsviktig verksamhet när det gäller utländska direktinvesteringar. I denna föreskrift finns en detaljerad lista på verksamheter, fördelat på 15 olika områden varav ”transport och magasinering” är en.²⁶ Noterbart är att denna lista är mer detaljerad än MSB:s vägledningar kopplat till samhällsviktig verksamhet i allmänhet. Den senare är mer som en guide för att aktören själv ska kunna utföra analysen av vad som är samhällsviktigt inom sitt ansvarsområde.²⁷

²⁴ Kap 1 §2 säkerhetsskyddslagen (2018:585)

²⁵ 1§ lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

²⁶ MSBFS (2024:9) om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

²⁷ Se MSB (2023) *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet*.

3 Att identifiera vad som anses vara viktigt

Det kan konstateras att vad som är ”viktigt” i de analyserade underlagen (se föregående kapitel) utgår från olika perspektiv. Se tabell 2 nedan för en översikt över identifierade perspektiv och aspekter. Huvudsakligen kan perspektiven delas in i två överordnade kategorier. Vilka av dessa som är mest tongivande i de analyserade underlagen varierar.

I den första kategorin ligger fokus på att bedriva en verksamhet som är av betydelse för samhällets funktionalitet och för andra verksamheter i samhället. Detta beskrivs ofta som att bortfallet av verksamheten leder till allvarliga konsekvenser, eller att det finns ett starkt beroende hos andra verksamheter av att den upprätthålls oavsett vad som sker. Sådana perspektiv samlar vi under avsnitt 3.1.

Den andra kategorin handlar om sådana verksamheter som aktiveras först när något (avbrott, olycka eller en störning) inträffar. Det kan handla om verksamheter vars funktion inte behövs så länge som allt fungerar som vanligt (exempel på detta är reparationsresurser och ersättningstrafik), eller verksamheter som behöver ställas om eller ersätta annan verksamhet på grund av att något skett (exempel på detta är taxi som ställer om verksamhet till att köra ut covid-test, bussar som används som tillfälliga evakuerings- eller ledningsplatser vid olyckor). Dessa perspektiv samlar vi under avsnitt 3.2.

Till dessa två huvudsakliga kategorier kommer också sammanhangets betydelse för identifiering (kategori 3), vilket behandlas i avsnitt 3.3. I avsnitt 3.4 tar vi upp den fjärde kategorin, vilken innefattar aspekter av metodologisk karaktär. Dessa ger konsekvenser för hur verksamheter eller företag kan identifieras. Det handlar till exempel om säkerhetsskyddsperspektiv eller vad som kan prioriteras ned.

I texten nedan redovisas de olika perspektiv som identifierats i de analyserade underlagen tematiskt. Perspektiven problematiseras avseende hur de relaterar till varandra och eventuella särskilda styrkor eller svagheter med dem. I tabell 2 nedan sammanfattas de perspektiv som har identifierats och i vilka sammanhang (lagar med mera) som perspektiven förekommer explicit eller implicit. I bilaga 1 redovisas i mer detalj hur de olika perspektiven kommer till uttryck i analyserade texter.

Tabell 2: Översikt över aspekter och perspektiv funna i källmaterialet.

		RSA ²⁸	NIS ²⁹	Försörjnings- beredskap ³⁰	Styrelse ³¹	Ersättning, lån och garanti ³²	Nödsvatten ³³	Skyddslag ³⁴	Säkerhets- skyddslag ³⁵	UD ³⁶	CER ³⁷	NIS ³⁸
Kategori 1	Bortfall	X	X	X	X	X	X	X				
	Beroende	X	X	X	X		X				X	
	Upprätthållande	X	X	X		X				X	X	
Kategori 2	Hantering	X					X					
	Omställning					X						
	Ersättning	X	X			X						
	Tillskapande					X	X					
	Säkerställande	X	X							X		
Kategori 3	Situation	X						X	X	X		
	Tidsperspektiv	X	X		X		X					
	Geografi	X	X								X	
	Strategiskt värde			X						X		
Kategori 4	Sektor	X	X	X				X	X		X	X
	Säkerhetsskydd								X	X		
	Inte-perspektiv	X							X			

²⁸ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och RSA-processen²⁹ Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS)³⁰ SOU 2023:50 samt MSB och Socialstyrelsens modell för försörjningsanalys³¹ Förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare³² Förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti³³ Livsmedelsverkets guide för nödvattenförsörjning³⁴ Skyddslag (2010:305) och skyddsförordning (2010:523)³⁵ Säkerhetsskyddslag (2018:585) och Säkerhetsskyddsförordning (2021:955)³⁶ Lag (2023:560) och förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar³⁷ Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, SOU 2024:64³⁸ Nya regler om cybersäkerhet, SOU 2024:18

I delkapitlen nedan presenteras de olika perspektiven enligt mönstret: i) vad perspektivet innebär, ii) hur vanligt förekommande det är samt iii) hur det relaterar till andra perspektiv. I de fall det är möjligt kommenteras också vilken typ av metodik för identifiering av vad som är viktigt som perspektiven förutsätter. Förslag ges också på kontrollfrågor som kan ställas i bedömningen av enskilda företag med syftet att fånga in kärnan i respektive perspektiv.

3.1 Bedriva viktig verksamhet

3.1.1 Bortfall

I tillämpningen av bortfallsperspektivet är huvudfrågan: Vad händer om det här företaget (eller gruppen av företag) inte kan fortsätta sin verksamhet?

Bortfallsperspektivet innebär att en verksamhet ska bedömas som viktig om det medför negativa konsekvenser för samhället om den upphör, oavsett anledning. Detta är det enskilt vanligaste perspektivet i det analyserade underlaget och det uttrycks antingen explicit eller implicit. Perspektivet har haft en särskilt framträdande plats i RSA-sammanhang och kan kombineras med flera av de andra perspektiven. På senare tid har det allt mer ersatts av det närliggande *upprätthållandeperspektivet*, som är snarlikt men sett från det omvända hållet, att något behöver vara tillgängligt för att stödja den viktiga samhällsfunktionen.

Bortfallsperspektivet är frikopplat från riskbedömningar och specifika händelser i betydelsen att det inte bygger på sannolikheten för att en verksamhet ska drabbas av störningar, avbrott eller på annat sätt upphöra. Endast konsekvenserna av att en verksamhet upphör ingår i bedömningen, vilket medför ett mindre analysarbete än om även sannolikheter för avbrott ska vägas in. Dessutom täcker perspektivet definitions- mässigt in alla typer av olyckor, kriser och även krig. En svårighet med perspektivet är att överblicka alla konsekvenser av ett upphörande, vilket har gett upphov till analyser av eventuella beroenden och kaskadeffekter som ett bortfall kan ge. Det är möjligt att se *beroendeperspektivet* som en del av bortfallsperspektivet.

För att operationalisera bortfallsperspektivet krävs kriterier för vad som ska anses negativt för samhället. I svensk kontext har detta till exempel handlat om konsekvenser för de nationella skyddsvärdena; alltså för människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, ekonomiska förluster, miljökonsekvenser eller konsekvenser för rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och nationell suveränitet. Exempel från transportområdet skulle kunna vara att analysera konsekvenser av ett bortfall av flygtrafikledning, viss fartygs- trafik eller ett specifikt godsföretags logistikplaneringssystem. Hur länge en verksamhet är otillgänglig kan vara av vikt för vilka konsekvenser det medför. Därför kan perspektivet också behöva kombineras med ett *tidsperspektiv*.

En svaghet med bortfallsperspektivet är att det finns många verksamheter som normalt inte medför några tydligt negativa konsekvenser om de upphör, men skulle göra det i vissa situationer. Räddningstjänst är ett exempel på detta, då det tydliga behovet blir

uppenbart när olyckan är framme men dock inte i ett "normalläge" (det olycksförebyggande arbetet blir i sammanhanget osynliggjort). Skyddsrum är ett annat exempel på en resurs som i ett normalläge inte används till det som de är avsedda för, och negativa konsekvenser av om de inte hålls i skick uteblir. Likväl kan skyddsrum vara viktiga vid vissa förutsättningar och situationer. Det är bakgrunden till att bortfallsperspektivet också kombineras med ett *hanteringsperspektiv* i flera analyserade underlag.

Ytterligare en svaghet med bortfallsperspektivet är att det inte lämnar någon ledtråd till omfattningen av den bakomliggande problematiken. Det är relativt enkelt att identifiera funktioner och typer av verksamheter som ger negativa konsekvenser för samhället om de plötsligt definitivt upphör, men samtidigt finns en mängd aktörer eller företag som vidmakthåller eller levererar dessa funktioner, så huruvida ett visst bortfall av en enskild verksamhet är kritisk kräver en bred bedömning.

3.1.2 Beroende

I tillämpningen av beroendeperspektivet är huvudfrågan: Vad eller vilka behöver det här företagets produkter och tjänster för att kunna fungera?

Beroendeperspektivet är snarlikt bortfallsperspektivet, men med omvänd utgångspunkt. Det innebär att en verksamhet ska bedömas som viktig om många andra verksamheters funktion är beroende av den. Beroendet kan vara indirekt och påverka genom flera led. Även detta perspektiv är relativt vanligt förekommande i det analyserade materialet. Det är dock noterbart att det i samtliga fall förekommer tillsammans med *bortfallsperspektivet*. Skillnaden mellan dessa perspektiv är främst att en störning eller ett avbrott i verksamheten inte behöver leda till negativa konsekvenser på ett direkt sätt för att verksamheten ska bedömas som viktig. Perspektivet belyser också svårigheten i att bedöma alla kaskadeffekter av ett bortfall. Om de inte helt kan överblickas tyder det på att verksamheten är viktigt även om det inte kan beläggas fullt ut.

Även detta perspektiv bygger på en operationalisering av kriterier som inte är självklara. Vad innebär det att många andra är beroende av verksamheten? I exempen ovan kan till exempel konstateras att förutom att ett bortfall av flygledning vid en eller flera flygplatser skulle ge en svårhanterad akut situation för pågående inflygningar samt planerad trafik, skulle det tillkomma konsekvenser i form av beroenden. Till exempel verksamheter som väntar på specifika produkter, ambulansflyg som inte kan lyfta, personal som uteblir från sina möten eller uppdrag. Att en verksamhet är viktig eftersom andra viktiga verksamheter är beroende av den bygger på att det finns andra perspektiv och identifieringsmetoder som detta perspektiv adderar till (exempelvis bortfalls- eller upprätthållandeperspektiven).

En svaghet med perspektivet är att beroendekedjor kan göras väldigt långa vilket leder till en avgränsningsproblematik. Räknas allt för många beroenden in riskerar också *allt* att bedömas som viktigt. Styrkan ligger i att även underleverantörer och tillverkare av insatsvaror kan bedömas trots att de inte har uppenbara kopplingar till de värden som normalt framhålls som skyddsvärda.

3.1.3 Upprätthållande

I tillämpningen av upprätthållandeperspektivet är huvudfrågan: Vilken viktig samhällsfunktion upprätthålls av företaget?

Upprätthållandeperspektivet innebär att enskilda verksamheter ska bedömas som viktiga om de bidrar till att upprätthålla en viktig samhällsfunktion. Perspektivet används i de analyserade materialen som behandlar RSA-processen, NIS-lagstiftningen och förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Perspektivet ingår även i den nu gällande definitionen av samhällsviktig verksamhet.

Perspektivet betonar förhållandet mellan enskilda verksamheter och de viktiga samhällsfunktioner som de är en del av. Om en enskild verksamhet är viktig beror inte enbart på verksamheten självt utan dess roll i ett större produktions- eller tjänstesammanhang – en försörjningskedja. Det kan kanske förstås som en syntes av de tidigare nämnda bortfalls- och beroendeperspektiven. Möjligen också kompletterat av ersättningsperspektivet. I stort sett blir innebörden densamma som bortfallsperspektivet, men sett från det omvända hållet. Alltså att en verksamhet *behöver bedrivas* för att upprätthålla den viktiga samhällsfunktionen, istället för att undersöka vilka konsekvenser bortfallet av verksamheten ger för den viktiga samhällsfunktionen.

Perspektivet används något annorlunda i förordning (1982:517) om beredskapsersättning beredskapslån och beredskapsgaranti. Där utökas betydelsen till upprätthållande inte bara av vad som är viktigt här och nu utan även av outnyttjad produktionskapacitet, dvs. redundans.

Upprätthållandeperspektivet presenteras av MSB som en uttrycklig perspektivförskjutning bort från bortfallsperspektivet. Syftet är att göra begreppet samhällsviktig verksamhet mer användbart för en bredare målgrupp och i ett större antal beredskapsrelaterade processer, utöver RSA processen. Exempelvis kontinuitetshandling. Mot den bakgrunden förefaller det naturligt att perspektivet inkluderar flera sätt att tänka än tidigare mer snäva perspektiv. Det gör det dock inte nödvändigtvis enklare att förstå och använda. Konsekvenser, beroenden och möjliga ersättningar måste fortfarande analyseras innan en verksamhet kan bedömas som viktig att upprätthålla, och det är inte uppenbart att perspektivet medför några nya metoder eller annorlunda kriterier än de tidigare nämnda perspektiven.

3.2 Verksamheter som aktiveras vid samhällsstörningar

3.2.1 Hantering

I tillämpningen av hanteringsperspektivet är huvudfrågan: Är företaget specialiserat på att reparera eller återställa något som inte fungerar längre eller kan de hantera samhällsstörningen?

Hanteringsperspektivet innebär att resurser och verksamheter ska bedömas som viktiga om de kan bidra till samhällets hantering av en inträffad händelse, och återupprätta ett normalläge. Det skulle kunna handla om beredskapsfordon för att åtgärda fel som uppstår på räls eller kontaktledningar vid järnvägen, räddningstjänst och bärgningsassistans som kan rycka ut och ta hand om en olycksplats ute på vägarna.

Det här perspektivet finns representerat i två av de analyserade materialen (se tabell 2 ovan) och är mindre vanligt än bortfalls- och beroendeperspektiven. Perspektivet utgår från att störningar, avbrott, olyckor och kriser av olika slag kommer att inträffa oavsett vilka förebyggande åtgärder som vidtas. Därför ska verksamheter som kan hantera konsekvenser och återställa normal funktionalitet bedömas som viktiga. Perspektivets styrka är att det belyser verksamheter som i normalfallet är lite osynliga, de levererar inte produkter eller tjänster kontinuerligt och kan därför lätt glömmas bort. Det gör perspektivet till ett bra komplement till bortfallsperspektivet och upprätthållandeperspektivet.

Svårigheten med perspektivet är att det inte är självklart vilka händelser och konsekvenser som ska hanteras. Det behöver definieras innan hanteringsperspektivet kan användas för att identifiera viktiga verksamheter. Det behöver också definieras hur stor kapacitet eller förmåga för hantering som en enskild aktör ska förfoga över för att bedömas som viktig. I stort sett alla aktörer kan antas ha något att bidra med när det kommer till hantering av negativa konsekvenser.

3.2.2 Omställning

I tillämpningen av omställningsperspektivet är huvudfrågan: Kan företagets verksamhet och resurser ställas om till något annat som behövs för att hantera samhällsstörningen?

Omställningsperspektivet innebär att en verksamhet ska bedömas med dess alternativa potential i åtanke. Perspektivet återfinns endast i förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Det kan tolkas nästan som motsatsen till bortfallsperspektivet. Detta avser verksamheter vars bortfall inte har några negativa konsekvenser för samhällets skyddsvärden, men som ändå kan vara samhällsviktiga genom att de snabbt kan ställa om sin verksamhet för att svara mot ett viktigt samhällsbehov. Det kan handla om att förbereda produktion av produkter som andra redan producerar men som i normalläget inte efterfrågas i så stor utsträckning eller utifrån helt nya behov. Det finns likheter och överlapp med ersättningsperspektivet och tillskapandeperspektivet, men perspektivet kan tillämpas självständigt.

En förutsättning är att den ordinarie produktionen inte (eller i varje fall inte enbart) anses viktig eftersom tanken är att den ska upphöra till förmån för (eller kompletteras av) den alternativa. Att identifiera verksamheter vars befintliga resurser kan ställas om till något som, i vissa situationer, bedöms som viktigt kommer att vara mycket svårt och kräva stor förståelse för både verksamhetens resurser och tänkbara framtida behov. Det förutsätter nästan någon form av självidentifiering från resursägaren. Inom

transportområdet kan exempel hämtas från pandemin, då taxiföretag ”ställde om” sin verksamhet genom att köra covid-tester istället för passagerare. Under den perioden hade den ordinarie verksamheten begränsad betydelse för viktiga samhällsfunktioner, men kunde utnyttjas till något annat av stor vikt.

3.2.3 Ersättning

I tillämpningen av ersättningsperspektivet är huvudfrågan: Finns det andra företag som kan ersätta företagets varor eller tjänster?

Ersättningsperspektivet innebär att verksamheter som är svåra att ersätta ska bedömas som viktigare än verksamheter som är lätta att ersätta. Perspektivet återfinns i NIS-lagstiftningen, inom RSA-processen och i förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Ersättningsperspektivet kan tolkas på lite olika sätt och måste kombineras med andra perspektiv för att bli meningsfullt, eftersom en ersättning bara kan bedömas som viktig om det som ersätts anses vara viktigt. Det tydligaste exemplet är i kombination med bortfallsperspektivet. Där fungerar ersättningen genom att mildra konsekvensbedömningen om rimliga alternativa lösningar finns för att ersätta ett bortfall. Till synes viktiga verksamheter utifrån ett renodlat bortfallsperspektiv kan bedömas som relativt oviktiga om goda ersättningsmöjligheter finns. Exempel skulle kunna vara att ersätta ett företags gods-transporter med ett annat företags, eller till och med att ersätta stillastående tågtrafik med buss även om det sistnämnda ändå kan medföra vissa negativa konsekvenser.

Ersättningsperspektivet inkluderar också möjligheten att utveckla och förbereda alternativa lösningar. Det är denna aspekt av perspektivet som överlappar med omställningsperspektivet. Skillnaden är att omställningsperspektivet i första hand handlar om att ställa om befintliga produktionsprocesser mot andra produkter, medan ersättning handlar om helt andra produkter som fyller samma funktion. Det skulle också kunna röra sig om produkter som inte är lika bra eller dyrare att producera och därför inte finns på marknaden i normalläget men som blir efterfrågade i situationer där originalprodukten inte längre är tillgänglig. Detta kan tänkas vara flygtransporter som ersätts av helikopter eller tåg som ersätts av buss.

3.2.4 Tillskapande

I tillämpningen av tillskapandeperspektivet är huvudfrågan: Kan eventuella behov av tillskapade verksamheter förutses och förberedas?

Tillskapandeperspektivet innebär att verksamheter som i normalläget inte ens existerar kan bedömas som viktiga. Perspektivet är smalt, det nämns i underlagen bara explicit i samband med nödvattenförsörjning. Där tillskapas en resurs som vanligen inte används, och enbart kommer till användning då nödvatten behövs, antingen på grund av avbrott eller olämpliga ämnen i dricksvatten.

Perspektivet har likheter med ersättningsperspektivet eftersom en verksamhet ersätts med en annan, och överlappar med omställningsperspektivet då behovet kan mötas

genom att en verksamhet ställer om. Men skillnaden är att den resurs som tillskapas inte hade funnits utan en dedikerad beredskapsansträngning, och det är inte säkert att resursen kan hittas ute bland befintliga företag som kan ställa om. Perspektivet kan anas implicit i förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Det har också stora likheter med hanteringsperspektivet i betydelsen att verksamheter som tillskapas förutsätts svara mot plötsligt uppkomna och viktiga behov. Att ad hoc upprätta nya verksamheter som svar på dessa behov kan ses som en form av hantering.

Tillskapandeperspektivet skiljer sig från alla andra i betydelsen att tillskapade verksamheter alltid kommer att bedömas som mycket viktiga, annars initieras de inte. Den centrala frågan är snarare hur viktig den kommer att vara och om den ska prioriteras i förhållande till andra viktiga verksamheter avseende exempelvis resurstilldelning.

En nackdel med perspektivet är att om en verksamhet normalt inte bedrivs någonstans, och resurser som behövs i den uppkomna situationen normalt inte finns tillgängliga, då blir det mycket svårt att identifiera denna resurs och entitet som kan tillhandahålla den på förhand. Därmed är tillskapandeperspektivet svårt att applicera vid identifiering av viktiga företag inom transportområdet, men det kan vara värt att ha i bakhuvudet som ett möjligt sätt att agera. Det är fullt tänkbart att perspektivet blir naturligt vid en skarp situation eftersom företag då kan se affärsmöjligheter att förändra sin verksamhet för att kunna möta ett nytt behov som uppkommit. Men, att förutsäga detta i en planeringssituation kan vara svårt.

3.2.5 Säkerställande

I tillämpningen av säkerställandeperspektivet är huvudfrågan: Vilken viktig samhällsfunktion säkerställs av företaget?

Säkerställandeperspektivet innebär att enskilda verksamheter ska bedömas som viktiga om de säkerställer en viktig samhällsfunktion. Perspektivet förekommer bara i materialet kopplat till RSA-processen och ingår i den nu gällande definitionen av samhällsviktig verksamhet. I likhet med upprätthållandeperspektivet är det uttryckligen tänkt som en förskjutning bort från tidigare perspektiv. I detta fall handlar det om en breddning av hanteringsperspektivet och ett utökat fokus på den enskilda verksamhetens relation till samhällsviktiga funktioner. Perspektivet skulle kunna ses som en sammanslagning av ersättnings-, hanterings-, omställning- och tillskapandeperspektiven.

Perspektivet medför, i likhet med upprätthållandeperspektivet, inte uppenbart några nya metoder eller kriterier jämfört med det tidigare hanteringsperspektivet, utöver den breddade fokusen på en verksamhets plats inom en viktig samhällsfunktion. Säkerställandeperspektivet skiljer sig från upprätthållandeperspektivet genom att säkerställande blir aktuellt vid en pågående samhällsstörning.

3.3 Sammanhangets betydelse för identifieringen

3.3.1 Situationsberoende (hotbild)

Med utgångspunkt i situationsspecifika förutsättningar är huvudfrågan: Har företaget förmågor som kommer till nytta vid särskilda hotbilder?

Situationsperspektivet (eller hotbildsperspektiv) innebär att en verksamhet ska bedömas utifrån de risker och hot som är riktade mot den specifika verksamheten. Det innebär en betoning på att bedömningen är situationsspecifik, och att viss verksamhet kan vara mer eller mindre betydelsefull beroende av de yttre omständigheterna. En verksamhet skulle också kunna ses som viktig i *sammanhanget* av en viss hotbild. Alltså inte nödvändigtvis för att det finns en viss hotbild riktad mot verksamheten som sådan.

Att väga in situationen eller hotbilden är intressant eftersom ett skifte i fokus mellan fredstida kriser och det väpnade angreppet innebär att andra förmågor och verksamheter blir mer centrala, medan andra inte ses som lika viktiga. Perspektivet förekommer i fyra av de analyserade materialen. I RSA-sammanhang, i skyddslagen, i säkerhets-skyddslagen samt i UDI-lagen. Inom ramen för RSA-processen bygger perspektivet på tanken att det som är samhällsviktigt är situationsberoende och att många olika situationer måste inkluderas i en sammanvägd bedömning. Det kallas också för allriskperspektivet i RSA-sammanhang, med syftet att det ska inbegripa så många olika hotsituationer som möjligt. Men det är ett uppräknat och begränsat antal situationer som använts, varför benämningen ”allrisk” kan vara något vilseledande.

Situationsperspektivet med kan kontrasteras mot bortfallsperspektivet som avsiktligt bortser från orsaker till bortfallet. Perspektivet kan inte ensamt användas för identifiering av viktiga verksamheter. Det blir dock meningsfullt i kombination med exempelvis hanteringsperspektivet, där det kan användas för att definiera vilka hanteringsförmågor som behövs och i viss mån också vem som bör ha förmågorna. Sammantaget får situationsspecifika förutsättningar betraktas som mer relevant när åtgärder för att skydda viktiga verksamheter ska vidtas än för själva identifieringen av vilka aktörer som är viktiga.

Det här perspektivet är användbart för att förstå *när* och för *vilka syften* en verksamhet är viktig. I den meningen kan det ge vägledning för prioritering mellan viktiga verksamheter i bristsituationer.

3.3.2 Tidsperspektiv

I tillämpningen av tidsperspektivet är huvudfrågan: När är företaget viktigt och hur tidskritiska är företagens produkter och tjänster?

Tidsperspektivet innebär att bedömningen av en verksamhet inte kan baseras på en ögonblicksbild, utan att även längre tidsrymder måste beaktas. Perspektivet

förekommer relativt ofta i det analyserade materialet. I likhet med det geografiska perspektivet kan inte tidsperspektivet användas självständigt utan måste kombineras med andra perspektiv. Det kan också användas på ett rangordnat sätt.

Vad som är viktigt kan skifta över tid och verksamheter behöver heller inte vara lika viktiga hela tiden. Ett exempel är fjärrvärmeverk som inte är lika viktiga under sommarmånaderna. Säsongsvariationer, dag och natt samt rusningstider är exempel på tidsaspekter som kan påverka bedömningen av vad som är viktigt. I tidsperspektivet finns alltså aspekten att bedömningen kan behöva ta hänsyn till de yttre förutsättningarna, såsom när på året en händelse inträffar och hur långvarig den är. Det ligger nära det som benämns situationsspecifika förutsättningar. Men också aspekter som när i förhållande till en händelse negativa konsekvenser uppstår. Till exempel ger elavbrott momentana effekter medan stopp i drivmedelsleveranser inte behöver ge direkta stopp i transporter då det finns viss buffert i systemet.

Tidsperspektivet kan kombineras med till exempel bortfallsperspektivet för att bedöma negativa konsekvenser. Dels i betydelsen att negativa konsekvenser inte nödvändigtvis uppstår omgående vid ett bortfall och dels att ett kortare bortfall därför kan ses som acceptabelt.

En ytterligare aspekt är att det finns många verksamheter som på kort sikt inte är viktiga att upprätthålla och kan nedprioriteras om en samhällsstörning förväntas vara snabbt övergående. Men om störningen, eller kriget, pågår under en längre period kan det vara mycket viktigt att verksamheten kan fortsätta att bedrivas. Exempel skulle kunna vara utbildning av nya lastbilsförare, utveckling av transportinfrastruktur.

Både inom ramen för Styrelseplaneringen och Livsmedelsverkets plan för nödvatten skiljer man mellan långsiktiga och kortsiktiga konsekvenser. Det innebär att när konsekvenser bedöms som långsiktiga eller till och med permanenta så ska de ses som viktigare att undvika eller åtgärda. Är konsekvenserna snabbt övergående kan de till och med bedömas som acceptabla även om de är stora.

3.3.3 Geografi

I tillämpningen av det geografiska perspektivet är huvudfrågan: Var finns företaget och i vilka geografiska områden verkar det?

Det geografiska perspektivet innebär att verksamhetens lokalisering och geografiska räckvidd ska vägas in i bedömningen. Det kan vara att en verksamhet är viktig för en viss geografisk plats eller att den geografiska platsen gör en viss specifik verksamhet extra viktig. Det handlar också om på vilken nivå i samhället som en störning får effekter, om det är på lokal, regional eller nationell nivå. Perspektivet förekommer relativt sällan men finns representerat inom ramen för RSA och NIS-lagstiftningen. Perspektivet kan inte användas självständigt utan kompletterar andra perspektiv genom att det tillför geografiska dimensioner till bedömningar.

I RSA-sammanhang kopplas perspektivet ihop med bortfallsperspektivet där konsekvenser från ett bortfall kan graderas i lokala, regionala och nationella konsekvenser.

Konsekvenser på nationell nivå anses allvarligare än lokalt begränsade konsekvenser. Samtidigt lyfts hög geografisk koncentration av negativa konsekvenser eller hög koncentration av viktiga verksamheter som särskilt prioriterat att identifiera och åtgärda. Vid hög geografisk koncentration av viktiga verksamheter finns risk att flera verksamheter blir otillgängliga samtidigt. Vid hög koncentration av negativa konsekvenser kan det uppstå delvis andra problem än när de är spridda, till exempel kan förtroendet för verksamheterna undergrävas snabbare om en stor del av ett begränsat område drabbas samtidigt. Geografisk nischade verksamheter eller verksamhetskuster är därför något att beakta i bedömningar av vad som är viktigt.

I ett planeringsskede och kombinerat med ett situationsspecifikt perspektiv och bortfallsperspektivet får det geografiska perspektivet ytterligare en dimension. Om risken för bortfall är större på vissa platser (till exempel varierar risken för översvämning mellan olika platser starkt), bör nya viktiga verksamheter inte lokaliseras där. Alternativt behöver mer omfattande skyddsåtgärder vidtas. Den här framåtblickade kvaliteten är också mycket viktig för transportsektorn. Den pålitligaste transporten är den som inte ens behövs. Att från början minimera transportbehovet är eftersträvaransvärt.

Det geografiska perspektivet skulle också kunna få ökad vikt i kombination med situationsspecifika förutsättningar. Det väpnade angreppen kommer inte drabba landet lika överallt, utan koncentreras till vissa utsatta platser och fronter. Möjligen kan en samhällsviktig verksamhet i ett område som Försvarsmakten tror kan utgöra ett slagfält ses som mindre viktig då den troligen inte kommer att kunna tillhandahållas oavsett vad vi gör för att skydda den. Eller det motsatta, att den blir mer viktig om det är något som stödjer Försvarsmakten i krigsansträngningarna.

3.3.4 Strategiskt värde

I tillämpningen av det strategiska perspektivet är huvudfrågan: Utgör företaget en del i strategiskt viktiga försörjningskedjor? Har företaget förmågor som är värdefulla för att en eventuell angripare inte ska se det som lönt att genomföra militära operationer?

Ett potentiellt viktigt perspektiv som vi har noterat i ett par av underlagen handlar om ett uttalat strategiskt perspektiv. Detta skiljer sig från de flesta övriga då det inte handlar om en verksamhet som är oundgänglig eller som skulle skapa konsekvenser om den inte kan brukas. Det kan istället handla om nationell rådgivning och tillgången till viss verksamhet, eller att den kan användas i syfte att visa en potentiell angripare att vår beredskap är så pass god att det inte är lönsamt att göra försök att bryta ner den.

Perspektivet uppkommer bland annat kopplat till lagstiftningen om utländska direktinvesteringar där vissa utländska företag inte ska ges möjlighet att förvärva exempelvis verksamheter, materiel eller framväxande teknologier som är strategiskt viktiga för landet. Det handlar om att ha rådgivning över dessa resurser, men perspektivet kombineras även med ett tidsperspektiv, eftersom resurserna kommer att fylla en funktion längre fram i tiden. Det är inte något som är oundgängligt här och nu.

Även försörjningsanalyserna innefattar ett strategiskt perspektiv i identifieringen av vilka produkter eller produktgrupper som anses kritiska för Sverige och därmed föremål för försörjningsanalys. De tidigare nämnda nationella skyddsvärdena kan sägas ha ett implicit strategiskt perspektiv (genom att exempelvis miljö och ekonomi ses som skyddsvärt), men kopplat till försörjningsanalyserna blir det mer uttalat. Strategiskt värde tillför ett nytt synsätt på det som ska skyddas.

3.4 Övriga aspekter vid identifiering

3.4.1 Avgränsa genom att välja samhällssektor

I tillämpningen av sektorsperspektivet är huvudfrågan: Vilken beredskapssektor tillhör företaget?

Sektorsperspektivet innebär en indelning av samhället i delområden, varav ett eller flera områden kan bedömas innehålla viktigare verksamheter än andra delar av samhället. Det är ett enkelt sätt att avgränsa identifieringsarbetet till de sektorer som pekas ut som viktiga, och därmed anta att övrig verksamhet inte behöver ges uppmärksamhet på samma sätt. I de analyserade materialen är det vanligt att hänvisa till en eller flera av de tio beredskapssektorena, alternativt utgå från sektorer som EU listat som viktiga (gäller CER, NIS2 och UDI). Sektorsperspektivet innebär en slags avgränsning – att verksamheter endast ingår i analysen och bedöms som viktiga om de tillhör en utpekad sektor. Sektorsperspektivet kan också ses som en aggregering och förenkling av vilken typ av verksamheter som anses höra till ett visst område, till exempel transporter. Istället för att bedöma enskilda entiteter så behandlas de i grupper och på högsta aggregerade nivå i sektorer.

Perspektivet är vanligt förekommande i det analyserade materialet som en inledande beskrivning av vilka sektorer som identifieringen ska utföras inom. Alla andra perspektiv kan tillämpas i kombination med detta perspektiv, eftersom perspektivet minskar urvalet men det ger ingen vägledning om vad som är viktigt eller inte inom detta urval.

En fördel med perspektivet är att det kan underlätta arbetet med identifiering av viktiga aktörer genom att inte alla aktörer i samhället måste bedömas. En nackdel är dock att det finns en risk att aktörer med stor betydelse för en sektor inte uppmärksammas då aktören kan ses som del av en annan sektor. Eller inte ingår i någon sektor. Perspektivet ger heller ingen vägledning i vad som ska bedömas som viktigt inom sektorena, bara att en verksamhet måste ingå i en sektor för att vara viktig. Ett problem med sektorsperspektivet är att en del av komplexiteten i beroenden mellan branscher riskerar att gå förlorad om avgränsningen är snäv. Till exempel är det i vissa fall svårt att skilja transportsektorn och sektorn för bygg och anläggning åt.

Exemplet med bygg- och anläggningssektorn belyser även nya frågeställningar om innebörden av att räknas till en viss sektor. Konceptuellt kan bygg och anläggning ses

som en egen sektor, men den är inte en del av de tio beredskapssektorerna.³⁹ Trots att till exempel reparationer av infrastruktur uppenbart kan ha stor vikt både i kriser och under höjd beredskap och krig så är dess hemvist inte självklar. I en krigssituation är det lätt att se ett omfattande behov av bygg och anläggning i första hand kanske som reparationsresurser snarare än nybyggnation. Eftersom Trafikverket i stor utsträckning är infrastrukturägare så måste de förhålla sig till reparationsberedskap i byggsektor. Det följer dock inte automatiskt från sektorsperspektivet utan riskerar snarare att dölja mer än det belyser. Ytterligare exempel skulle kunna vara bärgarfirmor, tillhör de transportsektorn eller tillhör den typen av aktör sektor ”räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen”? Sektorstillhörigheten avgör vilken myndighet som ska bedriva tillsyn och ställa krav på beredskapsförmåga inom en rad områden. Sektorstillhörigheten är därför inte trivial, samtidigt som den medför problem om den inte sammanförs med andra perspektiv.

3.4.2 Säkerhetsskydd

I tillämpningen av säkerhetsskyddsperspektivet är huvudfrågan: Utgör företagets verksamhet en risk för Sveriges säkerhet?

Säkerhetsskyddsperspektivet innebär att verksamheter kan bedömas som viktiga men ändå måste uteslutas från beredskapsplanering till exempel för att de inte kan betros med säkerhetsskyddsklassificerad information. Det här perspektivet fångar alltså inte upp vad som är samhälls- eller totalförsvarsviktigt, utan utgör en aspekt av hur beredskapsplaneringen ska organiseras.

Perspektivet finns bara i säkerhetsskyddslagen och lagens själva syfte är att försäkra sig om att alla uppgifter, som om de röjs, kan orsaka men för Sveriges säkerhet skyddas. Meningen är att ett säkerhetsskyddsperspektiv ska finnas i hela samhället. Perspektivet inkluderar att det ställs krav på personer som kan tillåtas att hantera sekretessbelagd information. På ett motsvarande sätt skulle även organisationer kunna bedömas.

Huruvida företag kan ses som pålitliga och inte till exempel riskera att hamna i utpressningssituationer eller andra omständigheter som gör dem sårbara för påtryckningar är svårt att bedöma. Lojalitet behöver inte vara en självklarhet och även om verksamheter bedöms som viktiga till exempel ur ett bortfallsperspektiv är det inte säkert att det är tillförlitligt i alla situationer. Ägarförhållanden i näringslivet kan skifta och det kan behöva hanteras på något sätt. Drastiska åtgärder kan vara att utesluta företag ur beredskapsplaneringen eller att skapa bestämmelser som kontrollerar ägarförhållanden och överlåtelse.⁴⁰ Allt för stora beroenden av enskilda verksamheter behöver bedömas ur ett säkerhetsskyddsperspektiv. Perspektivet kan inte användas fristående utan bör ses som ett andra steg i bedömningen av vilka aktörer som ska

³⁹ Det finns förslag om att fler beredskapssektorer tillskapas, se SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*

⁴⁰ Exempel på detta är bland annat UDI-lagstiftningen som medför att vissa utländska investeringar i svenska samhällsviktiga verksamheter inte tillåts. Det finns en kontrollmekanism i säkerhetsskyddslagen att verksamhetsutövaren ska bedöma om en överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet är lämplig, samt att samråd med tillsynsmyndigheten ska ske innan den träder i kraft.

klassas som viktiga. Perspektivet har likheter med inte-perspektivet (se nästa avsnitt) eftersom det kan ligga till grund för vilka aktörer som bör uteslutas från samarbetena inom totalförsvaret, snarare än vilka som ska inkluderas. Eller åtminstone vilka aktörer som man inte bör knyta allt för nära till sig.

3.4.3 Att identifiera det som går att prioritera ner

I tillämpningen av inte-perspektivet är huvudfrågan: använder eller äger företaget tillgångar som gör bättre nytta någon annanstans?

Inte-perspektivet innebär att vissa verksamheter som inte bedöms som viktiga likväl bör inkluderas i beredskapsplaneringen. Det skulle kunna ses som en motpol till bortfallsperspektivet. Perspektivet nämns enbart i förbigående i det analyserade materialet, i det som berör RSA-processen. Det fastställs att i arbetet med att identifiera samhällsviktiga verksamheter är det viktigt att ha en dialog med verksamhetsutövare och då dokumentera vad som är viktigt och vad som inte är det. Det ovan nämnda säkerhetsskyddsperspektivet skulle också kunna förstås som en aspekt eller exempel av inte-perspektivet, dvs. om verksamhetsutövaren inte är möjlig att samarbeta med på grund av säkerhetsskyddsskäl ska den inte ses som viktig.⁴¹ Men det kan finnas ännu fler möjligheter med att identifiera det som inte är viktigt.

Verksamheter som inte bedöms vara samhällsviktiga kan vara stora användare av resurser, till exempel insatsvaror, energi och vatten som i sin tur bedöms vara viktiga antingen för allmänheten eller i den samhällsviktiga produktionen. Att mildra negativa konsekvenser, skydda, upprätthålla eller säkerställa den samhällsviktiga verksamheten skulle då vara att få den som inte är samhällsviktig att sluta använda resursen i fråga. Ett exempel från pandemin var när befolkningen uppmanades att inte resa med kollektivtrafik om det inte var helt nödvändigt. Detta syftade bland annat till att anställda inom samhällsviktig verksamhet skulle kunna ta sig till sina arbeten utan trängsel.

Att begränsa användning för ett antal storanvändare av kritiska resurser kan få en mycket god effekt på tillgången av en kritisk resurs, förutsatt att dessa användare identifierats just som oviktiga (relativt högre prioriterade användare). I normalfallet är utgångspunkten att marknadens prismekanism fördelar resurser dit de behövs mest. Detta perspektiv står dock i motsats till det, i betydelsen att omfördelningen av resurser sker planerat och medvetet och inte indirekt via marknaden. Inte-perspektivet har också en tydlig tidskoppling. Vad som är oviktigt kortsiktigt behöver inte vara det på lång sikt. För att tillämpa perspektivet krävs en utveckling av kriterier för vad som är ”oviktigt” (eller icke nödvändigt i den uppkomna situationen). Att utgå från att det som inte bedömts som viktigt automatiskt är oviktigt är inte en tillräcklig bedömningsgrund då det inte leder till kunskap om var nödvändiga resurser finns och om de kan tillgängliggöras.

⁴¹ Alternativt om det är en viktig verksamhet som då kan behöva tas över av staten.

3.4.4 Vem identifierar?

I tillämpningen av aspekten är huvudfrågan: Stämmer företagets egen bedömning och kan engagemanget omhändertas?

Slutligen finns en aspekt av identifiering av vad som är viktigt som handlar om *vem* som har ansvaret att peka ut den viktiga verksamheten eller verksamhetsutövaren. Det kontrasterar mot samtliga nämnda perspektiv då det snarare är en fråga om metod. Enligt flera av de analyserade underlagen är det upp till verksamhetsutövaren själv att bedöma att de träffas av lagstiftningen och vidta de åtgärder bedömningen medför. Självidentifiering förekommer till exempel i NIS-lagstiftningen, säkerhetsskyddslagen och förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Denna ordning är så som lagstiftning oftast fungerar. Medborgare och verksamhetsutövare förväntas ha kännedom om lagar och regler och följa dessa, och staten utför kontroller genom ordningsmakt eller tillsyn.

En utmaning i detta sammanhang är att självidentifiering förutsätter att det finns tydliga bedömningsgrunder att utgå från. Där kan flera av de andra perspektiven vara behjälpliga. Det förutsätter också att verksamhetsutövaren har kunskap om lagen och dess innebörd, och hur den egna verksamheten ska bedömas utifrån den.

Självidentifiering har den stora fördelen att kännedomen om en verksamhet och dess möjligheter att bidra naturligtvis är störst hos aktören själv. Eftersom det till stor del också bygger på eget initiativ och en vilja att bidra med en bredare samhällsnytta och i beredskapsarbete kan man också hävda att aktörer som ser sig själva som viktiga och anmäler det faktiskt är viktigare än andra. De har visat en sorts försvarsvilja på organisationsnivå och bör, allt annat lika, ses som bättre partners i beredskapsarbetet än den utan eller med obevisad försvarsvilja. Utmaningen är dock att enskilda företag oftast inte har möjlighet att skapa sig en översikt över en sektors eller landets samlade behov och hur den egna verksamheten utgör en del av helheten.

Självidentifiering kan dock inte helt ersätta mer traditionell bedömning av en extern aktör, normalt en myndighet, enbart komplettera. Att en aktör själv bedömer att de har viktiga bidrag att göra räcker inte för att tilldelas resurser enligt förordning (1982:517) om beredskapsersättning beredskapslån och beredskapsgaranti. Det kan också vara svårt att som enskild aktör se sin egen roll i det större sammanhanget.

4 Avslutande diskussion och reflektioner

4.1 Perspektiv på identifiering

Denna studie visar att det finns flera möjliga aspekter att väga in i bedömningen av vilka företag som är totalförsvarsviktiga för beredskapsplanering inom transportsektorn. Det beror både på vilken funktion som företaget fyller inom sektorn (exempelvis att upprätthålla en viktig transporttjänst eller flöde) och av sammanhanget (specifika hotbilder eller vilket tidsperspektiv som anläggs). Är till exempel målet att hantera en snabbt uppkommen samhällsstörning, att långsiktigt hålla en fiende stängin eller att få denne att avstå från eventuella angrepp?

De perspektiv som har identifierats i studien ger tillsammans en uppsättning frågor som kan användas vid identifiering av viktiga företag inom transportsektorn, se tabell 3 nedan. De olika perspektiven skulle kunna användas för att identifiera vilka företag eller verksamhetsutövare som Trafikverket bör engagera i totalförsvarsplaneringen.

Tabell 3: Vägledande frågor kopplat till de olika analyserade perspektiven.

Kat.	Perspektiv	Frågeställning
1	Beroende	Vem behöver det här företags produkter och tjänster?
1	Bortfall	Vad händer om det här företaget inte kan fortsätta sin verksamhet?
1	Upprätthållande	Vilken viktig samhällsfunktion upprätthålls av företaget?
2	Hantering	Är företaget specialiserat på att reparera eller återställa något som inte fungerar längre eller kan de hantera konsekvensen?
2	Omställning	Kan företags verksamhet och resurser ställas om till något annat?
2	Ersättning	Finns det andra företag som kan ersätta företags varor och tjänster?
2	Tillskapande	Kan eventuella behov av tillskapade verksamheter förutses och förberedas?
2	Säkerställande	Vilken samhällsviktig funktion säkerställs av företaget?
3	Situationsberoende	Har företaget förmågor som kommer till nytta vid särskilda hotbilder?
3	Tidsperspektiv	När är företaget viktigt och hur tidskritiskt är företags produkter eller tjänster?
3	Geografi	Var finns företaget och vilka sträckor tillhandahåller de transporter på?
3	Strategiskt värde	Utgör företaget en del i strategiskt viktiga försörjningskedjor? Har företaget förmågor som bidrar till att en angripare inte ser det som lönt att genomföra militära operationer?
4	Sektor	Tillhör företaget en utpekad viktig samhällssektor?
4	Säkerhetsskydd	Utgör företags verksamhet en risk för Sveriges säkerhet?
4	Inte-perspektiv	Använder eller äger företaget tillgångar som gör bättre nytta någon annanstans?
4	Vem identifierar?	Stämmer företags egen bedömning och kan engagemanget omhändertas?

Genom att kombinera flera perspektiv går det att närma sig identifieringen från olika håll samtidigt. Sammanställningen av perspektiv visar också på komplexiteten som

uppstår då frågan antas med en strikt analytisk ansats. I praktiken och i tillämpningen inom avgränsade områden är det möjligt att avvägningen mellan de olika identifieringsperspektiven underlättas av praktiska förutsättningar. Flera av perspektiven kanske inte är tillämpliga i alla fall.

För att exemplifiera hur perspektiven kan fylla olika funktioner beroende på sammanhang kan vi betrakta två olika exempel: I det ena fallet finns en stor mängd utbytbara eller överlappande verksamheter som skulle kunna lösa en och samma funktion eller transporttjänst, medan det i andra fallet handlar om specifika resurser eller förmågor som kraftigt begränsar vilka aktörer som kan utföra uppgiften. I det första fallet skulle säkerhetsskydds- och inte-perspektiven kunna användas för att sälla bland aktörer och möjligen hitta ett mindre antal som bör engageras i totalförsvarsplaneringen. I det andra fallet skulle upprätthålla- och bortfallsperspektiven i kombination med situations-specifika förutsättningar kunna tillämpas för att bedöma vilka som är avgörande för höjd beredskap och krig.

Perspektivet att till skapa verksamheter utgör ett konceptuellt annorlunda tankesätt jämfört med de andra perspektiven för identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet. Det går då inte att utgå från befintliga verksamheter och verksamhetsutövare för att avgöra vilken av dem som är särskilt viktiga. Istället behöver fokus ligga på vilken tjänst eller funktion som behöver uppnås och huruvida det kan ske inom något företags regi. Ur ett totalförsvars- och transportsektorsperspektiv är tillskapandet av ny verksamhet intressant. Under exempelvis mobilisering eller vid värdlandsstöd är det lätt att tänka sig att nya transportnoder såsom omlastningsplatser kan behöva tillskapas och att dessa bör bedömas som totalförsvarsviktiga.

Olika regleringar återspeglar olika insikter om varför någonting kan anses vara viktigt ur beredskapssynpunkt. Det kan därför vara angeläget att lyfta blicken från den specifika reglering som myndigheten arbetar utifrån, eftersom den kan präglas av ett för snävt perspektiv.

4.2 Utövaren i centrum

De lagstiftningar och vägledningar som analyserats i studien tar i de flesta fall sin utgångspunkt i verksamheter, infrastruktur, tjänster, varor eller funktioner som är viktiga för samhället i någon bemärkelse. Därefter kan en bedömning göras att utförare eller aktörer som upprätthåller dessa är viktiga ur ett beredskapsperspektiv. Synsättet som finns i lagstiftningen som springer ur EU-direktiv utgör dock något av ett paradigmskifte till detta. CER- och NIS2-direktiven samt UDI-lagen tar sin utgångspunkt i att identifiera vilka verksamhetsutövare som är viktiga. Det här är en relativt enkel skiftning i tankesätt mellan verksamhet och verksamhetsutövare som potentiellt kan vara betydelsefull och göra skillnad för vägval i arbetet, samt för precisionen i identifieringen. Identifieringen vilar ändå på att det är möjligt att peka ut vilka tjänster som är samhällsviktiga och som därmed gör verksamhetsutövaren viktig, men det läggs ett större ansvar på lagstiftaren att på förhand precisera dessa.

Perspektivskiftet öppnar upp för en annan typ av kriterier i identifieringsarbetet som till exempel rör företagens storlek och geografiska hemvist.

I de ovan nämnda direktiven och lagstiftningen används inte kriterier för att avgöra vilka verksamheter som är viktiga, istället ges detaljerade listor över de verksamheter som faller inom lagstiftningen. En fara med detta förfarande är att om en verksamhet inte finns med i listan så faller den utanför lagstiftningen, oavsett hur viktig den är. Den uppenbara fördelen är å andra sidan att det blir betydligt lättare att avgöra huruvida ett företag träffas av lagstiftningen. Både för verksamhetsutövarna själva, planerande myndigheter och tillsynsutövare.

4.3 Sammanhangets betydelse

Som situations-, tids- och det geografiska perspektivet skvallrar om så finns det alltid ett sammanhang att förhålla sig till, och som även identifieringen av verksamheter blir beroende av. I gällande inriktning för totalförsvar anges att det väpnade angreppet ska vara dimensionerande, och att alla aktörer behöver förhålla sig till krigets utmaningar.

Men, att låta ”väpnat angrepp” eller ”krig” utgöra utgångspunkt vid identifiering av viktiga verksamheter är lättare sagt än gjort. Krig är mer än en fråga om kinetiska angrepp som kan ta sig uttryck på många olika sätt. Utöver olika typer av väpnade anfall (fjärrbekämpning, landstigning med mera) kan kriget kombineras med så kallade hybrida medel såsom ekonomisk krigföring, sabotage, informationspåverkan, cyberangrepp med mera. Detta gör att identifiering av specifika behov kopplat till krigsscenario är utmanande. Listan på behov och viktiga entiteter kan bli närmast oöverskådlig, alternativt otillräcklig för flertalet möjliga utfall. Det kan föranleda att synsättet kan behöva skifta till hur man bäst stödjer befintliga verksamheter att kunna fortsätta agera under svåra och föränderliga förutsättningar, snarare än att försöka förutsäga alla möjliga utfall som kan behöva hanteras.

När det kommer till verksamheter som i normalfallet bedrivs av ett stort antal aktörer, på olika nivåer i samhället (regional, nationell, lokal och till och med internationell nivå), kan inte-perspektivet anläggas – vad är det som kan skalas bort i en ansträngd situation? Har dessa företag tillgångar som gör bättre nytta någon annanstans? Att utgå från fredstida behov och anta att en stor del av dessa kommer att fortsätta under kriget kan vara ett relevant grundantagande. Här finns också möjlighet att anlägga ett inte-perspektiv för att identifiera vilka verksamheter som inte behöver bedrivas under höjd beredskap. Även detta kommer att vara situationsberoende, och påverkas av om kriget främst utspelas i cyberrymden eller på marken, eller (vilket möjligen är troligt) i flera olika domäner samtidigt.

4.4 Att engagera företag i planeringen

En fråga som hittills inte tagits upp i denna rapport är vad det innebär att engagera företag i totalförsvarsplaneringen, men det förtjänar naturligtvis också att diskuteras och hänger ihop med varför identifiering över huvud taget ska genomföras. Engagemanget skulle kunna ske på olika nivåer, beroende på hur viktiga för totalförsvaret företag bedöms vara. En grundnivå för ett stort antal företag skulle kunna vara att de helt enkelt förses med informationsmaterial om myndighetens uppgifter vid höjd beredskap och förväntningar på företag inom sektorn generellt. Nästa nivå skulle kunna vara inbjudan till föreläsningar, workshoppar eller övningar inom de områden där företagen är verksamma och anses fylla en viktig roll. Det tredje steget är att låta några företag eller branschorganisationer delta i själva planeringsarbetet för utpekade verksamheter, samt avtalsskrivning för uppgifter som anses särskilt viktiga att kunna upprätthålla. Detta är några exempel, det skulle kunna handla om annat engagemang också. Det viktiga är att identifieringsarbetet också omsätts i planering.

Ett arbetssätt för att ringa in vilka förmågor som sektorn skulle behöva lägga fokus på att bygga beredskap kring har tidigare getts ut av FOI och kan lyftas i detta sammanhang. Arbetsmodellen handlar om att studera vad sektorsansvaret egentligen innebär, och utifrån det hitta specifika förmågor som sektorn behöver kunna åstadkomma under till exempel kris eller krig. Arbetssättet förutsätter också ett samarbete med andra berörda sektorsmyndigheter och Regeringskansliet för att hitta rätt förväntningar på sektorn.⁴²

⁴² Denward et al. (2019) *Sektorsansvar och energiberedskap: Förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus*

5 Referenser

- Denward, Carl, Bengt Johansson, Daniel Jonsson och Per Larsson (2019) *Sektorsansvar och energiberedskap: Förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus* FOI-R--4819--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut
- Dir. 2024:70 *Tilläggsdirektiv till utredningen om näringslivets försörjningsberedskap* (N 2022:08)
- Dir. 2024:65 *Nationell samordning för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret*
- DS 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*
- Eriksson, Pär (red.), Thomas Ekström, Camilla Eriksson, Linnea Eriksson, Karolina Isaksson, Erik Jenelius, Ingrid Johansson, Linea Kjellsdotter Ivert, Francisco J. Márquez-Fernández, Jean Ryan, Erik Sandberg, Martin Svanberg, Jacob Witzell (2025) *GrundBULT – Utgångspunkter för forskning om beredskapshänsyn i transportsystem* FOI-R--5672--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut
- Livsmedelsverket (2017). *Guide för planering av nödvattenförsörjning*. 2017-09. Hämtad från www.livsmedelsverket.se
- MSB och Socialstyrelsen (2024) *Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag* (Fö2024/00053)
- MSB (2023) *Nationell risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB) 2023*. MSB2293
- MSB (2023) *Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet av betydelse för totalförsvaret* MSB2275
- MSB (2023) *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*
- MSB (2023) *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet* MSB1408
- MSB (2022) *Vägledning. Statliga myndigheters RSA-redovisning 2022 Utifrån MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters risk-och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7)*
- MSB (2021) *Nya RSA-föreskrifter för kommuner och regioner 2022*. MSB1888 - december 2021
- MSB (2021) *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner*. MSB1844 – oktober 2021
- MSB (2021) *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod*. MSB1408 – reviderad oktober 2021

MSB (2020) *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet*. Ärendenr. MSB 2020-11275

MSB (2019) *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet*. MSB1408 – juni 2019

MSB (2014) *Vägledning för samhällsviktig verksamhet – att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma avbrottstid* MSB620 – januari 2014

MSB (2014) *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap* MSB708 – juni 2014

MSB (2011) *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld*

MSBFS 2024:5 om statliga myndigheters redovisning av risk- och sårbarhetsbedömningar

MSBFS 2024:9 om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar

MSBFS 2016:7 föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (upphävd)

MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

MSBFS 2015:4 föreskrifter och allmänna råd om landstings risk- och sårbarhetsanalyser

PMFS 2022:1 Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd

Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025-2030*

Prop. 2024/25:28 *Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera*

Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021-2025*

Samverkan i branschen för beredskapssektor Transporter (BT POS):
<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/samarbete-med-branschen/beredskapssektor-transporter-privat--offentlig-samverkan-bt-pos/> (senast besökt 2024-12-04)

SFS (2023:560) Lag om granskning av utländska direktinvesteringar

SFS (2023:624) Förordning om granskning av utländska direktinvesteringar

SFS (2022:524) Förordning om statliga myndigheters beredskap

SFS (2021:955) Säkerhetsskyddsförordning

SFS (2018:1174) Lag om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster

SFS (2018:1175) Förordning om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster

SFS (2018:585) Säkerhetsskyddslag

SFS (2011:931) Förordning om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare

SFS (2010:305) Skyddslag

SFS (2009:400) Offentlighets- och sekretesslagen

SFS (1992:1403) Lag om totalförsvaret och höjd beredskap

SFS (1982:517) Förordning om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti

SOU 2024:64 *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster*

SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*

SOU 2024:18 *Nya regler om cybersäkerhet*

SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*

SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret*

SOU 2008:50 *Skyddet för samhällsviktig verksamhet*

STEMFS (2013:4) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare

Wedebrand, Christoffer, Anders Odell och Björn Nevhage (2018) *Identifiering av begrepp och definitioner som används parallellt med samhällsviktig verksamhet*. FOI Memo 6389. Totalförsvarets forskningsinstitut

www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/ (senast besökt 2024-12-06)

<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/krav-och-regler-inom-informationssakerhet-och-cybersakerhet/nis-direktivet/> (senast besökt 2024-12-06)

Bilaga 1: Genomgång av lagar, förordningar och vägledningar

I denna bilaga går vi igenom studerade underlag och identifierar vilka perspektiv som används för att identifiera olika typer av viktig verksamhet. De källor som analyseras är:

1. Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och RSA-processen.
2. Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-direktivet)
3. Försörjningsberedskap – SOU 2023:50 samt MSB och Socialstyrelsens modell för försörjningsanalys
4. Förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare (Styrel)
5. Förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti
6. Livsmedelsverkets guide för nödvattenförsörjning
7. Skyddslag (2010:305) och skyddsförordning (2010:523)
8. Säkerhetsskyddslag (2018:585) och Säkerhetsskyddsförordning (2021:955)
9. Lag (2023:560) och förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar
10. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, SOU 2024:64 – CER-direktivet
11. Nya regler om cybersäkerhet, SOU 2024:18 – NIS2-direktivet

Ordet ”perspektiv” används genomgående i analysen för stringens, trots att det i flera fall snarare handlar om något annat, exempelvis aspekter för identifiering, eller dimensioner. I huvudrapporten har dessa uttryck utvecklats.

1. Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och RSA-processen

Den så kallade beredskapsförordningen trädde i kraft i oktober 2022 och innefattar beredskapsmyndigheters arbete kopplat både till krisberedskap och civilt försvar. I förordningens definieras samhällsviktig verksamhet: ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”.⁴³ Definitionen togs fram av MSB 2020 med syftet att skapa samsyn mellan olika aktörer om vad som ska bedömas vara samhällsviktig verksamhet.⁴⁴ Den ska också kunna användas av aktörer i alla olika samhällssektorer i deras beredskapsarbete. En viktig skillnad mot tidigare definitioner

⁴³ 1 kap 6§ andra stycket

⁴⁴ MSB (2020) *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet* Ärendenr MSB 2020-11275

av begreppet är att definitionen inte begränsas till enbart krisberedskap utan även anses funktionell inom ramen för totalförsvaret.

I förordningens 7§ beskrivs vad RSA-processen innebär och vem den gäller för. Myndigheter ska identifiera samhällsviktig verksamhet inom sina respektive områden och bland annat analysera om ”det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet”. I den 27§ bemyndigas MSB att bland annat meddela föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser enligt 7§. I förordningen operationaliseras dock inte hur samhällsviktig verksamhet identifieras mer än genom själva definitionen.

MSB:s metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet utgörs av tre steg:

1. Kartläggning – ta fram en lista av samhällsviktig verksamhet
2. Analysera de kartlagda verksamheterna – Genom en serie frågor analyseras här bland annat på vilket sätt den egna verksamheten kan påverka andra aktörer, hur den förändras eller hur verksamheten påverkas vid en samhällsstörning.
3. Bedömning om verksamheten är samhällsviktig – Detta görs genom att ställa följande frågor om verksamheten: Upprätthåller den en eller flera viktiga samhällsfunktioner? Säkerställer den en eller flera viktiga samhällsfunktioner?⁴⁵

I MSB:s föreskrifter (MSBFS 2024:5) anges vad som ska inkluderas i myndigheternas redovisningar av arbetet (RSB – Risk- och sårbarhetsbedömning). Utöver föreskrifter och frågor och svar kopplat till dem finns ett flertal vägledningar och stödmaterial, bland annat för att identifiera samhällsviktig verksamhet och dessa har uppdaterats ett flertal gånger.⁴⁶

Det finns således ett rikt material att analysera för att få exempel på perspektiv som använts för identifiering av samhällsviktig verksamhet inom RSA-processen. Överlappen mellan de olika vägledningarna och föreskrifterna är omfattande men det finns skillnader och det är därför har vi valt att även studera äldre vägledningar. Nedan följer en genomgång med start från 2016 och efterföljande dokument som belyser ett flertal olika perspektiv på vad som kan anses viktigt.

I MSBFS 2016:7 ges inga kriterier för vad som är samhällsviktig verksamhet, istället listas de sektorer där de kan finnas. Sektorena som beskrivs är inte identiska med de sektorer som numera finns i beredskapsförordningen, men överensstämmer ganska väl. Transporter utgör en sektor även i föreskrifterna. Att dela in samhället i sektorer, där vissa sektorer pekas ut som extra viktiga, är vanligt förekommande men ger inte

⁴⁵ MSB (2021) *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod*, MSB (2021) *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner*

⁴⁶ VÄGLEDNING Statliga myndigheters RSA-redovisning 2022 Utifrån MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7), Vägledning för samhällsviktig verksamhet – att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma avbrottsid (MSB620 - januari 2014), Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet (MSB1408 - juni 2019), Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod (MSB1408 – reviderad oktober 2021), Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner (MSB1844 – oktober 2021), Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet. (Ärendnr MSB 2020-11275)

särskilt mycket vägledning i hur man hittar den samhällsviktiga verksamheten. Det utgör dock en grov avgränsning mot sektorer som inte anses innehålla samhällsviktig verksamhet samt gör det möjligt att tilldela ansvar och peka ut aktörer som bör samverka med varandra. Detta kallar vi ett sektorperspektiv.

I föreskrifterna operationaliseras samhällsviktig verksamhet på tre olika nivåer: nationellt, regional och lokalt samhällsviktig verksamhet. Den här uppdelningen i olika nivåer representerar ett geografiskt perspektiv, och utgör ett slags ”viktighets”-indelning där konsekvenser på nationell nivå anses viktigast att förhindra. Den samhällsviktiga verksamheten operationaliseras på alla nivåer som ”verksamhet som vid ett bortfall eller störning kan leda till allvarliga konsekvenser” på respektive nivå. Det är tydligt att det är konsekvenser vid bortfall som analyseras, vilket ger ett bortfallsperspektiv på identifieringen.

I MSB:s vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet från 2019 poängteras vikten av ett allriskperspektiv i identifieringen av vad som är samhällsviktig verksamhet.⁴⁷ Konceptuellt bygger det på tanken att vad som är samhällsviktigt är situationsspecifikt, alltså beror av hotbilden och andra förutsättningar, samt att många olika situationer måste inkluderas i en sammanvägd bedömning. Det handlar alltså om vilken typ och mängd av hot som verksamheten kan behöva motstå eller hantera, och det benämner vi situationsspecifika förutsättningar (eller situationsperspektiv), vilket inkluderar allriskperspektivet. Det kan kontrasteras mot att lägga fokus på bortfalls-perspektivet, som i hög utsträckning är oberoende av vad som orsakar bortfallet. En risk med allriskperspektivet är att ett sådant perspektiv tenderar att premiera eller identifiera sådana verksamheter som kan skydda andra viktiga verksamheter snarare än verksamheter som är viktiga i egen rätt. Detta eftersom utgångspunkten är ett hotscenario som inträffat som behöver hanteras (ett hanteringsperspektiv). Men verksamheter kan vara samhällsviktiga utan att för den skull ha förmåga att hantera störningar, de behöver kunna fortgå, vilket kan fångas upp av bortfallsperspektivet.

Som konkret analysmetod tillhandahåller vägledningen sex frågeställningar att beakta i kartläggningsarbetet:

1. Vilken negativ påverkan får ett bortfall av verksamheten på de värden som ska skyddas i samhället, det vill säga människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden samt nationell suveränitet?
2. Är det något speciellt som utmärker verksamheten och gör den extra viktig?
3. Hur påverkas andra verksamheter av en störning eller ett avbrott i verksamheten?
4. Hur påverkas allmänheten av en störning eller ett avbrott i verksamheten?
5. Är verksamheten av betydelse för någon specifik samhällsstörning?
6. Finns det vissa tidpunkter eller tidsperioder då verksamheten är extra kritisk?

⁴⁷ MSB (2019) *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod*.

I vägledningen adderas ett steg i bedömningen där två ytterligare frågeställningar ska besvaras i relation till varje verksamhet:

1. Ett bortfall av, eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
2. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Fyra konceptuellt skilda perspektiv reflekteras i frågorna (i) konsekvens vid bortfall, det som tidigare omnämnts som bortfallsperspektivet, (ii) hur andra verksamheter påverkas av bortfall, så kallade beroenden eller kaskadseffekter, vilket vi kallar beroendeperspektivet. Detta kan egentligen ses som en utökning av bortfallsperspektivet, men klargör att direkta effekter på skyddsvärden inte är det enda relevanta utan att analysen måste ske i flera led till exempel genom beroendeanalyser så att indirekta effekter kan vägas in. Ett (iii) tidsperspektiv som belyser tanken att verksamheter inte måste vara lika viktiga hela tiden, tidsperspektivet skulle också kunna utökas till att inkludera tiden det tar innan ett bortfall eller avbrott leder till konsekvenser. Sist (iv) reflekteras ett hanteringsperspektiv som utgår från att den verksamhet som kan hantera eller mildra konsekvenserna av bortfallet samt återställa eller förhindra ytterligare konsekvenser från bortfallet, är en samhällsviktig verksamhet. Det fjärde perspektivet är det enda perspektiv som ”vinner” på ett allriskperspektiv i bedömningen, eftersom olika typer av händelser/risker kräver olika resurser för hantering. I den meningen blir allriskperspektivet ett viktigt perspektiv för utveckling av hanteringsförmåga snarare än identifiering av samhällsviktig verksamhet.

I den reviderade vägledningen från 2021⁴⁸ poängteras återigen de fem skyddsvärdena⁴⁹, och identifieringen utgår från definitionen av samhällsviktig verksamhet som presenterades 2020. Definitionen anses innebära ett perspektivskifte gentemot tidigare sätt att definiera samhällsviktig verksamhet genom att förskjuta fokus från bortfall och hantering till ett upprätthållande- och säkerställandeperspektiv. Med det menas ett tydligare fokus på den enskilda verksamhetens roll eller relation i att upprätthålla och säkerställa samhällsviktiga funktioner.⁵⁰

Metodmässigt lyfts också i den reviderade utgåvan att bedömningar av vad som är samhällsviktig verksamhet måste ske i nära dialog med de som har kunskap om verksamheten på operativ- och beslutsnivå. Det poängteras att dokumentation av vad som bedöms som viktigt och även dokumentation av vad som inte är viktigt är centralt för arbetet med identifiering av samhällsviktig verksamhet. Här berörs ett perspektiv som tidigare inte lyfts nämligen: vad som inte är viktigt. Det berörs inte vidare i vägledningen och det är lätt att tänka sig att ”inte viktigt” definieras enkelt, som motsats till kriterierna för det som är viktigt. Vad som inte är viktigt kan dock analyseras djupare

⁴⁸ MSB (2021) *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod*.

⁴⁹ Människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri och rättigheter, ekonomiska värden och miljö samt nationell suveränitet. (ref)

⁵⁰ MSB (2020) *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet*.

än så, det öppnar upp möjligheten för negativa kriterier. Särskilt kan det bli mer centralt att förhålla sig till i bedömningar av vad som är totalförsvarsviktigt. Vid bedömning av vad som är totalförsvarsviktigt är det rimligt att räkna bort vissa verksamheter även om de möter kriterierna för samhällsviktig verksamhet. Ett exempel är verksamheter som ägs och drivs av tänkbara antagonister, då de inte kan anförtrös information eller deltagande i planering av totalförsvaret även om de kan anses samhällsviktiga. Risken det medför att delge information till en sådan aktör kan helt enkelt vara större än den potentiella vinsten. Detta perspektiv kallar vi inte-perspektiv.

I vägledningen från 2021 presenteras också ett antal kontrollfrågor att ställa i bedömningen av vad som är samhällsviktigt, bland annat i förhållande till de nationella skyddsvärdena:

- Är verksamheten viktig utifrån:
 - betydelsen för samhällsfunktionen den ingår i
 - människors liv och hälsa,
 - samhällets funktionalitet,
 - demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter,
 - miljöpåverkan,
 - ekonomiska värden eller
 - nationell suveränitet?
- Finns det andra samhällsviktiga verksamheter som är beroende av verksamheten?
- Hur påverkas andra verksamheter av en störning i verksamheten?
- Finns det vissa tidpunkter eller tidsperioder då verksamheten är extra viktig?
- Får verksamheten en särskild betydelse vid en specifik samhällsstörning?
- Är verksamheten viktig för flera viktiga samhällsfunktioner?
- Är det något ytterligare som utmärker verksamheten? Till exempel är den är unik, svår att ersätta eller en av få av sitt slag?

Svaren på dessa frågor anses också ge en insikt om vilken prioritet respektive verksamhet har, inte enbart svara på om den är samhällsviktig eller ej utan även *hur* viktig. Dvs. en rangordnande funktion, verksamheter emellan.⁵¹ Det finns också ett andra steg med två ytterligare kontroller frågor, jakande svar på en av frågorna räcker för att enligt vägledningen klassificera en verksamhet som samhällsviktig:

- Upprätthåller en eller flera viktiga samhällsfunktioner?
- Säkerställer en eller flera viktiga samhällsfunktioner?

Upprätthållandeperspektivet och säkerställandeperspektivet har tillkommit genom förändringar i definitionen av vad som utgör samhällsviktig verksamhet. De perspektiven har givits den framskjutna plats som bortfallsperspektivet och hanteringsperspektivet hade tidigare. Även de situationsspecifika förutsättningarna minskar i betydelse då

⁵¹ Vägledningen. Sid. 12

olika typer av situationer inte alls nämns. I vägledningen från 2021 ges även beroendeperspektivet en mer framskjuten plats, särskilt då om andra samhällsviktiga verksamheter är beroende av verksamheten under bedömning. Det reflekteras i att listan med skyddsvärden har utökats med en punkt: betydelsen för samhällsfunktionen som en verksamhet ingår i.

Det är också värt att notera att ett slags ersättningsperspektiv tagit sig in i metodiken. Det skulle kunna ses som en del av hanteringsperspektivet, men vi menar att analysen vinner på att se det som något eget. Att hantera något handlar om att återställa funktionalitet, att ersätta handlar om att hitta alternativa lösningar. När det bedöms som svårt att ersätta ska alltså något ses som viktigare.

I vägledningen för statliga myndigheters RSA-redovisning 2022,⁵² är fokus främst på vad en RSA-rapport ska innehålla och hur innehållet ska redovisas. Med anledningen av att den gamla krisberedskapsförordningen⁵³ upphörde att gälla den 1 oktober 2022 och ersattes av beredskapsförordningen⁵⁴ ändrades också kravet på att redovisa en RSA till ett krav på att redovisa en Risk och Sårbarhetsbedömning (RSB). Innehållsmässigt är dessa två likvärdiga, men en RSB syftar till att redovisa resultatet av bedömningen, inte processen och analysarbetet.

Skillnaden mot tidigare vägledning är att ett tydligare krav på att hänsyn ska tas till höjd beredskap i RSA-arbetet. I övrigt hänvisas till den separata vägledningen för identifiering av samhällsviktig verksamhet.⁵⁵ Men en ny frågeställning för att beakta höjd beredskap har tillkommit, nämligen: ”tillkommer eller utgår några samhällsviktiga verksamheter under höjd beredskap?” Det kan ses som att situationsperspektivet återkommer men bara beaktas för specialfallet höjd beredskap. Även det möjliga perspektivet med negativa kriterier, inte-perspektivet, reflekteras i tanken att något som bedöms som samhällsviktigt ska utgå i den här specifika situationen. Men det kan också tolkas som att situationen kräver hårdare prioritering än alla andra situationer eller att acceptansnivåerna för olika önskade effekter justeras upp.

I slutet av 2023 redovisade MSB både en revidering av metoden för att identifiera samhällsviktig verksamhet⁵⁶ och en vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.⁵⁷ Metoden för identifiering är tänkt att användas tillsammans med tidigare nämnda lista på viktiga samhällsfunktioner, och de utgör bra utgångspunkter för att börja identifiera verksamheter som är samhällsviktiga. Då de är relativt allmänt skrivna kan det dock vara svårt att genom dessa fånga in alla verksamheter som kan vara viktiga av olika anledningar.

⁵² MSB (2022) *Vägledning. Statliga myndigheters RSA-redovisning 2022 Utifrån MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters risk-och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7)*

⁵³ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

⁵⁴ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

⁵⁵ MSB, Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod (MSB 1408 – reviderad oktober 2021)

⁵⁶ MSB (2023) *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet*. MSB1408

⁵⁷ MSB (2023) *Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet av betydelse för totalförsvaret* MSB2275

2. Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS)

NIS-direktivet är ett EU-direktiv (The Directive on Security of Network and Information Systems (EU) 2016/1148) vars syfte är att säkerställa en hög nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem inom EU. I Sverige implementeras direktivet genom lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och tillhörande förordning (2018:1175). Lagen gäller för samhällsviktiga och digitala tjänster inom de sju sektorerna bankverksamhet, digital infrastruktur, energi, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten och transporter. Vilken typ av aktörer inom dessa sektorer som berörs utvecklas i bilaga 2 till direktivet. Ytterligare förutsättningar för att beröras av lagstiftningen är att leverantören är etablerad i Sverige.

Samhällsviktiga tjänster definieras som ”en tjänst som är viktig för att upprätthålla kritisk samhällelig eller ekonomisk verksamhet” (SFS 2018:1174 2§). NIS-lagstiftningen tar alltså hänsyn till det tidigare nämnda upprätthållandeperspektivet och sektorsperspektivet. De sektorer som räknas in under lagstiftningen skiljer sig dock från de som beskrivs i beredskapsförordningen, men just (delar av) transportsektorn är inkluderad även här.

MSB får ge ut föreskrifter inom NIS-området, och det inkluderar frågan om vilka tjänster som är samhällsviktiga enligt NIS-lagen, innebörden i ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete samt hur incidenter ska rapporteras. MSB har också i uppgift enligt förordningen att driva ett nationellt samarbetsforum om NIS-frågor. Syftet med samarbetsforumet är att samordna tillsynen av lagen och deltagande myndigheter är tillsynsmyndigheterna och Socialstyrelsen.

I förordningens (2018:1175) 4§ under rubriken *betydande störning i kontinuiteten i en samhällsviktig tjänst* definieras vad som ska beaktas i bedömningen av vad som utgör betydande störningar i en samhällsviktig tjänst. Dessa kriterier är:

1. Antalet användare som är beroende av den tjänst som den berörda leverantören tillhandahåller.
2. Hur beroende andra sektorer som omfattas av NIS-direktivet är av den tjänst som leverantören tillhandahåller.
3. Vilken inverkan incidenter skulle kunna ha på ekonomisk och samhällelig verksamhet eller allmän säkerhet, uttryckt i grad och varaktighet.
4. Leverantörens marknadsandel.
5. Hur stort geografiskt område som skulle kunna påverkas av en incident.
6. Leverantörens betydelse för upprätthållandet av en tillräcklig tjänstenivå, med hänsyn tagen till alternativa sätt för att tillhandahålla tjänsten.

Listan illustrerar flera tidigare perspektiv på hur man kan tänka vid identifiering av vad som är viktig, och i vissa fall framgår konkreta operationaliseringar av mätpunkter. Sammantaget tycks de underliggande tankarna för vad som är betydande

störningar i samhällsviktiga tjänster kopplas till *hur många* och *vad* som drabbas vid ett bortfall av en tjänst, bortfallsperspektivet. Detta mäts antingen i ekonomisk, säkerhets eller allmännyttigt bortfall. Konsekvenser kopplas också till ett tidsperspektiv dvs. ett antagande om att konsekvenser inte uppstår omedelbart alternativt att konsekvenserna anses acceptabla under en kortare tid. Punkt 5 öppnar upp för att även om inte alltför många drabbas allt för hårt av ett bortfall så är det ändå allvarligt om koncentrationen av de som drabbas är hög (geografiskt nischade företag kan alltså vara viktiga trots att de inte ser ut så vid första anblicken). Det påminner om det tidigare nämnda geografiska perspektivet. Punkt 6 öppnar upp för möjligheten att bortfall inte behöver vara så allvarligt om det finns rimliga alternativa lösningar, ersättningsperspektivet.

Under 17§ i förordningen listas tillsynsmyndigheterna och för transportområdet är det Transportstyrelsen som är tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheterna ska utöver att bedriva tillsyn även, enligt 19§ andra stycket, ”senast den 20 september vartannat år med start 2020 ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap uppgifter om de leverantörer av samhällsviktiga tjänster som myndigheten har tillsyn över, fördelat på de sektorer och delsektorer som anges i bilaga 2 till NIS-direktivet, samt uppgifter om leverantörernas betydelse för dessa sektorer”.

MSB:s föreskrifter om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster (MSBFS 2021:9) är i skrivande stund den senaste utgåvan av föreskrifter kopplade till NIS-lagstiftningen. I föreskrifterna konkretiseras bland annat vilka leverantörer som ska ses som samhällsviktiga tjänster i respektive sektor. Sektorn transport behandlas i fjärde kapitlet. Kapitlet är uppdelat efter transportslag och täcker in lufttransporter, sjötransporter, sjötransporter och vägtransporter. Operationaliseringarna inkluderar olika mått som till exempel passagerare per år, framförda spårkilometer, antal förvaldade spårkilometer och ton transporterat gods per år. Sammantaget utgör kriterierna en operationalisering av främst bortfallsperspektivet.

3. Försörjningsberedskap – SOU 2023:50 samt MSB och Socialstyrelsens modell för försörjningsanalys

I januari 2024 fick MSB och Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra en försörjningsanalys avseende samhällets behov av och tillgång till sjukvårdsprodukter, samt ta fram en ändamålsenlig och kostnadseffektiv modell för nationella försörjningsanalyser.⁵⁸ Uppdraget kom efter att Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapens slutbetänkande, SOU 2023:50 presenterats för regeringen. Utredningen landar i konstatandet att Sverige behöver ha bättre kännedom om behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster för att kunna göra bra bedömningar av vilka åtgärder som behöver vidtas för att höja försörjningsberedskapen.

Begreppet *försörjningsviktiga varor och tjänster* finns ännu inte definierat i lag eller förordning. I utredningen föreslås att en definition av *försörjningsberedskap*⁵⁹ förs in i författning, medan försörjningsviktiga varor eller tjänster ses som resultatet av de behovs- och försörjningsanalyser som olika centrala och regionala myndigheter föreslås genomföra. De *viktigaste samhällsfunktionerna* preciserar utredningen som ”sådana viktiga samhällsfunktioner som ska upprätthållas vid höjd beredskap.”⁶⁰

MSB och Socialstyrelsen föreslår i rapporteringen av regeringsuppdraget att sektorsansvariga myndigheter i de utpekade sektorerna ska leda arbetet med försörjningsanalys för så kallade ”produktområden” som faller inom sektorns ansvarsområde. Försörjningsanalysmodellen består av åtta steg, nämligen:⁶¹

1. Val av produktområde för genomförande av försörjningsanalys
2. Behovsanalys för valt produktområde
3. Tillgångsanalys för valt produktområde
4. Gapanalys för valt produktområde
5. Identifiering av förslag på åtgärder för valt produktområde
6. Prioritering av åtgärder för valt produktområde
7. Genomförande av åtgärder för valt produktområde
8. Uppföljning av åtgärder för valt produktområde

Vi konstaterar att ett sektorsperspektiv anlagts då det finns en inledande avgränsning att försörjningsanalyser endast ska göras inom utpekade sektorer. För denna studie är sedan det första steget i modellen – val av produktområde – av intresse, och det är där de kritiska produktområdena ska identifieras och prioriteras.

⁵⁸ Fö2024/00053

⁵⁹ ”den verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (och då ytterst krig) 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.” sid. 264

⁶⁰ SOU (2023:50) *En modell för svensk försörjningsberedskap*

⁶¹ MSB och Socialstyrelsen (2024) sid. 63f

Modellen föreslår inte någon särskild metod eller avvägning för att välja produktområde, utan beskriver på övergripande nivå vad som behöver göras. Sektorsmyndigheten ska inventera vilka produktområden som totalt sett finns inom sektorn. Vad som avses med ett produktområde blir en tolkningsfråga då det inte preciseras närmare. Hänvisning finns till SCB:s SNI-kodssystem, men SCB använder inte begreppet produktområden i sin statistik.

Efter att alla produktområden inventerats ska sektorsmyndigheten klassificera dem utifrån vilka som är *kritiska för totalförsvaret*. MSB och Socialstyrelsen menar att det är viktigt att hitta en metodik för detta, med utgångspunkt i mål för totalförsvaret och samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet. Med kritiska produkter eller produktområden avses sådana produkter som

oundgängligen behövs för befolkningens överlevnad eller för att säkerställa samhällsviktig verksamhet eller det militära försvarets förmåga (vid brist, risk för brist eller avsaknad av tillgång påverkas funktionaliteten eller verksamheten på avgörande sätt). Även produkter som inte är nödvändiga för funktionaliteterna ovan, men som har ett betydande samhällsekoniskt eller strategiskt värde definieras som kritiska. Exempel på det är produkter som är centrala för svensk export eller varor som omfattas av internationella åtaganden inför eller under kris och krig, exempelvis bilateralt eller inom Nato.⁶²

Definitionen innehåller både bortfalls-, beroende- och upprätthållandeperspektiv i och med att det är något som "oundgängligen behövs" samt att det är risken för att funktionalitet påverkas vid brist eller risk för brist som är intressant. Hur man kan avgöra att något "behövs" preciseras inte, om det handlar om något som används i normalfall, eller något som behövs för en specifik situation. Det skulle kunna vara av alla dessa anledningar, men parentesen skvallrar om att större fokus ligger på upprätthållande än hanterings- eller säkerställandeperspektiv.

Ett perspektiv tillkommer, nämligen något som har ett "betydande samhällsekoniskt eller strategiskt värde", alltså ett strategiskt perspektiv. Detta fångar upp perspektiv som finns i samhällets skyddsvärden, där exempelvis miljö och ekonomi ses som skyddsvärt. Strategiskt värde tillför dock ett nytt synsätt på det som ska skyddas.

Det blir upp till sektorsmyndigheter att tolka vad som avses med kritiska produktområden och totalförsvarsviktig verksamhet inom sina sektorer. Utgångspunkt ska tas i det som är samhällsviktig verksamhet och mål för totalförsvaret. MSB och Socialstyrelsen menar att utöver det som är kritiskt ska myndigheterna väga in resultat exempelvis från utvecklingsarbeten, omvärldsbevakning, internationella samarbeten,

⁶² MSB och Socialstyrelsen (2024) sid. 11

lagstiftning och förslag i statliga utredningar och Försvarsberedningens betänkanden i urvalet av vilka produktområden som är kritiska.⁶³

Vi konstaterar att kriterier eller perspektiv för identifiering av vad som är kritiskt för totalförsvaret är liknande som för samhällsviktig verksamhet enligt förordningen (se avsnitt 1), men med tillkommande perspektiv som rör samhällsekonomi och strategiskt värde. Inget direkt stöd ges dock i hur något ska bedömas ”behövas”. Under steget behovsanalys ges hänvisningar som pekar på att produktområdet ska vara viktigt för civila försvaret, militära försvaret, befolkningens överlevnad (folkförsörjning), näringslivet (upprätthålla produktion) och för internationella åtaganden (till exempel handelsavtal eller värdlandsstöd till Nato eller EU).⁶⁴

4. Förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare – Styrel

Vid eleffektbrist ger Styrel samhället en möjlighet att prioritera samhällsviktiga elanvändare och därigenom minska negativa konsekvenser. Planeringsarbetet regleras i förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare och innebär att samhällsviktiga elanvändare identifieras och klassas i olika prioritetsklasser. Detta sker på alla samhällsnivåer och i hela landet. I 5 § anges de prioritetsklasser som elanvändare delas in i:

1. Elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för liv och hälsa.
2. Elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för samhällets funktionalitet.
3. Elanvändare som på längre sikt (dagar) har stor betydelse för liv och hälsa.
4. Elanvändare som på längre sikt (dagar) har stor betydelse för samhällets funktionalitet.
5. Elanvändare som representerar stora ekonomiska värden.
6. Elanvändare som har stor betydelse för miljön.
7. Elanvändare som har stor betydelse för sociala och kulturella värden.
8. Övriga elanvändare.

Det är värt att observera att indelningen innehåller sex typer av elanvändare men att prioriteringskriterierna utökas till åtta genom att kombinera med ett tidsperspektiv, både på kort och lång sikt. Från prioriteringsklasserna framgår kriterierna för vad som anses vara skyddsvärt och därmed blir samhällsviktiga elanvändare. Kriterierna bygger på idén att konsekvenserna som uppstår när en elanvändare blir utan el kan skattas och kvantifieras. Detta motsvarar det som i tidigare avsnitt har benämnts bortfallsperspektiv. Skyddsvärdena är de nationella skyddsvärden som presenterades i kapitel 2. Från de

⁶³ MSB och Socialstyrelsen (2024) sid. 65

⁶⁴ Ibid. sid. 67

uppställda kriterierna går det inte att utläsa om ett beroendeperspektiv tillämpas, eller om det bara är direkta effekter hos en enskild användare som avses.

Energimyndigheten får också enligt förordningen 8§ ge ut föreskrifter för planeringsmetod och prioritetsklasser. I Statens energimyndighets föreskrifter om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare (STEMFS 2013:4) definieras samhällsviktig verksamhet som ”en verksamhet av sådan betydelse att ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden”. Definitionen belyser återigen tonvikten på bortfallsperspektivet. I föreskrifternas 4§ står också att ingen hänsyn ska tas till möjligheterna att använda reservkraft i prioriteringen av verksamheter. Det kan tolkas som ett explicit avståndstagande till hanteringsperspektivet. I 5§ ges samtliga statliga myndigheter i uppdrag att identifiera vilka verksamheter som ska prioriteras i sina respektive ansvarsområden.

5. Förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti

För den som åtar sig att upprätthålla eller stärka försörjningsberedskapen finns viss möjlighet till statlig ersättning. Ärenden om ersättning och lån prövas som huvudregel av MSB och ärenden om garantier av Riksgäldskontoret. Enligt 5§ förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti kan sådana ersättningar, lån eller garantier lämnas till den som ”i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap” åtar sig att:

1. upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion,
2. utveckla ersättningsprodukter,
3. förbereda viss alternativ produktion,
4. beredskapslagra vissa varor eller
5. vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

Detta kallas beredskapsåtagande. I förordningen åläggs MSB att sluta avtal med den som beviljats ersättning, lån eller garanti, för att försäkra sig om att åtagandet kan uppfyllas. Avtalet ska bland annat inkludera en skyldighet att i god tid underrätta MSB innan beslut fattas om (i) överlåtelse av betydande del av anläggningstillgångar, licenser, patent, (ii) andra liknande tillgångar i verksamheten, (iii) nedläggning av väsentlig del av verksamheten eller (iv) innan väsentlig ändring sker i äganderätten till den rörelse som omfattas av åtaganden sker.

Att staten erbjuder en verksamhet särskilda ersättningar, lån och garantier till den som upprätthåller eller stärker försörjningsberedskapen är i sig en indikation på att verksamheten anses viktig ur totalförsvarssynpunkt. Utifrån 5§ framgår också på vilka sätt, dvs. hur staten anser att verksamheter kan fylla viktiga funktioner inom försörjningsberedskapen. Detta är intressant då de flesta andra dokument som analyseras i denna rapport tar sig an frågan om *vad* som är viktigt, medan perspektivet är något annorlunda i detta sammanhang. Från punkterna i 5§ framgår ett flertal perspektiv. I första

punkter framgår att upprätthållandet av viss produktion kan utgöra grund för ekonomiskt stöd i någon av de tre formerna. Punkten förutsätter inte att det är pågående produktion som ska upprätthållas i olika besvärliga situationer, vilket skulle indikerat ett bortfallsperspektiv, men det utesluts inte heller. Det innebär att det även kan handla om kapacitet att ta upp produktion under vissa förutsättningar. Det indikerar just ett upprätthållandeperspektiv. Andra punkten belyser ersättningsperspektivet och punkt tre illustrerar ett omställningsperspektiv.

Andra, tredje och även fjärde punkten står i kontrast till den konceptuella ansatsen att viktiga verksamheter är de som vid ett produktionsbortfall får allvarliga konsekvenser för till exempel samhällets funktionalitet eller människors liv och hälsa (vilket reflekteras i första kriteriet) och därför måste upprätthållas. Dessa kriterier bygger konceptuellt på andra lösningar. Nämligen att lagra eller hitta ersättningar och förslagsvis också ställa om produktionen till dessa ersättningar, alternativt ersätta förlorad produktionskapacitet med omställning av helt andra produktionsanläggningar och därmed avstå en annan produkt (som bedöms möjlig att klara sig utan). Det är svårt att se hur myndigheter via kartläggning skulle kunna identifiera de verksamheter och maskinparker som kan ställas om till produktion av helt andra produkter än det de används till i nuläget. Det förutsätter en mycket hög detaljkunskap som antagligen i många fall även undgår ägaren av produktionsanläggningar.

Konceptuellt bygger förordningen på självidentifiering dvs. den som söker ersättning, lån eller garanti behöver erbjuda ett beredskapsåtagande. Myndigheterna prövar det och antingen beviljar eller avslår en sådan ansökan. Det är också svårt att föreställa sig hur staten skulle kunna identifiera vem som är lämpad att förbereda alternativ produktion eller utveckla ersättningsprodukter. Samtidigt är det också svårt att förstå hur företag själva kan identifiera sig som lämpliga att beredskapslagra vissa varor då det inte finns officiella listor med vad som ska lagras. Detta illustrerar svårigheten med att identifiera totalförsvarsviktiga verksamheter på ett uttömmande sätt från material framtagna för redan befintliga processer.

Förberedandet av alternativ produktion kan genom ombyggnad av till exempel produktionsmaskiner innebära att verksamheter "byter" sektor och därmed sektorsansvarig myndighet. Det är till exempel svårt att se att Socialstyrelsen innan pandemin skulle kunnat identifiera att lastbilsföretag skulle lämna stöd för inköp av skyddsutrustning till sjukhusen, genom att låna ut logistiker.

Det är också fullt möjligt att verksamheter som i fredstid och med sin normala produktion inte alls skulle klassas som samhällsviktiga eller ens vara del av en samhällsviktig sektor, genom omställning av produktion eller utvecklade av ersättningsprodukter blir både samhällsviktiga och totalförsvarsviktiga. Mot den bakgrunden kan förordningen sägas representera ett tillskapandeperspektiv.

6. Livsmedelsverkets guide för nödvattenförsörjning

I Livsmedelsverkets *Guide för planering av nödvattenförsörjning* ges metodstöd till framför allt kommuner om hur de kan arbeta med nödvattenplanering.⁶⁵ Det inkluderar kartläggning och prioriteringsgrunder för vilka verksamheter som bör prioriteras vid en bristsituation. Kartläggningen föreslås utgå från två kriterier:

1. Påverkan på olika verksamheter vid dricksvattenstörningar.
2. De olika verksamheternas betydelse för den enskilda människan och samhället.

och därutöver finns sex prioriteringsgrunder:⁶⁶

1. Verksamheter som har stor betydelse för liv och hälsa.
 - 1a. Tappställen för hushåll.
2. Verksamhet som har stor betydelse för samhällets funktionalitet.
3. Verksamhet som har stor betydelse för miljön.
4. Verksamhet som representerar stora ekonomiska värden.
5. Verksamhet som har stor betydelse för sociala och kulturella värden.
6. Övrig verksamhet.

Prioriteringsgrunderna utgör Livsmedelsverkets nedbrytning av regeringens mål för vilka verksamheter som i första hand ska skyddas vid en samhällsstörning. Ett intressant exempel finns där Livsmedelsverket delar upp prioriteringsklass 1 i två klasser: 1 och 1a genom att tillskapa en prioriterad verksamhet.⁶⁷ Den prioriterade verksamheten är tappställen för hushåll dvs. platser för vattendistribution som normalt inte finns, men som ersätter det ordinarie (obrukbara) distributionsnätet. Detta är ett exempel på tillskapad verksamhet, ett tillskapandeperspektiv, vilket utgör ett konceptuellt annorlunda tankesätt jämfört med de flesta andra perspektiv för identifiering av samhällsviktig verksamhet. Ur ett totalförsvars- och transportperspektiv är tillskapandet av ny verksamhet potentiellt fruktbart. Under exempelvis mobilisering eller vid världlandsstöd är det lätt att tänka sig att nya transportnoder, som omlastningsplatser kan behöva tillskapas och att dessa bör bedömas som totalförsvarsviktiga.

I utgångspunkterna för Livsmedelsverkets vägledning ingår också att verksamheterna som identifieras har ett tydligt behov av vatten. I rapporten föreslås en dialogbaserad metod där verksamhetsutövare bjuds in att medverka i bedömningar av konsekvenser och behov. I checklistor för vad som bör ingå i dialoger samt i bedömningar av konsekvenser skiljer man på långsiktiga och kortsiktiga effekter.⁶⁸ Dessutom inventeras vilka möjligheter som finns för att åtgärda vattenbrist samt alternativa distributionsvägar som kan vara av intresse, dvs. vilken förmåga som finns att hantera bristen anses påverka vilka som ska prioriteras för att få nödvatten. Detta är tankesätt är

⁶⁵ Livsmedelsverket (2017) sid. 27

⁶⁶ Ibid. sid. 27

⁶⁷ Ibid. sid. 43 och 47

⁶⁸ Ibid. sid. 33

illustrativt för de tidigare nämnda bortfalls-, beroende-, hanterings- och tidsperspektiven.

Förslaget för prioritering av dricksvatten är ett förslag och föreslås inte bli tvingande (i motsats till Styrel). Noterbart är också att hushållen är prioriterade i toppen för dricksvatten, eftersom det relativt snabbt påverkar individers överlevnad. Miljön har högre prioritet än ekonomi när det gäller vatten och det motiveras med lagen om allmänna vattentjänster som har fokus på människors hälsa och miljö.⁶⁹

7. Skyddslag (2010:305) och skyddsförordning (2010:523)

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om åtgärder för att förstärka skyddet av byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terrorism, spioneri och rån (§1). Det sker bland annat genom att de klassas som skyddsobjekt. Vilka typer av byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt som kan komma ifråga listas i 4§ (civila objekt) och 5§ (militära objekt). Under höjd beredskap kan ytterligare objekt komma i fråga som skyddsobjekt förutsatt att de har en betydelse för totalförsvaret. Exempel som ges i 6§ inkluderar lok och järnvägsvagnar, men tillämpningen av 6§ begränsas inte av någon lista på specifika objektstyper. 2§ medger också möjligheten att klassa ett objekt som skyddsobjekt med syftet att skydda allmänheten mot skada orsakad av militär verksamhet. Försvarsmakten beslutar som huvudregel om militära skyddsobjekt. Regeringen eller länsstyrelsen beslutar som huvudregel om civila skyddsobjekt.⁷⁰

Från ett civilt försvars- och näringslivsperspektiv är femte stycket 4§ (skyddslag 2010:305) det mest relevanta. Där nämns att byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, *transporter*, försvarsindustriella ändamål och försörjning med sedlar och mynt får beslutas vara skyddsobjekt. Skälet som anges för att den här typen av anläggningar kan göras till skyddsobjekt är att de anses viktiga för försörjningsberedskapen. I paragrafen återspeglas ett sektorsperspektiv på vad som ska anses skyddsvärt. Överlappen med andra lagar som också utgår från ett sektorsperspektiv är stort. Noterbart är dock att hälso- och sjukvårdssektorn inte finns med.

I förarbetena till lagen diskuteras frågan om vad det är för slags verksamheter som samhället behöver skydda och varför, dvs. vilka anläggningar och områden som ska kunna beslutas vara skyddsobjekt.⁷¹ Det poängteras att det i första hand handlar om verksamheter och funktioner snarare än byggnader och områden, men att lagen av lagtekniska skäl måste fokusera på anläggningar.⁷² Vidare uttrycks att grunden för

⁶⁹ Livsmedelsverket (2017) sid. 13

⁷⁰ Skyddsförordningen (2010:523)

⁷¹ SOU 2008:50 *Skyddet för samhällsviktig verksamhet* sid. 11

⁷² Ibid. sid. 12

skyddsbehovet är konsekvenserna för samhället om verksamheterna eller funktionerna angrips och slutar fungera. Lagen är alltså baserad på ett uttalat bortfallsperspektiv.⁷³

Själva kärnuppgiften är således att lägga fast vilka verksamheter, funktioner, system och anläggningar i samhället (möjliga skyddsobjekt) som behöver ett verksamt och kvalificerat skydd på grund av att de är så vitala för samhället och det särskilt i beaktande av den hot- och riskbild som finns (skyddsändamål). Hot- och riskbilden är inte bara en fråga om hotets art och styrkan i hotet, utan också konsekvensbilden, dvs. de verkningar i ett enskilt fall på samhällets funktionalitet som ett angrepp skulle leda till.

Från citatet framgår också, precis som i lagens första paragraf, att en del av bedömningen ska baseras på hotbilden. Det återspeglar att ett situationsberoende perspektiv ska beaktas i bedömningen av vad som är skyddsvärt i samhället.

När höjd beredskap råder, eller under annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till försvarsberedskapen, får även andra byggnader och anläggningar beslutas vara skyddsobjekt om de är av betydelse för totalförsvaret. Till exempel kan då lok och jämvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.⁷⁴

8. Säkerhetsskyddslag (2018:585) och Säkerhetsskyddsförordning (2021:955)

Lagen gäller enligt 1§ för den som ”till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd”, så kallad säkerhetskänslig verksamhet. I likhet med skyddslagen avses med säkerhetsskydd även i denna lag skydd mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten.

Enligt 6§ andra kapitlet ska verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet anmäla det till tillsynsmyndigheten. Utöver anmälningsplikt har verksamhetsutövare enligt säkerhetsskyddslagen skyldighet att utreda behovet av säkerhetsskydd samt vidta skyddsåtgärder. Vidare gäller enligt 1§ 4 kap att en verksamhetsutövare som upphandlar, ingår avtal med eller inleder samverkan eller samarbete med en annan aktör ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med aktörer, om aktören kan få tillgång till säkerhetsklassade uppgifter på nivån konfidentiell eller högre, eller annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Tillsynsmyndigheterna har rätt att utöva tillsyn mot aktörer som ingått säkerhetsavtal med en verksamhetsutövare inom tillsynsmyndighetens tillsynsområde. Detta förhållande föranledde slutsatsen, i SOU 2019:51, att myndigheter som ska utöva tillsyn av säkerhetsskyddet (tillsammans med den information som inhämtas via implementeringen av NIS-direktivet, säkerhetsskyddslagen och genom RSA-

⁷³ SOU 2008:50 Skyddet för samhällsviktig verksamhet sid. 14

⁷⁴ 6§ Skyddslag (2010:305)

processen) bör ha en relativt god uppfattning om vilka företag som, utöver att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet, också är totalförsvarsviktiga.

Transportstyrelsen är tillsynsmyndigheten enligt 1§ 8 kap. säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) för enskilda verksamhetsutövare inom områdena vägtrafik, sjöfart, spårbunden trafik, civil luftfart, flygtrafiktjänster för civil luftfart och flygtrafikledningstjänst för militär luftfart. Transportstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet har också till uppgift enligt 4§ 8 kap. säkerhetsskyddsförordningen att genom systematisk och regelbunden kartläggning identifiera vilka verksamhetsutövare och andra tillsynsobjekt som finns inom tillsynsområdet. Samt att ha en aktuell förteckning över sina tillsynsobjekt. Enligt 12§ 8 kap. ska tillsynsmyndigheten också inom sitt tillsynsområde ge vägledning om säkerhetsskydd.

Identifieringskriteriet enligt säkerhetsskyddslagen skulle kunna sammanfattas som att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och antingen själv identifierar det, eller den som ingår ett säkerhetsskyddsavtal med en annan redan identifierad verksamhetsutövare, eller den som identifieras som en säkerhetskänslig verksamhetsutövare av en tillsynsmyndighet. Självidentifiering skiljer sig metodmässigt från ansatsen i flertalet av de analyserade lagarna och processerna. De tidigare analyserade underlagen bygger nästan uteslutande på att myndigheter kartlägger vad och vem som är viktigt. Det framgår dock inte explicit i lagen eller förordningen några kriterier för hur varken självidentifieringen eller kartläggningen av tillsynsmyndighet ska gå till. Däremot kan man dra slutsatsen att den som handhar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter bör ses som en säkerhetskänslig verksamhetsutövare.

En förutsättning för att kunna säkerhetsskyddsklassificera en uppgift är att den är sekretessbelagd enligt kriterier i offentlighets- och sekretess lagen (2009:400), 15 kapitlet 1 och 2§§. Det inkluderar uppgifter som rör verksamhet för att ”försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.” Skada för landets försvar eller säkerhet får anses vara kriteriet, vilket också återspeglas i säkerhetsskyddslagens bestämmelser för vilka säkerhetsklasser uppgifter kan placeras i. Ju större skada ett röjande innebär desto högre skyddsklass och därmed fler och mer långtgående skyddsåtgärder som ska vidtas. Sammantaget kan vi här prata om ett försvars- eller säkerhetsskyddsperspektiv i identifieringsarbetet.

Aktörer i näringslivet förutsätts inte känna till eller ha insyn i planläggningen eller förberedelserna för landets försvar i någon större utsträckning. Det är därför ett högt ställt krav att de ska förstå att de har verksamheter eller information av betydelse för detsamma, och därför anmäla sig själva till behörig tillsynsmyndighet. Särskilt som en anmälan tillsynens mest leder till extra arbetsuppgifter och merkostnader för företaget. Här förutsätts någon sorts självförståelse av den egna verksamheten som viktig och skyddsvärd, ett starkt engagemang för försvarsfrågor, kännedom om lagstiftningen och ansvarskänsla bland företagen som grund för självidentifiering. Dessa förutsättningar som säkerhetsskyddsperspektivet medför ställer stora krav på att företagen har

självinsikt om sin egen verksamhets betydelse samt kunskaper om och engagemang för totalförsvaret.

Säkerhetspolisen har enligt 6§ säkerhetsskyddsförordningen rätt att utfärda föreskrifter i anslutning till säkerhetsskyddslagen. I Säkerhetspolisens föreskrift PMFS 2022:1 finns dock inga ytterligare kriterier för identifiering av säkerhetskänsliga verksamhetsutövare. Däremot föreskrivs bland annat hur man ska arbeta för att skydda uppgifter och objekt både fysiskt och digitalt, och vilka krav som ställs på personer som kan anförtros skyddade uppgifter samt delta i skyddsvärd verksamhet. Indirekt definieras alltså vem (personer) som inte får tillgång till objekt och information. Detta inte-perspektiv liknar perspektivet i 3.4.3 och är värt att utveckla på organisationsnivå. Att utesluta vissa företag ur till exempel en upphandlingsprocess kan ses som ett exempel på ett inte-perspektiv på organisationsnivå.

9. Lag (2023:560) och förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar

Lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar (UDI-lagen) syftar till att ”hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige”, vilket framgår av första paragrafen. Lagen gäller för investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av verksamhetsutövare⁷⁵ som har sitt säte i Sverige.

Begreppet ”skyddsvärd verksamhet” ges en utförlig beskrivning i lagtexten. Därutöver finns närmare specifikationer i förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar och så har MSB gett ut föreskrifter som ger ännu fler detaljer avseende vilken samhällsviktig verksamhet som är värda att skyddas enligt UDI-lagen. Enligt tredje paragrafen i lagen avses med skyddsvärd verksamhet:

1. ”samhällsviktig verksamhet,
2. säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585),
3. prospektering, utvinning, anrikning eller försäljning av kritiska råvaror eller av metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning,
4. behandling i stor omfattning av känsliga personuppgifter eller av lokaliseringsuppgifter i eller genom en vara eller tjänst,
5. tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel eller tillhandahållande av tekniskt stöd avseende sådan krigsmateriel,
6. tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahållande av tekniskt bistånd för sådana produkter, och
7. forskning om eller tillhandahållande av produkter eller teknik inom framväxande teknologier eller annan strategiskt skyddsvärd teknologi eller

⁷⁵ Aktiebolag, europabolag, handelsbolag, ekonomisk förening eller stiftelse. 2§ lag (2023:560)

verksamhet med förmåga att tillverka eller utveckla sådana produkter eller utveckla sådan teknik.”

Samhällsviktig verksamhet definieras på samma sätt som i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap: ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”.⁷⁶ Detta ger vid handen att UDI-lagstiftningen innehåller om ett upprätthållande och ett säkerställandeperspektiv.

Andra punkten i listan på skyddsvärd verksamhet är säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen. Detta återspeglar ett situations- och säkerhetsskyddsperspektiv. Även punkt 4 kan sägas baseras på ett säkerhetsskyddsperspektiv, då det handlar om data som man vill undgå att den kommer i orätta händer. Detta gäller i viss mån också punkt 5 om krigsmateriel och tekniskt stöd kopplat till det, och 6 om utveckling av produkter med dubbla användningsområden. Sådan kunskap är av vikt att den inte tillfaller en fientlig antagonist.

Den tredje punkten inkluderar verksamhet och materiel som är strategiskt viktiga för landet, alltså ett strategiskt perspektiv. Detta kan sägas gälla även för punkt 7 om framväxande teknologier och strategiskt skyddsvärd teknologi.

I bilaga 1 till förordningen ges en förteckning över de kritiska råvaror, metaller och mineral som omfattas av lagen, det är nästan 50 olika material som listas. Den andra bilagan innehåller en förteckning över framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi som omfattas av UDI-lagen. Det handlar till exempel på utrustning och komponenter kopplat till bränsleinkapsling i en kärnreaktor, teknik för utveckling eller produktion av grafen, teknik för utveckling av syntetisk biologi, teknik i form av AI-algoritmer som använder eller genererar data som innehåller känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter.⁷⁷ Detta var några exempel från listan som totalt innehåller mer än tjugo teknologier inom olika områden.

I MSB:s kompletterande föreskrifter ges specifikationer kopplat till vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av UDI-lagen. Inledningsvis ges ett storlekskrav, att verksamheten ska ha minst fel anställda, alternativt en årlig omsättning om fem miljoner kronor.⁷⁸ Därefter preciseras verksamheter uppdelat på femton olika områden. Nämligen samhällsviktiga verksamheter inom:⁷⁹

- utvinning av mineral med mera
- tillverkning
- försörjning av el, gas, värme, kyla och drivmedel
- vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och sanering
- bygg, installation och underhåll
- handel

⁷⁶ 5§ Lag (2023:560) om utländska direktinvesteringar

⁷⁷ Förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar

⁷⁸ 3§ MSBFS (2024:9)

⁷⁹ 6§ MSBFS (2024:9)

- transport och magasinering⁸⁰
- hotell- och restaurangområdet
- informations- och kommunikationsområdet
- finans- och försäkringsområdet
- fastighetsförvaltning
- vetenskap och teknik
- uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster
- utbildning
- vård och omsorg.

Den återstående bedömningen som behöver göras är då vad som avses med samhällsviktig verksamhet inom just dessa områden. När blir verksamheten så pass viktig för upprätthållandet eller säkerställandet av samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet att en utländsk direktinvestering ska stoppas? Exakta kriterier för detta finns inte publicerade, bland annat för att bedömningen görs av utpekade myndigheter som granskar investeringarna, och dessa omfattas av sekretess med hänsyn till affärsverksamhet. Det ska finnas rättssäkra metoder för bedömningarna, men tanken är inte att de ska utgöra en grund för andra myndigheters riskanalyser.

10. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, SOU (2024:64) – CER-direktivet

CER-direktivet (Directive on the resilience of critical entities) är ett EU-direktiv som ersätter det tidigare EPCIP (European Programme for Critical Infrastructure Protection). Direktivet är i nuläget på väg att införlivas i svensk lag. Lagförslaget har presenterats i en offentlig utredning och remitterats, och för närvarande pågår regeringens beredning av proposition. Analysen nedan gäller för lagförslaget, det är möjligt att de slutliga formuleringarna kommer att skilja sig från det.

Syftet med CER-direktivet är att stärka de aktörer som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster (s.k. kritiska verksamhetsutövare, ”critical entities”) och deras motståndskraft mot olika typer av hot. Medlemsstaterna ska säkerställa att dessa aktörer har förmåga att förebygga, motstå och hantera störningar eller avbrott i verksamheten.

I CER-direktivet konstateras att *kritiska verksamhetsutövare* är sådana som spelar en avgörande roll för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner eller central ekonomisk verksamhet på den inre marknaden.⁸¹ Detta är intressant, att identifieringsmetodens fokus ligger på *verksamhetsutövaren*, och att det är den snarare än verksamheten som pekas ut. Detta är nödvändigt med tanke på att syftet med lagstiftningen är just att stärka verksamhetsutövarna. Det här är en relativt enkel skiftning i tankesätt mellan ”verksamhet” och ”verksamhetsutövare” som vi tycker är betydelsefull och kan göra skillnad för vägval i arbetet och för precisionen i identifieringen. Sedan vilar ändå

⁸⁰ Avseende transport- och magasinering ges en detaljerad lista av verksamheter.

⁸¹ SOU 2024:64 *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster* sid. 100

identifieringen på att det är möjligt att identifiera de samhällsviktiga tjänsterna som verksamhetsutövaren utför. Det är samma utmaning som finns kopplat till andra lagar och processer på området.

Det första steget i identifieringen innebär att elva prioriterade viktiga samhällssektorer inklusive undersektorer listas i direktivets bilaga. Detta är alltså ett sektorsperspektiv där det som faller utanför de listade sektorerna inte är aktuella för lagstiftningen. Det är inom dessa sektorer som de kritiska verksamhetsutövarna ska pekas ut:⁸²

- Energi, med undersektorerna elektricitet, fjärrvärme eller fjärrkyla, olja, gas och vätgas.
- Transport, med undersektorerna luftfart, järnväg, vatten, väg och kollektivtrafik.
- Bankverksamhet.
- Finansmarknadsinfrastruktur.
- Hälso- och sjukvård.
- Dricksvatten.
- Avloppsvatten.
- Digital infrastruktur.
- Offentlig förvaltning.
- Rymden.
- Produktion, bearbetning och distribution av livsmedel.

Liksom för övrig lagstiftning och vägledning inom området är sektorerna relativt löst avgränsade, och det är inte självklart vilka verksamheter som ingår och i hur många led till exempel underleverantörer till företag inom sektorn anses också tillhöra densamma.

Vidare listar CER-direktivet tre kriterier som ska vara uppfyllda för att en verksamhetsutövare ska identifieras som kritisk:⁸³

1. Verksamhetsutövaren ska tillhandahålla en eller flera samhällsviktiga tjänster i eller till medlemsstaten,
2. verksamhetsutövaren ska ha sin kritiska infrastruktur belägen i medlemsstaten,
3. en incident skulle få betydande störande effekter för tillhandahållandet av en eller flera samhällsviktiga tjänster.

Avseende dessa kriterier kan vi notera att de stegvis smalnar av mängden aktörer (entiteter) som berörs, genom att först konstatera att verksamhetsutövaren ska tillhandahålla en samhällsviktig tjänst.

Samhällsviktig tjänst definieras i artikel 2.5 i direktivet som en ”tjänst som är avgörande för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, ekonomisk verksamhet,

⁸² SOU 2024:64 *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster* sid. 102

⁸³ Ibid. sid. 102

folkhälsa och allmän säkerhet, eller miljön.”⁸⁴ Detta motsvarar i stort det upprätthållandeperspektiv som vi hittat även i andra lagstiftningar.

Utredningen konstaterar själva att begreppet *samhällsviktig tjänst* språkligt ligger nära begreppet samhällsviktig verksamhet. De konstaterar också att innebörden är likartad, men inte identisk. Skillnaden menar man ligger i att samhällsviktig verksamhet kan innefatta mer, eftersom det innefattar hela samhället och inte bara de sektorer som CER-direktivet är inriktat på. En samhällsviktig tjänst bedöms kunna utgöra en samhällsviktig verksamhet, men man tycker inte att det motsatta gäller. Avslutningsvis menar utredningen att samhällsviktig tjänst inte ska definieras i förhållande till samhällsviktig verksamhet, utan att det ska ha en egen betydelse genom att det endast tar sikte på CER-direktivets tillämpningsområde.⁸⁵

En uppenbar ytterligare skillnad som dock inte utredningen lyfter fram är att samhällsviktig tjänst verkar ta sikte på just *tjänster* inom de utpekade sektorerna. Begreppet samhällsviktig verksamhet har vi konstaterat tidigare innefatta även *verksamhet* och *infrastruktur*, vilket också innebär att det är bredare än samhällsviktig tjänst. Remissinstansemålen verkar tycka ganska olika om just den här centrala frågan, och även huruvida det är bra att avgränsa tillämpningsområdet till de sektorer som är minimikrav i CER-direktivet (de som listas i bilaga). Ett förslag som flera för fram är att tillämpningsområdet borde synkroniseras med beredskapssystemet i sin helhet.

Det som den samhällsviktiga tjänsten ska upprätthålla är något bredare än hur det definieras i andra lagstiftningar och MSB:s stödmaterial. Ekonomisk verksamhet, folkhälsa, allmän säkerhet och miljön har utredaren noterat som något utöver viktiga samhällsfunktioner, vilket leder till frågan hur detta breda begrepp tolkas, om inte i linje med MSB:s lista över viktiga samhällsfunktioner (där sådana verksamheter kan sägas ingå).

Punkt 2 och 3 ovan återspeglar ett geografiskt perspektiv och ett beroendeperspektiv, då verksamhetsutövaren ska ha kritisk infrastruktur inom landet, och att eventuella incidenter skulle få störande effekter för en eller flera samhällsviktiga tjänster.

Till skillnad från NIS-lagstiftningen ankommer det på tillsynsmyndigheterna inom respektive utpekat område att identifiera de aktörer som berörs.

⁸⁴ SOU 2024:64 *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster* sid. 102

⁸⁵ Ibid. sid. 140

11. Nya regler om cybersäkerhet, SOU (2024:18) – NIS2-direktivet

Inom informationssäkerhetsområdet har NIS-direktivet funnits sedan 2016, och varit implementerat i svensk lag sedan 2018. Se mer om NIS i avsnitt 2. Europaparlamentet och rådet antog i december 2022 två nya direktiv, CER- och NIS2-direktiven. NIS2 ställer krav på säkerhet i nätverk och informationssystem och ersätter det tidigare NIS-direktivet. Den svenska implementeringen av NIS2 har utretts i en statlig offentlig utredning⁸⁶ och i detta avsnitt diskuteras de förslag som lämnas där. Justeringar kan därmed ske innan texterna införlivas i svensk lagstiftning. Det är samma utredare som utrett CER-direktivet, med syfte att föreslå en sammanhållen systematik mellan regelverken.⁸⁷

En skillnad mellan NIS och NIS2 är att i det tidigare direktivet gav medlemsländerna relativt stor frihet att bestämma vilka som skulle innefattas av lagstiftningen. NIS2 lämnar mer specifika beskrivningar och anger att alla verksamhetsutövare som uppfyller kriterierna som huvudregel ska omfattas av lagstiftningen.⁸⁸

Istället för att ge generella kriterier för vilka verksamhetsutövare som berörs av den föreslagna lagen finns detaljerade beskrivningar i §§ 3-8 avseende vilka aktörer som omfattas. Det handlar om statliga myndigheter, regioner och kommuner, verksamhetsutövare inom verksamheter som preciseras av bilagor till direktivet, och verksamhetsutövare som erbjuder DNS-tjänster, domännamnregistrering, molntjänster, datacentraltjänster, nätverk för leverans av innehåll, marknadsplatser online, med mera. Därutöver finns det ett storlekskrav, så att lagstiftningen ska träffa företag som minst är medelstora.⁸⁹ Men, storlekskravet gäller inte om verksamhetsutövarens verksamhet är så pass *väsentlig* för lagens syfte (att upprätthålla kritiska funktioner i samhället och ekonomiska funktioner eller att en störning kan ha betydande påverkan på skyddet för människors liv och hälsa, allmän säkerhet, folkhälsa eller medföra betydande systemrisker särskilt om de för gränsöverskridande konsekvenser). Om verksamheten är kritisk på grund av sin särskilda betydelse på nationell eller regional nivå för en särskild sektor eller typ av tjänst gäller inte heller storlekskravet.⁹⁰

Denna precisering skiljer (förslaget till) lagstiftning från annan lagstiftning inom beredskapsområdet, och även inom säkerhetsskyddet genom att den är så specifik och detaljerad och inte innehåller några allmänna kriterier. Det gör att vi inte har hittat några nya perspektiv härifrån att luta oss mot i det fortsatta arbetet. Det som kan skönjas är ett slags sektorsperspektiv, i meningen att storlekskravet faller om

⁸⁶ SOU 2024:18 *Nya regler om cybersäkerhet*

⁸⁷ Ibid. sid. 71

⁸⁸ Ibid. sid. 72

⁸⁹ Ibid. sid. 38 "Verksamheten ska sysselsätta minst 250 personer eller ha en årsomsättning på minst 50 miljoner euro eller en balansomsättning på minst 43 miljoner euro per år." (sid. 172)

⁹⁰ SOU 2024:18 *Nya regler om cybersäkerhet* sid. 38f

verksamheten har särskild betydelse på nationell eller regional nivå för denna sektor (se understrykning ovan).

Som framkommit ovan gör NIS2 skillnad på *väsentliga* och *viktiga* verksamhetsutövare, där kraven på väsentliga verksamhetsutövare är högre.

”Följande verksamhetsutövare är väsentliga:

1. Statliga myndigheter,
2. verksamhetsutövare som bedriver verksamhet enligt bilaga 1 till NIS2-direktivet, är en kommun eller ett lärosäte med examenstillstånd och vars verksamhet överstiger trösklarna för medelstora företag enligt artikel 2 och 3.1–3 i bilagan till kommissionens rekommendation 2003/361/EG,
3. verksamhetsutövare som erbjuder allmänna elektroniska kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och vars verksamhet är medelstora företag enligt artikel 2 och 3.1–3 i bilagan till kommissionens rekommendation 2003/361/EG,3
4. kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster,
5. registreringsenheter för toppdomäner,
6. verksamhetsutövare som erbjuder DNS-tjänster, och
7. verksamhetsutövare som anges i 1 kap. 8 § och identifierats som väsentliga enligt 33 § förordning om cybersäkerhet.

Verksamhetsutövare som inte är väsentliga är viktiga verksamhetsutövare.”

En verksamhetsutövare som omfattas av (den kommande) lagen och uppfyller någon av punkterna är en väsentlig verksamhetsutövare. Samtliga verksamhetsutövare som inte uppfyller någon av punkterna är *viktiga* verksamhetsutövare (enligt artikel 3.1 och 3.2 i direktivet).⁹¹ Listan innehåller inga ytterligare kriterier, utan snarare specifikationer i form av vilka tjänster som verksamhetsutövarna tillhandahåller och typer av verksamhetsutövare.

Punkten a innehåller två olika kriterier. Ett första är att verksamheten ska bedrivas i en sektor som är listad i bilaga 1 till direktivet. De sektorer som avses är energi, transporter, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, förvaltning av IKT-tjänst företag, offentlig förvaltning och rymden.⁹²

⁹¹ SOU 2024:18 *Nya regler om cybersäkerhet* sid 172

⁹² Ibid. sid 172

