

Från: Yvonne Ruston för LI DL
Till: info.se@aak.com; info@adda.se; registrator@svk.se; alfa.laval@alfalaval.com; arla@arlafoods.com; arvika.kommun@arvika.se; info@axfood.se; myndigheter@bankgirot.se; dlf@dlf.se; domstolsverket@dom.se; kommunen@eslov.se; finansinspektionen; flenskommun@flen.se; info@registrator.se; fortv; kansliet@sverigessmabrukare.se; pontus.thureson@foderochspannmal.se; info@foretagarna.se; registrator; fra@fra.se; registrator; exp-hkv; undom; regiongotland@gotland.se; info@gardochdjurhalsan.se; kommunstyrelsen@gavle.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommun@hagfors.se; havochvatten; kommunen@hjo.se; kommun@hudiksvall.se; info@hushallningssallskapet.se; kommunen@hylte.se; kommun@harnosand.se; eva.buren@icahandlarna.se; registrator; kommunstyrelsen@jarfalla.se; kommunstyrelse@jonkoping.se; registrator; karlskrona.kommun@karlskrona.se; kemi; kommun@kiruna.se; registrator; konkurrensverket; info@kf.se; kfn@fi.se; hk; kommun@kristianstad.se; krokoms.kommun@krokom.se; info@kkrva.se; akademien@ksla.se; info@kcf.se; info@lrf.se; info@lantmannen.com; registrator; info@li.se; info@livsmedelshandlarna.se; livsmedelsverket; blekinge@lansstyrelsen.se; dalarna@lansstyrelsen.se; gotland@lansstyrelsen.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; halland@lansstyrelsen.se; jamtland@lansstyrelsen.se; jonkoping@lansstyrelsen.se; kalmar@lansstyrelsen.se; kronoberg@lansstyrelsen.se; Norrbotten@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; sodermanland@lansstyrelsen.se; uppsala@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se; vasternorrland@lansstyrelsen.se; vastmanland@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; orebro@lansstyrelsen.se; ostergotland@lansstyrelsen.se; kommunstyrelsen@malmoe.se; info@mariestad.se; info@menigo.se; registrator; registrator; registrator@mtfa.se; kommun@morbylanga.se; registrator; nora.kommun@nora.se; sugarinfo@nordicsugar.com; info@orklafoods.se; pts; pagen@pagen.se; Regelrådet; region@regionblekinge.se; region.dalarna@regiondalarna.se; regiongotland@gotland.se; rg@regiongavleborg.se; regionen@regionhalland.se; region@regionjh.se; regionen@rjl.se; registrator@regionkalmar.se; region@kronoberg.se; regionnorrbotten@norrbotten.se; region@skane.se; registrator.rik@regionstockholm.se; post@regionsormland.se; region.uppsala@regionuppsala.se; region@regionvarmland.se; regionen@regionvasterbotten.se; region.vasternorrland@rvn.se; region@regionvastmanland.se; regionen@regionrebro.se; region@regionostergotland.se; remisser@ri.se; registrator@riksbank.se; kommun.info@sala.se; sjofartsverket@sjofartsverket.se; socialstyrelsen; scb; registrator; jordbruksverket; registrator@sva.se; vti; registrator; kommunstyrelsen@stockholm.se; info@svenskdagligvaruhandel.se; info@svenskfagel.se; info@svenskhandel.se; info@swedishbankers.se; info@svenskafoder.se; info; kansliet@svenskaagg.se; remisser@svensktnaringsliv.se; svenskvatten@svenskvatten.se; info@civil.se; sgu; kansli@jordagarna.se; info@skr.se; registrator; smhi; registrator@riksbank.se; sekr@spmo.se; kansli@svf.se; tillvaxtverket; registrator; trafikanalys; trafikverket; kontakt; info@transportforetagen.se; tullverket; registrator; Kommunledningskontoret@uppsala.se; kommun@valdemarsvik.se; vinnova; registrator; vilhelmina.kommun@vilhelmina.se; infoSE@vaderstad.com; post@vgregion.se; info@vxa.se; info@almhult.se; kommun@alvdalen.se; kommunen@osthammar.se; info@for.se

Kopia: LI Registrator
Ärende: RÄTTELSE: Remiss av SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid (t o m 16/5)
Datum: den 20 februari 2024 13:40:43
Bilagor: [image001.png](#)
[Remissiv Betänkande SOU 2024 8 Livsmedelsberedskap för en ny tid.pdf](#)

Du får inte e-post ofta från li.dl@regeringskansliet.se. [Se varför det här är viktigt.](#)

Vänligen se nytt utskick av nedan remiss, då diarienumret blev fel i själva mailet, samt att en av remissinstansernas e-post var felaktig i förra utskicket.

SOU 2024:8 [Livsmedelsberedskap för en ny tid - Regeringen.se](#)

Betänkande Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet senast den **16 maj 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se samt li.dl@regeringskansliet.se. Ange diarienummer **LI2024/00248** och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret lämnas i två versioner: Det ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

OBS! Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta. För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).
Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissutskicket har beslutats av departementsrådet Helena Storbjörk Windahl.

Med vänlig hälsning,

Yvonne Ruston

Assistent
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för djur och livsmedel
103 33 Stockholm
www.regeringen.se



Regeringskansliet

Från: Yvonne Ruston för LI DL
Till: info.se@aak.com; info@adda.se; registrator@svk.se; alfa.laval@alfalaval.com; arla@arlafoods.com; arvika.kommun@arvika.se; info@axfood.se; myndigheter@bankgirot.se; dlf@dlf.se; domstolsverket@dom.se; kommunen@eslov.se; finansinspektionen; flenskommun@flen.se; info; registrator; fortv; info@fro.se; kansliet@sverigessmabrukare.se; pontus.thureson@foderochspannmal.se; info@foretagarna.se; registrator; fra@fra.se; registrator; exp-hkv; undom; regiongotland@gotland.se; info@gardochdjurhalsan.se; kommunstyrelsen@gavle.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommun@hagfors.se; havochvatten; kommunen@hjo.se; kommun@hudiksvall.se; info@hushallningssallskapet.se; kommunen@hylte.se; kommun@harnosand.se; eva.buren@icahandlarna.se; registrator; kommunstyrelsen@jarfalla.se; kommunstyrelse@jonkoping.se; registrator; karlskrona.kommun@karlskrona.se; kemi; kommun@kiruna.se; registrator; konkurrensverket; info@kf.se; kfn@fi.se; hk; kommun@kristianstad.se; krokoms.kommun@krokom.se; info@kkrva.se; akademien@ksla.se; info@kcf.se; info@lrf.se; info@lantmannen.com; registrator; info@li.se; info@livsmedelshandlarna.se; livsmedelsverket; blekinge@lansstyrelsen.se; dalarna@lansstyrelsen.se; gotland@lansstyrelsen.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; halland@lansstyrelsen.se; jamtland@lansstyrelsen.se; jonkoping@lansstyrelsen.se; kalmar@lansstyrelsen.se; kronoberg@lansstyrelsen.se; Norrbotten@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; sodermanland@lansstyrelsen.se; uppsala@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se; vasternorrland@lansstyrelsen.se; vastmanland@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; orebro@lansstyrelsen.se; ostergotland@lansstyrelsen.se; kommunstyrelsen@malmoe.se; info@mariestad.se; info@menigo.se; registrator; registrator; registrator@mtfa.se; kommun@morbylanga.se; registrator; nora.kommun@nora.se; sugarinfo@nordicsugar.com; info@orklafoods.se; pts; pagen@pagen.se; Regelrådet; rg@regionblekinge.se; region.dalarna@regiondalarna.se; regiongotland@gotland.se; rg@regiongavleborg.se; regionen@regionhalland.se; region@regionjh.se; regionen@rjl.se; registrator@regionkalmar.se; region@kronoberg.se; regionnorrbotten@norrbotten.se; region@skane.se; registrator.rik@regionstockholm.se; post@regionsormland.se; region.uppsala@regionuppsala.se; region@regionvarmland.se; regionen@regionvasterbotten.se; region.vasternorrland@rvn.se; region@regionvastmanland.se; regionen@regionorebrolan.se; region@regionostergotland.se; remisser@ri.se; registrator@riksbank.se; kommun.info@sala.se; sjofartsverket@sjofartsverket.se; socialstyrelsen; scb; registrator; jordbruksverket; registrator@sva.se; vt; registrator; kommunstyrelsen@stockholm.se; info@svenskdagligvaruhandel.se; info@svenskafogel.se; info@svenskhandel.se; info@swedishbankers.se; info@svenskafoder.se; info; kansliet@svenskaagg.se; remisser@svensktnaringsliv.se; svensktvatten@svensktvatten.se; info@civil.se; sgu; kansli@jordagarna.se; info@skr.se; registrator; smhi; registrator@riksbank.se; sekr@spmo.se; kansli@svf.se; tillvaxtverket; registrator; trafikanalys; trafikverket; kontakt; info@transportforetagen.se; tullverket; registrator; Kommunledningskontoret@uppsala.se; kommun@valdemarsvik.se; vinnova; registrator; vilhelmina.kommun@vilhelmina.se; infoSE@vaderstad.com; post@vgregion.se; info@vxa.se; info@almhult.se; kommun@alvdalen.se; kommunen@osthammar.se "betankande@elanders.com"; LI KOM; LI Registrator
Kopia: "betankande@elanders.com"; LI KOM; LI Registrator
Ärende: Remiss av SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid (t o m 16/5)
Datum: den 16 februari 2024 15:59:46
Bilagor: image001.png
Remissmissiv Betänkande SOU 2024 8 Livsmedelsberedskap för en ny tid.pdf

Du får inte e-post ofta från li.dl@regeringskansliet.se. [Se varför det här är viktigt.](#)

SOU 2024:8 [Livsmedelsberedskap för en ny tid - Regeringen.se](#)

Betänkande Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet senast den **16 maj 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se samt li.dl@regeringskansliet.se. Ange diarienummer N2024/00248 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret lämnas i två versioner: Det ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

OBS! Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta. För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissutskicket har beslutats av departementsrådet Helena Storbjörk Windahl.

Med vänlig hälsning,

Yvonne Ruston

Assistent

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Enheten för djur och livsmedel

103 33 Stockholm

www.regeringen.se



Regeringskansliet



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Landsbygdsavdelningen
Enheten för djur och livsmedel

Remittering av Betänkande SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid

Remissinstanser

1. AAK AB
2. Adda AB
3. Affärsverket svenska kraftnät
4. Alfa Laval AB
5. Arla Foods AB
6. Arvika kommun
7. Axfood AB
8. Bankgirocentralen BGC AB
9. Dagligvaruleverantörers förbund
10. Domstolsverket
11. Eslövs kommun
12. Finansinspektionen
13. Flens kommun
14. Folkhälsomyndigheten
15. Formas
16. Fortifikationsverket
17. Fritidsodlingens Riksorganisation
18. Förbundet Sveriges Småbrukare
19. Föreningen Foder och Spannmål

20. Företagarna Sverige Service AB
21. Försvarets materielverk
22. Försvarets radioanstalt
23. Försvårshögskolan
24. Försvårsmakten
25. Försvårkunderrättelsedomstolen
26. Gotlands kommun
27. Gård & Djurhälsan Sverige
28. Gävle kommun
29. Göteborgs kommun
30. Hagfors kommun
31. Havs- och vattenmyndigheten
32. Hjo kommun
33. Hudiksvall kommun
34. Hushållningssällskapens Förbund
35. Hylte kommun
36. Härnösands kommun
37. ICA-handlarnas Förbund AB
38. Justitiekanslern
39. Järfälla kommun
40. Jönköpings kommun
41. Kammarkollegiet
42. Karlskrona kommun
43. Kemikalieinspektionen
44. Kiruna kommun
45. Kommerskollegium
46. Konkurrensverket
47. Kooperativa förbundet
48. Krigsförsäkringsnämnden
49. Kriminalvården

50. Kristianstads kommun
51. Krokoms kommun
52. Kungl. Krigsvetenskapsakademien
53. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
54. Kött- och Charkuteriföretagen i Sverige
55. Lantbrukarnas Riksförbund
56. Lantmännen
57. Linköpings kommun
58. Livsmedelsföretagen Service i Sverige AB
59. Livsmedelshandlarna SSLF AB
60. Livsmedelsverket
61. Länsstyrelsen i Blekinge län
62. Länsstyrelsen i Dalarnas län
63. Länsstyrelsen i Gotlands län
64. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
65. Länsstyrelsen i Hallands län
66. Länsstyrelsen i Jämtlands län
67. Länsstyrelsen i Jönköpings län
68. Länsstyrelsen i Kalmar län
69. Länsstyrelsen i Kronobergs län
70. Länsstyrelsen i Norrbottens län
71. Länsstyrelsen i Skåne län
72. Länsstyrelsen i Stockholms län
73. Länsstyrelsen i Södermanlands län
74. Länsstyrelsen i Uppsala län
75. Länsstyrelsen i Värmlands län
76. Länsstyrelsen i Västerbottens län
77. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
78. Länsstyrelsen i Västmanlands län
79. Länsstyrelsen i Västra Götalands län

80. Länsstyrelsen i Örebro län
81. Länsstyrelsen i Östergötlands län
82. Malmö kommun
83. Mariestads kommun
84. Menigo Foodservice AB
85. Myndigheten för psykologiskt försvar
86. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
87. Myndigheten för totalförsvarsanalys
88. Mörbylånga kommun
89. Naturvårdsverket
90. Nora kommun
91. Nordic Sugar AB
92. Orkla Foods Sverige AB
93. Post- och telestyrelsen
94. Pågen Aktiebolag
95. Regelrådet
96. Region Blekinge
97. Region Dalarna
98. Region Gotland
99. Region Gävleborg
100. Region Halland
101. Region Jämtland Härjedalen
102. Region Jönköpings län
103. Region Kalmar län
104. Region Kronobergs län
105. Region Norrbotten
106. Region Skåne
107. Region Stockholm
108. Region Sörmland
109. Region Uppsala

110. Region Värmland
111. Region Västerbotten
112. Region Västernorrland
113. Region Västmanland
114. Region Örebro
115. Region Östergötland
116. Riksbanken
117. RISE Research Institutes of Sweden
118. Sala kommun
119. Sjöfartsverket
120. Socialstyrelsen
121. Statistiska centralbyrån
122. Statens energimyndighet
123. Statens jordbruksverk
124. Statens veterinärmedicinska anstalt
125. Statens väg- och transportforskningsinstitut
126. Statskontoret
127. Stockholms kommun
128. Svensk Dagligvaruhandel
129. Svensk Fågel
130. Svensk Handel
131. Svenska Bankföreningen
132. Svenska Foder
133. Svenska Röda Korset
134. Svenska Ägg
135. Svenskt Näringsliv
136. Svenskt Vatten
137. Sveriges Civilförsvarsförbund
138. Sveriges geologiska undersökning
139. Sveriges Jordägareförbund

- 140.Sveriges Kommuner och Regioner
- 141.Sveriges lantbruksuniversitet
- 142.Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
- 143.Sveriges riksbank
- 144.Sveriges Spannmålsodlareförening
- 145.Sveriges Veterinärförbund
- 146.Tillväxtverket
- 147.Totalförsvarets forskningsinstitut
- 148.Trafikanalys
- 149.Trafikverket
- 150.Transportstyrelsen
- 151.Transportföretagen
- 152.Tullverket
- 153.Upphandlingsmyndigheten
- 154.Uppsala kommun
- 155.Valdemarsviks kommun
- 156.Verket för innovationssystem
- 157.Vetenskapsrådet
- 158.Vilhelmina kommun
- 159.Väderstad AB
- 160.Västra Götalandsregionen
- 161.Växa Sverige
- 162.Älmhults kommun
- 163.Älvdalens kommun
- 164.Östhammars kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 16 maj 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.dl@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2024/00248 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Helena Storbjörk Windahl
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Livsmedelsberedskap för en ny tid

*Betänkande av Utredningen om
en ny livsmedelsberedskap*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:8

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0854-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0855-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Kullgren

Regeringen beslutade den 28 april 2022 att tillsätta en utredning som ska föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan. Till särskild utredare förordnades den 1 juni generaldirektören Ingrid Petersson.

Som sakkunniga förordnades den 19 september 2022 kanslirådet Lena Eckerdal Rimsten (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), kanslirådet Cecilia Dahlberg (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), departementssekreteraren Henrik Brandt-Hansen (Försvarsdepartementet) och ämnesrådet Magnus Axelsson (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet). Som sakkunniga förordnades den 3 oktober 2022 den ämnessakkunniga Maria State (Socialdepartementet) och departementssekreteraren Karl Bruno (Finansdepartementet). Som sakkunniga förordnades den 13 oktober 2022 kanslirådet Anette Ahrens (Försvarsdepartementet) och departementsrådet Thomas Lindblom (Utrikesdepartementet). Som sakkunnig förordnades den 23 mars 2023 kanslirådet Caroline Nilsson (Socialdepartementet). Som sakkunnig förordnades den 14 augusti 2023 departementssekreteraren Susanna Roth (Finansdepartementet). Som sakkunnig förordnades den 10 augusti 2023 kanslirådet Åsa Widebäck (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet). Som sakkunnig förordnades den 17 oktober 2023 kanslirådet Anders Klahr (Försvarsdepartementet). Maria State var förordnad som sakkunnig t.o.m. den 11 mars 2023. Karl Bruno var förordnad som sakkunnig t.o.m. den 28 maj 2023. Cecilia Dahlberg var förordnad som sakkunnig t.o.m. den 9 augusti 2023. Anette Ahrens var förordnad som sakkunnig t.o.m. den 14 augusti 2023.

Som experter i utredningen förordnades den 19 september 2022 projektledaren Ulrika Dahlin (Svensk Dagligvaruhandel), den näringspolitiska experten Patrik Strömer (Livsmedelsföretagen), avdelningschefen Olof Johansson (Statens jordbruksverk), statsepizootologen

Karl Ståhl (Statens veterinärmedicinska anstalt), utredaren Jannes Engqvist (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), förste forskaren Camilla Eriksson (Totalförsvarets forskningsinstitut), experten Markus Adlov (Statens energimyndighet), upphandlingsstrategen Karin Peedu (Sveriges Kommuner och Regioner), ämnesrådet Kristina Olofsson (Kommerskollegium), enhetschefen Martin Bäckström (Konkurrensverket) och avdelningschefen Mats Johansson (Livsmedelsverket). Som experter i utredningen förordnades den 3 oktober 2022 länsrådet Anna Olofsson (Länsstyrelsen i Örebro län) och näringspolitiska experten Jeanette Elander (Lantbrukarnas Riksförbund). Som experter i utredningen förordnades den 13 oktober 2022 handläggaren Katarina Johansson (Försvarsmakten) och nationella beredskapsplaneraren Elin Göransson (Trafikverket). Som expert i utredningen förordnades den 7 november 2022 utredaren Anna Brooks (Socialstyrelsen). Som expert i utredningen förordnades den 29 maj 2023 kanslirådet Frida Nordholm (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

Utredningen har biståtts av ett sekretariat. Som huvudsekreterare anställdes den seniora rådgivaren Martin Allard den 1 juni 2022, som utredningssekreterare utredaren Kristina Jansson under perioden 1–30 juni 2022 samt från den 1 augusti 2022 och hovrättsassessorn Sanna Berg den 28 augusti 2023.

Den 24 augusti 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen, vilket innebar att utredningstiden förlängdes till den 31 januari 2024.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om en ny livsmedelsberedskap, överlämnar härmed betänkandet *Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU 2024:8).

Stockholm i januari 2024

Ingrid Petersson

/Martin Allard
Kristina Jansson
Sanna Berg

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om livsmedelsberedskap	19
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	23
1.3 Förslag till förordning om livsmedelsberedskap.....	24
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket	26
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.....	28
2 Utredningens uppdrag och arbete	29
2.1 Utredningens uppdrag.....	29
2.2 Utredningsfrågor	30
2.3 Utredningens arbete	31
3 Förutsättningar för en ny livsmedelsberedskap	33
3.1 Sveriges befolkning har förändrats	34
3.2 EU har avgörande betydelse för vår försörjning.....	35
3.2.1 Den inre marknaden.....	35
3.2.2 Den gemensamma jordbrukspolitiken	40
3.2.3 Den gemensamma handelspolitiken.....	42

3.3	Hotbilden har blivit bredare och alltmer komplex.....	43
3.3.1	Återupptagen totalförsvarsplanering.....	45
3.3.2	Medlemskapet i Nato.....	49
4	Befolkningens behov och det offentliga åtagandet	51
4.1	Befolkningens behov av livsmedel.....	51
4.1.1	De flesta vill och kan ta eget ansvar.....	53
4.1.2	Intresset för hemberedskap är stort.....	54
4.1.3	Många får mat genom det offentliga.....	55
4.1.4	Människor hjälper varandra under kriser.....	56
4.2	Det offentliga åtagandet.....	58
4.2.1	Statens ansvar för livsmedelsberedskap	60
4.2.2	Kommuners och regioners uppgifter.....	61
4.3	Civilsamhällets roll inom livsmedelsberedskapen	66
5	Viktiga samhällsfunktioner inom livsmedelssystemet.....	69
5.1	Primärproduktion.....	69
5.2	Livsmedelstillverkning	73
5.3	Livsmedelsdistribution.....	74
5.4	Måltidsverksamhet	75
5.5	Livsmedelssäkerhet.....	76
5.6	Djurhälsa och djurskydd.....	77
5.7	Import och export av livsmedel och insatsvaror	78
6	Förutsättningar för inhemsk livsmedelsproduktion	83
6.1	Jordbruksmark.....	83
6.2	Vissa livsmedelsanläggningar	87
6.3	Arbetskraft och kompetensförsörjning	89
6.4	Maskiner och reservdelar	91
6.5	Utsäde	91
6.6	Växtskydd	93

6.7	Gödselmedel.....	94
6.8	Foder.....	96
6.9	Veterinärmedicinska läkemedel.....	97
6.10	Förpackningar	97
6.11	Kemikalier	99
7	Kritiska beroenden till andra sektorer	101
7.1	Utan drivmedel stannar livsmedelssystemet	101
7.2	Processindustri är särskilt sårbar för elavbrott	103
7.3	Energigas används för livsmedelstillverkning	105
7.4	Specialfordon krävs för många transporter	106
7.5	Dricksvatten är en kritisk insatsvara.....	106
7.6	Betaltjänster används i hela livsmedelssystemet	109
7.7	Digitaliseringen kräver robusta informationssystem.....	110
7.8	Hotbilden kan kräva förstärkt skydd och säkerhet	112
8	Lagerhållning inom livsmedelssystemet	115
8.1	Beredskapslagring kan göras för olika ändamål	115
8.2	Beredskapslagringen var tidigare omfattande i Sverige.....	116
8.3	Befintlig lagringskapacitet i livsmedelssystemet.....	119
8.3.1	Lagring av livsmedel	119
8.3.2	Lagring av råvaror.....	120
8.3.3	Lagring av insatsvaror.....	120
8.4	Exempel på beredskapslagring i Sverige	121
8.5	Exempel på beredskapslagring utanför Sverige.....	123
8.5.1	Interventionslager och beredskapslager i EU	123
8.5.2	Beredskapslagring i Finland	124
8.5.3	Beredskapslagring i Schweiz	126
8.5.4	Beredskapslagring i Tyskland	127

9	Styrmedel i livsmedelssystemet.....	129
9.1	Konkurrenskraftens betydelse för livsmedelsberedskap....	129
9.2	Näringslivets ansvar för beredskap.....	131
9.2.1	Incitament att beakta totalförsvarets krav.....	131
9.2.2	Det ställs vissa krav på företag om robusthet	131
9.3	Olika typer av styrmedel.....	133
9.4	Styrmedel inom EU:s gemensamma politik	134
9.4.1	Ett hållbart livsmedelssystem.....	134
9.4.2	Den gemensamma jordbrukspolitiken.....	134
9.4.3	Den gemensamma fiskeripolitiken	136
9.4.4	Regional utveckling och sammanhållning	137
9.4.5	Den gemensamma handelspolitiken	137
9.5	Nationella styrmedel.....	139
9.5.1	Livsmedelsstrategin.....	139
9.5.2	Nationella och regionala stöd.....	140
9.5.3	Offentlig upphandling	141
10	System för att upptäcka och hantera hot	143
10.1	Förvarning och krishantering nationellt	143
10.1.1	Regeringens roll	143
10.1.2	Myndigheternas omvärldsbevakning	144
10.1.3	Myndigheternas rapportering.....	145
10.1.4	Förslag om försörjningsanalyser	147
10.2	Näringslivets roll i beredskapssystemet.....	147
10.2.1	Företag ska medverka i totalförsvarsplanering ...	147
10.2.2	Frivillig samverkan och informationsutbyte	148
10.3	Förvarning och krishantering inom EU.....	150
10.3.1	Krisinstrument för den inre marknaden	150
10.3.2	Insatser vid livsmedelsförsörjningskriser	152
10.3.3	Övervakning av viktiga råvaror m.m.....	153
10.4	Krishanteringsåtgärder inom Nato	154

11	Forskning och innovation.....	157
11.1	Forskning till stöd för livsmedelsberedskapen	157
11.2	Huvudsakliga nationella finansiärer.....	158
11.3	Finansiering via EU:s ramprogram	161
11.4	Huvudsakliga utförare	162
11.5	Näringslivets satsningar på forskning och innovation	165
12	Ett mål för livsmedelsberedskap.....	167
12.1	Vår tids utmaningar kräver strategisk samordning.....	167
12.2	Mål för livsmedelsberedskapen	168
12.2.1	Livsmedelsberedskap är en verksamhet	169
12.2.2	Ett särskilt mål för livsmedelsberedskap.....	169
12.2.3	Målets beståndsdelar	170
12.3	En ny lag om livsmedelsberedskap	173
12.3.1	Lagens syfte	175
12.3.2	Förhållandet till annan lagstiftning	176
12.3.3	Vissa begrepp ska förklaras i lagen	178
12.3.4	Föreskrifter	180
12.3.5	Ikraftträdande.....	181
12.4	Livsmedelsberedskapen bör följas upp och utvärderas.....	182
13	Lokal kraftsamling för befolkningens överlevnad	185
13.1	Den enskildes förmåga bör stärkas	185
13.2	Kontinuitet i måltidsverksamheter bör säkerställas.....	187
13.3	Kommuner ska få ett ansvar för lokal livsmedelsberedskap.....	189
13.3.1	Analysera befolkningens behov.....	192
13.3.2	Planera för distribution av livsmedel.....	194
13.3.3	Vidta åtgärder vid allvarliga störningar	196
13.3.4	Arbetet bör samordnas med annan planering.....	198
13.3.5	Vägledning och uppföljning.....	199
13.3.6	Information.....	200
13.3.7	Föreskrifter	202
13.3.8	Ikraftträdande.....	203

14	Tydlig nationell inriktning och samordning.....	205
14.1	Livsmedelsverket ska samordna livsmedelsberedskapen ...	205
14.1.1	Analysera prioriterade åtgärder.....	207
14.1.2	Analysera behov av särskild forskning.....	211
14.2	Ett nationellt livsmedelsberedskapsråd ska inrättas	212
14.3	Forskning och innovation bör stärkas	215
14.4	Ikraftträdande	217
15	Ett motståndskraftigt livsmedelssystem.....	219
15.1	Jordbruksmark bör skyddas bättre.....	219
15.2	Riksintresseanspråk bör utredas.....	223
15.3	Försörjningstryggheten för insatsvaror bör stärkas.....	224
15.3.1	Biodrivmedel	226
15.3.2	Mineralgödsel	228
15.3.3	Additiv tillverkning.....	230
15.4	Skydd mot sabotage och skadegörelse bör stärkas.....	231
15.5	Investeringsstöd bör utredas	232
15.5.1	Lagringskapacitet på gårdsnivå.....	233
15.5.2	Livsmedelstillverkning och distribution.....	235
15.5.3	Överväganden avseende finansiering	236
15.6	Livsmedelsbutiker bör vidta beredskapsåtgärder	237
16	Stärkt förmåga att hantera allvarliga störningar	241
16.1	En funktion för att tidigt upptäcka hot ska inrättas.....	241
16.2	Livsmedelsverket bör leda en omställning	245
16.3	Beredskapslagring inom jordbruksområdet ska införas	248
16.3.1	Överväganden avseende val av varor.....	249
16.3.2	Beredskapslagring ska regleras i författning.....	255
16.3.3	Tillgång ska säkerställas genom upphandling.....	257
16.3.4	Varor ska få avyttras under vissa villkor	261
16.4	Ikraftträdande	263

17	Frågor om sekretess	265
17.1	Allmänna handlingar och sekretess.....	265
17.2	Brytande av sekretess mellan myndigheter	266
17.3	Sekretessbestämmelser som kan aktualiseras	267
17.3.1	Försvarssekretess.....	268
17.3.2	Säkerhets- eller bevakningsåtgärd.....	268
17.3.3	Risk- och sårbarhetsanalyser m.m.	269
17.3.4	Enskildas affärs- och driftsförhållanden	269
17.4	Behovet av nya sekretessbestämmelser.....	271
17.4.1	Förslag om kommuners verksamhet	271
17.4.2	Förslag om Livsmedelsverkets verksamhet	277
17.4.3	Förslag om beredskapslagring	278
17.4.4	Ikraftträdande	280
18	Finansiering.....	281
18.1	Grundläggande finansieringsprinciper.....	281
18.2	Dagens finansiering av livsmedelsberedskap	283
18.3	MSB har föreslagit prioriteringar på tre nivåer	285
18.4	Våra förslag bedöms kosta en miljard kronor årligen	286
19	Konsekvenser.....	291
19.1	Våra förslag bidrar kostnadseffektivt till målet.....	291
19.2	Konsekvenser för statliga myndigheter	293
19.2.1	Konsekvenser för Livsmedelsverket.....	293
19.2.2	Konsekvenser för Jordbruksverket	295
19.2.3	Konsekvenser för länsstyrelsen	297
19.2.4	Effekter för statens budget	297
19.3	Konsekvenser för kommuner och regioner	299
19.4	Konsekvenser för företag	300
19.5	Konsekvenser för enskilda	301
19.6	Övriga konsekvenser för samhället.....	302

20	Författningskommentar	303
20.1	Förslaget till lag om livsmedelsberedskap.....	303
20.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	310
	Referenser.....	313
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:33.....	347
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:125.....	361

Sammanfattning

En förnyad livsmedelsberedskap måste bygga på dagens förutsättningar och ta höjd för morgondagens utmaningar. Den enskilt viktigaste åtgärden för att säkerställa livsmedelsförsörjningen är att så långt som möjligt upprätthålla den inre marknaden och handeln. Begränsningar i handeln kommer att ha en negativ påverkan på vår förmåga att försörja befolkningen med nödvändiga livsmedel. Detsamma gäller för våra möjligheter att exportera livsmedel och andra varor.

Under flera decennier har det inte funnits någon nationell planering för livsmedelsberedskapen i Sverige. Hotbilden har breddats och blivit mer komplex. Det säkerhetspolitiska läget har avsevärt försämrats. Vi anser därför att åtgärder som stärker livsmedelsberedskapen inte kan anstå. Mot denna bakgrund lämnar vi flera förslag som vi bedömer kan genomföras redan under nästkommande totalförsvarsbeslutsperiod.

Ett mål för livsmedelsberedskap

En förnyad livsmedelsberedskap främjas av en inriktning som synliggör vägval. Det är tydligt att vår tids utmaningar ställer höga krav på beslutsfattande och strategisk samordning. Inte minst gäller det hur Sverige ska navigera i det nya säkerhetspolitiska landskapet, och samtidigt beakta behovet av hållbar utveckling och ta tillvara den tekniska utvecklingens möjligheter.

Vi föreslår att med livsmedelsberedskap avses verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Verksamheten bedrivs av ett stort antal aktörer, bl.a. myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och civilsamhället. Vi föreslår att målet för livsmedelsberedskapen ska vara att säkerställa

att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Vi föreslår att målet för livsmedelsberedskapen förs in i en ny lag vars bestämmelser syftar till att uppnå detta mål. Lagen ska heta lagen om livsmedelsberedskap. Genom lagen införs bestämmelser om kommuners ansvar för livsmedelsberedskap och bestämmelser om beredskapslagring.

Definitionen av livsmedelsberedskap knyter an till definitionen av såväl civilt försvar som försörjningsberedskap, och tydliggör därmed att livsmedelsberedskap är en grundläggande del av totalförsvaret. Livsmedelsberedskapen bör dock inte begränsas till en situation med höjd beredskap och den fullmaktslagstiftning som då kan användas. Skälet till det är att fredstida krissituationer som t.ex. effekter av klimatförändringar, smittsamma sjukdomar och radioaktiva utsläpp också kan få allvarliga konsekvenser för livsmedelsförsörjningen.

Livsmedelsberedskapen bör följas upp av Livsmedelsverket. Myndigheten för totalförsvarsanalys bör få i uppdrag att analysera och utvärdera livsmedelsberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder har fått önskad effekt ur ett systemperspektiv.

Lokal kraftsamling för befolkningens överlevnad

Livsmedelsberedskapen börjar hos var och en av oss. Enskilda bör ha livsmedel motsvarande minst en veckas förbrukning. Befolkningens kunskap om vad en lägre servicenivå från samhället kan innebära avseende livsmedel bör öka. Regeringen bör överväga att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Livsmedelsverket i uppdrag att föreslå insatser i syfte att förbereda befolkningen på situationer med livsmedelsbrist.

Varje vardag serveras cirka tre miljoner måltider i skola, vård och omsorg. Offentliga måltider är en viktig samhällsfunktion som en femtedel av befolkningen är beroende av för ett eller flera av dagens mål mat. Staten, regioner och kommuner bör därför bedriva ett systematiskt arbete i syfte att upprätthålla måltidsverksamheter även under allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

Kommuner ska få ett lagstadgat ansvar för vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen. I den nya lagen om livsmedelsberedskap åläggs kommunerna att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen

i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Kommuner ska också planera för lokal livsmedelsdistribution. Vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning ska kommunen enligt vårt förslag utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen. Vi föreslår att Livsmedelsverket får uppgiften att ge vägledning och följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap.

Tydlig nationell inriktning och samordning

Verksamheten inom livsmedelsberedskapen bedrivs av ett stort antal aktörer. Regelverk och olika initiativ inom Europeiska unionen (EU) har betydelse för aktörernas drivkrafter att vidta åtgärder för att stärka robustheten i sina verksamheter. Ett kommande svenskt medlemskap i Nato gör att behovet av en tydlig nationell samordning förstärks ytterligare.

Vi föreslår därför att Livsmedelsverkets roll som sektorsansvarig myndighet förtydligas genom ett uttalat ansvar för att leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen. Uppgiften innebär att övergripande samordna den verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga.

Livsmedelsverket bör samordna arbetet med att identifiera sårbarheter och kritiska beroenden som påverkar förutsättningarna för livsmedelsberedskapen. Det handlar t.ex. om behovet av arbetskraft under höjd beredskap, kritiska livsmedelstransporter, fungerande elförsörjning och robusta betalningssystem.

För att Livsmedelsverket effektivt ska kunna ansvara för den nationella samordningen av livsmedelsförsörjningen bedömer vi att myndigheten behöver utökade verktyg. Vi föreslår därför att ett nationellt livsmedelsberedskapsråd inrättas; Livsmedelsberedskapsrådet. Rådet ska bistå Livsmedelsverket med information i syfte att förebygga och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Rådet ska också ges tillfälle att yttra sig i frågor av principiell eller större betydelse för livsmedelsberedskapen. Vi bedömer att inrättandet av ett nationellt livsmedelsberedskapsråd kommer att stärka förmågan till att

tidigt upptäcka kriser och det ökar därmed myndigheternas möjligheter att samordna sina beredskapsåtgärder.

Ett motståndskraftigt livsmedelssystem

Ett motståndskraftigt livsmedelssystem tar lång tid att bygga. Det vi gör i dag lägger grunden för framtida generationers livsmedelsberedskap.

Jordbruksmark bör skyddas bättre. Klimatförändringens effekter som t.ex. översvämningar liksom olyckor och kontaminering är exempel på händelser som kan leda till obrukbar jordbruksmark. Säkerhetspolitiska kriser och handelsstörningar kan snabbt resultera i brist på insatsvaror som handelsgödsel, växtskyddsmedel och diesel. Jordbruksmarken bör därför värnas. Vi bedömer vidare att MSB bör utreda riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del avseende viss verksamhet inom livsmedelstillverkning, livsmedelskontroll och livsmedelsdistribution.

Livsmedelsberedskapen främjas av flexibilitet vad gäller teknik och leverantörsländer avseende insatsvaror. Vi bedömer att en ökad produktion och användning av biodrivmedel har potential att stärka livsmedelsberedskapen förutsatt att biodrivmedlen kan produceras inom EU. När det gäller mineralgödsel är vår bedömning att regeringen bör låta utreda frågan om att införa ett ändamålsenligt regelverk för inhemsk produktion av mineralgödsel. Förutsättningarna för additiv tillverkning bör analyseras vidare. I en sådan analys bör det ingå att identifiera vilket råmaterial som krävs för viktiga reservdelar samt undersöka de upphovsrättsliga förutsättningarna för detta.

Livsmedelsbrist i samhället kan öka risken för incidenter och säkerhetstörningar mot t.ex. handel och distribution. Befintliga föreskrifter om säkerhetsåtgärder kan vara otillräckliga i ett ytterligare försämrat säkerhetsläge. Regeringen bör därför ge Livsmedelsverket i uppdrag att utreda behovet av att införa föreskrifter om skyddsåtgärder för vissa verksamheter inom livsmedelsförsörjningen. Regeringen bör vidare ge Livsmedelsverket i uppdrag att utreda behovet och utformningen av ett nationellt investeringsstöd för ökad motståndskraft i livsmedelssystemet.

Livsmedelsbutiker är den samhällsviktiga verksamhet inom livsmedelsförsörjningen som möjliggör att befolkningen kan införskaffa

livsmedel. Många av de cirka 3 000 kedjeanslutna livsmedelsbutikerna i landets kommuner är dessutom serviceställen för post, paket och apotek. Livsmedelsbutiker bör vidta beredskapsåtgärder. Regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar.

Stärkt förmåga att hantera allvarliga störningar

Livsmedelsförsörjningen kan hotas av händelser och situationer i fredstid, under höjd beredskap och ytterst av krig. Hotbilden har försämrats över tid, bl.a. på grund av klimatförändringar och eskalerande säkerhetspolitiska motsättningar. Konsekvenserna för befolkningens tillgång till livsmedel kan bli märkbara. Vi lämnar därför flera förslag som syftar till att stärka förmågan att tidigt upptäcka och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

Vi föreslår att en nationell funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen ska inrättas inom Livsmedelsverket. Denna funktion ska löpande inhämta, analysera och sammanställa uppgifter av betydelse för livsmedelsberedskapen samt analysera befolkningens behov av livsmedel. Syftet är att uppnå en mer effektiv hantering av olika hot mot livsmedelsförsörjningen. En tidig upptäckt av hot mot livsmedelsförsörjningen ger utrymme för enskilda, myndigheter och företag m.fl. att vidta lämpliga beredskapsåtgärder.

Störningar i utrikeshandeln kan få stora konsekvenser för den inhemska produktionen. Beredskapslagring var tidigare omfattande i Sverige. Även om det finns en viss lagringskapacitet i det svenska livsmedelssystemet idag, så är det främst fråga om omsättningslager inom företagens verksamhet. Lagerhållning för beredskapsändamål saknas helt. Vi menar att beredskapslagring av vissa varor kan vara ett sätt att mildra de negativa konsekvenserna av allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen genom att ge utrymme för omställning. Därför föreslår vi att ett regelverk om beredskapslagring inom jordbruksområdet införs. Beredskapslagringen ska omfatta varor inom jordbruksområdet som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel. Jordbruksverket föreslås få ansvaret att ombesörja beredskapslagring. Regler om beredskapslagring föreslås införas i den nya lagen om livsmedelsberedskap.

Forskning och innovation kan bidra till ny kunskap av stor betydelse för dagens och framtidens livsmedelsberedskap. Forskning och innovation inom livsmedelssystemet bör stärkas genom bland annat att Nationella forskningsprogrammet för livsmedel tillförs mer resurser. Regeringen bör i regleringsbrev styra att de forsknings- och innovationsfinansierande myndigheterna särskilt ska beakta frågor om livsmedelsberedskap som en del av totalförsvarets krav. Livsmedelsverket bör i samråd med berörda myndigheter analysera om det finns behov av särskild forskning till stöd för livsmedelsberedskapen och meddela behovet till de forskningsfinansierande myndigheterna och MSB.

Livsmedelsberedskapen ska finansieras via statsbudgeten

Våra förslag utgör en del av underlaget för regeringens fortsatta arbete för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i syfte att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret i enlighet med målet för det civila försvaret. Vi föreslår att kostnader för livsmedelsberedskap ska belasta statsbudgeten och beräknas uppgå till cirka en miljard kronor per år mot slutet av nästa totalförvarsbeslutsperiod.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om livsmedelsberedskap

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens ändamål och syfte

1 § I denna lag finns bestämmelser om landets livsmedelsberedskap.

2 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Förhållandet till annan lagstiftning

3 § Om inget annat anges i denna lag gäller de skyldigheter som offentliga aktörer har enligt annan lagstiftning.

Definitioner

4 § I denna lag avses med

allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen: en störning i livsmedelsförsörjningen som medför att befolkningens behov av nödvändiga livsmedel inte utan ansträngning kan tillgodoses.

befolkningen i kommunen: de personer som är folkbokförda i kommunen eller personer som inte endast tillfälligt vistas där.

nödvändiga livsmedel: livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi.

Lagens disposition

- 5 § Lagen innehåller bestämmelser om
- kommuners ansvar (2 kap.), och
 - beredskapslagring inom jordbruksområdet (3 kap.)

Föreskrifter om livsmedelsberedskap

- 6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om
1. allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen, och
 2. livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi och näring vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Föreskrifter om vägledning och uppföljning

- 7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vägledning och uppföljning enligt 2 kap. 4 §.

Föreskrifter om beredskapslagring

- 8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får
1. meddela föreskrifter om de villkor som ska gälla för avyttring av varor enligt 3 kap. 3 §, och
 2. i övrigt meddela de föreskrifter som behövs för att varor som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel ska kunna lagras.

2 kap. Kommuners ansvar

Förberedelse inför allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen

- 1 § Kommunen ska vidta förberedande åtgärder genom att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Vid analysen ska kommunen

1. särskilt beakta vilka grupper av personer som kan behöva livsmedel i ett tidigt skede, och
2. samverka med andra aktörer om det bedöms nödvändigt.

2 § Kommunen ska planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

I planeringen ska kommunen

1. samverka med andra aktörer som har betydelse för livsmedelsförsörjningen, och
2. analysera på vilket sätt verksamheter inom kommunens ansvarsområden kan bidra till att distributionen av livsmedel kan upprätthållas vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Åtgärder vid allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen

3 § Vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning i kommunen ska kommunen utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen. Kommunen ska samverka med andra aktörer i nödvändig utsträckning.

Första stycket gäller inte de kommuner som bedriver verksamhet enligt 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Vägledning och uppföljning

4 § Livsmedelsverket ska vägleda och följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Information

5 § Kommunen ska på begäran av Livsmedelsverket lämna information om kommunens arbete med livsmedelsberedskap som utförs enligt denna lag.

- 6 § Kommunen ska på begäran av länsstyrelsen lämna information om
1. försörjningsbehovet för befolkningen i kommunen,
 2. förutsättningarna för distribution av nödvändiga livsmedel, och
 3. kommunens behov av statliga och internationella resurser.

7 § Kommunen ska verka för att informationen till befolkningen i kommunen samordnas i fråga om allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

3 kap. Beredskapslagring inom jordbruksområdet

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får beredskapslagra varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas.

2 § Beredskapslagring ska ske genom att tillgången till sådana varor som anges i 3 kap. 1 § säkerställs.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avyttring av beredskapslagrade varor. Varor som beredskapslagras får avyttras vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 38 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

38 kap. 7 §

Nuvarande lydelse

Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262)

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Föreslagen lydelse

Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262) *samt hos kommuner i verksamhet som avser livsmedelsberedskap enligt lagen om livsmedelsberedskap*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till förordning om livsmedelsberedskap

Denna förordning har meddelats med stöd av 1 kap. 6–8 §§ och 3 kap. 1 och 3 §§ lagen om livsmedelsberedskap.

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till lagen om livsmedelsberedskap.

2 § Denna förordning innehåller bestämmelser om livsmedelsberedskap och beredskapslagring.

Beredskapslagring

3 § Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) ska ansvara för beredskapslagring av varor enligt 3 kap. lagen om livsmedelsberedskap och denna förordning.

4 § Jordbruksverket ska genom upphandling av varor och tjänster säkerställa tillgången till varor som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel.

5 § Jordbruksverket får beträffande varje varukategori av beredskapslagrade varor avyttra upp till en fjärdedel av den lagrade mängden enligt 3 kap. 3 § lagen om livsmedelsberedskap.

Föreskrifter om beredskapslagring

6 § Jordbruksverket får

1. meddela föreskrifter om de villkor som ska gälla för avyttring av varor, och

2. i övrigt meddela de föreskrifter som behövs för att varor som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel ska kunna lagras.

Föreskrifter om livsmedelsberedskap

7 § Livsmedelsverket får meddela ytterligare föreskrifter om

1. allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen enligt 1 kap. 6 § 1 lagen om livsmedelsberedskap,

2. vägledning och uppföljning enligt 2 kap. 4 § lagen om livsmedelsberedskap, och

3. livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi och näring enligt 1 kap. 6 § 2 lagen om livsmedelsberedskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket att det ska införas fem nya paragrafer, 3 d, 3 e, 3 f, 16 a och 18 §§, och närmast före 16 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 d §

Myndigheten ska leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen.

3 e §

Myndigheten ska ansvara för att Sverige har en nationell funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen.

Myndigheten ska

1. löpande inhämta, analysera och sammanställa uppgifter av betydelse för livsmedelsberedskapen, och

2. analysera försörjningsbehovet för befolkningen.

3 f §

Myndigheten har uppgifter enligt lagen och förordningen om livsmedelsberedskap.

Särskilda organ

16 a §

Inom myndigheten finns ett rådgivande organ som benämns Livsmedelsberedskapsrådet. Det rådgiv-

ande organet ska bistå myndigheten med information i syfte att förebygga och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Rådet ska ges tillfälle att yttra sig i frågor av principiell eller större betydelse för livsmedelsberedskapen. Livsmedelsberedskapsrådet består av myndighetschefen, som är ordförande, och högst nio ledamöter.

18 §

Ledamöterna i Livsmedelsberedskapsrådet ska utses av Livsmedelsverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk att det ska införas en ny paragraf, 1 b § av följande lydelse.

*1 b §
Myndigheten har uppgifter enligt
förordningen och lagen om livs-
medelsberedskap.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 28 april 2022 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan. Förslagen ska utgöra en del av underlaget för regeringens fortsatta arbete för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i syfte att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret i enlighet med målet för det civila försvaret. Utredaren ska bl.a.

- redovisa sedan tidigare föreslagna eller pågående åtgärder samt lämna eventuella nya förslag på åtgärder som är av vikt för uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap samt analysera åtgärderna utifrån kostnadseffektivitet, kommunal självstyrelse och näringslivets medverkan och förutsättningar,
- belysa hur den pågående utvecklingen inom andra relevanta områden kan bidra till att stärka livsmedelsberedskapen,
- föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen som vid behov synliggör strategiska vägval avseende åtgärder och beskriver kritiska beroenden till och behov av samordning med andra sektorer och mellan relevanta aktörer på olika nivåer i samhället,
- analysera befintliga och föreslå eventuella nya, kostnadseffektiva styrmedel för genomförandet av sådana åtgärder som är beroende av näringslivets medverkan, och
- om det bedöms nödvändigt, lämna författningsförslag.

2.2 Utredningsfrågor

Vi har utifrån direktivet formulerat ett antal utredningsfrågor. Utredningsfrågorna har bl.a. handlat om det offentliga åtagandet respektive den enskildes ansvar, förutsättningarna för en ny livsmedelsberedskap, balanspunkten mellan företagsekonomiska intressen och behovet av robusta samhällsviktiga verksamheter, samt finansiering av beredskapsåtgärder.

Den första frågan som vi har analyserat är vilket ansvar det offentliga har för befolkningens tillgång till livsmedel. God s.k. egenberedskap har stor betydelse för livsmedelsberedskapen. Därtill finns civilsamhället med olika frivilligorganisationer som kan spela en viktig roll.

Den andra frågan som vi har analyserat är i vilken kontext en ny livsmedelsberedskap ska utformas. Även om delar av den tidigare livsmedelsberedskapen kan vara relevanta behöver överväganden göras mot bakgrund av bl.a. den inre marknaden, demografisk utveckling och livsmedelssektorns strukturomvandling. Det är i dag svårt att tala om en nationell livsmedelsberedskap utan att hänsyn tas till den inre marknaden som Sveriges försörjningsområde. Samtidigt kan det finnas skäl för planering och förberedelser på nationell nivå. Höjd beredskap och då ytterst krig, med begränsningar i handelsflöden, innebär att statsmakterna kan behöva vidta åtgärder för att trygga befolkningens behov av livsmedel. Andra länder kan i ett sådant läge vara förhindrade att stödja Sverige.

Den tredje frågan har rört balanspunkten mellan företagsekonomiska intressen och behovet av robusta samhällsviktiga verksamheter. Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen vilket ytterst uttrycks i totalförsvarsplikten. Ur det perspektivet är det rimligt att företag också ska ta sitt ansvar. Företag behöver å andra sidan skapa lönsamma rörelser som genererar avkastning. Det finns argument för att staten ska stå för den merkostnad som beredskap för extrema situationer innebär.

Den fjärde frågan handlar om finansiering. Vårt uppdrag är bl.a. att värdera var de viktigaste förberedande åtgärderna bör vidtas inom sektorn. En god livsmedelsberedskap förutsätter en konkurrenskraftig livsmedelskedja, men det är inte livsmedelsberedskapens uppgift att stärka konkurrenskraften. Det finns å andra sidan flera politikområden med syfte att stärka konkurrenskraften, exempelvis näringspolitik och forskningspolitik. Utgångspunkten för finansiering av livsmedels-

beredskapen är att åtgärder som inte avser åtgärder för höjd beredskap ska finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet. Omvänt gäller också att finansiering av livsmedelsberedskapen inte ska ske genom näringspolitiken.

Den femte frågan handlar om synergier. Förmågor och utveckling som har andra primära syften än civilt försvar och krisberedskap kan stödja uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen. Vägledande bör vara en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Forskning och innovation är ett exempel av betydelse för utvecklingen av livsmedelsberedskapen. Så långt det är möjligt bör insatser för stärkt livsmedelsberedskap utformas så att de beaktar de förutsättningar som klimatförändringarna och omställningen till ett fossiloberoende samhälle ställer. Kortsiktiga investeringar i äldre fossilbunden teknik kan bli kostsamt för både klimatets, beredskapens och ekonomins skull.

2.3 Utredningens arbete

Vårt arbete har bedrivits under en formativ period. Vi har fokuserat på att föreslå åtgärder som kan genomföras under nästkommande totalförsvarsbeslutsperiod. Dialog med Försvarsberedningen har därför skett.

Ett stort antal statliga utredningar och myndighetsuppdrag har haft beröringspunkter med vårt uppdrag, inte minst när det gäller utvecklingen av försörjningsberedskapen generellt. Vi har därför haft kontakt med Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Ju 2021:10) och beaktat de förslag som utredningen har lämnat i betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap*. Vi har även hållit oss informerade om arbetet inom Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08) och Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (Fö 2023:03).

Åtgärder för en stärkt dricksvattenförsörjning inom det civila försvaret ingår inte i vårt uppdrag. Dricksvatten är ett livsmedel men frågor om att stärka vattentjänster hanteras i en annan utredning. Dricksvatten är däremot en nödvändig förutsättning för övrig livsmedelsproduktion, och betraktas därför som en insatsvara i vårt betänkande. Vi har hållit oss informerade om arbetet inom Va-beredskapsutredningen (M 2022:05).

Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap har betydelse för utformningen av livsmedelsberedskapen. Vi har därför hållit oss informerade om arbetet inom Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (Fö 2023:02).

Vi har genom besök, avstämningar och förordnade experter haft samråd med Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA). Kunskap, erfarenheter och synpunkter från andra berörda myndigheter och aktörer, särskilt från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarsmakten, Kommerskollegium, Tillväxtverket, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), branschorganisationer och företag har löpande inhämtats under arbetets gång. Statskontorets uppdrag att föreslå åtgärder för en stärkt livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner har beaktats.

Vi har inhämtat kunskap och erfarenheter genom möten med representanter för myndigheter, företag och lärosäten i andra länder. I januari 2023 besökte vi Belgien och träffade då bl.a. representanter för Kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG AGRI) och Natos högkvarter. I Schweiz träffade vi samma månad bl.a. representanter för forskningsinstitutet *Agroscope* samt myndigheten *Federal Office for National Economic Supply* (FONES). I februari 2023 besökte vi Finland och träffade då bl.a. representanter för Säkerhetskommittén, Jord- och skogsbruksministeriet, Försörjningsberedskapscentralen och Naturresursinstitutet.

Vi har vidare tagit del av kunskap och erfarenheter genom att arrangera seminarier. I februari 2023 genomfördes ett seminarium om hushållens livsmedelsberedskap. Representanter från myndigheter och organisationer deltog i en diskussion om hushållens beredskap och civilsamhällets roll. I mars 2023 genomfördes ett seminarium om forskningsbehov avseende livsmedelsberedskap. Representanter från forskningsfinansiärer, lärosäten, forskningsinstitut och myndigheter bidrog med värdefulla perspektiv.

3 Förutsättningar för en ny livsmedelsberedskap

Under stora delar av 1900-talet utformades den svenska jordbrukspolitiken för att uppnå en hög grad av självförsörjning av livsmedel. Skälet till det var bl.a. att en beredskap för långvariga säkerhetspolitiska kriser och avspärrning skulle byggas upp. Under seklets sista decennium byggdes livsmedelsberedskapen ut, trots den tidens säkerhetspolitiska avspänning. Produktionsmålet för självförsörjning ersattes av ökad lagring av insatsvaror och färdiga livsmedel. Målet var att säkerställa livsmedelsförsörjningen inom geografiska områden som kunde bli isolerade.¹

I samband med Sveriges anslutning till EU gjordes omfattande förändringar av livsmedelsberedskapen. Det förbättrade säkerhetsläget och EU-medlemskapet var av stor betydelse för möjligheten till säkrare import under kriser. Jordbruksverket ålades därför att snarast sälja de lager som inte var helt nödvändiga för krigsskedet.² I försvarsbeslutet efter millennieskiftet slogs det fast att försörjningsförmågan och försörjningsberedskapen inte kan bygga på självförsörjning samt att EU-marknaden är det för Sverige relevanta försörjningsområdet.³

Vår tids breddade och komplexa hotbild, med bl.a. ett avsevärt försämrat säkerhetspolitiskt läge, aktualiserar ånyo behovet av livsmedelsberedskap. En förnyad livsmedelsberedskap måste utgå från dagens förutsättningar och ta höjd för morgondagens utmaningar.

¹ Prop. 1986/87:95 *Totalförsvarets fortsatta utveckling* och Prop. 1989/90:146 *Om livsmedelspolitiken*.

² Prop. 1994/95:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96*.

³ Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 177.

3.1 Sveriges befolkning har förändrats

Mängden livsmedel som behövs för att försörja befolkningen ökar när befolkningens mängd ökar. I början av 2020-talet uppgick Sveriges befolkning till cirka 10,5 miljoner människor. Enligt prognoser kommer befolkningen uppgå till över 12 miljoner människor på 2050-talet⁴, vilket nästan är en fördubbling av befolkningen jämfört med tiden för andra världskrigets utbrott.

Parallellt med att befolkningen har ökat, har det skett en folkomflyttning från land till stad. Sedan 1970-talet minskar inte längre befolkningen på landsbygden.⁵ I de prognoser som görs förväntas befolkningen i urbana områden att öka, särskilt i storstäderna.⁶ Var människor bor har betydelse för tillgängligheten till livsmedel. I större städer har befolkningen närmare till dagligvarubutiker och har i allmänhet mindre mängd livsmedel lagrade i hemmet. På landsbygden är avstånden större och samhällets service är inte lika väl utbyggd, vilket kan försvåra distributionen av livsmedel.

Sammansättningen i livsmedelskonsumtionen har också förändrats. I dag äter vi mer köksväxter än för fyrtio år sedan. Även konsumtionen av kött och frukt har ökat. Samtidigt har konsumtionen av vissa livsmedel minskat. Detta gäller exempelvis mjölk, syrade produkter, mjöl och gryn.⁷ Ett skäl kan vara influenser från andra länder. Ökat resande och en växande andel av befolkningen med utländsk härkomst kan förklara en internationalisering av kosten. Utrikes födda utgör i dag en femtedel av befolkningen. År 2050 beräknas andelen utrikes födda utgöra nästan en fjärdedel av befolkningen.⁸

Människor lever längre vilket leder till en åldrande befolkning. Enligt befolkningsframskrivningen kommer mer än en miljon människor vara 80 år eller äldre år 2050, vilket motsvarar nästan tio procent av befolkningen.⁹ De allra flesta äldre personer klarar sig själva eller med hjälp av anhöriga i en bostad inom det ordinarie bostadsbeståndet. En åldrande befolkning kan dock leda till att fler människor får sin livsmedelsförsörjning genom äldreomsorgen.

Barn i åldern 0–15 år utgjorde år 2022 knappt en femtedel av befolkningen. Den andelen förväntas minska något i framtiden. Antalet

⁴ Statistiska centralbyrån (2018). Hädanefter SCB.

⁵ SCB (2015).

⁶ SCB (2020a).

⁷ Jönsson, H. (2017).

⁸ SCB (2023c).

⁹ SCB (2023c).

skolbarn, som kommuner är skyldiga att servera lunch till, beräknas öka något fram till år 2050.¹⁰

Behovet av livsmedel för särskilda grupper¹¹ kan påverkas av befolkningens sammansättning.

Befolkningens konsumtion i fredstid är direkt relaterat till de livsmedel som produceras. Den livsmedelsproduktion som finns i fredstid är utgångspunkt för vad som kan produceras vid allvarliga störningar.

3.2 EU har avgörande betydelse för vår försörjning

I stort sett alla områden av betydelse för livsmedelsförsörjning är reglerade genom EU-rätten. EU:s inre marknad sätter spelreglerna för bl.a. konkurrens, statsstöd och offentlig upphandling. Den gemensamma jordbrukspolitiken lägger grunden för ett produktivt jordbruk som tryggar försörjningen och ger konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Den gemensamma handelspolitiken ska enligt EU:s nuvarande handelsstrategi stödja ett öppet strategiskt oberoende EU. Genom vårt beroende av import och införsel av såväl insatsvaror som livsmedel är en fungerande inre marknad och upprätthållen handel av avgörande betydelse för vår livsmedelsförsörjning.

3.2.1 Den inre marknaden

Den inre marknaden är en av de mest grundläggande och centrala delarna av EU. I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt¹² (nedan FEUF) definieras den inre marknaden som ett område utan inre gränser där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital är säkerställd (artikel 26.2). Den inre marknaden kännetecknas av ett avskaffande av handelshinder mellan medlemsstaterna och fri rörlighet inom hela unionen för varor, tjänster, personer och kapital. En grundprincip är att säkerställa likabehandling (icke-diskriminering) och likvärdiga möjligheter till marknadstillträde oavsett nationalitet

¹⁰ SCB (2023c).

¹¹ Exempel på s.k. livsmedel för speciella medicinska ändamål (FSMP) är sondnäring, kosttillägg och livsmedel för personer med medfödda rubbningar i ämnesomsättningen. Även modersmjölksersättning och tillskottsnaering för spädbarn med vissa sjukdomar eller rubbningar i ämnesomsättningen räknas som FSMP.

¹² Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (C 326/47).

(artikel 18.1). I FEUF finns också förbud mot kvantitativa restriktioner i import från andra medlemsstater (artikel 34) och export till andra medlemsstater (artikel 35). Vissa undantag från sådana förbud kan vara möjliga enligt artikel 36.

När Sverige gick med i EU utgjordes den inre marknaden av de dåvarande 15 medlemsstaterna och EES-länderna. Det innebar att den inre marknaden täckte 345 miljoner medborgare.¹³ Sedan dess har den vuxit och omfattar nu totalt 30 länder och cirka 440 miljoner medborgare.

För Sveriges konsumenter har den inre marknaden inneburit tillgång till ett större utbud av varor. Sveriges handel med andra länder i EU:s inre marknad har mer än fördubblats sedan EU-inträdet år 1995. Det gäller såväl varuhandel som handel med tjänster. Betydelsen av denna handel är stor och 15 procent av alla arbetstillfällen i Sverige är kopplade till exporten till EU:s inre marknad.¹⁴ För jordbruket och livsmedelsindustrin innebar EU-inträdet priskonkurrens från producenter i andra länder samtidigt som den gemensamma jordbrukspolitikens stöd blev tillgängliga även för Sveriges jordbruksföretag. Livsmedelsindustrin har också förändrats och delvis internationaliserats.¹⁵

I en rapport från 2014 konstaterade Jordbruksverket att EU-medlemskapet har gynnat handeln. Exportvärdet fyrdubblades nästan mellan 1995 och 2013, och importvärdet tredubblades. Enskilda produktkategorier som har påverkats av att tullskyddet försvann är mejeriprodukter, ägg, kött och köttvaror.¹⁶ Totalt sett har marknadsandelen för svenska produkter i Sverige minskat.¹⁷ Strukturuomvandlingen i jordbruket har fortsatt efter EU-inträdet. Till exempel har antalet jordbruksföretag fortsatt att minska och storleken på gårdarna har fortsatt att öka. När det gäller livsmedelsindustrin har antalet företag ökat och antalet anställda minskat.¹⁸

¹³ Regeringskansliet (2020).

¹⁴ Regeringskansliet (2020).

¹⁵ Rabinowicz, E. (2020).

¹⁶ Jordbruksverket (2014).

¹⁷ Rabinowicz, E. (2020).

¹⁸ Jordbruksverket (2014).

Regelverk för den inre marknaden

Den inre marknaden omfattar allmänna regler och strategier för att stärka marknaden. Det finns också regler för hur människor får flytta mellan länder och avtal med länder utanför den inre marknaden. Vidare finns det harmoniserade regler för den gemensamma marknaden för varor. Genom harmonisering av regelverk kring produkttegenskaper, märkning, förpackningar m.m. kan en tillverkare sälja en vara i hela EU. Genom ömsesidigt erkännande av varor räcker det att ett land godkänner en produkt för att den ska kunna säljas i alla medlemsstater. Det finns regelverk om teknisk harmonisering som bl.a. säkerställer en gemensam standardisering. Vidare finns ett omfattande regelverk kring marknads kontroll och produktsäkerhet.

EU har exklusiv befogenhet avseende bl.a. fastställandet av konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknads funktion (artikel 3 FEUF). Inom flera områden finns en delad befogenhet mellan EU och medlemsstaterna (artikel 4 FEUF). På områden med delad befogenhet kan medlemsstaterna utöva sin egen befogenhet. Detta gäller under förutsättningen att EU inte utövar, eller har beslutat att inte utöva, sin egen befogenhet.

EU ska enligt artikel 4.2 fördraget om Europeiska unionen¹⁹ (nedan FEU) respektera medlemsstaternas nationella identitet och väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner som syftar till att hävda territoriell integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Oaktat detta är medlemsstaterna skyldiga att lagstifta med iakttagande av EU-rättens regler.²⁰

Vid allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning, i händelse av krig eller vid en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara eller för att fullgöra de skyldigheter en medlemsstat har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet ska den inre marknads funktion emellertid också beaktas. Medlemsstaterna ska i sådana situationer samråda med varandra för att genom gemensamma åtgärder hindra att den inre marknads funktion påverkas av åtgärder som en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta (artikel 347 FEUF).

¹⁹ Fördraget om Europeiska unionen (C 326/13).

²⁰ Melin, M. och Negrelius, J. (2012), s. 32. (se t.ex. EU-domstolens dom den 4 juni 2013 i mål C-300/11, Z.Z. ./ Secretary of state for the Home department, p. 38 och EU-domstolens dom den 20 mars 2018 i mål C-187/16, Europeiska kommissionen./ Republikken Österrike).

Konkurrensregler ska främja låga priser

EU:s konkurrensregler har till syfte att genom effektiv konkurrens främja låga priser, god resursfördelning och ytterst ökat välbefinnande samt att söka säkerställa att inte företagen på marknaden motverkar dessa syften. Konkurrensbegränsande åtgärder som t.ex. priskarteller, upp-görelser om marknadsuppdelning eller missbruk av marknadsdominans är förbjudna (artikel 101 och 102 FEUF).

EU:s konkurrensregler är tillämpliga för företag. Begreppet företag har i fördragets mening dock en vid betydelse och omfattar såväl aktiebolag som andra juridiska personer. Som företag räknas även enskilda som bedriver ekonomisk verksamhet och företag som helt eller delvis ägs av stat eller kommun. Det finns inte något krav på vinstsyfte för att en enhet ska räknas som ett företag.²¹

Offentliga stödåtgärder kan vara tillåtet i vissa fall

En viktig komponent i EU:s konkurrensrätt utgörs av reglerna om offentliga stödåtgärder. Stödåtgärder förekommer i stor utsträckning i EU-länderna, liksom på andra håll, och kan förekomma genom olika åtgärder som exempelvis statsstöd, kommunala stödåtgärder och annat stöd som utgår från offentliga resurser. Det som är avgörande för att det ska betraktas som en stödåtgärd är den ekonomiska effekten.²²

Huvudprincipen i regelverket om statsstöd innebär att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsländerna (artikel 107.1 FEUF). Stöd till företag inom primärproduktion av jordbruksprodukter omfattas av striktare statsstödsregler än andra typer av företag och hänvisas till stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik.²³

Det finns dock flera undantagssituationer som uttryckligen anges i fördragstexten och som anses förenliga med den inre marknaden. Exempel på sådana är exempelvis stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa

²¹ Mål C-41/90, Höfner, EU:C:1991:161.

²² Se Bernitz, U. och Kjellgren, A. (2022), s. 450–451.

²³ Regleras bl.a. genom Kommissionens förordning (EU) nr 702/2014 av den 25 juni 2014.

en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi, stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (artikel 107.3 FEUF).

Även stöd av annat slag kan vara tillåtet i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut (artikel 107.3 punkt e) FEUF). Planer på att vidta stödåtgärder eller att ändra befintliga stödåtgärder ska som huvudregel anmälas till Europeiska kommissionen (nedan kommissionen) (artikel 108.3 FEUF). Från anmälningsskyldigheten undantas vissa kategorier av stödåtgärder, t.ex. regionalstöd, investeringsstöd och stöd till miljöskydd, genom det gruppundantag från anmälningsplikten som föreskrivs i en särskild förordning.²⁴

Det är kommissionen som prövar och godkänner medlemsstaternas statliga stöd. Kommissionen ska även övervaka att det inte lämnas oförenligt stöd utan att detta anmäls till kommissionen. För att underlätta hanteringen av statligt stöd inom EU har kommissionen beslutat om vissa undantag från genomförandeförbudet. Stöd som utformas i enlighet med ett sådant undantag behöver inte anmälas till kommissionen. Det finns dock omfattande regelverk och rapporteringsskyldigheter som måste följas om dessa undantag ska tillämpas.

Särskilda regler gäller för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 106.2 FEUF). Exempel på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan vara trafiknät, posttjänster och sociala tjänster. Företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte heller påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse. Ett exempel på reglering är förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Det offentliga kan ge stöd av mindre betydelse utan kommissionens föregående godkännande. Det totala stöd av mindre betydelse som beviljas ett enda företag av en medlemsstat får inte överstiga 300 000 euro under en period av tre år och måste uppfylla kraven i

²⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014.

förordningen om stöd av mindre betydelse.²⁵ Stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn regleras genom en särskild förordning.²⁶

Varor och tjänster ska anskaffas med offentlig upphandling

Med offentlig upphandling avses statliga och kommunala organs anskaffning av varor och tjänster. Det sker normalt genom anbudsförfarande, dvs. att olika företag bjuds in att lämna anbud som sedan prövas av köparen eller beställaren.

Inom EU-rätten regleras offentlig upphandling genom flera olika direktiv. Vidare finns ett regelverk inom Världshandelsorganisationen (WTO) som EU och medlemsstaterna ska följa.²⁷ Syftet med EU:s regelverk är att säkerställa att större upphandlingar säkerställer en öppen konkurrens som innebär att företag i hela EU kan delta på lika, objektiva villkor. Det grundläggande upphandlingsdirektivet²⁸ är i Sverige infört genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (nedan LOU). För vissa områden finns särskilda regler.²⁹

Det finns också bestämmelser på fördragsnivå som måste beaktas vid offentlig upphandling. Exempelvis får företag inte diskrimineras utifrån nationalitetsskäl (artikel 18.1 FEUF). Sådan diskriminering strider också mot förbudet mot kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsländerna (artikel 34 FEUF).

3.2.2 Den gemensamma jordbrukspolitiken

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan FEUF) har den gemensamma jordbrukspolitiken flera mål. Dessa mål är att höja produktiviteten inom jordbruket och tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaderna, trygga försörjningen, samt att tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser (artikel 39 FEUF).

Den gemensamma jordbrukspolitiken har genomgått stora förändringar sedan den lanserades 1962 som en del av dåvarande Europeiska

²⁵ Artikel 3, Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023.

²⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013.

²⁷ Världshandelsorganisationen (2012).

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014.

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014.

ekonomiska gemenskapen. Politiken bestod ursprungligen av prispolitik, som reglerade priser, och av strukturpolitik, som skulle bidra till strukturutveckling. Med tiden ökade effektiviteten vilket i kombination med prispolitiken ledde till stora överskott eftersom prismekanismen var satt ur spel. De ledde till stora kostnader för EU:s budget som följd. År 1984 infördes åtgärder för att anpassa produktionen till marknadens behov och därmed minska överskotten. Under början av 1990-talet ändrades politiken från marknadsstöd till producentstöd i och med att prisstödet förändrades. EU:s åtaganden i WTO:s jordbruksavtal från 1995 och förhandlingarna om nya åtaganden som inleddes 2000 har påverkat utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken i en mindre marknads- och handelsstörande riktning.

Kopplingen i den gemensamma jordbrukspolitiken mellan stöd och produktion avskaffades år 2003. Jordbrukarna fick i stället ett inkomststöd (gårdsstöd) under förutsättning att s.k. tvärvillkor beträffande livsmedelssäkerhet, miljö och djurskydd uppfylldes. År 2013 reformerades jordbrukspolitiken igen. Denna gång var inriktningen att stärka jordbrukets konkurrenskraft, främja innovation och ett hållbart och miljövänligt jordbruk, stödja sysselsättning och tillväxt på landsbygden samt en produktiv markanvändning. Den reformerade politiken tillämpades under programperioden 2014–2020, som i praktiken förlängdes till 2022. Reformerna och marknadsanpassningen av EU:s jordbrukspolitik har över tid medfört att Europas jordbrukare fått en mindre andel av sina inkomster från olika former av jordbruksstöd.

En ånyo reformerad jordbrukspolitik antogs i december 2021 och började tillämpas den 1 januari 2023. Ett av de allmänna målen i den nya jordbrukspolitiken är att främja en smart, motståndskraftig och diversifierad jordbrukssektor som garanterar livsmedelsförsörjningen.³⁰ Jordbrukspolitiken innehåller också en krisreserv på 450 miljoner euro.

Av den svenska strategiska planen för genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken under perioden 2023–2027 framgår att en robust och konkurrenskraftig primärproduktion i Sverige bidrar till en god livsmedelsförsörjning. Regeringen anger vidare att den gemensamma jordbrukspolitiken, livsmedelsstrategin och säkerställandet av

³⁰ Den nya gemensamma jordbrukspolitiken omfattar tre förordningar som tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2023: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2117 av den 2 december 2021.

den nationella försörjningsförmågan för civilt försvar behöver samordnas för att uppnå synergier.³¹

3.2.3 Den gemensamma handelspolitiken

EU är en tullunion med gemensamma tullar mot länder utanför unionen (artikel 28 FEUF). Handelspolitiken är gemensam och EU har exklusiv kompetens på detta politikområde. Det innebär bl.a. att lagstiftning på handelsområdet utformas på EU-nivå, att EU företräder EU-länderna i WTO samt att det är EU som ingår frihandelsavtal med länder utanför unionen.

Tullunionen ska enligt fördraget bidra till bl.a. en harmonisk utveckling av världshandeln, en gradvis avveckling av restriktionerna i den internationella handeln och en sänkning av tullar (artikel 206 FEUF). Vidare ska den gemensamma handelspolitiken föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder (artikel 207 FEUF). Dessa mål inkluderar bl.a. att främja integrering av alla länder i världsekonomin, främja en hållbar utveckling i utvecklingsländerna, bidra till internationella miljöåtgärder, främja multilateralt samarbete samt att skydda oberoende och säkerhet, bevara fred och stödja demokrati (artikel 21 FEU).

I Kommissionens meddelande om översyn av handelspolitiken anges riktningen för EU:s handelspolitik fram till 2030. Enligt meddelandet ska handelspolitiken stödja ett öppet strategiskt oberoende EU. Det innebär bl.a. att handelspolitiken ska användas för att stärka EU:s möjligheter att göra egna val och agera gentemot omvärlden utifrån strategiska intressen och värderingar samtidigt som EU ska dra nytta av globalt samarbete och internationell handel men också skydda EU:s ekonomi mot osunda handelsmetoder.³²

³¹ Regeringskansliet (Näringsdepartementet) N2021/03087 bilaga 1, underbilaga 2, s. 13.

³² COM(2021) 66 final.

3.3 Hotbilden har blivit bredare och alltmer komplex

Livsmedelsförsörjningen kan hotas i fredstid, under höjd beredskap³³ och ytterst krig. Klimatförändringar är ett allvarligt och växande hot mot den globala säkerheten och kommer att leda till stora påfrestningar i vår omvärld och för Sverige, inte minst p.g.a. vårt geopolitiska läge som arktisk stat. När klimatet förändras får det också konsekvenser för människors levnadsvillkor och många samhällsviktiga funktioner.³⁴

Extremt väder förväntas öka i frekvens och intensitet i takt med att klimatet förändras. Sverige drabbades sommaren 2018 av extremt väder i form av värme och torka, vilket ledde till mycket låga skördar. Under 2023 inleddes odlingssäsongen med omfattande torka för att sedan övergå till kraftiga regn senare under säsongen. Det ledde till att delar av skörden inte hade en kvalitet som kunde användas för humankonsumtion.

Andra situationer som kan uppstå i fredstid och som kan utgöra ett hot mot livsmedelsförsörjningen är exempelvis växtskadegörare, utbrott av allvarliga smittsamma sjukdomar och kärntekniska olyckor.³⁵ Kärnkraftsolyckan i Tjernobyl 1986 är ett exempel på ett hot vars konsekvenser var välkända men där olyckan inträffade plötsligt. Den s.k. BSE-krisen (*bovin spongiform encefalopati*) i Storbritannien under perioden 1986–2000 hade i stället karaktären av ett långsamt framväxande och svårtolkat samhällshot.³⁶

Även generella försörjningsrelaterade störningar kan påverka tillgången till livsmedel. Utbudet kan minska på grund av försämrad tillgång på t.ex. arbetskraft, insatsvaror, energi, distribution och transporter. Efterfrågan kan öka på grund av snabbt ändrade konsumtionsbehov, ofta till följd av en kris, eller genom att samhället utvecklas successivt och därmed också behoven av vissa specifika insatsvaror.³⁷

³³ Med höjd beredskap avses en situation då regeringen har beslutat om antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Syftet med höjd beredskap är att stärka landets försvarsförmåga. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Se 1–3 §§ lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

³⁴ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 127.

³⁵ Livsmedelsverket (2015).

³⁶ Agrell, W. (2005).

³⁷ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 79–84.

Ekonomiska sanktioner som handelssanktioner, handelsembargon och handelsblockader kan få konsekvenser för livsmedelsförsörjningen. Handelssanktioner används som politiskt påtryckningsmedel och kan omfatta både import av vissa varor från ett land som är föremål för sanktioner och export till detta land. Sverige tillämpar de sanktioner som följer av FN-resolutioner eller beslut inom EU. Handelsembargo innebär att ett land eller en grupp av länder upphör att exportera till ett visst land i syfte att förmå landet att ändra sin politik i något avseende. En handelsblockad är mer långtgående och innebär att handelsförbindelserna med ett land helt avbryts.³⁸ Sanktioner kan, om de omfattar livsmedel eller insatsmedel till livsmedelsproduktionen, leda till brist på vissa råvaror och ingredienser samt att det inte är möjligt att få tillgång till vissa varor. Det kan i sin tur leda till sämre lönsamhet för företag och höjda priser. Kraftigt höjda matpriser kan leda till förändrade matvanor bland befolkningen.

Under perioder med kraftigt höjda världsmarknadspriser för livsmedel förekommer ibland att länder inför exportrestriktioner för att hålla livsmedelspriserna nere på den egna marknaden. Detta kan få effekter för andra länder i form av högre och mer instabila världsmarknadspriser om restriktionerna tillämpas av betydande exportländer eller flera länder samtidigt. Exportrestriktioner är enbart tillåtna om de är tillfälliga och syftar till att avhjälpa en kritisk brist på livsmedel eller andra nödvändiga varor.³⁹

Hybridhot och icke-linjär krigföring betecknar staters eller statsunderstödda aktörers användning av olika maktmedel för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer.⁴⁰ Teknikutvecklingen har möjliggjort storskaliga cyberattacker. Livsmedelsverket bedömer att en motståndare med rätt kunskap, resurser och medel kan påverka stora delar av Sveriges livsmedelsförsörjning genom välriktade cyberattacker eller planerade angrepp mot strategiska försörjnings- och knutpunkter.⁴¹

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är den mest omfattande militära aggressionen i Europa sedan andra världskriget. De negativa konsekvenserna för europeisk och internationell säkerhet är långt-

³⁸ En blockad kan också vara en militär åtgärd som syftar till att förhindra transporter till eller från ett område, t.ex. genom avspärning med örlogsfartyg eller minor. En sådan blockad kan betraktas som en krigshandling.

³⁹ Världshandelsorganisationen (1947), artikel XI:2(a).

⁴⁰ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 61. Hybridhot betecknar kombinationen av militära och icke-militära maktmedel. Icke-linjär krigföring avser asymmetrier.

⁴¹ Livsmedelsverket (2023a).

gående.⁴² Försvarsberedningen konstaterar att den europeiska säkerhetsordningen som gemensamt säkerhetsskapande system i dag inte erbjuder något skydd mot hotet från Ryssland.⁴³

Krigshandlingar kan medföra allvarliga konsekvenser för livsmedelsförsörjningen med bl.a. obrukbar jordbruksmark, förstörda livsmedelsanläggningar och begränsad distribution. Den försvagade respekten för internationella normer och avtal gör att användning av kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen inte kan uteslutas.⁴⁴

3.3.1 Återupptagen totalförsvarsplanering

Totalförsvarsplaneringen återupptogs 2015. Inriktningen för totalförsvaret framgår av prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*. Det övergripande målet för totalförsvaret är att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar) (1 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap). Det är det väpnade angreppet som är utgångspunkten för totalförsvarets inriktning och utformning.

Totalförsvaret ska tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel verka avhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. Totalförsvaret ska därför ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det kan verka krigsavhållande och därmed vara förebyggande och fredsbevarande.

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret är att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.

⁴² Ds 2022:7 *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige*.

⁴³ Ds 2023:19 *Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*, s. 172–173.

⁴⁴ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 64–65.

Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och då ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar. Målet för civilt försvar är att ha förmåga att:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Totalförsvarsplaneringen utgår från antaganden om vilka konsekvenser ett väpnat angrepp skulle få för viktiga samhällsfunktioner. Antagandena ska ses som en utgångspunkt i totalförsvarsplaneringen. Bland annat antas logistikflödena med omvärlden ha begränsningar men inte vara helt avbrutna. Tillgången på drivmedel, råolja och gas antas vara kraftigt begränsad, liksom transportkapaciteten. Långvariga avbrott (under flera dagar eller veckor) i elförsörjning och elektroniska kommunikationer, inklusive elektroniska betaltjänster, väntas drabba hela eller delar av landet. Brottsligheten förväntas öka i städer, liksom sabotage mot skyddsobjekt och samhällsviktig verksamhet. Det här är exempel på effekter som en kvalificerad motståndare avsiktligt strävar efter att åsamka oss. Under dessa *störda förhållanden* måste livsmedelssystemets aktörer kunna bedriva sin verksamhet för att inte befolkningens överlevnad ska äventyras.⁴⁵

⁴⁵ Se t.ex. Försvarsmakten och MSB (2021).

Livsmedelsverket ska leda arbetet med att samordna åtgärder

En ny struktur för samhällets krisberedskap och civilt försvar infördes 2022. Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret benämns *beredskapsmyndigheter*. Beredskapsmyndigheterna ska enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (nedan beredskapsförordningen) ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

Beredskapsmyndigheterna är indelade i olika *beredskapssektorer*. I varje beredskapssektor är en av beredskapsmyndigheterna *sektorsansvarig myndighet*. I sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten är Livsmedelsverket, Jordbruksverket, SVA, länsstyrelserna samt Naturvårdverket beredskapsmyndigheter (23 § och bilaga 2 beredskapsförordningen). Denna beredskapssektor omfattar samhällsfunktionerna primärproduktion av livsmedel och djurfoder, tillverkning, distribution och försäljning av livsmedel, tillagning i storkök av livsmedel, säkra livsmedel inklusive dricksvatten, smittskydd och säker destruktion, djurens hälso- och sjukvård, dricksvattenförsörjning, avlopp samt avfallshantering (i första hand kommunalt avfall).⁴⁶

Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet för sektorn och ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Livsmedelsverket ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. Livsmedelsverket ska därutöver verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter vidtar. Livsmedelsverket ska vidare verka för att samverka med näringslivet sker i den utsträckning det behövs (24 § beredskapsförordningen).

⁴⁶ SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 242.

Länsstyrelserna ska arbeta sektorsövergripande

Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser (2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion).

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (7 § förordningen med länsstyrelseinstruktion).

Länsstyrelsen ska under höjd beredskap samordna de civila försvarsåtgärderna samt verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning.

Vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen⁴⁷ ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska inför höjd beredskap inom civilområdet verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. De ska särskilt ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av världsstödet (6 och 8 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser).

Vid höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna och, i samråd med Försvarsmakten, verka för att det civila och militära försvaret samordnas. De ska även ansvara för att en samlad lägesbild sammanställs samt hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser och om vidtagna och planerade åtgärder. Slutligen ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna samordna den civila delen av världsstödet (9 § förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser).

⁴⁷ Länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län är civilområdesansvariga länsstyrelser. Landshövdingen i dessa län är civilområdeschef för respektive civilområde (7 a § förordningen med länsstyrelseinstruktion).

3.3.2 Medlemskapet i Nato

Mot bakgrund av det allvarliga säkerhetspolitiska läget ansökte Sverige i maj 2022 om medlemskap i försvarsalliansen Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato). Sverige fick i juli 2022 status som inbjudet land till Nato. I mars 2023 överlämnade regeringen propositionen om Sveriges medlemskap i Nato till riksdagen. Samma månad godkände riksdagen Sveriges anslutning till Nato.⁴⁸

Det Nordatlantiska fördraget, det s.k. Washingtonfördraget som undertecknades 1949, utgör grunden för Nato. Fördragsparterna åtar sig att, var för sig och tillsammans, genom egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp (artikel 3).⁴⁹ I juni 2022 antogs ett nytt strategiskt koncept för Nato. I konceptet beskrivs en återgång till säkerhetspolitikens hårda kärna med Ryssland som det mest betydande och direkta hotet. Klimatförändringar och hot mot livsmedelsförsörjningen nämns som exempel på konfliktskapande faktorer i Natos närområde.⁵⁰

Natos civila beredskapsarbete syftar till att stärka alliansens resiliens, i synnerhet avseende politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, viktiga samhällsfunktioner samt civilt stöd till militära verksamheter. Arbetet leds inom *Resilience Committee* (RC). RC rapporterar direkt till Nordatlantiska rådet, som är Natos högsta beslutande organ. RC ansvarar för strategisk inriktning, planeringsunderlag och samordning av arbetet med resiliens i alliansen. Under RC verkar sex planeringsgrupper, bl.a. Planeringsgruppen för livsmedels- och jordbruksfrågor (*Food and Agriculture Planning Group*, FAPG). Livsmedelsverket är huvudansvarig myndighet för svensk representation, Jordbruksverket deltar vid behov.⁵¹

Grundläggande målsättningar för nationell resiliens (*baseline requirements for national resilience*) har tagits fram inom flera områden. Ett medlemskap innebär att nationella mål för resiliens ska utvecklas och att utvärdering av den civila förmågan ska ske i dialog inom Nato. Ett av målområdena är *resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning*. Området berör bristsituationer, avbrott i distribution och kontaminering av mat och vatten. Målet är kopplat till andra områden,

⁴⁸ Prop. 2022/23:74 *Sveriges medlemskap i Nato*.

⁴⁹ Fördraget återges i Prop. 2022/23:74 *Sveriges medlemskap i Nato*.

⁵⁰ Nato (2022).

⁵¹ Regeringskansliet (Justitiedepartementet) Ju 2021/00361.

eftersom störningar inom livsmedels- och dricksvattenförsörjningen kan leda till exempelvis masskadeutfall, flyktingströmmar och minskat förtroende för regering och myndigheter.

4 Befolkningens behov och det offentliga åtagandet

Även om de flesta vill och kan ta eget ansvar för sin livsmedelsförsörjning, är stora grupper i befolkningen beroende av någon form av offentligt stöd för att få tillgång till mat. Samhällets begränsade resurser måste riktas till dem som har störst behov. Den enskildes egenberedskap och agerande i kriser kan därför ha stor betydelse för livsmedelsberedskapen. Det offentliga åtagandet för befolkningens livsmedelsförsörjning är i dag huvudsakligen begränsat till situationer med höjd beredskap. Civilsamhället är en resurs som kan spela en viktig roll inom livsmedelsberedskapen.

4.1 Befolkningens behov av livsmedel

Livsmedel behövs för att tillgodose människors behov av energi och näring. Behovet varierar mellan olika grupper i befolkningen. Under normala fredstida förhållanden är det genomsnittliga energibehovet för en person cirka 2 350 kcal per dag. Vid höjd beredskap är det genomsnittliga behovet större, cirka 2 450 kcal per dag.¹ Det är en följd av att vuxna som arbetar i samhällsviktiga funktioner kommer vara mer fysiskt aktiva under höjd beredskap och därmed är energibehovet för dessa personer högre än normalt.² Faktorer som påverkar energibehovet är ålder, kön och aktivitetsnivå. Utöver energibehovet är sammansättningen av makro- och mikronäringsämnen väsentlig.³

¹ Det genomsnittliga behovet har beräknats genom att använda data om ålder- och könsfördelning i populationen, uppskattningar om antalet gravida och ammande, schablon- och självuppskattade siffror för vikt och schablonsiffror för fysisk aktivitet. För att beräkna det genomsnittliga behovet vid höjd beredskap har Livsmedelsverket antagit att 750 000 vuxna personer är mer fysiskt aktiva än normalt.

² Livsmedelsverket (2021a).

³ Makronäringsämnen är fett, protein, kolhydrater och kostfiber; mikronäringsämnen är mineraler och vitaminer.

Viktiga näringsämnen är bl.a. D-vitamin, folat, C-vitamin, järn, kalcium och selen. Behovet av olika näringsämnen kan skilja sig mellan olika grupper. Barn under två år ska t.ex. ha något högre andel av fett som energikälla än övriga åldersgrupper.⁴ Hädanefter refererar vi till detta som behovet av energi (kcal) och näring (vitaminer och mineral).

Livsmedelsbrist kan leda till hunger, undernäring eller svält. Hunger är ett tillstånd som påverkar välbefinnande, beslutsförmåga, handlingskraft, arbetskapacitet, hälsa och barns utveckling. Det kan också påverka försvarsviljan hos befolkningen. Undernäring leder till försämrade kroppsfunktioner och sjukdom. Det kan ge oåterkalleliga skador på barn. Svält är en akut brist på mat som är så stor att den leder till allvarlig sjukdom och död.⁵ På samhällsnivå kan livsmedelsbrist och påföljande prisökningar också leda till social oro, något som skedde i en del länder under första delen av 2000-talet.⁶

Energitillförseln, dvs. energiinnehållet i konsumerade livsmedel, ökade från 2 870 kcal till cirka 3 100 kcal per dag mellan 1960 och 2021.⁷ Fördelningen mellan proteiner, kolhydrater och fett har också ändrats. Andelen av energitillförseln som kommer från protein har ökat medan andelen från fett och kolhydrater har minskat.⁸ När det gäller förändringar avseende vilka källor vi får vår energi ifrån har exempelvis kalorierna från konsumtionsmjölk minskat men ökat avseende ost. Vidare kan konstateras att vi får färre kalorier från socker och sirap, men fler från godis. Antalet kalorier från alkoholhaltiga drycker har fördubblats.⁹

Den viktigaste varukategorin år 2021 var *bröd och spannmålsprodukter*, som stod för cirka 900 kcal per dag. Den näst största andelen av den dagliga energitillförseln kom från kategorin *andra livsmedel*, i vilken bl.a. konfektyr, choklad och glass ingår. Kategorin gav i genomsnitt cirka 400 kcal per dag. Nästan lika stor var energitillförseln från *kött och köttvaror* som uppgick till cirka 350 kcal per dag.¹⁰

⁴ Livsmedelsverket (2023d).

⁵ Livsmedelsverket (2021a).

⁶ Mitchell, D. (2008).

⁷ Jordbruksverket (2023a).

⁸ Jordbruksverket (2015).

⁹ Jordbruksverket (2023a).

¹⁰ Jordbruksverket (2023a).

4.1.1 De flesta vill och kan ta eget ansvar

Regeringen framhöll i totalförsvarspropositionen 2020 att den enskilda individens beredskap att under en vecka klara sin egen försörjning utan stöd från det offentliga är av avgörande betydelse. Mot denna bakgrund konstaterade regeringen att enskilda individer som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt. Regeringen menade vidare att medborgarnas förväntningar på samhällets service behöver vara avsevärt lägre än under normala förhållanden i fredstid när det råder en allvarlig samhällsstörning eller höjd beredskap och ytterst krig.¹¹

Nästan nio av tio svarade i en enkätundersökning från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att det är ganska eller mycket rimligt att var och en efter förmåga har ett personligt ansvar för att kunna klara sig själv en tid vid kriser och krig.¹²

MSB har framhållit att det bör tydliggöras vilket ansvar som vilar på den enskilde och vad som avses med förmåga. En annan sak som har lyfts fram av myndigheten är vikten av att konkretisera de hot som den enskilde ska förbereda sig för.¹³ Exempel på insatser som MSB genomfört för att stärka den enskildes beredskap är utbildningsinsatser och kampanjer som genomförts av frivilliga försvarsorganisationer.

År 2018 skickade MSB ut broschyren *Om krisen eller kriget kommer* på uppdrag av regeringen. Broschyren innehåller information om bl.a. vad som är bra att ha hemma för att hålla värmen, vilken mängd mat och vatten som bör lagras samt information om planering för att kunna laga mat utan el.¹⁴ Livsmedelsverket har tagit fram en lista med förslag på livsmedel att ha hemma i sitt förråd och menyförslag för en vecka.¹⁵

¹¹ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 134 och 143.

¹² FOI (2023).

¹³ MSB (2013).

¹⁴ MSB (2018b).

¹⁵ Livsmedelsverket (2022c).

4.1.2 Intresset för hemberedskap är stort

Med egenberedskap avses att befolkningen ska kunna klara en svår påfrestning med allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner som elförsörjning och transportsystem. I begreppet ingår bl.a. hemberedskap, som innebär att kunna klara sig utan hjälp från samhället i en vecka.¹⁶

Bedömningar av hemberedskapen bygger på människors egna uppskattningar i enkätundersökningar genomförda av myndigheter. Det finns risk att sådana självskattningar underskattar eller överskattar den faktiska förmågan. I en undersökning i s.k. livsmedelstrygga hem i USA framkom exempelvis att mängden kalorier i hemmet underskattades av personerna i hushållen.¹⁷ I en annan studie framkom att de som intervjuades var positiva till att ha hemberedskap, men att de i allmänhet var omedvetna om hur god beredskap de hade.¹⁸

Intresset bland befolkningen för egenberedskap är stort. Över hälften av de tillfrågade i en undersökning genomförd 2022 svarade att de tycker att det har blivit viktigare med egenberedskap efter Rysslands invasion av Ukraina.¹⁹ Samma undersökning visade att två tredjedelar redan hade stärkt eller planerade att stärka sin egenberedskap. Vanliga beredskapsåtgärder som omnämndes i undersökningen var anskaffande av extra mat och vatten, alternativa ljuskällor och inköp av radioapparater som kan användas utan tillgång till el. En annan undersökning genomförd samma år gav liknande resultat. I den uppgav 45 procent att de hade vidtagit särskilda åtgärder för att göra sig bättre förberedda för krig och kris. Fyra år tidigare var motsvarande andel 22 procent.²⁰

Hushållens förmåga att lagra vissa livsmedel är i hög grad beroende av elförsörjning. I den mån hushållen har en beredskap i form av livsmedel är det genom att hushållen handlar en gång per vecka, eller möjligen för att ha beredskap för en storm. Detta framgår av en studie om orsakerna till att hushåll lagrar livsmedel. Begränsande faktorer är förutom elberoendet också de beteenden och val konsumenterna gör avseende sina inköp. En av slutsatserna i studien är att om livsmedelsberedskapen i hushållen ska öka behöver lagring av livsmedel bli socialt

¹⁶ Ds 2023:34 *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 244.

¹⁷ Golem D., och Byrd-Bredbenner, C. (2015).

¹⁸ MSB (2021a).

¹⁹ MSB (2022d).

²⁰ FOI (2023).

meningsfullt, nödvändigt och/eller en del av vardagslivet och livsmedelspreferenser.²¹

I en studie av hushållens krishanteringsförmåga i samband med stormen Gudrun år 2005 identifierades olika förmågor av betydelse för hushållens motståndskraft. *Fysisk förmåga* bedömdes viktigt eftersom en kris gör det fysiskt svårare att sköta vardagssysslor som t.ex. att laga mat. Men det kan också röra mobilitet – att fysiskt kunna ta sig till en annan plats. *Ekonomisk förmåga* kan t.ex. förenkla för hushållet att hantera oväntade utgifter, men kan också göra att det finns mer resurser för att hantera själva krisen. *Mental förmåga* påverkar hur hushållen kan hantera t.ex. en stressig situation eller den känslomässiga påfrestning som ovisshet kan leda till. *Materiell hanteringsförmåga* handlar om tillgången till system, maskiner och saker som krävs för att genomföra sysslor, som t.ex. tillgång till reservverk för att kunna laga mat.²²

I samma undersökning konstaterades att *sociala nätverk och frivilliga nätverk* var viktiga för att ge stöd i krisen. De sociala nätverken avser de personer som står hushållet närmast och som känner den drabbade väl. Dessa utgjorde det viktigaste stödet vid stormen Gudrun. Frivilliga nätverk kan täcka upp när andra resurser inte är tillräckliga, särskilt genom att ge praktiskt stöd. Efter stormen Gudrun delade nätverken t.ex. ut mat till drabbade hushåll.

4.1.3 Många får mat genom det offentliga

Den övervägande delen av befolkningen är friska människor som kan försörja sig själva. Många friska människor har dock någon form av stöd från det offentliga, t.ex. skolan och barnomsorgen. Barn inom barnomsorgen och skolelever får en del av sina måltider från offentlig verksamhet.²³

Andra är mer beroende av det offentliga för sin tillgång till mat. Det gäller t.ex. människor boende i särskilda boendeformer, personer med insatser från hemtjänsten samt personer inom slutenvården och kriminalvården.

Totalt hade cirka 460 000 personer, äldre och personer med funktionsnedsättning någon form av stöd den 31 oktober 2022. Denna

²¹ Marshall, M. (2023).

²² Guldåker, N. (2016).

²³ Livsmedelsverket (2021a).

grupp kan till största delen antas vara beroende av det offentliga för sin tillgång till mat.²⁴

Antalet patienter i slutenvården var 835 000 år 2021.²⁵ De är beroende av regionerna för att få mat under sin sjukhusvistelse. Vistelsen varade i snitt cirka 4 dagar.²⁶

Drygt 8 000 personer var i genomsnitt intagna med pågående fängelseverkställighet eller häktade år 2022.²⁷ Dessa personer får samtliga mål från det offentliga och saknar helt möjlighet att tillgodose behovet på annat sätt.

Vidare finns människor som klarar sig utan stöd från det offentliga i vardagen, men som skulle behöva hjälp under t.ex. en långvarig fredstida krissituation. Det kan handla om äldre som lever i ordinarie boende utan hemtjänst, personer med funktionsnedsättningar, eller personer med små ekonomiska marginaler. Nordiska studier har identifierat ett samband mellan låg ekonomisk standard och sämre livsmedelstrygghet.²⁸ Möjligen kan en sämre livsmedelstrygghet också leda till en sämre livsmedelsberedskap då det inte är troligt att det finns ekonomiskt utrymme för att lagra livsmedel för någon längre tid.

Andelen personer i Sverige med *låg ekonomisk standard* uppgick till knappt 15 procent av befolkningen år 2020. Andelen personer med *varaktigt låg ekonomisk standard* var knappt 9 procent.²⁹ Antalet hushåll som fick ekonomiskt bistånd var drygt 182 000 år 2021. Antalet personer som erhöll ekonomiskt bistånd var 340 000 år 2021.³⁰

4.1.4 Människor hjälper varandra under kriser

Individens beteende i krissituationer har studerats i samband med flera större kriser. Slutsatserna som kan dras är att människor håller ihop och hjälper varandra vid katastrofer. Plundring är ovanligt – i kontrast

²⁴ Socialstyrelsen (2023a).

²⁵ Socialstyrelsen (2022c).

²⁶ Egen beräkning baserad på sammanlagd vårdtid och antalet vårdtillfällen från Socialstyrelsen (2023b).

²⁷ Kriminalvården (2023).

²⁸ Se Lund, T. et al. (2017); och Borch, A. och Kjaernes, U. (2016).

²⁹ SCB (2022a). Med *låg ekonomisk standard* avses personer som lever i hushåll vars ekonomiska standard är mindre än 60 procent av medianvärdet i befolkningen. Med *varaktigt låg ekonomisk standard* avses personer som lever i ett hushåll vars ekonomiska standard är mindre än 60 procent av medianvärdet i befolkningen under referensåret samt under minst två av de tre föregående åren.

³⁰ Socialstyrelsen (2022b).

mot många föreställning om att människor inte agerar solidariskt.³¹ Rädslan för att en kris ska leda till ett ”moraliskt svart hål” där människor övergår till plundring, panik och själviskhet saknar empiriskt stöd.³²

Antagandet att medborgare ska agera osolidariskt har lett till felaktiga prioriteringar av resurser. Exempelvis överskattade myndigheterna i USA risken för plundring när orkanen Katrina drabbade New Orleans. Följden blev att myndigheterna satte in resurser för att skydda egendom snarare än att undsätta nödställda.³³ Det är också ofta frivilliga som är först på plats för att hjälpa nödställda. Det gör att planer på hur resurser ska användas vid en kris inte genomförs i praktiken. Det är också vanligare att skadade kommer till sjukhus med privata färdmedel än med ambulans.³⁴

Katastrofen i Sydostasien 2004 är ett exempel på viljan att hjälpa och bistå andra vid kris. Många individer försökte hitta och hjälpa skadade efter att vågorna drog sig tillbaka. De tillverkade förbandsmaterial av lakan, använde sprit från minibarerna som desinfektionsmedel och bildade sjukvårdsstationer.³⁵

Studier av hur allmänheten hanterade stormen Gudrun visar också på hjälpsamhet hos befolkningen. Hjälpsamheten visade sig exempelvis genom att enskilda använde egna resurser för att hjälpa till att röja vägar.³⁶

Även i samband med terrordådet på Drottninggatan i Stockholm i april 2017 visade allmänheten prov på hjälpsamhet.³⁷ Lediga poliser var först på plats och påbörjade responsen tillsammans med ordningsvakter i tjänst. Men också privatpersoner som fanns på plats hjälpte till.³⁸ I media beskrevs hur allmänheten som lämnade Stockholm city till fots gjorde det lugnt och hur enskilda erbjöd mat och övernattning till personer som inte kunde ta sig hem.

Under coronapandemin uppgav ungefär en femtedel att de hade köpt mer mat och basvaror än normalt.³⁹ Butikshyllorna tömdes inled-

³¹ Wester, M. (2016).

³² Sandin, P. och Wester, M. (2009).

³³ Asp, V. och Sjölund, s. (2014).

³⁴ Wester, M. (2016).

³⁵ SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag, berättelser och bilagor*.

³⁶ Guldåker, N. (2009).

³⁷ MSB (2018d).

³⁸ Polismyndigheten (2017).

³⁹ Roos, J. M. (2020).

ningsvis på en del varor som ris, krossade tomater, pasta och nudlar, vilka är produkter som hushållen rekommenderas att ha hemma.⁴⁰

4.2 Det offentliga åtagandet

Alla människor har rätt till en levnadsstandard som är tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande. Förenta nationernas (nedan FN) generalförsamling antog texten till den Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna 1948. I förklaringen anges att ”var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster samt rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makas eller makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter utanför hans eller hennes kontroll” (artikel 25).

Även i Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som Sverige ratificerade 1971, erkänner medlemsstaterna ”rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor”. Enligt konventionen ska staterna vidta nödvändiga åtgärder som syftar till att förbättra metoderna för produktion, lagring och distribution av livsmedel, samt att säkerställa en rättvis fördelning av världens livsmedelstillgångar i förhållande till behoven.⁴¹

FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) arrangerade ett världslivsmedelstoppmöte 1996 som utmynnade i *Romdeklarationen om en tryggad global livsmedelsförsörjning*. I deklarationen definieras livsmedelstrygghet (*food security*) som ”... när alla människor vid alla tidpunkter har fysisk och ekonomisk tillgång till tillräckligt med näringsriktig och säker föda som uppfyller deras näringsbehov och matpreferenser och möjliggör ett aktivt och hälsosamt liv”. Med utgångspunkt i definitionen introduceras fyra dimensioner på livsmedelstrygghet: tillgänglighet (mängden livsmedel som produceras och distribueras), tillgång (möjligheten för människor att få tillgång till pro-

⁴⁰ Persson, M. (2021).

⁴¹ Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966), undertecknad av Sverige 29 september 1967. Beslut om ratifikation 26 november 1971, deponering av Sveriges ratifikationsinstrument 6 december 1971. Konventionen trädde i kraft den 3 januari 1976. (SÖ 1971:41, prop. 1971:125).

ducerade livsmedel), stabilitet (förmågan att få mat över tid) samt utnyttjande (kostens sammansättning och kroppens upptag av energi och näring). I och med Romdeklarationen förband sig världssamfundet att halvera världshungern innan 2015.⁴²

FN:s generalförsamling antog 2015 de 17 globala målen för hållbar utveckling. Europaparlamentet antog 2016 en resolution avseende de globala målen.⁴³ Mål 2 är att avskaffa hunger, uppnå tryggad livsmedelsförsörjning och förbättra nutrition samt främja ett hållbart jordbruk.⁴⁴ I en uppföljning från 2023 framgår att antalet människor som befinner sig i *hunger* ökade med 122 miljoner mellan 2019 och 2022. Antalet människor som upplever *allvarlig livsmedelsotrygghet* ökade kraftigt, med 391 miljoner, under samma period. Orsakerna är flera: pandemi, konflikter, klimatförändringar och ökande klyftor.⁴⁵

Vissa grupper som exempelvis barn, personer med funktionsnedsättningar och hjälpbehövande åtnjuter ett särskilt skydd. I enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)⁴⁶ erkänner Sverige bl.a. varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser, vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, bl.a. i fråga om mat (artikel 27). FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen bekräftar bl.a. behovet av att garantera att personer med funktionsnedsättning får åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter utan diskriminering.⁴⁷ Därutöver syftar Europarådets reformerade sociala stadga till att trygga den enskildes rätt till bl.a. social hjälp.⁴⁸

⁴² Svenska FAO-kommittén (2015).

⁴³ Europaparlamentets resolution av den 5 oktober 2016 om nästa steg mot uppfyllandet av globala mål och EU:s åtaganden om nutrition och en tryggad livsmedelsförsörjning i världen (2016/2705(RSP)).

⁴⁴ Regeringskansliet (2015).

⁴⁵ FN (2023).

⁴⁶ Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989, införlivad i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁴⁷ Prop. 2008/09:28 *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.

⁴⁸ Europeisk social stadga (reviderad) Strasbourg den 3 maj 1996, undertecknad av Sverige 2 maj 1996. Beslut om ratifikation 14 maj 1998, deponering av Sveriges ratifikationsinstrument 29 maj 1998. Stadgan trädde i kraft den 1 juli 1999. (SÖ 1998:35, prop. 1997/98:82).

Slutligen erkänner och respekterar EU, enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna, ”... rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel”.⁴⁹

4.2.1 Statens ansvar för livsmedelsberedskap

I Sverige regleras rätten till en tillfredsställande levnadsstandard i grundlagen. I regeringsformen anges att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Vidare anges att det allmänna särskilt ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa (1 kap. 2 § regeringsformen).

När det gäller livsmedel finns det inga uttalade mål för livsmedelsförsörjning och det finns inte heller någon särskild livsmedelsberedskapslag i Sverige. Livsmedelslagen (2006:804) syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen, men innehåller inte några bestämmelser om att det ska finnas livsmedel i tillräcklig omfattning (1 § livsmedelslagen).

Genom annan lagstiftning har staten emellertid ett uttalat ansvar för vissa verksamheter. Det gäller exempelvis för intagna, häktade och tvångsvårdade människor. Den som avtjänar fängelsestraff har rätt till mat som är anpassad efter hans eller hennes medicinska behov, till vegetarisk mat och om möjligt mat anpassad med hänsyn till religion. Vidare anges att en intagen har rätt att få mat på sedvanliga mattider, och kan ges möjlighet att själv bereda varma drycker. Med mat avses såväl tillagad mat som livsmedel för förtäring utan tillagning eller för tillagning.⁵⁰ Samma rättigheter har en häktad person.⁵¹ Ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem som tvångsvårdas av Statens institutionsstyrelse har rätt till bra måltider.⁵²

⁴⁹ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02), artikel 34.

⁵⁰ KVFS 2011:1 *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse*.

⁵¹ KVFS 2011:2 *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte*.

⁵² Inspektionen för vård och omsorg (2015).

Höjd beredskap och när ransoneringslagen tillämpas

Bestämmelser om totalförsvaret och höjd beredskap finns i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap (3 § lagen om totalförsvaret och höjd beredskap). Det finns särskild s.k. fullmaktslagstiftning som tillämpas när det råder högsta beredskap.

Bestämmelser i ransoneringslagen (1978:268) om reglering av handel m.m. tillämpas om Sverige kommer i krig (1 § ransoneringslagen). Regeringen får också föreskriva att bestämmelserna i ransoneringslagen helt eller delvis ska tillämpas. Det gäller om Sverige är i krigsfara eller om det till följd av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i eller av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen (2 § ransoneringslagen).

4.2.2 Kommuners och regioners uppgifter

Kommuner och regioner sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i kommunallagen (2017:725) eller annan författning (1 kap. 2 § kommunallagen). Kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar (2 kap. 1 § kommunallagen). Kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 § kommunallagen).

Kommuner ansvarar för en stor del av den lokala samhällsservicen och har lagstadgade uppgifter inom flera olika områden. Kommuners ansvar för vissa särskilda uppgifter återfinns bland annat i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Kommuner har också uppgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453).

Ansvaret enligt socialtjänstlagen innebär bl.a. att det ytterst är kommunens ansvar att pröva den enskildes rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den som

inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd. Det är den enskildes behov som avgör om bistånd ska beviljas och hur det i så fall ska utformas (4 kap. 1 § socialtjänstlagen). Särskilda bestämmelser gäller enligt socialtjänstlagen för barn och unga, äldre människor, människor med funktionshinder, missbrukare, personer som vårdar eller stödjer närstående samt brottsoffer. Insatserna inom äldreomsorgen utgörs vanligen av serviceinsatser eller omvårdnadsinsatser. Serviceinsatserna kan t.ex. vara praktisk hjälp med inköp, hjälp med att laga mat eller distribution av färdiglagad mat. Personer med funktionsnedsättning som behöver stöd i sin dagliga livsföring kan ansöka om bistånd hos kommunen (jfr 5 kap. socialtjänstlagen).

Störningar eller avbrott i livsmedelsförsörjning kan få allvarliga konsekvenser exempelvis för personer som är i behov av insatser från socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården. Det framgår av en kartläggning som Socialstyrelsen har gjort tillsammans med länsstyrelserna.⁵³ Vid en kris kan även personer som vanligtvis klarar sig själva behöva stöd från socialtjänsten. För personer som redan finns i socialtjänstens verksamheter kan det vid en kris krävas nya eller mer omfattande insatser.

Regeringen har rätt att meddela särskilda föreskrifter om socialtjänsten om riket kommer i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i (16 kap. 9 § socialtjänstlagen).

I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om att elever i förskoleklass, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska erbjudas näringsriktiga skolmåltider utan kostnad (se 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 § och 13 kap. 10 § skollagen). Kommuner är inte skyldiga att erbjuda kostnadsfria luncher i gymnasieskolan. En kartläggning visar dock att mer än fyra femtedelar av landets kommuner erbjuder kostnadsfria luncher till elever i gymnasieskolan.⁵⁴

Regionernas huvuduppgifter innefattar ett ansvar att tillhandahålla hälso- och sjukvård, tandvård och att ha ett regionalt utvecklingsansvar enligt vad som närmare föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125) och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Regionerna har också tillsammans med

⁵³ Socialstyrelsen (2022a).

⁵⁴ Livsmedelsverket (2022a), s. 21.

kommunerna ansvar för den regionala kollektivtrafiken enligt vad som närmare föreskrivs i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Hälso- och sjukvårdslagstiftningen ska bl.a. säkerställa att alla har rätt till en god, jämlik vård, att vården är evidensbaserad och kvalitetssäkrad samt att den dokumenteras på rätt sätt. Mat som serveras inom hälso- och sjukvården omnämns inte specifikt i den lagstiftningen. Enligt Socialstyrelsen omfattas dock mat på samma sätt som andra väsentliga komponenter i god vård och omsorg.⁵⁵

Extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Regler om kommuners och regioners ansvar inför och hantering av krissituationer finns i lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH och FEH). Syftet med bestämmelserna är att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred och därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 § LEH).

Lagen innebär att kommuner och regioner dels ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten, dels ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Resultatet av analyserna ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Närmare föreskrifter om sådana risk- och sårbarhetsanalyser får enligt 12 § FEH meddelas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Varje kommun och region ska också se till att det finns en nämnd som kan fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att så ska ske (2 kap. 1–3 §§ LEH).

Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region (1 kap. 4 § LEH). Av

⁵⁵ Socialstyrelsen (2011).

lagmotiven framgår att det handlar om händelser där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och regioner ansvarar för hotas på ett omfattande sätt. Det kan exempelvis vara hot mot hälso- och sjukvården, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. Tillämpningen av lagen aktualiseras vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Typiska händelser som avses är väderrelaterade händelser av större omfattning, som t.ex. större översvämningar, ras som en följd av längre tids eller kraftig nederbörd och omfattande snöoväder. Större skogsbränder, som hotar bebyggelse eller liknande, och som kräver betydande insatser utöver räddningstjänsten, är ytterligare exempel på extraordinära händelser. Normalt är dock inte enstaka bränder tänkta att omfattas av lagen.⁵⁶

Vidare anförs i förarbetena att det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning samt att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen. Det är alltså fråga om händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen.

För att det ska vara en extraordinär händelse enligt LEH krävs också att händelsen avviker från det normala. Växlingar i väderleken, större olyckor m.m. kan påverka och störa kommunens eller regionens verksamhet. Flertalet störningar av mer normal omfattning ska dock kunna hanteras inom ramen för annan lagstiftning. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör därför inte betraktas som extraordinära händelser. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen, i vart fall i krisens inledningsskede. Det är alltså ur denna synvinkel som kravet på avvikelser från det normala bör ses.⁵⁷

Kommuner och regioner får under en extraordinär händelse i fredstid lämna begränsat ekonomiskt stöd (utan föregående behovsprövning) till en enskild som drabbats av händelsen (4 kap. 3 § LEH).

Kommuner ska också enligt LEH vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Lagen reglerar också hur kommunen leds under höjd beredskap och vilka åtgärder kommuner är skyldiga att vidta (3 kap. 1–3 §§ LEH).

⁵⁶ Prop. 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommun och landsting*, s. 14–16.

⁵⁷ Prop. 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommun och landsting*, s. 14–16.

Kommunernas geografiska områdesansvar innebär att kommuner inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas (2 kap. 7 § LEH). Kommunen ansvarar också för samordning under höjd beredskap (3 kap. 4 § LEH).

Det geografiska områdesansvaret innefattar åtgärder såväl före som under och efter en krissituation, men innebär inte att kommunen tar över andra aktörers ansvar. För kommunen innebär ansvaret att vara den part som stödjer andra aktörer i syfte att skapa gemensamma målsättningar och en gemensam inriktning. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att krishanteringen på lokal nivå sker samordnat och effektivt. Det geografiska områdesansvaret påverkar inte heller det faktum att kommunen givetvis har ansvar för sin verksamhet på vanligt sätt i övrigt.⁵⁸

Enligt 3 kap. 3 § LEH ansvarar kommunerna för vissa uppgifter under höjd beredskap eller när ransoneringslagen i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen särskilt beslutar. Kommuner är enligt bestämmelsen skyldiga att vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering och medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning. Kompletterande bestämmelser finns i 8 § FEH. Det yttersta ansvaret för att tillgodose livsmedelsförsörjningen på lokal nivå åligger alltså kommunerna i dessa situationer.⁵⁹

Regioner är skyldiga att vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Under höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som regionen ska bedriva (3 kap. 1 och 2 §§ LEH).

Uppgifterna enligt LEH är inte lika omfattande för regioner som för kommuner. Exempelvis finns inte motsvarande geografiska områdesansvar för regionerna som gäller för kommunerna under extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt 2 kap. 7 § och 3 kap. 4 § LEH. Någon motsvarande bestämmelse om lokal kristids-

⁵⁸ Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, s. 159.

⁵⁹ Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 172.

verksamhet som kommuner enligt 3 kap. 3 § LEH har ansvar för finns inte för regioner.

Regeringen tillsatte i mars 2023 en utredning med uppdrag att se över kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2024.⁶⁰

4.3 Civilsamhällets roll inom livsmedelsberedskapen

Med civilsamhället avses här ideella föreningar, dvs. föreningar vars medlemmar deltar frivilligt och som själva beslutar om verksamheten. Ungefär en fjärdedel av befolkningen, knappt 2,4 miljoner personer, var aktiva i någon förening år 2019.⁶¹

Flera ideella föreningar arbetar med stöd till personer som av olika skäl inte har tillgång till mat. Det gäller i första hand personer med låg ekonomisk standard, där stöd ges från exempelvis trossamfund. Ett exempel är Stadsmissionen som under namnet Matmissionen i samarbete med näringslivet erbjuder ekonomiskt utsatta att köpa mat till en låg kostnad i storstadsregioner.

Lokala föreningar som t.ex. sockenråd och byalag kan också ha stor betydelse. Under stormen Gudrun spelade Lantbrukarnas Riksförbund med medlemmar en viktig roll i att organisera och ge stöd till den lokala krishantering. ⁶² Ett annat tillfälle när flera frivilligorganisationer bidragit i en kris var vid de stora skogsbränderna år 2018. Förutom frivilliga försvarsorganisationer bidrog lokala matbutiker och hembygdsföreningar med sina resurser, t.ex. genom att erbjuda mat till de som släckte bränder. Ytterligare ett exempel var lantbrukare som var organiserade i en lokal maskinring och kunde bistå med att köra vatten. Det fanns också många s.k. spontanfrivilliga, dvs. privatpersoner som tog på sig uppgifter för att bidra till krishantering. Exempel på uppgifter de utförde var att ta emot evakuerade och matlagning. ⁶³

En särskild typ av ideella föreningar är de frivilliga försvarsorganisationerna. Frivilliga försvarsorganisationer regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, och är en organisation som

⁶⁰ Dir. 2023:51 *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*.

⁶¹ SCB (2020b).

⁶² Guldåker, N. (2009).

⁶³ Kvarnlöf, L., et al. (2022).

bedriver frivillig försvarsverksamhet. Med det avses verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret.⁶⁴

I totalförsvarsbeslutet 2020 konstaterade statsmakterna att de frivilliga försvarsorganisationerna utgör en viktig del av samhällets krisberedskap, men att deras roll i det civila försvaret behöver utvecklas. En viktig uppgift som nämns är organisering av krigsfrivilliga, men också att organisationerna kan bidra till försvarsviljan och folkförankring.⁶⁵

Frivilliga försvarsorganisationer som har avtal med myndigheter inom sektorn livsmedels- och dricksvattenförsörjning är Blå stjärnan med drygt 1 500 utbildade och Frivilliga automobilkåren med knappt 3 500 medlemmar. De har båda uppdrag från Jordbruksverket och länsstyrelsen. Blå stjärnan utbildar personal inom djurhållning, smittskydd och krisberedskap.⁶⁶ Frivilliga automobilkåren vidareutbildar förare för att säkerställa tung trafik under krissituationer.⁶⁷ Också andra frivilliga försvarsorganisationer har en roll inom livsmedelsberedskapen även om det inte finns avtal med myndigheter i beredskapssektorn. Civildförsvarfsförbundet och Svenska Lottakåren informerar och utbildar om hemberedskap. Röda Korset arbetar med katastrof- och krishantering i Sverige och utomlands.

För att lokalt organisera de frivilliga försvarsorganisationerna och andra frivilliga organisationer har många kommuner frivilliga resursgrupper (FRG). År 2022 fanns FRG i cirka hälften av landets kommuner.⁶⁸

⁶⁴ I bilagan till förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet listas de frivilliga försvarsorganisationerna. De utgörs av Svenska försvarsutbildningsförbundet, Insatsingenjörernas riksförbund, Flygvapenfrivilligas riksförbund, Frivilliga automobilkårens riksförbund, Frivilliga flygkåren, Frivilliga motorcykelkårens riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Försvarets personaltjänstförbund, Svenska blå stjärnan, Föreningen svenska röda korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig, Riksförbundet Sveriges lottakåre, Sjövärmaskårens riksförbund, Svenska brukshundklubben, Svenska fallskärmsförbundet, Svenska pistolskytteförbundet, Svenska skyttesportförbundet, Sveriges civilförsvarsförbund, och Sveriges bilkårens riksförbund.

⁶⁵ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 156.

⁶⁶ Svenska Blå Stjärnans stadgar Riks – reviderad 2015 och 2017.

⁶⁷ Frivilliga automobilkårens hemsida, www.fak.se/om-fak [2023-03-02].

⁶⁸ SOU 2022:57 *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*.

5 Viktiga samhällsfunktioner inom livsmedelssystemet

Livsmedelssystemet avser alla delar, aktörer och aktiviteter som är relaterade till produktion och konsumtion av livsmedel. Aktiviteterna består av produktion, uppsamling, förädling, distribution, konsumtion och hantering av rester från produkter med ursprung i jordbruk, skogsbruk och fiske. I livsmedelssystemet ingår också den ekonomiska, samhälleliga och naturliga miljön som det är en del av.¹

Vi har definierat livsmedelsberedskap som *den verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga* (se avsnitt 12.2). Livsmedelsberedskap utgör således inte alla delar, aktörer och aktiviteter i livsmedelssystemet. De samhällsviktiga funktioner vi inkluderar i livsmedelsberedskap är primärproduktion, livsmedelstillverkning, livsmedelsdistribution, måltidsverksamhet, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd, samt utrikeshandel. Detta knyter an till det förslag som lämnades av Utredningen om civilt försvar rörande beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.²

5.1 Primärproduktion

Primärproduktion avser animalieproduktion samt primärproduktion av foder och vegetabilier. Primärproduktionen upprätthålls av bl.a. anläggningar för produktion av livsmedelsproducerande djur samt fiske, samt anläggningar och verksamheter för odling och skörd av vegetabilier, inklusive foder.³

¹ FAO (2017). Se även SAPEA (2020), s. 29.

² SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*.

³ MSB (2023d).

Företag i primärproduktionen tillverkar råvaror till livsmedel. Den totala inhemska produktionen genererar tillräckligt mycket kalorier för att täcka energibehovet i Sverige vid en normalskörd.⁴ EU-inträdet innebar en stor förändring i förutsättningarna för svenskt jordbruk. Av den anledningen används 1995 som basår i den utsträckning det har varit möjligt. Om inget annat anges har vi använt Jordbruksverkets statistikdatabas.

Mellan år 1995 och år 2022 minskade det totala antalet företag i primärproduktionen i jordbrukssektorn (inkl. trädgårdsföretag), med cirka en tredjedel. Störst var minskningen av antalet husdjursföretag. Framför allt minskade antalet företag med mjölkkor. Företagen har under samma period blivit större. Exempelvis har antalet företag som äger över 100 hektar ökat med nästan 50 procent. Enligt Jordbruksverket produceras cirka 75 procent av värdet inom jordbruket av de 10 procent av företagen som är störst mätt i areal eller antal djur.⁵

Antalet företag som bedriver frilandsodling (odling på fält) av köksväxter, frukt eller bär halverades nästan mellan 1996 och 2022. När det gäller växthusodlingen av köksväxter har det skett en minskning av såväl antalet företag som odlad yta.

Antalet företag inom fisket ökade mellan 1995 och början av 2000-talet. Från och med år 2015 har antalet företag dock minskat. År 2022 var det knappt 1 300 företag som bedrev fiske i Sverige. Antalet företag inom vattenbruket har ökat efter 1995. År 2022 fanns det drygt 400 företag.⁶

Svenska livsmedel produceras huvudsakligen i landets södra delar. Flest företag inom primärproduktionen återfinns i Västra Götaland och Skåne.

Även om arealerna för såväl spannmålsodling som odling av oljeväxter (raps och rybs) har minskat mellan 1995 och 2022 så har inte totalskördarna minskat. Storlekarna på spannmålsskördarna har under tidsperioden uppgått till 5–6 miljoner ton per år, med undantag för enskilda år. Totalskördarna för oljeväxter har ökat 2,5 gånger mellan 1995 och 2022. När det gäller sockerbetsarealen halverades den mellan 1995 och 2022. Totalskörderna av sockerbetor har dock inte minskat i samma omfattning utan gått ned endast med 25 procent. Odlingen

⁴ Beräkningar genomförda av SLU visar att den totala konsumtionen uppgår till 11 800 Tcal och den totala produktionen uppgår till 11 500 Tcal. Den inhemska produktionen har dock inte samma varusammansättning som konsumtionen. Se Andersson, H. et al. (2020).

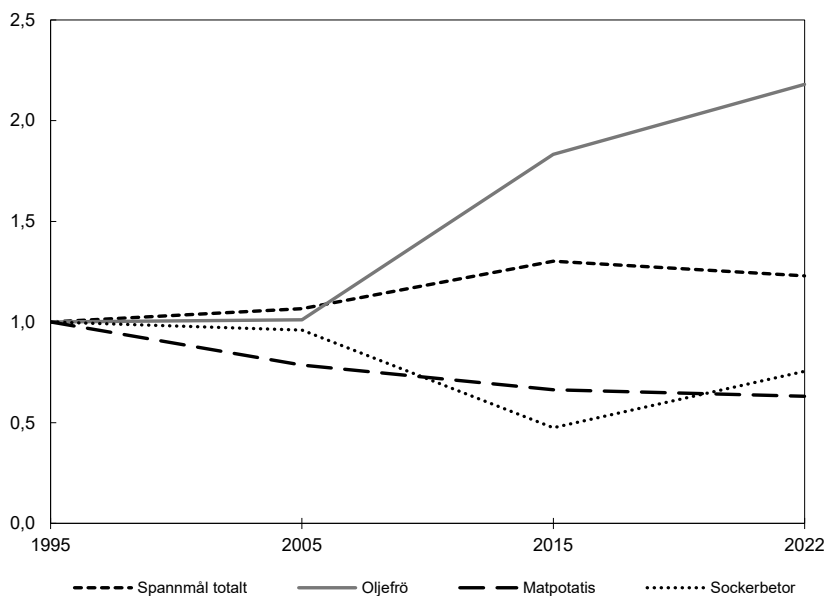
⁵ Jordbruksverket (2023b).

⁶ SCB (2023b).

av matpotatis har däremot minskat i stort sett under hela perioden, både när det gäller areal och totalskörd. För samtliga grödor har således avkastningen per hektar ökat sedan 1995.

Figur 5.1 Produktionen av oljefrö har mer än fördubblats sedan 1995

Vegetabilieproduktionens utveckling sedan 1995, 1995=1

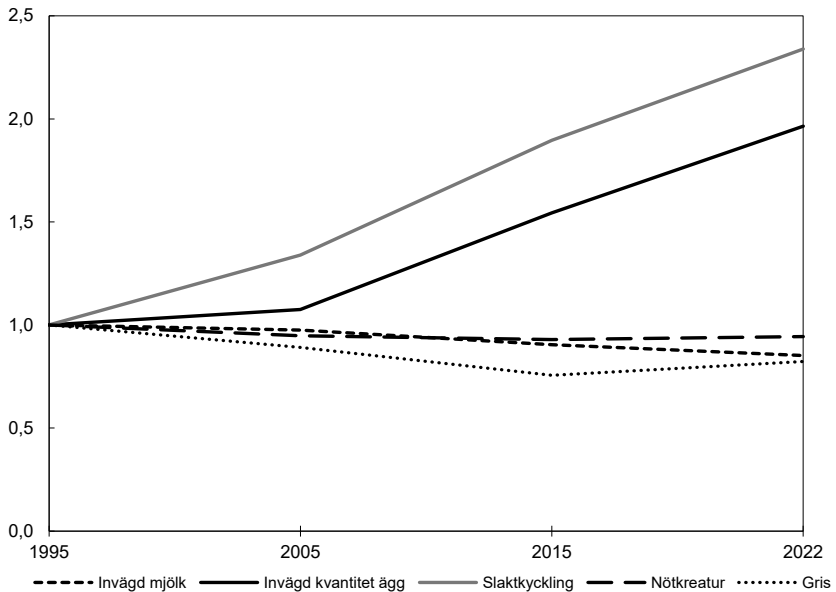


Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas.

Animalieproduktionens utveckling mellan år 1995 och 2022 varierar för olika produktionsgrenar. Mängden invägd mjölk har minskat med 15 procent, men antalet mjölkkor minskade med nästan 40 procent. Den totala mängden nötkött och griskött som producerats har minskat. Minskningen av nötkött kan förklaras av att antalet mjölkkor har minskat. Däremot har den totala mängden fårkött ökat. Slakt av får utgör dock endast 1 procent av den totala slaktvolymen. Under tidsperioden har slakten av slaktskyckling ökat med 134 procent. Parti-handelns invägning av ägg har nästan fördubblats i statistiken.

Figur 5.2 Produktionen av slaktkyckling har mer än fördubblats sedan 1995

Animalieproduktionens utveckling sedan 1995, 1995=1



Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas, 2023.

Produktionen inom vattenbruket har ökat och den är spridd över hela landet, med flest företag i Västra Götaland. Den totala fångsten av konsumtionsfisk inom havsfisket var drygt 30 000 ton och av foderfisk drygt 100 000 ton år 2021.⁷ Därutöver fångades totalt 1 710 ton matfisk i svenska insjöar år 2021.

Arealen frilandsodlade köksväxter ökade med cirka 25 procent mellan 1996 och 2022. Bärodlingsarealen halverades och frilandsarealen av frukt minskade med cirka en fjärdedel under samma period. För frilandsodlade grönsaker har totalskörden av matlök nästan fördubblats mellan 1999 och 2002, medan morotsskörden ökat med cirka 30 procent. Skörden av vitkål har minskat.

Lönsamheten i primärproduktionen har minskat mellan 2006 och 2020.⁸ Efter 2020 har den ekonomiska situationen för företagen särskilt påverkats av stora omvärldshändelser som coronapandemin och

⁷ SCB (2023a).

⁸ Jordbruksverket (2022d).

Rysslands invasion av Ukraina, vilka har lett till att insatsvaror har blivit dyrare. Samtidigt har ökade priser på jordbruksprodukter lett till att värdet på jordbrukets produktion har ökat kraftigt under 2022.⁹

5.2 Livsmedelstillverkning

Livsmedelstillverkning avser beredning och tillverkning av livsmedel.¹⁰ Verksamheten upprätthålls i primärförädling på bl.a. mejerier, slakterier och kvarnar, för att sedan förädlas vidare på exempelvis bagerier och charkuterier.

Antalet företag inom livsmedelstillverkningen har ökat sedan 1990-talet. År 2022 fanns drygt 4 000 företag. Ökningen av antalet företag har varit störst i kategorin företag med färre än fem anställda.¹¹ Antalet företag inom t.ex. dryckestillverkning och tillverkning av färdigrätter har också ökat. Samtidigt har antalet företag inom kvarnar och sockerindustri minskat. Merparten av produktionen sker i de allra största företagen. Uppgifter till utredningen ger vid handen att en procent av företagen står för över hälften av nettoomsättningen inom livsmedelstillverkningen. Dessa större företag har ofta flera tillverkningsanläggningar och flera arbetsställen.

Företag inom livsmedelstillverkning är ofta samlokaliserad med primärproduktionen, dvs. de återfinns huvudsakligen i södra Sverige. Inom olika produktionsgrenar kan det vara mer spritt. Exempelvis återfinns mejeriproduktionen över hela landet. Sett till storleken finns de största anläggningarna avseende antal anställda per anläggning i Blekinge län och i Skåne län.

I uppföljningen av utvecklingen av livsmedelskedjan framkommer att arbetskraftsproduktiviteten ökade med cirka 30 procent mellan åren 2011 och 2020, mätt som förädlingsvärde per arbetad timme.¹² Med förädlingsvärde avses värdet av de varor och tjänster som ett företag producerar minus värdet av de råvaror, halvfabrikat och liknande som företaget köper från andra företag.

⁹ Jordbruksverket (2023c).

¹⁰ MSB (2023d).

¹¹ SCB (2023b). Till livsmedelstillverkningen har vi räknat samtliga företag inom SNI-kod 10, exklusive foderproducenter.

¹² Jordbruksverket (2023g). Med *livsmedelskedjan* avses primärproduktion, livsmedelsförädling, livsmedelshandel och restaurangled. Jmf prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

5.3 Livsmedelsdistribution

Livsmedelsdistribution avser flödet av livsmedel från primärproduktionen eller livsmedelstillverkningen till konsumenter. Verksamheten upprätthålls av bl.a. grossister, lager, distributörer och livsmedelsbutiker.¹³ De kan också delas in i partihandel och detaljhandel. Partihandeln (t.ex. grossister eller säljbolag inom koncerner) levererar livsmedel till såväl livsmedelsbutiker som till måltidsverksamheter och restauranger. Detaljhandeln inom livsmedelsdistributionen utgörs av dagligvaruhandel. De erbjuder livsmedel till slutkonsument i livsmedelsbutiker.

Inom livsmedelsdistributionen sjönk antalet företag från år 1995 till början av 2000-talet. Därefter har dock antalet företag ökat. Totalt fanns det cirka 10 000 företag år 2021. Av dessa finns knappt 3 000 inom partihandeln och knappt 7 300 inom detaljhandeln.¹⁴ Det råder dock en stark marknadskoncentration genom att de fem största aktörerna inom dagligvaruhandeln (ICA, Coop, Axfood, Citygross och Lidl) har cirka 95 procent av marknaden.

Anläggningarna inom partihandeln består av olika slags lager eller omlastningscentraler. Dessa kan ha olika funktion och inriktning, som exempelvis fullsortimentslager, fryslager, eller anläggningar inriktade på frukt och grönsaker. Inom partihandeln är anläggningarna koncentrerade till de södra delarna av landet. Framför allt finns anläggningarna i Mälardalen och i Skåne. Det betyder att den mat som säljs i norra Sverige inte lagras där utan transporteras från södra Sverige till livsmedelsbutiker i norra Sverige.

De fem största aktörerna i dagligvaruhandeln har butiker över hela landet.¹⁵ Avståndet till närmsta butik mätt i tid understiger 20 minuters bilresa för över 99,9 procent av befolkningen i Sverige. I några glest befolkade län förekommer det att en liten andel av befolkningen har mer än 20 minuter till närmsta dagligvarubutik.¹⁶

Årligen passerar i stort sett alla livsmedel som importeras eller produceras i Sverige genom livsmedelsdistributionen. Volymutvecklingen i livsmedelsdistributionen kan därmed antas uppvisa samma mönster som den totala konsumtionsutvecklingen i landet. Mellan åren 1995 och 2019 har totalkonsumtionen av livsmedel ökat avseende

¹³ MSB (2023d).

¹⁴ Det inkluderar företag med SNI-koder 46.31, 46.32, 46.33, 46.38, 46.39, 47.11, 47.29.

¹⁵ Svensk dagligvaruhandel (2023a).

¹⁶ Tillväxtverket (2021b).

t.ex. kött, ost och ägg, men minskat avseende konsumtionsmjölk. Under samma period har totalkonsumtionen av mjöl och gryn varit i stort sett oförändrad. Konsumtionen av frukt och grönsaker har ökat.¹⁷ Mängden livsmedel som finns inom svensk dagligvaruhandel uppskattas till cirka 200 000 ton livsmedel vid ett givet tillfälle.¹⁸ Nästan en fjärdedel av dessa livsmedel utgjordes av skafferivaror (t.ex. pasta, ris, och konserver). Andra stora kategorier var drycker, bröd och mejerivaror.

Uppföljningen av den ekonomiska utvecklingen visar att förädlingsvärdet ökade med cirka 40 procent mellan åren 2011–2020 och att arbetskraftsproduktiviteten ökade med 25 procent. Produktiviteten har ökat över tid vilket Jordbruksverket anser visar på att företagen hela tiden effektiviseras.¹⁹

5.4 Måltidsverksamhet

Måltidsverksamhet avser offentliga måltider inom bl.a. skola, hälso- och sjukvård, omsorg och kriminalvård. Måltidsverksamhet upprätthålls av offentliga och privata aktörer genom bl.a. tillagningskök, transporter och mottagningskök.²⁰ Oavsett om verksamheten bedrivs av privata eller offentliga aktörer definieras de som livsmedelsföretag.²¹

Enligt en kartläggning som Livsmedelsverket har genomfört är en majoritet av måltidsverksamheten inom kommunal skola och omsorg i offentlig regi. Sammanlagt får nästan två miljoner människor måltider i förskola, grundskola och på särskilda boenden.²² Utöver det är många med hemtjänst eller boendestöd beroende av stöd till inköp eller av matdistribution.

Vad gäller måltidsverksamhet hos regioner visar en kartläggning från Livsmedelsverket att måltidsverksamheten oftast är organiserad i en serviceförvaltning. Det förekommer olika lösningar för verksamheten. En del har egna tillagningskök, en del har upphandlat måltidstjänster från privata företag. Vidare förekommer det kombinationer

¹⁷ Jordbruksverket (2023d).

¹⁸ Mätningen gjordes av Svensk dagligvaruhandel den 31 december 2022.

¹⁹ Jordbruksverket (2023g).

²⁰ MSB (2023d).

²¹ Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002.

²² Livsmedelsverket (2022a).

av olika lösningar, liksom samverkan med andra regioner och med kommuner.²³

I vissa fall levereras måltiderna av upphandlade företag som tillagar måltider på sina produktionsanläggningar eller i de tillagningskök som finns i anslutning till de skolor, sjukhus eller omsorgsboenden som företagen levererar måltider till. Produktionsanläggningarna är spridda över landet. De privata leverantörerna till måltidsverksamheten domineras, enligt uppgifter till utredningen, av 7–8 rikstäckande aktörer. Måltidstjänsterna upphandlas genom offentlig upphandling. Det förekommer att krav ställs på leverantörerna att ha beredskap för att kunna leverera måltider också vid störningar.

Enligt Livsmedelsverkets kartläggning uppgav 60 procent av de 235 kommuner som besvarat enkäten att de har beredskapsplaner för livsmedelsförsörjningen till skola, vård och omsorg.²⁴ Av Livsmedelsverkets regionala kartläggning framgår att cirka 75 procent av regionerna har en beredskapsplan för måltidsverksamheten.²⁵ Som ett stöd till kommuner och regioner har SKR:s inköpscentral tecknat ramavtal för vissa varor som kan beredskapslagras.²⁶

5.5 Livsmedelssäkerhet

Livsmedelslagen (2006:804) syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel. Lagen gäller alla delar av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel och kompletterar de EU-bestämmelser som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområden. Lagen kompletteras av livsmedelsförordningen (2006:813) och av myndighetsföreskrifter. Den offentliga kontrollen utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. Den närmare ansvarsfördelningen mellan myndigheterna anges i huvudsak i 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen.

Det är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002²⁷ som ligger till grund för den svenska livsmedelslagstiftningen

²³ Livsmedelsverket (2022b).

²⁴ Livsmedelsverket (2022a).

²⁵ Livsmedelsverket (2022b).

²⁶ Adda Inköpscentral AB (2023).

²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002.

och förordning (EU) 2017/625) som ligger till grund för hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska organiseras, finansieras och genomföras i medlemsstaterna.²⁸

5.6 Djurhälsa och djurskydd

Tillgången till säkra animaliska livsmedel av bra kvalitet är beroende av en god djurhälsa och ett gott djur- och smittskydd. I EU:s djurhälsoförordning (förordning (EU) 2016/429)²⁹ regleras förebyggande och bekämpande åtgärder vid allvarliga smittsamma djursjukdomar. EU-förordningen kompletteras av epizootilagen (1999:657)³⁰. Regler kring sjukdomar som kan spridas från djur till människa, s.k. zoonoser, och som inte omfattas av epizootilagen, finns i zoonoslagen (1999:658). Bestämmelserna i zoonoslagen tillämpas i nuläget enbart på salmonella. Beslut om förebyggande och bekämpning av andra smittsamma djursjukdomar kan också fattas med stöd av lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.

Lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård syftar till att en god och säker vård av djur och en god djurhälsa uppnås. Lagen ska bidra till att samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet tillgodoses och reglerar bland annat skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal. Jordbruksverket har enligt förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk i uppgift att se till att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård och att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Statens veterinärmedicinska anstalt har enligt förordningen (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt till uppgift att vara veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda.

Att djur ska behandlas väl och skyddas från onödigt lidande och sjukdom framgår av djurskyddslagen (2018:1192), som kompletteras av djurskyddsförordningen (2019:66). I lagen finns också krav på bl.a. att djuren ska hållas och skötas i en god djurmiljö.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017.

²⁹ Förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016.

³⁰ Med epizootiska sjukdomar avses allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas bland djur, eller från djur till människa (1 § epizootilagen). Med allmänfarliga sjukdomar avses enligt samma bestämmelse sådana sjukdomar som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa eller medföra stora ekonomiska förluster för samhället.

Djurskydd regleras genom flera EU-direktiv och förordningar. För djur som hålls inom lantbruk gäller rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur (Farm directive). Det finns också ett flertal EU-direktiv som reglerar minimistandarder avseende djurskydd för vissa djurarter som hålls inom lantbruk. Sådana regler finns för värphöns, slaktkycklingar, kalvar och grisar.³¹ EU-rätten fastställer också genom en annan förordning regler för skydd av djur vid djurtransporter.³²

I förordningen om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning fastställs bestämmelser om avlivning av djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn, päls eller andra produkter samt avlivning av djur vid besättningsavlivning.³³

Länsstyrelserna har det operativa ansvaret för offentlig kontroll av djurskydd och djurhälsa i vissa delar (8 kap. 1 § djurskyddslagen). Länsstyrelserna ansvarar också för tillsyn av djurhälsopersonal (5 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård). Livsmedelsverket utför djurskyddskontroller i samband med slakt (8 kap. 9 § djurskyddsförordningen). Utöver den kontrollverksamhet som myndigheterna bedriver finns det djursjukhus och kliniker, såväl i offentlig som privat regi.

5.7 Import och export av livsmedel och insatsvaror

Utrikeshandel avser import och export av varor och tjänster som är nödvändiga för landets försörjning. Utrikeshandel förutsätter upprätthållande av gränsöverskridande transporter, betalningar och dataflöden. Det svenska livsmedelssystemet är en del av det globala livsmedelssystemet. Internationella företag levererar såväl insatsvaror som livsmedel till den svenska marknaden. Svenska företag exporterar livsmedel och råvaror för livsmedelstillverkning i andra länder.

³¹ Rådets direktiv 1999/74/EG av den 19 juli 1999.

³² Regleringen om transport av djur innehåller många detaljerade krav och syftar till att djur inte ska skadas eller orsakas onödigt lidande (jfr artikel 3, 10 och 17 rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004.

³³ Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009.

EU-länder är våra viktigaste handelspartners avseende livsmedel

Den mat som konsumeras i Sverige har varierande ursprung. En del av utrikeshandeln utgörs av handel inom koncerner med specialiserad verksamhet i flera länder.

Importen och införseln (hädanefter benämnt import) till Sverige kommer främst från andra EU-länder som Nederländerna, Danmark, Tyskland, Italien och Spanien.³⁴ Dessa länder stod för något mer än hälften av värdet av importen av jordbruksvaror och livsmedel till Sverige år 2022. Det kan noteras att EU i sin tur är världens största exportör av jordbruksvaror och livsmedel med ett betydande överskott i handeln med länder utanför EU.³⁵ De importerande företagen är verksamma inom livsmedelstillverkning och livsmedelsdistribution.

De största varugrupperna som importeras är fisk, kräftdjur och blötdjur (30 procent), följt av frukt och grönsaker (14 procent). Andra varor som importeras i stor omfattning är kött, köttvaror och drycker. Sammantaget är Sverige nettoimportör av livsmedel. Handelsunderskottet är störst för frukt och grönsaker, kött samt oljor och fetter. En stor del av importen utgörs av sådana livsmedel som inte produceras i Sverige och av norsk fisk som vidareexporteras.³⁶

Sveriges största handelspartners vad gäller *export och utförsel* (hädanefter benämnt export) av jordbruksvaror och livsmedel är Norge, Danmark, Finland, Tyskland och Storbritannien. Dessa länder tog emot nästan 60 procent av exporten år 2022. Mest export skedde till Norge. Exporten till Norge bestod år 2022 huvudsakligen av förädlade livsmedel. Till Danmark exporterades bl.a. mjölk och mejeriprodukter. I Sveriges exportsiffror ingår också s.k. vidareexport av fisk från Norge.³⁷

Den svenska animalieproduktionens marknadsandel i Sverige, dvs. hur stor andel av den totala konsumtionen som produceras i Sverige, är högst för ägg (knappt 90 procent) och lägst för lammkött (cirka 30 procent). Sedan år 1995 har marknadsandelen för svensk produktion sjunkit för alla kategorier av animalier utom ägg. Mest har marknadsandelen sjunkit för nötkött, matfågel och mjölkequivaler där

³⁴ Om varor från länder utanför EU införs till ett annat EU-land på väg till Sverige så redovisas det som införsel från det EU-landet i handelsstatistiken. Det påverkar särskilt data över import från Nederländerna eftersom Rotterdams hamn är ett viktig nav.

³⁵ Kommissionen (2023).

³⁶ Jordbruksverket (2023f).

³⁷ Jordbruksverket (2023f).

minskningen uppgår till mellan 30 och 40 procent.³⁸ Den sjunkande marknadsandelen kan förklaras av att konsumtionen har ökat sedan EU-inträdet, medan den inhemska produktionen har stagnerat eller sjunkit något.³⁹

Vad gäller vegetabilier har Sverige under normala skördeförhållanden en positiv handelsbalans för spannmål. Handelsbalansen varierar med väderförhållanden enskilda år. För övriga vegetabilier har Sverige en negativ handelsbalans.⁴⁰ Den svenska vegetabilieproduktionens marknadsandel är högst för spannmål och socker (drygt 100 procent) och nästan heltäckande avseende morötter och matpotatis.⁴¹ I vissa fall beror en lägre marknadsandel på att Sverige har sämre produktionsförutsättningar än andra länder.

Utrikeshandeln förutsätter gränsöverskridande transporter av livsmedel. Transporterna till Sverige sker främst på väg med 60 procent av godsmängden (dvs. vikt). Sjötransporter står för 30 procent av godsmängden. Livsmedel som importeras och exporteras genom vägtransporter går främst till och från Norge, Finland, Danmark och Tyskland. Sjötransporterna används för längre transporter, till och från exempelvis Asien och Nordamerika. En mindre del av de gränsöverskridande transporterna sker via tågtransporter, främst till och från Tyskland.⁴²

De varugrupper som exporteras i störst omfattning, räknat i godsmängd, är kvarnprodukter, stärkelse- och stärkelseprodukter samt beredda djurfoder. Exporten av dessa produkter utgör drygt 20 procent. Andra viktiga varukategorier som exporteras är varugruppen ”övriga livsmedel och tobak”, drycker samt oljor och fetter. Den importerade godsmängden dominerades av frukter, bär och köksväxter på 26 procent.⁴³

Under coronapandemin tydliggjordes att omvärldshändelser påverkar den internationella handeln och transportflöden i stor utsträckning. Exempelvis upphörde exporten via sjöfart till Asien, Nordamerika och Ryssland helt under åren 2020 och 2021. Godsmängden till Storbritannien, Belgien och Sydamerika ökade dock kraftigt. Vad gäller importen via sjöfart så minskade den i mindre utsträckning än exporten.

³⁸ Jordbruksverket (2022c), s. 54.

³⁹ Rabinowcz, E. (2020).

⁴⁰ Jordbruksverket (2023f).

⁴¹ Jordbruksverket (2023g).

⁴² Trafikanalys (2022).

⁴³ Trafikanalys (2022). Andelarna är beräknade som årligt genomsnitt 2016–2018.

ten. Däremot koncentrerades importflödena till hamnarna i Skåne och på västkusten.⁴⁴

Vi konstaterar att det är viktigt att utrikeshandeln fungerar för att flödet av livsmedel ska kunna upprätthållas, såväl i Sverige som i våra grannländer. För livsmedelsberedskapen är inte värdet av import och export lika viktigt som volymen och mängden kalorier som finns att tillgå. Vad gäller importerade livsmedel finns det i vissa fall inga inhemska substitut. Det gäller t.ex. tropiska vegetabilier som kaffe och te.

En stor del av insatsvarorna importeras

Alla led i livsmedelskedjan är beroende av import av drivmedel liksom av emballage i olika form. Ett annat importberoende som finns i alla led är beroendet av maskiner och reservdelar, kylanläggningar och komponenter till dessa.

Inom primärproduktionen används importerade insatsvaror i form av kemikalier (växtskyddsmedel), mineralgödsel, visst utsäde, fröer, proteinfoder och mineraler till djur. I Sverige finns flera företag som handlar med insatsvaror till primärproduktionen, varav en del även producerar insatsvaror som t.ex. foder och utsäde. Inom livsmedelstillverkningen importeras råvaror (ingår i livsmedelsimport) och vissa ingredienser som t.ex. livsmedelstillsatser.

Kemikalier till primärproduktion och livsmedelstillverkning importeras från andra EU-länder. Ofta sker också tillverkning av kemikalierna i dessa länder. Av de kemikalier som produceras i EU används cirka 10 procent inom livsmedelsproduktionen. Huvuddelen av dessa används inom primärproduktionen.⁴⁵ Allt växtskyddsmedel som används i Sverige importeras. Mängden importerat växtskyddsmedel varierar från år till år, men har ökat mellan 1995 och 2021.⁴⁶ En orsak till ökningen kan bero på skillnader i val av grödor som odlas eftersom olika växtskyddsmedel används för olika grödor. Även klimatförändringarna innebär att nya skadegörare etablerar sig i landet, vilket kan kräva växtskyddsmedel. Också växtskyddsmedlens sammansättning avseende koncentrationen av verksamma ämnen kan påverka hur stor mängd som förbrukas och därmed importeras.

⁴⁴ Trafikanalys (2022).

⁴⁵ European Chemical Industry Council (2023).

⁴⁶ FAOSTAT (2023b).

Mineralgödsel importeras framför allt från Tyskland, Danmark och Finland. Fram till 2022 var även Ryssland och Belarus viktiga ursprungsländer för mineralgödsel. Nettoimporten av gödselmedel till Sverige varierar år för år. I genomsnitt uppgick nettoimporten till cirka 750 000 ton fysisk vara per år mellan 2012 och 2022. Importberoendet är särskilt stort för kvävegödselmedel, eftersom mineralgödsel svarar för merparten av kvävetillförseln till åkermarken. Andra viktiga ursprungsländer vad gäller mineralgödsel är Egypten, Kanada, Marocko och Israel.

Det spannmåls- och vallutsäde som används i Sverige produceras huvudsakligen här. Övrigt utsäde kommer från andra EU-länder. Utsäde till sockerbetor importeras främst från Frankrike. Utsäde till matpotatis importeras från Nederländerna och Danmark. Det finns dock utsädesproduktion av stärkelsepotatis i Sverige. Även oljeväxtfröer och grönsaksutsäde förs in från andra EU-länder.

Sverige importerar proteinfoder och exporterar fodersäd. Export av fodersäd sker till Norge, Finland och Storbritannien. Foder importeras från t.ex. Nederländerna, även om ursprungslandet ofta är ett annat.⁴⁷ En viktig del av foder är proteinfoder där sojamjöl är en viktig råvara. De viktigaste ursprungsländerna för sojamjöl var Brasilien och Kanada år 2022.

Företag i livsmedelsdistributionen importerar livsmedel färdiga för slutkonsumtion, t.ex. frukt och grönt och konsumtionsförpackade livsmedel. Dessa kategorier är inkluderade i statistiken över livsmedelsimporten. Därutöver importeras en del insatsvaror som t.ex. reservdelar till fordon, emballage och hyllor som används i lager. Det kan variera från vilka länder dessa varor kommer, men i stor utsträckning importeras insatsvarorna direkt från, eller via andra EU-länder.

Den inhemska produktionen av livsmedel kan inte upprätthållas på samma nivå om den gränsöverskridande handeln med insatsvaror inte fungerar. Till stor del handlar det om att Sverige är beroende av importen av insatsvaror från andra EU-länder. När det gäller exempelvis gödningsmedel är Sverige dock beroende av import från länder utanför EU vad gäller råvaror.

⁴⁷ Jordbruksverket (2023f).

6 Förutsättningar för inhemsk livsmedelsproduktion

I situationer med störda handelsflöden eller när transportresurser och transportinfrastruktur är begränsande blir ett robust nationellt livsmedelssystem med en välfungerande livsmedelskedja än viktigare. En av utgångspunkterna för totalförsvaret är därför vad den inhemska primärproduktionen och förädlingskedjan kan tillgodose i relation till den kost som behöver säkerställas.¹

Arbetskraft, naturtillgångar, kapital och insatsvaror är exempel på förutsättningar som krävs för att producera livsmedel. I kapitlet ges en översiktlig beskrivning av förutsättningar för inhemsk livsmedelsproduktion. När det gäller kapital fokuserar vi här på realkapital i form av t.ex. maskiner och anläggningar.

6.1 Jordbruksmark

Av Sveriges totala landareal var drygt 7 procent, cirka 3 miljoner hektar, jordbruksmark år 2021. Jordbruksmarken finns framför allt i södra Sverige. Under perioden 1995–2021 har landareal som används som jordbruksmark i Sverige minskat med cirka 6 procent eller drygt 200 000 hektar.² Av jordbruksmarken var 85 procent åkermark och 15 procent slåtteräng och betesmark år 2021. Under tidsperioden 2011–2021 exploaterades cirka 6 000 hektar som tidigare utgjorde jordbruksmark främst i syfte att bygga bostäder. Exploateringen var mest omfattande i Skåne. Exploatering av jordbruksmark är en irreversibel process som för alltid tar marken ur produktion.³ Den vanligaste anledningen till att jordbruksmark tas ur bruk är dock bristande lön-

¹ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 144.

² Jordbruksverket (2023h).

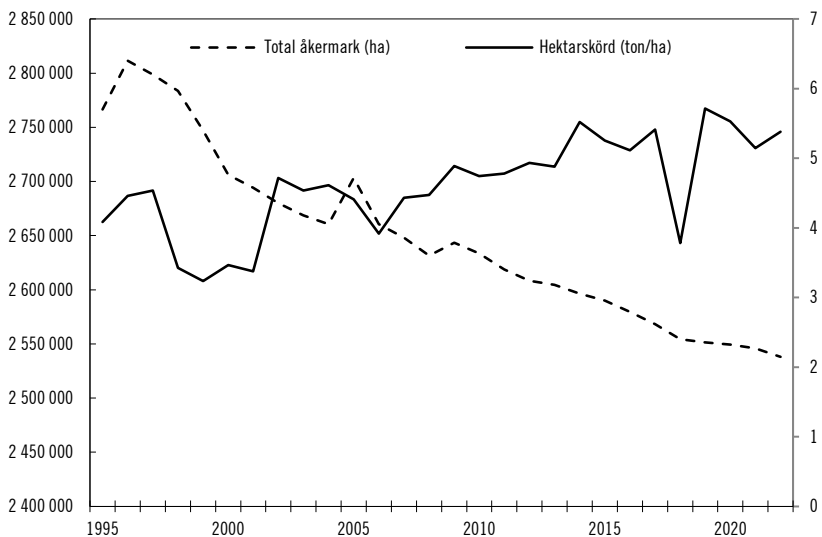
³ Jordbruksverket (2021a) och Jordbruksverket (2017a).

samhet. Ofta växer marken då igen. Ibland övergår marken till annan användning.

Minskningen av jordbruksmark har skett inom åkermark. Som framgår av bilden nedan har den minskande åkerarealen kompenseras med ökande hektarskördar, dvs. hur många ton som skördats per hektar, av jordbruksväxter.

Figur 6.1 Minskande åkerareal har kompenseras av ökande hektarskördar

Den totala åkermarken har minskat med cirka 200 000 hektar sedan 1995. Hektarskördarna av jordbruksväxter har ökat sedan 1995



Källa: Egna beräkningar baserat på Jordbruksverkets statistikdatabas.

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse (3 kap. 4 § första stycket miljöbalken). Kommunen ska i sin översiktsplan redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. miljöbalken kan ha väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. I översiktsplanen ska riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken alltid redovisas (3 kap. 4 § plan- och bygglagen [2010:900]). Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark

tas i anspråk (3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken). Med *brukningsvärd jordbruksmark* avses mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion.⁴ Frågan om jordbruksmark är brukningsvärd ska bedömas ur ett långsiktigt perspektiv.⁵

Jordbruksverket har i en skrivelse till regeringen framhållit att myndigheten ser allvarligt på utvecklingen att jordbruksmark används till annat än livsmedelsproduktion. Enligt Jordbruksverket talar erfarenheter från kriget i Ukraina för att jordbruksmark, i tider av krig och krigsfara, inte går att använda i samma omfattning som i fred. Jordbruksverket anser därför att frågan om att skydda jordbruksmark mot exploatering bör utredas vidare. Möjliga alternativ för en sådan utredning skulle kunna vara att en nationell myndighet, med ansvar för livsmedelsförsörjningen, får mandat att besluta och överpröva beslut i frågor som rör ianspråktagande av jordbruksmark.⁶ Regeringen har inte tagit ställning till Jordbruksverkets skrivelse.

Utredningen om en nationell fysisk planering framhöll i en förstudie att det är väsentligt att staten har möjlighet att peka ut geografiska områden som är bevarandemässigt omistliga eller strategiskt kritiska ur ett försörjnings- och beredskapsperspektiv. Utredningen lämnar alternativa förslag på tre nivåer: ny planlagstiftning med nationell planeringsnivå genom nationell plan och nationella territoriella anspråk, nationell målbild med uppdaterade riksintressen, och en aktiv förvaltning av nuvarande system. Jordbruksverket föreslås av utredningen få peka ut nationella territoriella anspråk respektive riksintresse avseende jordbruksmark.⁷

Flera initiativ inom EU kan få betydelse för den nationella markanvändningen, t.ex. EU:s markstrategi för 2030, restaurering av natur inom EU samt markövervakning och markresiliens.

Kommissionen presenterade i november 2021 ett meddelande om EU:s markstrategi för 2030.⁸ Den är förankrad i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030.⁹ EU:s markstrategi syftar till att vara ett

⁴ Se prop. 1985/86:3 med förslag till lag om bushållning med naturresurser m.m., s. 158. Se även MÖD 2022:20 vari domstolen uttalade att begreppet brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § ska ha samma innebörd som enligt den upphävda lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark.

⁵ MÖD 2022:20.

⁶ Jordbruksverket (2022a).

⁷ Ds 2023:28 *Nationell fysisk planering*.

⁸ COM (2021) 699 final. Se även Faktapromemoria 2021/22:FPM23.

⁹ COM(2020) 380 final.

ramverk med konkreta mål och åtgärder för att skydda, återställa och hållbart nyttja jord och mark. Den långsiktiga visionen är att alla marker ska vara i gott skick senast 2050 och att skydd, hållbar användning och återställande av marker ska göras till norm. Regeringen har i detta sammanhang framhållit att marken är en viktig resurs som behöver värnas och att den på sina håll är hotad till skada för bl.a. livsmedelsproduktionen.¹⁰ Vidare framhöll regeringen vikten av att kunna ta hänsyn till nationella och regionala behov och ställde sig därför tveksam till behovet av en EU-rättsakt.¹¹

I juni 2022 presenterade kommissionen ett meddelande med förslag till förordning om restaurering av natur inom EU¹² och i juni 2023 enades rådet om en allmän riktlinje om förslag till förordning om restaurering av natur.¹³ Enligt rådets förslag ska det införas återhämtningsåtgärder som omfattar minst 20 procent av EU:s landområden och 20 procent av dess havsområden senast 2030. Förslaget fastställer rättsligt bindande mål och skyldigheter för restaurering av naturen i vart och ett av de förtecknade ekosystemen bl.a. jordbruksmark och havs-, och sötvatten.

År 2023 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om markövervakning och markresiliens (lag om markövervakning).¹⁴ Förslaget bygger på EU:s strategi för jord- och markhälsa för 2030. Syftet med direktivet är att inrätta en solid och enhetlig ram för markövervakning för all mark i hela EU och att kontinuerligt förbättra markhälsan i unionen i syfte att senast 2050 uppnå frisk mark och bevara marken i gott skick. Direktivet föreslås vara tillämpligt på all mark inom medlemsstaternas territorium och innehåller bestämmelser som fastställer åtgärder för övervakning och bedömning av markhälsa, hållbar markförvaltning och förorenade områden.¹⁵

Sammantaget kan dessa förslag få påverkan på såväl den totala arealen jordbruksmark som på hur marken får användas. Det påverkar i sin tur förutsättningarna för inhemsk produktion.

¹⁰ Regeringskansliet 2021/22:FPM23, s. 9.

¹¹ Regeringskansliet 2021/22:FPM23, s. 10.

¹² COM (2022) 304 final.

¹³ Europeiska unionens råd (2023b).

¹⁴ COM(2023) 416 final.

¹⁵ Regeringskansliet 2022/23:FPM125, s. 17.

6.2 Vissa livsmedelsanläggningar

Utöver jordbruksmark krävs anläggningar för t.ex. produktion och förädling av livsmedel. En del av dessa anläggningar är av strategisk betydelse för livsmedelsförsörjningen. Det kan t.ex. avse anläggningar med unik produktion eller med en produktion som försörjer en stor del av befolkningen.

Försvarmakten och MSB ska inom sina ansvarsområden lämna skriftliga uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse för totalförsvarets anläggningar. Det framgår av 3 och 4 kap. miljöbalken samt 2 och 2 a §§ förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (nedan hushållningsförordningen). MSB har ansvar för att identifiera områden av riksintresse för totalförsvarets civila del.

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna (3 kap. 9 § miljöbalken). Försvarsintresset ska ges företräde framför andra riksintressen, om området eller del av området behövs för en anläggning för totalförsvaret. Ett sådant beslut får dock inte strida mot bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken (3 kap. 10 § miljöbalken).

MSB har fastställt en sektorsbeskrivning¹⁶ och kriterier för riksintressen för totalförsvarets civila del.¹⁷ Sektorsbeskrivningen knyter an till det av riksdagen beslutade målet för civilt försvar. För att ett specifikt mark- eller vattenområde ska bedömas kunna vara av riksintresse för totalförsvarets civila delar ska följande kriterier vara uppfyllda.

¹⁶ MSB (2018a).

¹⁷ Totalförsvarets civila delar utgörs av verksamheter utförda av civila aktörer under, eller i förberedelse för, höjd beredskap. Verksamheterna är nödvändiga för att nå målsättningen med civilt försvar som innebär att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. I de fall verksamheterna är beroende av existerande eller framtida anläggningar som innebär avsevärda svårigheter att omlokalisera, och de direkt eller indirekt är viktiga för en betydande del av Sveriges befolkning så är berörda mark- och vattenområden av stor nationell betydelse. För att ett specifikt mark- eller vattenområde ska bedömas kunna vara av riksintresse för totalförsvarets civila delar ska samtliga angivna kriterier vara uppfyllda.

- Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivas på området är kritisk för att uppnå någon av målsättningarna för civilt försvar på nationell nivå.
- Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivas på området är av stor nationell betydelse för att upprätthålla vitala funktioner inom totalförsvaret.
- Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivas på området utförs av en eller flera av dessa civila aktörer: civil myndighet, kommun eller region, privat företag, eller frivilligorganisation.
- Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivas på området är beroende av användandet eller tillkomsten av anläggningar som innebär avsevärda kostnader, praktiska svårigheter eller i övrigt mycket stora nackdelar att omlokalisera.
- Verksamhetens behov av mark- och vattenanspråk kan komma i konflikt med annan markanvändning.

I januari 2020 beslutade MSB om riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del inom området smittskydd. Bland annat bedömdes Statens veterinärmedicinska anstalts (SVA) anläggningar i Uppsala samt Konvex destruktionsanläggning i Karlskoga vara riksintresseanspråk.¹⁸ I december 2022 beslutade MSB att Cementas anläggning på Gotland utgör ett mark- och vattenområde som har betydelse för totalförsvarets civila del.¹⁹

Som framgår av hushållningsförordningen saknas riksintressemyndigheter avseende livsmedelsförsörjning, med undantag för rennäringen och yrkesfisket samt anläggningar för vattenförsörjning. Det innebär att Jordbruksverket och Livsmedelsverket inte kan lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna, inom sina respektive ansvarsområden, bedömer vara av riksintresse.

Ur ett kommunalt perspektiv finns utmaningar i hur systemet med riksintressen tillämpas. Enligt SKR håller riksintressemyndigheterna inte sina anspråk aktuella och relevanta. SKR menar vidare att den samordnande statliga rollen på regional nivå är för svag, vilket leder till att avvägningar mellan olika riksintresseanspråk inte görs.²⁰ Utred-

¹⁸ MSB (2019).

¹⁹ MSB (2022a).

²⁰ SKR (2021).

ningen om nationell fysisk planering har framhållit att det vad gäller tillämpningen av riksintressena i 3 och 4 kap. miljöbalken finns brister och att det har skett en förskjutning i tillämpningen.²¹

6.3 Arbetskraft och kompetensförsörjning

Arbetskraft är en förutsättning för att producera livsmedel, även i verksamheter med hög automatisering. Arbetskraften utgörs av dels anställda och underleverantörer i Sverige, dels utländska säsongsarbetare inom framför allt frilandsodling av grönsaker och frukt- och bär-odling.

Företagen inom livsmedelssektorn har cirka 290 000 anställda, vilket motsvarar tio procent av samtliga anställda i näringslivet. Inom primärproduktionen finns drygt 20 000 anställda, medan livsmedelstillverkning anställer drygt 50 000 personer. Slakterier och köttvaruindustri samt bageri- och mjölproduktionsindustri står för nästan hälften av antalet anställda inom livsmedelstillverkningen. Flest anställda finns inom livsmedelshandel och restaurang. I dessa branscher finns nästan 220 000 anställda.²² Antalet sysselsatta är fler, framför allt i primärproduktionen.

Kompetensförsörjning är en utmaning inom delar av livsmedelstillverkningen. De yrkesgrupper där bristen på utbildad arbetskraft är störst är slaktare och styckare inom kött- och charkbranschen, hantverksbagare samt processoperatörer och automationstekniker i den industriella livsmedelstillverkningen.²³ Det råder också brist på veterinärer.

Svårigheterna med att rekrytera utbildad inhemsk arbetskraft har lett till att det inom vissa yrkesgrupper har rekryterats utländsk arbetskraft i stor omfattning.²⁴ Inom kött- och charkbranschen uppskattas att cirka 1 500 utländska specialister arbetar vid anläggningar inom slakt, styckning och chark. Under coronapandemin blev beroendet av utländska specialister och säsongsarbetare särskilt tydligt på grund av bl.a. inreserestriktioner och karantänsbestämmelser. Inom trädgårdsproduktionen är beroendet av utländsk arbetskraft omfattande under säsong. Tillväxtverket menar i en analys att beroendet av ut-

²¹ Ds 2023:28 *Nationell fysisk planering*, s. 80.

²² Tillväxtverket (2021a).

²³ Länsstyrelsen i Stockholms län (2022).

²⁴ Tillväxtverket (2021c).

ländsk arbetskraft visar på en sårbarhet som också påverkar senare led i sektorn och därmed den inhemska livsmedelsproduktionens förutsättningar.²⁵ Vid omfattande samhällsstörningar eller vid höjd beredskap kan det antas vara svårare för utländska medborgare att vara verksamma i Sverige.

Bestämmelser om arbetskraft under höjd beredskap och då ytterst krig finns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Alla mellan 16 och 70 år som bor i Sverige omfattas av totalförsvarsplikt (1 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt). Det innebär att var och en har skyldighet att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Krigsplacering kan ske med *värnplikt* och *civilplikt*. När det råder höjd beredskap får regeringen föreskriva om *allmän tjänsteplikt*, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller utför arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer (6 kap. 1 och 2 §§ lagen om totalförsvarsplikt).

Civilplikten har varit vilande under många år. I januari 2023 gav regeringen MSB i uppdrag att genomföra de åtgärder som behövs för att förbereda för en aktivering av civilplikten inom kommunal räddningstjänst.²⁶ I oktober 2023 gav regeringen Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) i uppdrag att analysera behovet av civilplikt inom elförsörjningen och lämna förslag på åtgärder.²⁷

Regeringen gav i juli 2023 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera förutsättningarna för att säkerställa det civila försvarets personalbehov med totalförsvarspliktig personal och att med utgångspunkt i gällande regelverk om allmän tjänsteplikt och civilplikt föreslå en personalförsörjning som är anpassad efter dagens samhälle och de behov som finns inom det civila försvaret. Uppdraget ska redovisas senast den 27 januari 2025.²⁸

²⁵ Tillväxtverket (2021a).

²⁶ Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Fö2023/00118.

²⁷ Regeringskansliet (Klimat- och näringsdepartementet) KN2023/04096.

²⁸ Dir 2023:116 *En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret*.

6.4 Maskiner och reservdelar

Livsmedelssektorn är i hög utsträckning mekaniserad med varierande grad av automatisering.

Inom primärproduktionen används traktorer, skördemaskiner och olika arbetsredskap som t.ex. mjölkningsrobotar eller fiskeredskap. Alla nya maskiner är beroende av it-system. Det finns tillverkning och en viss export av jordbruksmaskiner för fältarbete och till djurstallar i Sverige. Två exempel är såmaskiner som tillverkas av Väderstad och mjölkningsrobotar som tillverkas av DeLaval. Det land i världen som har störst export av jordbruksmaskiner är Tyskland.²⁹

Livsmedelstillverkningen har datorstyrda processmaskiner som är anpassade för produktion av specifika livsmedel. Vilka maskiner som används varierar således mellan olika led och mellan olika produktionsgrenar. Möjligheten att ersätta reservdelar eller processmaskiner mellan olika delar av livsmedelskedjan är därför begränsad. Det finns ingen betydande inhemsk produktion av maskiner och reservdelar till livsmedelstillverkning. Sverige importerar maskiner och reservdelar till livsmedelstillverkning³⁰.

Inom livsmedelsdistributionen är livsmedel lagrade i lådor på pallar, s.k. lastbärare. De används både i dagligvaruhandeln och inom restauranger och storkök. Lagren är helautomatiserade och robotar används för att plocka varor från hyllorna. Därutöver används truckar för att transportera pallar. Därav följer ett beroende av reservdelar och lastbärare. De senare ingår i ett retursystem som är specialiserat på livsmedelsdistribution och som ägs av branschorganisationerna Svensk Dagligvaruhandel och Dagligvaruleverantörers förbund.³¹ Retursystemet möjliggör för livsmedelsdistributionen att återanvända lådor och pallar och minskar därmed ledets beroende av importerade lastbärare.

6.5 Utsäde

Bestämmelser om utsäde finns i utsädeslagen (1976:298) och utsädesförordningen (2000:1330). Utsäde delas in i stråsäd (spannmål), olje- och fiberväxter (raps, solros, lin m.m.), betutsäde (socker- och foderbetor), foderväxter (gräs m.m.), köksväxter, potatis samt prydd

²⁹ European Agricultural Machinery Industry Association (2022).

³⁰ SCB (2023d).

³¹ Svenska retursystem (2023).

nadsväxter. För dessa grödor krävs certifiering eller annan kvalitetskontroll för att utsädet ska få saluföras.

Det finns ett gemensamt regelverk i EU för att säkerställa kvaliteten på utsäde som saluförs inom unionen. Utsäde som ska saluföras måste registreras och specifika regleringar finns för enskilda grödor som t.ex. stråsåd³² och oljeväxter³³. Regelverket innehåller detaljerade krav som ska uppfyllas för certifiering eller annan kvalitetskontroll, bl.a. krav på frihet från växtskadegörare, renhet och sortäktighet. Det innebär att odlingen av utsädet måste vara underställd kontroll. Avsteg från regelverket kräver dispens, och det kan först ges om det saknas möjlighet att köpa godkänt utsäde från andra medlemsstater.

Genom växtförädling tas nya sorter med önskvärda egenskaper fram. Sorten testodlas och analyseras för att säkerställa att den uppfyller de kriterier som gäller för arten enligt EU:s direktiv.³⁴ Om det bedöms vara en ny sort, alltså att den har egenskaper som tydligt skiljer den från befintliga sorter, samt att den uppfyller andra kriterier fastställda av EU, kan den godkännas som ny sort. Växtförädlaren registreras då som ägare av sorten och sorten registreras i medlemsstaten där den tagits fram, samt i EU:s gemensamma katalog över jordbruksväxter.³⁵ I Sverige bedrivs växtförädling på ett par anläggningar i södra Sverige.

Sommaren 2023 presenterade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om produktion och saluföring av växtförökningsmaterial i unionen.³⁶ Tanken med förslaget är att införa en ny strategi, med en enda förordning som ersätter alla direktiv om saluföring av växtförökningsmaterial. Den föreslagna förordningen om växtförökningsmaterial syftar bl.a. till att harmonisera genomförandet, öka effektiviteten, minska den administrativa bördan och stödja innovation. Sveriges regering har ställt sig positivt till förslaget.³⁷

Utsädesproduktion är uppförökning av en registrerad sort. I Sverige finns flera företag som säljer utländskt förädlade sorter men med förökning av utsäde. De som producerar utsäde, liksom lantbrukare som tar eget utsäde från registrerade sorter, ska betala royalty till sortägaren. Det sker genom fakturering från Svenska Utsädesföretagens

³² Rådets direktiv 66/402/EEC av den 14 juni 1966.

³³ Rådets direktiv 2002/57/EG av den 13 juni 2002.

³⁴ Artikel 7, rådets direktiv 2002/53/EG av den 13 juni 2002.

³⁵ Kommissionen (2023).

³⁶ COM(2023) 414 final.

³⁷ Regeringskansliet 2022/23:FPM122.

Förening. Det är, enligt EU-regelverket, inte tillåtet att ta eget utsäde på vallväxter, grönsaker och hybridsorter (t.ex. vissa sorter av höstraps).

En samstämmig bild från experter är att utsäde för sockerbetor, grönsaker och oljeväxter som används i Sverige kommer från andra EU-länder, men att det inom landet finns egen utsädesproduktion som täcker behovet av spannmål, vallväxter och trindsäd (ärter och bönor). Det finns en inhemsk produktion av potatisutsäde som täcker cirka en tredjedel av behovet. Det förekommer att lantbrukare sparar spannmålsutsäde för eget behov, vilket enligt expertbedömningar täcker cirka 20–25 procent av den totala årliga användningen.

6.6 Växtskydd

Växtskyddsmedel används för att skydda växter mot växtskadegörare och ogräs. Den försålda mängden växtskyddsmedel var knappt 2 000 ton verksamt ämne till jordbruket och knappt 50 ton verksamt ämne till frukt- och grönsaksodlingen år 2022. Av dessa mängder utgör 80 procent medel för bekämpning av ogräs.³⁸ Störst total mängd används i spannmål men per hektar används större mängder i potatis- och sockerbetsodling.³⁹ Utan växtskyddsmedel minskar avkastningen från produktionen. Grödor och sorter är dock känsliga för angrepp av växtskadegörare och påverkan av ogräs i varierande grad. Förebyggande åtgärder som växtföljd, sortval och tidpunkt för sådd och skörd kan minska ogräskonkurrensen och skadeangreppen. Det finns ingen produktion av växtskyddsmedel i Sverige.

Biologiska bekämpningsmedel, allmänskemikalier och växtskyddsmedel med låg risk kan i vissa fall vara ett alternativ. I dag används de främst inom växthusproduktion. Inom jordbruket används alternativa växtskyddsmedel i vissa fall för betning av utsäde samt inom ekologisk produktion. Det finns ingen samlad statistik över försäljningen av alternativa växtskyddsmedel. Jordbruksverket har lyft fram hinder och åtgärdsförslag för en ökad användning av alternativa växtskyddsmedel. Några exempel på sådana åtgärdsförslag är förenklad prövning, forskning och stärkt rådgivning.⁴⁰ En samstämmig bild från experter är att dessa alternativa bekämpningsmedel inte kan ersätta kemiska växtskyddsmedel med bibehållen produktionsvolym. Ett för-

³⁸ Kemikalieinspektionen (2023).

³⁹ SCB (2022b).

⁴⁰ Jordbruksverket (2019b).

ändrat klimat innebär också ökade utmaningar i form av nya skadegörare som etablerar sig i landet.

Allvarliga växtskadegörare kan spridas mellan länder via handel och transporter. Därför är regelverket för växtskydd till stora delar harmoniserat inom EU. I Sverige finns bestämmelser om växtskydd i växtskyddslagen (2022:725) och växtskyddsförordning (2022:795).

Inom unionen pågår ett arbete för att halvera användningen av växtskyddsmedel fram till 2030. Det framgår av Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel från juni 2022. Förslaget syftar till att minska riskerna med och konsekvenserna av användningen av bekämpningsmedel för människors hälsa och miljön.⁴¹

Regeringen menade i augusti 2022 att syftet med förordningen bör vara att åstadkomma en så hållbar och säker användning av växtskyddsmedel som möjligt. Regeringen anser också att det är viktigt att de krav som ställs är rimliga och realistiska och att de möjliggör ett fortsatt kostnadseffektivt växtskydd som beaktar vikten av en god livsmedelsförsörjning, och säkerställer jordbrukets konkurrenskraft. Utformningen får inte äventyra europeisk livsmedelsproduktion. Den nya lagstiftningen bör inriktas mot att minska riskerna med växtskyddsmedel och ge företräde till växtskyddsmedel med låg risk, hög precision, icke-kemiska alternativ och förebyggande åtgärder.⁴²

En kompletterande konsekvensutredning presenterades av kommissionen i juli 2023 på begäran av rådet. Kommissionen menade att förslaget om hållbar användning av växtskyddsmedel visserligen kunde få negativa effekter på tillgången till livsmedel och foder i EU, men att en väl hanterad omställning minskar den risken.

6.7 Gödselmedel

Gödselmedel tillförs jorden för att öka dess avkastning. *Organiska gödselmedel* är gödselmedel av animaliskt eller vegetabiliskt ursprung, som stallgödsel, avlopps- och röttslam, rest- och biprodukter från livsmedelsindustrin inklusive vissa animaliska biprodukter. Användningen av organiska gödselmedel är reglerad för att minska risken för sprid-

⁴¹ COM(2022) 305 final.

⁴² Regeringskansliet 2021/22:FPM112.

ning av smittämnen och andra oönskade ämnen.⁴³ *Mineralgödsel* består främst av kväve, fosfor och kalium. Genomsnittlig tillförsel av kväve via mineralgödsel och stallgödsel för Sveriges åkerareal var cirka 200 000 ton per år under perioden 2010–2019. För fosfor var den genomsnittliga tillförseln under perioden cirka 35 000 ton, och för kalium 140 000 ton.⁴⁴ Sverige saknar inhemsk produktion av mineralgödsel. Svensk primärproduktion är därmed beroende av att mineralgödsel importeras. Mineralgödsel importeras främst från andra EU-länder, men EU har i sin tur ett beroende av import av råvaror till mineralgödsel från länder utanför EU.

Priset på gödselmedel påverkar jordbrukarnas beslut när det gäller inköp och sådd, men framför allt påverkar priset hur mycket gödsel som kan användas. Detta påverkar i sin tur kvaliteten på skörden och hur stor skörden blir. Skördens kvalitet och kvantitet kan i ett senare led påverka nästa säsons skörd.⁴⁵

Jordbruksverket har framhållit att det finns goda förutsättningar för inhemsk gödselmedelsproduktion. Flera initiativ har tagits för att åstadkomma sådan produktion. De största initiativen inom kväve- och fosforgödselmedel uppskattas kunna producera mer än hela den svenska förbrukningen.

Fyra faktorer har identifierats som hindrar utvecklingen av inhemsk produktion av mineralgödsel. Kravet på *tillstånd* är en sådan faktor. Framför allt miljötillstånd kan ta lång tid att få. Ibland kan det dröja upp till tio år innan tillståndsprocessen är klar och dessutom kan utfallet vara ovisst. Svårigheterna med att *få ansluta till elnätet* är också en faktor som fördröjer initiativens förverkligande. Det stora behovet av el gör att *priset på el* är avgörande för att kunna bedöma om investeringarna lönar sig. Den fjärde faktorn som påverkar initiativens realiserbarhet är *regelverk kring recirkulering* av avfall. Enligt Jordbruksverkets rapport saknas det tydliga kriterier i lagstiftningen som reglerar när avfall upphör att vara avfall. Vidare saknas enhetliga krav

⁴³ I förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter regleras gränsvärden för tungmetaller. Jordbruksverket och Naturvårdsverket meddelar föreskrifter rörande användningen av avloppsslam på jordbruksmark; SJVFS 2021:37 Föreskrifter om ändring i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring, samt Naturvårdsverkets föreskrifter SNFS 1994:2 MS:72 Kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket.

⁴⁴ Jordbruksverket (2023i).

⁴⁵ COM(2022) 590 final.

vad gäller spridning av oönskade ämnen. Det saknas också ekonomiska incitament att öka recirkulationen av restprodukter från reningsverk.⁴⁶

Utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam föreslog 2020 bl.a. krav på återvinning av fosfor motsvarande närmare 50 procent, eller cirka 2 700 ton, av den totala fosformängd som årligen avsätts i kommunala reningsanläggningar. Det skulle stå för ungefär en fjärdedel av den från mineralgödsel tillförda fosfor.⁴⁷ Utredningen bedömde vidare att ett bredare synsätt på återvinning och återföring av näringsämnen i kretslopp behövs och att målangeringar för växtnäringsämnen i allmänna avloppsströmmar kunde införas i miljömålssystemet.⁴⁸ Regeringen har inte tagit ställning till förslagen.

6.8 Foder

Huvuddelen av de foder som används i den inhemska livsmedelsproduktionen är spannmål och vallfoder som produceras i Sverige.

När det gäller proteinfoder finns inhemsk produktion framför allt av rapskaka, dvs. en restprodukt från rapsoljaframställning. Därutöver odlas foderarter och åkerbönor. Andra viktiga proteinråvaror är soja, drank, majs gluten och potatisprotein. Även om det finns flera olika proteinråvaror är de inte enkelt utbytbara. Det beror på att djuren har specifika behov avseende aminosyrasammansättningen. För att säkerställa näringsbalansen tillsätts också fett, framför allt från palmolja i vissa foder.

En annan råvara till foderproduktion utgörs av fiskmjöl. Fiskmjöl mals av arter som inte efterfrågas för humankonsumtion. Ungefär 60 procent av fisken som fångas i Sverige mals till foder. Inom vattenbruk används fiskmjöl blandat med vegetabilier och med tillsatser av vitaminer och mineraler. Fiskmjöl förekommer också i foder till slaktkycklingar och värphöns liksom i foder till smågrisproduktion.

Krav på fodersäkerhet ingår i den grundläggande unionsrättsliga förordningen om livsmedelssäkerhet (se avsnitt 5.5).

Lagren av importfoder är små och avkastningen minskar direkt om utfodringen måste styras om till andra fodermedel.⁴⁹

⁴⁶ Jordbruksverket (2023i).

⁴⁷ SCB (2021).

⁴⁸ SOU 2020:3 *Hållbar slambhantering*.

⁴⁹ Andersson, H. et al. (2020).

6.9 Veterinärmedicinska läkemedel

Djurens hälso- och sjukvård förutsätter att det finns läkemedel för att sjukdomar ska kunna förebyggas och behandlas. Läkemedelsförsörjningen är sårbar på grund av att produktionen är koncentrerad till ett fåtal länder. Det märks bl.a. genom restnoteringar både nationellt, inom EU och globalt.

Gemensamt för de olika djurslagen är att penicillin är det viktigaste antibiotikumet. Även om Sverige har en mycket låg användning av antibiotika i djurhållningen jämfört med andra EU-länder⁵⁰, leder en brist på antibiotika till att produktiviteten, djurhälsan och djurskyddet påverkas negativt. Brist på penicillin leder till att fler djur behöver avlivas. Detta ställer i sin tur särskilda krav på kunskap om korrekta avlivningsmetoder och hantering av kadaver. SVA menar att inhemsk produktion av penicillin möjligen skulle kunna säkra en del av behovet för svensk djurhållning.

Vaccinering har stor betydelse för animalieproduktionen. Detta eftersom besättningar ofta är stora och många djur kan smittas på kort tid. Den absolut största mängden vaccin används inom fjäderfäproduktionen (uppskattningsvis mer än 100 miljoner doser per år), följt av gris (några miljoner doser per år). Tillgången till vaccin i landet är beroende av import. Lagerhållning av vaccin förutsätter omsättning p.g.a. begränsad hållbarhet.

SVA har tagit fram ett behovsunderlag avseende en djupare analys av vaccin som strategisk vara. Underlaget ska ligga till grund för dimensionering av en vaccinberedskap under höjd beredskap.⁵¹

6.10 Förpackningar

Gemensamt för alla produktionsgrenar och i princip alla livsmedel är beroendet av förpackningar. Det kan t.ex. vara plastpåsar, plastfilmer, papperspåsar, kartong- och plastförpackningar, samt olika slags folier, men också keramik och andra material.

Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, s.k. kontaktmaterial, och om hur sådana material och produkter ska vara märkta regleras genom en EU-förordning.⁵² Komplette-

⁵⁰ SVA (2021).

⁵¹ Livsmedelsverket (2022d).

⁵² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004.

rande bestämmelser finns i livsmedelslagen, livsmedelsförordningen (2006:813) och i Livsmedelsverkets föreskrifter.⁵³

Unionsrätten innehåller inte regler för alla typer av kontaktmaterial. Regelverket om förpackningar kan därför delvis skilja sig åt i exempelvis Sverige, Norge och Finland. Nationella standarder kan vara ett hinder för gränsöverskridande samarbete under störda förhållanden. Det menar ländernas myndigheter i en rapport om försörjningsberedskap.⁵⁴

Det finns även unionsrättsliga bestämmelser om hur livsmedelsförpackningar ska vara märkta med information om bl.a. näringsinnehåll, ursprung och hållbarhet.⁵⁵ För vissa livsmedel gäller särskilda bestämmelser. Regelverket ska tillämpas av livsmedelsföretagare på alla livsmedel som är avsedda för slutkonsumenter. Det finns varken i unionsrätten eller de nationella föreskrifterna någon möjlighet att göra undantag från märkningsreglerna vid t.ex. situationer med höjd beredskap.⁵⁶ Även foder ska märkas och uppgifter om bl.a. sammansättning, analytiska beståndsdelar/analyserat innehåll, tillsatser och partinummer ska framgå.⁵⁷

Kriget i Ukraina bedömdes kunna leda till brist på vissa varor och ingredienser, till exempel solrosolja. Företag som ersatte ingredienser p.g.a. uteblivna leveranser av ordinarie ingredienser, kunde fortsätta använda befintligt förpackningsmaterial. Det meddelade Livsmedelsverket i ett s.k. ställningstagande i mars 2022. Ställningstagandet innebär att det under en period kunde förekomma produkter i handeln som saknade korrekt märkning. Ställningstagandet var dock inte något formellt undantag från regelverket, utan en vägledning till kontrollmyndigheterna att fokusera på andra produkter under rådande exceptionella omständigheter.⁵⁸

Inom lantbruket finns ett återvinningssystem som hanterar plastförpackningar från gårdar. Också plastförpackningar från hushåll samlas in och återvinns. Båda återvinningsinitiativen ägs av branschorganisationer och företag och återvinningsfabrikerna är lokaliserade i Sverige.

⁵³ LIVSFS 2011:7 *Livsmedelsverkets föreskrifter om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.*

⁵⁴ Försörjningsberedskapscentralen (2020).

⁵⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011. Se även LIVSFS 2014:4 *Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelsinformation.*

⁵⁶ Förordning (EU) nr 1169/2011, samt LIVSFS 2014:4 *Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelsinformation.*

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009.

⁵⁸ Livsmedelsverket (2022e).

Återvinning kan bidra till ett minskat importberoende av plastförpackningar.

6.11 Kemikalier

Regler för livsmedelshygien ställer krav på livsmedelsföretagare vad gäller lokaler, hantering av livsmedel och personlig hygien.⁵⁹ Det finns därigenom ett generellt beroende av rengöringskemikalier för att säkerställa livsmedelshygien och tillgången till säkra livsmedel.

För tillverkning av livsmedel krävs utöver råvaran från primärproduktion också andra ingredienser. För att säkerställa ett enhetligt förfarande vid bedömning och godkännande av vissa ämnen finns en EU-förordning som föreskriver hur nya ämnen kan tillföras förteckningar över godkända ämnen.⁶⁰ Ämnen som omfattas är livsmedelstillsatser, livsmedelsenzymmer, livsmedelsaromer och ursprungsmaterial för livsmedelsaromer samt livsmedelsingredienser med aromgivande egenskaper som används eller är avsedda att användas i eller på livsmedel. För varje ämne finns en särskild lagstiftning med förteckningar över vilka ämnen som ingår samt vilka specifika regler som gäller vid användandet av dem. Det finns också regler om vilka ämnen som får användas i livsmedel till spädbarn och till särskilda medicinska ändamål.

Det är i många fall möjligt att ersätta enskilda ämnen och justera recept. Ett enskilt kemiskt ämne som används som livsmedelstillsats kan därmed inte antas vara ett kritiskt beroende, sammantaget kan dock kemikalier vara det.

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004.

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1331/2008 av den 16 december 2008.

7 Kritiska beroenden till andra sektorer

Samhället blir alltmer komplext med fler och starkare beroenden mellan olika funktioner. Utveckling av sammankopplade system i kombination med digitalisering ökar effektiviteten i verksamheter och skapar bättre möjligheter att hantera dagens och morgondagens utmaningar.

Livsmedelssystemet är beroende av att funktioner inom andra sektorer fungerar. Med *kritiska beroenden* avses beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Sådana beroenden karaktäriseras av att ett bortfall eller en störning i levererande verksamheter relativt omgående leder till sådana funktionsnedsättningar som kan få till följd att en kris inträffar.¹ Kunskap om kritiska beroenden är nödvändig för att livsmedelssystemets aktörer ska kunna fatta informerade beslut om bl.a. riskexponering och vidta åtgärder för att minska sårbarheter.

7.1 Utan drivmedel stannar livsmedelssystemet

Diesel är det dominerande drivmedlet inom livsmedelssystemet. Störningar i drivmedelsförsörjningen skulle påverka hela kedjan eftersom diesel driver såväl arbetsmaskiner inom primärproduktionen som transportfordon i produktions- och distributionskedjan. Sverige är helt beroende av import av fossila drivmedel. Biokomponenter (t.ex. HVO, FAME, etanol och biogas) utgjorde knappt 30 procent av energimängden i drivmedlen i Sverige 2022.²

Enligt internationella förpliktelser och EU-rättsliga bestämmelser ska Sverige lagrera lagerhålla lagringsbränslen och råolja. Lagret ska uppgå till

¹ MSBFS 2016:7 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.*

² Energimyndigheten (2023a).

minst 90 dagars genomsnittlig nettoimport eller 61 dagars genomsnittlig daglig inhemsk konsumtion.³ De lagringsskyldiga är framför allt de stora drivmedelsbolagen. Lagringsskyldigheten övervakas av Statens energimyndighet.⁴ Delar av det svenska beredskapslagret kan genom avtal lagras utomlands. På motsvarande sätt kan utländska lagringsskyldiga delegera lagring till lagerhållare i Sverige.⁵

Diesel används även som bränsle för den reservkraft som framför allt finns inom vissa delar av animalieproduktionen. Möjlighet att tillföra diesel över tid, samt reservaggregatens kapacitet och driftsäkerhet, avgör om det går att upprätthålla produktionen under längre elavbrott.⁶ Tillförlitliga uppgifter om gårdslagring av diesel finns inte.

Ett av målen för EU:s Gröna giv är att minska klimatutsläppen från transporter med 90 procent till 2050. Det kan uppnås genom t.ex. elektrifiering av fordonsflottan och övergång till alternativa transporter (sjöväg och järnväg).⁷ Det finns också initiativ för energiproduktionen, bl.a. ingår utökad biogasproduktion bland åtgärdsförslagen för en bränslediversifiering i EU.⁸

Utredningen om fossiloberoende jordbruk hade bl.a. i uppdrag att ta fram förslag som förbättrar drivmedels- och livsmedelsberedskapen. I betänkandet lämnade utredningen förslag om åtgärder och styrmedel för att stödja en utveckling mot ett fossiloberoende jordbruk. Utredningen menade att den bästa livsmedelsberedskapspolitiken för ett nytt civilt försvar är att införa politiska styrmedel och genomföra satsningar för att snabba på en omställning till fossilfritt lantbruk. Slutsatsen var att utgångspunkten för en ny livsmedelsberedskapspolitik bör vara omställning till fossilfritt jordbruk där fossilbaserade insatsmedel ersätts av inhemskt producerade alternativ.⁹ Betänkandet skickades på remiss i slutet av 2021. Regeringen har inte tagit ställning till utredningens förslag.

I mars 2023 föreslog Bioekonomiutredningen i ett delbetänkande att ett kompletterande, flexibelt och långsiktigt styrmedel ska in-

³ Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009. Det nationella regelverket är lagen (2012:806) samt förordningen (2012:873) om beredskapslagring av olja. Se även oljekrislagen (1975:197) som innehåller bestämmelser för säkerställande av att Sverige fullföljer de åtaganden som följer av avtalet om ett internationellt energiprogram (IEP).

⁴ STEMFS 2012:7 *Statens energimyndighets föreskrifter och allmänna råd om beredskapslagring av olja*.

⁵ Energimyndigheten (2016).

⁶ Eriksson, C. (2018).

⁷ Kommissionen (2020).

⁸ COM(2022) 230 final.

⁹ SOU 2021:67 *Vägen mot fossiloberoende jordbruk*.

föras. Detta föreslås ske i form av intäktsgarantier för tillkommande inhemsk produktion av flytande förnybara drivmedel och mellanprodukter av råvaror listade i förnybarhetsdirektivets bilaga 9 del A, oavsett ursprungsland. Syftet med förslaget är att stimulera svensk bioekonomi. Det kan bl.a. bidra till en förstärkt försörjningsförmåga och minskad sårbarhet i samhället genom användning av biomassa från skogs-, jordbruks- och fiskerinäringarna samt restråvaror i livsmedelsförädlingen. Den föreslagna intäktsgarantin uppskattas ge en tillkommande produktion av förnybara drivmedel på totalt nästan 20 TWh, varav 16 TWh är biobaserade till år 2045. Kostnaden skulle vara 54 miljarder över 20 år.¹⁰

I Bioekonomiutredningens slutbetänkande föreslås en nationell bioekonomistrategi med mål, fokusområden och en plan för uppföljning och utvärdering. Det föreslagna målet är att Sverige år 2040 ska ha en mer resurseffektiv, motståndskraftig och konkurrenskraftig bioekonomi i hela landet. Målet kan, enligt förslaget, bl.a. ge stark försörjningsförmåga och beredskap för krissituationer eller krig. För att stärka försörjningsförmågan framhålls särskilt inhemsk produktion av biodrivmedel.¹¹

7.2 Processindustri är särskilt sårbar för elavbrott

Elanvändningen inom den inhemska livsmedelsproduktionen var cirka 4 000 GWh år 2022. Det motsvarar drygt tre procent av landets totala elanvändning. Inom livsmedelstillverkningen användes något mer el (57 procent) än inom primärproduktionen (43 procent).¹² Inom dagligvaruhandeln, lager och butiker var elanvändningen knappt 1 900 GWh år 2021.

Samtliga funktioner inom livsmedelsförsörjningen är beroende av elförsörjning. Inom primärproduktionen är beroendet särskilt stort inom animalieproduktionen. Företagen inom djurproduktion har dock ofta tillgång till reservkraft av djurskyddsskal. Processindustrin har ett stort elberoende. Det gäller såväl livsmedelstillverkning som foderstillverkning. Inom livsmedelstillverkning finns reservkraft för att han-

¹⁰ SOU 2023:15 *Förnybart i tanken – ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi*.

¹¹ SOU 2023:84 *En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle*.

¹² Energimyndigheten (2023b) och Energimyndigheten (2022a), Energimyndighetens statistikdatabas. Enligt den årliga energibalansen var Sveriges totala elanvändning motsvarade 125 419 GWh år 2021. Elanvändningen inom primärproduktionen var 1 757 GWh. Inom livsmedelstillverkningen (Livsmedel-, dryckesframställning och tobakstillverkning) var den 2 317 GWh.

tera kortare elavbrott, men längre elavbrott finns det inte beredskap för. Kycklingslakt är helt automatiserad och kan inte upprätthållas utan el. Övrig livsmedelstillverkning kan i viss mån ställa om, men den totala produktionen skulle minska. Vid elavbrott stoppas distribution av livsmedel eftersom inga varor kan hämtas ut från automatiserade lager och livsmedel riskerar att förfaras om kylar och frysar inte fungerar.¹³

Vid elavbrott ska det finnas en godtagbar plan för hur djurskyddet ska upprätthållas (5 kap. 20 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m. [SVJFS 2019:18]). Verksamhetsutövarna har i många fall tillgodosett skyddet med hjälp av reservkraft.

I förordningen (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare finns bestämmelser om planering och framtagande av underlag för att styra el till samhällsviktiga elanvändare i en situation där överföring av el måste begränsas eller avbrytas (1 §). Förordningen kompletteras av föreskrifter meddelade av Statens energimyndighet (Statens energimyndighets föreskrifter [STEMFS 2013:4] om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare). I föreskrifterna finns bestämmelser om hur planeringsarbetet ska gå till. Exempelvis ska statliga myndigheter inom sin verksamhet och inom sitt ansvarsområde identifiera vilka samhällsviktiga elanvändare som ska prioriteras och sammanställa dessa i ett planeringsdokument för varje län (5 §). Länsstyrelsen ska utifrån myndigheternas underlag sammanställa ett planeringsdokument för varje kommun, vilket sedan utgör en del av den sammanställning som kommuner ska göra enligt 6 §. Elnätsföretagen ska utifrån det underlag som kommuner tillhandahåller planera för att fränkoppling sker med hänsyn till planeringen. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har lämnat underlag till länsstyrelserna rörande behov inom respektive myndighets ansvarsområde.

I händelse av eleffektbrist kan Svenska kraftnät med stöd av bl.a. ellagen (1997:857) beordra s.k. manuell förbrukningsfränkoppling för att upprätthålla effektbalansen i elsystemet. Elnätsföretagen ska då genomföra de faktiska från- och tillkopplingarna, om möjligt med beaktande av prioriteringsordningen som har gjorts i enlighet med förordningen och föreskrifterna om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare. Prioritetsordningen utgör dock inte någon

¹³ Livsmedelsverket och Jordbruksverket (2023).

garanti för att ens högt prioriterade verksamheter får elförsörjning vid en bristsituation.

Svenska kraftnät har som elberedskapsmyndighet rätt att besluta om elberedskapsåtgärder. Förmåga till s.k. ö-drift är ett exempel på sådana elberedskapsåtgärder. Ö-drift innebär att elproduktionsanläggningar tillsammans med elanvändare drivs i ett geografiskt avgränsat elektriskt nät, utan koppling till det omkringliggande nätet. En förutsättning för ö-drift är att det finns minst en lokal produktionsanläggning inom området. Vid ö-drift försörjs i första hand prioriterade elanvändare inom det aktuella området med el.¹⁴

7.3 Energigas används för livsmedelstillverkning

Energigas är ett samlingsnamn för bränslen som vid användningen är i gasform, t.ex. biogas, naturgas, gasol och vätgas.

Drygt tio procent av all naturgas som förbrukades i Sverige 2021 användes inom livsmedelstillverkning. Det västsvenska naturgasnätet omfattar Skåne, Halland, Västra Götaland samt västra delarna av Jönköpings län. I det området är naturgas en betydande del av energimixen. En stor del av landets livsmedelstillverkning finns där och många producenter är beroende av gas för sin tillverkning.

Sverige har ingen egen naturgasproduktion utan är beroende av import. Även EU är beroende av import av naturgas. EU-förordningen om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas är utformad så att det är hushåll och inte t.ex. användare inom livsmedelstillverkning, som prioriteras vid en bristsituation.¹⁵ Enligt Sveriges krisplan för naturgasförsörjning kan andra användare än hushåll prioriteras, men inte högre än hushållskunder.¹⁶

Biogas kan utvinnas från biologiskt nedbrytbart material som t.ex. avloppsslam, stallgödsel och matavfall. Det kan också utvinnas genom förgasning av cellulosarika material. Biogasutredningen har bedömt att den tekniska potentialen att producera biogas i Sverige överstiger den inhemska förbrukningen.¹⁷ Biogas produceras i dag på många gårdar eller i gemensamhetsanläggningar och används för uppvärmning, produktion av el eller produktion av fordonsgas.

¹⁴ Svenska kraftnät (u.å).

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017.

¹⁶ Energimyndigheten (2022c).

¹⁷ SOU 2019:63 *Mer biogas! För ett hållbart Sverige*.

7.4 Specialfordon krävs för många transporter

Livsmedelsdistribution sker huvudsakligen med lastbil inom och mellan regioner i Sverige. Även varor som transporteras via järnväg eller inre vattenvägar måste omlastas och köras med lastbil den sista sträckan. Livsmedel utgör 7–8 procent av den totala mängden transporterat gods på väg i Sverige. Områden med omfattande livsmedelsproduktion eller stora lager har ett stort utflöde av livsmedelstransporter. Områden med hög befolkningskoncentration har ett stort inflöde av livsmedelstransporter.¹⁸

Inom dagligvaruhandeln transporterades drygt 7 miljoner ton år 2021 enligt en studie. Av detta uppskattas mellan 80 och 90 procent vara livsmedel.¹⁹ I en studie från 2015, baserad på mer detaljerade uppgifter, uppskattades andelen kylda varor till 50 procent, medan torra livsmedel bedömdes stå för drygt 40 procent och frysta livsmedel för knappt 10 procent.²⁰

En stabil och säker tillgång till drivmedel är en förutsättning för livsmedelstransporter. Utöver drivmedel krävs tillgång till förare, fordon och infrastruktur. Transporter genomförs av privata åkerier. I vissa branscher krävs specialfordon och särskilt utbildade förare. Exempel på specialfordon är kylbilar och mjölktankbilar. Särskilda krav gäller också för transport av djur (se avsnitt 5.6). Om transporter inte kan upprätthållas får det särskilt stora konsekvenser för animalieproduktionen eftersom transportererna är tidskritiska. Det gäller t.ex. mjölkleveranser från mjölkgårdar och transporter av djur till slakt.²¹

Genom beslut om förfogande enligt förfogandelagen (1978:268) kan exempelvis ägare eller innehavare av transportmedel av staten åläggas att ombesörja transporter (5 § första stycket 5 förfogandelagen).

7.5 Dricksvatten är en kritisk insatsvara

Dricksvatten är en kritisk insatsvara i varje led av livsmedelskedjan. Vatten med dricksvattenkvalitet behövs för bl.a. animalieproduktion och livsmedelstillverkning. Regler om kvaliteten på dricksvatten finns såväl på EU-nivå som i den nationella lagstiftningen. Dricksvatten är

¹⁸ Trafikanalys (2023c).

¹⁹ Trafikanalys (2023b). Studien omfattade företagen Axfood, Coop, ICA och Bergendahls som utgjorde stora delar av den svenska dagligvarumarknaden.

²⁰ Trafikanalys (2015).

²¹ Livsmedelsverket och Jordbruksverket (2023).

allt vatten som bl.a. är avsett att drickas, användas för matlagning eller livsmedelstillverkning. Vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken, jämställs med livsmedel inom livsmedelslagstiftningen.²²

I december 2020 antogs ett nytt dricksvattendirektiv.²³ Bestämmelserna i direktivet syftar till att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av alla slags föroreningar av dricksvatten genom att säkerställa att vattnet är hälsosamt och rent. Ett annat syfte är att förbättra tillgången till dricksvatten.²⁴

Vattenförsörjning regleras i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. I Sverige är det kommunernas uppgift att tillhandahålla allmänna vattentjänster (6 §). I uppgiften ingår att tillhandahålla vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning och att leda bort vatten av visst slag (2 §). Det vatten som tillhandahålls kallas allmänt dricksvatten. Syftet med en allmän va-anläggning är primärt att tillgodose hushållsförbrukares normala behov av vattenförsörjning och avlopp och behov för andra ändamål kommer i andra hand. Huvudmannen för en allmän va-anläggning är inte utan särskilt åtagande skyldig att tillhandahålla vattentjänster med annan kvalitet och kvantitet än vad som normalt behövs för hushållsändamål. Användarna kan däremot inte med stöd av lagen göra anspråk på vattentjänster av annan särskild beskaffenhet, varken kvantitativt eller kvalitativt.²⁵ Nödvatten är vatten som levereras på annat sätt än genom ledningsnätet. Anledningarna till att vattnet levereras på annat sätt kan t.ex. vara att ledningsnätet inte fungerar, att det råder vattenbrist eller att vattnet är förorenat. Många kommuner har en nödvattenplanering, men det finns inget specifikt lagkrav om nödvattenplanering.²⁶

Enskilt dricksvatten är sådant som inte tillhandahålls av kommunerna till följd av lagen om allmänna vattentjänster. Beroende på hur många och vilka verksamheter som försörjs av en enskild dricksvattenanläggning gäller olika regler. Små dricksvattenanläggningar för kommersiell och offentlig verksamhet, liksom enskilda dricksvattenanlägg-

²² 3 § andra stycket 1 livsmedelslagen (2006:804) och artikel 2 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020. För närvarande pågår lagstiftningsarbete i Sverige för att genomföra det nya dricksvattendirektivet i svensk lagstiftning.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 och prop. 2023/24:30 *Genomförande av EU:s nya dricksvattendirektiv*.

²⁵ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 43.

²⁶ Livsmedelsverket (2017).

ningar som försörjer över 50 personer per dygn ska följa Livsmedelsverkets föreskrifter för dricksvatten.²⁷ Små dricksvattenanläggningar för privat bruk omfattas inte av föreskrifterna, men däremot av miljöbalkens hälsoskyddsbestämmelser. Livsmedelsverket ger ut rekommendationer till innehavare av sådana anläggningar.²⁸

Även om kommunerna tillhandahåller dricksvatten till verksamheter som t.ex. butiker, industri och boskapsskötsel, kan dessa verksamheter alltså inte kräva tillgång till dricksvatten utöver hushållsändamål. Animalieproduktion är ofta belägen utanför kommunernas ledningsnät och har i regel enskilda dricksvattenanläggningar.

Med stöd av bemyndigande i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen (2006:813) har Livsmedelsverket rätt att när det gäller livsmedel meddela föreskrifter av olika slag. Livsmedelsverket har bl.a. meddelat föreskrifter om produktionen, hanteringen och kvaliteten på dricksvatten. Livsmedelsverket har även meddelat föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar.²⁹

I Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (LIVSFS 2022:12) finns bestämmelser om produktionen och hanteringen av samt kvaliteten på dricksvatten. Kvalitetskraven inkluderar exempelvis gränsvärden för förekomst av mikroorganismer samt kemiska och radioaktiva ämnen (7 §). Kvalitetskraven gäller för bl.a. dricksvatten som används i livsmedelsföretag (7 § 4). Kontrollmyndigheten kan besluta att undanta livsmedelsföretagare från bestämmelserna i Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten. Sådant undantag får göras i fråga om dricksvatten som används specifikt för livsmedelsföretagarens livsmedelsverksamhet. Ett sådant undantag får endast beviljas om kvaliteten på vattnet inte bedöms kunna påverka det färdiga livsmedlets säkerhet. Ytterligare krav för att undantag ska beviljas är att företaget kan visa att skyldigheter följs i relevant unionslagstiftning på livsmedelsområdet, särskilt bestämmelserna om förfarandena för principerna för faroanalys och kritiska styrpunkter samt avhjälpan åtgärder (34 §).

²⁷ Livsmedelsverket (2017).

²⁸ Schulte-Herbrüggen, H. M. A. et al. (2022).

²⁹ LIVSFS 2022:12 *Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten* och LIVSFS 2008:13 *Livsmedelsverkets föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar* gäller för vattenverk och distributionsanläggningar som producerar respektive tillhandahåller dricksvatten till mer än 2 000 personer och över vilka en kommun har ett sådant rättsligt bestämmande inflytande som avses i 3 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Regeringen gav i augusti 2022 en särskild utredare i uppdrag att se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster. Med vattentjänster avses vattenförsörjning och hantering av avlopps- och dagvatten. Utredningen ska föreslå hur behoven av vattentjänster hos samhällsviktig verksamhet kan säkerställas, inte minst under förhållanden då tillgången på vattentjänster är begränsad. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2024.³⁰

7.6 Betaltjänster används i hela livsmedelssystemet

Hela livsmedelssystemet är beroende av betaltjänster. Betaltjänster möjliggör betalning på distans och regleras i lagen (2010:751) om betaltjänster. Betalningstransaktioner som sker t.ex. med betalkort, internetbanker och mobila betaltjänster är exempel på betaltjänster (1 kap. 2 §). Att kunna betala och få betalt är viktigt för att kunna upprätthålla likviditeten hos företag. För företag krävs likviditet för att de bl.a. ska kunna skaffa de insatsvaror och andra medel som behövs för produktionen. Det är också viktigt att internationella betalningar kan göras för att säkerställa import och export. I konsumentled kan kontanter också användas. Vid störningar i betalsystemen påverkas främst de aktörer som har direktförsäljning till konsumenter negativt. Det rör vissa delar av primärproduktionen och främst livsmedelsbutiker.³¹

Störningar och avbrott i elförsörjning och elektroniska kommunikationer kan avsevärt försvåra betalningar. Det kan i sin tur leda till att befolkningen får svårt att införskaffa livsmedel. Möjligheten till lokal hantering av betalningar (s.k. offlinebetalningar) kan vara viktig i sådana situationer. Enligt en rapport från Betalningsrådet förutsätter offlinebetalningar att inköpsställets utrustning har elförsörjning, att transaktionsbeloppet understiger vissa beloppsgränser och att det chipkort som används vid betalningsögonblicket tillåter offlineköp.³²

Samtliga betalkort på den svenska kortmarknaden är anslutna till internationella nätverk, t.ex. kortnätverken VISA och Mastercard. Nätverken har regler som begränsar möjligheten att betala offline,

³⁰ Dir. 2022:127 *Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster.*

³¹ Livsmedelsverket och Jordbruksverket (2023).

³² Sveriges riksbank (2018), s. 13–15.

oftast i form av beloppsgränser. Kortutgivarna, som oftast är banker, är styrda av nätverkens regelverk men kan utöver det ställa in parametrar i kortets chip för att ytterligare begränsa möjligheten till offlinebetalningar.³³

Betalningsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande flera förslag som kan stärka beredskapen inom betalsystemen. Betalningsutredningen gjorde bedömningen att näringsidkare som utgångspunkt bör acceptera flera betalningssätt, även sådana som kan fungera vid större störningar. För att underlätta det föreslog Betalningsutredningen att Skatteverket ska ges möjlighet att besluta om undantag från reglerna kring kassaregister. I syfte att underlätta för elektroniska betalningar offline föreslog utredningen att statliga kreditgarantier införs. Utredningen föreslog också att en översyn görs för att säkerställa att utbetalningar av sociala förmåner och andra ersättningar kan göras även under höjd beredskap.³⁴ Betänkandet skickades på remiss i juni 2023. Regeringen har inte tagit ställning till utredningens förslag.

Regeringen har under 2023 tagit initiativ som ökar beredskapen inom betalsystemen. Till exempel pågår en utredning om hur samhällsviktiga finansiella tjänster ska kunna upprätthållas när de utsätts för allvarliga driftsstörningar.³⁵ Vidare har regeringen i prop. 2023/24:8 Ökad motståndskraft i betalningssystemet lagt förslag som bl.a. ställer krav på beredskap hos på de företag som förmedlar betalningar mellan banker (clearingsbolag).

7.7 Digitaliseringen kräver robusta informationssystem

Hela livsmedelssystemet genomgår en digitalisering och potentialen att utnyttja digitaliseringens möjligheter är stor.³⁶ I handlingsplanen för den svenska livsmedelsstrategin framgår att digitaliseringens möjligheter kan innebära nya sätt för livsmedelstillverkningen att öka sin produktivitet och en konkurrenskraftig livsmedelsindustri är viktig för en hållbar tillväxt och sysselsättning i landet.³⁷ Ökad digitalisering i kombination med användande av stora datamängder och ny teknik

³³ Sveriges riksbank (2022), s. 27.

³⁴ SOU 2023:16 *Staten och betalningarna*.

³⁵ Regeringskansliet (Finansdepartementet) Fi2023/01842.

³⁶ Tillväxtanalys (2019).

³⁷ Prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

kan möjliggöra ökad produktivitet och konkurrenskraft i hela livsmedelskedjan. Det kan leda till nya sätt att producera och förädla mat, möjliggöra hållbar intensifiering av livsmedelsproduktionen samt minska svinn i alla led.³⁸

Med digitaliseringen ökar beroendet av informationssystem. Funktioner inom logistik och distribution är särskilt sårbara för störningar. I princip alla leveranser av insatsvaror, råvaror och livsmedel påverkas vid omfattande störningar i informationssystem.³⁹

Med grunddata avses viktiga informationsmängder så som person- och adressinformation, företags- och organisationsinformation och geodata. Geodata beskriver allt som har ett geografiskt läge. Med satellitbaserade navigations- och positionsbestämningssystem (GNSS, *Global Navigation Satellite System*) kan en mottagare bestämma sin position, hastighet och tid globalt med hög noggrannhet och tillgänglighet. GNSS är sårbart för störningar, bl.a. på grund av låga signalnivåer.

Inom primärproduktionen genererar uppkopplade arbetsmaskiner och sensorer data i allt snabbare takt. Digitaliseringen förbättrar möjligheterna för t.ex. precisionsodling på gårdsnivå, vilket kan bidra till att öka jordbrukets konkurrenskraft och minska miljöpåverkan. Precisionsodling är växtodling som optimalt utnyttjar varje del av en viss åker. Ofta används digitala system för positionsbestämning. Exempel på digitala system inom livsmedelssystemet som är beroende av grunddata är dataplattformen *Agronod* och klimatberäkningsverktyget *Agrosfär*.⁴⁰

För att informationssystem ska fungera krävs tillförlitliga elektroniska kommunikationer. Regelverket om elektroniska kommunikationer är unionsgemensamt och har införlivats i svensk rätt.⁴¹ Post- och telestyrelsens föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i nät och tjänster (PTSFS 2022:11) ställer krav på vissa tillhandahållare att ha en fredstida planering för totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer (se t.ex. 15 kap. 1 §). Kraven innebär bl.a. att operatörer i fredstid ska planera för att vid höjd beredskap och i krig kunna fortsätta driften av verksamheten och så långt möjligt tillhandahålla samma tjänster som i fredstid.

³⁸ OECD (2018b).

³⁹ Livsmedelsverket och Jordbruksverket (2023).

⁴⁰ Jordbruksverket (2019a).

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018, införlivat i det nationella regelverket lagen (2022:482) och förordning (2022:511) om elektronisk kommunikation.

7.8 Hotbilden kan kräva förstärkt skydd och säkerhet

Stölder, hot och ordningsstörningar förekommer dagligen inom livsmedelshandeln. I vissa fall utsätts personal för våld. Det anmäldes drygt 40 000 butiksstölder år 2022.⁴² Brottsförebyggande rådet har tillsammans med näringslivet tagit fram rekommendationer och vägledningar för att minska risken för stöld och rån. I rekommendationerna föreslås bl.a. lokala branschnätverk. Lokala livsmedelsbutiker skulle kunna ingå i sådana nätverk.⁴³

Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om försiktighetsmått i syfte att förebygga och avhjälpa skadeverkningar av sabotage eller annan skadegörelse som kan påverka Sveriges livsmedelsförsörjning (9 § livsmedelslagen och 16 § livsmedelsförordningen). Av förarbetena till livsmedelslagen framgår att dricksvattenförsörjningen bedöms vara särskilt sårbar när det gäller sabotage, men att det inte kan uteslutas att även andra livsmedel än dricksvatten skulle kunna utsättas för sabotage.⁴⁴ Livsmedelsverket har med stöd av bemyndigandet meddelat föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar (LIVSFS 2008:13).

Risken för våldsanvändning kan öka beroende på bl.a. samhällsutveckling och omvärldshändelser. Livsmedelsanläggningar och butiker kan därför behöva vidta åtgärder för att upprätthålla det fysiska skyddet som upprätthållande av ordning. Ytterst är det polisen som enligt polislagen (1984:387) ansvarar för att upprätthålla ordning och säkerhet i samhället (1 §). Under vissa förutsättningar kan ordningsvakter förordnas för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet på viss plats. När det gäller bevakning av mer permanent slag kan fysiskt skydd tillgodoses genom t.ex. beslut om att byggnaden eller anläggningen ska utgöra ett skyddsobjekt och bevakas av skyddsvakter. Ägare av anläggningar eller butiker kan också själva välja att anlita bevakningsföretag i bevakningssyfte.

Ordningsvakter får enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet (1 §). Tillstånd att använda ordningsvakter får efter ansökan meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och

⁴² Brottsförebyggande rådet (2023a).

⁴³ Brottsförebyggande rådet (2023b).

⁴⁴ Prop. 2005/06:128 *Anpassning till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s. 209–210.

säkerhet eller främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser (4 § första stycket). Vid bedömningen av om det är ändamålsenligt att använda ordningsvakter ska det särskilt beaktas vilken art och omfattning uppdraget ska ha, var uppdraget ska utföras, och vilka möjligheter till ledning och kontroll Polismyndigheten kommer att ha över ordningsvakternas arbete (4 § andra stycket).

Det finns ingen formell begränsning av vem som får ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter. Såväl enskilda fysiska som juridiska personer kan alltså ansöka om tillstånd. Inte heller finns det någon formell begränsning av vilken plats, vilket område eller vilken verksamhet ansökan får avse.⁴⁵ Tillståndsprövningen grundas på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det är Polismyndigheten som beslutar om tillstånd (20 §).

I lagmotiven anges att kommuner på senare tid har börjat upphandla ordningsvakter i syfte att hantera ökad otrygghet bland kommuninvånarna och ökade ordningsproblem. Ofta används vakterna på sjukhus eller i vårdlokaler, köpcentrum, butiker och kommunala fastigheter. Statistik visar också att ordningsvakter (och väktare) får allt fler sociala uppdrag i takt med att efterfrågan på säkerhet ökar inom bl.a. handeln.⁴⁶

Byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för försörjning med livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap kan genom beslut utses till skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Sådant beslut får fattas för att tillgodose behovet av skydd mot bl.a. sabotage, terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret (1, 3 och 4 §§). Ett beslut om att något ska vara ett skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal, s.k. skyddsvakt anlitas (7 och 9 §§).

⁴⁵ Prop. 2022/23:91 *En ny lag om ordningsvakter*, s. 84.

⁴⁶ Prop. 2022/23:91 *En ny lag om ordningsvakter*, s. 20–23.

8 Lagerhållning inom livsmedelssystemet

Beredskapslagring syftar till att säkerställa tillgången till försörjningsviktiga varor vid störningar. Beredskapslagringen var tidigare omfattande i Sverige. Även om det finns en viss lagringskapacitet i det svenska livsmedelssystemet i dag, så är det främst omsättningslager inom företagets verksamhet. Lagerhållning för beredskapsändamål saknas helt. Inom EU-rätten finns det inte bestämmelser som uttryckligen hindrar att beredskapslagring sker nationellt och det finns flera medlemsstater som i dag har beredskapslager.

8.1 Beredskapslagring kan göras för olika ändamål

Lagring är en av flera metoder som kan användas för att minska sårbarheten vid störningar i försörjningen av viktiga råvaror. I en översyn av möjligheten att införa EU-gemensam lagerhållning av kritiska råvaror, konstaterades att effektiva lagerhållningssystem måste baseras på tydliga mål, tydlig ansvarsfördelning, tydlig finansiering och tydlig avgränsning.¹ För att uppnå det krävs tydlighet avseende syfte med lagret, vilka material som ska lagras samt hur stort lager som ska hållas.

I studien redogörs också för flera nackdelar med lagerhållning. Lagerhållning kan visserligen avhjälpa kortvariga störningar, men på lång sikt är det bättre om aktörerna kan anpassa sin verksamhet till den nya situationen. Det framhålls även att lagerhållning inte är särskilt flexibelt. Detta eftersom det t.ex. inte är möjligt att snabbt bygga upp ett lager när en försörjningsstörning befaras inträffa då detta riskerar att störa marknader ytterligare. Det finns också en risk att de lagerhållna varorna blir obsoleta. Ytterligare en aspekt som måste

¹ Risk & Policy Analysts Limited (2012), s. 148.

beaktas är att det kan finnas alternativa åtgärder som på lång sikt säkerställer försörjningen. Exempel på sådana alternativa åtgärder är substitution, återvinning, och inhemsk produktion liksom samarbete med andra länder för att återuppta handeln. Lagerhållning kan minska motivationen att vidta alternativa åtgärder och kan därmed bidra till att försena mer långsiktiga lösningar.²

Beredskapslagring kan ha olika syften och vara avsedda för att hantera olika typer av situationer. Ett syfte kan vara att hantera tillförselstörningar. Ett annat syfte kan vara att täcka efterfrågan av extraordinära kvantiteter. Ett tredje ändamål kan vara att täcka särskilda behov av varor som bara finns vid kris och krig.³

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen konstaterar att en väl utformad beredskapslagring kan försörja befolkningen och samhällsviktiga verksamheter under en övergångsperiod, eftersom en sådan lösning ger tid för att agera genom t.ex. omställning av produktion eller andra anpassningar.⁴ Beredskapslagring kan därigenom också ge förutsättningar att genom omställning klara en eskalerande kris eller krigssituation. Utredningen definierar beredskapslager som lagerhållning av försörjningsviktiga varor som vid behov ska kunna tas i anspråk vid en fredstida krissituation eller under förhållanden som råder vid höjd beredskap.

8.2 Beredskapslagringen var tidigare omfattande i Sverige

Andra världskrigets erfarenheter av avspärrning och ransonering var grunden för den livsmedelsberedskap som växte fram under efterkrigstiden. Målet för efterkrigstidens livsmedelsberedskap var att Sverige successivt, under en tre år lång total avspärrning, skulle kunna övergå till att bli självförsörjande. Lagringen av insatsmedel dimensionerades för en ett år lång avspärrning med import reducerad till 25–30 procent av den normala volymen.⁵ Tanken var att inhemsk produktion av tillräckliga mängder mineralgödsel och växtskyddsmedel under denna tid skulle kunna byggas upp. Av livsmedel lagrades brödsäd, gula ärtor,

² Risk & Policy Analysts Limited (2012), s. 150.

³ FOI (2019).

⁴ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 321.

⁵ Statens jordbruksnämnd (1981).

kaffe, socker och margarinråvaror. Beredskapslagren av livsmedel bedömdes motsvara omkring två månaders konsumtion räknat i kalorier.⁶

Försvarsbeslutet 1987 och det livsmedelspolitiska beslutet 1990⁷ innebar en utbyggnad av beredskapslagren. Produktionsmålet för självförsörjning övergavs till förmån för en ökad lagring av insatsvaror och färdiga livsmedel.⁸ Målet var att säkerställa livsmedelsförsörjningen inom områden som på grund av stridshandlingar riskerade att bli isolerade. Detta skulle ske genom att beredskapslagra livsmedel för fyra veckors isolering och genom att lagra vegetabiliska råvaror för industrins behov motsvarande fem månader. Kostnaden för driften av de statliga beredskapslagren på livsmedelsområdet har uppskattats till ungefär 175 miljoner kronor årligen i början av 1990-talet.⁹ Det motsvarar ungefär 315 miljoner kronor i 2023 års penningvärde.

Det förbättrade säkerhetsläget och EU-medlemskapet hade enligt regeringen stor betydelse för möjligheten till säkrare import under kriser. Statens jordbruksverk fick därför i uppdrag att sälja ut de lager som inte var helt nödvändiga för krigsskedet.¹⁰ Avvecklingen avseende livsmedel och livsmedelsråvaror avslutades 2001 och gav en sammanlagd intäkt på cirka 1,1 miljarder kronor.¹¹

Ansvaret för beredskapslagren av livsmedel och insatsvaror till jordbruket låg på Statens jordbruksnämnd. Enligt förordningen (1965:799) med instruktion för statens jordbruksnämnd skulle nämnden svara för den ekonomiska försvarsberedskapen i fråga om livsmedel, fettråvaror, foder, utsäde, handelsgödsel och bekämpningsmedel. År 1991 tog Jordbruksverket över ansvaret fram till att beredskapslagringen upphörde vid årsskiftet 2001.

Föreningen Svensk spannmålshandel svarade för administrationen av lagren på uppdrag av Jordbruksnämnden. I uppdraget ingick köp, försäljning, avtal med lagerhållare, och kontroll vad gällde beredskapslagring av brödsäd och oljekraftfoder. Lagerhållare för dessa varugrupper var framför allt kommersiella, privata och kooperativa spannmålshandlare och centralföreningar, som svarade för 75 procent av totalkvantiteten. För andra beredskapslagringsvaror var situationen den omvända. För dessa varor svarade i stället det statliga bolaget

⁶ Swedborg, E. (1966), s. 19.

⁷ Prop. 1989/90:146 *Om livsmedelspolitiken*.

⁸ Prop. 1986/87:95 *Totalförsvarets fortsatta utveckling*.

⁹ Jordbruksverket (2002).

¹⁰ Prop. 1994/95:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96*.

¹¹ Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 174.

Svenska Lagerhusaktiebolaget (SLAB) för majoriteten av totalkvantiteten, cirka 80 procent.¹² För resterande delar svarade organisationer och företag inom livsmedelssektorn.

Beredskapslagren finansierades genom statsbudgeten. Av budgetpropositionen för budgetåret 1994/95, dvs. den sista budgetpropositionen innan beredskapslagren avskaffades, framgår att cirka 65 miljoner avsattes för inköp av livsmedel m.m. för beredskapslagring, och att cirka 217 miljoner avsattes för kostnader för beredskapslagring av livsmedel m.m. I budgeten året därpå avsattes inga medel för inköp av livsmedel, och kostnaderna för kvarvarande beredskapslager var cirka 190 miljoner kronor.¹³

Avsikten med de statliga beredskapslagren var att utgöra ett komplement till näringslivets resurser. Riktlinjerna var att det skulle innehålla få produkter och basen vad gäller livsmedel skulle utgöras av vegetabilier med så lång lagringstid som möjligt. För de livsmedel som lagrades (brödsäd, gula ärtor och socker) var riktlinjen under delar av den aktuella beredskapslagringsepoken att lagringen skulle omfatta minst hälften av ett normalt årsbehov. Vidare skulle produkterna i beredskapslagren kunna omsättas kontinuerligt genom försäljning till livsmedels- och foderindustrin.

Omsättningsmodeller utarbetades för varje lagringsvara. Förutom lagringsbeständighet var lagringsekonomi av betydelse vid utveckling av modellen. Prover togs ut årligen för testning, beredning, provsmakning och analys. För flera varugrupper reglerades omsättningen i avtalen, för andra varor bjöds färdiglagraade varor ut på marknaden. Det innebar att cirka 50 000 ton livsmedel och cirka 80 000 ton insatsvaror omsattes årligen.¹⁴

Vid slutet av perioden för beredskapslagring fanns det förrådsbyggnader spridda över hela landet. Insatsvaror till jordbruket lagrades dock främst i jordbruksproduktionsområden i södra Sverige. En del lagerlokaler ägdes av staten medan andra hyrdes. En del spannmåls-lager var belägna hos spannmålsgrossister med egna kvarnar. Den distribuerade infrastrukturen möjliggjorde omfördelning av varor mellan olika delar av landet efterhand som behoven uppstod under en kris.¹⁵

¹² FOI (2019).

¹³ Prop. 1994/95:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96*.

¹⁴ Jordbruksverket (2002).

¹⁵ Jordbruksverket (2002).

8.3 Befintlig lagringskapacitet i livsmedelssystemet

En inventering av den befintliga lagringskapaciteten i Sverige visar att lagringsförmåga finns både på gårdsnivå, inom livsmedelsdistributionen och i industrier inom livsmedelstillverkningen.¹⁶ Det finns också en viss lagringskapacitet av färdiga livsmedel inom livsmedelsdistributionen. I inventeringen beskrivs lagringsförmågan avseende livsmedlen griskött, mejeriprodukter, nötkött, potatis och spannmål, samt insatsvarorna bränsle, foder, utsäde, mineralgödsel, växtskydd och övrigt. Sammantaget finns det en omfattande lagringskapacitet för spannmål (inkl. foder och utsäde) på gård och i industri – totalt kan en hel årsskörd lagras.

8.3.1 Lagring av livsmedel

Leden efter primärled har begränsad lagringskapacitet av livsmedel och lagringskapaciteten varierar mellan olika produktionsgrenar och för olika produkter.

För andra livsmedel än spannmål är lagringskapaciteten mer begränsad. Matpotatis lagras på gård, men det finns inte någon industriell lagring av matpotatis. I livsmedelstillverkningen beträffande mejerier lagras färdiga mejeriprodukter i viss utsträckning. De flesta mejeriprodukter, med undantag för ost, skummjörkspulver, helmjörkspulver, vasslepulver och värmebehandlad mjölk med lång hållbarhet, har förhållandevis kort hållbarhet och de är därför inte lämpliga att lagra under en längre period. Det finns inte några omfattande lager av kött i leden efter primärproduktion eftersom produkterna i huvudsak säljs som färskvara och därmed har begränsad hållbarhet.

Dagligvaruhandeln har lager för frukt och grönt och för konsumtionsförpackade livsmedel. Lagren är inte särskilt omfattande utan lagerhållning sker i stor utsträckning i transportnätet. Uppskattningsvis räcker dessa lager för 7–14 dagar vid normalkonsumtion.

¹⁶ Asplund, J. och Furu, M. (2023).

8.3.2 Lagring av råvaror

Inom vegetabilieproduktion lagras råvaran spannmål för humankonsumtion och potatis för vidareförädling. Det finns kapacitet att lagra säd för humankonsumtion i anslutning till kvarnar. Exporten av såväl fodersäd som säd för humankonsumtion sker i nära anslutning till skördetillfället. Den inhemska förbrukningen täcks av återstående volymer. Lagren är som regel tomma inför nästföljande skörd. Potatis till vidareförädling lagras av industrin, dvs. hos chipstillverkare och tillverkare av stärkelseprodukter samt frysta och konserverade potatisprodukter. Potatislagrens storlek inom förädlingen är inte känd.

Lagring av råvaror från animalieproduktion sker på gård. Färs mjölk lagras ett par dagar på gård, mjölken är då opastöriserad och inte ett konsumtionsfärdigt livsmedel. Det finns ingen möjlighet att lagra mjölkråvara på mejerierna. Vad gäller kött kan djuren på gården ses som ett levandelager.

8.3.3 Lagring av insatsvaror

Vad gäller insatsvaror är lagringskapaciteten för spannmålsutsäde och foderspannmål god. Det inhemska behovet kan täckas med det som produceras och lagras i Sverige. Lagringen av spannmålsutsäde sker hos utsädesproducenter. Innan det används rensas det och säljs av spannmålshandeln. Vad gäller foder finns god förmåga att lagra vall och spannmål på gård och hos foderleverantörer. Däremot saknas inhemska produktion och lagring av viktiga tillsatser. Viktigt för foderlagring på gård är tillgång till förpackningsmaterial för att skydda fodret vid tillverkning av ensilage.

Lagringskapacitet för mineralgödsel finns både på gårdsnivå och i handeln. Det är oklart hur omfattande lager av mineralgödsel som finns på gård. I handelsledet finns kapacitet att lagra cirka en fjärdedel av årsbehovet av mineralgödsel. Det innebär att ungefär 200 000 ton kan lagras.

Växtskyddsmedel är en dyr insatsvara som därför lagras i liten omfattning på gårdsnivå och primärt tillverkas utomlands. Inte heller inom handelsledet lagras mycket, eftersom tillstånd för kemiska preparat, recept och tillämpningsföreskrifter ändras ofta. Den försålda mängden växtskyddsmedel till jordbruks- och trädgårdsproduktion var cirka 2 000 ton verksamt ämne år 2022.

Avseende drivmedel finns lagstadgade krav på aktörer som t.ex. importörer att lagra råolja och lagringsbränslen enligt lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja.¹⁷ Dessa lager är inte uteslutande avsedda för livsmedelsproduktion. Det förekommer också en viss lagring av diesel på gårdsnivå.

Lagring av reservdelar till primärproduktionen görs inte i någon nämnvärd omfattning på gårdsnivå. Dels är det svårt att lagra skrymmande insatsvaror, dels kan det vara svårt att finansiera inköp av reservdelar eftersom man inte vet om och i så fall vilka reservdelar som kan behövas. Verkstäder finns spridda över landet och det kan finnas lokala lager av reservdelar, liksom några enstaka centrallager. Merparten av reservdelarna produceras dock utomlands, beställs löpande vid behov och finns således ej i landet.

Insatsvaror till livsmedelstillverkning, som t.ex. förpackningar levereras i allmänhet kontinuerligt utan att omfattande lager byggs upp på anläggningarna och det samma gäller för reservdelar.

Inom livsmedelsdistributionen finns behov av reservdelar till truckar, automation och ställage (hyllor) och av emballage. Det finns en begränsad lagring av ställage, truckar och automationsdelar.

8.4 Exempel på beredskapslagring i Sverige

Beredskapslagring sker i dag framför allt i två sektorer: energiförsörjning samt hälso- och sjukvård. Det handlar om olja och oljeprodukter respektive medicintekniska produkter och läkemedel. Ett annat exempel är de krav på beredskapsåtgärder som ställs på elbolag i Svenska kraftnäts föreskrifter. En av de förebyggande åtgärder som kan vidtas är anskaffande och förrädsställande av reservmaterial.¹⁸

Det finns bestämmelser om att Sverige ska lagerhålla bl.a. råolja och att lagret ska uppgå till minst 90 dagars genomsnittlig nettoimport. Det motsvarar den normala förbrukningen i landet under en sådan tidsperiod. Genom lagkrav har privata företag, främst de stora drivmedelsbolagen, ålagts att hålla minimilager motsvarande 90 dagars import av de viktigaste petroleumbränslena. Lagringsskyldigheten

¹⁷ Lagringsskyldigheten gäller enligt 3 kap. 1 § för den som under ett referensår har importerat råolja eller lagringsbränslen till landet och sålt eller förbrukat lagringsbränslen i landet, eller köpt lagringsbränslen av någon som är lagringsskyldig enligt 1 och sålt minst 50 000 kubikmeter lagringsbränslen i landet.

¹⁸ SvKFS 2013:2 *Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om elberedskap*.

övervakas av Energimyndigheten. Kostnaderna för lagringen bärs av de lagringsskyldiga företagen, och ytterst av konsumenterna.¹⁹

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap hade i uppdrag att se över hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt lämna förslag hur beredskapen kan utvecklas.²⁰ Utredningen bedömde att de befintliga lagren inte var tillräckliga och lämnade i ett delbetänkande bl.a. förslag på ett system för beredskapslagring av sjukvårdsprodukter.²¹

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram underlag för de sjukvårdsprodukter som bör omfattas av försörjningsberedskapen på hälso- och sjukvårdsområdet.²² Uppdraget omfattar att ta fram underlag om sjukvårdsprodukter som på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt behöver lagerhållas för att hälso- och sjukvården ska kunna erbjuda sådan vård som inte kan anstå vid fredstida kriser, höjd beredskap eller ytterst krig. Vidare ska de identifiera produkter som inte är lämpliga för omsättningslager utan som bör lagerhållas i statliga s.k. säkerhetslager. Socialstyrelsen ska också identifiera sjukvårdsprodukter eller produktområden som kan anses vara särskilt viktiga och finnas särskilda skäl att säkerställa produktion av. I uppdraget ingår vidare att beräkna kostnader för lagerhållning. Uppdraget ska slutredovisas den 23 februari 2024. Socialstyrelsen har lämnat två delredovisningar där bl.a. sjukvårdsprodukter och läkemedelssubstanser som behöver lagras har identifierats.

Regeringen har inom läkemedelsområdet uppdragit åt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket att analysera och lämna förslag på hur innehavare av godkännande för försäljning av läkemedel bör kompenseras för ökade kostnader för det fall en lagstadgad skyldighet att lagerhålla vissa läkemedel införs. I uppdraget ingår också att lämna förslag på hur parallellimporterade läkemedel kan hanteras om en sådan lagerhållningsskyldighet införs. De ska bl.a. också analysera konsekvenserna av en eventuell lagerhållningsskyldighet för licensläkemedel. Uppdraget ska redovisas i juni 2024.²³

¹⁹ Regleras av IEP-avtalet (Internationella energiorganet IEA:s grundläggande dokument) från 1974, EU:s oljelagringsdirektiv (2009/119/EG), lagen (2012:806) och förordningen (2012:873) om beredskapslagring av olja.

²⁰ Dir. 2018:77 *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap*.

²¹ SOU 2020:23 *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*.

²² Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2022/04550.

²³ Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2023/02002.

8.5 Exempel på beredskapslagring utanför Sverige

Gemensam beredskapslagring i EU förekommer inom vissa sektorer, men inte var gäller livsmedelsområdet. Flera medlemsstater har dock nationella beredskapslager av livsmedelsprodukter. Det avser då vanligen lager med färdiga livsmedel eller livsmedel som kan behöva förädlas. I några länder finns beredskapslagring av spannmål som också kan användas till utsäde. Beredskapslagring sker ofta i samverkan med privata företag och finansieras genomgående av statsbudgeten.

Såväl Finland som Schweiz har särskilda system med omfattande beredskapslagring av livsmedel. Vad gäller Finland kan det noteras att nationella beredskapslager fanns före inträdet i EU. Beträffande Schweiz kan det konstateras att landet inte är med i EU och därmed har full rådgighet över sin handelspolitik. I Tyskland finns statliga beredskapslager i tätbefolkade områden med framför allt torrvaror.

8.5.1 Interventionslager och beredskapslager i EU

EU tillåter, som en del av marknadsåtgärderna i den gemensamma jordbrukspolitikerna, att medlemsstaterna håller *interventionslager* för vissa jordbruksprodukter.²⁴ Det innebär att medlemsstaten kan köpa in jordbruksprodukter, lagra och sedan sälja dem i syfte att stabilisera marknaderna. Syftet med sådan lagring är att skydda jordbrukarna mot större prisfall och upprätthålla ett högre pris på produkten i fråga. EU kan också erbjuda stöd till privat lagring av vissa produkter²⁵ om priserna är mycket låga.²⁶ Det minskar konsekvenserna av kortare utbudsöverskott.

Inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism finns en viss gemensam *beredskapslagring* genom att medlemsstaterna delar sina resurser inom brandbekämpning, katastrofmedicin och farliga utsläpp. Genom gemensamma inköp, hyra eller leasing av kapacitet möjliggörs stordriftsfördelar och en bättre samordning vid katastrofinsatser.²⁷

Strategisk autonomi var från början inriktat på säkerhet och försvar men har med tiden börjat användas inom flera politikområden som t.ex. ekonomi (kritiska råvaror och försörjningskedjor), teknik och

²⁴ Vete, durumvete kort, majs, ris, nötkött, smör och skummjölkspulver.

²⁵ Socker, olivolja, nötkött, smör, ost, skummjölkspulver, fläskkött, får och getkött samt linfiber.

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013.

²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/420 av den 13 mars 2019.

miljö.²⁸ I Versaillesdeklarationen från 2022, antagen av EU:s stats- och regeringschefer, framhålls flera områden där EU:s oberoende bör öka. Inom energiområdet vill EU ställa om till mer klimatneutral teknik och minska energiberoendet, särskilt importen av gas, olja och kol från Ryssland. EU vill också stärka oberoendet av råvaror av avgörande betydelse genom strategiska partnerskap, strategisk lagring och främjandet av cirkulär ekonomi och resurseffektivitet. Inom livsmedelsområdet anges att importberoendet avseende viktiga livsmedel och insatsvaror till jordbruket bör minska, i synnerhet genom att öka EU:s produktion av växtbaserade proteiner.²⁹

Möjligheten att på EU-nivå använda lagring som verktyg för att minska importberoendet av kritiska råvaror har analyserats på uppdrag av Europaparlamentet. Syftet med lagringen skulle vara att minska risken för störningar i försörjningen av kritiska råvaror som krävs för den gröna omställningen. Lagringssystemet skulle täcka behovet under en begränsad tid. Fördelen med att bygga upp lager vore att minska effekterna av försörjningschocker. Exempel på fördelar är minskade effekter av prisfluktuationer, och en större trygghet vid investeringar. Exempel på risker med att bygga upp lager är marknadspåverkan vid såväl uppbyggnad som frisläppande av varor. Det operativa arbetet bör, enligt studien, utföras av privat sektor med stöd och incitament från medlemsstater och berörda EU-myndigheter. Det skapar behov av en effektiv privat-offentlig styrning.³⁰ Det finns också förslag på samordning av medlemsstaters eventuella strategiska lager av kritiska råvaror (se avsnitt 10.3).³¹

8.5.2 Beredskapslagring i Finland

För utveckling och upprätthållande av försörjningsberedskapen i Finland finns Försörjningsberedskapscentralen (FBC). FBC utser sakkunniga som ingår i olika sektorer. Sektorernas uppgift är att bedöma försörjningsberedskapens tillstånd och främja samarbetet mellan myndigheter och näringsliv. Pooler inrättas genom avtal mellan FCB och privata aktörer för att sörja för bransch- och företagspecifika

²⁸ Cagnin, C. et al. (2021).

²⁹ Europeiska unionens råd (2022), Versaillesförklaringen.

³⁰ Rietveld, E. et al. (2022).

³¹ Regeringskansliet 2022/23:FPM77, s. 4.

beredskapsförberedelser.³² Sektorn livsmedelsförsörjning består av tre pooler med representanter från näringsliv och från FBC. De tre poolerna är primärproduktion, livsmedelsindustri samt handel och distribution. Det finns också en kommitté för invånarnas beredskap i sektorn livsmedelsförsörjningen.

Lagerhållningen i Finland syftar till att öka tiden som myndigheter och företag har på sig för att anpassa sig till en störning. Den föreskrivs i olika lagar och genomförs på tre sätt. För *skyddsupplagringen* upprättas avtal mellan företag och Försörjningsberedskapscentralen (FBC). FBC sörjer för statens *säkerhetsupplagring*. Företag och andra aktörer hanterar den *obligatoriska lagringen*, det gäller framför allt importörer av bränsle som är ålagda att lagra bl.a. olja och naturgas. Lagringsbehoven bedöms av poolerna i sektorn livsmedelsförsörjning på FBC. Ansvarigt statsråd, Arbets- och näringsministern, fastställer vilka råvaror, förnödenheter och produkter som ska lagras i skyddsupplagen. Det är också statsrådet som beslutar om att frisätta produkter ur lagren.³³

Skyddslager är baserade på avtal mellan staten och företaget. Företagen åtar sig att hålla varor i en viss mängd och kvalitet, men äger själva varorna som omsätts i normala värdekedjor. Varor som lagras i skyddslager är råvaror till industrin, totalt listas 174 produkter. Avseende livsmedelsförsörjning lagras utsäde till grönsaker, rotfrukter och rybs, orostade kaffebönor, sojabönor och socker.³⁴ Om det förekommer störningar i tillgången på en råvara, en förnödenhet eller en produkt får företaget med handels- och industriministeriets tillstånd använda varorna i skyddslagret för sin produktion. Tillstånd kan också ges på grund av exceptionell prisstegring eller dröjsmål med leverans eller av annan därmed jämförbar särskild orsak.³⁵

I statens säkerhetsupplag finns spannmål för humankonsumtion för att säkerställa det inhemska behovet motsvarande den genomsnittliga konsumerade mängden under sex månader. Under 2022 utökades lagringen av spannmål för humankonsumtion för att täcka ytterligare 2,5 månader av normalkonsumtion. Utöver spannmål för humankonsumtion upprätthålls säkerhetsupplag av certifierade frön, proteingrödor och andra varor som är nödvändiga för att primärpro-

³² Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen (18.12.1992/1390).

³³ FOI (2021a).

³⁴ Statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om skyddsupplagringsprogram (683/2020).

³⁵ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

duktionen kan säkras.³⁶ Att lagra livsmedel för hela befolkningen har inte bedömts vara realistiskt.

8.5.3 Beredskapslagring i Schweiz

I Schweiz utgörs ramverket för försörjningsberedskapen av *National Economic Supply* (NES). Den består dels av privata aktörer, dels av myndigheten *Federal Office for National Economic Supply* (FONES). Verksamheten är indelad i olika sektorer. I varje sektor finns näringslivs- och myndighetsrepresentanter. Näringslivets stödorganisationer har cirka 250 experter, myndigheten har cirka 40 anställda. NES leds av en person som utses från näringslivet, denne benämns delegat.

I Schweiz är det obligatoriskt för företag som importerar eller distribuerar produkter som har definierats som vitala att lagerhålla. Företag är också ålagda att ingå i en lagringsorganisation. Det finns två lagringsorganisationer med koppling till livsmedelsberedskap: *Reservesuisse* (foder, livsmedel och spannmål) och *Agricura* (handelsgödsel). Lagringsorganisationerna har i uppgift att kontrollera produkterna i lagren avseende kvalitet och kvantitet. Små företag kan få dispens från lagring, men betalar en avgift till lagringsorganisationerna. Produkterna i lagren ägs av företagen. Lagringsorganisationerna finansieras genom de medlemsavgifter som alla importörer och distributörer betalar när de går med. De kan också inrätta garantifonder som syftar till att kompensera lagrings- och kapitalkostnader och förluster till följd av prisutveckling. Lagringspliktiga företag gör insättningar baserat på sin storlek.³⁷

För animalieproduktion lagras foderspannmål och produkter för proteinfoder. De livsmedel som lagras för humankonsumtion är spannmål, ris, socker, kaffe, matolja och matfett.³⁸ Lagren är dimensionerade för motsvarande 3–4 månaders normal förbrukning. Det finns också ett kompletterande lagringssystem för produkter som bara efterfrågas i liten utsträckning, eller som tillhandahålls av ett fåtal aktörer. FONES sluter avtal med dessa företag. Systemet utgör mindre än två procent av det totala värdet på det obligatoriska lagringssystemet. Det som lagras på detta sätt är t.ex. material för jästproduktion.

³⁶ Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen 2018 (1390/2018).

³⁷ FOI (2021a), s. 145–152.

³⁸ Verordnung des WBF über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln (531.215.111).

Enligt FONES hade ungefär 300 företag obligatoriska lager i februari 2021. Den totala kostnaden för lagerhållningen uppskattas till cirka 13 CHF per person och år.³⁹ Livsmedel står för cirka 40 procent av lagervärdet, vilket innebär att kostnaden för livsmedelslagren är cirka 5 CHF per person och år (motsvarande cirka 60 kronor).

Beslut att frisätta varor kan fattas av delegaten för upp till 20 procent av lagren, och varorna är då tillgängliga på marknaden inom ett par veckor. Om mer behöver frisättas krävs regeringsbeslut och det tar längre tid innan varorna når marknaden. FONES kan få signal från näringslivets representanter eller genom myndighetens omvärldsbvakning därefter sker en analys av marknadssituationen för att kunna bedöma om ett behov av att frigöra varor föreligger. Av myndighetens strategi framgår att de kan anpassa användningen av lagren utifrån hur svår störning som pågår.⁴⁰

8.5.4 Beredskapslagring i Tyskland

I Tyskland finns statliga beredskapslager i tätbefolkade områden med framför allt torrvaror med lång hållbarhet såsom ris, baljväxter och kondenserad mjölk. Syftet med lagren är att kunna försörja befolkningen med ett mål varm mat lokalt en begränsad tid. Torrvarorna ägs av staten, men lagerhållningen sköts av privata företag. Lagring av kondenserad mjölk grundar sig på avtal med mejerier som åtar sig att alltid ha en viss mängd av produkten i lager.⁴¹

Det finns också centrala spannmålslager med vete, råg och havre, lokaliserade där mjöl kan malas och bröd bakas. Samtliga lagrade produkter måste bearbetas i kvarnar och soppök innan de kan fördelas till befolkningen. Försvarsmakten har särskild tillgång till lagren för egna behov.⁴²

³⁹ FONES (2023).

⁴⁰ FONES (2022).

⁴¹ FOI (2019).

⁴² FOI (2019).

9 Styrmedel i livsmedelssystemet

Näringslivets roll i livsmedelsförsörjningen är central. Livsmedelsberedskapen förutsätter en robust inhemsk livsmedelsproduktion och att handeln kan upprätthållas. För att uppnå det krävs att företagen är konkurrenskraftiga och att produktionen är långsiktigt hållbar, liksom att det finns tillgång till utländska marknader. Livsmedelsstrategin är ett nationellt styrmedel för att ge en ökad konkurrenskraft i livsmedelskedjan och den kan därmed bidra till en stärkt livsmedelsberedskap. Internationella överenskommelser inom t.ex. handel och unionsrätten bidrar till att stärka livsmedelsberedskapen. Inom EU har flera initiativ satt fokus på vikten av ett långsiktigt hållbart livsmedelssystem.

Styrmedel för hållbarhet och konkurrenskraft är viktiga verktyg för att bygga en robust inhemsk livsmedelsproduktion. Livsmedelsberedskapen förutsätter dock att åtgärder vidtas som går utöver den grundläggande robustheten i fredstida normalläge. Det finns inga styrmedel med företag som målgrupp som är specifikt inriktade på att stärka livsmedelsberedskapen, däremot styrmedel som indirekt kan stärka beredskapen genom att de stöttar livsmedelskedjan.

9.1 Konkurrenskraftens betydelse för livsmedelsberedskap

En förutsättning för en inhemsk produktion av livsmedel är att företagen är konkurrenskraftiga, dvs. att företagen har en god lönsamhet över tid. En god lönsamhet förbättrar också företagens möjligheter att hantera störningar av olika slag. Faktorer som påverkar lönsamhetsutvecklingen är bl.a. förädlingsgraden och företagens produktivitet. Produktiviteten påverkas bl.a. av storleken på företagen genom att arbetskraftsproduktiviteten är högre i företag med många anställda.¹

¹ Jordbruksverket (2020).

Deltagande i utrikeshandel, genom såväl import som export, stärker också företagets konkurrenskraft t.ex. genom en förbättrad tillgång till insatsvaror.²

Den geografiska placeringen inom primärproduktion och förädlingsindustri gynnar produktiviteten när dessa aktörer är lokaliserade nära andra företag i den egna branschen. Produktiviteten i företag i livsmedelsdistributionen och restaurangledet missgynnas däremot av att vara lokaliserade nära andra inom den egna branschen. Primärproduktionen är bunden till geografiskt fasta produktionsfaktorer som fiskevatten och jordbruksmark, vilket gör att primärproduktionen inte flyttar till mer fördelaktiga lägen om lönsamheten försämras. Livsmedelstillverkningen är ofta placerad i eller i närheten av, de områden där primärproduktionen är stark. Livsmedelsdistributionen och restaurangledet är lokaliserade nära sina marknader dvs. nära konsumenterna.³

Förändringar i näringslivets struktur, s.k. strukturomvandling, drivs av flera olika faktorer. Exempel på sådana faktorer är teknikutveckling, marknadsförändringar, tillgång till kapital och lönsamhet. Det finns i de flesta produktionsgrenar stordriftsfördelar att vinna vilket gör att strukturförändringar också medför ökad produktivitet. Vidare kan företag med större ekonomisk förmåga ha större möjligheter att investera i produktionsmetoder som ger större motståndskraft mot kriser.

En stark koncentration till ett fåtal aktörer eller till ett fåtal anläggningar kan påverka hela livsmedelsförsörjningen om dessa anläggningar av något skäl skulle få svårigheter att upprätthålla sin verksamhet. I Konkurrenskraftsutredningen konstaterades att en allt större del av matproduktionen sker i stora företag och att det är en naturlig följd av utvecklingen på marknaden och företagarnas beslut. Slutsatsen drogs också att större gårdar är mer effektiva än små gårdar. Konkurrenskraftsutredningen konstaterade vidare att livsmedelstillverkningen domineras av stora företag inom alla delbranscher, även om antalet små företag ökar.⁴ Koncentrationen till större företag har fortsatt efter 2015 när Konkurrenskraftsutredningen lämnade sitt betänkande. Det framgår av statistik från Jordbruksverket.

² OECD (2020), s. 18.

³ Jordbruksverket (2020).

⁴ SOU 2015:15 *Attraktiv, innovativ och hållbar strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring*.

9.2 Näringslivets ansvar för beredskap

Företag är ansvariga inför sina ägare (aktieägare, medlemmar eller andra) att ta hänsyn till affärsvärldens risker. Det ligger därför i företagens intresse att minska sårbarheter och hantera osäkerheter i omvärlden. Sådan riskhantering handlar om att skydda resurser och inkomstmöjligheter mot skador och bortfall, så att verksamhetens mål ska kunna nås. Kostnaden för att upprätthålla en viss beredskap kan på sikt inte överstiga konsumenternas betalningsvilja.

9.2.1 Incitament att beakta totalförsvarets krav

Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet kom fram till att näringslivet generellt har svaga incitament att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav, dvs. konsekvenserna av ett väpnat angrepp.⁵ Det gör att det kan saknas beredskap hos privata aktörer i livsmedelssystemet att hantera höjd beredskap och ytterst krig. Å andra sidan har lärdomar från pandemin visat på näringslivets förmåga att ställa om produktion för att minska de negativa konsekvenserna av en kris.⁶

Vid höjd beredskap ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter (7 § lagen om totalförsvaret och höjd beredskap).

9.2.2 Det ställs vissa krav på företag om robusthet

Det s.k. NIS-direktivet⁷ är en EU-gemensam lagstiftning om informations- och cybersäkerhet. Syftet med NIS-direktivet är att förbättra den inre marknadens funktion genom att skapa tillit och förtroende och att fastställa åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom unionen. NIS-direktivet genomfördes genom lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen) och

⁵ SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret*.

⁶ MSB (2021b).

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016.

förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. NIS-lagen innehåller bestämmelser om krav på informationssäkerhet och incidentrapportering för leverantörer av vissa samhällsviktiga tjänster inom vissa sektorer och digitala tjänster. Exempel på sektorer med samhällsviktiga tjänster som omfattas av lagen är energi, transport och leverans och distribution av dricksvatten.

För närvarande pågår arbete med att uppdatera bestämmelserna i NIS-direktivet (direktivet om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS2-direktivet)). NIS2-direktivet utgår från det befintliga NIS-direktivet och innebär att regelverket utökas för att bl.a. även omfatta produktion, bearbetning och distribution av livsmedel.

CER-direktivet⁸ ersätter den nuvarande EU-regleringen om europeisk kritisk infrastruktur från 2008. Syftet med CER-direktivet är att skapa ett ramverk som ska ge stöd till medlemsstaterna avseende säkerställande av förmåga att förebygga, motstå och hantera störningar eller avbrott i samhällsviktig verksamhet. Enligt förslaget till reviderat direktiv ska medlemsstaterna bl.a. ta fram en strategi för säkerställande av motståndskraften inom samhällsviktig verksamhet. Företag och offentliga aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet ska identifieras och i sin tur göra riskbedömningar, vidta åtgärder för att stärka sin resiliens och rapportera störningar och avbrott till nationella myndigheter. Direktivet omfattar livsmedelsföretag enligt definitionen i artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002[1] som ”uteslutande ägnar sig åt logistikverksamhet och parthandel samt storskalig industriell produktion och bearbetning”. Direktivet möjliggör också för medlemsstaterna att ge stöd till kritiska entiteter. Stödet får innefatta utveckling av vägledningsmaterial och metoder, stöd till anordnande av övningar för att testa deras motståndskraft och tillhandahållande av rådgivning och utbildning för kritiska entiteters personal. Utan att det påverkar tillämpningen av gällande regler för statligt stöd får medlemsstaterna tillhandahålla ekonomiska resurser till kritiska entiteter, om det är nödvändigt och motiverat av mål av allmänt intresse.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska utreda genomförandet av båda dessa direktiv. Utredaren ska bl.a. lämna förslag på identi-

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022.

fiering av vilka entiteter som kan omfattas och rollfördelning mellan myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 23 februari 2024.⁹

9.3 Olika typer av styrmedel

Statliga styrmedel är de verktyg som staten kan använda för att styra aktörer att agera i en viss riktning. Aktörerna kan vara privatpersoner eller företag, men styrmedel kan också användas mellan myndigheter och regioner eller kommuner.¹⁰ Användningen av styrmedel förutsätter att det finns ett mål, eller en riktning att styra mot. Styrmedel kan därmed i en interventionskedja leda till aktiviteter hos andra aktörer, vilket i sin tur ska leda till en viss önskad effekt. En indelning i kategorier av styrmedel är administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel. Styrmedel kan vara ett sätt att möjliggöra robust-höjande åtgärder inom livsmedelsberedskapen.

Administrativa styrmedel, även kallat rättsliga styrmedel, innebär att det offentliga ställer krav på att t.ex. företag ska vidta vissa åtgärder. Ett exempel på det är krav på den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet att utreda behovet av säkerhetsskydd samt planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs (säkerhetsskyddslagen (2018:585)). Rättsliga styrmedel inom livsmedelssystemet reglerar t.ex. säkra livsmedel inom livsmedelstillverkning och distribution, djurskydd i animalieproduktion och miljöregler.

Ekonomiska styrmedel handlar om att genom olika former av subventioner, skattelättnader, avgifter, skatter eller bidrag påverka aktörers beteenden. Ekonomiska styrmedel används i stor utsträckning inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Skatter och skattelättnader är också exempel på ekonomiska styrmedel som kan användas på medlemsstatsnivå. Ett exempel på det är sänkningen av koldioxid-skatten avseende bränsle som förbrukas yrkesmässigt inom jordbruk, skogsbruk, vattenbruk och fiske, som beslutades av riksdagen 2023.

Informativa styrmedel handlar om att genom utbildning, information och kommunikation öka kunskapen inom ett visst område och på så sätt påverka agerandet hos målgruppen. Exempel på informativa styrmedel är Livsmedelsverkets kostråd och MSB:s kommunikation rörande egenberedskap.

⁹ Dir. 2023:30 *Genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft.*

¹⁰ Trafikanalys (2023a).

9.4 Styrmedel inom EU:s gemensamma politik

Unionsrätten innehåller styrmedel som inverkar på olika aktörers ageranden. Den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskeripolitiken och sammanhållningspolitiken är exempel som innehåller styrmedel med direkt påverkan på livsmedelsförsörjningen. En del av stöden inom EU har som mål att stärka företagens konkurrenskraft vilket också kan bidra till att stärka livsmedelsberedskapen. Konkurrenskraft kan ses som en del av ekonomisk hållbarhet. Den gemensamma politiken har också ofta mål rörande miljömässig hållbarhet, vilket också kan bidra till att stärka livsmedelsförsörjningen.

9.4.1 Ett hållbart livsmedelssystem

Kommissionen presenterade år 2020 en från jord till bord-strategi för att skapa ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem. Strategin är en del av den europeiska gröna given och ett inslag i kommissionens agenda för att uppnå FN:s mål för en hållbar utveckling, Agenda 2030. Den europeiska gröna given är en färdplan för Europa att bli en klimatneutral kontinent fram till 2050. Målet med från jord till bord-strategin är att minska livsmedelssystemets miljö- och klimatpåverkan. Vidare ska strategin stärka systemets motståndskraft, trygga livsmedelsförsörjningen mot bakgrund av klimatförändringen och förlusten av biologisk mångfald. Strategin ska leda en global omställning till konkurrenskraftig hållbarhet från jord till bord samt utnyttja nya möjligheter.¹¹ Strategin ska bl.a. säkerställa att livsmedelskedjan har en neutral eller positiv miljöpåverkan, en tryggad livsmedelsförsörjning och att livsmedel fortsätter att vara överkomliga ekonomiskt.

9.4.2 Den gemensamma jordbrukspolitiken

Den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU innehåller ekonomiska styrmedel för att uppnå unionens mål avseende jordbrukets ekonomi, miljö- och klimatåtgärder samt utveckling i landsbygdsområden.¹² Aktiva jordbrukare, grupper av aktiva jordbrukare, andra

¹¹ COM(2020) 381 final.

¹² Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021.

markanvändare, landsbygdsföretag, samt producentorganisationer och branschorganisationer är möjliga stödmottagare.¹³ Inkomststöd och direktstöd är förbehållet aktiva jordbrukare medan ersättningar för klimat- och miljöåtgärder, liksom stöd för utveckling av landsbygdsområden också kan ges till grupper, andra markanvändare och landsbygdsföretag. Producentorganisationer kan beviljas stöd bl.a. för att förbättra marknadsorienteringen hos medlemmar, t.ex. inom produktionen av frukt och grönsaker. Stödmottagare ska uppfylla särskilda grundvillkor för att få del av ersättningarna, dessa villkor omfattar villkor om god jordbrukshävd, miljöförhållanden och sociala villkor t.ex. om arbetsmiljö.

Medlemsstaterna ska i strategiska planer identifiera och prioritera behov samt ange vilka åtgärder som ska vidtas för att möta dem. Den strategiska planens genomförande i Sverige regleras genom förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027 framgår att behov som prioriteras högt är att förbättra jordbrukets lönsamhet, ökad livsmedelsproduktion och stärkt konkurrenskraft. Vidare prioriteras åtgärder som stimulerar jordbrukets positiva miljöeffekter, som t.ex. kolinlagring och värdefulla betesmarker. Därutöver är behov som bidrar till attraktivare landsbygder prioriterade.

I Sveriges strategiska plan finns stöd som har en koppling till livsmedelsberedskap genom att stöden ska stärka jordbruksföretagens¹⁴ robusthet. Det gäller t.ex. de investeringsstöd som ska leda till en minskad sårbarhet för torka genom investeringar i bevattningsdammar som kan ges till jordbrukare, trädgårdsodlare och renägare. Andra investeringsstöd har en indirekt effekt genom att de syftar till att öka jordbruksföretagens konkurrenskraft genom diversifiering av verksamheten eller genom att öka produktiviteten. Det senare kan t.ex. röra investeringar i byggnader för lagring och torkning efter skörd, eller stöd för täckdikning. Ett annat stöd som kan ha betydelse för livsmedelsberedskapen är innovationsstöd som bl.a. syftar till att anpassa produktionen till klimatförändringar.

¹³ Detta framgår bl.a. i artiklarna 20, 31, 43 och 75 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021.

¹⁴ Med jordbruksföretag avses enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 samtliga enheter som används för jordbruksverksamhet och drivs av en jordbrukare och som är belägen i en och samma medlemsstat.

9.4.3 Den gemensamma fiskeripolitiken

Den gemensamma fiskeripolitiken inom EU har som mål att säkerställa långsiktig hållbarhet för fiske och vattenbruk, tillgänglighet för livsmedel och en skälig levnadsstandard för fiske- och vattenbrukssamhällen.¹⁵ Politiken innehåller rättsliga styrmedel för bevarandet av marina biologiska resurser samt förvaltning av fiske och flottor genom t.ex. fastställda fiskemöjligheter. Fiskeripolitiken innehåller också marknadsåtgärder och ekonomiska åtgärder till stöd för genomförandet av politiken, t.ex. i form av marknadsföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter.¹⁶

EU har exklusiv kompetens över fiskeripolitiken men det finns utrymme för nationella åtgärder förutsatt att det endast omfattar fartyg från den egna medlemsstaten och att åtgärderna åtminstone är lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten.¹⁷

Avseende vattenbruket är målet att öka produktionen av fisk. Kommissionens strategiska riktlinjer syftar till att ge EU:s medlemsstater och alla berörda parter en gemensam vision av tillväxt i vattenbrukssektorn. Riktlinjerna syftar särskilt till en konkurrenskraftig och resilient vattenbrukssektor som tryggar försörjningen av näringsrika och hälsosamma livsmedel och som minskar EU:s beroende av importerade fisk- och skaldjursprodukter.¹⁸

I juli 2022 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av regelverket på fiskeområdet i syfte att få till stånd en sammanhållen lagstiftning och se över hur bestämmelserna om vattenbruk kan förenklas för att främja ett mer konkurrenskraftigt och hållbart vattenbruk. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande den 29 november 2024.¹⁹

I det svenska havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet samlas de åtgärder som Sverige genomför inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.²⁰ Stöden i programmet riktar sig mot specifika mål som har satts upp gemensamt i EU inom fiskeripolitiken, men de ska också bidra till att uppfylla flera andra mål och strategier, både på EU-nivå, t.ex. den gröna given, och i Sverige, t.ex. livsmedelsstrategin.

¹⁵ SWD(2023) 103 final.

¹⁶ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013.

¹⁷ Artiklarna 19–21 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013.

¹⁸ SWD(2021) 102 final.

¹⁹ Dir. 2022:92 *En moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättningar att bedriva vattenbruk.*

²⁰ SFC (2021).

9.4.4 Regional utveckling och sammanhållning

Sammanhållning och regional utveckling är en central del av EU-samarbetet. Målet med EU:s sammanhållningspolitik är att bidra till ekonomisk, social och territoriell sammanhållning inom unionen. Den ska bidra till att minska regionala skillnader, främja social inkludering och medverka till tillväxt och hållbar utveckling. Sammanhållningspolitiken regleras genom ett antal förordningar som gäller för sjuårsperioder. De fonder som ingår är Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden+ (ESF+), Sammanhållningsfonden, Fonden för rättvis omställning (FRO) och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF). Sammanhållningspolitikens viktigaste instrument är Eruf. Syftet med den är att bidra till att minska skillnaderna mellan de europeiska regionernas utvecklingsnivåer och höja levnadsstandarden i de minst gynnade regionerna.

Inför programperioden ska varje medlemsstat utarbeta en partnerskapsöverenskommelse i vilken den strategiska inriktningen för programplaneringen och arrangemangen för hur de olika fonderna ska kunna användas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt för perioden 2021–2027 fastställs.²¹ Partnerskapen ska involvera åtminstone regionala och lokala myndigheter, stadsmyndigheter och andra offentliga myndigheter, näringslivets och arbetsmarknadens parter och relevanta organ som företräder civilsamhället.²²

Eftersom de regionala förutsättningarna för livsmedelskedjan i Sverige varierar, kan projekt finansierade genom de olika fonderna bidra till att minska konsekvenserna av sådana skillnader. Det kan ske t.ex. genom förbättringar av tillgången till lokal service och att företag ska få samma utvecklingsmöjligheter oavsett var de verkar i landet eller kompetensförsörjning inom livsmedelskedjan.

9.4.5 Den gemensamma handelspolitiken

EU är världens största handelsblock och handelspolitiken är gemensam. I EU-kommissionens meddelande om att säkra livsmedelsförsörjningen betonas att en fungerande internationell handel och en ambitiös och robust handelspolitik behövs för att skapa förutsättningar för diversifiering av importen, vilket i sin tur är viktigt för mot-

²¹ Artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021.

²² Artikel 8 i Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021.

ståndskraften i EU:s livsmedelssektor.²³ Vidare konstateras att EU arbetar i olika internationella fora för att länder inte ska använda exportrestriktioner som svar på höga livsmedelspriser.

EU:s tullar för import av jordbruksvaror och livsmedel är bundna genom åtaganden i Världshandelsorganisationen WTO. Genomsnittet för dessa tullar var 12 procent 2021, men variationen är stor mellan olika varor.²⁴ För vissa insatsvaror som t.ex. utsäde, sojabönor och oljekakor är tullen noll, detsamma gäller vissa jordbruksvaror som inte produceras inom EU såsom kakao och kaffe. Höga tullar förekommer för vissa andra jordbruksvaror, bl.a. nötkött och socker.

Handeln bedrivs dock ofta till bättre villkor än de som har fastställts i WTO eftersom EU har förhandlat fram frihandelsavtal med ett stort antal länder. Frihandelsavtal medför att lägre eller inga tullar tillämpas, förutsatt att avtalens ursprungsregler är uppfyllda. För några s.k. känsliga jordbruksvaror som exempelvis nötkött, socker och ris medför EU:s frihandelsavtal oftast bättre villkor för import till EU enbart för en begränsad kvantitet (tullkvoter). Detta för att begränsa avtalens effekter på EU-marknaden. Frihandelsavtalen har också medfört bättre villkor för export av livsmedel från EU till ett stort antal marknader. De samlade ekonomiska effekterna av avtalen för EU:s jordbrukssektor förväntas bli positiva enligt en studie från EU-kommissionen som skattat effekterna för år 2030.²⁵ Det ökande antalet frihandelsavtal kan också skapa bättre förutsättningar för företag att diversifiera sina leveranskedjor, vilket kan bidra till ökad motståndskraft vid störningar i handel.

Det finns också ett system i EU för att underlätta import av insatsvaror som efterfrågas av företag i EU genom tullbefrielse (i vissa fall för en begränsad kvantitet). En förutsättning är att insatsvarorna inte produceras i EU eller produceras i otillräcklig mängd. I ett fåtal fall har även särskilda beslut fattats i EU för att underlätta import av insatsvaror. Ett sådant exempel är beslutet från december 2022 att tillfälligt ta bort tullarna för vissa insatsvaror till tillverkning av kvävegödsel vid import från samtliga länder utom Ryssland och Belarus.²⁶ Syftet med åtgärden var att diversifiera importen och förbättra försörjningen av kvävegödsel på EU-marknaden.

²³ COM(2022) 133 final.

²⁴ Världshandelsorganisationen (2022).

²⁵ Ferrari, E., et al. (2021).

²⁶ Rådets förordning (EU) 2022/2465 av den 12 december 2022.

I Från Jord till bord-strategin konstateras att handelspolitiken ska användas för att främja omställningen till hållbara livsmedelssystem.²⁷ I EU-kommissionens översyn av handelspolitiken förtydligades att det bl.a. innebär att EU ska arbeta för att ett särskilt kapitel om hållbara livsmedelssystem ska inkluderas i nya och uppdaterade frihandelsavtal.²⁸ Det färdigförhandlade frihandelsavtalet med Nya Zeeland innehåller ett sådant kapitel. Där framgår att samarbetet, bland många frågor, kan inkludera beredningsplaner för att säkerställa säkra och motståndskraftiga leveranskedjor vid internationella kriser.²⁹

9.5 Nationella styrmedel

Nationella styrmedel av betydelse för livsmedelsberedskapen är t.ex. skatter och avgifter, strategier och handlingsplaner, stöd inom regional utveckling, och offentlig upphandling.

9.5.1 Livsmedelsstrategin

År 2017 beslutade riksdagen att anta livsmedelsstrategin. Det övergripande målet för strategin är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska. Målet tar sikte på år 2030.³⁰ Tre strategiska områden har identifierats för livsmedelsstrategin: regler och villkor, konsument och marknad samt kunskap och innovation.

Livsmedelsstrategin riktar sig till hela livsmedelskedjan och genomförandet förutsätter engagemang från berörda aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Vidare är strategins genomförande avhängigt av livsmedelskedjans företags och organisationers egna insatser och åtgärder.³¹

²⁷ COM (2020) 381 final.

²⁸ COM(2021) 66 final.

²⁹ Artikel 7.4 Free trade agreement between the European union and New Zealand.

³⁰ Prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, s. 20.

³¹ Regeringskansliet (2019).

I livsmedelsstrategin tas också kopplingen mellan inhemsk produktion, livsmedelsförsörjning och beredskap upp. Det anges att en ökad inhemsk produktion leder till förutsättningar för en god nationell försörjningsberedskap. Samtidigt anges att hela livsmedelskedjan bör vara så robust att den kan klara allvarliga påfrestningar och störningar. För att livsmedelskedjan ska klara det, krävs också fungerande infrastruktur. I livsmedelsstrategin tas också störningar i internationell handel upp. En omfattande störning i internationell handel gör det viktigt att jordbruket och livsmedelsproduktionen fungerar för att säkra försörjningen. Omvänt kan en störning i inhemsk produktion göra oss mer beroende av handel. Samtidigt poängteras att gränsöverskridande samarbete, handel och integration är avgörande för att främja en positiv utveckling i stora delar av världen. Vidare främjar internationell handel lönsamhet och konkurrenskraft.

Regeringen inledde i februari 2023 arbetet med en uppdaterad livsmedelsstrategi.

9.5.2 Nationella och regionala stöd

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet.³² I Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 anges strategiska områden och prioriteringar för regional utveckling. De omfattar bl.a. *Innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet* och *Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet*.³³ Den nationella regionala utvecklingspolitiken finansieras både genom ERUF och genom nationella medel.

Nationella projektmedel ges för att främja företagsutveckling. Syftet är att främja en hållbar tillväxt och stärka konkurrenskraften i företag och därmed främja en hållbar regional utveckling (1 § förordningen (2022:1468) om statligt stöd för att regionalt främja företag). Stöd kan lämnas för olika områden, t.ex. konsulttjänster, deltagande i mässor och innovationsstöd är till små och medelstora företag. Andra stöd som kan beviljas är t.ex. inom områdena riskfinansiering, och stöd till innovationskluster (7–17 §§).

³² Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024, Utgiftsområde 19 Regional utveckling*.

³³ Skr 2020/21:133 *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, s. 26.

Enligt förordningen (2022:1467) om statligt stöd till regionala investeringar kan stöd också lämnas till regional utveckling. Syftet med stödet är att främja en hållbar tillväxt och stärka konkurrenskraften i företag och därmed främja en hållbar regional utveckling (1 §). Exempel på stöd är regionala investeringsstöd och investeringar i lokal infrastruktur.

För att främja kommersiell service får stöd till kommersiell service lämnas enligt förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service. Stöd i form av t.ex. av investeringsbidrag och investeringslån till kommersiell service ska bidra till att uppfylla målet för den regionala tillväxtpolitiken. Stöd lämnas till kommuner, näringsidkare med försäljningsställen för dagligvaror eller drivmedel. Stöd får lämnas i områden där servicen är gles och i enlighet med statsstödsreglerna.

Förutom dessa stöd riktade till företag i allmänhet finns ett nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige. Stöden kan lämnas för att skapa bättre förutsättningar för jordbruk inom områden i norra Sverige där det med hänsyn till klimat och andra produktionsförutsättningar är särskilt svårt att driva sådan verksamhet (1 § förordningen (1996:93) om nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige).

9.5.3 Offentlig upphandling

Upphandling är ett viktigt styrmedel för att nå samhällspolitiska mål i och med de krav som ställs på leverantörer. Det upphandlingspliktiga beloppet³⁴ uppgick år 2020 till drygt 800 miljarder kronor i Sverige.³⁵ Regelverket om offentlig upphandling har sitt ursprung i EU-rätten (se avsnitt 3.2).

En kategori av offentlig upphandling är innovationsupphandling. Det innebär att det inte är en specifik vara eller tjänst som upphandlas, utan snarare en funktion eller en lösning på ett problem. Enligt Upphandlingsmyndigheten var det kontrakterade värdet³⁶ på innovationsupphandlingar nästan 3 miljarder år 2021.³⁷

³⁴ De upphandlingspliktiga inköpen avser uppskattat värde på de inköp som borde ha upphandlats, oavsett om detta skett i praktiken eller inte (dvs. inklusive direktupphandlingar).

³⁵ Upphandlingsmyndigheten (2023b).

³⁶ Kontrakterat värde avser upphandlingens värde angivet i efterannonsern. Här används upphandlingens totala värde vilket omfattar värdet av alla ingående avtal under hela löptiden inklusive eventuella optioner och optioner till förlängning.

³⁷ Upphandlingsmyndigheten (2023a).

Inom livsmedelsförsörjningen förekommer offentlig upphandling framför allt inom måltidsverksamhet. Kommuner och regioner samt i vissa fall staten är huvudman eller uppdragsgivare för verksamhet inom sjukvård, äldreomsorg, skola, andra omsorgsverksamheter och enheter inom kriminalvården. Som upphandlande myndigheter ska de följa regelverket för upphandlingar när de upphandlar livsmedel, kompletta måltider eller tjänsteköp av hela eller delar av måltidsverksamheten.

För att ge stöd kring kontinuitets- och beredskapsperspektivet i samband med upphandling inom samhällsviktig verksamhet har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillsammans med Upphandlingsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner tagit fram en vägledning för upphandling till samhällsviktig verksamhet. Syftet med vägledningen är att utgöra ett stöd för hur krisberedskapsaspekter så som kontinuitet, funktionalitet och leveransförmåga kan säkerställas vid upphandling till samhällsviktig verksamhet. Målet är att minska risken för störningar i leveranser av eller till samhällsviktig verksamhet.³⁸ Perspektiven höjd beredskap och krig belyses inte i vägledningen.

³⁸ MSB (2018c).

10 System för att upptäcka och hantera hot

Förvarning handlar om att uppfatta och tolka signaler som avviker från en s.k. normalbild. En normalbild kan etableras genom t.ex. omvärldsbevakning. Det har dock visat sig svårt att tidigt identifiera signaler om förändringar och utifrån det fatta nödvändiga beslut. Det beror dels på den inneboende komplexitet som uppstår när aktörer interagerar i svårförutsägbara mönster, dels på den mänskliga psykologin.¹ System för förvarning kan dock vara avgörande för att i rätt tid vidta effektiva krishanteringsåtgärder.

10.1 Förvarning och krishantering nationellt

Det nationella beredskapssystemet innehåller krav på rapportering från myndigheter till bl.a. regeringen. Även myndigheterna har behov av lägesbilder och konsekvensanalyser. Vidare ska företag under vissa förutsättningar lämna de uppgifter som behövs för myndigheternas totalförsvarsplanering.

10.1.1 Regeringens roll

Regeringen styr riket. När det gäller krishantering och frågor om nationell säkerhet finns en grupp för strategisk samordning som består av de statssekreterare vars verksamhetsområden berörs. Gruppen leds av en statssekreterare i Statsrådsberedningen i frågor om krishantering och av den nationella säkerhetsrådgivaren i frågor om nationell säkerhet (11 b § förordningen med instruktion för Regeringskansliet). Inom

¹ Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 24–25.

Regeringskansliet finns ett nationellt säkerhetsråd för informationsutbyte och strategisk samordning i frågor som rör nationell säkerhet. Rådet leds av statsministern och består av statsråd (11 a § förordningen med instruktion för Regeringskansliet).

I en situation när livsmedelsförsörjningen hotas är regeringens uppgifter bl.a. att säkerställa effektiv krishantering, kommunicera med allmänhet och media, samt ansvara för landets yttre relationer och informera omvärlden.

10.1.2 Myndigheternas omvärldsbevakning

Statliga myndigheter ska kontinuerligt 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. Myndigheterna ska särskilt genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att de ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (7 och 20 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Den föreskrivna omvärldsbevakningen är knuten till myndighetens uppgifter, inom ramen för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet). För t.ex. Livsmedelsverket kan det handla om att tillse att livsmedelskontroll kan upprätthållas i tillräcklig omfattning under höjd beredskap.

År 2021 gav regeringen Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) i uppdrag att bidra till att samhällets förmåga att upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen stärks, inom ramen för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen.² Livsmedelsverket har därefter byggt upp en funktion för omvärldsanalys av antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen. Funktionen har bl.a. utvecklat scenarier och fungerat som ett stöd i arbetet med lägesbilder och andra initiativ rörande försörjningsberedskap. Omvärldsanalysfunktionen har även upprättat en särskild arbetsgrupp tillsammans med Jordbruksverket och SVA i vilken frågor rörande antagonistiska hot behandlas.³

² Regeringskansliet (Näringsdepartementet) N2021/02519. Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt hade likalydande uppdrag i sina regleringsbrev.

³ Livsmedelsverket (2023e), s. 36.

Ytterligare ett sätt att inhämta kunskap om omvärlden är genom statistikframställning. Analys av data med tätare frekvens än normalt kan svara mot behovet av aktuella beslutsunderlag under pågående kris-hantering. Jordbruksverket ansvarar för den officiella statistiken om jordbruk, trädgårdsodling och för vattenbruk (förordningen (2001:100) om den officiella statistiken). I området jordbrukets produktion ingår statistik över konsumtionen av livsmedel mätt i kilo. Myndigheten samlar in, bearbetar och analyserar data, samt publicerar statistik för olika uppdragsgivare och ändamål.

Regeringen gav i början av 2022 Läkemedelsverket i uppdrag att utveckla en löpande omvärldsbevakning i fråga om humanläkemedel och relevanta medicintekniska produkter i syfte att på kort och lång sikt kunna förebygga och hantera förändringar i tillgången på produkterna så att Sveriges försörjningsberedskap stärks.⁴ Regeringen gav vidare Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten i uppdrag att göra en förstudie inför framtagandet av en nationell lägesbild över tillgången till läkemedel och medicintekniska produkter.⁵ Läkemedelsverket har vidare fått i uppgift att, utöver att verka för säkra och effektiva läkemedel och medicintekniska produkter, även redovisa hur de stödjer tillgången till dessa.⁶

Uppdragen bygger på förslag lämnade i ett delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap.⁷ Livsmedelsverket menade i ett remissyttrande att vissa av utredningens förslag även var principiellt tillämpliga för livsmedelssystemet. Exempelvis byggde förmågan till omställning för att effektivt kunna hantera en kris eller ett krig på omvärldsbevakning och nationell lägesbild.⁸

10.1.3 Myndigheternas rapportering

De myndigheter som är beredskapsmyndigheter ska vartannat år lämna en sammanfattande redovisning (risk- och sårbarhetsbedömning) baserad på en risk- och sårbarhetsanalys till Regeringskansliet och MSB (19 § förordningen om statliga myndigheters beredskap, nedan beredskapsförordningen). Beredskapsmyndigheter som ingår

⁴ Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2022/01264 (delvis).

⁵ Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2022/01265.

⁶ Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2022/04810 (delvis).

⁷ SOU 2021:19 *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*.

⁸ Livsmedelsverket (2021b).

i en beredskapssektor ska även lämna en risk- och sårbarhetsbedömning till den sektorsansvariga myndigheten. Risk- och sårbarhetsbedömningarna används bl.a. som underlag i arbetet med nationell risk- och sårbarhetsbedömning (2 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Ur ett strategiskt förvarningsperspektiv kan denna rapportering utgöra varseblivningspunkter för etablering av en normalbild. Normalbilderna kan sedan ligga till grund för rapportering om avvikelser. Avvikelseberättelser kan t.ex. ske med lägesbilder och andra beslutsunderlag. Hur det ska gå till finns reglerat i beredskapsförordningen.

Inför och vid fredstida krissituationer ska regeringen hållas informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom myndigheternas ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Vid behov ska Livsmedelsverket, i egenskap av sektorsansvarig myndighet, vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn (24 och 25 §§ beredskapsförordningen).

MSB ska delges den information som behövs för att myndigheten ska kunna stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap. Det handlar bl.a. om att effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser (12 § beredskapsförordningen och 7 § förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Inför och vid höjd beredskap ska myndigheterna dessutom lämna Försvarsmakten samt de civilområdesansvariga länsstyrelserna det underlag som behövs (8 § förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap).⁹

Till samtliga dessa mottagare ska Livsmedelsverket, i egenskap av sektorsansvarig myndighet, lämna information som även omfattar läget inom beredskapssektorns ansvarsområde (25 § beredskapsförordningen).

⁹ Se även förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. De civilområdesansvariga länsstyrelserna är länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län.

10.1.4 Förslag om försörjningsanalyser

Utredningen om en nationell samordning av försörjningsberedskapen har föreslagit att ett system med försörjningsanalyser införs. För att kartlägga och analysera *behoven* behöver försörjningsviktiga varor och tjänster, företag och möjliga behov av prioriteringar av verksamheter, flöden och användare identifieras. För att kartlägga *tillgången* krävs kunskap om produktionskapacitet i Sverige, handelsflöden och befintlig lagerhållning.

Utredningen har vidare föreslagit att den del av försörjningsanalysen som avser behoven bör göras av samtliga beredskapsmyndigheter (med undantag av Säkerhetspolisen), medan analysen av tillgången bör göras av vissa sektorsansvariga myndigheter. Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten är en av de sektorer där analyser av tillgång ska göras enligt utredningen.

Den kartläggning och analys av tillgångar som enligt förslaget ska göras inom utpekade beredskapssektorer omfattar en mer djupgående bedömning av vissa näringsidkare, vilken sannolikt kommer att baseras i det närmaste uteslutande på uppgifter från näringsidkarna. Det kan exempelvis handla om uppgifter om maskiner och annan utrustning, produktionsförhållanden, importberoenden, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och liknande.¹⁰

10.2 Näringslivets roll i beredskapssystemet

Eftersom många samhällsviktiga verksamheter bedrivs av företag, har näringslivet en avgörande roll för att Sverige ska kunna hantera svåra påfrestningar. I vissa situationer är företag skyldiga att medverka i beredskapsplanering. I andra sammanhang sker medverkan på frivillig basis.

10.2.1 Företag ska medverka i totalförsvarsplanering

Företag är skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen på begäran av en totalförsvarsmyndighet. MSB, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna är exempel på myndigheter som har rätt att begära

¹⁰ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 490–491.

upplysningar och medverkan från företag. Företag ska lämna de upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete. Företag ska vidare, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Om arbetet har medfört betydande kostnader kan företagen få ersättning.¹¹

Av det följer att företag, på begäran av en totalförsvarsmyndighet, måste medverka i planering som syftar till att förbereda Sverige för krig. Det finns ingen sådan motsvarande generell skyldighet för företag att lämna upplysningar eller delta i verksamhet som avser fredstida krissituationer.

10.2.2 Frivillig samverkan och informationsutbyte

Samverkan och informationsutbyte mellan offentliga och privata aktörer kan t.ex. syfta till långsiktig strategisk utveckling inom ett område. Den kan även syfta till att tidigt upptäcka och gemensamt tolka en händelseutveckling för att vidta samordnade åtgärder. Samarbete mellan offentliga och privata aktörer måste bl.a. uppfylla kraven på säkerhetskydd och effektiv konkurrens.

Enligt såväl unionsrätt som nationell rätt är det som huvudregel förbjudet med konkurrensbegränsande samarbete (avsnitt 3.2) mellan företag som märkbart hindrar, begränsar eller snedvrider konkurrensen. Undantag finns dock. Konkurrerande företag får samarbeta om det ger ett mervärde för konsumenterna. Det kan till exempel vara avtal om gemensam produktion eller forsknings- och utvecklingsprojekt. Under såväl coronapandemin som kriget i Ukraina har uttalanden från EU:s konkurrensmyndigheter visat att konkurrensreglerna är flexibla i kristid och kan tillåta samarbeten mellan företag som annars skulle ha varit problematiska. Sådana samarbeten ska dock vara nödvändiga för att säkra tillgången till nödvändiga produkter. Företag får inte vinna fördelar av samarbetet.¹²

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för offentliga och privata aktörer som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse

¹¹ Se lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

¹² ECN (2020).

för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, s.k. säkerhetskänslig verksamhet (1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Myndigheternas totalförsvarsplanering inom livsmedelssektorn är exempel på säkerhetskänslig verksamhet. När det gäller samverkan eller samarbete med utomstående parter, t.ex. livsmedelsföretag, ska ett säkerhetsskyddsavtal ingås om förfarandet innebär att den utomstående parten kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter m.m. (4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen).

Tvärsektoriellt näringslivsråd på strategisk nivå

I januari 2023 beslutade regeringen att inrätta ett tvärsektoriellt näringslivsråd för totalförsvar och krisberedskap. Näringslivsrådet ska vara ett forum på strategisk nivå för ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning i frågor som är av gemensam vikt. Rådet ska på en strategisk nivå komplettera befintliga operativa samarbeten mellan näringsliv, arbetstagarorganisationer och det offentliga. Det kan bl.a. handla om frågor rörande försörjningsberedskap. Rådet leds av ministern för civilt försvar. Regeringen representeras även av försvarsministern, energi- och näringsministern samt landsbygdsministern. Försvarsmaktens överbefälhavare samt generaldirektören för MSB ingår också i rådet.¹³

Dessutom deltar ett 15-tal bransch- och intresseorganisationer. Livsmedelssektorn representeras via Lantbrukarnas Riksförbund, Svenskt Näringsliv och Svensk Handel. Livsmedelsföretagen ingår i Svenskt Näringsliv. Svensk dagligvaruhandels medlemmar ingår i Svensk Handel.¹⁴

Frivillig samrådsgrupp inom livsmedelsförsörjningen

År 2016 bildade Livsmedelsverket *Samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL)*. Gruppens syfte och mål var informationsutbyte, öka medvetenheten på livsmedelsföretag och öka kunskapen om civilt försvar.

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har samrådsgruppen vuxit till att omfatta ett 50-tal offentliga aktörer, bransch-

¹³ Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Fö2023/00119.

¹⁴ Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Fö2023/00524.

organisationer och företag. Under 2022 sammanträdde gruppen flera gånger i månaden. Det ska jämföras med perioden 2016–2021 då gruppen sammanträdde i genomsnitt två gånger per år.

Livsmedelsverket bedömer att en gemensam uppfattning om läget samt diskussioner kring de utmaningar som det offentliga och företagen står inför har ökat kunskapen och förståelsen mellan aktörerna. Kunskapen om dimensionerande hotbild, sårbarheter och beroenden har ökat hos privata företag och branschorganisationer genom de regelbundna samverkansmötena. Regelbundna möten har utvecklat och fördjupat kontaktnät, såväl mellan företag och myndigheter som mellan företag och företag. Livsmedelsverket bedömer att det gör det enklare att ta hjälp av varandra för att snabbare kunna lösa problem i kris-situationer.¹⁵

10.3 Förvarning och krishantering inom EU

Upprätthållandet av den inre marknaden är av central betydelse för livsmedelsförsörjningen i EU.¹⁶ Att tidigt uppmärksamma tecken på kommande kriser och samordna insatser har visat sig vara en framgångsfaktor. Regelverk som förbereds inom EU kan innebära krav på att medlemsstaterna ska bevaka sårbara värdekedjor. Inom den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser är övervakning av marknadsobalanser en viktig princip.

10.3.1 Krisinstrument för den inre marknaden

Coronapandemin visade på ett behov att stärka den inre marknads motståndskraft över lag och vid kriser eftersom vissa medlemsstater ställde upp hinder mot den fria rörligheten. I september 2022 presenterade kommissionen ett förslag till ett krisinstrument för den inre marknaden. Förhandlingar pågår av samtliga tre rättsakter i förslaget.

Förslaget består av tre delar: förordning om ett krisinstrument för den inre marknaden (nedan krisinstrumentet), omnibusförordning och omnibusdirektiv. Syftet med förslaget är att säkerställa den fria rörligheten av varor, tjänster och personer, inklusive arbetstagare, på den inre marknaden under en kris. Därtill syftar förslaget till att garan-

¹⁵ Livsmedelsverket (2022d).

¹⁶ COM(2022) 133 final.

tera tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse vid en krissituation. En kris definieras brett och tar sikte på en oförutsedd händelse av olika slag.¹⁷

Krisinstrumentet är horisontellt och är tänkt att användas när det inte finns mer specifika krisinstrument eller regler på EU-nivå. Det finns få begränsningar gällande vilka varor och tjänster som instrumentet kan tillämpas på. Livsmedel nämns som ett potentiellt tillämpningsområde. Krisinstrumentet innehåller tre faser som styr vilka åtgärder som blir tillämpliga. Det är faserna beredskap, vaksamhet och kris. Kommissionens befogenheter varierar under de olika faserna.¹⁸

- Under *beredskapsfasen* sker förberedande åtgärder med fokus på samordning och informationsutbyte. Beredskapsfasen kräver ingen separat aktiveringsåtgärd.
- Under *vaksamhetsfasen* ska medlemsstaterna bevaka sårbara värdekedjor nationellt. Vaksamhetsfasen kan aktiveras om det finns risk för att det uppstår ett nödläge inom sex månader. Medlemsstaterna ska vid behov bygga upp strategiska varureserver av de varor som berörs av krisen. För att vaksamhetsfasen ska aktiveras krävs det att kommissionen antar en genomförandeakt, som medlemsstaterna röstar om. Krisfasen aktiveras av rådet på förslag av kommissionen. För att vidta krisåtgärder krävs ytterligare beslut, som medlemsstaterna har ett inflytande över.
- Under *krisfasen* aktiveras ett ramverk för att främja den fria rörligheten och öka transparensen. Ramverket innebär bl.a. ett förbud mot åtgärder som direkt eller indirekt begränsar exporten av bristvaror, och som förhindrar EU:s medlemsstater från att utnyttja de undantagsgrunder för begränsningar av den fria rörligheten som finns i EU:s fördrag. Förslagen till omnibusförordningen och omnibusdirektiv innehåller bestämmelser som tillsammans uppdaterar 19 rättsakter på varuområdet i kristider i syfte att öka tillgången till varor.

Nationella krisåtgärder måste anmälas till kommissionen som kan besluta att stoppa dem. Åtgärder som syftar till att säkra den nationella säkerheten eller statens grundläggande funktioner är undantagna. I förslaget ges kommissionen även befogenhet att i en krissituation ålägga

¹⁷ COM(2022) 459 final.

¹⁸ Regeringskansliet 2022/23:FPM13.

medlemsstater att bygga upp beredskapslager. Kommissionen har också föreslagit snabbare processer för att godkänna krisrelevanta varor och att prioritera marknadskontrollen av dessa.¹⁹ I det förhandlingsmandat som Europeiska unionens råd beslutade i juni 2023 behölls i första hand de delar av förslaget som handlar om att säkerställa rörligheten på den inre marknaden under en kris.²⁰

10.3.2 Insatser vid livsmedelsförsörjningskriser

I slutet av 2021 meddelade kommissionen en beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kris-tider, i enlighet med åtgärder föreslagna i Från jord till bord-strategin.²¹ I beredskapsplanen beskrivs principer som ska följas i kristider, mot bakgrund av lärdomar från pandemin.²²

- Nära samverkan mellan offentliga och privata aktörer i syfte att snabbt kunna identifiera tecken på kommande kriser och samordna insatser.
- Övergripande samordning bland politiska och administrativa befogenheter och förenlighet med andra krisinstrument. Flexibel beredskapsplanering som kan anpassas och samverka som komplement till dessa instrument.
- Övervakning av marknadsobalanser och, när så är nödvändigt, skyndsamt hantering genom att fullt ut utnyttja tillgängliga verktyg.
- Upprätthållandet av leveranskedjor och handelsflöden, liksom rörligheten för varor på den inre marknaden, genom tillämpning av kommissionens riktlinjer för gröna körfält.
- Tidig, regelbunden och transparent kommunikation i syfte att motverka desinformationskampanjer och falska nyheter som annars kan leda till förhastade beslut och panikrörelser.

Meddelandet om en beredskapsplan följdes av att kommissionen inrättade en mekanism för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser. Mekanismen kallas för *European food security crisis*

¹⁹ COM(2022) 461 final och COM(2022) 462 final.

²⁰ Europeiska unionens råd (2023a).

²¹ COM(2020) 381 final.

²² COM(2021) 689 final.

preparedness and response mechanism (EFSCM). I mekanismen ingår en expertgrupp som består av representanter för medlemsstaterna, och för länder utanför EU som är starkt integrerade i unionens livsmedelssystem. I expertgruppen ingår också företrädare för intresseorganisationer.²³ Sverige representeras i gruppen av Livsmedelsverket (kontaktpunkt) och Jordbruksverket.

Inom ramen för mekanismen har kommissionen utvecklat verktyg i syfte att bl.a. bevaka marknadsförändringar och potentiella handelsstörningar. Systemet består bl.a. av en ”instrumentpanel” (*dashboard*) med uppgifter om livsmedelsberedskap, tillgång (handel), varningssystem och förmågebedömning.

10.3.3 Övervakning av viktiga råvaror m.m.

Kommissionen representerar EU i G20:s informationssystem för jordbruksmarknaden, *The Agricultural Market Information System (AMIS)*. AMIS lanserades 2011 som ett initiativ för att hantera instabilitet på jordbruksmarknaden. Medlemmarna i G20 och Spanien samt ytterligare sju stater med omfattande handel med jordbruksprodukter ingår i AMIS. Systemet omfattar 80–90 procent av världsmarknaden av vete, majs, ris och sojabönor. Systemet omfattar även sedan 2022 gödningsmedel.²⁴

I mars 2023 föreslog kommissionen åtgärder för att säkerställa EU:s tillgång till en säker, diversifierad, ekonomiskt överkomlig och hållbar försörjning av råvaror av avgörande betydelse. I rättsakten förtecknas strategiska råvaror som är av avgörande betydelse för teknik som är viktig för Europas gröna och digitala ambitioner och för försvarsrelaterade och rymdrelaterade tillämpningar, och som är utsatta för eventuella försörjningsrisker i framtiden. Av respektive strategisk råvara i alla relevanta bearbetningsskeden får inte mer än 65 procent av unionens årliga förbrukning komma från ett enda tredjeland 2030.²⁵

Fosfor är en av de råvaror som enligt förslaget ska betraktas som kritiska.²⁶ I förslaget ligger också etableringen av en mekanism för över-

²³ Kommissionens beslut av den 12 november 2021.

²⁴ COM(2022) 590 final.

²⁵ COM(2023) 160 final.

²⁶ COM(2023) 160 final, bilaga 2.

vakning av viktiga råvaror. Vidare ska stresstester av kritiska försörjningskedjor göras av kommissionen och medlemsstaterna.²⁷

Sedan tidigare finns informationssystemet *Raw Materials Information System* (RMIS), utvecklat av kommissionens gemensamma forskningscentrum. I RMIS samlas och presenteras information om tillgången till för EU viktiga råmaterial, bl.a. fosfor.

10.4 Krishanteringsåtgärder inom Nato

Inom Nato finns en process för samordning av krishanteringsåtgärder, *Nato Crisis Response System* (NCRS). Krissituationer ska kunna hanteras flexibelt utifrån en etablerad struktur. Avseende resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning finns i förväg beslutade krishanteringsåtgärder, *Crisis Response Measures* (CRM), som kan deklaras i syfte att undvika eller hantera en säkerhetspolitisk kris. Sverige fattar beslut om en deklarerad krishanteringsåtgärd ska gälla nationellt. Myndigheterna ska då vidta vissa krishanteringsåtgärder som avser försörjningen av, tillgång till och skydd av livsmedel samt dricksvattenförsörjning och dess infrastruktur.

Värdlandsstöd (*Host Nation Support*) är ett sammanfattande begrepp för det civila och militära stöd som lämnas i fred, vid en kris och i krig av en stat till en annan stat eller organisation, som efter inbjudan till övningsverksamhet, transitering eller insatser, befinner sig på värdlandets territorium. Stödet bör så långt som möjligt planeras och i största möjliga utsträckning samordnas med berörda aktörer. Genom ömsesidigt stöd och samverkan mellan militära och civila verksamheter uppnås största möjliga försvarseffekt.²⁸

Riksdagen har beslutat om samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd i enlighet med regeringens proposition.²⁹ Syftet med samförståndsavtalet är att förbättra Sveriges förmåga att ge och ta emot militärt stöd, och därigenom på ett trovärdigt sätt bidra till säkerhet i närområdet.

I händelse av kris eller krig kan Norden komma att utgöra ett sammanhållet operationsområde. Det nordiska försvarssamarbetet ska innefatta gemensam operationsplanering och förberedelser för gemensamt eller koordinerat operativt agerande i fred, kris och krig. Försvars-

²⁷ COM(2023) 165 final.

²⁸ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 85.

²⁹ Prop. 2015/16:152 *Samförståndsavtal om värdlandsstöd*.

beredningen anser att det nordiska försvarssamarbetet ska inkludera bl.a. en fördjupad strategisk dialog, samarbete inom totalförsvarsplanering, värdlandsstöd, militär rörlighet, försörjningssäkerhet, försvarsmaterielsamarbete och logistik.³⁰

³⁰ Ds 2023:19 *Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*, s. 201.

11 Forskning och innovation

I vårt uppdrag ingår att belysa hur den pågående utvecklingen inom andra relevanta områden kan bidra till att stärka livsmedelsberedskapen. Investeringar i forskning och innovation inom alla delar av livsmedelssystemet är en möjlighet att öka konkurrenskraften, finna alternativa produkter och processer och därmed stärka beredskap och säkerhet. Det talas nu allt oftare om att forskning och innovation måste bidra både till förstärkt konkurrenskraft och lösningar på klimatkrisen, men också till säkerhet. Satsningar på forskning och innovation har stor betydelse för att långsiktigt främja ökad och hållbar produktivitetstillväxt och en minskad klimatpåverkan från jordbruket.¹

Målet för forskningspolitiken är att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en framstående kunskapsnation.² De offentliga resurserna avseende forskning och innovation inom livsmedelsområdet är begränsade. Detta förstärks av relativt låga marginaler i företagen och många små aktörer vilket medför att näringslivets investeringar i forskning och innovation är låga jämfört med andra branscher.

11.1 Forskning till stöd för livsmedelsberedskapen

Livsmedelsberedskap är inte ett eget forskningsområde. Däremot bedrivs forskning och arbete med innovation inom flera områden som har betydelse för livsmedelsberedskap. Sådan forskning och innovation kan t.ex. syfta till att stärka livsmedelskedjans konkurrenskraft och hållbarhet, minska kritiska beroenden, samt öka förmågan att hantera hot mot och störningar inom livsmedelsförsörjningen.

¹ OECD (2023).

² Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

Forskning och arbete med innovation till stöd för livsmedelsberedskapen kan ske inom flera discipliner och ämnen. Det kan gälla såväl grundläggande forskning inom exempelvis växtförädling som teknisk forskning vad avser produkter och processer som förpackningar och logistik. Andra exempel är forskning inom ekonomiområdet samt beteendevetenskapen, t.ex. om hur människor reagerar under kris liksom hur olika budskap bäst ska kommuniceras.

Under den tidiga delen av 2000-talet präglades utvecklingen av ökad globalisering, öppenhet och samarbeten. Det senaste decenniets geopolitiska motsättningar har gjort att den samarbetsinriktade delen av forsknings- och innovationstekniken har kommit att ifrågasättas. I stället framförs behovet av nyckelteknologier och teknologisk suveränitet. Med teknologisk suveränitet avses att säkra de teknologier som behövs för att kunna fatta egna beslut om landets utveckling. Det innebär att det nationellt behöver byggas kunskap och förmåga inom nya teknikområden.

11.2 Huvudsakliga nationella finansiärer

En stor del av de statliga externa anslagen till forskning och innovation fördelas via fem forsknings- och innovationsfinansierande myndigheter där Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Vetenskapsrådet och Verket för innovationssystem (Vinnova) har störst betydelse för livsmedelsområdet. MSB är exempel på en myndighet som kan fördela medel till stöd till forskning och kunskapsuppbyggnad för livsmedelsberedskapen.

Formas ska främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Formas får också enligt förordningen (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande finansiera innovationsverksamhet i viss omfattning (1 §). Formas ansvarar för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel. Budgeten uppgår till 110 miljoner kronor år 2023 respektive 2024.³ Satsningar inom programmet baseras på en strategisk forskningsagenda, som utgår från den nationella livsmedelsstrategins mål för kunskap och innovation. Ett av målen är att forskning och innovation i större utsträckning ska bidra till att Sverige har en god livs-

³ Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*, s. 28–29 och s. 74.

medelsförsörjning samt beredskap och motståndskraft för klimatförändring och samhällsstörningar av olika slag.⁴ Programmet syftar till att stödja omställningen till ett robust och konkurrenskraftigt livsmedelssystem, vilket kan främja livsmedelsberedskapen. I februari 2024 öppnar Formas en utlysning om centrumsatsningar för ökad beredskap och konkurrenskraft i livsmedelssystemet. Satsningen omfattar totalt 240 miljoner kronor. Formas finansierar även livsmedelsrelaterad forskning och innovation genom den s.k. öppna utlysningen, inom ramen för andra nationella program och internationella utlysningar.

Vetenskapsrådet ska enligt förordningen (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet ge stöd till grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga vetenskapsområden och bidra till finansieringen av forskningsinfrastruktur (1 §). Vetenskapsrådet har flera uppgifter som rör forskningsinfrastruktur, t.ex. genom att planera långsiktig tillgång, fördela medel nationellt och till internationella åtaganden samt att följa upp svenskt medlemskap i organisationer och infrastrukturer. Vetenskapsrådet ansvarar för det nationella forskningsprogrammet om antibiotikaresistens, som har betydelse för bl.a. djurs hälsa.

Vinnova ska främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Vinnova ska också verka för nyttiggörande av forskning och främjande av innovation utifrån ett utmaningsdrivet perspektiv. Vinnova är en så kallad nationell kontaktmyndighet för EU:s ramprogram för forskning och innovation och är regeringens expertmyndighet inom det innovationspolitiska området. Det framgår av 1 och 3 §§ förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem. Vinnova främjar innovation inom åtta områden för hållbar konkurrenskraft, bl.a. området *Hållbara matsystem*. Under 2023 utlyste verket finansiering för uppbyggnad av s.k. innovationsplattformar. Utlysningen avser finansiering av konstellationer som kan bidra till ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart matsystem. Satsningen sker i tre etapper under perioden 2023–2028.⁵

MSB ska enligt 12 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beställa, kvalitets-säkra och förmedla forskning och utveckling för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. MSB får använda medel ur anslag 2:4

⁴ Formas (2019).

⁵ Vinnova (2023a).

Krisberedskap (totalt 1 357 miljoner kronor år 2023) för att finansiera forskning och studier inom ansvarsområdet. De senaste åren har MSB betalat ut externa forskningsmedel motsvarande drygt 100 miljoner per år. Medlen har framför allt gått till lärosäten och institut.⁶ År 2022 bedömde MSB att forskningsstödet avseende civil beredskap under perioden 2026–2030 bör öka stegvis till 175 miljoner 2030. MSB bedömde att satsningar på utbildning, forskning och innovation inom cybersäkerhet och civilt cyberförsvar under samma period bör uppgå till omkring 200 miljoner kronor per år.⁷

Förutom myndigheteter finns ett antal stiftelser som finansierar forskning och innovation. Av betydelse för livsmedelsområdet är huvudsakligen Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra) och Stiftelsen Lantbruksforskning.

Mistra finansierar forskning inom hållbar utveckling. Bland annat investerar Mistra 64 miljoner kronor i forskningsprogrammet *Mistra Food Futures* under perioden 2020–2024. Även deltagande organisationer bidrar med minst 16 miljoner kronor till detta program. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) är programvärd och arbetet genomförs i ett tvärvetenskapligt konsortium.

Stiftelsen Lantbruksforskning instiftades av Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) för att stödja och främja behovsdriven vetenskaplig forskning för svenska förhållanden. Forskningen finansieras av lantbruksföretagen genom avdrag på avräkningspriser samt en statlig medfinansiering. I medeltal har 60–70 miljoner kronor per år utlysts, i en årlig öppen utlysning och där till riktade utlysningar och specialutlysningar.⁸

Strukturen för forsknings- och innovationsfinansiering kan förändras i framtiden. Forskningsfinansieringsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande i oktober 2023 att nuvarande system vad avser den statliga externa finansieringen ska ersättas med tre nya myndigheter: Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten. Utredning har inte haft i uppdrag att analysera enskilda myndigheter eller forskningsområden, men konstaterar att såväl Myndigheten för strategisk forskning som Innovationsmyndigheten skulle kunna få uppdrag att genomföra satsningar på

⁶ MSB (2023e).

⁷ MSB (2022b).

⁸ Formas (2021).

forskning och innovation inom civil beredskap, om regeringen ser ett sådant behov.⁹ Utredningen remissbehandlas för närvarande.

11.3 Finansiering via EU:s ramprogram

Utöver nationella medel finns även medel för forskning och innovation att söka inom EU. EU-medlen utgör en viktig del av den externa finansieringen av forskning och innovation, inte minst vid landets lärosäten.

Horisont Europa är EU:s ramprogram för forskning och innovation med en total budget om 95 miljarder euro under 2021–2027. Programmet består av tre pelare. Den första pelaren syftar till att stärka EU:s vetenskapliga ledarskap genom stöd till spetsforskningsprojekt och investeringar i forskningsinfrastruktur. Den andra pelaren stöder forskning och innovation som rör samhällsutmaningar och industri-teknik inom olika områden. Den tredje pelaren är inriktad på att främja alla former av innovation, särskilt banbrytande och disruptiv innovation.

En utvecklad livsmedelsberedskap kan dra nytta av forskning och innovation som stöds av samtliga pelare. Den andra pelaren innehåller bl.a. tre kluster som kan ha betydelse för livsmedelsberedskap.

- Klustret *Civil säkerhet för samhället* stödjer genomförandet av unionens prioriteringar avseende säkerhet, inklusive cybersäkerhet, riskreducering av katastrofer samt stärka samhällets motståndskraft.
- Klustret *Klimat, energi och mobilitet* har som övergripande ambition att Europa ska nå klimatneutralitet och accelerera den gröna och digitala omställningen.
- Klustret *Livsmedel, bioekonomi, naturresurser, jordbruk och miljö* omfattar satsningar för att minska negativ miljöpåverkan från livsmedelsproduktion, lantbruk, vattenbruk, skogsbruk och samtidigt bibehålla eller utöka den europeiska konkurrenskraften. Vidare ingår satsningar att stoppa utarmningen av biologisk mångfald och återuppbyggnad av ekosystem, bättre hantering av naturresurser, och ett innovativt nyttjande inom ekosystemens gränser.

⁹ SOU 2023:59 *En ny organisationsstruktur för statlig forskningsfinansiering*.

Av den nationella strategin för svenskt deltagande i Horisont Europa framgår bl.a. att ett ambitiöst svenskt deltagande i ramforskningsprogrammet ska bidra till att höja kvaliteten på svensk forskning samt stärka näringslivets konkurrenskraft och innovationsförmåga.¹⁰

När det gäller innovation inom unionen finns sedan 2008 EU-organet *Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT)*. Institutet syftar till att stimulera innovation genom bildandet av s.k. kunskaps- och innovationsgrupper med företag (industriföretag och små och medelstora företag), forskningscentrum och universitet i partnerskap. Kunskaps- och innovationsgruppernas verksamheter ska täcka hela innovationskedjan: utbildningsprogram, stöd under processen från forskning till marknad, innovationsprojekt, företagsinkubatorer och acceleratorer. Det finns åtta sådana grupper, varav livsmedel är en.¹¹

Europeiska innovationspartnerskapet *European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability (EIP-AGRI)* är ett innovationsstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Stödet riktar sig till företag, föreningar, kommuner, regioner, myndigheter och andra organisationer i syfte att främja innovation i lantbruks- och skogssektorerna. Målet är ökad konkurrenskraft och hållbar produktion. Regeringen har avsatt 525 miljoner kronor för perioden 2023–2027. Jordbruksverket hanterar ansökningar och beslutar om stöd.¹²

11.4 Huvudsakliga utförare

I Sverige genomförs merparten av offentligt finansierad forskning vid universitet och högskolor. Till dessa kommer några forskningsinstitut. *Food Science Sweden* är en nationell plattform som bildades 2013 på initiativ av företrädare vid Chalmers tekniska högskola (Chalmers), Lunds universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och RISE Research Institutes of Sweden (RISE) i syfte att stärka och synliggöra svensk livsmedelsforskning. I dag deltar också Kungliga tekniska högskolan (KTH) och Örebro universitet. Merparten av all livsmedelsforskning i Sverige utförs av aktörer som ingår i plattformen.

¹⁰ Regeringskansliet (2021).

¹¹ COM(2019) 330 final.

¹² SJVFS 2022:27 *Statens jordbruksverks föreskrifter om investeringsstöd och projektstöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.*

SLU är ett fackuniversitet som sorterar under Landsbygds- och infrastrukturdepartementet med ett nationellt uppdrag att bedriva forskning och utbildning inom bl.a. livsmedelsområdet med tyngdpunkt på primärproduktion. Av relevans för livsmedelsberedskap bedrivs forskning om bl.a. hot och risker gällande växt- och djursjukdomar, antibiotikaresistens, beroenden och sårbarheter kopplade till insatsmedel, energi och infrastruktur och strukturella hinder, samt konkurrerande intressen kring markresurser. Forskningsprogrammet *Mistra Food Futures* (se ovan) samt centrumbildningen *SustAinimal* samordnas av SLU. Arbetet i *SustAinimal* syftar till att öka kunskapen om de livsmedelsproducerande djurens roll i omställningen till ett resilient, hållbart och lönsamt livsmedelssystem i Sverige. Inom ramen för den tvärvetenskapliga plattformen *SLU Future Food* samlas forskare från olika discipliner. Plattformen fungerar även som en kontaktnod mellan universitetet och andra aktörer inom livsmedelssystemet.

Vid Lunds universitet bedrivs livsmedelsforskning i flera spår, om bl.a. livsmedelsteknologi, livsmedelsteknik, mejeriteknologi, nutrition, probiotika, hälsa, förpackningsteknik, samt logistik och handel. Digitalisering och nyttjandet av ny teknik är andra områden som samlas inom profilområdet Livsmedel och industriell bioteknik. Lunds universitet koordinerar också det internationella nätverket *Northern Lights on Food* som syftar till att öka kunskapen om livsmedelsstrukturer med hjälp av storskaliga forskningsinfrastrukturer. Satsningen sker i nära samverkan med livsmedels- och förpackningsindustrin. I oktober 2023 lanserades den öppna forskningshubben *Biotech Heights* som ska fokusera på infrastrukturer för bioprosessteknik och hållbar produktion av livsmedel och material. Forskningshubben är ett partnerskap mellan Lunds universitet och Tetra Pak. Lunds universitet ingår sedan 2019 i nätverket *EIT Food* som finansieras av EU.

Vid Chalmers bedrivs livsmedelsforskning med fokus på marina och växtbaserade livsmedelssystem inom ramen för forskningsområdena Livsmedelsvetenskap för hållbar bioekonomi och Molekylär nutrition och Precisionsnutrition för hälsa. Tillsammans med Försvarshögskolan, Handelshögskolan, Tekniska högskolan i Jönköping och RISE Research Institutes of Sweden bedrivs sedan 2022 ett forskningsprojekt som syftar till att stödja aktörer inom livsmedelsförsörjningen med forskningsbaserad kunskap om hur hållbarhets- och beredskapskompetens kan integreras i praktiken.

Vid KTH bedrivs forskning om bl.a. framtidens sjömat. Centrumbildningen Blå mat är ett nationellt sjömatcentrum som samordnas av KTH. Inom centret forskas det om hållbar produktion och konsumtion av sjömat med målet att vildfångad fisk ska utnyttjas mer effektivt och i större utsträckning användas som mat för människor. Målet är också att utveckla vattenbruk för fisk, skaldjur och alger.

Vid Örebro universitet bedrivs forskning om mat och hälsa. Syftet är bl.a. att ta reda på kosthållningens betydelse för människors hälsa samt vilka faktorer som påverkar konsumenternas val av mat. Centrumbildningen PAN Sweden, som samordnas av Örebro universitet, etablerades 2021 som ett interdisciplinärt tvärvetenskapligt forskningscenter i samarbete med ett flertal andra lärosäten, företag och offentlig verksamhet.

RISE utvecklar innovativa tekniker och processer för ökad hållbarhet, effektivitet och kvalitet i livsmedelssystemet. Forskning bedrivs om t.ex. energieffektiva processer i livsmedelsindustrin, hållbarare sätt att producera kött och nya livsmedel med fokus på positiva hälsoeffekter. RISE har tillsammans med livsmedelsindustrin utvecklat nya förpackningslösningar för minskat matsvinn. Inom en särskild satsning stöds utvecklingen och framtagandet av nya innovativa marina livsmedel. Digitalisering är ett annat område där ny teknik används för att öka effektivitet, transparens och spårbarhet. RISE samordnar centrumbildningen Livsmedelsinnovation som möjliggör hållbar omställning. Fokus ligger initialt på att utveckla värdekedjorna svenska skogsbär, protein från baljväxter och experimentell framställning av livsmedel. RISE ska inrätta ett kunskapsnav för kunskapsutveckling och kunskapspridning i syfte att stärka konkurrenskraften för svensk animalieproduktion. Satsningen förväntas möjliggöra bättre kompetensutveckling och innovation samt bidra till minskad sårbarhet för svensk livsmedelsproduktion.¹³

Utöver ovan nämnda lärosäten och institut bedrivs viss forskning till stöd för livsmedelsberedskapen vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Forsvarshögskolan (FHS). Inom ramen *Sambällets beredskap för kris och krig* bedriver FOI vissa studier på uppdrag av regeringen. Verksamheten finansieras av anslaget Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys med cirka 8 miljoner kronor årligen. Studier avseende livsmedelsberedskap kan finansieras av anslaget. FOI bedriver forskning om kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (CBRN). I den miljön har FOI genomfört studier om kon-

¹³ Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) LI2023/01508.

sekvenserna av radioaktivt nedfall för jordbruket. Vid FHS bedrivs forskning inom ledarskap och ledning som bl.a. undersöker hur mänskliga reaktioner påverkar hanteringen av krisförlopp och hur effektiv och funktionell kriskommunikation kan utformas.

11.5 Näringslivets satsningar på forskning och innovation

Merparten av forskning, innovation och utvecklingsarbete finansieras och utförs av näringslivet i Sverige. Företagens investeringar i forskning och utveckling har ökat successivt och uppgick till drygt 120 miljarder kronor år 2019. Företag inom livsmedelssektorn står dock för en mycket liten del av näringslivets forskning och utveckling.¹⁴ Föreningen *Sweden Food Arena* bildades som ett resultat av den nationella livsmedelsstrategin för att formulera behov av livsmedelsforskning och innovation. Verksamheten omfattar åtgärder för att stimulera samverkan inom livsmedelskedjan med institut, akademi och det offentliga. Föreningen finansieras av näringen med stöd från Tillväxtverket.¹⁵

Exempel på företag inom livsmedelssystemet som investerar i forskning och innovation är Lantmännen och Alfa Laval. Lantmännen satsade cirka 400 miljoner kronor i forskningsprogram, produktutveckling och innovationer år 2021.¹⁶ Det var en fördubbling jämfört med fem år tidigare. Alfa Laval utvecklar produkter inom värmeöverföring, separering och flödeshantering som bl.a. används inom livsmedelsproduktionen. Företagets investeringar i forskning och utveckling uppgick till cirka 1 160 miljoner kronor år 2021. Det var en ökning med drygt 70 procent jämfört med fem år tidigare.¹⁷

I internationell jämförelse hamnar Sverige långt efter länder som Nederländerna, Irland och Danmark när det gäller innovation inom livsmedelssystemet.¹⁸ Flera initiativ med statlig delfinansiering syftar till att öka innovationsgraden inom livsmedelssystemet. Några exempel är innovationsmiljön *AgTech 2030*, dataplattformen *Agronod* och klimatberäkningsverktyget *Agrosfär*.

¹⁴ Vetenskapsrådet (2022).

¹⁵ Sweden Food Arena (2024).

¹⁶ Lantmännen (2023).

¹⁷ Alfa Laval (2023).

¹⁸ OECD (2018a).

12 Ett mål för livsmedelsberedskap

Vårt uppdrag är att föreslå en inriktning för livsmedelsberedskapen som synliggör vägval och åtgärder. I det här kapitlet föreslår vi att ett särskilt mål för livsmedelsberedskap införs och att en ny lag om livsmedelsberedskap tas fram. Sammantaget ger det en tydlig inriktning för livsmedelsberedskapen, som är möjlig att följa upp och utvärdera.

12.1 Vår tids utmaningar kräver strategisk samordning

Internationell handel har stor betydelse för vår försörjning och motståndskraft. Den inre marknaden är Sveriges försörjningsområde. Sverige ingår därmed i ett försörjningsområde som är världens största exportör av livsmedel. Upprätthållandet av inre marknaden är därför av avgörande betydelse även under störningar. I stort sett alla områden som är väsentliga för livsmedelsförsörjningen, och därmed livsmedelsberedskapen, är reglerade genom EU-rätten. Sveriges satsningar på livsmedelsberedskap bör därför ses i ljuset av EU:s institutionella ramverk.

Nationellt är en konkurrenskraftig livsmedelsproduktion av stor betydelse för livsmedelsberedskapen. Lönsamma företag kan stå emot påfrestningar och kan investera för att möta framtida utmaningar. En motståndskraftig livsmedelsförsörjning skapar marginaler och minskar behovet av marknadsingrepp vid störningar.

Den tekniska utvecklingen accelererar och det är svårt att förutse vilka möjligheter som kommer finnas om bara några år. Förbättringar avseende automatisk bearbetning av stora datamängder, kvantdatorer, och självlärande system är områden som kan revolutionera samhället. Utvecklingen väcker frågor om informationssäkerhet, som bl.a. ställer högre krav på kontroll av hela leverantörskedjan. Brister inom ett område kan snabbt fortplanta sig och utnyttja sårbarheter i t.ex. styr-

och kontrollsystem. En annan fråga är att högteknologiska komponenter snabbt blir föråldrade, vilket bl.a. gör lagerhållning olönsam. Teknikutvecklingen innehåller emellertid även nya tillverkningsmetoder, s.k. additiv tillverkning, som kan förändra förutsättningarna för underhåll och anpassning av befintliga system.

Vår tids utmaningar kräver framsyn, strategisk samordning och ledarskap. Kommissionens strategiska framsynsrapport identifierar utmaningar inom flera områden. Geopolitiska förändringar påverkar den allmänna opinionen och staters agerande. För att hantera utmaningarna presenteras flera åtgärdsområden, inom vilka förslag på samordnade åtgärder beträffande människors och samhällets välbefinnande lämnas. Ett av områdena handlar om att fördjupa den inre marknaden för att främja en resilient s.k. nettonollekonomi inriktad på öppen strategisk autonomi och ekonomisk säkerhet. För att genomföra en lyckad omställning betonar kommissionen att det är nödvändigt att ta itu med ett flertal utmaningar och göra vägval som kommer att påverka samhällen och ekonomier i en aldrig tidigare skådad takt och omfattning.¹

Sverige kan genom sina satsningar på försörjningsberedskap, där livsmedelsberedskapen är en viktig del, bidra till ett hållbart samhälle, strategiskt oberoende och globalt ledarskap. Sverige kan och bör påverka utvecklingen inom EU i riktning mot ökad resiliens, av såväl säkerhetspolitiska skäl som för framtida generationers skull.

12.2 Mål för livsmedelsberedskapen

Förslag: Målet med livsmedelsberedskap är att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Vi föreslår att ett nationellt mål för livsmedelsberedskapen införs för att stadfästa en utvecklad inriktning inom området. Ett mål behövs också för att möjliggöra uppföljning och bedömning av verksamheternas resultat och effekter inom området.

¹ COM(2023) 376 final.

12.2.1 Livsmedelsberedskap är en verksamhet

Med livsmedelsberedskap avser vi verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Verksamheten bedrivs av ett stort antal aktörer, bl.a. myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och civilsamhället.

Definitionen av livsmedelsberedskap knyter an till definitionen av såväl *civilt försvar* som *försörjningsberedskap*. Försörjningsberedskap, som den definieras i Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen, avser den verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga.

Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och då ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar.

Syftet med livsmedelsberedskap är att över tid upprätthålla försörjningen av nödvändiga livsmedel. Det innebär att livsmedelsberedskap avser hela hotskalan, inklusive fredstida krissituationer. Utgångspunkten är dock att det föreligger en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Livsmedelsberedskapen utgår, i likhet med civilt försvar och försörjningsberedskap, från den *verksamhet* som många aktörer bedriver. Vi tror att ett inkluderande förhållningssätt ökar relevansen och engagemanget bland viktiga aktörer – inte minst enskilda, företag och civilsamhället – vilket vi bedömer stärker livsmedelsberedskapen.

12.2.2 Ett särskilt mål för livsmedelsberedskap

Vi har övervägt att utgå från målet för civilt försvar, som bl.a. handlar om att värna civilbefolkningen och upprätthålla en nödvändig försörjning, som inriktning för livsmedelsberedskapen. Målet för civilt försvar är dock generellt och inriktningen för livsmedelsberedskapen

behöver konkretiseras och anpassas till livsmedelssektorns förutsättningar. Vi har vidare övervägt att utgå från livsmedelspolitiska mål om livsmedelssäkerhet som inriktning för livsmedelsberedskapen. Syftet med livsmedelsberedskapen är dock inte att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa. Inriktningen bör i stället vara att säkerställa tillgången till livsmedel. Av dessa skäl behövs ett särskilt mål för livsmedelsberedskap.

Vi anser att det särskilda målet för livsmedelsberedskapen ska vara att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

12.2.3 Målets beståndsdelar

Det föreslagna målet för livsmedelsberedskap består av några centrala beståndsdelar. Beståndsdelarna är att livsmedelsberedskapen ska omfatta hela befolkningen och utformas för att tillgodose befolkningens behov av nödvändiga livsmedel. Vidare ska livsmedelsberedskapen dimensioneras för att kunna möta alla hot, vara uthållig över tid, och utformas för att flexibelt kunna upprätthålla försörjningen. Beståndsdelarna beskrivs närmare nedan.

Hela befolkningen ska omfattas

En utgångspunkt är att livsmedelsberedskapen ska omfatta hela befolkningen. Sverige är ett land med stora avstånd och skilda levnadsförhållanden i olika delar av landet. Befolkningen har förändrats över tid. Vi är nu nästan dubbelt så många människor jämfört med tiden för andra världskrigets utbrott. Folkomflyttning från land till stad samt tilltagande ökning av folkmängden i storstadsområdena är en tydlig trend. Kostvanor har förändrats. Vi lever allt längre vilket leder till en åldrande befolkning. Mer än en miljon människor kommer vara 80 år eller äldre år 2050, vilket motsvarar nästan tio procent av befolkningen (se kapitel 4). Av det följer att livsmedelsberedskapen ska vara utformad för befolkningens behov och ta höjd för demografiska förändringar i framtiden.

Det är viktigt att åtgärder inom livsmedelsberedskapen får befolkningens acceptans och förtroende. Tydligt kommunicerade konsekven-

ser av livsmedelsbrist i form av t.ex. ett reducerat och avsmalnat utbud av livsmedel samt grunder för prioritering i bristsituationer kan öka befolkningens känsla av egenmakt.

Ett starkt lokalsamhälle skapar förutsättningar för den enskildes beredskap. Samhällets resurser är begränsade och måste riktas till dem som har störst hjälpbehov. Därför är det viktigt att vuxna och friska människor så långt som möjligt kan försörja sig själva och sina närmaste i sådana situationer. Det kräver förberedelser och att människor samarbetar.

Tillgodose befolkningens behov av nödvändiga livsmedel

Vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och då ytterst krig kan befolkningens förväntningar på samhällets service inte vara lika höga som under normala förhållanden.

Livsmedelsverket har bedömt att det genomsnittliga energibehovet under normala fredstida förhållanden är cirka 2 350 kcal per dag (se avsnitt 4.1). Vid höjd beredskap är det genomsnittliga behovet större, cirka 2 450 kcal per dag. Energibehovet varierar beroende på bl.a. ålder, kön och aktivitetsnivå. Livsmedelsbrist kan leda till hunger, undernäring och svält. Hunger är ett tillstånd som påverkar välbefinnande, beslutsförmåga, handlingskraft, arbetskapacitet, hälsa och barns utveckling. Det kan också påverka försvarsviljan hos befolkningen. Historiskt har nivån på kaloritillförseln vid höjd beredskap och krig varit en viktig del av planeringen, liksom omställning till en mer vegetarisk kost.

Livsmedelsberedskapen bör utformas för att på kort sikt (några månader) tillgodose befolkningens behov av energi (kcal). På längre sikt behöver befolkningens behov av näring också säkerställas.

En livsmedelsberedskap som kan möta alla hot

Livsmedelsberedskapen bör inte begränsas till en situation med höjd beredskap och den fullmaktslagstiftning som då kan användas. Skälet till det är att fredstida krissituationer som t.ex. effekter av klimatförändringar, smittsamma sjukdomar och radioaktiva utsläpp också kan få allvarliga konsekvenser för livsmedelsförsörjningen. Vi bedömer därför att livsmedelsberedskapen bör dimensioneras för att hantera

allvarliga störningar eller överhängande risk för sådana störningar i livsmedelsförsörjningen.

Av det följer att det allmänna kan behöva utökade befogenheter i syfte att effektivt hantera en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Det kan handla om stärkt förmåga att tidigt upptäcka kriser, tydlig nationell ledning av arbetet med att samordna beredskapsåtgärder inom livsmedelsberedskapen, och förberedelser på lokal nivå för att underlätta distributionen av nödvändiga livsmedel. Det behöver också finnas förmåga att inom EU och tillsammans med andra koordinera åtgärder för att t.ex. motverka allvarliga störningar i införseln av insatsvaror och störningar i kritisk infrastruktur som livsmedelssystemet är beroende av.

Livsmedelsberedskapen ska vara uthållig över tid

En säkerhetspolitisk kris som påverkar logistikflödena, beroende på när under året den inträffar, kan störa livsmedelsförsörjningen under lång tid. Även effekter av klimatförändringar som t.ex. extremt väder kan få omfattande konsekvenser under flera år. Livsmedelsberedskapen ska därför dimensioneras för att vara uthållig över tid. Uthållighet skapar politisk handlingsfrihet och utrymme för myndigheternas åtgärder att få effekt. Även mindre omfattande åtgärder som vidtas tidigt kan få god effekt för befolkningens tillgång till livsmedel. Det förutsätter system för förvarning.

Givet de långa återställningstider som finns i delar av livsmedelssystemet, framför allt inom primärproduktionen, bedömer vi att åtminstone tolv månader är en ändamålsenlig generell planeringshorisont för livsmedelsberedskapen. Planeringshorisonten kan vara både kortare och längre inom delar av livsmedelssystemet och för enskilda verksamheter.

Samhällsviktig verksamhet inom livsmedelssystemet bör ha förmåga att så snart som möjligt kunna återgå till normal verksamhet efter en störning. Förmågan att möta olika typer av hot, med varierande förlopp och dynamik, kräver därför att livsmedelsberedskapen utgår från flexibilitet som en del av motståndskraften, t.ex. genom att skapa utrymme för omställning av produktion och handelsflöden.

Erfarenheter från bl.a. kriget i Ukraina visar inte minst behovet av långsiktig uthållighet, såväl materiellt som psykologiskt. Erfarenheterna belyser vikten av ett förberett och uthålligt världlandsstöd.²

Flexibilitet i hur försörjningen ska upprätthållas

Upprätthållande av den inre marknadens funktionssätt och handel ska så långt som möjligt värnas. I situationer med störda handelsflöden eller när transportresurser och transportinfrastruktur är begränsade blir ett robust nationellt livsmedelssystem än viktigare. Den inhemska livsmedelsproduktionen är emellertid också beroende av handel och införsel av bl.a. insatsvaror. Med diversifiering i handeln ökar flexibiliteten avseende insatsvarornas ursprungsland.

Beredskapslager kan fungera som en buffert och vara ett sätt att initialt köpa tid under störningar i försörjningskedjor. Ytterst behövs en förmåga att ta emot internationella hjälpinsatser.

Människor som tar ansvar för den egna försörjningen under minst en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistår varandra i den utsträckning det är möjligt kan ha stor betydelse för livsmedelsberedskapen. Små konsumtionsförändringar kan ge stora effekter vid befarad livsmedelsbrist.

Det går inte att veta på förhand hur nästa kris kommer att slå, vilka värdekedjor som då drabbas och hur samhället påverkas. Det talar för en flexibilitet i hur försörjningen ska upprätthållas. Flexibiliteten bör omfatta såväl utbudsstimulerande som konsumtionsreducerande åtgärder. Det kan också handla om förberedda regeländringar som kan tillämpas beroende på vad situationen kräver.

12.3 En ny lag om livsmedelsberedskap

Förslag: Bestämmelser om landets livsmedelsberedskap ska regleras i en ny lag.

Vi lämnar i det här betänkandet flera förslag i syfte att utveckla och stärka den nationella livsmedelsberedskapen. I avsnitt 13.3 föreslår vi att kommuner ska få vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen.

² MSB (2023b).

I avsnitt 16.3 föreslår vi att beredskapslagring inom jordbruksområdet ska införas. Syftet med förslagen är att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel när det föreligger en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i livsmedelsförsörjningen. Syftet med förslagen är alltså knutet till det mål för livsmedelsberedskapen som vi föreslår ovan.

Det saknas i dag uttryckliga bestämmelser om det allmännas ansvar att upprätthålla försörjningen av nödvändiga livsmedel i fredstid. Livsmedelslagen (2006:804) innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenters intressen, men den innehåller inga bestämmelser som syftar till att människor ska ha tillgång till livsmedel för sin överlevnad (1 § livsmedelslagen). Inte heller någon annan befintlig lagstiftning innehåller bestämmelser om en allmän skyldighet som syftar till att befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel i fredstid.

Vid höjd beredskap eller när ransoneringslagen i annat fall tillämpas har kommunerna ansvaret för att tillgodose livsmedelsförsörjningen på lokal nivå (se avsnitt 4.2).

Regleringen i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (nedan LEH) avser uttryckligen kommuners specifika ansvarsområden och lagen är framför allt avsedd att tillämpas vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Kommunernas ansvar enligt lagen sträcker sig emellertid inte utöver den egna verksamheten. Bestämmelsen om det geografiska områdesansvaret innehåller inte heller någon skyldighet för kommuner att vidta åtgärder, även om kommunen har befogenhet att agera inom sina ordinarie ansvarsområden (se avsnitt 4.2).

Sammantaget kan det konstateras att LEH inte innehåller några bestämmelser om en allmän skyldighet som syftar till att säkerställa att befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel i fredstid. Inte heller kommunallagen (2017:725) eller annan materiell lagstiftning som t.ex. socialtjänstlagen (2001:453) eller livsmedelslagen innehåller sådana bestämmelser.

I syfte att säkerställa att befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel när det föreligger en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen bör därför en särskild reglering om det allmännas ansvar för livsmedelsberedskap införas.

Vi har övervägt om bestämmelser om livsmedelsberedskap ska föras in i befintlig lagstiftning, exempelvis livsmedelslagen, eller om en ny lag ska tas fram. När det gäller frågor om livsmedelsberedskap och de förslag vi lämnar i betänkandet är syftet ett annat än livsmedelslagens syfte, nämligen att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. De olika syftena talar mot att reglera frågor om livsmedelsberedskap i livsmedelslagen.

Livsmedelslagen kompletterar olika EU-förordningar och innehåller flera bestämmelser om föreskrifter och beslut till skydd för människors liv eller hälsa och för konsumentintresset (6 § livsmedelslagen). När det gäller den reglering som vi föreslår ska införas är det frågan om ett behov av att reglera frågor om nationell livsmedelsberedskap. Detta talar också mot att de nya bestämmelserna om livsmedelsberedskap regleras i livsmedelslagen.

Sammantaget anser vi att flera omständigheter talar för att en ny lag ska tas fram som reglerar frågor om livsmedelsberedskap. Lagen bör benämnas lagen om livsmedelsberedskap. En bestämmelse om att lagen innehåller bestämmelser om landets livsmedelsberedskap bör införas (se 1 kap. 1 § förslag till lag om livsmedelsberedskap). En förordning bör tas fram som kompletterar lagen (förslag till förordning om livsmedelsberedskap). Särskilda bestämmelser om att förordningen kompletterar lagen om livsmedelsberedskap och förordningens innehåll ska införas i förordningen (1 och 2 §§ förslag till förordning om livsmedelsberedskap).

Vi föreslår att regler om kommuners ansvar för livsmedelsberedskap och regler om beredskapslagring inom jordbruksområdet införs i den nya lagen om livsmedelsberedskap. En upplysningsbestämmelse om lagens innehåll bör därför införas (1 kap. 5 § förslag till lag om livsmedelsberedskap).

12.3.1 Lagens syfte

Förslag: Syftet med bestämmelserna i lagen är att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i livsmedelsförsörjningen.

En bestämmelse om lagens syfte, dvs. att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i livsmedelsförsörjningen, ska införas. Den föreslagna bestämmelsen återfinns i 1 kap. 2 § förslag till lag om livsmedelsberedskap.

12.3.2 Förhållandet till annan lagstiftning

Förslag: En bestämmelse om hur offentliga aktörers uppgifter i den nya lagen förhåller sig till annan lagstiftning ska införas.

En särskild fråga är hur den nya lagen om livsmedelsberedskap förhåller sig till annan lagstiftning som offentliga aktörer är skyldiga att tillämpa och förhålla sig till.

Kommuner ges i den nya lagen uppgifter inom livsmedelsberedskapen (se avsnitt 13.3). Kommuner har därutöver omfattande uppgifter och skyldigheter som framgår av exempelvis socialtjänstlagen. Bestämmelserna i den nya lagen om livsmedelsberedskap bör inte inskränka de skyldigheter kommuner har enligt socialtjänstlagen. Den nya lagen innebär inte heller någon inskränkning i kommuners skyldigheter att beakta annan lagstiftning som exempelvis regler om statsstöd, offentlig upphandling eller lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

När det gäller den nya lagens förhållande till kommunallagen kan särskilt nämnas 2 kap. 1 § som innehåller grundläggande föreskrifter om kommuners kompetens och 2 kap. 3 § som reglerar likställighetsprincipen.³ Enligt 2 kap. 1 § får kommuner själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar. Tillämpningsområdet för den nya lagen föreslås omfatta även andra än kommunens medlemmar. Detta bör dock inte enligt vår mening ha någon betydelse i relation till bestämmelsen i 2 kap. 1 § eftersom denna bestämmelse endast reglerar kommuners kompetens, dvs. vad kommuner *får* göra.⁴ I den nya lagen om livsmedelsberedskap åläggs däremot kommuner särskilda uppgifter enligt lag. Någon särskild reglering om förhållandet till 2 kap. 1 §

³ Se även lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

⁴ Se prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag*, s. 299.

kommunallagen anser vi därför inte är nödvändig. En jämförelse kan göras med socialtjänstlagens bestämmelser i 2 a kap., där kommunernas ansvarsområden inte kopplas till medlemmarna i en viss kommun.

Vid tillämpning av den nya lagen om livsmedelsberedskap aktualiseras även andra bestämmelser i kommunallagen. En följd av tillämpningen av den nya lagen kan bli att kommunens medlemmar behandlas olika, exempelvis genom att vissa grupper som saknar förmåga att ha egen beredskap kan komma att prioriteras vid distribution av livsmedel. Av 2 kap. 3 § kommunallagen följer att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Att kommunens medlemmar kan behöva behandlas olika i en situation då livsmedelsbrist råder genom att grupper som inte har förmågan att ha egen beredskap prioriteras t.ex. vid distribution av livsmedel är ett av syftena med den nya lagen. Detta bör enligt vår mening anses vara förenligt med kravet på sakliga skäl. Någon särskild reglering som medger undantag från likställighetsprincipen behöver därför inte införas.

Bestämmelserna om exempelvis stöd till andra näringsverksamheter i 2 kap. 8 § kommunallagen kan också komma att aktualiseras vid kommuners tillämpning av den nya lagen. Av bestämmelsen följer att kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Den nya lagen innebär inte någon inskränkning i kommuners skyldighet att beakta denna bestämmelse.

Även Jordbruksverket, som vi föreslår ska ansvara för beredskapslagring inom jordbruksområdet (se avsnitt 16.3), ska fullgöra de uppgifter som åläggs myndigheten och beakta annan lagstiftning som gäller t.ex. vid offentlig upphandling. Även Livsmedelsverket ges uppgifter i den nya lagen.

Sammanfattningsvis anser vi att en särskild bestämmelse bör föras in i den nya lagen som reglerar förhållandet till annan lagstiftning. Vi föreslår att kommuner, Livsmedelsverket och Jordbruksverket får uppgifter i lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Det kan inte uteslutas att den nya lagen om livsmedelsberedskap i framtiden kan komma att innehålla uppgifter för andra offentliga aktörer. Därför bör den bestämmelse som reglerar förhållandet till annan lagstiftning omfatta offentliga aktörer. Bestämmelsen ska klargöra att de skyldigheter som offentliga aktörer har enligt annan lagstiftning ska gälla om inget annat anges i lagen om livsmedelsberedskap. Be-

stämelsen om lagens förhållande till annan lagstiftning återfinns i 1 kap. 3 § förslag till lag om livsmedelsberedskap.

12.3.3 Vissa begrepp ska förklaras i lagen

Förslag: I lagen ska vissa begrepp och uttryck förklaras.

Det finns ett behov av att i lagen definiera vissa begrepp och uttryck. Vi föreslår att följande begrepp och uttryck i lagen förklaras: allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen, befolkningen i kommunen och nödvändiga livsmedel. Definitionerna återfinns i 1 kap. 4 § förslag till lag om livsmedelsberedskap.

Allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen

Med allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen avses en störning i livsmedelsförsörjningen som medför att befolkningens behov av nödvändiga livsmedel inte utan ansträngning kan tillgodoses. Begreppet innefattar alla slags störningar i livsmedelsförsörjningen som påverkar tillgången till nödvändiga livsmedel. Det kan vara händelser som inträffar såväl inom som utom landets gränser, som påverkar tillgången till livsmedel. Att störningen ska vara allvarlig innebär att det ska vara fråga om en sådan situation som leder till effekten att befolkningens behov av nödvändiga livsmedel inte utan ansträngning kan tillgodoses. Det bör inte uppställas något krav på att störningen ska vara en viss tid, det är i stället effekten av störningen som har betydelse.

Befolkningen i kommunen

I den nya lagen om livsmedelsberedskap ges kommuner ett antal uppgifter som bl.a. handlar om att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen (se avsnitt 13.3.). Det finns därför ett behov av att i lagen definiera begreppet befolkningen i kommunen. Med befolkningen i kommunen avses de personer som är folkbokförda i kommunen eller personer som inte endast tillfälligt vistas där.

Regler om när en person ska folkbokföras i landet finns i folkbokföringslagen (1991:481). Vi har övervägt om begreppet befolkningen i kommunen bör kopplas till definitionen av medlem av en kommun enligt 1 kap. 5 § kommunallagen. Vår bedömning är dock att detta begrepp är alltför snävt. Därutöver har vi övervägt om en lösning likt socialtjänstlagstiftningen vore lämplig, dvs. grundprincipen om att den kommun där den enskilde vistas har det yttersta ansvaret för att han eller hon får stöd och hjälp.⁵ Vi bedömer dock att en sådan lösning skulle vara alltför detaljerad i förhållande till regleringens syfte.

Vi bedömer att de som vistas i kommunen mer kortvarigt inte ska omfattas av kommunens ansvar. Därför föreslår vi att begreppet befolkningen i kommunen ska avse de personer som är folkbokförda i kommunen eller personer som inte endast tillfälligt vistas där.

Av lagtekniska skäl har vi bedömt det mest lämpligt att i lagen använda begreppet befolkningen i kommunen.

Med *personer som inte endast tillfälligt vistas i kommunen* avses personer som av olika skäl är tillfälligt bosatta eller befinner sig i kommunen utan att vara folkbokförda. Det avgörande för bedömningen är att det finns en varaktighet i vistelsen.

Det kan t.ex. handla om individer som äger fritidshus och därför vistas i kommunen i längre perioder men som är folkbokförda i annan kommun. Svenska medborgare som är bosatta utomlands bör därför inte inkluderas i begreppet befolkningen i kommunen om de inte är folkbokförda i landet och eventuella vistelser här inte heller är varaktiga. På motsvarande sätt bör utländska medborgare som exempelvis arbetar och är bosatta i en viss kommun inräknas i begreppet befolkningen i kommunen om de inte endast tillfälligt vistas här.

Även personer som under normala omständigheter bor utanför kommunen men som exempelvis på grund av en naturkatastrof förflyttar sig till en kommun bör kunna inkluderas i begreppet om vistelsen inte endast är tillfällig. I detta sammanhang kan nämnas att effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser är en av flera förmågor som Nato har identifierat som ska bidra till att upprätthålla alliansens kollektiva försvarsförmåga och möta hot som utmanar den kollektiva säkerheten.⁶

⁵ Se 2 a kap. i socialtjänstlagen samt prop. 2010/11:49 *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun*, s. 34.

⁶ Regeringskansliet (Justitiedepartementet) Ju2021/00361.

En särskild fråga rör utländska medborgare som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige men fått avslag och inte återvänt till sitt hemland. Principiellt bör denna grupp inkluderas i begreppet befolkningen i kommunen. Detta eftersom det kan vara särskilt svårt för dessa individer att ha en egen beredskap, exempelvis på grund av avsaknad av anknytning till samhället och begränsade ekonomiska resurser. I detta avseende kan också särskilt nämnas Sveriges skyldigheter enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.⁷

En annan fråga gäller utländsk militär personal som befinner sig i Sverige på grund av försvarssamarbeten. Dessa personer har en särställning genom att de på grund av anställning vid utländsk försvarsmakt befinner sig i Sverige. Det är den utländska arbetsgivaren som är ansvarig för anställningsvillkor. Det får anses rimligt att tillgången till livsmedel för dessa personer säkerställs av den utländska arbetsgivaren. Vi anser därför att utländska styrkor och utländsk civil personal inte ska anses omfattas av begreppet befolkningen i kommunen.

Nödvändiga livsmedel

Med nödvändiga livsmedel avses livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi. På lång sikt behöver också behovet av näring tillgodoses. Vad som är nödvändiga livsmedel får bedömas utifrån vad som har orsakat den allvarliga störningen i livsmedelsförsörjningen och hur tillgången till olika livsmedel från tid till annan ser ut. Vi har i avsnitt 4.1 redogjort för befolkningens behov av energi och näring.

12.3.4 Föreskrifter

Förslag: Föreskrifter ska kunna meddelas om bl.a. vissa begrepp.

För att syftet med lagen ska kunna uppnås finns det ett behov av att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen

⁷ Skyldigheten för Sverige som konventionsstat omfattar bl.a. att vid alla åtgärder som rör barn beakta barnets bästa, att erkänna barnets rätt till livet och till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling (se t.ex. artikel 3 och 6). Dessa rättigheter ska respekteras och till säkras barn inom Sveriges jurisdiktion oavsett t.ex. barnets nationella ursprung (se artikel 2).

och livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi och näring vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Ett bemyndigande om detta ska därför införas i lagen (1 kap. 6 § 1 och 2 förslag till lag om livsmedelsberedskap).

Mot bakgrund av Livsmedelsverkets ansvarsområde som sektorsansvarig myndighet och de ytterligare uppgifter vi föreslår att Livsmedelsverket ska ansvara för (se avsnitt 14.1), anser vi att Livsmedelsverket ska ha rätt att meddela föreskrifter om begreppet allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Vi anser även att Livsmedelsverket är den myndighet som ska kunna meddela föreskrifter om livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi och näring vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Detta eftersom Livsmedelsverket enligt förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket är ansvarig myndighet på nutritionsområdet och därmed bör ha goda förutsättningar att göra bedömningar om de fysiologiska behoven för olika grupper i befolkningen (2 a §). De föreslagna bestämmelserna om Livsmedelsverkets rätt att meddela föreskrifter återfinns i 7 § 1 och 3 förslag till förordning om livsmedelsberedskap.

Utöver den föreskriftsrätt som föreslås beträffande en del begrepp föreslår vi också att föreskrifter ska kunna meddelas vad gäller vägledning och uppföljning av kommuners arbete med livsmedelsberedskap (avsnitt 13.3) och beredskapslagring inom jordbruksområdet (avsnitt 16.3).

Inom ramen för denna utredning har vi inte identifierat behov av att i lagen ge en vidare föreskriftsrätt till regeringen än vad vi nu föreslår. Vi har inte heller identifierat något behov av att i lagen reglera föreskriftsrätt om beslut i enskilda fall. Det kan dock övervägas om ytterligare föreskriftsrätt bör införas, exempelvis om fler bestämmelser införs i lagen.

12.3.5 Ikraftträdande

Förslag: Lagen och förordningen om livsmedelsberedskap ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Det är angeläget att lagen och förordningen om livsmedelsberedskap träder i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och fortsatt beredning inom Reger-

ingskansliet bör bestämmelserna träda i kraft den 1 januari 2025. Vi har inte identifierat något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

12.4 Livsmedelsberedskapen bör följas upp och utvärderas

Bedömning: Livsmedelsverket bör följa upp livsmedelsberedskapen. Regeringen bör ge Myndigheten för totalförvarsanalys i uppdrag att analysera och utvärdera livsmedelsberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder har fått önskad effekt ur ett systemperspektiv.

Styrningen av statsförvaltningen ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad. Styrningen ska dessutom vara resultatnriktad och ha ett tydligt medborgarperspektiv. Det innebär bl.a. att detaljstyrning och onödig administration ska undvikas, att myndigheternas kärnuppgifter ska prioriteras och att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv.⁸

Livsmedelsberedskapen syftar till att uppnå en viss *effekt* under vissa *omständigheter*. Livsmedelsberedskapen förutsätter att Sverige är förberett på att agera när dessa omständigheter föreligger, dvs. vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Den önskade effekten är då att befolkningen i hela landet har tillgång till nödvändiga livsmedel över tid. Uppföljning och utvärdering syftar till att bedöma om vidtagna åtgärder är ändamålsenliga och har fått önskad effekt.

För mål som riksdagen har beslutat om, ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten. Vi bedömer att regeringen bör lämna den information som behövs för att riksdagen ska kunna följa upp målet med livsmedelsberedskapen. Det förutsätter i sin tur att regeringen har kunskap om vidtagna åtgärder inom livsmedelsberedskapen och dess effekt. Vi bedömer att sådan rapportering i första hand bör ske inom ramen för myndigheternas befintliga informationsskyldighet.

⁸ Prop. 2022/23:1 *Budgetpropositionen för 2023*, s. 55.

Uppföljning av livsmedelsberedskapen

Enligt 7 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska varje myndighet utföra visst analysarbete. Resultatet av analysarbetet ska minst vartannat år värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Risk- och sårbarhetsanalysen ska även omfatta vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats samt en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte. Beredskapsmyndigheterna ska vartannat år lämna en sammanfattande redovisning (risk- och sårbarhetsbedömning) baserad på den risk- och sårbarhetsanalys som gjorts enligt 7 § till Regeringskansliet och MSB (19 §).

Livsmedelsverket ska som sektorsansvarig myndighet leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vi föreslår att Livsmedelsverket får ett tydligt nationellt ansvar för att leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen (se avsnitt 14.1). Vi föreslår också att Livsmedelsverket ska vägleda och följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap (se avsnitt 13.3). Mot denna bakgrund bedömer vi att Livsmedelsverket bör följa upp livsmedelsberedskapen.

MSB ska förvisso enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beredskapssektorsvis, geografiskt områdesvis och på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt (10 §). Vi bedömer dock att Livsmedelsverket utifrån myndighetens sakkunskap har bättre förutsättningar att utvärdera livsmedelsberedskapen. Däremot bör MSB beakta livsmedelsberedskapen som en del av samhällets samlade beredskapsförmåga. Resultatet bör lämpligen redovisas i den nationella risk- och sårbarhetsbedömning som MSB ska lämna till regeringen vartannat år.

Utvärdering ur ett systemperspektiv

Vi har vidare övervägt om det finns ett behov av utvärdering ur ett systemperspektiv. Myndigheten för totalförvarsanalys har enligt förordningen (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförvarsanalys till huvuduppgift att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret ur ett systemperspektiv och med

tyngdpunkt på totalförsvarets samlade funktionssätt. Resultatet av analyser, uppföljningar och utvärderingar ska löpande redovisas till regeringen. Myndigheten ska bl.a. inom sitt verksamhetsområde bistå regeringen med kvalificerade kunskapsunderlag när det gäller totalförsvarets inriktning samt med handlingsalternativ för effektivisering av statliga insatser och styrning. Myndigheten ska genomföra uppgifterna med utgångspunkt huvudsakligen i de statliga myndigheternas uppföljning av och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret (1–2 §§).

Vi bedömer att regeringen bör ge Myndigheten för totalförsvarsanalys i uppdrag att analysera och utvärdera livsmedelsberedskapen samt bedöma om vidtagna åtgärder är ändamålsenliga och har fått önskad effekt ur ett systemperspektiv. Utvärderingen bör göras inför nästa totalförsvarsbeslutsperiod.

13 Lokal kraftsamling för befolkningens överlevnad

Livsmedelsberedskapen börjar hos var och en av oss. Enskilda bör ha en egen beredskap och ha förståelse för vad en lägre servicenivå i samhället innebär. Kontinuitet i måltidsverksamheter bör säkerställas. När en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen inträffar ska samhällets begränsade resurser användas effektivt, dvs. fördelas dit de gör störst nytta. Att i förväg analysera hur resurser ska fördelas vid en livsmedelsbrist är därför viktigt för att uppnå en effektiv livsmedelsberedskap. Vi lämnar i det här kapitlet överväganden och förslag som syftar till att stärka den enskildes förmåga och förutsättningar att överleva en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen, vilket också inbegriper ett uttalat livsmedelsberedskapsansvar för det allmänna.

13.1 Den enskildes förmåga bör stärkas

Bedömning: Enskilda bör ha livsmedel motsvarande minst en veckas förbrukning. Befolkningens kunskap om vad en lägre servicenivå från samhället kan innebära avseende livsmedel bör öka. Regeringen bör överväga att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Livsmedelsverket i uppdrag att föreslå insatser i syfte att förbereda befolkningen på situationer med livsmedelsbrist.

I situationer som ytterst handlar om befolkningens överlevnad är den enskildes vilja, förmåga och personliga ansvar avgörande. Samhällets resurser är begränsade och måste riktas till dem som har störst hjälpbehov. Därför är det viktigt att vuxna och friska människor så långt som möjligt kan försörja sig själva och sina närmaste i sådana situationer. Det finns ett starkt stöd bland befolkningen för att den

enskilde har och ska ta ett personligt ansvar för sig själv och sina närmaste under en inledande fas av kris och krig. Det finns också undersökningar som visar att den personliga försvarsviljan i icke-stridande funktion är hög.¹

Förutsättningarna för att ta ett personligt ansvar beror bl.a. på den enskildes fysiska, ekonomiska, mentala och materiella förmåga (se avsnitt 4.3). Nedan (i avsnitt 13.3) lämnar vi förslag på att kommuner ska ha ett lokalt ansvar för livsmedelsberedskapen. En uppgift för kommunerna ska vara att inom ramen för analysen av de behov som kan uppstå hos befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen särskilt beakta vilka grupper av personer inom kommunens geografiska område som kan behöva hjälp med livsmedel i ett tidigt skede.

Störningar och avbrott i livsmedelsdistributionen kan leda till att enskilda får tillgång till begränsad mängd och utbud av livsmedel. För att minska de negativa konsekvenserna av sådana händelser bör den enskilde lagra livsmedel. Lager av livsmedel som finns t.ex. i hemmen minskar behovet av att transportera livsmedel dit och maten finns redan där den ska konsumeras.

Att enskilda har ett lager av livsmedel hemma kan i en bristsituation underlätta genom att ge utrymme för omställning av exempelvis livsmedelsdistribution. Myndigheternas råd att hushållen ska ha minst en veckas beredskap är mot den bakgrunden relevant för livsmedelsberedskapen. Vi bedömer således att enskilda över tid bör ha livsmedel hemma motsvarande minst en veckas konsumtion.

Det finns flera faktorer som påverkar människors möjlighet och benägenhet att lagra livsmedel. Ekonomiska förutsättningar, förvaringsmöjligheter i bostaden och avstånd till livsmedelsbutiker är yttre faktorer som kan ha betydelse. Kunskapen om vilken mat som i första hand bör lagras, hur maten ska lagras och vikten av att maten omsätts kan behöva stärkas.

I likhet med regeringens bedömning anser vi att medborgarnas förväntningar på samhällets service behöver vara avsevärt lägre vid en allvarlig samhällsstörning eller höjd beredskap och ytterst krig än under normala förhållanden i fredstid.² Servicen som är möjlig att upprätthålla i krig kan förväntas vara mycket låg och befolkningen kan därför behöva utstå umbäranden av olika slag. Det kan t.ex. handla om att till-

¹ FOI (2023).

² Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 134.

gången till livsmedel är betydligt lägre och att sammansättningen av kosten därför skiljer sig jämfört med en situation i fredstid. Det kan också innebära svårigheter att förvara och tillaga maten på ett hygieniskt sätt, eller att fysiskt ta sig till en livsmedelsbutik. Det är mot denna bakgrund viktigt att befolkningen får en förståelse för vad begränsad tillgång till livsmedel innebär och hur en övergång till anpassad kosthållning kan ske. Konsumtionsreducerande åtgärder kan också behöva vidtas. Sådana åtgärder kan exempelvis utgöras av information och rekommendationer till enskilda och ytterst om ransoneringsåtgärder beslutade av staten.

Vi bedömer att befolkningen bör få ökad kunskap om vad en lägre servicenivå från samhället kan innebära avseende livsmedel. Regeringen bör därför överväga att ge MSB och Livsmedelsverket i uppdrag att föreslå insatser i syfte att förbereda befolkningen på situationer med livsmedelsbrist. Det kan t.ex. handla om förslag till anpassad kost baserad på nödvändiga livsmedel.

13.2 Kontinuitet i måltidsverksamheter bör säkerställas

Bedömning: Staten, regioner och kommuner bör bedriva ett systematiskt arbete i syfte att upprätthålla måltidsverksamheter även under allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

Regeringen bör noga följa hur livsmedelsberedskapen inom måltidsverksamheter utvecklas, och vid behov överväga ytterligare åtgärder för att säkerställa upprätthållandet av måltidsverksamheter även under allvarliga störningar.

Varje vardag serveras cirka tre miljoner offentliga måltider.³ Offentliga måltider är en viktig samhällsfunktion som en femtedel av befolkningen får ett eller flera av dagens mål mat genom.

Staten, regioner och kommuner har i olika utsträckning ansvar för måltidsverksamhet (se avsnitt 4.2). För statens vidkommande handlar det om verksamheter inom kriminalvården, SiS-hem, asylboenden, transitboenden och återvändarcentra. För kommuner handlar det om måltidsverksamheter inom exempelvis skola och omsorg och för regi-

³ Vinnova (2023b) och Livsmedelsverket (2023c).

oner inom sjukvård. Skyldighet att tillhandahålla offentliga måltider kan följa av författning eller avtal.

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att analysera kommuners och regioners nuvarande förutsättningar att säkerställa livsmedelsberedskap inom de verksamheter som de har ansvar för, som hälso- och sjukvård, skola, barnomsorg och socialtjänstens verksamheter.⁴

Vi anser att aktörer med ansvar för måltidsverksamheter bör bedriva ett systematiskt arbete för att verksamheten ska kunna upprätthållas vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Statskontoret har framhållit att det bör införas tydligare krav på beredskapen i kommuner och regioner i syfte att tydliggöra statens förväntningar på deras livsmedelsberedskap.⁵

Vi har övervägt om det bör införas specifika bestämmelser som anger en minimiperiod för hur länge en aktör ska ha beredskap för att upprätthålla sin måltidsverksamhet, vilket föreslås i Statskontorets rapport.⁶ Enligt vår mening finns det dock flera skäl som talar mot att ange sådana tidskrav. Ett skäl är att de offentliga aktörerna alltid har ett ansvar att tillhandahålla måltider, dvs. även under s.k. störda förhållanden (se avsnitt 3.3.1). Ett annat skäl är att måltidsverksamheter är en del av ett större livsmedelssystem. Åtgärder inom livsmedelsberedskapen ska ses som en helhet där de olika delarna samverkar. Vi anser därför att målet med livsmedelsberedskapen motverkas genom att införa en uttrycklig lägsta period för hur länge måltidsverksamheter ska upprätthållas. Som tidigare angetts är målet med livsmedelsberedskap att säkerställa att hela befolkningen *över tid* har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen (se avsnitt 12.2).

Vi bedömer därför att det mest ändamålsenliga är att de aktörer som ansvarar för måltidsverksamheter ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla måltidsverksamheter vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Att säkerställa livsmedelsförsörjning till vård, skola och omsorg är en nödvändig komponent i det civila försvaret. Regeringen bör därför nogra följa hur livsmedelsberedskapen inom måltidsverksamheter ut-

⁴ Statskontoret (2023).

⁵ Statskontoret (2023), s. 22.

⁶ Statskontoret (2023), s. 23–24.

vecklas, och vid behov överväga ytterligare åtgärder för att säkerställa upprätthållandet av måltidsverksamheter även under allvarliga störningar.

13.3 Kommuner ska få ett ansvar för lokal livsmedelsberedskap

Förslag: Kommuner ska få ansvar för vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen. Regleringen ska införas i den nya lagen om livsmedelsberedskap.

Livsmedelsberedskapen bör utgå från befolkningens behov och de lokala förutsättningarna. Kunskap om behov och förutsättningar behövs för att vidta relevanta och effektiva åtgärder. Vi bedömer att kommunerna är de aktörer som har bäst förutsättningar att på lokal nivå vidta livsmedelsberedskapsåtgärder. Kommunerna bör därför få vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen.

Kommuner har kunskap om befolkningens behov och de lokala förutsättningarna

För att resurser ska kunna fördelas effektivt behöver de lokala behoven analyseras inom ramen för det förberedande beredskapsarbetet. För befolkningens del är det tillgången till livsmedel som är av omedelbar betydelse vid en bristsituation. På kort sikt är den enskildes förmåga att ha egen beredskap betydelsefull. Att distributionen av livsmedel kan upprätthållas är dock nödvändigt för att säkerställa tillgången över tid.

Befolkningens behov och förutsättningar behöver analyseras för att kunna avgöra vilka som inte har förmåga att ha egen beredskap. Därutöver behöver det analyseras vilka förberedande och stödjande åtgärder som kan behöva vidtas så att distributionen av livsmedel kan upprätthållas. En annan viktig del i beredskapsarbetet utgörs av samverkan mellan olika aktörer.

Förutsättningarna för livsmedelsförsörjningen ser olika ut i olika delar av landet. Livsmedelsproduktion, lagerhållning och import är koncentrerad till Sveriges södra delar (se kapitel 5), vilket innebär

olika förutsättningarna för distributionen av varor till livsmedelsbutiker. Andelen av befolkningen som har svårt att hantera en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen kan variera mellan olika delar av landet. Beredskapsåtgärder behöver därför anpassas utifrån lokala förhållanden.

Information om befolkning och näringsliv, lokal livsmedelsproduktion, transportmöjligheter samt vissa samhällsviktiga verksamheter har betydelse för identifiering av ändamålsenliga beredskapsåtgärder. Det är också viktigt att ha kunskap om vilka statliga och internationella resurser som kan ställas till förfogande.

Geografiskt områdesansvar finns på lokal, regional och nationell nivå. Omfattning och innebörd av områdesansvaret skiljer sig åt mellan de olika nivåerna. Gemensamt är att det inom ett geografiskt område ska finnas en aktör som ska verka för inriktning och samordning av åtgärder som behöver vidtas i en krissituation. Kommunen är geografiskt områdesansvarig på lokal nivå, länsstyrelsen på regional nivå och regeringen på nationell nivå.

Kommuner har geografiskt områdesansvar på lokal nivå (2 kap. 7 § LEH), samt ansvar för förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid.

Kommunerna har därutöver redan i dag enligt LEH ansvar för den lokala livsmedelsförsörjningen vid höjd beredskap eller när ransoneringslagen annars tillämpas (se avsnitt 4.2). Genom kommunernas ansvar för socialtjänsten förutsätts de ha kunskap om särskilda behov hos befolkningen. Mot denna bakgrund får kommunerna förutsättas ha tillgång till specifik och relevant information om såväl befolkningen, det lokala näringslivet och geografiska förutsättningar i övrigt som påverkar livsmedelsförsörjningen inom kommunen. Detta talar för att kommunen är den offentliga aktören som bör ha ett övergripande lokalt ansvar för livsmedelsberedskapen.

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig på regional nivå och har en sammanhållande och stödjande roll inom krisberedskap och civilt försvar.⁷ Länsstyrelserna har vidare ett brett uppdrag att ansvara för den statliga förvaltningen i respektive län. Länsstyrelsernas roll, ansvarsområden och kunskap om lokala förhållanden talar därför i viss mån för att de har goda förutsättningar att analysera de lokala

⁷ Det geografiska områdesansvaret på regional nivå regleras i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, och förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

behoven utifrån ett livsmedelsberedskapsperspektiv. Vi bedömer dock att kommunerna genom sitt breda ansvarsområde och omfattande kommunala verksamhet har bättre förutsättningar att utifrån aktuell kunskap bedöma de lokala behoven.

Livsmedelsverkets ansvar för exempelvis frågor om säkra livsmedel och roll som sektorsansvarig myndighet för livsmedelsförsörjning och dricksvatten talar i någon mån för att myndighetens ansvar skulle kunna utökas att avse lokala beredskapsfrågor. Det faktum att Livsmedelsverket redan har ett omfattande uppdrag på nationell nivå och inte har samma lokala verksamhet och närhet till befolkningen som kommunerna har talar dock mot att Livsmedelsverket ges uppgiften att analysera de lokala behoven utifrån ett livsmedelsberedskapsperspektiv.

Sammantaget bedömer vi att kommunerna på grund av deras omfattande ansvarsområden och närhet till befolkningen är de offentliga aktörer som har bäst förutsättningar att identifiera befolkningens behov och övriga förutsättningar för den lokala livsmedelsberedskapen. Vi bedömer därför att det är kommunerna som ska ges vissa uppgifter inom den lokala livsmedelsberedskapen.

Kommuners ansvar ska regleras i den nya lagen om livsmedelsberedskap

Vi föreslår att det ska införas en reglering om kommuners ansvar för livsmedelsberedskap. Regleringen avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt deras befogenheter i övrigt. Regleringen ska mot denna bakgrund vara i form av lag (8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen).

Vi har i kapitel 12 föreslagit att en ny lag om livsmedelsberedskap ska tas fram. Syftet med lagen är att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen (1 kap. 2 § förslag till lag om livsmedelsberedskap). Syftet med de föreslagna bestämmelserna om kommuners uppgifter är detsamma. Mot bakgrund av detta samt att en reglering av kommuners ansvar för livsmedelsberedskap inte passar in i någon befintlig lagstiftning bör regleringen föras in i den nya lagen om livsmedelsberedskap. Lämpligen bör bestämmelser om kommuners ansvar föras in i ett särskilt kapitel (se 2 kap. förslag till lag om livsmedelsberedskap).

Alla i samhället behöver bidra till livsmedelsberedskapen inom sina respektive områden: enskilda, företag, myndigheter, kommuner och regioner har alla viktiga roller. De uppgifter vi föreslår att kommunerna ska ha ansvar för enligt lagen utgör alltså en viktig del av den nationella livsmedelsberedskapen.

Det finns stora variationer bland kommunerna avseende exempelvis befolkningsmängd, geografiska och socialekonomiska förhållanden. På samma sätt kan förutsättningarna för olika delar av livsmedelsystemet inom respektive kommun variera. Eftersom kommunerna har olika förutsättningar måste därför ett regelverk som omfattar kommunerna möjliggöra lokala anpassningar utifrån de förutsättningar som kommunen har. I detta bör särskilt nämnas att det i vissa kommuner kan finnas större produktionsanläggningar och lager. Det bör poängteras att den nya lagen inte innebär någon rätt för kommunerna att förfoga över livsmedel som av dessa skäl finns lokaliserade i kommunen.

Avsikten med bestämmelserna om kommunens uppgifter är inte att kommuner ska ha ett ansvar att införskaffa livsmedel till befolkningen i kommunen.

En upplysningsbestämmelse om att lagen innehåller bestämmelser om kommuners ansvar bör föras in och återfinns i 1 kap. 5 § förslag till lag om livsmedelsberedskap.

13.3.1 Analysera befolkningens behov

Förslag: Kommuner ska analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Vid analysen ska särskilt beaktas vilka grupper av personer som kan behöva livsmedel i ett tidigt skede. Kommunen ska samverka med andra aktörer om det bedöms nödvändigt.

För effektiv fördelning av resurser vid en livsmedelsbrist bör befolkningens behov analyseras i förväg. Vi föreslår därför att kommuner ska analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Vid analysen av befolkningens behov ska särskilt beaktas vilka grupper av personer som kan behöva livsmedel i ett tidigt skede. Kommunen ska också samverka med andra aktörer om det bedöms nödvändigt. Bestämmelsen

återfinns i 2 kap. 1 § förslag till lag om livsmedelsberedskap. Begreppet befolkningen i kommunen definieras i 1 kap. 4 § (se avsnitt 12.3.3).

Analysen bör göras på övergripande nivå och utgå exempelvis från ålder, andel som uppstår olika insatser som exempelvis försörjningsstöd och hemtjänst och avstånd till livsmedelsbutiker. Att analysen bör göras på en övergripande nivå innebär alltså att det inte ska göras analyser på individnivå.

Behovsanalysen bör inkludera potentiella förflyttningar från andra områden som görs p.g.a. exempelvis naturkatastrofer. Att analysera behovet för sådana flyktingar kan exempelvis avse att utse en plats för distribution av livsmedel.

När det gäller papperslösa personer kan det vara förenat med svårigheter för kommunerna att ha kunskap om i vilken omfattning sådana personer vistas i kommunen eftersom dessa kan ha en ovilja att ge sig till känna. Även om exempelvis frivilligorganisationer bör kunna bistå med viss information kan det vara förenat med utmaningar att göra sådana uppskattningar för kommunerna. Analysen beträffande behovet för papperslösa personer som inte endast tillfälligt vistas i kommunen får därför göras utifrån en uppskattning på en övergripande nivå. Det handlar alltså inte om att eftersöka individer utan att göra en uppskattning av ett ungefärligt antal personer det kan röra sig om.

Vi föreslår i avsnitt 13.3.5 bl.a. att Livsmedelsverket ska ge vägledning åt kommunerna när det gäller kommunernas uppgifter i lagen. Livsmedelsverket kan inom ramen för vägledningen exempelvis ta fram riktlinjer för hur en övergripande uppskattning av befolkningens behov ska göras.

Särskilt beakta grupper som behöver livsmedel i ett tidigt skede

En del människor kan inte förväntas ha den egenberedskap som vi rekommenderar (avsnitt 13.1). Vissa personer har inte förmåga att tillaga mat om det saknas el. Andra har begränsningar som gör det svårt att köpa mat om den närliggande livsmedelsbutiken är stängd. Även personer med begränsat ekonomiskt utrymme, fysiska eller kognitiva svårigheter kan ha svårt att bygga upp ett lager av mat för en vecka. En del kan också ha svårt att hantera oförutsedda kostnader som kan uppstå i en kris.

Vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen behöver dessa personer i ett tidigt skede få hjälp för att klara sin försörjning. Det är därför viktigt att särskilt analysera vilka grupper som kan behöva sådan hjälp.

Syftet är alltså att analysera vilka grupper i befolkningen som riskerar att drabbas särskilt negativt av en livsmedelsbrist eftersom de inte har förmåga att själva ha en beredskap. Mot bakgrund av detta anser vi att det uttryckligen ska anges att kommuner i arbetet med behovsanalysen särskilt ska beakta vilka grupper av personer som kan behöva livsmedel i ett tidigt skede. Vidare bör kommunerna i sin beredskapsplanering överväga hur dessa personers behov ska kunna tillgodoses på ett effektivt sätt.

Samverkan med andra aktörer

I arbetet med behovsanalysen och särskilt när det gäller behovet för vissa grupper att få hjälp med livsmedel i ett tidigt skede kan det finnas ett behov av att samverka med andra aktörer som exempelvis lokala föreningar, trossamfund eller frivilliga försvarsorganisationer. Sådana aktörer kan också vara företag, andra kommuner eller myndigheter. Det bör ankomma på kommunerna att avgöra i vilken mån samverkan krävs.

13.3.2 Planera för distribution av livsmedel

Förslag: Kommuner ska planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. I planeringen ska kommuner samverka med andra aktörer som har betydelse för livsmedelsförsörjningen och analysera på vilket sätt verksamheter inom kommunens ansvarsområden kan bidra till att distributionen av livsmedel kan upprätthållas vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Livsmedelsdistributionen utgörs av flödet av livsmedel från primärproduktionen eller livsmedelstillverkningen till konsumenter. Denna verksamhet upprätthålls av bl.a. grossister, lager, distributörer och livsmedelsbutiker. Partihandeln levererar livsmedel till såväl livsmedelsbutiker som till måltidsverksamheter och restauranger. Befolkningen får en mycket stor del av sina livsmedel från livsmedelsbutiker. För att befolkningen ska få tillgång till livsmedel är det därför viktigt att butikerna kan bedriva sin verksamhet och att distributionen av varor fungerar. Butiker är exempelvis beroende av elektricitet för att kunna förvara kylvaror på ett korrekt sätt. Om inte livsmedelsbutiker kan upprätthålla sin verksamhet under störda förhållanden måste befolkningens tillgång till livsmedel tillgodoses på annat sätt.

Enligt vår mening bör inte bara handeln utan också det allmänna ha ett ansvar för att planera för att livsmedelsdistributionen ska kunna upprätthållas. Kommuner ska därför ges ett uttryckligt ansvar att planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. I planeringen ska kommuner samverka med andra aktörer som har betydelse för livsmedelsförsörjningen och analysera på vilket sätt verksamheter inom kommunens ansvarsområden kan bidra till att distributionen av livsmedel kan upprätthållas vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Den föreslagna bestämmelsen återfinns i 2 kap. 2 § förslag till lag om livsmedelsberedskap.

I första hand ska planeringen handla om att så långt möjligt upprätthålla ordinarie livsmedelsdistribution. Planeringen bör också avse situationen att en eller flera livsmedelsbutiker inte kan saluföra livsmedel och då hur befolkningen ska få tillgång till livsmedel på andra sätt. Det kan exempelvis handla om att utse platser för alternativ distribution av livsmedel till befolkningen. Det senare förutsätter samverkan med partihandeln för att kunna säkerställa tillgång till livsmedel.

I planeringen ska kommuner samverka med andra aktörer som har betydelse för livsmedelsförsörjningen, t.ex. näringsidkare som driver livsmedelsbutiker, livsmedelsgrossister eller transportföretag. Syftet bör vara att få god kunskap om förutsättningarna för livsmedelsförsörjningen i kommunen. Kommunerna bör också överväga om avtal bör ingås med t.ex. frivilliga försvarsorganisationer eller lokala föreningar för att snabbt kunna få stöd vid störningar som påverkar

livsmedelsförsörjningen. Det kan bl.a. handla om att bistå med måltidsleveranser eller utspisning till hjälpbehövande.

Ett sätt för kommunerna att arbeta med planeringen av livsmedelsdistributionen är att utveckla s.k. service- och trygghetspunkter (SOT-punkter). En SOT-punkt är en utpekad plats som kan tillhandahålla en lägstanivå när en störning uppstår, framför allt avseende livsmedel och drivmedel under en kortare tidsperiod. Vid en SOT-punkt bör det därför finnas en livsmedelsbutik och en drivmedelsanläggning i närhet till varandra.⁸

Kommuner kan också ha en roll i att stärka livsmedelsbutikernas beredskap genom att t.ex. bidra till butikernas behov av kommunal service och medverka i planering om butikernas beredskap (se avsnitt 15.6).

Samverkan med andra kommuner kan behövas för effektivt resursutnyttjande. Det kan t.ex. handla om att ha en gemensam planering för den del av befolkningen som bor nära kommungränser.

Andra aktörer får anses ha en viss egen nytta av att samverka med kommuner. Någon uttrycklig skyldighet för olika aktörer att samverka med kommuner bedöms därför inte nödvändig.

Kommuner ska inom ramen för planeringen även analysera på vilket sätt verksamheter inom kommunens ansvarsområden kan bidra till att distributionen av livsmedel kan upprätthållas. Det kan t.ex. handla om användning av befintliga lokaler i kommunen för distribution av livsmedel. Det kan också innefatta uppgifter för räddningstjänsten eller kommunala transportföretag att bistå för att upprätthålla distributionen.

13.3.3 Vidta åtgärder vid allvarliga störningar

Förslag: Vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning ska kommunen utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen. Kommuner ska samverka med andra aktörer i nödvändig utsträckning.

Skyldigheten för kommuner att vidta åtgärder ska inte gälla för de kommuner som bedriver verksamhet enligt 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁸ Strandh, V. (2023).

Kommunernas ansvar att vidta lämpliga åtgärder ska gälla vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller vid en överhängande risk för sådan störning. Åtgärderna bör baseras på det förberedande arbete med behovsanalyser och planering som ska ske enligt 2 kap. 1 och 2 §§ förslag till lag om livsmedelsberedskap men även andra åtgärder som inte omfattas av planeringen kan komma att aktualiseras. Bestämmelsen återfinns i 2 kap. 3 § första stycket förslag till lag om livsmedelsberedskap.

Vi föreslår i avsnitt 16.1 att en nationell funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen ska inrättas inom Livsmedelsverket. Kommunerna kan utifrån Livsmedelsverkets bevakning göra sina bedömningar hur störningar påverkar tillgången till nödvändiga livsmedel i kommunen.

Det bör framhållas att ansvaret för kommuner att vidta åtgärder i en bristsituation inte ska förstås som att det enbart är kommunerna som är skyldiga att bistå med resurser. Bestämmelsen är i stället avsedd att fungera som en skyldighet för kommunerna att agera för att tillgodose omedelbara hjälpbehov hos befolkningen. Varje kommun har olika förutsättningar och resurser. Detta leder till att kommunerna kan vidta vissa av åtgärderna själva inom ramen för sina ansvarsområden, medan extern hjälp kan behövas i andra situationer. Det bör ankomma på kommunerna att avgöra vilka åtgärder det är rimligt att den specifika kommunen tar ansvar för och när extern hjälp behövs. Det kan handla om att vidta åtgärder för att säkerställa att resurser från statliga myndigheter och internationella organisationer kan mottas och distribueras till befolkningen. Ett annat exempel skulle kunna vara att tillhandahålla utökad barnomsorg för de med nyckelpositioner inom livsmedelsdistributionen och vidta åtgärder för att säkerställa dricksvattenförsörjning. Det kan också avse aktualiserande av bistånd från andra kommuner i enlighet med 4 kap. 1 § LEH. Andra exempel på åtgärder är att se till att vägar röjs för att underlätta framkomligheten för matleveranser och att vidta åtgärder för att utöka kapaciteten i befintliga tillagningskök.

Det är den sammantagna effekten av åtgärder som är avgörande. Kommuner ska därför samverka med andra aktörer i nödvändig utsträckning. Samverkan kan behöva ske med t.ex. näringslivet och civilsamhället. Samverkan kan t.ex. handla om att ha en dialog med frivilliga försvarsorganisationer eller andra delar av civilsamhället kring distribution av livsmedel till hjälpbehövande. En bestämmelse om att kom-

muner ska samverka med andra aktörer i nödvändig utsträckning ska därför införas.

Vid höjd beredskap eller när ransoneringslagen annars tillämpas kan kommuner av regeringen få särskilda uppgifter i fråga om livsmedelsförsörjningen. Sådana uppgifter har företräde framför de åtgärder som kommunen vidtar enligt den föreslagna nya lagen om livsmedelsberedskap. En bestämmelse om detta ska föras in i 2 kap. 3 § andra stycket förslag till lag om livsmedelsberedskap.

13.3.4 Arbetet bör samordnas med annan planering

Bedömning: Arbetet med livsmedelsberedskap bör dokumenteras. Kommunernas uppgifter enligt den nya lagen bör i den utsträckning det är lämpligt samordnas med sådant planeringsarbete som sker i enlighet med andra författningar.

Vi har övervägt om det bör införas en skyldighet för kommuner att dokumentera arbetet med livsmedelsberedskap på visst sätt och intervall. Vår bedömning är att kommunerna bör dokumentera arbetet på lämpligt sätt. Kommuner är t.ex. skyldiga att fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser (2 kap. 1 § LEH).

Vi anser dock att det bör ankomma på respektive kommun att avgöra i vilket sammanhang och omfattning dokumentation avseende livsmedelsberedskap ska ske. Någon särskild reglering om dokumentationskrav föreslås därför inte.

Kommuner har redan i dag uppgifter som handlar om planering inför exempelvis extraordinära händelser i fredstid. I den utsträckning kommuner bedömer det lämpligt bör därför arbetet med livsmedelsberedskap kunna samordnas med annat planeringsarbete som sker i enlighet med andra författningar.

Kommunernas arbete med livsmedelsberedskap kan innebära att känsliga uppgifter hanteras, varför bestämmelser om sekretess kan komma att aktualiseras (se kapitel 17). Arbetet kan också innebära att åtgärder behöver vidtas enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

13.3.5 Vägledning och uppföljning

Förslag: Livsmedelsverket ska ge vägledning och följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap.

Vi anser att det finns behov av att en statlig myndighet får i uppgift att ge vägledning åt kommunerna i arbetet med livsmedelsberedskap enligt den nya lagen. Vi bedömer att det är lämpligt att Livsmedelsverket får detta uppdrag. Skälet till det är att Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Vi föreslår dessutom bl.a. att Livsmedelsverket ska leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen (se avsnitt 14.1).

Vägledningen bör avse att såväl förmedla kunskap till kommunerna om hur behovsanalysen och planeringsarbetet bör genomföras som ge förslag på lämpliga åtgärder vid allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

Det finns också ett behov av att kommunernas arbete med livsmedelsberedskap följs upp för att säkerställa att kommunerna genomför de uppgifter som åligger dem. Uppföljningen bör omfatta att undersöka om kommunerna har genomfört en analys av behoven för befolkningen i kommunen och att det finns en planering för hur nödvändiga livsmedel på ett effektivt sätt ska distribueras i kommunen. Vi bedömer, mot bakgrund av Livsmedelsverkets roll som sektorsansvarig myndighet samt med beaktande av att myndigheten också ska ge vägledning till kommunerna, att Livsmedelsverket även ska få uppgiften att följa upp kommunernas arbete enligt den nya lagen om livsmedelsberedskap. I arbetet med uppföljning bör Livsmedelsverket samverka med länsstyrelserna.

Den föreslagna bestämmelsen om vägledning och uppföljning återfinns i 2 kap. 4 § förslag till lag om livsmedelsberedskap. En upplysningsbestämmelse om att Livsmedelsverket har uppgifter i lagen om livsmedelsberedskap bör också införas i Livsmedelsverkets instruktion (3 f § förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket).

13.3.6 Information

Förslag: Kommuner ska på begäran av Livsmedelsverket lämna information om det arbete som bedrivs enligt lagen.

Kommuner ska på begäran av länsstyrelsen lämna information om försörjningsbehovet för befolkningen i kommunen, förutsättningarna för distributionen av nödvändiga livsmedel och kommunens behov av statliga och internationella resurser.

Kommuner ska verka för att informationen till befolkningen i kommunen samordnas i fråga om allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

Såväl kommuners förberedande arbete med livsmedelsberedskap som åtgärder vid allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen föranleder informationsbehov från staten och befolkningen. Bestämmelser om att kommuner ska lämna information till Livsmedelsverket, länsstyrelsen samt befolkningen ska därför införas i den nya lagen om livsmedelsberedskap.

Information till Livsmedelsverket

En förutsättning för att Livsmedelsverket ska kunna följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap är att kommunerna förser Livsmedelsverket med information. En förutsättning för att kommunerna ska vara skyldiga att lämna information till Livsmedelsverket är att det regleras i lag. En särskild bestämmelse om att kommunerna på begäran ska lämna information till Livsmedelsverket om det arbete som bedrivs enligt lagen ska därför införas i lagen om livsmedelsberedskap (2 kap. 5 § förslag till lag om livsmedelsberedskap).

Information till länsstyrelsen

Länsstyrelserna har redan i dag uppgifter bland annat vad gäller samordning och samverkan inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelserna ska också följa upp kommuners tillämpning av LEH. Vidare ska länsstyrelserna vid en kris verka för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt, samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndig-

heter, och samordna information till allmänheten och företrädare för massmedia. Vid en kris ska länsstyrelsen enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap efter beslut av regeringen även prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande (5 §). Länsstyrelsen är också beredskapsmyndighet inom beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Även i andra situationer, t.ex. när det råder en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen som påverkar en kommun, bör staten förse med relevant information för att kunna bedöma vilka statliga resurser som bör ställas till kommunens förfogande. Sådan information utgörs av försörjningsbehovet för befolkningen i kommunen, förutsättningarna för distributionen av nödvändiga livsmedel i kommunen och kommunens behov av statliga och internationella resurser. Detta är information som kommunerna enligt de föreslagna bestämmelserna om livsmedelsberedskap ska ha kunskap om. Informationsskyldigheten bör främst kunna bli aktuell i situationer då det råder eller finns en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Men det kan också i andra fall finnas behov att kommunerna lämnar information om dessa förhållanden även när det inte föreligger en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Kommunerna har i dag en skyldighet att hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. Dessutom ska kommuner, såvitt avser civilt försvar, hålla länsstyrelsen underrättad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen. Vid höjd beredskap ska kommunen hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen (jfr. 2 kap. 9 § LEH samt 2 och 6 §§ förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap).

Vi bedömer att den nu gällande regleringen om kommuners informationsskyldighet enligt LEH inte är tillräcklig för att täcka in de uppgifter som vi bedömer att kommunerna ska lämna. En ny reglering om kommuners skyldighet att lämna information behövs därför.

En förutsättning för att kommuner ska vara skyldiga att lämna uppgifter till länsstyrelsen är att det regleras i lag. Vi bedömer att det

är lämpligt att bestämmelsen utformas på så sätt att kommuner på begäran av länsstyrelsen ska lämna information av det slag som vi redogjort för ovan. Den föreslagna bestämmelsen om kommuners skyldighet att lämna information till länsstyrelsen återfinns i 2 kap. 6 § förslag till lag om livsmedelsberedskap.

Information till befolkningen i kommunen

Det finns ett behov att av befolkningen i kommunen får relevant information vid allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Liknande bestämmelser finns t.ex. i 2 kap. 7 § LEH. Det kan t.ex. avse sådan information som enskilda behöver för att veta var distributionsställen finns för att förse befolkningen med livsmedel. Det kan också handla om att ge information om hur sårbara grupper får livsmedel, t.ex. om hemtjänsten inte fungerar normalt. Av det skälet bör det införas en bestämmelse om att kommuner är ansvariga för att verka för att informationen till befolkningen i kommunen samordnas i fråga om allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Den föreslagna bestämmelsen finns i 2 kap. 7 § förslag till lag om livsmedelsberedskap.

13.3.7 Föreskrifter

Förslag: Livsmedelsverket ska få meddela föreskrifter om vägledning och uppföljning.

Eftersom Livsmedelsverket ska få i uppgift att ge vägledning åt kommunerna och följa upp kommunernas arbete enligt lagen (se avsnitt 13.3.5) finns det ett behov för Livsmedelsverket att kunna meddela föreskrifter om detta. Bestämmelser som ger Livsmedelsverket denna rätt ska därför införas (1 kap. 7 § förslag till lag om livsmedelsberedskap och 7 § 2 förslag till förordning om livsmedelsberedskap).

13.3.8 Ikraftträdande

Förslag: Bestämmelserna om kommuners ansvar för livsmedelsberedskap och Livsmedelsverkets uppgifter ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Det är angeläget att arbetet med kommunernas livsmedelsberedskap påbörjas så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som beräknas gå åt för remissförfarande och fortsatt beredning inom Regeringskansliet bör samtliga bestämmelser som avser kommuners ansvar för livsmedelsberedskap i den nya lagen och förordningen om livsmedelsberedskap träd i kraft den 1 januari 2025. Detsamma gäller för Livsmedelsverkets uppgifter att ge vägledning och följa upp kommunernas arbete och den därtill knutna rätten att meddela föreskrifter och den föreslagna upplysningsbestämmelsen i Livsmedelsverkets instruktion. Bestämmelserna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2025. Vi har inte identifierat något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

14 Tydlig nationell inriktning och samordning

Verksamheten inom livsmedelsberedskapen bedrivs av ett stort antal aktörer. Vi bedömer att tydlig ledning och samordning krävs för att verksamheten ska bedrivas ändamålsenligt och effektivt. Vi föreslår därför att Livsmedelsverkets roll som sektorsansvarig myndighet förtydligas genom ett uttalat ansvar för myndigheten att leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen. Vi föreslår också att ett livsmedelsberedskapsråd inrättas. Livsmedelsberedskapsrådet ska bistå Livsmedelsverket med information i syfte att förebygga och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

14.1 Livsmedelsverket ska samordna livsmedelsberedskapen

Förslag: Livsmedelsverket ska leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen. Den nya uppgiften ska regleras i Livsmedelsverkets instruktion.

Livsmedelsverket är förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor med uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och en hållbar livsmedelskonsumtion. Livsmedelsverket är också sektorsansvarig myndighet med uppgift att inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Livsmedelsverket är vidare nationell kontaktpunkt i mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser på unionsnivå, och representerar Sverige i planeringsgruppen för livsmedels- och jordbruksfrågor inom Nato.

Utredningen om en nationell samordning av försörjningsberedskapen har föreslagit att Livsmedelsverket även ska göra försörjningsanalyser inom livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Försörjningsanalyser görs genom att sammanställa samhällets samlade behov av sådana försörjningsviktiga varor och tjänster som omfattas av respektive beredskapssektors ansvarsområde samt analysera tillgången till dessa och eventuella allvarliga brister i försörjningsberedskapen. I arbetet ingår att kartlägga och analysera leveransförmågan hos de företag som bedöms vara av särskild vikt för försörjningsberedskapen. Analyserna ska vid behov innehålla förslag på åtgärder som bör vidtas för att trygga försörjningen av de varor och tjänster som omfattas av analysen. Analysen ska göras med utgångspunkt i beredskapsmyndigheternas behovsanalyser.¹

Vi anser att utredningens förslag är bra. Utöver det som föreslås i den utredningen anser vi att Livsmedelsverkets ska få uppgiften att leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen inför, under och efter en allvarlig störning. Uppgiften är en permanent uppgift och av sådan vikt att den ska framgå av myndighetens instruktion. Uppgiften innebär att på nationell nivå samordna den verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga.

Livsmedelsverket kommer vara beroende av nära samverkan med, liksom av uppgifter från andra myndigheter för att effektivt kunna leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen. De beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor ska enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (nedan beredskapsförordningen) inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap lämna den sektorsansvariga myndigheten *den information som behövs* för att den sektorsansvariga myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter (22 §). Vi konstaterar att Livsmedelsverkets samordnande roll inte innebär några begränsningar för andra myndigheter i beredskapssektorn att ta kontakter med t.ex. myndigheter i andra beredskapssektorer (20 §). Därutöver följer av myndighetsförordningen (2007:515) att varje myndighet är skyldig att verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 §).

¹ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 232 ff.

Den föreslagna regleringen om Livsmedelsverkets nationella ansvar för samordning av livsmedelsberedskapen återfinns i 3 d § förslag till ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

14.1.1 Analysera prioriterade åtgärder

Bedömning: Livsmedelsverket bör uppmärksamma berörda myndigheter inom andra beredskapssektorer, främst sektorsansvariga myndigheter, på åtgärder utanför livsmedelssektorn som kan stärka livsmedelsberedskapen.

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen menar att en samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga vid fredstida krissituationer och höjd beredskap kan erhållas genom att vissa aktörer får i uppgift att göra *försörjningsanalyser* avseende samhällets behov av och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster. För att kartlägga och analysera behoven behöver försörjningsviktiga varor och tjänster, företag och möjliga behov av prioriteringar av verksamheter, flöden och användare identifieras. Utredningen föreslår därför att försörjningsanalyser ska göras inom bl.a. beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.²

Vi har föreslagit ett särskilt mål för livsmedelsberedskapen (kapitel 12). I anslutning till målet bör regeringen ge Livsmedelsverket i uppdrag att samordna arbetet med att identifiera sårbarheter och kritiska beroenden som negativt påverkar förutsättningarna för livsmedelsberedskapen. Som ansvarig myndighet för nationell samordning av livsmedelsberedskapen bör Livsmedelsverket uppmärksamma andra beredskapssektorer, främst då andra sektorsansvariga myndigheter, på åtgärder utanför livsmedelssektorn som skulle stärka livsmedelsberedskapen. Ansvar att vidta åtgärderna ankommer på respektive beredskapssektor och beredskapsmyndighet, men det bör vara Livsmedelsverkets uppgift att identifiera och meddela behoven. Livsmedelsverket bör genomföra ett sådant uppdrag i samråd med övriga myndigheter inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

² SOU 2023:50 *En modell för försörjningsberedskap*.

Vi har i kapitel 7 beskrivit livsmedelssystemets beroende av andra sektorer. Vi har identifierat fyra exempel på behov och sårbarheter avseende t.ex. kritiska beroenden som i hög grad kan påverka förutsättningarna för livsmedelsberedskapen negativt. Dessa är tillgång till arbetskraft under höjd beredskap, kritiska livsmedelstransporter, samt fungerande elförsörjning och betalningssystem.

Tillgång till arbetskraft under höjd beredskap

Obalanser på arbetsmarknaden och ett stort behov av utländska specialister kan vara försvårande omständigheter för livsmedelsberedskapen. Beroendet av utländsk arbetskraft, såväl specialister som säsongarbetare, blev tydligt under coronapandemin till följd av bl.a. stängda gränser, inreserestriktioner och karantänsbestämmelser. En situation med höjd beredskap skulle troligen få omfattande konsekvenser för tillgången till utländsk arbetskraft.

Människor som arbetar inom livsmedelssystemet kan tas ut med totalförsvarsplikt för att tjänstgöra med värnplikt. Generellt gäller att personer med grundläggande militär utbildning ska tjänstgöra inom det militära försvaret, men undantag kan göras. Upprätthållandet av den inhemska livsmedelsproduktionen är en viktig del av landets totalförsvar. Tillgången till arbetskraft inom livsmedelsproduktionen bör därför särskilt beaktas. I sammanhanget bör kommande förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas beaktas.³ Enligt förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt får civilplikt fullgöras bl.a. inom befolkningsskydd, räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Vi utesluter inte att det kan finnas behov av civilplikt inom vissa avgränsade delar av livsmedelssystemet.

Ett annat sätt att trygga personalförsörjningen är genom förberedda utbildningsprogram som på relativt kort tid kan omskola personer för att kompensera för bortfall av ordinarie arbetskraft.

³ Dir. 2023:116 *En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret.*

Kritiska livsmedelstransporter

Livsmedelsdistribution sker huvudsakligen med lastbil inom och mellan regioner i Sverige. Kyl- och frysta livsmedel utgör mer än hälften av mängden transporterade livsmedel. För fungerande transporter krävs, utöver drivmedel, tillgång till förare, fordon och infrastruktur. Transporter genomförs av privata åkerier. I vissa branscher krävs specialfordon och särskilt utbildade förare. Exempel på specialfordon är kylbilar och mjölk tankbilar.

Elektrifieringen av fordon inom såväl kollektivtrafik som gods-distribution är väsentlig för att möta klimatutmaningarna, men kan innebära en utmaning ur ett beredskapsperspektiv. Frågans komplexitet kräver att flera beredskapssektorer behöver göra en gemensam analys som belyser detta.

Bestämmelserna om förfogande innebär att näringsidkare som i sin rörelse äger eller innehar fordon, fartyg, luftfarkoster, förare m.m. under vissa omständigheter kan åläggas att ombesörja transporter. Sådana transporter ska då vara nödvändiga för hushållning med förnödenhet som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Förfogande ska förberedas i fred genom s.k. uttagning. Avseende kritiska livsmedelstransporter för livsmedelsberedskapens behov ska Livsmedelsverket anmäla behov av fordon till Trafikverket.

Det är inte givet att förfogande är det mest effektiva sättet att säkerställa kritiska livsmedelstransporter under allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Livsmedelsverket bör därför särskilt överväga om behovet av sådana transporter kan lösas på annat sätt, t.ex. genom avtal med speditorsfirmor eller aktörer inom dagligvaruhandeln.

Fungerande elförsörjning

Samtliga funktioner inom livsmedelsförsörjningen är beroende av elförsörjning. Livsmedelstillverkningen är särskilt sårbar för störningar och avbrott. Elavbrott på bara några timmar kan också leda till problem i dagligvaruhandeln att bibehålla tjänliga livsmedel som ska förvaras fryst eller kylt, liksom svårigheter att plocka ut varor från lager. Även många stora centrallager har begränsad möjlighet att upprätthålla temperaturkraven vid längre elavbrott. Krav på reservkraft finns inom primärproduktionen, som en del av djurskyddet. Motsvarande krav på verksamheter i andra delar av livsmedelssektorn saknas.

Många har höga förväntningar på det system avseende planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare (Styrel) som finns. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har lämnat underlag till länsstyrelserna rörande behov inom respektive myndighets ansvarsområde. Länsstyrelserna ska sammanställa eget och statliga myndigheters planeringsunderlag och skicka det till respektive kommun. Senast i augusti 2025 ska länsstyrelserna göra en rangordning för respektive län och överlämna den till Svenska kraftnät och elnätsbolagen.

Styrel innebär inte garanterad elförsörjning. Systemet är bara tillämpligt i en situation med *effektbrist*. I alla andra situationer, t.ex. plötsligt inträffade elavbrott, kan Styrel inte användas. Styrel är inte ett alternativ till reservkraft. Livsmedelsverket bör därför identifiera samhällsviktiga elanvändare av nationell betydelse för livsmedelsberedskapen. Kommuner kan vidare behöva vägledning om lokalt samhällsviktig livsmedelsverksamhet, som underlag för kommunernas uppgifter i den lokala livsmedelsberedskapen.

Det är bara system för oberoende elförsörjning som tillförlitligt kan försörja samhällsviktiga verksamheter med el under störda förhållanden. Genom att vidta åtgärder för anslutning till reservkraft kan oberoende elförsörjning säkerställas. Storleken på reservkraftaggregaten kan anpassas efter behoven. Det finns såväl stationära som mobila reservkraftverk. Det finns exempel på livsmedelsbutiker som har installerat reservkraft för att hantera strömavbrott. Investeringskostnaden varierar men uppgår normalt till några hundratusen kronor. En störning i livsmedelsförsörjningen kan medföra att det finns ett mindre kylbehov än normalt, att frysarna inte används alls men att det kan finnas stort behov av lagringsutrymme för torrvaror. Det exakta behovet av el kommer således bero på vilka livsmedel som kan produceras och levereras till livsmedelsbutikerna och hur dessa livsmedel ska förvaras.

Fungerande betalningssystem

Konsumenter behöver medel att betala med och butiker behöver kunna ta betalt för varor. Även med robusthöjande åtgärder i betalssystemen kan butiker behöva genomföra transaktioner utan kostnadstäckning lokalt vid störningar i eltillförseln, it-system eller datakommunikation. Det förutsätter möjligheten till lokal hantering av betalningar (s.k. off-

linebetalningar) och i vissa fall kreditgarantier. Även kravet på elektroniska kvitton kan behöva ses över.

14.1.2 Analysera behov av särskild forskning

Bedömning: Livsmedelsverket bör i samråd med berörda myndigheter analysera om det finns behov av särskild forskning till stöd för livsmedelsberedskapen och meddela behovet till de forskningsfinansierande myndigheterna och MSB.

Regeringen har konstaterat att Sverige måste ha forskningsmiljöer tillgängliga för totalförsvarets behov. Sådan forskning och utveckling kan vara integritetskritisk och sekretessbelagd. Kunskapsuppbyggnad inom vissa nyckelområden kan därför inte fullt ut tillgodoses genom öppna forskningsutlysningar, då dessa inte ger en säker och permanent tillgång till nödvändig kunskap över tid.⁴

Enligt 20 § andra stycket 6 beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheter beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser. Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt är beredskapsmyndigheter. Vårt förslag om att Livsmedelsverket ska få ett ansvar för att leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen innebär att myndigheten ska beakta behovet av forskningsinsatser avseende livsmedelsberedskap.

I en rapport 2020 framhöll Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt vikten av att en kommande sektorsansvarig myndighet inom livsmedelssektorn skulle samordna och initiera forskning och utveckling för en ökad försörjningsförmåga.⁵

Vår bedömning är att Livsmedelsverket, i samråd med övriga myndigheter i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, bör analysera om det finns behov av särskild forskning till stöd för livsmedelsberedskapen och meddela behovet till MSB. För att så långt som möjligt dra nytta av det öppna forskarsamhällets kvalitetskontroller bör integritetskritiska och sekretessbelagda forskningsfrågor tydligt avgränsas.

⁴ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*.

⁵ Livsmedelsverket (2020).

14.2 Ett nationellt livsmedelsberedskapsråd ska inrättas

Förslag: Ett nationellt livsmedelsberedskapsråd ska inrättas. Rådet ska bistå Livsmedelsverket med information i syfte att förebygga och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Rådet ska ges tillfälle att yttra sig i frågor av principiell eller större betydelse för livsmedelsberedskapen. Rådet ska ledas av generaldirektören och bestå av högst nio ledamöter. Ledamöterna ska utses av Livsmedelsverket.

Bestämmelser om livsmedelsberedskapsrådet ska regleras i Livsmedelsverkets instruktion.

Den samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning som bildades 2016 har utvecklats och breddats de senaste åren. Regelbundna möten har ökat kunskapen om dimensionerande hotbild, sårbarheter och beroenden. Kontaktnät har stärkts. Vi noterar att det inte i Livsmedelsverkets instruktion finns någon bestämmelse som reglerar samrådsgruppens förekomst och roll. Deltagandet i gruppen är frivilligt. För att Livsmedelsverket effektivt ska kunna leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen bedömer vi att myndigheten behöver utökade befogenheter.

Näringslivets roll inom livsmedelsberedskapen är central. Vi anser, i likhet med *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet*, att befintliga forum inte är tillräckliga för en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig.⁶ Företag verkar på marknader i konstant förändring. Att snabbt kunna reagera på marknadsförändringar kan vara skillnaden mellan vinst och förlust. Företag är i regel de aktörer som först upptäcker tecken på förestående hot mot utbud och distribution. Det är därför viktigt att säkerställa medverkan och informationsutbyte från företag och branschorganisationer.

Vår bedömning är därför att det bör inrättas ett nationellt livsmedelsberedskapsråd. Livsmedelsberedskapsrådet bör inrättas som en särskild grupp inom Livsmedelsverket. Skälet till det är dels att säkerställa näringslivets medverkan, dels att uppgifterna för ett sådant råd

⁶ SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret*.

knyter an till vårt förslag om att Livsmedelsverket ska leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen. Vidare har Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslagit att ett försörjningsberedskapsråd inrättas vid MSB.⁷ Vi ser livsmedelsberedskapsrådet som ett naturligt komplement till det föreslagna försörjningsberedskapsrådet vid MSB.

Livsmedelsberedskapsrådet ska ha till *uppgift* att bistå Livsmedelsverket med information i syfte att förebygga och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Livsmedelsberedskapsrådet ska därmed bidra till att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningens behov. Rådet ska ges tillfälle att yttra sig i frågor av principiell eller större betydelse för livsmedelsberedskapen.

Vi har övervägt om Livsmedelsberedskapsrådet ska vara ett *rådgivande organ* eller ett *beslutsorgan*. Exempel på rådgivande organ är Rådet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd vid Kammarkollegiet och Elberedskapsrådet vid Svenska kraftnät. Exempel på beslutsorgan är Fonddelegation och Delegationen för kommunal ekonomi i balans vid Kammarkollegiet. Vi bedömer att Livsmedelsberedskapsrådet ska vara ett rådgivande organ. Skälet till det är att rådet ska bistå Livsmedelsverket i bl.a. omvärldsbevakningen i syfte att på kort och lång sikt kunna förebygga och hantera förändringar i tillgången på livsmedel. Rådet bör ledas av generaldirektören.

Vi har övervägt former för att *utse ledamöter* i Livsmedelsberedskapsrådet. Alternativ som har övervägts har varit att regeringen utser ledamöterna för bestämd tid eller att ledamöterna utses av myndigheten för en bestämd tid. Exempel på råd där regeringen utser ledamöterna för bestämd tid är Fonddelegationen, Delegationen för kommunal ekonomi i balans och Elberedskapsrådet. Exempel på råd där ledamöterna utses av myndigheten för en bestämd tid är Rådet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Vi bedömer att ledamöterna i Livsmedelsberedskapsrådet ska utses av Livsmedelsverket. Skälet till det är flexibilitet och snabbhet. Jordbruksverket och kommunerna bör representeras i rådet, liksom näringslivet genom företag och branschorganisationer. Verksamheten i Livsmedelsberedskapsrådet kan gälla säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan förekomma. Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)

⁷ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 386.

kan därför aktualiseras, exempelvis vad gäller säkerhetsprövning av de personer som ska ingå i Livsmedelsberedskapsrådet.

Vi har övervägt *antalet ledamöter* i Livsmedelsberedskapsrådet. Alternativ som har övervägts har varit ett specifikt (högsta) antal ledamöter och att myndigheten bestämmer antalet ledamöter i rådet. Exempel på råd med ett specifikt antal ledamöter är Fonddelegationen, Delegationen för kommunal ekonomi i balans och Elberedskapsrådet. Exempel på råd där att myndigheten bestämmer antalet ledamöter i rådet är Rådet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Vi föreslår att Livsmedelsberedskapsrådet ska bestå av högst nio ledamöter. Skälet till det är att alla viktiga samhällsfunktioner inom livsmedelssektorn ska representeras, samtidigt som arbetet ska kunna bedrivas effektivt.

Vi bedömer att inrättandet av ett nationellt livsmedelsberedskapsråd kommer att stärka förmågan till att tidigt upptäcka kriser vilket ökar myndigheternas möjligheter att samordna sina beredskapsåtgärder. En allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen bör hanteras ändamålsenligt och situationsanpassat. Aktörsgemensam inriktning och samordning bör ge förutsättningar för dynamiskt beslutsfattande i syfte att löpande kunna anpassa åtgärder till händelseutvecklingen. I utvecklingen av ett livsmedelsberedskapsråd bör lärdomar från verksamheten inom samrådsgruppen för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning tas tillvara. Livsmedelsverket bör ta ställning till i vilken utsträckning verksamhet som har bedrivits i samrådsgruppen ska fortgå, t.ex. som funktionsvisa arbetsgrupper knutna till livsmedelsberedskapsrådet.

Livsmedelsberedskapsrådet ska bestå av ledamöter från bl.a. företag, vilket aktualiserar konkurrensregelverket. Konkurrensregelverket är emellertid flexibelt och fångar upp behovet av samarbeten. Under framför allt coronapandemin men även kriget i Ukraina har konkurrensmyndigheterna i EU varit tydliga med att konkurrensreglerna inte hindrar absolut nödvändiga samarbeten som syftar till produktion och distribution av absolut nödvändiga produkter. Detta framgår bl.a. av ett gemensamt uttalande av det europeiska nätverket med konkurrensmyndigheter rörande tillämpningen av konkurrensreglerna med anledning av coronapandemin i mars 2020. I uttalandet sades bl.a. att konkurrensmyndigheter under rådande omständigheter inte skulle ingripa mot nödvändiga och tillfälliga åtgärder som vidtagits för att undvika att underskott uppstod. Av uttalandet framgår även att det,

med beaktande av de då rådande omständigheterna, var osannolikt att sådana åtgärder skulle vara problematiska, då de antingen inte skulle innebära en konkurrensbegränsning, eller att det skulle medföra effektivitetsvinster som med stor sannolikhet skulle uppväga en sådan begränsning. Slutsatsen är att en extraordinär situation kan leda till att företag behöver samarbeta för att säkra tillgången till bristvaror och sådana åtgärder skulle då vara oproblematiska ur ett konkurrensspektiv.

Den föreslagna regleringen om Livsmedelsberedskapsrådet och antalet ledamöter som ska ingå i det återfinns i 16 a och 18 §§ förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion till Livsmedelsverket.

14.3 Forskning och innovation bör stärkas

Bedömning: Forskning och innovation inom livsmedelssystemet bör stärkas. Nationella forskningsprogrammet för livsmedel bör tillföras mer resurser. Regeringen bör i regleringsbrev styra att de forsknings- och innovationsfinansierande myndigheterna särskilt ska beakta frågor om livsmedelsberedskap som en del av totalförsvarets krav.

Forskning och innovation kan bidra till ny kunskap av stor betydelse för dagens och framtidens livsmedelsberedskap. Gränsytan mellan livsmedelsberedskap och hållbar utveckling gör att det finns synergier inom flera forskningsområden. Exempelvis bidrar ekonomisk hållbarhet till en mer motståndskraftig inhemsk produktion. Ett annat exempel är att ett minskat beroende av fossilbaserade insatsmedel kan göra den inhemska livsmedelsproduktionen mindre sårbar, under förutsättning att den fossilfria produktionen kan producera även under störda förhållanden.

Investeringar i forskning och innovation inom alla delar av livsmedelssystemet är en möjlighet att öka konkurrenskraften, finna alternativa produkter och användningsområden, och därmed stärka beredskap och säkerhet.

Det nationella forskningsprogrammet för livsmedel utgår från att forskning och innovation i större utsträckning ska bidra till att Sverige har en god livsmedelsförsörjning samt beredskap och motståndskraft

för klimatförändring och samhällsstörningar av olika slag.⁸ Programmet har därmed goda förutsättningar att finansiera forskning till stöd för livsmedelsberedskapen. Exempel på sådan forskning är den utlysning om centrumsatsningar för ökad beredskap och konkurrenskraft i livsmedelssystemet om totalt 240 miljoner kronor som öppnar i februari 2024.

Ett ökat systemperspektiv som tar tillvara olika discipliner och kompetenser kan stärka livsmedelsberedskapen. Samhällsvetenskapliga och humanistiska perspektiv bör komplettera den mer naturvetenskapligt orienterade livsmedelsforskningen. Den snabba utvecklingen inom teknikområden som nya material och produktionsmetoder, energilagring, autonoma system och artificiell intelligens har betydelse för stärkt konkurrenskraft, ökad säkerhet och en hållbar framtid.

De komplexa utmaningar som vi står inför kräver genomgripande förändringar på alla olika nivåer, av sociala och tekniska system i hela samhället. Sådan s.k. systeminnovation kan uppnås genom *Impact innovation*, Sveriges stora innovationssatsning för 2030-talet. Små och stora företag, organisationer från offentlig sektor och civilsamhället, forskningsinstitut och akademiska institutioner kan tillsammans samlas kring utmaningsmål och ansöka om att bilda programkontor. Programkontoret föreslår insatser till de finansierande myndigheterna, som hanterar programmets drift, koordinering av programinsatser och aktiviteter. Aktörer som driver programkontoret kan få stöd för hälften av sina kostnader. Här är det viktigt att livsmedelssystemets aktörer tar tillvara de möjligheter som innovationssatsningen ger.

Vår bedömning är att forskning och innovation inom livsmedelsområdet bör stärkas genom en stabil och långsiktig finansiering av Nationella forskningsprogrammet för livsmedel. Budgeten uppgår till 110 miljoner kronor år 2023 respektive 2024.⁹

Enligt MSB finns behov av ökad kunskap om totalförsvarets behov bland forskningsutförare.¹⁰ Enligt 10 § beredskapsförordningen ska *varje myndighet* beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. För de forsknings- och innovationsfinansierande myndigheterna kan det t.ex. innebära att beakta behovet av forskning och innovation till stöd för livsmedelsberedskapen.

⁸ Formas (2019).

⁹ Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*, s. 28–29 och 74.

¹⁰ MSB (2022b).

14.4 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna bestämmelserna om Livsmedelsverkets ansvar för att leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen och om Livsmedelsberedskapsrådet ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Det är angeläget att de föreslagna bestämmelserna i Livsmedelsverkets instruktion kan träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och fortsatt beredning inom Regeringskansliet bör 3 d §, 16 a § och 18 § i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket träda i kraft den 1 januari 2025. Vi har inte identifierat något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

15 Ett motståndskraftigt livsmedelssystem

Ett motståndskraftigt livsmedelssystem tar lång tid att bygga. Det vi gör i dag lägger grunden för framtida generationers livsmedelsberedskap. Vi lämnar i det här kapitlet flera bedömningar om vikten av att värna och skydda livsmedelsförsörjningens grundläggande förutsättningar. Alla länkar i kedjan behöver vara starka. Vi lämnar därför också bedömningar avseende stärkt motståndskraft inom primärproduktion, livsmedelstillverkning och lokal distribution.

15.1 Jordbruksmark bör skyddas bättre

Bedömning: Tillgången till jordbruksmark är avgörande för att upprätthålla inhemsk produktion och därmed för livsmedelsberedskapen. Regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att ur ett livsmedelsberedskapsperspektiv analysera förslag om införande av nationella territoriella anspråk och riksintresse.

Att upprätthålla inhemsk produktion av livsmedel förutsätter att det finns tillgång till jordbruksmark. Obrukbar jordbruksmark kan vara ett resultat av klimatförändringens effekter, men kan också uppstå genom olyckor som t.ex. dammbrott. Kontaminering av radioaktivt nedfall kan göra jordbruksmark obrukbar under lång tid. Krigshandlingar kan innebära att delar av territoriet är ockuperat och obrukbart av den anledningen. Oexploderad ammunition och mineringar kan avsevärt försvåra markanvändning. I Ukraina minskade den sådda arealen med drygt en femtedel mellan 2021 och 2022 som ett resultat av Rysslands storskaliga anfallskrig.¹

¹ Europeiska unionens råd (2023).

Ytterligare en faktor som belyser jordbruksmarkens betydelse för livsmedelsberedskapen är det faktum att säkerhetspolitiska kriser och handelsstörningar snabbt kan resultera i brist på insatsvaror, vilket påverkar avkastningen negativt. I sådana situationer kan det därför vara nödvändigt att utöka arealen som odlas för att kompensera för den lägre avkastningen.

Mest exploatering i områden med högavkastande jordar

Den inhemska livsmedelsproduktionen är i stor utsträckning baserad på primärproduktion i södra Sverige där jordarna ofta är högavkastande. Landarealen som används som jordbruksmark minskar totalt sett, huvudsakligen p.g.a. att marken inte bedöms vara tillräckligt lönsam att odla (se avsnitt 6.1).

Exploatering av jordbruksmark är en irreversibel process som för alltid tar marken ur produktion. Exploateringen är mest omfattande i Skåne och Västra Götaland. Åkermarken med högst ekonomiskt avkastningsvärde finns i Skåne, Halland, Blekinge, Västra Götaland och Östergötland.

Mark i träda kan tas i bruk men processen är resurskrävande. För att marken ska bli användbar krävs bl.a. markbearbetning, gödsling och kalkning. Eftersom den mark som övergivits ofta är den mark som ger sämst avkastning är det rimligt att anta att begränsade resurser i form av insatsvaror tillgängliga i en kris inte i första hand skulle användas på dessa marker.

Vi konstaterar att exploatering av jordbruksmark inte är huvudskälet till att jordbruksmarken minskar. Det finns dock skäl att noga följa utvecklingen på grund av att exploateringen av jordbruksmark är irreversibel.

Även lågavkastande jordar är viktiga för försörjningen

Att enbart fokusera på markens avkastning riskerar att underskatta produktion som ger låg avkastning på marken. Exempel på sådan produktion är bete och vallodling, som ligger till grund för mjölk- och köttproduktion. Vidare är olika jordar lämpliga för olika grödor. Olika slags jordar är därutöver olika känsliga för effekterna av klimatföränd-

ringar och extremt väder. Således är också lågavkastande jordar viktiga för livsmedelsförsörjningen.

Produktiviteten beror inte enbart på jordens beskaffenhet utan också på andra faktorer som exempelvis tillgången till insatsvaror, jordbrukarens kunskap och var marken är lokaliserad. Jordar som normalt ger hög avkastning kan således ge lägre avkastning i situationer med begränsad tillgång till insatsvaror. Markens avkastning i fredstid är således inte den enda aspekten att beakta vid bedömning av jordbruksmarkens betydelse för livsmedelsberedskapen.

Hög produktivitet förutsätter i regel koncentration och storskalighet. Många småskaliga jordbruk som är spridda över landet kan dock vara gynnsamt ur ett beredskapsperspektiv. Vidare kan jordbruk som använder motståndskraftiga grödor och odlingsmetoder, eller raser som avlas i Sverige, bidra till en stärkt livsmedelsberedskap även om avkastningen är lägre och produktionen mer arbetsintensiv. Större enheter är i allmänhet bättre rustade att stå emot ekonomiska svängningar och har större utrymme att investera i teknik som kan stärka motståndskraften. Det kan exempelvis avse investeringar i energiproduktion.

Värdering av jordbruksmark görs av kommuner

Kommuner ska i översiktsplaner ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska även ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa de förhållanden som med hänsyn till allmänna intressen och riksintressen kan ha en väsentlig betydelse för sådana beslut. När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan ska kommunen enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900) samråda med länsstyrelsen, regionen och de kommuner som berörs (1 kap. 2 §, 3 kap. 1–4 samt 8 §§ plan- och bygglagen). Det åligger således kommunerna att värdera nyttan med jordbruksmark i relation till övriga samhällsintressen. Statens uppgift är att ge vägledning.

Den statliga vägledning som finns inom området togs fram av Jordbruksverket tillsammans med länsstyrelserna 2021. Vägledningen syftar till att kommuner ska värdera jordbruksmark i fysisk planering mer

enhetligt. Följande faktorer bör enligt vägledningen ingå i planeringsunderlaget: åkermark och betesmark, exploatering av jordbruksmark, historik över jordbruksmarken, avkastning, jordart, dräneringsförhållanden, och grön infrastruktur. Jordbruksmarkens värde bör således baseras på fler faktorer än avkastning, enligt myndigheterna.²

Det finns risk för att det nationella intresset att trygga livsmedelsförsörjningen inte värderas lika högt av en enskild kommun som möjligheten att utveckla kommunen. Att hindra kommuner att köpa och exploatera mark är en inskränkning i det kommunala självstyret. Den statliga vägledningen inom området är relativt ny, och har sannolikt ännu inte fått genomslag i den kommunala översiktsplaneringen.

Samhällsintresset och äganderätten

Vi konstaterar att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse (3 kap. 4 § första stycket miljöbalken). En viktig aspekt avseende jordbruksmarkens bevarande är hur samhällsintresset ska vägas mot äganderätten. Den enskilde markägaren har rätt att själv välja om marken ska brukas eller inte, liksom om den ska avyttras. Att sälja mark för exploatering kan vara ett sätt för ett jordbruksföretag att skaffa kapital som möjliggör investeringar för att upprätthålla gårdens produktion. Att hindra försäljning eller styra hur mycket mark som ska hållas i bruk vore att göra inskränkningar i äganderätten.

Gårdsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken kan under vissa förutsättningar beviljas jordbruksföretag. Gårdsstödet ställer inte krav på produktion, men väl på att marken hålls i hävd. Det innebär att marken är möjlig att åter ta i bruk, om än med relativt resurskrävande insatser. Gårdsstödet bidrar således till jordbruksmarkens bevarande och ger förutsättning för att mer mark ska kunna tas i bruk vid behov. Nivån på gårdsstödet kan i framtiden påverkas av att nya länder med omfattande jordbruk blir medlemmar i EU.

² Jordbruksverket (2021b).

Förstudie om nationell fysisk planering

Förstudien om nationell fysisk planering lämnade i september 2023 tre förslag till modeller avseende fysisk planering.³ Två av de föreslagna modellerna är mer långtgående och skulle få konsekvenser för skyddet av jordbruksmark. Jordbruksverket ska enligt förslagen få ansvar att peka ut geografiska områden som nationella territoriella anspråk, alternativt som riksintresse. Syftet med förslagen är att det nationella intresset av att bevara jordbruksmark tydligare ska beaktas i kommunernas planering.

Den tredje modellen innebär en aktiv förvaltning inom ramen för nuvarande system. I vilken utsträckning det skulle bidra till stärkt skydd av jordbruksmark är svårbedömt. Vi konstaterar dock att Riksintresseutredningen bedömde att det nuvarande systemet inte tog tillräcklig hänsyn till jordbruksmarkens bevarande och att förslag lämnades på ändringar av PBL som skulle stärka skyddet.⁴

Såväl nationella territoriella anspråk som riksintresseanspråk skulle kunna påverka företagets möjligheter att besluta om markens användning eller försäljning. Förslagen som förstudien om en nationell fysisk planering har lämnat bör analyseras vidare ur ett livsmedelsberedskapsperspektiv. Vi bedömer att regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att ur ett livsmedelsberedskapsperspektiv analysera förslag om införande av nationella territoriella anspråk och riksintresse.

15.2 Riksintresseanspråk bör utredas

Bedömning: MSB bör utreda riksintresseanspråk avseende viss verksamhet inom livsmedelstillverkning, livsmedelskontroll och livsmedelsdistribution.

MSB kan besluta om riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del inom området livsmedelsförsörjning. Vår bedömning är att de förslag som har lämnats i förstudien om nationell fysisk planering kan bidra till att skydda jordbruksmark (se avsnitt 15.1). Riksintresseanspråk kan behöva övervägas för viss verksamhet inom livsmedelstillverkning, livsmedelskontroll och livsmedelsdistribution.

³ Ds 2023:28 *Nationell fysisk planering*.

⁴ SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling*.

Riksintresseanspråk avser mark- eller vattenområden. Företag inom t.ex. livsmedelstillverkning kan av olika skäl flytta sin produktion till en annan plats eller helt lägga ned den, vilket inte påverkas av ett riksintresseanspråk. Eftersom förutsättningarna för verksamheten påverkas av de områden i vilken den bedrivs, kan det ändå finnas anledning att utreda riksintresseanspråk inom livsmedelstillverkning, livsmedelskontroll och livsmedelsdistribution. Verksamhet som har avgörande betydelse för försörjningen av nödvändiga livsmedel bör prioriteras avseende riksintresseanspråk.

15.3 Försörjningstryggheten för insatsvaror bör stärkas

Bedömning: En ökad produktion och användning av biodrivmedel har potential att stärka livsmedelsberedskapen förutsatt att biodrivmedlen kan produceras i Sverige eller i andra EU-länder. Regeringen bör låta utreda frågan om ändamålsenligt regelverk för inhemsk produktion av mineralgödsel. Förutsättningarna för additiv tillverkning bör analyseras vidare.

Den internationella handeln är viktig för försörjningen av insatsvaror i alla produktionsled i livsmedelskedjan. Fossila drivmedel är ett gemensamt beroende, som dessutom delas med andra sektorer. Vad gäller primärproduktionen kan därutöver särskilt nämnas importberoendet av mineralgödsel, växtskyddsmedel, utsäde till vissa grödor (sockerbetor, oljeväxtfrö, vall och grönsaker) samt reservdelar och proteinfoder. I livsmedelstillverkningen importeras t.ex. kemikalier. Livsmedelsdistributionens viktigaste importberoende är drivmedel, men det finns också ett behov av att importera reservdelar.

Den största delen av insatsvarorna kommer till Sverige från andra EU-länder där de tillverkats. Ur ett försörjningsperspektiv är det oproblematiskt så länge produktion och distribution inom inre marknaden kan upprätthållas. Allt utsäde som används i Sverige är producerat i Sverige eller i andra EU-länder. Växtskyddsmedel produceras i andra EU-länder. Utvinning av råvaror för framställning av insatsvaror, liksom själva framställningen, sker dock i vissa fall i områden som präglas av geopolitisk instabilitet vilket kan innebära osäkra leveranser. Det finns även säkerhetspolitiska aspekter som talar för att

ett långtgående beroende av vissa länder bör undvikas. Så är exempelvis fallet med mineralgödsel.

Ett sätt att minska beroendet av importerade insatsvaror är att generellt minska användningen av insatsvaror. Genom att använda effektivare metoder och återvinning går det åt mindre resurser. Några exempel från primärproduktionen är precisionsodling, integrerat växtskydd och åtgärder mot näringsläckage. Retursystem för emballage och lådor inom livsmedelstillverkning och livsmedelsdistribution är andra exempel.

Ett annat sätt att minska importberoendet av insatsvaror är att öka den inhemska produktionen av sådana varor. En ökad inhemsk produktion av insatsvaror skulle stärka livsmedelsberedskapen om produktionen kan upprätthållas också vid handelsstörningar. Vidare skulle beroendet av import av insatsvaror från områden som präglas av geopolitisk instabilitet och från stater som utgör säkerhetshot mot Sverige kunna minskas. Det sistnämnda kan även uppnås om EU:s produktion ökar och vi importerar insatsvarorna från andra EU-länder. Att skapa förutsättningar som leder till ökad inhemsk tillverkning av insatsvaror kan således långsiktigt minska livsmedelskedjans importberoende. Innovation och nya lösningar inom området kan även bidra till att uppfylla andra mål, som t.ex. klimat- och miljömål. Det skulle i sin tur stärka livsmedelsberedskapen i situationer med begränsade handelsflöden. Inom primärproduktionen finns också en viss förmåga att producera insatsvaror på den egna gården, t.ex. foder och stallgödsel. Det minskar beroendet till importerade insatsvaror, men kan inte helt ersätta det.

Det är viktigt att eventuella åtgärder är kompatibla med EU:s och Världshandelsorganisationens regelverk. I strategin för handelspolitiken betonas också värdet av öppen, regelbaserad handel liksom internationellt samarbete för EU:s resiliens och konkurrenskraft. Handel ger generellt större valmöjligheter och lägre kostnader för de som använder varorna. Ett ändrat mönster för inköp av insatsvaror kan leda till högre kostnader för företagen. Kostnaderna för insatsvarorna har stor inverkan på företagets lönsamhet, vilket kommer påverka huruvida inhemskt producerade insatsvaror kommer att användas.

15.3.1 Biodrivmedel

Sverige är helt beroende av att fossila drivmedel importeras. Viss lagerhållning av oljeprodukter och råolja förkommer, men det finns inte någon garanti för att den kommer livsmedelssystemet till del i en bristsituation. I princip samtliga arbetsmaskiner inom primärproduktionen liksom de flesta transportfordon i tillverknings- och distributionsleden drivs i dag av diesel. Inom distributionen ökar andelen fordon som drivs med alternativa drivmedel, men beroendet av diesel är alltjämt betydande.

Det är möjligt att producera biodrivmedel i Sverige genom användning av råvaror och restprodukter från jordbruk, skogsbruk, och annan biobaserad produktion. År 2021 utgjorde nästan en fjärdedel av flytande och gasformiga drivmedel som förbrukas i landet av biokomponenter.⁵ Det är också möjligt att producera fasta bränslen som pellets av svensk skogsråvara.

Etanol produceras av t.ex. stärkelsrika grödor eller energiskog och kan blandas i bensin och diesel alternativt användas för höginblandning (E85 och ED95). En dieselmotor kan efter vissa anpassningar drivas med en etanolbaserad blandning (ED95). Det vanligaste ursprungslandet för råvaror till etanolprodukter i Sverige år 2021 var Ukraina. Svenska råvaror utgjorde 25 procent.

Fatty Acid Methyl Esters (nedan FAME) eller fettsyrametylestrar baseras på olika vegetabiliska och animaliska fetter och oljor. Dieselmotorer kan köras på FAME i princip utan några anpassningar. Det finns flera anläggningar som producerar FAME i Sverige. Knappt fyra procent av den FAME som användes i Sverige år 2021 var producerad av svensk råvara, medan Australien stod för störst andel av råvaran.

Hydrerade vegetabiliska oljor eller animaliska fetter (nedan HVO), kan vara baserat på vegetabiliska och/eller animaliska fetter. HVO är i stort sett kemiskt identisk med fossil diesel och användas som inblandning eller rent i befintliga dieselmotorer utan anpassning. År 2021 kom en tiondel av råvarorna från Sverige, huvudsakligen råtallolja. En tredjedel av råvarorna hade sitt ursprung från länder utanför EU och resten från olika EU-länder. HVO kan vanligtvis långtidslagras på samma sätt som fossil diesel, medan RME och FAME inte tål att lagras på samma sätt.

⁵ Energimyndigheten (2022b).

Biogas kan ha olika sammansättning men består huvudsakligen av metan och kan användas i anpassade bensen- eller dieselmotorer, men också för att producera el och värme. Det finns flera producenter som framställer biogas i Sverige. Råvaran till biogasen kommer huvudsakligen från Sverige. Eftersom biogas kan framställas från gödsel och andra restprodukter och avfall från livsmedelskedjan leder det till ett cirkulärt kretslopp som gör biogasen mindre känslig för störningar. Biogas kan produceras i olika omfattning, från självförsörjning på gård till större anläggningar som kan förse t.ex. transportsektorn med drivmedel.

Utredningen om ett fossiloberoende jordbruk bedömde att den bästa livsmedelsberedskapspolitiken för ett nytt civilt försvar vore att införa politiska styrmedel och genomföra satsningar för att snabba på en omställning till fossilfritt lantbruk.⁶

I mars 2023 föreslog Bioekonomiutredningen i ett delbetänkande att intäktsgarantier för tillkommande inhemsk produktion av flytande förnybara drivmedel och mellanprodukter. Det föreslås ske genom anbudsförfarande där ett av kriterierna ska vara att drivmedlet producerats i Sverige samt att råvarorna uppfyller hållbarhetskriterierna i förnybarhetsdirektivet. Det statliga stödet utbetalas i efterhand, och i jämförelse med ett referenspris. Råvarorna utgörs av t.ex. restprodukter från skogsnäring och jordbruk. Inget krav ställs på råvarans ursprungsland. Utredningen framhåller att det inte är lämpligt att begränsa ett statligt styrmedel till att enbart gälla inhemska råvaror dels då en sådan begränsning riskerar att stå i strid med EU:s inre marknad och med WTO:s regelverk för subventioner, dels då Sverige är en stark förespråkare av frihandel. Syftet med förslaget är att stimulera tillkommande inhemsk produktion av flytande förnybara drivmedel och mellanprodukter. Den tillkommande biobaserade produktionen uppskattas till nästan 16 TWh.⁷ I Bioekonomiutredningens slutbetänkande lyfts bl.a. den svenska försörjningsförmågan avseende biodrivmedel fram. I uppföljningen av strategin föreslås en indikator för motståndskraft vara självförsörjningsgraden för biodrivmedel.⁸

Vår bedömning är att det ur ett beredskapsperspektiv är bra att undvika inlåsnings effekter och säkerställa flexibilitet. Vi delar därmed bedömningarna som gjorts i de båda utredningarna. Ett fossiloberoende

⁶ SOU 2021:67 *Vägen mot fossiloberoende jordbruk*.

⁷ SOU 2023:15 *Förnybart i tanken – ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi*.

⁸ SOU 2023:84 *En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle*, s. 144.

jordbruk skulle vara mindre beroende av drivmedel från tredje länder förknippade med geopolitiska risker. För att importberoendet ska minska räcker det dock inte med att drivmedlet är förnyelsebart, det måste också produceras i EU. Vidare bör eventuella styrmedel vara utformade så att företagets konkurrenskraft inte påverkas negativt, samt att de är förenliga med EU-rätten och WTO:s regelverk. En ökad produktion och användning av biodrivmedel har potential att stärka livsmedelsberedskapen förutsatt att biodrivmedlen kan produceras i Sverige eller inom EU.

I sammanhanget kan också elektrifieringen av fordonsflottan ha betydelse. Även tekniker som ger möjlighet till diversifiering av leverantörländer för drivmedlen kan bidra till en ökad motståndskraft.

15.3.2 Mineralgödsel

De växtnäringsämnen som behandlas här är kväve (N), fosfor (P) och kalium (K). Oftast handlas de som sammansatta produkter och benämns då NPK-gödselmedel. Svavel (S) måste också tillföras åkrarna, men inte i lika stor omfattning som NPK-gödselmedel. Användningen av mineralgödsel är beroende av vilken gröda som odlas. I allmänhet har höstsådda grödor ett högre behov av gödsel än vårsådda grödor.

Sverige har ingen produktion av mineralgödsel. Det finns en mindre produktionsanläggning i Sverige som skulle kunna producera mineralgödsel med konventionell metod, men i dag producerar anläggningen sprängmedel till gruvindustrin.

Tyskland, Polen, Frankrike och Nederländerna är de största producentländerna av mineralgödsel i EU och huvuddelen av gödselmedlen kommer till Sverige från andra EU-länder. Ryssland har varit ett viktigt ursprungsland för mineralgödsel, men från år 2022 har importen därifrån till EU minskat. Andra länder som exporterar mineralgödselmedel till EU är Egypten, Marocko, Israel, Belarus, och Kanada.⁹

Jordbruksverket pekade i en rapport från 2023 på att det finns goda förutsättningar för inhemsk gödselmedelsproduktion. Det konstaterades att det finns råvaror i landet, framför allt fosfor och kväve. Dessa råvaror kan utvinnas ur restprodukter från gruvindustrin, ur avloppsslam, biprodukter och aska. Vad gäller kalium bedöms det finnas

⁹ Jordbruksverket (2022b).

en outnyttjad potential i att utvinna det ur avloppsvatten och bio-bränsleaska. Flera projekt planeras. De största inom kväve- och fosfor-gödselmedel bedöms kunna producera mer än hela den svenska förbrukningen, vilket således också skulle ge en potential för export.¹⁰

Utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam bedömde att ett bredare synsätt på återvinning och återföring av näringsämnen i kretslopp är nödvändig och att målangivelser för växtnärsämnen i allmänna avloppsströmmar skulle kunna införas i miljömålssystemet.¹¹ Regeringen har inte ännu tagit ställning till förslagen.

Jordbruksverket tar upp fyra kategorier av faktorer som hindrar eller fördröjer initiativen att etablera inhemsk produktion av mineralgödsel. Ett hinder är att det tar lång tid att få *miljötillstånd* och processens utfall är ovisst. Detta kan bidra till en minskad investeringsvilja hos företagen. Ett annat hinder är svårigheten att *få ansluta till elnätet*, vilket fördröjer initiativets förverkligande. Eftersom det finns ett stort behov av el är *priset på el* och att säkerställa tillräckligt med el avgörande för att kunna bedöma om investeringarna lönar sig. Den fjärde kategorin som påverkar initiativets realiserbarhet är *regelverk kring recirkulering* av avfall. Enligt Jordbruksverket saknas tydliga kriterier i lagstiftningen som reglerar när avfall upphör att vara avfall. Vidare finns inte enhetliga krav som gödselmedel ska uppfylla avseende spridning av oönskade ämnen.¹²

Regeringen har tillsatt en utredning för se över och lämna förslag på hur tillståndsprovningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra provningen mer flexibel, effektiv och förutsebar.¹³ I uppdraget ingår att bl.a. utreda vilka ändringar som kan göras för att effektivisera och tydliggöra tillståndsprocesser och göra en genomlysning av gränsdragningen mellan tillstånd och anmälan. Regeringen har gett Svenska kraftnät i uppdrag att vidta åtgärder för att effektivisera hanteringen av förfrågningar om anslutning eller utökat elabonnemang.¹⁴

För att möjliggöra användning av de växtnärsämnen som kan utvinnas genom recirkulering av avfall är det vår bedömning att en översyn av regelverket kan behövas. Mot den bakgrunden bör reger-

¹⁰ Jordbruksverket (2022b).

¹¹ SOU 2020:3 *Hållbar slamhantering*.

¹² Jordbruksverket (2022b).

¹³ Dir. 2023:78 *Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken*.

¹⁴ Regeringskansliet (Klimat- och näringsdepartementet) KN2023/0342.

ingen låta utreda frågan om ett ändamålsenligt regelverk för inhemsk produktion av mineralgödsel med särskilt fokus på utvinning ur avfall.

15.3.3 Additiv tillverkning

Det finns svenska företag som producerar maskiner och reservdelar till jordbruksmaskiner. Också i andra EU-länder tillverkas maskiner och reservdelar som används inom livsmedelskedjan. Tillverkarna är ofta mycket specialiserade och förser i vissa fall hela den globala marknaden. Även om det finns svenska företag är det inte alltid tillverkningen sker i Sverige. Vad gäller maskiner inom livsmedelstillverkningen ser importberoendet olika ut beroende på produktionsgren. Det finns t.ex. ett fåtal tillverkare i världen av maskiner till kvarnanläggningar och äggpackningsmaskiner.

En del av dagens mekaniserade och automatiserade processer skulle teoretiskt kunna ersättas med manuellt arbete. Det skulle dock krävas mycket stor tillgång till arbetskraft. Det skulle troligen inte gå att göra på hela den areal som i dag odlas. Andra processer kan inte utföras manuellt på grund av de volymer som krävs för livsmedelsförsörjningen. Detta gäller t.ex. malning av mjöl eller gryn, eller att mjölka kor på stora mjölkgårdar.

Ett sätt att möjliggöra produktion av reservdelar till maskiner vid handelsstörningar kan vara *additiv tillverkning (3D-printing)*. Komponenter ”skrivs ut” när behovet uppstår. Additiv tillverkning förutsätter tillgång till råmaterial och upphovsrättsligt tillstånd om reservdelen är patenterad. Additiv tillverkning kan fylla en begränsad men viktig roll inom livsmedelsberedskapen avseende maskinkomponenter. Det finns i dag projekt som finansieras av Vinnova för att utveckla 3D-printing av reservdelar.

Vår bedömning är att förutsättningarna för additiv tillverkning bör analysera vidare. I en sådan analys bör ingå att identifiera vilka reservdelar som kan vara relevanta, vilket råmaterial som krävs för dessa samt undersöka de upphovsrättsliga förutsättningarna. Vidare bör sådana analyser göras tillsammans med företag och samordnas med andra sektorer.

15.4 Skydd mot sabotage och skadegörelse bör stärkas

Bedömning: Regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om skydd mot sabotage och annan skadegörelse för vissa verksamheter inom livsmedelsförsörjningen.

Livsmedelsbrist i samhället kan öka risken för incidenter och ordningsstörningar mot t.ex. handel och distribution. Befintliga säkerhetsåtgärder kan vara otillräckliga i ett ytterligare försämrat säkerhetsläge. Vår bedömning är att risken för våldsanvändning eller hot om våld inte kan uteslutas. Det talar för en översyn och förstärkning av bl.a. förebyggande skyddsåtgärder.

Livsmedelsverket har redan i dag enligt livsmedelsförordningen (2006:813) en möjlighet att meddela föreskrifter om försiktighetsmått i syfte att förebygga och avhjälpa skadeverkningar av sabotage eller annan skadegörelse som kan påverka Sveriges livsmedelsförsörjning (16 §).

Sådana föreskrifter finns när det gäller åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktade mot dricksvattenanläggningar. Enligt föreskrifterna ska verksamhetsutövaren vidta åtgärder så att anläggningen skyddas mot obehörig åtkomst och upprätta en handlingsplan för hur sabotage och annan skadegörelse kan upptäckas och skadeverkningarna avhjälpas (LIVSFS 2008:13 Livsmedelsverkets föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar).

Vi anser att även verksamheter inom livsmedelsförsörjningen kan behöva motsvarande skydd mot sabotage och annan skadegörelse. Det kan handla om sådan verksamhet som är unik i sitt slag och som har stor betydelse för livsmedelsberedskapen. Många företag inom livsmedelsförsörjningen har redan i dag vidtagit skyddsåtgärder för att hindra att obehöriga kan ta sig in på anläggningarna.

Vår bedömning är att regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om skyddsåtgärder för vissa verksamheter, utöver dricksvattenanläggningar, inom livsmedelsförsörjningen för att säkerställa att skyddet är tillräckligt. I första hand bör föreskrifterna gälla för de verksamheter som kan anses vara försörjningsviktiga, t.ex. genom att de är ensamma om att erbjuda en försörjningsviktig

vara, eller att de av annat skäl har avgörande betydelse för livsmedelsförsörjningen. Uppdraget bör omfatta en konsekvensanalys och kostnadsberäkning, samt ett ställningstagande avseende eventuell sanktion om föreskrifterna inte efterlevs.

Inom EU pågår ett arbete för att utveckla och aktualisera regelverk som syftar till att skydda kritisk infrastruktur samt samhällsviktiga och digitala tjänster. Europaparlamentet och rådet har antagit två nya EU-direktiv: direktivet om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS2-direktivet)¹⁵ och direktivet om kritiska entiteters motståndskraft (CER-direktivet)¹⁶. Dessa regelverk kan innebära, när de har genomförts i nationell lagstiftning, att krav kan ställas på samhällsviktig verksamhet i livsmedelssektorn. Med det nya CER-direktivet följer en möjlighet för medlemsstaterna att ge stöd till kritiska entiteter.

I februari 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå de anpassningar av svensk rätt som är nödvändiga för att NIS2-direktivet och CER-direktivet ska kunna genomföras. Uppdraget ska redovisas senast den 23 februari 2024.¹⁷

15.5 Investeringsstöd bör utredas

Bedömning: Regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett investeringsstöd i syfte att stärka motståndskraften hos företag inom livsmedelstillverkning och livsmedelsdistribution. Regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett investeringsstöd för att stärka lagringskapaciteten på gårdsnivå. I uppdragen bör det ingå att utreda kostnader för investeringsstöd.

Förutsättningarna och behoven av åtgärder i livsmedelskedjans olika led varierar. På en övergripande nivå ser vi behov av investeringar i utökad lagringskapacitet nära användaren, reservkraftsanläggningar och i säkerhetsanordningar för att skydda mot bl.a. sabotage (se avsnitt 15.4). Storleken på investeringarna kan variera beroende på stor-

¹⁵ COM(2020) 823 final.

¹⁶ COM(2020) 829 final.

¹⁷ Dir. 2023:30 *Genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft.*

leken på företagen. Majoriteten av företag inom livsmedelssystemet är små företag, men huvuddelen av den producerade volymen livsmedel kommer från stora företag. Investeringar för en ökad beredskap kompenseras inte av marknadspriser och det kan därför vara motiverat med investeringsstöd. Ett sådant stöd kan vara nödvändigt för såväl stora som små företag.

Vår bedömning är att det kan finnas behov av att införa investeringsstöd för att stärka livsmedelskedjans generella motståndskraft. Investeringsstöd kan vara särskilt relevanta för kritiska entiteter (se avsnitt 15.3). Investeringar som stärker motståndskraften kan bidra till att möjliggöra en fortsatt produktion och distribution efter omställning (se avsnitt 16.2).

Jordbruksverket har utrett och lämnat förslag till åtgärder för ökad motståndskraft i primärproduktionen.¹⁸ Jordbruksverket bör få i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett investeringsstöd för ökad lagringskapacitet på gårdsnivå. Vi bedömer vidare att regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett investeringsstöd i syfte att stärka motståndskraften hos företag inom livsmedelstillverkning och livsmedelsdistribution. I uppdraget bör ingå kostnadsförslag och förslag till nivåer för medfinansiering.

15.5.1 Lagringskapacitet på gårdsnivå

En ökad lagring på gårdsnivå skulle ge en större motståndskraft i primärproduktion avseende störningar som uppstår till följd av fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Genom att ha insatsvarorna på gård, minskar beroendet av intransporter till gården och svängningar på marknaden kan mildras. Handelsstörningar får då inte omedelbara effekter för den enskilda företagaren eftersom insatsvarorna finns tillgängliga på gården.

Mot den bakgrunden bedömer vi att en ökad lagring på gård skulle stärka primärproduktionens förmåga att motstå störningar. Därigenom skulle hela livsmedelssystemet blir mer motståndskraftigt.

Lagstadgade krav på primärproduktionen skulle leda till höga kostnader för företagen. Avtalsbaserade beredskapslager skulle vara ineffektivt eftersom staten då skulle behöva sluta avtal med ett stort antal små företag. Statliga beredskapslager skulle inte ge företagen

¹⁸ Jordbruksverket (2023e).

direkt tillgång till varorna i lagren och därmed försvåra distributionen. Efterfrågan på insatsvaror är tidsbunden, vilket innebär att ett stort antal företag skulle ha behov av insatsvaror samtidigt. Det skulle försvåra distributionen. En ökad lagringskapacitet på gårdsnivå kan komplettera beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet på nationell nivå (se avsnitt 16.3). Till skillnad från nationella beredskapslager ger en högre lagringskapacitet på gårdsnivå företagen rådighet över uppbyggnad och användning av varorna som lagras vilket ökar flexibiliteten.

Sammantaget bedömer vi att en ökad lagring av insatsvaror på gårdsnivå är ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att stärka motståndskraften i primärproduktionen. Ökad lagringsförmåga skulle i första hand uppnås genom investeringar i lagringskapacitet, dvs. huvudsakligen i byggnader.

Företagens möjlighet att investera är beroende av lönsamheten. Större företag har i allmänhet större möjlighet att investera än små företag. Vilken typ av investeringar som görs påverkas av produktionsinriktningen. Exempelvis är investeringar i byggnader större inom animalieproduktion än inom vegetabilieproduktion. Vi bedömer att det kan finnas ett generellt behov av att investera i lagringskapacitet och att stimulanser i form av investeringsstöd bör övervägas. Ett sådant stöd bör vara inriktat på investeringar i lagringsinfrastruktur som t.ex. byggnader och mark. Vad gäller de varor som ska lagerhållas bör det byggas upp av företagen över tid. En ökad lagring av insatsvaror på gårdsnivå kan medföra ökad risk för sabotage varför också olika former av säkerhetsanordningar kan vara aktuella för investeringsstöd. Att lagren också kan användas för att hantera behov under fredstida krissituationer motiverar medfinansiering.

Vi bedömer att regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett investeringsstöd för att stärka lagringskapaciteten på gårdsnivå.

15.5.2 Livsmedelstillverkning och distribution

En stärkt förmåga att kunna leverera livsmedel under störda förhållanden skulle kunna uppnås med vissa investeringar för ökad beredskap. Kostnader för investeringar i reservkraft eller i lagringskapacitet för insatsvaror täcks inte av marknadspriser.¹⁹

En stor del av de livsmedel som tillverkas i Sverige tillverkas av stora företag som hanterar stora volymer. Det gör att investeringar för att stärka motståndskraften vid störda förhållanden kan vara mycket dyra. Samtidigt är det avgörande för att livsmedelsförsörjningen ska kunna upprätthållas att råvaror förädlas till livsmedel. Exempel på investeringar i lagringskapacitet inom livsmedelstillverkning kan avse förpackningar, råvaror och vissa tillsatser. För detta krävs investeringar i t.ex. mark och byggnader. Andra investeringar som kan vara aktuella i tillverkningsled kan gälla att installera reservkraft i hela eller delar av verksamheten.

Livsmedelsbutiker är den samhällsviktiga verksamhet inom livsmedelsförsörjningen som möjliggör att befolkningen kan införskaffa livsmedel. Många av de cirka 3 000 kedjeanslutna livsmedelsbutikerna i landets kommuner är dessutom serviceställen för post, paket och apotek. Om inte livsmedelsbutiker kan upprätthålla sin verksamhet under störda förhållanden måste befolkningens tillgång till livsmedel tillgodoses på annat sätt. Ett parallellt distributionssystem skulle dock vara mycket kostsamt att bygga upp. Vår bedömning är därför att åtgärder som syftar till att upprätthålla funktionaliteten i befintliga distributionskanaler så långt som möjligt bör eftersträvas.

Elavbrott inom livsmedelsdistributionen leder till ett temporärt stopp i distributionen av livsmedel. Avseende partihandeln kan det krävas stora investeringar för att säkerställa att t.ex. ett automatiserat lager kan användas också vid störningar i elförsörjningen. Investeringar i reservkraft kan göra det möjligt för butikerna att hålla öppet och minskar risken för att kyl- och frysvaror förfars.

Vår bedömning är att investeringar i reservkraft skulle stärka motståndskraften i såväl livsmedelstillverkning som i livsmedelsdistributionen. Reservkraft kan vara en del av arbetet med SOT-punkter. Vidare kan investeringar för att kunna genomföra betalningar offline stärka förmågan att hantera betalningar under störda förhållanden och därmed öka möjligheten att upprätthålla likviditeten hos livsme-

¹⁹ Livsmedelsverket och Jordbruksverket (2023), s. 48.

delssystemets aktörer. Investeringar i utökad lagringskapacitet för insatsvaror inom livsmedelstillverkningen skulle också bidra till en högre motståndskraft.

Vi bedömer att sådana investeringar är till nytta för företagen också i fredstid, men att förutsättningar för ett stöd som stimulerar investeringar bör utredas. Eftersom det finns en fredstida nytta bör stöden medfinansieras av företagen. Vår bedömning är att regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att utreda förutsättningar för ett investeringsstöd för ökad motståndskraft i livsmedelstillverkning och livsmedelsdistribution.

15.5.3 Överväganden avseende finansiering

Vår bedömning är att åtgärder som ger en generell höjning av företagens motståndskraft skulle stärka livsmedelsberedskapen. Åtgärder som har ett tydligt beredskapsfokus kan bidra till att företagen bättre hanterar allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Flera av åtgärderna underlättar för företagen att upprätthålla verksamheten också vid störningar i fredstid, vilket behöver beaktas när nya stöd övervägs. Exempelvis bidrar en utökad gårdslagring av foder till en minskad känslighet för dåliga skördeår. Reservkraft bidrar till att t.ex. butiker kan klara kortare strömavbrott. Det innebär att medfinansiering är motiverat för sådana investeringar. Nationella stöd till företag är i allmänhet inte tillåtet om inte stöden är av mindre betydelse eller faller under någon annan av undantagsreglerna (se avsnitt 3.2). Stöd som utformas i enlighet med undantagsreglerna behöver inte anmälas till kommissionen. Det finns dock omfattande regelverk, bl.a. beloppsgränser och rapporteringsskyldigheter som måste följas om dessa undantag ska tillämpas. För investeringsstöd till små och medelstora företag är beloppsgränsen 7,5 miljoner euro per företag per investeringsprojekt.²⁰

Det totala stöd av mindre betydelse som beviljas ett enda företag av en medlemsstat får inte överstiga 300 000 euro under en period av tre år.²¹ Att investera i exempelvis reservkraft till livsmedelsbutiker skulle vara möjligt inom beloppsgränsen förutsatt att villkoren i förordningen är uppfyllda. Vad gäller företag inom jordbrukssektorn är

²⁰ Artikel 4, Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014.

²¹ Artikel 3, Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023.

beloppsgränsen 20 000 euro över tre år.²² Ett investeringsstöd på den nivån skulle kunna bidra till att stimulera investeringar i lagringsinfrastruktur på gårdsnivå.

Vi bedömer att det kan vara möjligt att utveckla investeringsstöd inom ramen för vad som är tillåtet enligt statsstödsreglerna. Såväl stöd av mindre betydelse som andra undantagsregler kan gälla för sådana investeringsstöd. Syftet med investeringsstöden är att skapa motståndskraftigare företag för att stärka försörjningsberedskapen. Detta gör att eventuella stöd bör finansieras inom ramen för anslaget för civilt försvar (se kapitel 18). I sammanhanget bör dock nämnas att befintliga stöd till kommersiell service, t.ex. driftstöd, bidrar till att livsmedelsbutiker kan upprätthållas i glesbygdsområden. Vidare förekommer också investeringsstöd till företag inom regionalpolitiken (se avsnitt 9.4). Det kan finnas synergier mellan investeringsstöd avsedda att stärka motståndskraften i företag och befintliga stöd inom regionalpolitiken. Vidare bör företagen medfinansiera investeringarna utifrån den framtida nytta de kan bedömas få av investeringen. Mot den bakgrunden bör såväl Livsmedelsverkets som Jordbruksverkets uppdrag innehålla kostnadsförslag samt förslag på nivåer för medfinansiering. De bör också utreda hur investeringsstöd för att stärka livsmedelsberedskapen kan samspela med befintliga stöd inom andra områden.

15.6 Livsmedelsbutiker bör vidta beredskapsåtgärder

Bedömning: Regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar och tillsammans med berörda aktörer identifiera åtgärder för att upprätthålla distributionen av nödvändiga livsmedel under störda förhållanden.

Under störda förhållanden kan det vara svårt eller omöjligt att upprätthålla alla delar i livsmedelsdistributionen. Planering för att kunna verka under störda förhållanden är en utgångspunkt för totalförsvaret (se avsnitt 3.3). Dagligvaruhandelns inriktning är att planera för att ”i det mest extrema läget” gemensamt hålla ett tillräckligt antal butiker

²² Kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013 samt Kommissionens förordning (EU) 2019/316 av den 21 februari 2019.

öppna i hela landet för att kunna förse befolkningen med de mest nödvändiga varorna.²³

Vilka livsmedelsbutiker som har bäst förutsättningar att fortsätta driva sin verksamhet under störda förhållanden samtidigt som distributionen av nödvändiga livsmedel över hela landet säkerställs bör analyseras närmare. Faktorer som befolkningens behov, avstånd till närmaste livsmedelsbutik och dagligvaruhandels förmåga att distribuera livsmedel bör ligga till grund för bedömningen. Förutsättningar för handel och distribution online bör särskilt beaktas.

Vi bedömer att regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar och tillsammans med berörda aktörer identifiera åtgärder för att upprätthålla distributionen av nödvändiga livsmedel under störda förhållanden. Bedömningen ligger i linje med ett förslag om att stärka robustheten hos livsmedelsbutiker, som lämnats av myndigheterna inom livsmedelssektorn i februari 2023.²⁴

Berörda aktörer är i första hand branschföreträdare. Företrädare för kommuner, med kunskap om de lokala livsmedelsbutikernas belägenhet och förutsättningar, bör bjudas in att delta i uppdraget. Länsstyrelsen bör ingå i egenskap av högsta totalförsvarsmyndighet på regional nivå, för att säkerställa att den lokala planeringen sker i enlighet med försvarsplaneringen.

Frågor om konkurrens bör särskilt uppmärksammas

En möjlig åtgärd är att peka ut vissa livsmedelsbutiker till beredskapsbutiker. En risk med att peka ut vissa livsmedelsbutiker är att arbetet kan betraktas som konkurrensbegränsande. Konkurrensen mellan olika livsmedelsbutiker är lokal, många gånger kan det röra sig om marknader där transportavstånden är fem till femton minuter. Det finns således en risk att konkurrensen begränsas genom att vissa butiker får för- eller nackdelar. Syftet med att utse vissa livsmedelsbutiker till beredskapsbutiker skulle inte vara att begränsa konkurrensen, men effekten kan ändå bli det.

Dessa omständigheter måste beaktas om vissa livsmedelsbutiker utses. Av den anledningen bör Konkurrensverket delta i arbetet för

²³ Svensk dagligvaruhandel (2023b).

²⁴ Livsmedelsverket (2022d).

att i samverkan med Livsmedelsverket verka för att ett konkurrensinriktat synsätt iakttas och att så konkurrensneutrala åtgärder som möjligt vidtas. I uppdraget bör erfarenheter från arbetet med att utforma ett system med beredskapsapotek tas tillvara.²⁵

²⁵ Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2021/03085.

16 Stärkt förmåga att hantera allvarliga störningar

I kapitel 14 har vi föreslagit att Livsmedelsverket ska leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen. Vi har också föreslagit att ett livsmedelsberedskapsråd ska inrättas för att säkerställa näringslivets medverkan. Dessa förberedande åtgärder lägger grunden för effektiv krishantering.

Livsmedelsförsörjningen kan hotas av händelser och situationer i fredstid, under höjd beredskap och då ytterst krig. Hotbilden har försämrats över tid, bl.a. på grund av klimatförändringar och eskalerande geopolitiska motsättningar. Konsekvenserna för befolkningens tillgång till livsmedel kan bli märkbara. I det här kapitlet lämnar vi därför förslag och bedömningar som stärker Sveriges förmåga att möta och hantera dessa hot.

16.1 En funktion för att tidigt upptäcka hot ska inrättas

Förslag: En nationell funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen ska inrättas inom Livsmedelsverket. Livsmedelsverket ska löpande inhämta, analysera och sammanställa uppgifter av betydelse för livsmedelsberedskapen och analysera försörjningsbehovet för befolkningen.

Effektiv hantering av olika hot mot livsmedelsförsörjningen, med varierande förlopp och dynamik, underlättas av förberedda strukturer. Dynamiskt beslutsfattande bygger på att beslut fattas löpande i syfte att anpassa åtgärder till händelseutvecklingen under ett oförut-

sägbart förlopp. Tidig förvarning och effektiva beslutsprocesser ökar sannolikheten för att åtgärder får effekt i rätt tid.

Förmågan att tidigt upptäcka hot behöver säkerställas

Omvärldsbevakning är ett sätt att inhämta information som bl.a. kan syfta till att få tidig förvarning. Genom tidig förvarning och effektiva beslutsprocesser är det möjligt att vidta åtgärder i ett tidigt skede, vilket ökar sannolikheten för att åtgärder får effekt i rätt tid.

Den *omvärldsbevakning* som föreskrivs i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) är huvudsakligen knuten till statliga myndighetens uppgifter, som en del av att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet). Vad avser Livsmedelsverket handlar det t.ex. om att tillse att livsmedelskontroll kan upprätthållas i tillräcklig omfattning under höjd beredskap.

Avseende risk- och sårbarhetsanalys ska myndigheterna *kontinuerligt* 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. Vidare ska myndigheterna enligt beredskapsförordningen *delge lägesbilder och andra beslutsunderlag* till flera olika aktörer.

Att tidigt upptäcka potentiella bristsituationer och ta fram underlag för regeringens och myndigheters beslut ökar förutsättningarna att vidta åtgärder som får effekt i rätt tid. Vi bedömer att den omvärldsbevakning och kontinuerliga analys som myndigheterna ska göra enligt beredskapsförordningen bör konkretiseras avseende livsmedelsberedskapen. Syftet med det är att säkerställa att det finns förmåga att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen.

Det finns flera exempel på funktioner inom andra beredskapssektorer som har till uppgift att tidigt upptäcka hot, göra konsekvensanalyser och ta fram beslutsunderlag. Inom hälso- och sjukvården utvecklas exempelvis omvärldsbevakning i fråga om humanläkemedel och relevanta medicintekniska produkter i syfte att på kort och lång sikt kunna förebygga och hantera förändringar i tillgången på produkterna. På unionsnivå har kommissionen inrättat en mekanism för beredskap

och insatser vid kriser i livsmedelsförsörjningen. Mekanismen bevakar löpande marknadsförändringar och potentiella handelsstörningar.

En nationell funktion för att tidigt upptäcka hot ska inrättas

Vi föreslår att en nationell funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen inrättas. Den föreslagna funktionens *uppgifter* ska vara att löpande inhämta, analysera och sammanställa uppgifter av betydelse för livsmedelsberedskapen samt analysera försörjningsbehovet för befolkningen. Det kan handla om marknadsförändringar för råvaror och insatsvaror, störningar i handelsflöden som kan påverka livsmedelsförsörjningen samt förändringar avseende befolkningens försörjningsbehov. Funktionen bör också samverka med motsvarande funktioner i andra länder samt utveckla samarbetet och informationsutbytet med dessa.¹ Skälet till det är att nationella åtgärder bör samordnas med åtgärder på unionsnivå och internationellt, för att åtgärderna ska vara så effektiva som möjligt samt för att undvika att marknadsstörningar förvärras.

Livsmedelsverket bedriver omvärldsanalys av antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen.² Med antagonistiska hot avses hot från en aktör med avsikt och förmåga att realisera avsikten. Exempel på antagonistiska hot är organiserad brottslighet, terrorism och fientliga åtgärder vidtagna av främmande makt.³ Hotbilden mot livsmedelsförsörjningen är dock bredare. Utöver antagonistiska hot omfattar hotbilden även effekter av bl.a. klimatförändringar, handelsstörningar och smittsamma sjukdomar. Vi bedömer att Livsmedelsverkets omvärldsanalys tydligare bör omfatta den bredare hotbilden mot livsmedelsförsörjningen, och att uppgiften bör regleras i författning.

Jordbruksverket ansvarar för den officiella statistiken om jordbruk, trädgårdsodling och för vattenbruk, liksom för statistik över konsumtionen av livsmedel. Inom ramen för statistikinsamling av livsmedelsinköp till offentlig sektor har Jordbruksverket t.ex. data om vilka livsmedel som köps in av landets kommuner. Även när det gäller

¹ Exempel på funktioner som den sektorsgemensamma funktionen bör samverka med är, på unionsnivå, mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser samt det föreslagna krisinstrumentet för den inre marknaden. Andra exempel är planeringsgruppen för livsmedels- och jordbruksfrågor inom Nato och G20:s informationssystem för jordbruksmarknaden.

² Livsmedelsverket (2023e), s. 36.

³ Se 2 kap. 3 § PMFS 2015:4 *Säkerhetspolisens föreskrifter om personskyddsverksamheten avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m.*

marknads- och handelsfrågor har Jordbruksverket omfattande kunskaper av betydelse för livsmedelsberedskapen, t.ex. information om marknadsförändringar för råvaror och insatsvaror samt störningar i handelsflöden. Givet Jordbruksverkets ansvarsområde och kunskaper inom områden av vikt för livsmedelsberedskapen bör myndighetens analyskapacitet tillmätas stor betydelse och tas tillvara i funktionens arbete.

Länsstyrelsen ska vid en kris verka för att samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter. Vi föreslår att länsstyrelsen ska få inhämta uppgifter om bl.a. befolkningens behov från kommunerna (se avsnitt 13.3.6). Underlag om befolkningens behov är ett viktigt ingångsvärde i funktionens arbete.

Livsmedelsverket ska ansvara för den nationella funktionen

Vi har övervägt hur en funktion för att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen lämpligen bör inrättas. Ett alternativ är att reglera uppgiften i berörd myndighets instruktion. Ett exempel på sådan reglering är förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet där det anges att universitetet ska identifiera och analysera risker för att nya vetenskapliga rön och tekniker används i antagonistiskt syfte mot jordbruks- och livsmedelsproduktionen (2 §).

Ett annat alternativ är att regeringen uppdrar åt berörda myndigheter att fördjupa samverkan inom sektorn. Regeringen kan t.ex. ange att samverkan ska utvecklas successivt under en viss period, och att samarbetets innehåll och former ska fastställas genom skriftliga överenskommelser mellan myndigheterna. Ett sådant exempel är inrättandet av ett nationellt cybersäkerhetscenter, där regeringen gav flera myndigheter i uppdrag att fördjupa samverkan inom cybersäkerhetsområdet genom ett nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC).⁴ Riksrevisionen bedömde 2023 i en granskning att det har varit svårt att nå en effektiv samverkan mellan myndigheterna under uppbyggningen av NCSC.⁵ Med anledning av detta har regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att bl.a. utreda hur Försvarets radioanstalt ska

⁴ Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Fö2019/01330.

⁵ Riksrevisionen (2023).

tilldelas ett huvudansvar för att leda samordningen, utvecklingen och genomförandet av centrets verksamhet.⁶

Erfarenheterna från inrättandet av ett nationellt cybersäkerhetscenter talar alltså för att *en* myndighet bör ges uppdraget att ansvara för funktionen, även om flera myndigheter behöver involveras i arbetet. Vi bedömer att ett tydligt huvudmannaskap underlättar regeringens styrning och uppföljning av myndigheten.

Av dessa skäl föreslår vi att funktionen för att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen inrättas inom Livsmedelsverket och att uppgiften ska regleras i myndighetens instruktion. Livsmedelsverket bör i detta arbete samverka med Jordbruksverket, länsstyrelserna och andra aktörer som har information av betydelse för att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen. Det föreslagna Livsmedelsberedskapsrådet (se avsnitt 14.2) utgör ett viktigt organ för informationsutbyte, bl.a. i syfte att hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Företag är i regel de aktörer som först upptäcker tecken på förestående hot mot utbud och distribution.

Förslaget att Livsmedelsverket ska ansvara för att Sverige har en nationell funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen återfinns i 3 e § förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

16.2 Livsmedelsverket bör leda en omställning

Bedömning: Livsmedelsverket bör leda arbetet med att samordna samhällets beredskapsåtgärder vid allvarliga störningar eller överhängande risk för allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

Den nationella funktion som vi föreslår ska inrättas (se avsnitt 16.1) syftar till att myndigheterna tidigt ska kunna uppfatta och bedöma hot mot livsmedelsförsörjningen. Bedömningarna ska kunna ligga till grund för aktörernas beslut om *beredskapsåtgärder* samt ett gemensamt och samordnat agerande i syfte att motverka störningens effekter. Beredskapsåtgärder inom livsmedelsberedskapen kan syfta till att öka utbudet, minska efterfrågan eller en kombination av dessa. Vi be-

⁶ Skr. 2023/24:26 Riksdagens rapport om regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet.

dömer att konsumtionsreducerande åtgärder är det som får snabbast effekt.

Handelspolitiskt är det viktigt att eftersträva en väldiversifierad importstruktur som undviker ensidiga beroenden och sprider risker över länder, regioner och världsdelar. En god differentiering i utgångsläget underlättar anpassning i höjd beredskap och krig då antalet handelspartner och leverantörsvägar riskerar att minska. Även Sveriges importinfrastruktur behöver vara stark, liksom kapaciteten att leda om leveranser via Sveriges grannländer i händelse av krig. Vi noterar att Försvarsberedningen har föreslagit att utrikeshandeln organiseras som en egen beredskapssektor, och att Kommerskollegium bör få ansvaret för denna sektor.⁷

Anpassningar i kosten kan minska risken för brist på livsmedel

Under normala fredstida förhållanden är det genomsnittliga energi-behovet för en person cirka 2 350 kcal per dag. Vid höjd beredskap är det genomsnittliga behovet större, cirka 2 450 kcal per dag. Det ska jämföras med den faktiska genomsnittliga energitillförseln som i dag är cirka 3 100 kcal per dag, dvs. 650 kcal mer per dag jämfört med behovet vid höjd beredskap (se avsnitt 4.1).

Genom anpassningar i kosten kan den fredstida konsumtionen anpassas till lägre nivåer vid höjd beredskap utan allvarliga konsekvenser för befolkningens liv och hälsa. Anpassningar av kosten avser såväl minskad energitillförsel som annan sammansättning av livsmedel. Människor kan dock uppleva stress och oro för inte kunna få tag på tillräckligt med mat redan vid *upplevd brist*. Tydligt kommunicerade konsekvenser av livsmedelsbrist i form av t.ex. ett reducerat och avsmalnat utbud av livsmedel samt grunder för prioritering i bristsituationer kan öka befolkningens känsla av egenmakt. Myndigheterna har därför en viktig uppgift att dels öka kunskapen hos befolkningen om vad en avsevärt lägre samhällsservice kan innebära för den enskilde när det gäller livsmedel (se avsnitt 13.1), dels informera och vägleda avseende anpassningar i kosten. Ytterst kan staten besluta om ransonering för att styra konsumtionen.

⁷ Ds 2023:34 *Kraftsamlings – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 163 ff.

Anpassad produktion tar tid och kan kräva myndighetsbeslut

Om importen av livsmedel och livsmedelsråvaror minskar behöver kosten anpassas och inhemskt producerade produkter användas i större utsträckning. Befolkningens behov av energi (kcal) skulle teoretiskt vara möjligt att tillgodose med den inhemska produktionen enligt en studie från Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).⁸ Det krävs dock såväl en anpassning som ökning av den inhemska produktionen. Tiden för en sådan omställning är längre i primärproduktion än i livsmedelstillsättning, livsmedelsdistribution och måltidsverksamhet.

Anpassningar inom primärproduktionen kan vara förändring i val av gröda, sortval eller produktionsinriktning, som t.ex. minskad foderproduktion om animalieproduktionen minskar. Inom livsmedelstillsättningen kan anpassning handla om t.ex. ändrade och förenklade recept och förpackningar. Livsmedelsdistributionen kan anpassas med alternativa logistikflöden och transportvägar, eller en ökad livsmedelsdistribution till vissa geografiska områden.

En modell för omställning är s.k. *flexibel beredskap*. Flexibel beredskap kan se ut på många sätt, men förutsätter bl.a. samverkan, förmåga till innovation och handlingskraft.⁹ Inom livsmedelssektorn kan det handla om att etablera nätverk där parterna är beredda att ställa om och anpassa sin produktion. Även med insatser för flexibel beredskap tar omställning tid att förbereda och genomföra, framför allt inom primärproduktionen.

I en fallstudie som genomfördes under coronapandemins inledande fas framkom att kraftigt ökad efterfrågan på vissa produkter under pandemin löstes dels genom att etablerade företag kraftigt ökade sin produktion (expansionsstrategi), dels genom att företag började producera nya produkter (nyutvecklingsstrategi). I båda fallen ökade den totala produktionen av varor som det fanns en ovanligt stor efterfrågan på. Erfarenheten visar att utökad produktion går snabbare att realisera än produktinnovation. Expansionsstrategier kan förberedas genom kontrakt med aktörer som kan tillhandahålla en vara eller tjänst som kan behövas i större volym än normalt. En nyutvecklingsstrategi är svårare att förbereda och kräver att aktörer kan agera okonventionellt. För att stärka samordningsförmågan som krävs för att systemet ska kunna ställa om, kan avtal slutas med befintliga producenter.¹⁰

⁸ Andersson, H. et al. (2020).

⁹ Netz, J. (2019).

¹⁰ MSB (2021b).

Lärdomarna inom livsmedelsförsörjningen pekar i samma riktning. Pandemin ledde till förändringar på marknaden som kraftigt ökad efterfrågan på vissa varukategorier och en förflyttning av konsumtion från restaurang till hemmen och från inköp i butik till e-handel. För att klara det krävdes anpassningar och omställning av produktion och distribution, t.ex. avseende förpackningar och leverans av varor. Samtidigt fanns det utmaningar i personalförsörjning och leveranser av insatsvaror.¹¹ För att kunna genomföra omställningen behövdes också en flexibilitet från myndigheternas sida.

Myndigheterna har en viktig roll för att möjliggöra produktionsanpassningar genom att förbereda och säkerställa samverkan mellan det offentliga och näringslivet. Det kan också handla om anpassad tillämpning av regelverk inom t.ex. livsmedelskontroll och djurskydd. Vissa anpassningar bör förberedas genom s.k. skrivbordsförfattningar, dvs. underlag till förordningar som snabbt ska kunna beslutas av regeringen. I vissa fall är det myndigheterna som genom bemyndiganden och bestämmelser kan anpassa ambitionsnivån.

Det finns särskilda regler i regeringsformen och andra författningar som syftar till att underlätta omställningen av samhället från fredstida behov till försvar av landet, s.k. *administrativ beredskap*. Regeringen gav i november 2023 MSB och Tillväxtverket i uppdrag att gemensamt ta fram en modell som kan stödja produktionsomställning avseende försörjningsviktiga varor och tjänster inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Uppdraget ska redovisas i december 2024.¹²

16.3 Beredskapslagring inom jordbruksområdet ska införas

Förslag: I syfte att säkra befolkningens överlevnad kan möjligheten till beredskapslagring nyttjas. Jordbruksverket ska få ansvaret att ombesörja beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas.

¹¹ FOI (2021b).

¹² Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Fö2023/01775.

Utrikeshandeln är avgörande för Sveriges produktion av livsmedel. Att upprätthålla handelsflöden är därför den enskilt viktigaste åtgärden för livsmedelsberedskapen. Beredskapslagring av vissa varor kan vara ett sätt att mildra konsekvenser av de handelsstörningar som ändå kan uppkomma.

Målet med livsmedelsberedskapen är att säkerställa att hela befolkningen *över tid* har tillgång till nödvändiga livsmedel när det föreligger en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen (se avsnitt 12.2). Beredskapslagring kan utgöra en av flera delar av livsmedelsberedskapen genom att bidra till att upprätthålla försörjningen under en begränsad tid. Det ger utrymme för olika aktörer att vidta åtgärder för anpassning av produktion och konsumtion samt för att återuppta handelsflöden.

En livsmedelsberedskap som är uthållig över tid förutsätter att flödet av livsmedel kan upprätthållas. Ett beredskapslager med färdiga livsmedel kan fungera som en buffert för en kort tid, eller som ett förråd med mat som kan tillhandahållas i en nödsituation. Förr eller senare är dock förrådet tomt. Vi menar i stället att flexibilitet bör eftersträvas bl.a. eftersom beredskapen ska kunna möta alla hot. Vilka produktionsgrenar som kan upprätthållas kommer att variera beroende på störningens konsekvenser.

16.3.1 Överväganden avseende val av varor

Bedömning: Beredskapslagring av färdiga livsmedel kan utgöra en del av en förbättrad beredskap inom måltidsverksamhet. Beredskapslagring av spannmål för humankonsumtion kan ge utrymme för omställning av konsumtion och produktion. Beredskapslagring av vissa kritiska insatsvaror för växtodling ger flexibilitet.

Vi vet inte på förhand vilka produktionsgrenar som kan upprätthållas vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Trots det bör vissa överväganden göras i valet av varor för beredskapslagring. Skälet till det är bl.a. kostnadseffektivitet. Generellt gäller att varor med ett brett användningsområde som kan nyttjas under många olika omständigheter och som ger ett betydelsefullt bidrag till att upprätthålla försörjningen över tid bör prioriteras. Vid bedömningen av vilka

varor som ska beredskapslagras finns det enligt vår mening ett antal aspekter som särskilt bör beaktas.

För det första bör varorna bidra till att tillgodose befolkningens behov av energi. Utgångspunkten för beredskapslagringen är att den ska bidra till att upprätthålla försörjningen med nödvändiga livsmedel (se avsnitt 12.2). Under en kortare tidsperiod anser vi att det innebär att livsmedlen ska bidra till att tillgodose befolkningens behov av energi. I ett längre perspektiv behöver också hänsyn tas till befolkningens behov av näring (se avsnitt 4.1).

För det andra bör varorna bidra till att upprätthålla kontinuitet i livsmedelsproduktionen. Det kan uppnås genom lagring av varor nödvändiga för att upprätthålla inhemsk produktion av livsmedel. Eftersom det inte på förhand är möjligt att veta exakt hur en enskild allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen påverkar samhället bör de varor som beredskapslagras i största möjliga utsträckning kunna användas inom flera olika produktionsgrenar.

För det tredje bör varor som behövs för livsmedelsproduktion som är mindre känslig för störningar prioriteras. Skälet till detta är att det inte går att utesluta att handelsstörningar som begränsar import och införsel av insatsvaror kan sammanfalla med inhemska störningar som inom t.ex. transporter, elförsörjning och arbetskraft. De livsmedel som ska kunna produceras nationellt måste därmed kunna tillverkas, lagras och distribueras även vid omfattande inhemska störningar. Om det råder en stark koncentration inom en viss produktion eller i ett led i näringslivet finns det en sårbarhet som kan försvåra upprätthållandet av den inhemska produktionen. Detta eftersom det kan saknas alternativa produktionsanläggningar eller företag inom samma slags produktion. Näringslivets struktur och den känslighet för störningar som kan uppstå genom den är därmed en viktig parameter vid bedömningen av vilka varor som bör beredskapslagras. Ytterligare en strukturell aspekt som bör beaktas är om en viss produktion är beroende av att importera ej lagringsbara produktionsmedel som behövs för att produktionen ska kunna upprätthållas. Ett sådant beroende finns exempelvis för föräldradjur inom viss animalieproduktion.

Slutligen bör geopolitiska och geografiska aspekter beaktas. Störningar i den internationella handeln kan leda till en större risk för att det uppstår brist på varor som produceras utanför EU. Utvinning av råvaror för framställning av insatsvaror sker i vissa fall i områden som präglas av geopolitisk instabilitet vilket kan innebära osäkra leveranser.

Det kan också finnas säkerhetspolitiska aspekter som påverkar valet av varor.

Beredskapslagring av färdiga livsmedel

Beredskapslager med livsmedel färdiga för konsumtion kan bidra till att säkerställa befolkningens tillgång till livsmedel i en akut situation. Fördelen med färdiga livsmedel är att det inte krävs någon ytterligare bearbetning innan varan kan konsumeras. Det finns exempel från andra EU-länder där färdiga livsmedel beredskapslagras. I Tyskland lagras ärtor, linser, ris och kondenserad mjölk i anslutning till tätbefolkade områden. Dessa livsmedel ska kunna tillagas i storkök för att ett varmt måltid om dagen ska kunna tillhandahållas till befolkningen under en begränsad tid. Historiskt lagrades livsmedel i de delar av Sverige där det saknades livsmedelstillverkning.

Storleken på beredskapslager med färdiga livsmedel behöver baseras på hur stor del av befolkningen som ska omfattas och hur lång tidsperiod som behöver säkerställas. Det måste också säkerställas en distribution från lagren till befolkningen, antingen via måltidsverksamhet eller direkt till befolkningen. Detta måste gälla i alla delar av landet.

Lagring som motsvarar dagsbehovet av kalorier för 100 000 personer skulle uppgå till 60 ton, om livsmedlen som lagras är ris och rapsolja. För att tillgodose behovet under tre månader skulle 5 400 ton behöva lagras. I Stockholm skulle det behövas 16 och i Göteborg 6 lager av den storleken. Rent logistiskt skulle det vara svårt att försöka befolkningen med livsmedel från dessa lager, särskilt i storstadsregioner. Denna typ av beredskapslager bedömer vi vara bäst lämpade för begränsade delar av befolkningen under kortare perioder.

En typ av beredskapslagring som kan övervägas är däremot viss lagring av livsmedel inom måltidsverksamhet. Det kan t.ex. avse konserver, konsumtionsförpackat mjöl eller frystorkade varor. Det kan bidra till en buffert och säkerställa att de personer som är i det offentliga omsorg får tillgång till livsmedel, även om det normala transportflödet inte kan upprätthållas.

Beredskapslagring av råvaror

Beredskapslagring av råvaror till livsmedelstillverkning förekommer i bl.a. Tyskland (avseende vete, råg och havre) och Finland (avseende t.ex. orostade kaffeböner, sojaböner och spannmål) (se avsnitt 8.5). Det är fråga om råvaror för livsmedelstillverkning som har lång hållbarhet, men som kräver förädling innan de är konsumtionsfärdiga.

Spannmålets betydelse talar för att överväga beredskapslager av spannmål för humankonsumtion. Spannmål har god hållbarhet och kan malas för att förädlas vidare eller för konsumtion. För att fungera som livsmedel krävs att verksamheten i kvarnar kan upprätthållas och spannmålet kan malas till gryn eller mjöl. Sverige är under normala omständigheter nettoexportör av spannmål. Kvalitet och kvantitet kan dock variera beroende på vädret under en odlingsäsong och det produceras därmed inte alltid tillräckligt för att täcka behovet för humankonsumtion. Förbrukningen av spannmål avsett för livsmedel i Sverige var cirka 1 166 000 ton år 2021.¹³

Försäljning och export av spannmål sker oftast kort efter skörd och lagren är tomma när det är dags för nästa skörd. Det finns således inte någon överkapacitet i livsmedelskedjan avseende spannmål utom vid tiden efter skörd. För att säkerställa tillgången till spannmål för humankonsumtion under hela året kan beredskapslagring av spannmål för humankonsumtion övervägas.

Beredskapslagring av insatsvaror

Alla led i livsmedelskedjan är beroende av import av insatsvaror som t.ex. drivmedel och emballage i olika form. Ett annat importberoende som finns i alla led är beroendet av maskiner och reservdelar, kylanläggningar och komponenter till dessa.

Inom alla led kan behoven av insatsvaror variera mellan olika produktionsgrenar och mellan företag. Denna variation är särskilt stor inom livsmedelstillverkning och livsmedelsdistribution.¹⁴ I vilken utsträckning det går att ersätta olika insatsvaror inom dessa led är oklart. Mot den bakgrunden bedömer vi att det i nuläget inte är möjligt att identifiera vilka insatsvaror som skulle ingå i beredskapslagring inom livsmedelstillverkning. Vi bedömer vidare att det i nuläget inte finns

¹³ FAOSTAT (2023a). Urval: vete, korn, råg, havre.

¹⁴ Livsmedelsverket och Jordbruksverket (2023), s. 14.

något behov av att beredskapslagra insatsvaror inom livsmedelsdistributionen.

Däremot är det vår bedömning att det finns skäl att beredskapslagra insatsvaror till primärproduktionen. Beroende på vilken gröda som odlas och de gällande odlingsförutsättningarna ett enskilt år, minskar skördenivåerna vid minskad tillgång till insatsvaror. Brist på växtskyddsmedel får t.ex. större effekt under år med stora skadeangrepp. Kombinationseffekter av att flera insatsvaror faller bort samtidigt kan också öka bortfallet.

Inom ramen för den tidigare livsmedelsberedskapen gjordes bedömningen att en minskad kvävegiva (40 procent av normal) i kombination med obefintlig eller reducerad ogräsbekämpning skulle leda till minskningar i totalskörden på 15–25 procent för spannmål. Bortfallet skulle dock vara lägre för övriga grödor.¹⁵ I en studie från SLU gjordes antagandet att om tillgången till flera insatsvaror halveras samtidigt skulle det leda till en minskning av skördarna med en fjärdedel.¹⁶ Den totala inhemska produktionen genererar tillräckligt mycket kalorier för att täcka energibehovet i Sverige vid en normalskörd.¹⁷ Det innebär att bortfall av insatsvaror som leder till minskad inhemsk livsmedelsproduktion skulle leda till att den inhemska livsmedelsproduktionen inte kan tillgodose befolkningens behov av energi (kcal) vid längre och omfattande handelsstörningar.

Det faktum att Sverige måste importera vissa insatsvaror som behövs inom primärproduktionen och att tillräcklig inhemsk produktion av insatsvaror inte är rimlig att förvänta sig inom de närmsta åren talar för att beredskapslagring av sådana varor bör införas. Syftet med beredskapslagring av sådana varor skulle därmed vara att upprätthålla den inhemska livsmedelsproduktionen under en övergångsperiod för att ge utrymme för omställning (se avsnitt 16.2).

Vi har goda förutsättningar för spannmålsodling i Sverige. En del av jordbruksmarken är dock bäst lämpad för vallodling vilken utgör grunden i mjölk- och nötköttsproduktionen. Energirika livsmedel som t.ex. rapsolja och socker kan produceras i Sverige och kan därmed bidra till att säkerställa kaloritillgången. Även animaliska livsmedel som t.ex. kött, mjölk och mejeriprodukter är inhemska produkter som kan bidra

¹⁵ Statens jordbruksnämnd (1981).

¹⁶ Andersson, H. et al. (2020).

¹⁷ Beräkningar genomförda av SLU visar att den totala konsumtionen uppgår till 11 800 Tcal och den totala produktionen uppgår till 11 500 Tcal. Den inhemska produktionen har dock inte samma varusammansättning som konsumtionen. Se Andersson, H. et al. (2020).

till energitillgången. Genom att beredskapslagra t.ex. mineralgödsel, växtskyddsmedel och utsäde möjliggörs produktion av såväl livsmedel som foder.

Enligt vår bedömning ger beredskapslagring av insatsvaror för vegetabilieproduktion störst användningsområde och därmed flexibilitet. Vidare ingår inom vegetabilieproduktionen energirika livsmedel som bidrar till att täcka befolkningens behov av kalorier. Om vallodlingen kan upprätthållas möjliggörs såväl mjölk- som köttproduktion. Enligt vår bedömning varierar möjligheten att upprätthålla förädlingen till livsmedel vid inhemska störningar för olika produktionsinriktningar. Exempelvis är mjölkproduktionen mer känslig för strömavbrott än kvarnanläggningar. Samtidigt kan mjölkproduktionen bidra till livsmedel kontinuerligt under året.

Sammantaget är det vår bedömning att beredskapslagring av insatsvaror till vegetabilieproduktion uppfyller flest av de aspekter som vi anser bör beaktas vid val av varor. Vi anser inte att beredskapslagring av insatsvaror i nuläget bör omfatta drivmedel eftersom det beredskapslagras inom beredskapssektorn energiförsörjning.

Mot bakgrund av våra överväganden kring val av varor anser vi att beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet ska införas. Varorna ska kunna användas för att framställa nödvändiga livsmedel. Vilka produkter som ska beredskapslagras från tid till annan bör inte vara föremål för reglering utan avgöras av den aktör som ska ha ansvar för beredskapslagringen. Det möjliggör flexibilitet och anpassning till de behov som aktören identifierar.

Det finns, enligt vår mening, behov av en fördjupad analys av vilka varor som bör beredskapslagras och i vilka kvantiteter de bör lagras. En sådan analys kan med fördel göras återkommande för att kunna anpassa varorna i beredskapslagren till de behov som finns tid till annan. Vidare bör den aktör som ges ansvar för beredskapslagringen också analysera konsekvenser av de val som görs på livsmedelsproduktionen i sin helhet, där hänsyn tas till ömsesidiga beroenden.

16.3.2 Beredskapslagring ska regleras i författning

Förslag: En reglering om beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet för framställning av nödvändiga livsmedel ska införas. Jordbruksverket ska få uppgiften att ansvara för beredskapslagringen.

Vi anser att beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet för framställning av nödvändiga livsmedel ska införas. Det övergripande syftet är att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Vi har i kapitel 12 föreslagit att en ny lag om livsmedelsberedskap ska införas. Syftet med lagen är att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Beredskapslagring utgör en livsmedelsberedskapsåtgärd som har samma syfte. Lagring är en kostsam åtgärd och för att syftet ska kunna uppnås krävs kontinuitet. Det är därför vår bedömning att bestämmelser om beredskapslagring ska regleras i lag. Bestämmelserna bör lämpligen införas i ett särskilt kapitel i lagen om livsmedelsberedskap (3 kap. förslag till lag om livsmedelsberedskap). En särskild upplysningsbestämmelse om att lagen om livsmedelsberedskap innehåller bestämmelser om beredskapslagring ska införas (1 kap. 5 § förslag till lag om livsmedelsberedskap).

Jordbruksverket ska ansvara för beredskapslagring inom jordbruksområdet

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen gjorde bedömningen att det finns goda skäl för att beredskapslagring ska kunna ske centralt genom den nationellt samordnande funktionens försorg, som föreslås vara organiserad inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Utredningen menade dock att det vid en prövning av vinster och risker med en sådan ordning kan finnas skäl för att beredskapslagringen sker hos de myndigheter eller sektorer som har behov av dem.¹⁸

¹⁸ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 329.

Vi föreslår att beredskapslager av varor inom jordbruksområdet ska byggas upp för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas. De produkter som vi föreslår ska beredskapslagras ska användas i livsmedelsproduktionen inom jordbruksområdet. Det krävs specifik kompetens för att besluta om vilka slags varor som ska beredskapslagras. Med det avses kunskap om bl.a. produkternas kvalitet, gällande marknadsvillkor och regelverk kring specifika produkter inom jordbruksområdet som t.ex. utsäde och kemikalier. Detta talar för att ansvaret för beredskapslagringen ska ligga hos en myndighet inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, i stället för att en framtida nationellt samordnande funktion ska få uppgiften.

Jordbruksverket har enligt förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk som förvaltningsmyndighet inom jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna (1 §). Jordbruksverket är också beredskapsmyndighet i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten och har därför särskilda uppgifter enligt beredskapsförordningen (18 §).

Vår bedömning är att Jordbruksverket har den specifika kompetens som behövs för att få uppgiften att ansvara för beredskapslagring inom jordbruksområdet. Jordbruksverket ska därför få uppgiften att ansvara för att beredskapslagra varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas. Uppgiften bör lämpligen regleras i förordning, eftersom det är en mer flexibel lösning än en reglering i lag. Därför ska lagen om livsmedelsberedskap innehålla en bestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer får beredskapslagra varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas (3 kap. 1 § förslag till lag om livsmedelsberedskap). En särskild reglering om att Jordbruksverket ska ansvara för beredskapslagringen ska föras in i den nya förordningen om livsmedelsberedskap (se 3 § förslag till förordning om livsmedelsberedskap).

Eftersom vi föreslår att Jordbruksverket ska ansvara för beredskapslagringen finns det ett behov av att Jordbruksverket i övrigt ska kunna meddela de föreskrifter som behövs för att varor som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel ska kunna lagras. Av det skälet ska bestämmelser om detta införas (1 kap. 8 § 2 förslag till lag om livs-

medelsberedskap och 6 § 2 förslag till förordning om livsmedelsberedskap).

Vi anser vidare att en upplysningsbestämmelse om Jordbruksverkets uppgifter enligt lagen och förordningen om livsmedelsberedskap bör föras in i myndighetens instruktion (1 b § förslag till förordning om ändring i förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk).

16.3.3 Tillgång ska säkerställas genom upphandling

Förslag: Beredskapslagring ska ske genom säkerställande av tillgången till varor inom jordbruksområdet för framställning av nödvändiga livsmedel. Det ska göras genom upphandling av varor och tjänster.

Vår bedömning är att den mest kostnadseffektiva lösningen är att beredskapslagringen sker i ordinarie värdekedjor. På så sätt kan befintlig infrastruktur som t.ex. lager samt befintliga distributionskanaler nyttjas. De beredskapslagrade varorna lokaliseras i anslutning till de områden där de normalt används. Sådan lokalisering minskar dessutom sårbarheten av transportstörningar. Sammantaget bedömer vi att beredskapslagring i ordinarie värdekedjor också är en robust lösning.

Vi bedömer att behovet av kontinuerlig omsättning av de lagrade varorna kommer att säkerställas om beredskapslagring sker inom ramen för företagets verksamhet. Detta bedömer vi som viktigt att säkerställa för att undvika att varor behöver kasseras. Att omsättningslagring bör eftersträvas i första hand har även framhållits av Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen.¹⁹ Omsättningstiden för olika varor kan variera och avgörs av varornas hållbarhet. I allmänhet är råvaror mer hållbara än förädlade varor.

Vi har övervägt men avfärdat en lösning som innebär att det i nuläget införs lagstadgade krav på företag att hålla beredskapslager. Detta på grund av de kostnader och konkurrensnackdelar vi bedömer att detta skulle innebära för enskilda företag, i synnerhet små aktörer vilka utgör majoriteten av företag inom livsmedelssystemet. Att en sådan lösning kan få effekter på företagets konkurrenskraft har också framhållits av Utredningen om nationell samordning av försörjningsbered-

¹⁹ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 322.

skapen.²⁰ I stället bedömer vi det mest lämpligt att beredskapslagringen i första hand ska bygga på frivillighet och åstadkommas genom *avtalsbaserad beredskapslagring*. Denna form av lagring ger också viss flexibilitet genom att avtalen har begränsad löptid.²¹

Även om vi gör bedömningen att beredskapslagring i nuläget bör ske genom avtal bör en lagstadgad skyldighet för företag att beredskapslagra varor inte uteslutas. En sådan lösning kan övervägas om avtalsbaserad beredskapslagring av olika skäl inte går att uppnå.

En särskild fråga är om det bör ankomma på staten att äga de varor som beredskapslagras inom ramen för den avtalsbaserade beredskapslagringen. En lösning kan vara att staten äger de lagerhållna varorna, och företaget endast sköter inköp och lagerhållning. Ett annat alternativ är att företaget äger varorna och sköter beredskapslagringen i sin helhet.

Om företagen äger varorna sköter de all hantering av de lagerhållna varorna vid omsättning. För att staten ska kunna förfoga över varorna vid lagersläpp kan avtalet innehålla en option som ger rätt att när som helst köpa en viss mängd av varan. En sådan lösning har exempelvis förespråkats av Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen.²²

Det kan konstateras att en fördel med statligt ägande är att staten har full rådighet över varorna. Skäl som dock enligt vår mening i viss mån talar mot statligt ägande är bl.a. att det kan försvåra avyttringen av varor med hänsyn till konkurrenslagstiftning och WTO:s regelverk. Om statliga lager omsätts genom export får försäljningen exempelvis inte ske till ett pris som kan utgöra en exportsubvention. Vidare skulle bestämmelser om stödåtgärder kunna aktualiseras i en situation där staten äger varorna. I vissa undantagssituationer kan det dock vara möjligt för staten att vidta vissa stödåtgärder, efter föregående godkännande av kommissionen. Sådant godkännande kan t.ex. lämnas för stödåtgärder som är avsedda att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi (artikel 107.3 FEUF).

Vår slutsats är att det finns såväl för- som nackdelar med båda alternativen vad gäller ägande. Huruvida staten bör äga varorna som lagras bör som utgångspunkt avgöras bl.a. utifrån vilka varor som ska lagras. Vi bedömer därför att det bör ankomma på Jordbruksverket att av-

²⁰ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 611–612.

²¹ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 603–604.

²² SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 601.

göra frågan om ägande av varorna mot bakgrund av att det ankommer på myndigheten att fatta beslut om vilka varor som ska lagras.

Vi bedömer att det inte finns skäl att i lag särskilt reglera hur beredskapslagringen ska ske. Däremot finns det skäl att i lagen ha en generell bestämmelse om att beredskapslagringen ska ske genom att tillgången till varor säkerställs (3 kap. 2 § förslag till lag om livsmedelsberedskap). En bestämmelse om att säkerställandet av varor ska ske genom upphandling av varor och tjänster ska i stället föras in i förordningen om livsmedelsberedskap (4 § förslag till förordning om livsmedelsberedskap).

Det finns olika regelverk beroende på vad som ska upphandlas. För upphandling av varor och tjänster i syfte att åstadkomma beredskapslagring bedömer vi att lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) ska tillämpas, eftersom det inte är fråga om att upphandla försvars- eller säkerhetsmateriel eller upphandling inom försörjningssektorerna.²³

När det gäller de närmare villkoren för beredskapslagringen anser vi att det bör ankomma på Jordbruksverket att utforma upphandlingen så att ändamålet med beredskapslagringen kan uppnås utifrån de varor som myndigheten bedömer ska beredskapslagras. Det bör lämpligen ske i samråd med Upphandlingsmyndigheten. Det bör också ankomma på Jordbruksverket att avgöra vilken typ av förfarande som bör användas.²⁴

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen har föreslagit att en nationellt samordnande funktion ska inrättas med uppgift att bl.a. bedriva uppdragsverksamhet i form av beredskapslagring med tillhörande tjänster på uppdrag av andra statliga myndigheter.²⁵ Enligt förslaget ska MSB ansvara för denna funktion. För det fall förslaget genomförs bör Jordbruksverket kunna ta hjälp av en sådan funktion.

Upphandlingsförfarandet och de närmare villkoren för beredskapslagringen innefattar en mängd olika frågeställningar som bör avgöras av Jordbruksverket. Ytterst handlar det om marknadens vilja att lämna anbud inom ramen för upphandlingen. Därför är det inte lämpligt att i lagstiftningen införa närmare villkor om detta. I detta avseende har

²³ För upphandling av försvars- och säkerhetsmateriel gäller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. När det gäller upphandling inom försörjningssektorerna gäller lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

²⁴ Jfr. 6 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

²⁵ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 327 ff.

vi föreslagit att Jordbruksverket i övrigt ska få meddela de föreskrifter som behövs för att varor som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel ska kunna lagras (1 kap. 8 § 2 förslag till lag om livsmedelsberedskap och 6 § 2 förslag till förordning om livsmedelsberedskap).

Avtalen behöver reglera vissa centrala frågeställningar som exempelvis ägande, varuslag och mängd av varan som ska lagras, att omsättning av beredskapslagrade varor sker kontinuerligt för att de inte ska bli för gamla, geografisk placering av lagren, säkerställande av att lagrade varor håller god kvalitet, säkerhetsaspekter som fysiskt skydd, informationssäkerhet och sekretess. Ytterligare aspekter som bör regleras är att staten ges fysisk tillgång till varorna genom t.ex. tillträde till lokaler samt när och hur marknaden ska få tillgång till lagren av varorna genom att beredskapslagrade varor avyttras (se avsnitt 16.3.4).

Frågeställningar som behöver hanteras när det gäller hur marknaden ska få tillgång till de lagrade varorna och till vilket pris kan lämpligen diskuteras med näringslivet.

Det är viktigt att snedvridning av konkurrensen undviks i möjligaste mån i alla skeden av beredskapslagringen, särskilt vid uppbyggnad av och vid avyttring av lagren. Det gör det önskvärt att lagren byggs upp successivt. Detsamma bör gälla vid påfyllnad av lager efter avyttring. En aspekt som kan påverka marknaden är också hur och när varorna omsätts. Om stora mängder omsätts vid samma tillfälle kan det få påverkan på priser. Det är därför viktigt att principer för omsättningen sätts upp så att marknadsstörningar minimeras.

Vid utformningen av de närmare villkoren för upphandlingen behöver relevanta delar av såväl EU-rätten som WTO:s regelverk beaktas. När det exempelvis gäller villkor om geografisk placering av lagren där produkterna ska finnas är det vår bedömning att en nödvändig förutsättning för att syftet med beredskapslagringen ska kunna uppfyllas är att lagerhållningen sker i Sverige. Ett sådant villkor behöver utformas så att det inte strider mot diskrimineringsförbudet i artikel 18.1 FEUF och de principer för offentlig upphandling som gäller enligt 4 kap. 1–3 §§ LOU.

16.3.4 Varor ska få avyttras under vissa villkor

Förslag: Jordbruksverket får beträffande varje varukategori av beredskapslagrade varor avyttra upp till en fjärdedel av den lagrade mängden. I övrigt beslutar regeringen om avyttring. Varor får avyttras vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning.

För att beredskapslagrade varor ska kunna användas behöver beslut fattas om att minska mängden beredskapslagrade varor under vissa angivna förutsättningar. Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen har gett sin syn på frågor om användning av lagren och beslutsfattande kopplat till detta.²⁶

Utredningen anförde att det bedöms ha flera fördelar om regeringen, och inte den ansvariga myndigheten, beslutar om användningen av lagrade varor. Vidare framhöll utredningen att beslut av myndighet om användning av lager skulle kunna vara lämpligt om det på förhand går att ställa upp kriterier för när en kris- eller bristsituation inträffat, men att det i många fall kan vara svårt, eftersom kriser kan komma i ett stort antal skepnader och ha ett mer eller mindre akut förlopp. Denna omständighet talade, enligt utredningen, för att det bör vara ett politiskt ställningstagande att definiera en kris- eller bristsituation.

Därutöver konstaterade utredningen att omfattande lagersläpp också kan innebära stor marknadspåverkan, vilket också talar för att beslutet bör vara ett politiskt ställningstagande. Regeringsbeslut, menade utredningen, skulle vara tydligare för dem som ansvarar för olika former av beredskapslagring än ett myndighetsbeslut. Utredningen framhöll som skäl som i stället talar för att myndigheten själv fattar beslut om lagersläpp av varor är att vägen till beslut blir kortare samt att myndigheterna har mer detaljkunskap om marknader än Regeringskansliet och regeringen. Utredningen gjorde den sammantagna bedömningen att det är regeringen som bör besluta om användningen av beredskapslagrade varor om ansvaret för beredskapslagringen ligger på myndigheter under regeringen, om det saknas särskilda skäl för att myndigheten beslutar.

²⁶ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 336 ff.

Vi anser att varor som beredskapslagras ska få avyttras när det föreligger en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Avyttring ska dock inte förväxlas med omsättning av lagren, som bör ske kontinuerligt. En bestämmelse om när avyttring får ske ska föras in i lagen (3 kap. 3 § förslag till lag om livsmedelsberedskap). Med begreppet *allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen* avses en störning i livsmedelsförsörjningen som medför att befolkningens behov av nödvändiga livsmedel inte utan ansträngning kan tillgodoses (se avsnitt 12.3.3). Vi har i kapitel 12 föreslagit att Livsmedelsverket ska få meddela föreskrifter om begreppet allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen (1 kap. 6 § 1 förslag till lag om livsmedelsberedskap och 7 § 1 förslag till förordning om livsmedelsberedskap).

Vår bedömning är att Jordbruksverket ska ha möjlighet att fatta beslut om avyttring av en mindre del av lagrade varor och det bör omfatta maximalt 25 procent av den beredskapslagrade mängden för respektive varukategori. Beslutsfattande av detta slag vid kris- och bristsituationer är dock ytterst ett politiskt ställningstagande. Av det följer att beslut om att använda hela eller större del av beredskapslagrade varor bör åvila regeringen. En bestämmelse om att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som får avyttra varor ska föras in i 3 kap. 3 § lagen om livsmedelsberedskap. Bestämmelser om Jordbruksverkets rätt att avyttra varor ska regleras i förordningen om livsmedelsberedskap (5 § förslag till förordning om livsmedelsberedskap).

Det kan finnas ett behov för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om de villkor som ska gälla för avyttring och som riktar sig till de företag som lagrar varorna. Exempelvis kan avtal som sluts inom ramen för upphandling hänvisa till sådana villkor, om villkoren för avyttring inte anges i själva avtalet. Mot denna bakgrund bör det finnas möjlighet för Jordbruksverket att vid behov kunna meddela föreskrifter om de närmare villkoren för avyttring (1 kap. 8 § 1 förslag till lag om livsmedelsberedskap och 6 § 1 förslag till förordning om livsmedelsberedskap). Vid utformningen av de närmare villkoren för avyttringen av varor behöver också relevanta delar av såväl EU-rätten som WTO:s regelverk beaktas.

16.4 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna bestämmelserna om funktionen för omvärldsanalys vid Livsmedelsverket och reglerna om beredskapslagring ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Det är angeläget att den föreslagna regleringen om Livsmedelsverkets uppgift att bedriva omvärldsbevakning och regleringen avseende beredskapslagring kan träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, ett eventuellt anmälningsförfarande enligt EU:s direktiv 2015/1535²⁷, och fortsatt beredning inom Regeringskansliet bör bestämmelserna om beredskapslagring i lagen och förordningen om livsmedelsberedskap samt upplysningsbestämmelsen i Jordbruksverkets instruktion träda i kraft den 1 januari 2025. Detsamma gäller för den föreslagna ändringen i Livsmedelsverkets instruktion. Vi har inte identifierat något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015.

17 Frågor om sekretess

En del av våra förslag som vi lämnar innebär att känslig information kan komma att delas mellan olika aktörer och därför aktualiserar frågor om offentlighet och sekretess. I det här kapitlet ges en översiktlig beskrivning av de regler i tryckfrihetsförordningen (nedan TF) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (nedan OSL) som aktualiseras samt våra bedömningar när det gäller vilka bestämmelser som kan tillämpas på våra förslag och behovet av att nya sekretessbestämmelser införs.

17.1 Allmänna handlingar och sekretess

Enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Med myndigheter avses de organ som ingår i den offentligtstatliga statliga och kommunala organisationen.¹

Om en handling är att anse som allmän ska den på begäran lämnas ut till den som önskar ta del av handlingen (2 kap. 4 § TF). Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa särskilda intressen. Exempel på sådana särskilda intressen är skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller rikets säkerhet (2 kap. 2 § första stycket TF). En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till (2 kap. 2 § andra stycket TF). Denna särskilda lag är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (nedan OSL).

¹ Se Heuman (2023).

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgiften röjs muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). En uppgift som är sekretessbelagd får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Det gäller även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. (8 kap. 1 och 2 §§ OSL).

Sekretess följer alltså i normalfallet inte med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan, gäller sekretessen för uppgiften hos den mottagande myndigheten bara under förutsättning att 1) det följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten, eller 2) det följer av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL).

17.2 Brytande av sekretess mellan myndigheter

Det finns förvaltningsrättsliga bestämmelser om att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter (se t.ex. 8 § förvaltningslagen (2017:900)). En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). För det fall en sekretessprövning leder till slutsatsen att en uppgift är belagd med sekretess kan uppgiften inte lämnas ut med stöd av 6 kap. 5 § OSL. För att en sekretessbelagd uppgift ska få lämnas från en myndighet till en annan eller till en självständig verksamhetsgren inom samma myndighet krävs alltså att det finns ett undantag från sekretess eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig.

I OSL finns det generella sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess (10 kap. OSL). Sekretess hindrar inte att en myndighet lämnar ut en sekretessbelagd uppgift till en enskild eller till en annan myndighet om det krävs för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och sekretessen får endast efterges i de fall där det är nödvändigt att en sekretessbelagd

uppgift lämnas ut för att en myndighet ska kunna fullgöra en viss skyldighet som den har.²

Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen (10 kap. 15 § OSL).

En sekretessbelagd uppgift får också lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § OSL). Syftet med denna bestämmelse är att den ska utgöra en ventil för det fall utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Ett rutinmässigt uppgiftsutbyte ska i regel vara författningsreglerat.³ En förutsättning för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att det inte finns en specialreglering i annan lag eller förordning som reglerar det aktuella uppgiftslämnandet. Om det t.ex. finns en bestämmelse som anger att en uppgift kan lämnas ut under vissa villkor är det inte möjligt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda.

Vidare gäller att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller annan förordning (10 kap. 28 § OSL). Om det i en sådan författning finns en uppgiftsskyldighet bryts alltså sekretessen genom bestämmelsen. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet ska således tillämpas när de uppgifter som omfattas av utlämningskyldigheten omfattas av sekretess.⁴ För att 10 kap. 28 § OSL ska kunna tillämpas krävs att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet uppfyller vissa krav på konkretion.⁵

17.3 Sekretessbestämmelser som kan aktualiseras

Förslagen i detta betänkande innebär att uppgifter kommer behöva delas mellan myndigheter. Förslaget kan också leda till att information delas mellan enskilda företag och myndigheter. Nedan följer en redogörelse för de sekretessbestämmelser vi bedömer kan aktualiseras om förslagen genomförs.

² Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 465.

³ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 327.

⁴ Det finns bestämmelser om undantag från denna bestämmelse, t.ex. ska bestämmelsen inte tillämpas på vissa internationella avtal och på uppgifter ur belastningsregistret.

⁵ Se E. Lenberg, A. Tansjö & U. Geijer (2023).

17.3.1 Försvarssekretess

Secretess gäller för uppgift 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 (15 kap. 2 § OSL). I förarbetena till motsvarande bestämmelse i 2 kap. 2 § i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) uttalas att området som skyddas av försvarssekretess täcker alla de olika verksamheter som är av betydelse för landets försvar, alltså inte bara rent militära företeelser utan också åtgärder med avseende på t.ex. den ekonomiska försvarsberedskapen, folkförsörjningen och det psykologiska försvaret.⁶

Termen totalförsvaret definieras i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av både militärt försvar och civilt försvar. Det civila försvaret omfattar alla de beredskapsförberedelser som bl.a. statliga civila myndigheter vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarsmakten, skydda och rädda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.⁷

Bestämmelsen om försvarssekretess gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna förekommer och ska tillämpas av alla myndigheter och organ som ska tillämpa OSL. Bestämmelsen gäller med ett rakt skaderekvisit vilket innebär att det råder en presumtion för offentlighet.

17.3.2 Säkerhets- eller bevakningsåtgärd

Secretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser exempelvis byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier (18 kap. 8 § 1 OSL).

⁶ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 132.

⁷ Prop. 1994/95:7 *Vissa rättigheter vid internationellt militärt samarbete och internationell kris- hantering*, s. 50 f.

17.3.3 Risk- och sårbarhetsanalyser m.m.

Sekretess gäller också för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 13 § OSL).

Bestämmelsen är avsedd att användas beträffande uppgifter som är av betydelse för den fredstida delen av krishanteringssystemet och är tillämplig på uppgifter som har insamlats eller producerats inom ramen för statens, kommuners och regioners analys-, planerings- eller förberedelseverksamhet avseende fredstida kriser. Det är i detta sammanhang mycket allvarliga kriser som avses, alltså inte olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär.⁸ Sekretessen gäller uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet. Om en uppgift som omfattas av sekretessbestämmelsen lämnas till en annan myndighet ska således även den mottagande myndigheten tillämpa bestämmelsen på uppgiften.

Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit vilket innebär en presumtion för offentlighet.

17.3.4 Enskildas affärs- och driftsförhållanden

När det gäller enskildas affärs- och driftsförhållanden finns det flera sekretessbestämmelser som kan komma att aktualiseras.

I den utsträckning regeringen bestämmer gäller sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för 1) uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och 2) uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet (30 kap. 23 § OSL).

Ordet planering ska enligt förarbetena uppfattas som ett förtydligande av termen utredning. Avsikten är att markera att sådan utred-

⁸ Prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar*, s. 266.

ning, bestående i t.ex. infordrande av uppgifter från olika företag, som sker för att underlätta bl.a. försvars- och krisplaneringen inom folkhushållningen faller inom paragrafens tillämpningsområde.⁹

Regeringen har meddelat föreskrifter om att sådan sekretess gäller för bl.a. uppföljnings- och stödverksamhet hos länsstyrelser, Socialstyrelsen och MSB i frågor som rör förberedelser enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (p. 31), beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning (p. 86) och utredning och planering enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap (p. 123). Det framgår av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) och bilagan till förordningen.

Därutöver gäller sekretess för sådan uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden som har lämnats till följd av särskild lagstiftning om uppgiftsskyldighet i frågor som rör samhällsplanering eller försörjningsberedskap eller försörjningsberedskap vid oljekriser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (38 kap. 6 § OSL). Exempel på sådan lagstiftning är lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.¹⁰

Enligt 38 kap. 7 § OSL gäller sekretess också hos kommuner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262). Sekretess gäller för 1) uppgifter om enskilds affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också för 2) uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i ansvarsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

Syftet med paragrafen är att hos en kommun skydda bl.a. sådana uppgifter som kan behövas för kommuners eller regioners planering inför extraordinära händelser. Det är således fråga om att genom ett sekretesskydd säkerställa att näringsidkare inte avstår från att lämna

⁹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 234.

¹⁰ Se Hollunger Wågner, K. (2023).

sådana uppgifter som kan behövas för planeringen inför extraordina-
nära händelser.¹¹

17.4 Behovet av nya sekretessbestämmelser

Förslag: En ny bestämmelse om sekretess för vissa uppgifter i kommuners verksamhet med livsmedelsberedskap ska införas.

Bedömning: Nuvarande sekretessbestämmelse ger tillräckligt skydd för det allmännas intressen avseende samtliga av våra förslag. Det-
samma gäller skyddet för uppgifter om enskildas intressen som före-
kommer hos statliga myndigheter.

Vi har övervägt om det med anledning av de förslag vi lämnar i be-
tänkandet finns behov av nya sekretessbestämmelser. Övervägandena
avser förslaget om kommuners ansvar för livsmedelsberedskap (av-
snitt 13.3), de nya uppgifterna för Livsmedelsverket (avsnitten 14.1,
14.2 och 16.1) samt förslaget om beredskapslagring (avsnitt 16.3).

17.4.1 Förslag om kommuners verksamhet

Vi föreslår i avsnitt 13.3 att kommuner får uppgifter inom livsmedels-
beredskapen. Kommuner ska enligt våra förslag analysera befolkningens
behov, planera för att distributionen av livsmedel kan upprätthållas
och vidta lämpliga åtgärder vid en allvarlig störning i livsmedelsför-
sörjningen. Förslaget innehåller bestämmelser om att kommuner ska
samverka med andra aktörer. Vi föreslår vidare att kommuner ska vara
skyldiga att lämna information till länsstyrelsen och Livsmedelsverket
samt att Livsmedelsverket ska ge vägledning och följa upp kommuners
arbete med livsmedelsberedskap. Kommunernas uppgifter ska regleras
i en ny lag, lagen om livsmedelsberedskap, men vi har bedömt att upp-
gifterna lämpligen kan samordnas med annat beredskapsarbete, t.ex.
enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför
och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förslagen innebär att uppgifter av känslig karaktär kommer att
förekomma vid såväl kommunerna som vid länsstyrelserna och Livs-

¹¹ Se Lorentzon (2023).

medelsverket. Sådana uppgifter kan exempelvis avse uppgifter om behoven av livsmedel, energi, reservkraft och transporter och lagerhållning. Uppgifterna kan också röra exempelvis enskilda företags affärs- och driftsförhållanden. Uppgifterna kan också omfatta hur prioriteringar ska göras beträffande grupper i befolkningen och verksamheter. Sammantaget innebär arbetet att uppgifter om sårbarheter i samhället kommer att sammanställas.

Skyddet för allmänna intressen

Vi bedömer att kommunernas verksamhet med analys- och planeringsarbete är en del av den nationella livsmedelsberedskapen. Syftet med livsmedelsberedskapen är att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Verksamheten är alltså inte begränsad till fredstida kriser utan syftar också till att säkra folkförsörjningen vid höjd beredskap. Vi bedömer därför att bestämmelsen i 15 kap. 2 § OSL om försvarssekretess i vart fall bör kunna tillämpas på uppgifter som framkommit i kommunernas verksamhet med livsmedelsberedskap som avser situationer med höjd beredskap, om det kan antas att uppgifterna utgör en sådan fara för Sveriges säkerhet om uppgifterna röjs. Uppgifterna kommer även att vara skyddade när information överlämnas från kommunerna till länsstyrelsen respektive Livsmedelsverket.

När det gäller uppgifter som rör fredstida krissituationer bedömer vi att dessa kan omfattas av bestämmelsen i 18 kap. 13 § OSL. Detta eftersom uppgifterna hänför sig till kommunernas, länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets verksamhet som består av planering och förberedelser inför fredstida krissituationer och hantering av sådana situationer.

Även bestämmelsen i 18 kap. 8 § OSL om uppgifter avseende säkerhets- eller bevakningsåtgärder bör kunna tillämpas om sådana uppgifter aktualiseras beträffande exempelvis byggnader eller andra anläggningar och lokaler.

Bestämmelserna har s.k. raka skaderekvisit. Vi bedömer sammantaget att bestämmelserna ger ett tillräckligt skydd för det allmännas intresse beträffande känsliga uppgifter som kan förekomma hos så-

väl kommuner, länsstyrelser och Livsmedelsverket med anledning av kommunernas arbete med livsmedelsberedskap.

Skyddet för enskildas intressen

Eftersom kommuner kommer att samverka med andra aktörer, exempelvis företag, i såväl planeringsarbetet som när lämpliga åtgärder vidtas under en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen aktualiseras frågor om skyddet för enskilda företags intressen när det gäller t.ex. affärs- och driftsförhållanden.

Våra förslag innefattar inte bestämmelser om skyldigheter för näringsidkare att medverka i kommunernas arbete eller att lämna uppgifter till kommunerna. Trots det kan näringsidkare förse kommuner med information om affärsförhållanden som kan vara känsliga. Det kan t.ex. avse information om tillverkning, beroenden av leverantörer, information om lager eller andra uppgifter som har betydelse för näringsidkarens drifts- och affärsförhållanden. Informationen kan vara sådan att den utgör affärshemligheter och kan påverka konkurrensen på marknaden. Om kommuner inte har möjlighet att sekretessbelägga sådan känslig information kan det leda till att företagen inte vill dela med sig av informationen i arbetet med livsmedelsberedskap.

Mot bakgrund av att vi inte föreslår någon lagstadgad skyldighet för enskilda företag att lämna uppgifter till kommunerna bedömer vi att bestämmelsen i 38 kap. 6 § OSL inte kan tillämpas för uppgifter som kommuner får från enskilda företag om dess affärs- eller driftsförhållanden.

När det gäller bestämmelserna i 38 kap. 7 § OSL gäller sekretessen hos kommuner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt LEH eller planering enligt förfogandelagen för bl.a. uppgifter om enskilds affärs- eller driftsförhållanden. Kommunernas uppgifter inom livsmedelsberedskapen föreslås införas i en ny lag. Uppgifterna i sig framgår alltså inte av LEH. Vi har däremot bedömt att kommunernas arbete med livsmedelsberedskap lämpligen kan utföras i samband med exempelvis det beredskapsarbete som ska utföras enligt LEH. Allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen bör enligt vår bedömning i de allra flesta fall sammanfalla med extraordinära händelser eller höjd beredskap och därmed även det förberedande planeringsarbetet. I den omfattning kommunernas verk-

samhet med livsmedelsberedskap avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap bör därför bestämmelsen kunna tillämpas. Livsmedelsberedskap som faller utanför beredskapsarbetet enligt LEH kan dock inte skyddas enligt 38 kap. 7 §.

När det gäller bestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL avser den verksamhet hos statlig myndighet, varför bestämmelsen inte kan tillämpas hos kommuner.

Sammantaget bedömer vi att känsliga uppgifter som kommuner kan erhålla vid samverkan med enskilda företag i stor utsträckning bör kunna omfattas av bestämmelsen i 38 kap. 7 § OSL, dvs. i den mån uppgifterna förekommer i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt LEH. I den mån uppgifterna förekommer i verksamheten med livsmedelsberedskap som faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde, t.ex. beredskap för situationer som inte kan anses inrymmas i begreppen extraordinära händelser i fredstid eller höjd beredskap samt verksamhet som inte vidtas med stöd av LEH, kommer uppgifterna inte omfattas av bestämmelsen i 38 kap. 7 § OSL. Vi bedömer därför att det finns skäl att införa en särskild sekretessbestämmelse som omfattar uppgifter som förekommer i kommuners arbete med livsmedelsberedskap enligt den nya lagen om livsmedelsberedskap.

Uppgifter hos enskilda företag som förekommer i kommuners verksamhet med livsmedelsberedskap kan exempelvis utgöras av information om tillverkning, beroenden av leverantörer, information om lager eller andra uppgifter som har betydelse för näringsidkarens drifts- och affärsförhållanden. Uppgifterna kan vara skyddsvärda och kan avse t.ex. affärshemligheter och uppfinningar. Verksamheten med livsmedelsberedskap kan också potentiellt ge en kommun kännedom om andra skyddsvärda förhållanden hos tredje man än sådana som rör affärs- eller driftförhållanden.

Enligt 38 kap. 7 § OSL gäller sekretess hos kommuner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt LEH eller planering enligt förfogandelagen. Sekretess gäller för 1) uppgifter om enskilds affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också för 2) uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i ansvarsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten. Syftet med paragrafen är att

hos en kommun skydda bl.a. sådana uppgifter som kan behövas för kommuners eller regioners planering inför extraordinära händelser. Sekretesskyddet säkerställer således att näringsidkare inte avstår från att lämna sådana uppgifter som kan behövas för planeringen inför extraordinära händelser.

Vi bedömer att det finns skäl att införa ett motsvarande sekretesskydd i kommuners verksamhet med livsmedelsberedskap likt det som gäller enligt 38 kap 7 § OSL för beredskapsarbete enligt LEH.

De uppgifter som vi bedömer ska omfattas av den nya sekretessbestämmelsen avseende kommuners arbete med livsmedelsberedskap bör motsvara de uppgifter som i dag skyddas enligt 38 kap. 7 § OSL, dvs. sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (p. 1), och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten (p. 2).

Vi bedömer också att de skaderekvisit som gäller för de olika kategorierna av uppgifter bör vara desamma som i 38 kap. 7 § OSL. Det innebär att för uppgifter om bl.a. enskildas affärs- eller driftförhållanden föreslår vi att ett rakt skaderekvisit ska gälla, dvs. en presumtion för offentlighet. För uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse med den som är föremål för verksamheten, dvs. tredje man, föreslår vi att absolut sekretess ska gälla. Vi föreslår också att sekretessen för uppgift i en allmän handling ska gälla i högst tjugo år.

Att samma slags uppgifter ska åtnjuta ett skydd i kommuners verksamhet med livsmedelsberedskap som i kommuners beredskapsarbete enligt LEH är motiverat med hänsyn till att samverkan med företag bedöms vara en viktig del i kommuners arbete med livsmedelsberedskap. Syftet med livsmedelsberedskapen är att säkerställa befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Om tillräckligt skydd för enskildas uppgifter saknas finns det en risk att företag inte samverkar med kommunerna. Intresset av att skydda de uppgifter som vi föreslår ska regleras i den föreslagna sekretessbestämmelsen väger därför tyngre än allmänhetens intresse att få tillgång till de uppgifter som kan omfattas av sekretess.

Vi bedömer att det är lämpligt att den sekretessbestämmelse vi föreslår ska införas ska regleras i samma paragraf som kommuners beredskapsarbete enligt LEH. Verksamheterna med beredskapsarbete enligt LEH och livsmedelsberedskap enligt den nya lagen är närliggande verksamheter. Därtill föreslår vi att samma slags uppgifter ska åtnjuta sekretesskydd. Vi föreslår därför att den nya bestämmelsen om sekretess i kommuners verksamhet med livsmedelsberedskap förs in i 38 kap. 7 § OSL.

Brytande av sekretess

Enligt vårt förslag ska kommuner på begäran av Livsmedelsverket lämna information om kommunens arbete med livsmedelsberedskap som utförs enligt lagen. Arbetet som kommunerna ska utföra framgår av 2 kap. 1–3 §§ i den nya lagen om livsmedelsberedskap och består i att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen, planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen och utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning i kommunen. Vidare föreslår vi att kommunen på begäran av länsstyrelsen ska lämna information om försörjningsbehovet för befolkningen i kommunen, förutsättningarna för distribution av nödvändiga livsmedel, och kommunens behov av statliga och internationella resurser.

Skälet till att kommunerna ska ge Livsmedelsverket information är att Livsmedelsverket ska kunna följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap. Anledningen till att kommunerna ska ge information till länsstyrelserna är att länsstyrelserna bl.a. är beredskapsmyndigheter och därutöver har en samordnande och samverkande funktion vid krissituationer och ska dessutom vid en kris efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande (se avsnitt 13.3.6).

De uppgifter som kommer att överlämnas från kommunerna till Livsmedelsverket respektive länsstyrelserna kan vara av sådant slag att exempelvis försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL), sekretess för pla-

nering och förberedelser inför fredstida krissituationer eller hantering av sådana situationer (18 kap. 13 § OSL) eller sekretess för bevaknings- eller bevakningsåtgärd (18 kap. 8 § OSL) är tillämpliga. Därutöver kommer den nya bestämmelsen som vi föreslår ska införas i 38 kap. 7 § OSL avseende sekretess för uppgifter om bl.a. enskildas affärs- eller driftsförhållanden i kommuners arbete med livsmedelsberedskap kunna tillämpas. Utöver det kommer sekretessbestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL för uppgift om bl.a. enskildas affärs- eller driftsförhållanden när det gäller exempelvis beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning kunna tillämpas hos Livsmedelsverkets och länsstyrelserna.

De föreslagna bestämmelserna om kommunernas skyldighet att lämna information till Livsmedelsverket respektive länsstyrelserna kommer att följa av lag. Skyldigheten för kommunerna att lämna information innebär enligt vår bedömning att uppgifterna är av ett speciellt slag och att uppgifterna är konkreta. Vi bedömer därför att bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL kan tillämpas och att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till länsstyrelsen eller Livsmedelsverket.

17.4.2 Förslag om Livsmedelsverkets verksamhet

Vi lämnar i det här betänkandet förslag som innebär att Livsmedelsverket får nya uppgifter. Några av dessa uppgifter avser enbart Livsmedelsverkets verksamhet och föreslås regleras i myndighetens instruktion. Förslagen innebär att Livsmedelsverket ska leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen, att det ska inrättas en funktion vid Livsmedelsverket med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen och att det inom Livsmedelsverket ska inrättas ett Livsmedelsberedskapsråd med uppgift att bistå Livsmedelsverket med information i syfte att förebygga och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

Förslagen innebär att olika känsliga uppgifter kommer hanteras vad gäller Sveriges försörjningsförmåga. Det kan exempelvis avse uppgifter kring behoven av livsmedel, vissa kritiska råvaror och insatsvaror. Mot bakgrund av att vi bedömer det lämpligt att representanter från näringslivet ingår i Livsmedelsberedskapsrådet kan känsliga uppgifter om enskilda företags affärs- och driftsförhållanden förekomma.

När det gäller skyddet för det allmännas intressen gör vi följande överväganden. Livsmedelsverkets verksamhet med livsmedelsberedskap avser den nationella folkförsörjningen och därmed totalförsvaret. Syftet med livsmedelsberedskapen är att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Verksamheten är alltså inte begränsad till fredstida kriser utan syftar också till att säkra folkförsörjningen vid höjd beredskap. Vi bedömer därför att bestämmelsen i 15 kap. 2 § OSL om försvarssekretess bör kunna tillämpas på Livsmedelsverkets verksamhet med livsmedelsberedskap som avser situationer med höjd beredskap.

Uppgifter som avser fredstida kriser kan enligt vår bedömning omfattas av bestämmelsen i 18 kap. 13 OSL eftersom verksamheten avser planering och förberedelse inför och hantering av fredstida krissituationer.

När det gäller skyddet för enskildas intressen gör vi följande överväganden. Vi föreslår inte någon särskild bestämmelse om att näringsidkare ska vara skyldiga att lämna uppgifter till Livsmedelsberedskapsrådet. Däremot bedömer vi att känsliga uppgifter som avser enskilda företags affärs- och driftförhållanden kan komma att omfattas av sekretessbestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL. Livsmedelsverkets arbete med livsmedelsberedskap utgör beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning. Verksamheten är upptagen i p. 86 i bilagan till OSF (9 § OSF och p. 86 i bilagan till OSF). Sekretessbestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL bör därför enligt vår bedömning kunna tillämpas när det gäller Livsmedelsverkets verksamhet som består i utredning och planering med avseende på näringslivet i övrigt för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden.

Samtliga bestämmelser har s.k. raka skaderekvisit. Sammantaget anser vi att dessa bestämmelser ger ett tillräckligt skydd för de uppgifter som är känsliga och som kan förekomma i Livsmedelsverkets verksamhet med livsmedelsberedskap.

17.4.3 Förslag om beredskapslagring

I avsnitt 16.3 lämnar vi förslag avseende beredskapslagring. Förslaget innebär att känsliga uppgifter som t.ex. lagrade varor, lokalisering av lager och vilka företag som har uppgifter inom ramen för lagringen

kommer att förekomma i Jordbruksverkets verksamhet. Verksamheten avser den nationella folkförsörjningen och kommer utgöra en del av det totalförsvaret. Syftet med beredskapslagringen är att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Verksamheten är alltså inte begränsad till fredstida kriser utan syftar också till att säkra folkförsörjningen vid höjd beredskap. Vi bedömer därför att bestämmelsen i 15 kap. 2 § OSL om försvarssekretess bör kunna tillämpas på verksamhet med beredskapslagring som avser situationer med höjd beredskap.

När det gäller verksamhet med beredskapslagring som avser fredstida kriser bedömer vi att känsliga uppgifter bör kunna skyddas enligt 18 kap. 13 § OSL. Detta eftersom beredskapslagringen i den mån verksamheten inte avser höjd beredskap avser planering och förberedelse inför och hantering av fredstida krissituationer.

I den mån uppgifter om bevaknings- eller säkerhetsåtgärder förekommer i verksamheten med beredskapslagring bör enligt vår bedömning även bestämmelsen i 18 kap. 8 § OSL kunna tillämpas. Sådana uppgifter skulle kunna förekomma vid exempelvis upphandling av bevakningstjänster.

När det gäller känsliga uppgifter som avser enskilda företags affärs- och driftförhållanden kan sådana uppgifter komma att omfattas av sekretessbestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL. Jordbruksverkets arbete med beredskapslagring utgör beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning. Verksamheten är upptagen i p. 86 i bilagan till OSF (9 § OSF och p. 86 i bilagan till OSF). Sekretessbestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL bör därför enligt vår bedömning kunna tillämpas när det gäller Jordbruksverkets verksamhet som består i utredning och planering med avseende på näringslivet i övrigt för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden.

Samtliga bestämmelser har s.k. raka skaderekvisit. Sammantaget anser vi att dessa bestämmelser ger ett tillräckligt skydd för de uppgifter som är känsliga och som kan förekomma i Jordbruksverkets verksamhet med beredskapslagring.

17.4.4 Ikraftträdande

Förslag: Den föreslagna ändringen av 38 kap. 7 § OSL ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Vi har bedömt att den nya lagen om livsmedelsberedskap ska träda i kraft den 1 januari 2025. Samma bör gälla för den föreslagna ändringen i offentlighets- och sekretesslagen. Vi har inte identifierat något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

18 Finansiering

Under innevarande totalförvarsbeslutsperiod har civilt försvar fått tillskott på åtskilliga miljarder kronor. Aviserade satsningar på beredskap inom livsmedels- och dricksvattenområdet har ökat avsevärt under de senaste åren, förvisso från en mycket låg nivå.

Våra förslag utgör en del av underlaget för regeringens fortsatta arbete för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i syfte att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret. Vi föreslår att kostnader för livsmedelsberedskap ska belasta statsbudgeten och beräknas uppgå till cirka en miljard kronor per år mot slutet av nästa totalförvarsbeslutsperiod.

18.1 Grundläggande finansieringsprinciper

Grunden för livsmedelsberedskapen är den robusthet, flexibilitet och motståndskraft som byggs in i samhällets ordinarie förmåga. Det finns viktiga samhällsfunktioner som är underfinansierade, vilket får konsekvenser för deras funktionalitet i vardagen. Vi menar att dessa strukturella brister och sårbarheter kräver ytterligare åtgärder, men att finansiering av ordinarie verksamhet ska ske enligt ansvarsprincipen.

Utgångspunkten för finansiering av livsmedelsberedskapen är alltså att åtgärder med andra syften eller mål än höjd beredskap ska finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet. Statens ansvar därutöver bör endast omfatta situationer där det inte finns någon annan aktör som kan tillse att det finns en tillräcklig förmåga i samhället och som inte på egen hand kan vidta effektiva åtgärder för att minska skadeverkningarna.¹

¹ Prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar*, s. 217.

När det gäller finansiering av åtgärder inom ramen för totalförsvaret, som ytterst syftar till att hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp, finns särskilda beredskapsmedel.

Utredningen om en nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslog att staten huvudsakligen ska ansvara för finansieringen av statligt prioriterade åtgärder inom försörjningsberedskapen som inte är författningsreglerade. För kommuner och regioner gäller den kommunala finansieringsprincipen för stadigvarande förändringar av det kommunala ansvaret. Företag förväntas på egen bekostnad upprätthålla en viss grundberedskap för att hantera mindre störningar i sin verksamhet, och ansvarar i normalfallet själva för finansieringen av författningsreglerade skyldigheter att vidta beredskapsåtgärder.² Regeringen har ännu inte tagit ställning till utredningens förslag.

Med ökad kunskap om företagens egen nytta av livsmedelsberedskap kan frågor om vilket ansvar företagen själva kan bära och behoven av offentliga åtaganden i relation till näringslivet bli tydligare. Exempel på sådant arbete kan vara beredskapslagring, åtgärder för att säkerställa redundans i produktion och leveranskedjor samt skydd av kritiska anläggningar. Vi har pekat på flera sådana styrmedel, främst inom den gemensamma jordbruks- och sammanhållningspolitiken. Sammantaget kan dessa styrmedel ge incitament för företag och enskilda att investera i ökad robusthet, som i sin tur främjar livsmedelsberedskapen. Dessa styrmedel syftar dock inte direkt till att stärka livsmedelsberedskapen. Åtgärder som syftar till att stärka livsmedelsberedskapen bör således inte finansieras av dessa styrmedel.

Tidigare fanns ett antal principer för finansiering av beredskapsåtgärder inom det civila försvaret. Grundprincipen var att den som är ansvarig för en verksamhet under kriser och i krig själv bör svara för *administrativa kostnader* för t.ex. planering, utbildning och övning. Huvudregeln för *beredskapsinvesteringar* var att staten ansvarade för kostnaderna. Undantag kunde dock helt eller delvis göras t.ex. om beredskapsinvesteringar medförde väsentlig fredstida nytta för verksamhetsutövaren. När det gällde *drifts- och underhållskostnader* varierade förutsättningarna och därmed kostnadsfördelningen från fall till fall. Frågan om fredsnutna skulle även här beaktas.³

Det kan argumenteras för att t.ex. införande av beredskapslagring kan medföra positiva fredstida effekter och fördelar i vardagen för

² SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 467.

³ Prop. 1986/87:95 *Totalförsvarets fortsatta utveckling*.

företagen. Frågan är således om statliga investeringar i livsmedelsberedskapen medför *väsentlig fredstida nytta* för företagen. Det kan i så fall vara skäl för att företagen bör stå för en del av kostnaderna för investering, drift och underhåll.

Vårt förslag om beredskapslagring handlar inte om införande av interventionslager som kan användas fritt av företagen för att hantera normala prisfluktuationer. Beredskapslagring innebär en överkapacitet som inte kan användas utan beslut av regering eller myndighet. Företag med avtal om beredskapslagring skulle eventuellt kunna ses som en mer betrodd partner av marknaden, och därmed kunna dra vissa affärsfördelar. Sammantaget bedömer vi dock att företagen inte drar väsentlig fredstida nytta av statliga investeringar i livsmedelsberedskap, så länge investeringarna utformas i enlighet med principerna för offentlig upphandling (bl.a. konkurrensneutralt).

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att om riksdagen, regeringen eller en statlig myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet bör kommuner och regioner få möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten.⁴ Vi föreslår att en ny lag om livsmedelsberedskap införs där kommuner åläggs uppgifter. Uppgifter med anledning av den nya lagen bedöms medföra kostnader för kommunerna. I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen bör kommunerna kompenseras för dessa kostnader.

18.2 Dagens finansiering av livsmedelsberedskap

Statens kostnader för livsmedelsberedskap finansieras i dag via statsbudgeten (anslag 1:27 Åtgärder för beredskap inom livsmedels- och dricksvattenområdet inom utgiftsområde 23 samt via myndigheternas förvaltningsanslag). Anslag 1:27 får användas för utgifter för planering och andra åtgärder, inklusive stöd för investeringar hos statliga myndigheter och bidrag till kommuner och regioner, som stärker förmågan inom områdena livsmedels- och dricksvattenförsörjning under höjd beredskap och då ytterst krig. Anslaget får även användas för tillhö-

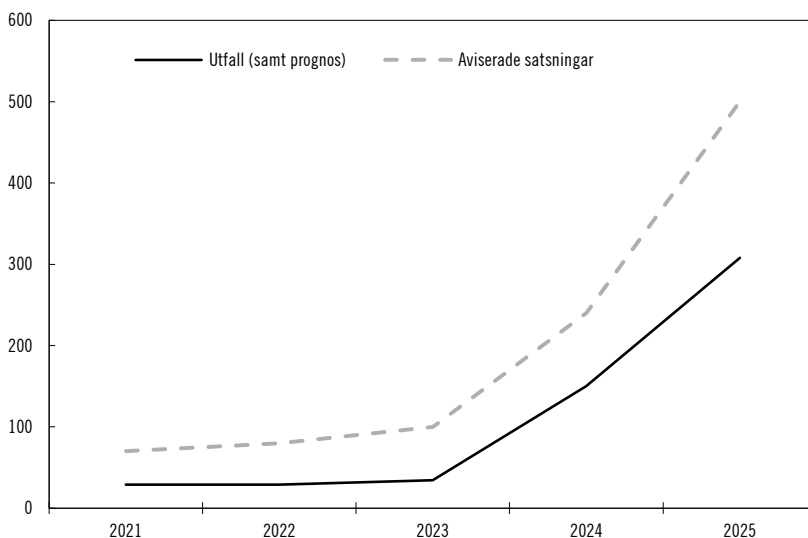
⁴ Prop. 1993/94:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.*

rande administrativa kostnader för fördelning av sådana bidrag.⁵ Anslaget får inte användas för stöd till investeringar hos företag.

Regeringen aviserade i totalförvarspropositionen 2020/21 en stegvis förstärkning av det civila försvaret. I propositionen föreslogs satsningar på civilt försvar inom utgiftsområde 23 om 70 miljoner kronor för 2021, 80 miljoner kronor för 2022, 100 miljoner kronor för 2023, 240 miljoner kronor för 2024 och 500 miljoner kronor för 2025.⁶

Figur 18.1 Kraftig ökning av medel för beredskap inom livsmedels- och dricksvattenområdet under innevarande totalförvarsperiod

Stora satsningar tar tid att få effekt. Miljoner kronor



Källa: Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 23, s. 87–88; Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 23, s. 86–87; Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 23, s. 86; Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 23, s. 89–90. Anm. Beloppen avser anslagen 1:27 inklusive i förekommande fall överföring till förvaltningsanslagen 1:3, 1:8 och 1:12.

Finansiering av åtgärder för beredskap inom livsmedels- och dricksvattenområdet har ökat kraftigt under innevarande totalförvarsperiod, från 29 miljoner kronor 2021 till 150 miljoner kronor för 2024. För 2025 beräknas kostnaderna uppgå till 308 miljoner kronor.

Ersättning till kommuner för arbete med krisberedskap respektive civilt försvar bygger på överenskommelser mellan staten och Sveriges

⁵ Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024, utgiftsområde 23*, s. 89.

⁶ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–25*, s. 125–126.

Kommuner och Regioner, och fördelas enligt vissa principer.⁷ År 2022 betalades knappt 500 miljoner kronor ut till kommuner för deras arbete med krisberedskap och civilt försvar.⁸

18.3 MSB har föreslagit prioriteringar på tre nivåer

I oktober 2023 redovisade MSB ett ofinansierat förslag till prioritering av åtgärder på tre nivåer för att stärka det civila försvaret. Åtgärderna på nivå 1, för 10 miljarder kronor årligen, syftar till att Sverige ska kunna motstå de inledande konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Nivå 2 omfattar 15 miljarder kronor årligen som kan säkerställa en viss uthållighet över tid och öka försörjningsberedskapen. För att säkerställa en långsiktig uthållighet för både försörjningen och samhället i stort, föreslår MSB åtgärder på nivå 3 för 20 miljarder kronor årligen.⁹

För sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten föreslås en årlig fördelning (efter komplettering och justering) om 1 015 miljoner kronor på nivå 1, 1 025 miljoner kronor på nivå 2 och 1 685 miljoner kronor på nivå 3. Från nivå 2 tillkommer enligt förslaget 10 miljoner kronor för behov av laboratorieförmåga. Beredskapslagring av insatsvaror återfinns enligt förslaget först på nivå 3 och uppgår till 660 miljoner kronor. Sektorns andel av den föreslagna totala ramen är cirka 10 procent på nivå 1, knappt 7 procent på nivå 2 och drygt 8 procent på nivå 3. Den stegvisa fördelningen av föreslagna åtgärder återfinns i figur 18.2. Enligt MSB är i princip samtliga förslag skalbara.

Livsmedelsverket har i ett yttrande framfört att den föreslagna grundläggande finansieringen i samtliga tre nivåer är för låg i förhållande till de krav som ställs på myndigheterna inom sektorn. Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om att inrätta ett kommunalt investeringsprogram för vatten och avlopp på nivå ett, och konstaterar samtidigt att åtgärder för att stärka livsmedelsförsörjningen utöver dricksvattenförsörjning återfinns först under högre ambitionsnivåer (framför allt nivå tre).¹⁰

⁷ MSB (2022c) och (2022e). Ersättningen för krisberedskap fördelas via ett grundbelopp, en verksamhetsersättning baserat på invånarantal samt tillägg för vissa tekniska system. Ersättningen för civilt försvar fördelas via ett grundbelopp och verksamhetsersättning baserat på invånarantal. Kommunernas militärstrategiska läge har betydelse för fördelningen.

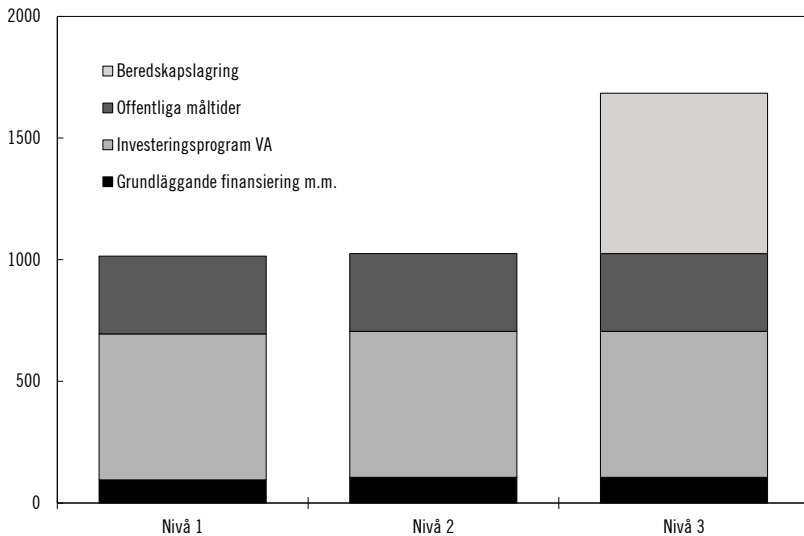
⁸ MSB (2023e).

⁹ MSB (2023c).

¹⁰ Livsmedelsverket (2023b).

Figur 18.2 Satsningar på beredskapslagring finns först i högsta ambitionsnivån i MSB:s förslag

Kommunal beredskap prioriteras i MSB:s förslag. Miljoner kronor



Källa: MSB Rapport Framåtanda en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret. MSB2263 – oktober 2023. Anm: Kategorin Grundläggande finansiering m.m. innefattar åtgärderna Omvärldsanalysfunktion vid Livsmedelsverket och Behov av laboratorieförmåga.

18.4 Våra förslag bedöms kosta en miljard kronor årligen

Försvarsberedningen konstaterade i april 2023 att totalförsvarsbeslutsperioden 2021–2025 genomförs i en mycket allvarlig och omvälvande tid. Försvarsberedningen ansåg därför att nästa totalförsvarsbeslut bör tidigareläggas ett år för att börja gälla från första januari 2025.¹¹

I december 2023 framgick att Försvarsberedningen anser att takten i förstärkningen av det civila försvaret måste öka. När resurserna till civilt försvar ökar måste samordning och överblick av finansieringen av det civila försvaret säkerställas. För att underlätta politiska prioriteringar och vägval, främja överblicken över satsningar samt begränsa administrativ börda anser Försvarsberedningen att finansieringen av investeringar, vidmakthållande och transfereringar över statsbudgeten

¹¹ Ds 2023:12 *Kontrollstation 2023*.

bör samlas i ett, eller ett begränsat antal, anslag inom dagens utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.¹²

Vi redogör här för våra överväganden avseende finansiering av livsmedelsberedskapen under nästkommande totalförsvarsbeslutsperiod. Satsningen bör ses som ett långsiktigt åtagande för att stegvis stärka livsmedelsberedskapen.

Livsmedelsberedskap bör finansieras via statsbudgeten

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen bedömde att det inte är möjligt att tillämpa avgiftsfinansiering på samhällets försörjningsberedskap i sin helhet, men att avgiftsfinansiering kan användas sektorsvis om villkoren för *betungande avgifter* är uppfyllda.¹³ Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna när det gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § 2 regeringsformen). Kravet på lagstiftning omfattar föreskrifter om betungande avgifter, men riksdagen har i vissa fall möjlighet att delegera sin beslutanderätt till regeringen och kommuner (8 kap. 3 och 9 §§ regeringsformen). En avgift för att finansiera kostnader för livsmedelsberedskap förutsätter alltså en lag.

Vi anser, i likhet med Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen, att avgifter inte på ett övergripande plan bör finansiera livsmedelsberedskapen. Skälet till det är att verksamhet inom livsmedelsberedskap riktar sig till hela samhället. Hela samhället kan inte sägas utgöra ett i regeringsformens mening väl definierat kollektiv som får en specificerad motprestation. Ytterligare ett skäl som talar emot en avgiftsfinansiering av livsmedelsberedskapen är att livsmedelssektorns lönsamhet då sannolikt skulle påverkas negativt, vilket i förlängningen skulle riskera att försämra konkurrenskraften och därmed livsmedelsberedskapen.

Vi anser vidare, i likhet med Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen, att införandet av särskilda skatter eller en fond för att finansiera livsmedelsberedskapen bör undvikas. Särskilda skatter riskerar att försämra statsmakternas budgetära handlingsfrihet. En fond utanför statens budget skulle inskränka riksdagens

¹² Ds 2023:34 *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 325 ff.

¹³ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 432–441.

budgetmakt och försämra transparensen och jämförbarheten mellan statliga verksamheter.

Det är möjligt att införandet av beredskapslagring visar sig medföra positiva frestida effekter för företag, liksom att avgiftsfinansiering kan vara motiverat för ett väl avgränsat kollektiv. Det kan likväl finnas budgetära skäl att frångå finansiering via statsbudgeten. Detta bör fortsatt bevakas och beaktas i den framtida utformningen av livsmedelsberedskapen.

Satsningarna bör huvudsakligen finansieras inom civilt försvar

För att underlätta politiska prioriteringar och vägval, främja överblicken över satsningar samt begränsa administrativ börda anser Förvarsberedningen att finansieringen av investeringar, vidmakthållande och transfereringar över statsbudgeten bör samlas i ett, eller ett begränsat antal, anslag inom dagens utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. De resurser som fördelas till myndigheters förvaltningsanslag för civilt försvar bedöms dock inte vara lämpliga att inkludera i ett samlat anslag för förvaltningsutgifter inom utgiftsområde 6.¹⁴

Vår bedömning är att kostnader som direkt kan hänföras till beredskapslagring inom jordbruksområdet och arbetet med kommunal livsmedelsberedskap bör finansieras via utgiftsområde 6. Skälet till det är att utgifterna har direkt anknytning till målet för det civila försvaret, bl.a. förmåga att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning. Kostnader för ökad bemanning vid Livsmedelsverket och Jordbruksverket bör finansieras av respektive myndighets förvaltningsanslag, i enlighet med Förvarsberedningens överväganden, som en del av den grundläggande finansieringen av beredskapsmyndigheternas uppgifter.

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen konstaterade att omfattande investeringar kan krävas när beredskapslager upprättas. Kostnader för att bygga upp beredskapslager kan exempelvis avse köp eller byggnation av lämpliga lokaler, andra anläggningar och lagring av varan. I detta ingår inköp, försäljning, kassation och distribution av de varor som lagerhålls. Andra kostnader som kan upp-

¹⁴ Ds 2023:34 *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 328.

stå är administration samt utbildning och kompetensuppbyggnad. Utredningen lämnade inget förslag om finansiering av beredskapslager.¹⁵

När det gäller kommunal livsmedelsberedskap anser vi att satsningarna i första hand bör finansieras av det föreslagna anslaget för civilt försvar inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Det kan övervägas om finansiering av kommunal livsmedelsberedskap bör ske som generella statsbidrag inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Utredningen om kommuners och regioners beredskap kan komma att lämna förslag som har betydelse för finansieringsprinciper avseende kommunal beredskap. Utredningen ska särskilt analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i den nuvarande ordningen för statens styrning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå en förändrad ordning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024.¹⁶

Vi tar här inte ställning till behovet av satsningar inom området dricksvattenförsörjning eftersom den frågan ligger utanför vårt uppdrag. Vi noterar att MSB i ovan redovisade förslag om prioritering av åtgärder (se avsnitt 18.3) har avsatt 600 miljoner kronor årligen för ett kommunalt investeringsprogram för vatten och avlopp från år 2026. Ett sådant program syftar till att täcka investeringskostnader för alternativ vattenförsörjning, exempelvis krigsvattenanläggningar, stärka nya eller befintliga beredskapsbrunnar och andra åtgärder för att hantera situationer med svårt skadad eller utslagen VA-infrastruktur.

¹⁵ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 467.

¹⁶ Dir 2023:51 *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*.

19 Konsekvenser

Vi lämnar i det här betänkandet förslag om en utvecklad inriktning för nationella livsmedelsberedskapen och flera förslag som vi bedömer kommer stärka den. Förslagen bedöms få konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner samt företag och enskilda med en total budgeteffekt om cirka en miljard kronor per år mot slutet av nästa totalförsvarsbeslutsperiod.

19.1 Våra förslag bidrar kostnadseffektivt till målet

Våra förslag bedöms stimulera en stärkt livsmedelsberedskap för statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringslivet. Förslagen bedöms därmed bidra till att stärka försörjningsförmågan för samhället i fredstida krissituationer, höjd beredskap och då ytterst krig.

Våra förslag innebär kostnadsökningar för staten. Förslagen ska vara *kostnadseffektiva*, dvs. nå ett givet mål till lägsta kostnad eller maximal måluppfyllelse för en given kostnad. Vi föreslår att målet med livsmedelsberedskapen ska vara att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Vi bedömer att våra förslag bidrar till att uppfylla målet på följande sätt.

- Förslaget om att kommuner ska få ansvar för vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen bedöms vara ett kostnadseffektivt sätt att säkerställa att kunskap om befolkningens behov ligger till grund för utformningen av beredskapsåtgärder. Kommunernas förberedande uppgifter begränsas till analys och planering. De hantlande uppgifterna utgår från lokala förutsättningar och tillgängliga resurser. Kommuner ska vidare samverka med andra aktörer, vilket bedöms leda till effektivt resursutnyttjande.

- Förslaget om att Livsmedelsverket ska leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen bedöms bidra till ökad tydlighet samt stärkt förmåga till inriktning och samordning inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.
- Förslaget om att inrätta ett nationellt livsmedelsberedskapsråd bedöms säkerställa näringslivets medverkan i livsmedelsberedskapen. Företag är i regel de aktörer som först upptäcker tecken på förestående hot mot utbud och distribution. Samverkan som säkerställer ett effektivt informationsutbyte från företag och branschorganisationer kan därför ha stor betydelse för myndigheternas beredskapsåtgärder.
- Förslaget om att inrätta en funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen bedöms öka förutsättningarna att vidta rätt åtgärder. Förberedda strukturer med tidig förvarning och effektiva beslutsprocesser bedöms öka sannolikheten för att åtgärder får effekt i rätt tid.
- Förslaget om att Jordbruksverket ska få ansvaret att ombesörja beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas bedöms bidra till att upprätthålla försörjningen under en begränsad tid. Det ger utrymme för alla aktörer att vidta åtgärder för anpassning av produktion, konsumtion och handelsflöden.

Ytterst är nyttan med livsmedelsberedskap att befolkningen överlever vid en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Denna nytta medför att livsmedelsberedskap bör betraktas som en försäkring. Vi delar Försvarsberedningens slutsats att det inte är den troligaste händelseutvecklingen som är viktigast utifrån uppgiften att dimensionera totalförsvaret, utan den som skulle ha allvarligast konsekvenser om den inträffade. För händelser med potentiellt mycket allvarliga konsekvenser är det rimligt att samhället vidtar åtgärder för att undvika katastrofer.¹ Till syvende och sist handlar det om vilken risk samhället är beredd att ta, ställt mot den bedömda hotbilden och de alternativkostnader som satsningar

¹ Principen om *undvikande av katastrofer* innebär att risker inte ska resultera i konsekvenser som tillgängliga beredskapsresurser inte kan hantera. Risker bör därför så långt som möjligt reduceras till en nivå som kan hanteras med befintliga resurser. Se bl.a. Davidsson, G. et al. (2003).

inom ett område för med sig. Vi konstaterar att det innebär en ökad risk för samhället att inte stärka livsmedelsberedskapen.

19.2 Konsekvenser för statliga myndigheter

Våra förslag får konsekvenser för främst Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

19.2.1 Konsekvenser för Livsmedelsverket

Vi lämnar huvudsakligen fyra förslag med konsekvenser för Livsmedelsverket: ansvar för att leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen, uppbyggnad av en funktion för tidig förvarning, inrättande av ett livsmedelsberedskapsråd, och uppgiften att stödja kommuner och följa upp deras arbete med livsmedelsberedskap. Sammantaget innebär det att Livsmedelsverket växer när det gäller ansvarsområden och bemanning.

Vårt förslag om att Livsmedelsverket ska ansvara för att leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen (avsnitt 14.1) är ett förtydligande av sektorsansvariga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Av det följer bl.a. att Livsmedelsverket ska bedriva omvärldsbevakning med avseende på livsmedelsberedskap. Livsmedelsverket ska även t.ex. beakta behovet av forskning till stöd för livsmedelsberedskap. Vi bedömer att förslaget ger bättre förutsättningar för aktörsgemensam inriktning och samordning avseende livsmedelsberedskap.

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen har lämnat förslag om att Livsmedelsverket ska vara s.k. försörjningsanalysmyndighet. Vårt förslag om att Livsmedelsverket ska leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen har likheter med de uppgifter som ankommer på en försörjningsanalysmyndighet. Vi menar att det bör finnas samordningsvinster inom och mellan myndigheterna som har ett ansvar för försörjningsanalyser, och förslaget om att inrätta en funktion för nationell samordning av försörjningsberedskapen vid MSB.

Vi föreslår att en funktion för att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen inrättas (avsnitt 16.1). Funktionen ska löpande inhämta, analysera och sammanställa uppgifter av betydelse för livs-

medelsberedskapen samt analysera befolkningens behov av livsmedel. Det bör finnas lärdomar att dra från andra områden som har eller är på väg att inrätta liknande funktioner, t.ex. läkemedelsförsörjningen. Kompetenser inom flera områden kommer att behövas för den nya uppgiften. Vi bedömer att kompetensbehovet delvis kan fyllas med nuvarande kompetenser vid Livsmedelsverket. Myndighetens befintliga funktion för omvärldsanalys av antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen utgör en grund. Ny kompetens kan dock behöva tillföras myndigheten för att lösa uppgiften.

Det kan finnas risk att den nya funktionen duplicerar uppgifter som åligger andra myndigheter. Det är inte avsikten med den nya funktionen. Uppgiften innebär att Livsmedelsverket kommer behöva utveckla delvis nya relationer med myndigheter och företag som t.ex. Jordbruksverket, som har tillgång till omfattande information av betydelse för livsmedelsberedskapen. Funktionen ska vidare analysera befolkningens behov av livsmedel. Uppgiften innebär att Livsmedelsverket kommer behöva utveckla relationerna med länsstyrelserna för att effektivt kunna inhämta underlag om förändringar avseende befolkningens behov av livsmedel.

Vi föreslår att ett livsmedelsberedskapsråd inrättas inom Livsmedelsverket (avsnitt 14.2). Vi bedömer att förslaget ger Livsmedelsverket bättre förutsättningar att fullgöra uppgiften som ansvarig myndighet för nationell samordning av livsmedelsberedskapen. Förslaget ansluter till förslaget om att inrätta ett försörjningsberedskapsråd vid MSB, som Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen har lämnat.²

Livsmedelsverket bedriver redan frivillig privat-offentlig samverkan i t.ex. *Samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL)*. Vårt förslag innebär att samverkan regleras i författning, vilket tydliggör regeringens styrning. Vi bedömer också att myndighetens resultat och genomförande av verksamheten synliggörs bättre i resultatredovisningen. Livsmedelsverket kommer behöva utveckla delvis nya relationer med delar av näringslivet med anledning av vårt förslag.

Vi föreslår att Livsmedelsverket ska ge vägledning och följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap (avsnitt 13.3.5). Uppgiften är ny men det finns paralleller med hur Livsmedelsverket arbetar med t.ex. vägledning och praktiskt stöd för framtagande av beredskaps-

² SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

planer för kommunal måltidsverksamhet. Uppgiften innebär att Livsmedelsverket behöver utveckla relationerna med länsstyrelserna, i deras uppgift att stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet (bl.a. kommuner) när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning. Länsstyrelsen ska på regional nivå verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Vi bedömer att Livsmedelsverkets nya uppgifter kräver ett tillskott på 5 årsarbetskrafter första året, och ytterligare 4 årsarbetskrafter andra året och följande år. Myndighetens årliga kostnader skulle därmed öka med 7 miljoner kronor första året, och cirka 13 miljoner kronor andra året och följande år.³ Uppgifterna förutsätter utökad finansiering av myndighetens förvaltningsanslag.

Tabell 19.1 Uppskattning av tillkommande kostnader för Livsmedelsverket

2022 års priser och löner. Miljoner kronor

	Första året	Andra året	Följande år
Nationell samordning livsmedelsberedskap	2,8	4,3	4,3
Funktion för tidig förvarning	2,8	4,3	4,3
Livsmedelsberedskapsråd	1,4	1,4	1,4
Vägledning och uppföljning till kommuner	–	2,8	2,8
Totala kostnader	7,0	12,8	12,8

Anm. Total kostnad baseras på personalkostnader, lokalkostnader, avskrivningar och nedskrivningar på statens verksamhetskostnader per årsarbetskraft enligt resultaträkningen i årsredovisning för staten 2022.

19.2.2 Konsekvenser för Jordbruksverket

Vi föreslår att beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel ska införas och att Jordbruksverket ska ansvara för uppgiften. Den nya uppgiften innebär Jordbruksverket växer när det gäller ansvarsområden och bemanning. Kompetenser på flera områden kommer att behövas för den nya uppgiften.

Uppgiften att utveckla och förvalta beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet kräver personal med kompetens om bl.a. värdekedjor inom jordbruksområdet, marknadsvillkor, upphandlings-

³ Driftskostnad per årsarbetskraft har beräknats till 1,4 miljoner kronor per årsarbetskraft, baserat på statens driftskostnader per årsarbetskraft för 2022 som grund. I det nyckeltalet ingår personalkostnader, lokalkostnader, övriga driftskostnader, avskrivningar och nedskrivningar. Se Skr. 2022/23:101 Årsredovisning för staten 2022, noterna 6, 7, 9 och 10 till resultaträkningen.

regler och kontroll av produktkvaliteter. Vi bedömer att kompetensbehovet delvis kan fyllas från nuvarande kompetenser vid Jordbruksverket, men att nya resurser också krävs. Vi bedömer att ett tillskott på 6 årsarbetskrafter bör vara tillräckligt, om Jordbruksverket drar nytta av befintlig kompetens inom organisationen. Myndighetens årliga kostnader när det gäller personalkostnader skulle därmed öka med cirka 8 miljoner kronor. Uppgifterna förutsätter utökad finansiering av myndighetens förvaltningsanslag.

När det gäller kostnaden för lagringsverksamheten är den svår att uppskatta. Det beror dels på att vi inte lämnar förslag på specifika varor och volymer, dels på att företagens krav på ersättning inte är kända. I början av 1990-talet uppskattades driftskostnaden för de dåvarande statliga beredskapslagren på livsmedelsområdet till ungefär 175 miljoner kronor årligen i början av 1990-talet.⁴ Det motsvarar ungefär 315 miljoner kronor i 2023 års penningvärde. Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen har lämnat förslag om att MSB ska beredskapslagra vissa varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde. Utredningen gör dock ingen uppskattning av kostnader för lagringsverksamheten p.g.a. avsaknad av underlag.⁵

MSB har i ett prioriteringsunderlag i högsta ambitionsnivån föreslagit att 660 miljoner kronor avsätts för beredskapslagring av insatsvaror m.m. från år 2026. Beredskapslagring bör byggas upp successivt över tid och ska prioriteras mot andra åtgärder inom givna ekonomiska ramar. Utformningen av beredskapslagring ska vara skalbar och flexibel avseende kvaliteter och kvantiteter. Över tid kan kostnader för beredskapslagringen minska, givet initiala investeringskostnader med att bygga upp beredskapslagren. Beredskapslagring bör enligt de skäl som framförs i föregående kapitel finansieras av utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

⁴ Jordbruksverket (2002).

⁵ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 520.

Tabell 19.2 Uppskattning av tillkommande kostnader för Jordbruksverket

2022 års priser och löner. Årsarbetskrafter och miljoner kronor

	Första året	Andra året	Följande år
Förvaltning beredskapslagring	8,4	8,4	8,4
Beredskapslagring inom jordbruksområdet	250,0	500,0	750,0
Totala kostnader	258,4	508,4	758,4

Anm. Total kostnad baseras på personalkostnader, lokalkostnader, avskrivningar och nedskrivningar på statens verksamhetskostnader per årsarbetskraft enligt resultaträkningen i årsredovisning för staten 2022.

19.2.3 Konsekvenser för länsstyrelsen

Vi föreslår att kommuner på begäran av länsstyrelsen ska lämna information om försörjningsbehovet för befolkningen i kommunen, förutsättningarna för distributionen av nödvändiga livsmedel och kommunens behov av statliga och internationella resurser (se avsnitt 13.3.9).

Kommunerna har i dag en skyldighet att hålla länsstyrelsen underlättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. Dessutom ska kommuner, såvitt avser civilt försvar, hålla länsstyrelsen underrättad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen.

Länsstyrelserna har redan i dag uppgifter bland annat vad gäller samordning och samverkan vid allvarliga kriser i länet. Vid en kris ska länsstyrelsen verka för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt, samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter, och samordna information till allmänheten och företrädare för massmedia.

Vi bedömer att uppdraget bör kunna utföras inom ramen för länsstyrelsens förvaltningsanslag utan ytterligare finansiering.

19.2.4 Effekter för statens budget

Vi föreslår att kommuner ska analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Vi föreslår vidare bl.a. att kommuner ska planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen (se avsnitt 13.3.6). Vi föreslår att

de nya uppgifterna ska regleras i en lag. Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska staten ersätta kommuner för tillkommande uppgifter.

Vi bedömer att kostnaden för kommunernas nya uppgifter uppgår till 250 miljoner kronor per år, beräknat på 0,5–1 årsarbetskrafter per kommun. Det kan jämföras med ersättningen till kommunerna för arbetet med krisberedskap och civilt försvar, som uppgår till totalt cirka 500 miljoner kronor per år.

Våra förslag bedöms stimulera en stärkt livsmedelsberedskap vid statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringslivet. Förslagen bedöms därmed bidra till att stärka försörjningsförmågan för samhället i fredstida krissituationer, höjd beredskap och då ytterst krig. Vi beräknar att den totala budgeteffekten av våra förslag blir cirka en miljard kronor per år mot slutet av nästa totalförsvarsbeslutsperiod. I kapitel 18 redovisar vi överväganden och förslag avseende finansiering.

Investeringar i beredskapslagring kan riskera att tränga undan andra angelägna åtgärder inom livsmedelsberedskapen. Kostnaderna för beredskapslager beror på många faktorer, t.ex. värdet av de varor som lagras och om staten äger varorna eller inte, driftskostnader och investeringar i lagerbyggnader. Omfattningen av beredskapslagren, och därmed hur lång tidsperiod de beredskapslagrade varorna räcker, är beroende av hur mycket medel staten avsätter och hur åtgärden prioriteras. Livsmedelsförsörjningen kan inte säkerställas av beredskapslagring, oavsett hur omfattande lagren är. Förr eller senare tar förråden slut.

Tabell 19.3 Budgeteffekter av förslagen, sammanfattning

2022 års priser och löner. Miljoner kronor

	Första året	Andra året	Följande år
Ökad bemanning Livsmedelsverket	7,0	12,8	12,8
Ökad bemanning Jordbruksverket	8,4	8,4	8,4
Beredskapslagring inom jordbruksområdet	250,0	500,0	750,0
Kommunal livsmedelsberedskap	250,0	250,0	250,0
Total budgeteffekt	515,4	771,2	1 021,2

Anm. Total kostnad baseras på personalkostnader, lokalkostnader, avskrivningar och nedskrivningar på statens verksamhetskostnader per årsarbetskraft enligt resultaträkningen i årsredovisning för staten 2022. Beloppen omfattar inte någon årlig pris- och löneomräkning (PLÖ).

19.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Genom paragrafen lagfästs att en prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Genom bestämmelsens fakultativa utformning markeras att riksdagens bedömning i proportionalitetsfrågan inte är avsedd att kunna bli föremål för lagprövning i efterhand. Avsikten är däremot att proportionalitetsprövningen ska bli föremål för Lagrådets granskning (8 kap. 21 § andra stycket 5 regeringsformen).

Vi föreslår att kommuners roll och ansvar för den lokala livsmedelsberedskapen regleras i författning (avsnitt13.3). Den nya regleringen om kommuners ansvar för livsmedelsberedskap får konsekvenser för landets kommuner i form av nya uppgifter. Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Vi bedömer att det inte är fråga om någon större inskränkning eftersom regleringen i den nya lagen ger kommunerna ett förhållandevis stort utrymme att själva bestämma hur de specifika uppgifterna inom livsmedelsberedskapen ska utföras. Vi bedömer att inskränkning i den kommunala självstyrelsen är nödvändig mot bakgrund av betydelsen för befolkningen av att ansvaret för den lokala livsmedelsberedskapen preciseras och lagfästs för kommunerna. Vi bedömer därför att den begränsade inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär är motiverad. Mot denna bakgrund bedöms förslaget inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett det. Den skyldighet som den föreslagna lagen innebär för kommunerna bedöms alltså som godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen.

Vårt förslag bedöms få positiva effekter för kommunernas beredskap, och kan stimulera ett systematiskt arbetssätt som tar tillvara kompetenser från flera förvaltningar. Våra överväganden vad gäller finansiering beskrivs närmare i kapitel 18.

19.4 Konsekvenser för företag

Våra förslag om att ett livsmedelsberedskapsråd ska inrättas och beredskapslagring införas bedöms få konsekvenser för företag.

Vi föreslår att ett livsmedelsberedskapsråd inrättas inom Livsmedelsverket. Vi bedömer att representanter från näringslivet ska ingå i rådet. Näringsidkare är skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen och lämna vissa uppgifter om t.ex. verksamhets- och produktionsplanering till totalförsvarsmyndigheter. Livsmedelsverket och Jordbruksverket är totalförsvarsmyndigheter. Näringsidkare som på grund av detta har fått utföra arbete som har medfört *betydande kostnader*, kan få ersättning för detta av allmänna medel enligt lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Vi bedömer inte att medverkan i ett livsmedelsberedskapsråd kommer medföra betydande kostnader för företag eller enskilda. Det kan hävdas att de medverkande företagen får en konkurrensfördel eftersom de kan få del av information från myndigheterna. Motsvarande nackdel föreligger för företag som inte deltar. Eftersom livsmedelsberedskapsrådet kommer ha ett begränsat antal ledamöter kan det finnas risk för snedvridning av konkurrensen.

Vi föreslår att beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel ska införas och att Jordbruksverket ska ansvara för uppgiften. Förslaget berör huvudsakligen företag som tillhandahåller insatsvaror till primärproduktionen. Vi föreslår att beredskapslagringen ska ske inom ramen för befintliga värdekedjor och upphandlas av staten. Ytterligare en målgrupp är därför primärproducenter som har nytta av att få tillgång till insatsvaror vid störda förhållanden.

Förslaget möjliggör för företag att upprätthålla sin verksamhet även vid situationer när det råder brist på vissa insatsvaror. De företag som på grund av avtal lagrar insatsvaror har möjlighet att, efter beslut från staten, sälja insatsvaran på marknaden. Hur stor denna nytta är kommer bero på hur avtalsvillkoren utformas. Det kommer t.ex. ha betydelse om frisläppandet på marknaden ska ske till ett på förhand bestämt pris, eller om gällande marknadspris vid frisläppandet ska gälla. För de företag som får tillgång till en viktig insatsvara innebär det att de kan fortsätta producera även vid störda förhållanden. Efterföljande

led har då också större möjligheter att fortsätta tillverka och distribuera livsmedel.

Beslut om att beredskapslagring ska ske av vissa varor men inte av andra kan få en påverkan på företagens villkor. Det skulle också kunna ha en påverkan på konkurrensförmåga beroende på vad som lagras och var lagren placeras. Volymen av de varor som beredskapslagras kommer vara begränsad. Det kan innebära att staten kommer behöva ransonera varorna vid försäljning. Ransonering kommer få effekt på företagen som köper varorna genom att de inte har fri tillgång till insatsvaror. Det kommer också ha effekt på företagen som lagrar insatsvarorna eftersom de inte kommer vara fria att sälja till vilken kund de vill.

Det finns risk att införande av beredskapslagring kan undantränga alternativa åtgärder inom livsmedelsberedskapen som på lång sikt säkerställer försörjningen. Exempel på sådana alternativa åtgärder är substitution, återvinning och inhemsk produktion liksom samarbete med andra länder för att återuppta handeln. Lagerhållning kan minska motivationen att vidta alternativa åtgärder och kan därmed bidra till att försena mer långsiktiga lösningar.

19.5 Konsekvenser för enskilda

Störningar och avbrott i livsmedelsdistribution kan leda till att enskilda får tillgång till begränsat utbud av livsmedel. För att minska de negativa konsekvenserna av sådana händelser bör den enskilde lagra livsmedel i hemmet. Lager av livsmedel som finns i hemmen minskar behovet av att transportera livsmedel dit och maten finns redan där den ska konsumeras. Enskildas egenberedskap räcker dock inte för att hantera utdragna bristsituationer.

Våra förslag om en stärkt livsmedelsberedskap syftar till att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Konsekvenserna för enskilda i en sådan allvarlig situation kan vara att överleva, förvisso genom en torftig och ensidig kost.

19.6 Övriga konsekvenser för samhället

Våra förslag bedöms inte få konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms inte heller få konsekvenser för sysselsättningen eller offentlig service i olika delar av landet. Inte heller bedömer vi att förslagen kommer få konsekvenser för miljön, den personliga integriteten eller för jämställdheten mellan män och kvinnor. Förslagen förväntas inte heller försvåra möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vissa av våra bedömningar kan dock få konsekvenser för ovan nämnda områden. I sedvanlig ordning görs ingen konsekvensanalys av bedömningar.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om livsmedelsberedskap

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens ändamål och syfte

1 § I denna lag finns bestämmelser om landets livsmedelsberedskap.

Paragrafen anger lagens innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

Bestämmelsen klargör att lagen innehåller bestämmelser om landets livsmedelsberedskap.

2 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Paragrafen anger det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.1.

Av paragrafen framgår att syftet med lagen är att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Begreppen *allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen* och *nödvändiga livsmedel* definieras i 1 kap. 4 § och kommenteras nedan under 1 kap. 4 §.

Förhållandet till annan lagstiftning

3 § Om inget annat anges i denna lag gäller de skyldigheter som offentliga aktörer har enligt annan lagstiftning.

Paragrafen tydliggör förhållandet till annan lagstiftning vad gäller offentliga aktörer. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.2.

Paragrafen innehåller en klargörande bestämmelse om att de skyldigheter som offentliga aktörer har enligt annan lagstiftning gäller om inget annat anges i lagen om livsmedelsberedskap.

Definitioner

4 § I denna lag avses med

allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen: en störning i livsmedelsförsörjningen som medför att befolkningens behov av nödvändiga livsmedel inte utan ansträngning kan tillgodoses.

befolkningen i kommunen: de personer som är folkbokförda i kommunen eller personer som inte endast tillfälligt vistas där.

nödvändiga livsmedel: livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi.

I paragrafen definieras vissa ord och uttryck. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.3.

I *första stycket* definieras begreppet allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Detta begrepp har sin grund i det mål för livsmedelsberedskapen som redogörs för i avsnitt 12.2.

I *andra stycket* definieras uttrycket befolkningen i kommunen. Med befolkningen i kommunen avses de personer som är folkbokförda i kommunen eller personer som inte endast tillfälligt vistas där. Syftet med att definiera begreppet befolkningen i kommunen är att gränserna för kommuners ansvar i lagen om livsmedelsberedskap ska klargöras.

I *tredje stycket* definieras nödvändiga livsmedel. I avsnitt 4.1 redogörs för befolkningens behov av energi och näring och energitillförsel i fredstid. Vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen kan befolkningen inte förvänta sig att samma utbud av varor finns att tillgå. Anpassningar i kosten kan därför behöva göras. Detta är en följd av målet med livsmedelsberedskapen som preciserats i bestämmelsen om syftet med den nya lagen i 1 kap. 2 §, dvs. "...att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga

livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.”

Lagens disposition

- 5 § Lagen innehåller bestämmelser om
- kommuners ansvar (2 kap.), och
 - beredskapslagring inom jordbruksområdet (3 kap.)

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om vad lagen innehåller och i vilka kapitel som respektive område regleras. Övervägandena finns i avsnitt 12.3, 13.3 och 16.3.2.

Föreskrifter om livsmedelsberedskap

- 6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om
1. allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen, och
 2. livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi och näring vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt att meddela föreskrifter om vissa begrepp. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.3 och 12.3.4.

Föreskrifter om vägledning och uppföljning

- 7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vägledning och uppföljning enligt 2 kap. 4 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vägledning och uppföljning. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.7.

Föreskrifter om beredskapslagring

- 8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får
1. meddela föreskrifter om de villkor som ska gälla för avyttring av varor enligt 3 kap. 3 §, och

2. i övrigt meddela de föreskrifter som behövs för att varor som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel ska kunna lagras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om beredskapslagring. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.2 och 16.3.4.

2 kap. Kommuners ansvar

Förberedelse inför allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen

1 § Kommunen ska vidta förberedande åtgärder genom att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Vid analysen ska kommunen

1. särskilt beakta vilka grupper av personer som kan behöva livsmedel i ett tidigt skede, och
2. samverka med andra aktörer om det bedöms nödvändigt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kommuner ska vidta förberedande åtgärder genom att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Överväganden finns i avsnitt 13.3.1.

Första stycket fastslår kommuners ansvar att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Begreppen befolkningen i kommunen och allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen definieras i 1 kap. 4 § och kommenteras under 1 kap. 4 § ovan.

I *andra stycket* preciseras ansvaret att analysera befolkningens behov. Kommunen ska vid analysen särskilt beakta vilka grupper i befolkningen som kan behöva livsmedel i ett tidigt skede. Kommunen ska också samverka med andra aktörer om det bedöms nödvändigt. Avsikten är alltså inte att andra stycket ska utgöra en uttömmande uppräkningslista av de specifika uppgifter som ansvaret att analysera befolkningens behov innefattar. Andra stycket utgör endast ett klagande av vilka uppgifter som ska ingå i uppgiften.

2 § Kommunen ska planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

I planeringen ska kommunen

1. samverka med andra aktörer som har betydelse för livsmedelsförsörjningen, och

2. analysera på vilket sätt verksamheter inom kommunens ansvarsområden kan bidra till att distributionen av livsmedel kan upprätthållas vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kommuner ska planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.2.

Första stycket beskriver att kommuner har ett ansvar för att planera för hur livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Begreppen nödvändiga livsmedel och allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen definieras i 1 kap. 4 §.

Andra stycket innehåller bestämmelser om att kommuner i planeringen ska samverka med andra aktörer som har betydelse för livsmedelsförsörjningen och analysera på vilket sätt verksamheter inom kommunens ansvarsområden kan bidra till att distributionen av livsmedel kan upprätthållas vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Uppgifterna som beskrivs i andra stycket utgör en precisering av kommunens ansvar enligt första stycket. Även andra planeringsåtgärder som inte särskilt tas upp i andra stycket får dock vidtas av kommuner.

Åtgärder vid allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen

3 § Vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning i kommunen ska kommunen utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen. Kommunen ska samverka med andra aktörer i nödvändig utsträckning.

Första stycket gäller inte de kommuner som bedriver verksamhet enligt 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kommuner utifrån dess förutsättningar ska vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen vid

en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning i kommunen. Paragrafen innehåller också en bestämmelse om att kommunen ska samverka med andra aktörer i nödvändig utsträckning. Paragrafen innehåller därutöver en bestämmelse om när ansvaret att vidta lämpliga åtgärder och samverka i nödvändig utsträckning inte gäller. Övervägandena återfinns i avsnitt 13.3.3.

I *första stycket* fastslås att kommuner har ett ansvar att utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen. Detta gäller vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller vid en överhängande risk för en sådan störning i kommunen. Begreppen nödvändiga livsmedel och allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen definieras i 1 kap. 4 §. När det gäller situationen att det råder en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen avses att en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen är nära förestående men att en sådan störning inte har inträffat. Första stycket innehåller också en bestämmelse om att kommuner ska samverka med andra aktörer i nödvändig utsträckning.

Andra stycket innehåller en undantagsbestämmelse om att kommuners ansvar att vidta lämpliga åtgärder och samverka i nödvändig utsträckning inte gäller de kommuner som bedriver verksamhet enligt 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Vägledning och uppföljning

4 § Livsmedelsverket ska vägleda och följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Livsmedelsverket ska ge vägledning och följa upp kommuners arbete med livsmedelsberedskap enligt lagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.5.

Information

5 § Kommunen ska på begäran av Livsmedelsverket lämna information om kommunens arbete med livsmedelsberedskap som utförs enligt denna lag.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att kommuner på begäran av Livsmedelsverket ska lämna myndigheten information om arbetet med livsmedelsberedskap. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.6.

6 § Kommunen ska på begäran av länsstyrelsen lämna information om

1. försörjningsbehovet för befolkningen i kommunen,
2. förutsättningarna för distribution av nödvändiga livsmedel, och
3. kommunens behov av statliga och internationella resurser.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att kommunen på begäran av länsstyrelsen ska lämna information om försörjningsbehovet för befolkningen i kommunen, förutsättningarna för distribution av nödvändiga livsmedel och kommuners behov av statliga och internationella resurser. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.6.

7 § Kommunen ska verka för att informationen till befolkningen i kommunen samordnas i fråga om allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om kommuners ansvar att verka för att informationen till befolkningen i kommunen samordnas i fråga om allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.6.

3 kap. Beredskapslagring inom jordbruksområdet

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får beredskapslagra varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas.

Paragrafen innehåller en bestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får beredskapslagra varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.2.

2 § Beredskapslagring ska ske genom att tillgången till sådana varor som anges i 3 kap. 1 § säkerställs.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att beredskapslagring ska ske genom att tillgången till sådana varor som anges i 3 kap. 1 § säkerställs. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.3.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avyttring av beredskapslagrade varor. Varor som beredskapslagras får avyttras vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om när avyttring av beredskapslagrade varor får ske och en bestämmelse med bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att avyttra beredskapslagrade varor. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.4.

20.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

38 kap.

7 §

Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262) samt hos kommuner i verksamhet som avser livsmedelsberedskap enligt lagen om livsmedelsberedskap

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen reglerar sekretess för uppgift i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.4.1.

Genom ändringen i *första stycket* införs en ny bestämmelse som avser sekretess för vissa uppgifter hos kommuner i verksamhet som avser livsmedelsberedskap enligt den nya lagen om livsmedelsberedskap.

I praktiken innebär ändringen att samma slags uppgifter som i dag åtnjuter skydd enligt den nuvarande bestämmelsen även omfattas av sekretess i kommuners verksamhet som avser livsmedelsberedskap enligt den nya lagen om livsmedelsberedskap.

Referenser

Författningar

Lagar

Regeringsformen.

Oljekrislagen (1975:197).

Utsädeslagen (1976:298).

Förfogandelagen (1978:262).

Ransoneringslagen (1978:268).

Lagen (1982:1004) *om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.*

Polislagen (1984:387).

Tandvårdslagen (1985:125).

Lagen (1992:1403) *om totalförsvar och höjd beredskap.*

Lagen (1993:387) *om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Lagen (1994:1809) *om totalförsvarsplikt.*

Ellagen (1997:857).

Miljöbalken (1998:808).

Epizootilagen (1999:657).

Zoonoslagen (1999:658).

Lagen (2003:778) *om skydd mot olyckor.*

Lagen (2006:412) *om allmänna vattentjänster.*

Lagen (2006:544) *om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*

Livsmedelslagen (2006:804).

Lagen (2006:806) *om provtagning på djur m.m.*

- Lagen (2009:47) *om vissa kommunala befogenheter.*
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
- Lagen (2009:302) *om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.*
- Skyddslagen (2010:305).
- Lagen (2010:630) *om regionalt utvecklingsansvar.*
- Lagen (2010:751) *om betaltjänster.*
- Skollagen (2010:800).
- Plan- och bygglagen (2010:900).
- Lagen (2010:1065) *om kollektivtrafik.*
- Lagen (2011:1029) *om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.*
- Lagen (2012:806) *om beredskapslagring av olja.*
- Lagen (2016:1145) *om offentlig upphandling.*
- Lagen (2016:1146) *om upphandling inom försörjningssektorerna.*
- Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
- Kommunallagen (2017:725).
- Säkerhetsskyddslagen (2018:585).
- Lagen (2018:1174) *om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.*
- Djurskyddslagen (2018:1192).
- Lag (2018:1197) *om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.*
- Lagen (2022:482) *om elektronisk kommunikation.*
- Växtskyddslagen (2022:725).
- Socialtjänstlagen (2001:453).
- Lagen (2023:421) *om ordningsvakter.*

Förordningar

- Förordningen (1982:1005) *om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.*
- Förordningen (1994:524) *om frivillig försvarsverksamhet.*

- Förordningen (1998:896) *om hushållning med mark- och vattenområden.*
- Förordningen (1998:944) *om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.*
- Utsädesförordningen (2000:1330).
- Förordningen (2006:637) *om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*
- Livsmedelsförordningen (2006:813).
- Myndighetsförordningen (2007:515).
- Förordningen (2008:1002) *med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*
- Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).
- Förordningen (2009:975) *med instruktion för Vetenskapsrådet.*
- Förordningen (2009:1024) *med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.*
- Förordningen (2009:1101) *med instruktion för Verket för innovationssystem.*
- Förordningen (2009:1394) *med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt.*
- Förordningen (2009:1426) *med instruktion för Livsmedelsverket.*
- Förordningen (2009:1464) *med instruktion för Statens jordbruksverk.*
- Förordningen (2011:931) *om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare.*
- Förordningen (2012:873) *om beredskapslagring av olja.*
- Förordningen (2015:1052) *om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.*
- Förordningen (2017:868) *med länsstyrelseinstruktion.*
- Förordningen (2017:870) *om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.*
- Förordningen (2018:1175) *om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.*
- Djurskyddsförordningen (2019:66).
- Förordningen (2022:511) *om elektronisk kommunikation.*
- Förordningen (2022:524) *om statliga myndigheters beredskap.*

- Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.
Växtskyddsförordningen (2022:795).
Förordningen (2022:1768) med instruktion för Myndigheten
för totalförsvarsanalys.
Förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Myndighetsföreskrifter

- KVFS 2011:1 *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse.*
- KVFS 2011:2 *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte.*
- LIVSFS 2008:13 *Livsmedelsverkets föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar.*
- LIVSFS 2011:7 *Livsmedelsverkets föreskrifter om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.*
- LIVSFS 2022:12 *Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten.*
- LIVSFS 2014:4 *Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelsinformation.*
- MSBFS 2016:7 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.*
- PMFS 2015:4 *Säkerhetspolisens föreskrifter om personskyddsverksamheten avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m.*
- PTSFS 2022:11 *Post- och telestyrelsens föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i nät och tjänster.*
- SJVFS 2019:18 *Föreskrifter och allmänna råd om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m.*
- SJVFS 2022:27 *Statens jordbruksverks föreskrifter om investeringsstöd och projektstöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.*
- SJVFS 2021:37 *Föreskrifter om ändring i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SVJFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring.*

SNFS 1994:2 MS:72 *Kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket.*

STEMFS 2012:7 *Statens energimyndighets föreskrifter och allmänna råd om beredskapslagring av olja.*

STEMFS 2013:4 *Statens energimyndighets föreskrifter om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare.*

SvKFS 2013:2 *Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om elberedskap.*

Rättsfall

MÖD 2022:20.

Internationella konventioner, EU-rätt m.m.

Konventioner

Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966).

FN:s konvention om barnets rättigheter (1989).

EU-rättsakter m.m.

Fördraget om Europeiska unionen (C 326/13).

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (C 326/47).

Europeisk social stadga (reviderad) Strasbourg den 3 maj 1996.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1331/2008 av den 16 december 2008 om fastställande av ett enhetligt förfarande för godkännande av livsmedelstillsatser, livsmedelsenzymer och livsmedelsaromer.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 och om upphävande av rådets direktiv 79/373/EEG, kommissionens direktiv 80/511/EEG, rådets direktiv 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG och 96/25/EG samt kommissionens beslut 2004/217/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007.
- Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa (djurhälsolag).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/420 av den 13 mars 2019 om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de

strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2117 av den 2 december 2021 om ändring av förordningarna (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, (EU) nr 1151/2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel, (EU) nr 251/2014 om definition, beskrivning, presentation och märkning av, samt skydd av geografiska beteckningar för, aromatiserade vinprodukter och (EU) nr 228/2013 om särskilda åtgärder inom jordbruket till förmån för unionens yttersta randområden.

Kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

Kommissionens förordning (EU) nr 702/2014 av den 25 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Kommissionens förordning (EU) 2019/316 av den 21 februari 2019 om ändring av förordning (EU) nr 1408/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

- Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.
- Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97.
- Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.
- Rådets förordning (EU) 2022/2465 av den 12 december 2022 om ändring av bilaga I till förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om *upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna*.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster (kodifiering).
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, införlivat i det nationella regelverket lagen (2022:482) och förordning (2022:511) om elektronisk kommunikation.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (omarbetning).

- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG.
- Rådets direktiv 66/402/EEC av den 14 juni 1966 om saluföring av utsäde av stråsäd.
- Rådets direktiv 1999/74/EG av den 19 juli 1999 om att fastställa miniminormer för skyddet av värphöns.
- Rådets direktiv 2002/57/EG av den 13 juni 2002 om saluföring av utsäde av olje- och spånadsväxter.
- Rådets direktiv 2002/53/EG av den 13 juni 2002 om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter.
- Rådets direktiv 2007/43/EG av den 28 juni 2007 om fastställande av minimiregler för skydd av slaktkycklingar.
- Rådets direktiv 2008/119/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar.
- Rådets direktiv 2008/120/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning.
- Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter.
- Europaparlamentets resolution av den 5 oktober 2016 om nästa steg mot uppfyllandet av globala mål och EU:s åtaganden om nutrition och en tryggad livsmedelsförsörjning i världen (2016/2705(RSP)).
- Europeiska unionens råd (2022), Versaillesförklaringen – Informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer den 10–11 mars 2022.
- Europeiska unionens råd (2023a), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Single Market emergency instrument and repealing Council Regulation No (EC) 2679/98 – Mandate for negotiations with the European Parliament*, 9683/1/23 REV 1.
- Europeiska unionens råd (2023b), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration*, Förfarandenummer 2022/0195(COD).

- Kommissionens beslut av den 12 november 2021 om inrättande av en expertgrupp för den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser (2021/C 461 I/01).
- Kommissionen (2023), *Common catalogue of varieties of agricultural plant species, version of 27 January 2023*. Bryssel.
- COM(2020) 380 final, *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030*.
- COM(2020) 381 final, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem*.
- COM(2021) 66 final, *Meddelande från Kommissionen. Översyn av handelspolitiken – en öppen, hållbar och bestämd handelspolitik*.
- COM(2021) 689 final, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Beredningsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider*.
- COM(2021) 699 final, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, EU:s markstrategi för 2030 Frisk mark till förmån för människor, livsmedel, natur och klimat*.
- COM(2022) 133 final, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Säkra livsmedelsförsörjningen och stärka motståndskraften i livsmedelssystemet*.
- COM(2022) 230 final, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Planen REPowerEU*.
- COM(2022) 590 final, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Säkerställa tillgång till gödselmedel till överkomliga priser*.
- COM(2023) 165 final, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, En säker och hållbar*

försörjning av råvaror av avgörande betydelse till stöd för den gröna och den digitala omställningen.

- COM(2023) 376 final, *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Strategisk framsynsrapport 2023 – Hållbarhet och människors välbefinnande i fokus för EU:s strategiska autonomi.*
- SWD(2021) 102 final, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Strategiska riktlinjer för ett mer hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk i EU för perioden 2021–2030.*
- SWD(2023) 103 final, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Den gemensamma fiskeripolitiken i dag och i morgon: en pakt för fisket och haven för en hållbar, vetenskapsbaserad, innovativ och inkluderande fiskeförvaltning.*
- COM(2019) 330 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett strategiskt innovationsprogram för Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT) 2021–2027: en ökad innovationsförmåga för Europa.*
- COM(2020) 823 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen.*
- COM(2020) 829 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kritiska entiteters motståndskraft.*
- COM(2022) 304 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur.*
- COM(2022) 305 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel och om ändring av förordning (EU) 2021/2115.*
- COM(2022) 459 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2679/98.*
- COM(2022) 461 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426, (EU) 2019/1009 och (EU) nr 305/2011 vad gäller krisförfaranden för bedömning av överensstämmelse,*

antagande av gemensamma specifikationer och marknadskontroll till följd av en krissituation på den inre marknaden.

COM(2022) 462 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 2000/14/EG, 2006/42/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU och 2014/68/EU vad gäller krisförfaranden för bedömning av överensstämmelse, antagande av gemensamma specifikationer och marknadskontroll till följd av en krissituation på den inre marknaden.*

COM(2023) 160 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råvaror och om ändring av förordningarna (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 och (EU) 2019/1020.*

COM(2023) 160 final, *Bilaga 2 till Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råvaror och om ändring av förordningarna (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 och (EU) 2019/1020.*

COM(2023) 414 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om produktion och saluföring av växtförökningsmaterial i unionen, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/2031, 2017/625 och 2018/848 samt om upphävande av rådets direktiv 66/401/EEG, 66/402/EEG, 68/193/EEG, 2002/53/EG, 2002/54/EG, 2002/55/EG, 2002/56/EG, 2002/57/EG, 2008/72/EG och 2008/90/EG (förordningen om växtförökningsmaterial).*

COM(2023) 416 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om markövervakning och markresiliens (lag om markövervakning).*

EU-domstolens dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90, (EU:C:1991:161).

EU-domstolens dom den 4 juni 2013 i mål C-300/11, Z.Z. ./.
Secretary of state for the Home department.

EU-domstolens dom den 20 mars 2018 i mål C-187/16, Europeiska kommissionen ./, Republiken Österrike.

Handelsavtal

- Free trade agreement between the European union and New Zealand (2023), Consolidated text.
- Världshandelsorganisationen (1947), *Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT)*, World Trade Organization, Geneva.
- Världshandelsorganisationen (1986), *WTO:s allmänna varuhandelsavtal, Gatt.* World Trade Organization, Geneva.
- Världshandelsorganisationen (2012), *WTO:s avtal om offentlig upphandling (Agreement on Government Procurement Agreement, GPA)*. World Trade Organization, Geneva.
- Världshandelsorganisationen (2022), *World Tariff Profiles 2022*, World Trade Organization, Geneva.

Andra länders rättsakter

- Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen (18.12.1992/1390). [Finland]
- Statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om skyddsupplagringsprogram (683/2020). [Finland]
- Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen 2018 (1390/2018). [Finland]
- Verordnung des WBF über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln (531.215.111). [Schweiz]

Offentligt tryck

Propositioner och skrivelser

- Prop. 1971:125 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
- Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.
- Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.
- Prop. 1986/87:95 Totalförsvarets fortsatta utveckling.

- Prop. 1989/90:146 Om livsmedelspolitiken.
- Prop. 1993/94:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.*
- Prop. 1994/95:7 *Vissa rättigheter vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering.*
- Prop. 1994/95:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.*
- Prop. 1997/98:82 *Europarådets sociala stadga.*
- Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*
- Prop. 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommun och landsting.*
- Prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar.*
- Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster.*
- Prop. 2005/06:128 *Anpassning till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*
- Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.*
- Prop. 2008/09:28 *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*
- Prop. 2010/11:49 *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun.*
- Prop. 2015/16:152 *Samförståndsavtal om värdlandsstöd.*
- Prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag.*
- Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025.*
- Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- Prop. 2022/23:1 *Budgetpropositionen för 2023.*
- Prop. 2022/23:74 *Sveriges medlemskap i Nato.*
- Prop. 2022/23:91 *En ny lag om ordningsvakter.*
- Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2023/24:30 *Genomförande av EU:s nya dricksvattendirektiv.*
- Skr. 2020/21:133 *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.*
- Skr. 2022/23:101 *Årsredovisning för staten 2022.*

Skr. 2023/24:26 *Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet.*

Statens offentliga utredningar

SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag, berättelser och bilagor.*

SOU 2015:15 *Attraktiv, innovativ och hållbar strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring.*

SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling.*

SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret.*

SOU 2019:63 *Mer biogas! För ett hållbart Sverige.*

SOU 2020:3 *Hållbar slamhantering.*

SOU 2020:23 *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning.*

SOU 2021:19 *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården.*

SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft.*

SOU 2021:67 *Vägen mot fossiloberoende jordbruk.*

SOU 2022:57 *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap.*

SOU 2023:15 *Förnybart i tanken – ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi.*

SOU 2023:16 *Staten och betalningarna.*

SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap.*

SOU 2023:59 *En ny organisationsstruktur för statlig forskningsfinansiering.*

SOU 2023:84 *En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle.*

Departementsserier och promemorior

- Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.*
- Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025.*
- Ds 2022:7 *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige.*
- Ds 2023:12 *Kontrollstation 2023.*
- Ds 2023:19 *Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023.*
- Ds 2023:28 *Nationell fysisk planering.*
- Ds 2023:34 *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret.*
- Regeringskansliet (2015), *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling.*
- Regeringskansliet (2019), *Regeringens handlingsplan del 2: En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Regeringskansliet (2020), *25 år med EU:s inre marknad – Världens största gränsfria samarbetsområde för fler jobb, företag och ökad tillväxt.*
- Regeringskansliet (2021), *En nationell strategi för svenskt deltagande i Horisont Europa 2021–2027.*
- Regeringskansliet 2021/22:FPM23, *EU:s strategi för jord- och markhälsa för 2030.*
- Regeringskansliet 2021/22:FPM112, *Kommissionens förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel.*
- Regeringskansliet 2022/23:FPM13, *Krisinstrument för den inre marknaden och tillhörande omnibusrättsakter.*
- Regeringskansliet 2022/23:FPM77, *Europeiska kritiska råmaterial-akten.*
- Regeringskansliet 2022/23:FPM122, *EU-förordning om produktion och saluföring av växtförökningsmaterial.*
- Regeringskansliet 2022/23:FPM125, *Förslag till direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens.*

Kommittédirektiv

- Dir. 2018:77 *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap.*
- Dir. 2022:92 *En moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättningar att bedriva vattenbruk.*
- Dir. 2022:127 *Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster.*
- Dir. 2023:30 *Genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft.*
- Dir. 2023:51 *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.*
- Dir. 2023:78 *Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken.*
- Dir. 2023:116 *En långsiktig hållbar personalförsörjning av det civila försvaret.*

Rapporter m.m.

- Adda Inköpscentral AB (2023), *Avropsvägledning – Livsmedel krisberedskap 2023*. Ref nr 10598.
- Agrell, W. (2005), *Förvarning och samhällshot*. Studentlitteratur: Lund.
- Alfa Laval (2023), *Års- och hållbarhetsredovisning 2022*.
- Andersson, H. et al. (2020), *Samhällesekonomiska aspekter på livsmedelsberedskap – ett nationellt och regionalt perspektiv*. SLU Working Paper 2022:2.
- Asp, V. och Sjölund, S. (2014), *Enskildas ansvar vid allvarliga olyckor och kriser – Det offentliga syn och den enskildes agerande*. CRISMART, FHS 200/2013.
- Asplund, J., och Furu, M. (2023), *Rapport om lagringsförmåga och lagringsstruktur i den svenska livsmedelskedjan*, Macklean.
- Bernitz, U. och Kjellgren, A. (2022), *Europarättens grunder*, JUNO 2022, version 7.

- Borch, A. och Kjaernes, U. (2016), *The prevalence of Risk of Food insecurity in the Nordic Region: Preliminary Results* i Journal of Consumer Policy, vol. 39 (2).
- Brottsförebyggande rådet (2023a), *Stöld och snatteri*, Statistik.
- Brottsförebyggande rådet (2023b), *Tillsammans med näringslivet mot brott och otrygghet*. En inspirationskrift utgiven av Brottsförebyggande rådet, Svenskt Näringsliv, Länsstyrelserna och Polisen.
- Cagnin, C., Muench, S., Scapolo, F., Stoermer, E. and Vesnic Alujevic, L. (2021), *Shaping and securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and beyond*, EUR 30802 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Davidsson, G., Haeffler, L., Ljungman, B., Frantzich, H. (2003), *Handbok för riskanalys*. Räddningsverket.
- European Agricultural Machinery Industry Association (2022), *European Agricultural Machinery Industry – Key Figures*. Brussels.
- ECN (2020), *Joint statement by the European Competition Network (ECN) on the application of competition law in the context of the war in Ukraine*. https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-03/202203_joint-statement_ecn_ukraine-war.pdf [2023-12-28].
- Eriksson, C. (2018), *Livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv – Sårbarheter och lösningar för ökad resiliens*. MSB1223.
- European Chemical Industry Council (2023), *Facts and figures of the European Chemical Industry 2023*. Broschyr.
- European Commission, 2020, *The transport and mobility sector, Fact sheet*, Bryssel, 9 december 2020.
- Europeiska unionens råd (2023), *Hur den ryska invasionen av Ukraina förvärrar den globala livsmedelskrisen ytterligare*. <https://www.consilium.europa.eu/sv/infographics/how-the-russian-invasion-of-ukraine-has-further-aggravated-the-global-food-crisis/> [2023-12-28].
- FAO, 2017. *Sustainable food systems, Concept and framework*, FAO technical brief.
- FAOSTAT (2023a), *Food balances*, Statistikdatabasen.

- FAOSTAT (2023b), *Pesticide Trade, 2023*, Statistikdatabasen.
- Ferrari, E., Chatzopoulos, T., Perez Dominguez, I., Boulanger, P., Boysen-Urban, K., Himics, M. and M`barek, R. (2021), *Cumulative economic impact of trade agreements on EU agriculture*, EUR 30496 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.
- FN (2023), *The Sustainable Development Goals Report: Special edition*. United Nations Publications, New York.
- FONES (2022), *Strategische Ausrichtung der Wirtschaftlichen Landersversorgung*, Federal Office for National Economic Supply, Bern.
- FONES (2023), *Report on Strategic Stockpiling*, Federal Office for National Economic Supply, Bern.
- Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (2019), *Vägen till ett hållbart och konkurrenskraftigt livsmedels-system – En strategisk forskningsagenda*. R13:2019.
- Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (2021), *Utvärdering av Stiftelsen Lantbruksforskning 2021*. R4:2021.
- Frivilliga automobilkårens hemsida, www.fak.se/om-fak [2023-03-02].
- Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021), *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*. FM2021-l 7683:2 och MSB2020-l6261-3.
- Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Krigets krav – en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*. FM2021-17683:6 och MSB 2022-08173-31.
- Försörjningsberedskapscentralen (2020), *Critical Nordic Flows – Collaboration between Finland, Norway and Sweden on Security of Supply and Critical Infrastructure Protection*. Helsingfors.
- Golem D., och Byrd-Bredbenner, C. (2015), Emergency Food Supplies in Food Secure Housholds i *Prehospital and Disaster Medicine*. 2015:30(4).

- Guldåker, N. (2009), *Krishantering, hushåll och stormen Gudrun – Att analysera hushålls krishanteringsförmåga och sårbarheter*. Doktorsavhandling, Lunds universitet.
- Guldåker, N. (2016), Hushållens hantering av stormen Gudrun, i Becker, P. och Ullberg, S. B. (red.) *Katastrofriskreducering – perspektiv, praktik och potential*, Studentlitteratur, Lund.
- Heuman (2023), Tryckfrihetsförordningen, Karnov 2023-12-04 (JUNO).
- Hollunger Wågner, K. (2023), Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), Karnov 2023-12-06 (JUNO).
- Inspektionen för vård och omsorg (2015), *Vilka rättigheter har du? Särskilda ungdomshem (SiS)*. IVO2015-95.
- Jönsson, H. (2017), *Vad stort sker, sker i tysthet – Om osynliga förändringar av kosten* i Nordisk Nutrition, nr 3.
- Kemikalieinspektionen (2023), *Försålda kvantiteter av bekämpningsmedel 2022*, Kemikaliestatistik.
- Kommissionen (2023), *Monitoring EU agri-food trade – Developments in 2022*. Directorate-General for Agriculture and Rural Development.
- Kriminalvården (2023), *Kriminalvård och statistik 2022*, Kriminalvården, Norrköping.
- Kungl. Lantbruksstyrelsen (1971), *Översiktlig gradering av åkermarken i Sverige*. PM 11.2.1971.
- Kvarnlöf, L., Danielsson, E., Ekholm, S., Eriksson, K. (2022), *Frivilligheten och skogsbränderna sommaren 2018* i RCR Working Paper Series, 2022:1.
- Lantmännen (2023), *Årsredovisning 2022*.
- Lenberg, E., Tansjö A., & U. Geijer (2023), Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (1 juli 2023, version 28, JUNO).
- Livsmedelsverket (2015), *Sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalys – En metodutveckling med utgångspunkt i livsmedelskedjan*.
- Livsmedelsverket (2017), *Guide för planering av nödvattenförsörjning*. KC:1701.
- Livsmedelsverket (2020), *Livskraft – mätt och frisk. Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och*

Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret.

Dnr 2019/02459.

Livsmedelsverket (2021a), *Kost vid höjd beredskap.*

Dnr 2021/00384.

Livsmedelsverket (2021b), *Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Socialdepartementet angående delbetänkandet En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården, SOU 2021:19.*

Remissyttrande 2021/01936.

Livsmedelsverket (2022a), *Kartläggning av måltider i kommunalt drivna förskolor, skolor och omsorgsverksamheter 2021.* L 2022 nr 01.

Livsmedelsverket (2022b), *Kartläggning av måltidsverksamheten på sjukhus 2022 – Fakta om offentliga måltider.* L 2022 nr 18.

Livsmedelsverket (2022c), *Livsmedel vid kris – matförrådslista.*

Livsmedelsverket (2022d), *Myndighetsgemensam redovisning av uppdrag inom civilt försvar 2022.* Dnr 2022/04854.

Livsmedelsverket (2022e), *Märkning – Ställningstagande med anledning av kriget i Ukraina.*

<https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/regler-for-livsmedelsforetag/information-markning-och-pastaenden/markning-av-fardigforpackade-livsmedel/markning-stallningstagande-med-anledning-av-kriget-i-ukraina> [2023-10-05].

Livsmedelsverket (2023a), *Hotbilden mot dricksvatten- och livsmedelsområdet.*

Livsmedelsverket (2023b), *Livsmedelsverkets yttrande över Utkast av slutversion på MSB:s rapport.* Dnr 2023/03832.

Livsmedelsverket (2023c), *Måltider – kommunövergripande,* <https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-vard-skola-och-omsorg/fakta-om-offentliga-maltider/fakta-kommunovergripande> [2023-12-29].

Livsmedelsverket (2023d), *Referensvärden för energi och näringsämnen – En sammanfattning av de nordiska näringsrekommendationerna, NNR 2023.*

Livsmedelsverket (2023e), *Årsredovisningen 2022.*

- Livsmedelsverket och Jordbruksverket (2023), *Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan – Redovisning av regeringsuppdrag*, Livsmedelsverket och Jordbruksverket.
- Lund, T., Holm, L., Tetens, I., Smed, S., Nielsen, A.L. (2018), Food insecurity in Denmark—socio-demographic determinants and associations with eating- and health-related variables, *European Journal of Public Health*, Volume 28, Issue 2, Pages 283–288.
- Lorentzon (2023), Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), Lexino 2023-12-06 (JUNO).
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2022), *Livs viktig kompetens – En förstudie om kompetensförsörjning i Stockholms läns livsmedelsförädling*. Rapport 2022:7.
- Manevska-Tasevska, G. och Rabinowicz, E. (2015), *Strukturömvandling och effektivitet i det svenska jordbruket*. Policy memo, Agrifood Economics centre.
- Marshall, M. (2023), *Prepared for a crisis and the unexpected: managing everyday eventualities through food storage practices* i Food, Culture, and Society: an international journal of multidisciplinary research, Vol. 26, nr 2.
- Melin, M. och Negrelius, J. (2012), *EU:s konstitution – maktfördelningen mellan den Europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna* (JUNO version 7, 2012).
- Mitchell, D. (2008), A Note on Rising Food Prices i *Policy Research Working Paper 4682*, The World Bank Development Prospects Group.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013), *Årsredovisning 2012*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018a), *Riksintresset Totalförsvaret – civila delen*. MSB 2018-04730.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018b), *Om krisen eller kriget kommer*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018c), *Upphandling till samhällsviktig verksamhet – En vägledning*. MSB1275.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018d), *Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017*. MSB1193.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019), *Beslut om riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del*. MSB 2019-09690.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021a), *Hemberedskap och vardagens praktiker – urbana och rurala perspektiv*. MSB1699.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021b), *Näringslivsbaserad motståndskraft – Lärdomar från pandemin för det civila försvaret*. MSB1748.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022a), *Beslut om mark- och vattenområde som har betydelse för totalförsvarets civila del*. MSB 2022-15563.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022b), *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. MSB2095.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022c), *Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023*, MSB 2022-15507.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022d), *Om det säkerhetspolitiska läget i Europa och människors egenberedskap Enkätundersökning genomförd av Attityd i Karlstad AB på uppdrag av MSB*, Slutrapport.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022e), *Överenskommelse för kommunernas arbete med civilt försvar*, MSB 2022-15507.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023a), *Aktivering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst – Redovisning av genomförda åtgärder för att förbereda en aktivering*. MSB2173.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023b), *Erfarenheter från Ukraina – Initiala lärdomar för det civila försvaret*. MSB2265.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023c), *Framåtanda – En prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*. MSB2263.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023d), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*. MSB1144 (reviderad augusti 2023).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023e), *Årsredovisning 2022*. MSB2155.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2019), *Företagens digitala mognad 2018*. PM 2019/12.
- Nato (2022), *Strategic Concept – Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022*.
- Netz, J. (2019), *Värdekonstellationer – en tillväxtmodell för innovativt och starkt totalförsvär* i Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift 2019 nr 4.
- OECD (2018a), *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Sweden*, OECD Food and Agricultural Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018b), *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Sweden*, OECD Reviews of Digital Transformation, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020), *Global value chains in agriculture and food: A synthesis of OECD analysis*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 139, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023: Adapting Agriculture to Climate Change*, OECD Publishing, Paris.
- Persson, M. (2021), *Från helstekt grävling till coronanudlar – krismatens kulturarv* i Synnetstvedt A. och Gustafsson, M. (red.), *Matarv – berättelser om mat som kulturarv*, Carlssons, Stockholm.
- Polismyndigheten (2017), *Utvärdering av den nationella särskilda händelsen Nimo*. Dnr A221.942/2017.
- Rabinowicz, E. (2020), *Sverige i EU efter 25 år – jordbruket och livsmedelsindustrin*. Sieps 2020:7.
- Regeringskansliet (Finansdepartementet) Fi2023/01842, *Operativ krisledning vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur*.

- Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Fö2019/01330, *Uppdrag om fördjupad samverkan inom cybersäkerhetsområdet genom ett nationellt cybersäkerhetscenter.*
- Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Fö2023/00118, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genomföra de åtgärder som behövs för att förbereda för en aktivering av civilplikten inom kommunal räddningstjänst.*
- Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Fö2023/00119, *Tillsättandet av ett tvärsektoriellt näringslivsråd för totalförsvaret och krisberedskap.*
- Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Fö2023/00524, *Inbjudan till tvärsektoriellt näringslivsråd för totalförsvaret och krisberedskap.*
- Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Fö2023/01775, *Uppdrag att stärka privat-offentlig samverkan avseende försörjningsberedskap.*
- Regeringskansliet (Justitiedepartementet) Ju2021/00361, *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF.*
- Regeringskansliet (Klimat- och näringsdepartementet) KN2023/03425, *Uppdrag att effektivisera processen för anslutning till transmissionsnätet.*
- Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) KN2023/04096, *Uppdrag om analys av civilplikt inom elförsörjningen.*
- Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) LI2023/01508, *Uppdrag att utbetala medel för inrättandet av ett kunskapsnav för animalieproduktion.*
- Regeringskansliet (Näringsdepartementet) N2021/02519, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Livsmedelsverket.*
- Regeringskansliet (Näringsdepartementet) N2021/03087, *Förutsättningar för den gemensamma jordbrukspolitiken 2021–2027. SWOT-analys, reviderad version oktober 2021, bilaga 1, underbilaga 2.*
- Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2021/03085, *Uppdrag att utforma ett system med beredskapsapotek.*

- Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2022/01264 (delvis), *Uppdrag om omvärldsbevakning i fråga om tillgång på läkemedel och medicintekniska produkter i syfte att förebygga och hantera bristsituationer.*
- Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2022/01265, *Uppdrag att göra en förstudie inför framtagandet av en nationell lägesbild över tillgången till läkemedel och medicintekniska produkter.*
- Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2022/04550, *Uppdrag att ta fram underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap.*
- Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2022/04810 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Läkemedelsverket.*
- Regeringskansliet (Socialdepartementet) S2023/02002, *Uppdrag att utreda frågor om omsättningslagring av vissa läkemedel i syfte att säkerställa en god försörjningsberedskap.*
- Rietveld, E., Bastein, T., van Leeuwen, T., Wieclawska, S., Bonenkamp, N., Peck, D., Klebba, M., le Mouel, M., Poitiers, N. (2022), *Strengthening the security of supply of products containing Critical Raw Materials for the green transition and decarbonisation*, Publication for the committee on Industry, Research and Energy (ITRE), Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.
- Riksrevisionen (2023), *Regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet – både brådskande och viktig*. RiR 2023:8.
- Risk & Policy Analysts Limited (2012), *Stockpiling of Non-energy Raw Materials*, Final report, Risk & Policy Analysts Limited, Norfolk.
- Roos, J. M. (2020), *Individuella skillnader i hamstring och social distansering under coronapandemin i Sverige*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Sandin, P. och Wester, M. (2009), The Moral Black Hole i *Ethical Theory and Moral Practice*, 12(3):291-301.
- Schulte-Herbrüggen, H. M. A., Christensen, J., Olofsson, B., Morey Strömberg, A. (2022), *Dricksvatten från små dricksvattenanläggningar för privat bruk*. Livsmedelsverkets externa rapportserie E 2022 nr 01.

- Science Advice for Policy by European Academies (2020), *A sustainable food system for the European Union*, Berlin, SAPEA.
- SFC (2021), *Svenska havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021-2027*, SFC2021 EHFVF-program.
- Socialstyrelsen (2011), *Mat och måltider inom hälso- och sjukvården – Exempel från sjukvårdsverksamhet*. Artikelnr 2011-11-8.
- Socialstyrelsen (2022a), *Kartläggning av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap – Delrapportering*. 2022-3-7800.
- Socialstyrelsen (2022b), *Statistik om ekonomiskt bistånd 2021*. Art.nr: 2023-6-8596.
- Socialstyrelsen (2022c), *Statistik om sjukdomar behandlade i slutenvård 2021*, Art.nr: 2022-6-7982.
- Socialstyrelsen (2023a), *Statistik om socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning*, Art.nr: 2023-5-8577.
- Socialstyrelsen (2023b), *Statistik om vårdproduktion och vårdkonsumtion enligt DRG, 2021*, Statistikdatabas.
- Statskontoret (2023c), *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner*. 2023:15.
- Statens energimyndighet (2016), *Handledning för beredskapslagring av olja*. ET 2016:09.
- Statens energimyndighet (2022a), *Användning av energivaror inom mineral- och tillverkningsindustri enligt SNI2007*. Energi-myndighetens statistikdatabas.
- Statens energimyndighet (2022b), *Drivmedel 2021 – Resultat och analys av rapportering enligt regelverken för hållbarhetskriterier, reduktionsplikt och drivmedelslag*. ER 2022:08.
- Statens energimyndighet (2022c), *Nationell krisplan för Sveriges naturgasförsörjning – enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938*. Dnr 2022-013161.
- Statens energimyndighet (2023a), *Drivmedel 2022*. ER 2023:19.
- Statens energimyndighet (2023b), *Årlig energibalans – total slutlig energianvändning*, Energi-myndighetens statistikdatabas.
- Statens jordbruksnämnd (1981), *Livsmedelsförsörjningen vid en avspärrning. Rapport maj 1981 från studien av produktionsomställningar inom jordbruket*.

- Statens jordbruksverk (2002), *Mat för miljoner: statlig beredskapslagring inom livsmedelsområdet*.
- Statens jordbruksverk (2014), *Vad betyder EU för vårt jordbruk och vår mat?* RA 14:21.
- Statens jordbruksverk (2015), *Livsmedelskonsumtionen i siffror – hur har konsumtionen utvecklats de senaste femtio åren och varför?* RA 15:15.
- Statens jordbruksverk (2017a), *Exploatering av jordbruksmark 2011–2015*. RA 17:5.
- Statens jordbruksverk (2017b), *Jordbrukets produktivitet och struktur*. RA 17:21.
- Statens jordbruksverk (2019a), *Det digitaliserade jordbruket*. RA 18:33.
- Statens jordbruksverk (2019b), *Hinder för ökad användning av alternativa bekämpningsmedel*. RA 19:3.
- Statens jordbruksverk (2020), *Fördjupningsstudie av livsmedelskedjans konkurrenskraft – vilka faktorer förklarar konkurrenskraft på företagsnivå?* RA 20:21.
- Statens jordbruksverk (2021a), *Exploatering av jordbruksmark 2016–2020*. RA 21:08.
- Statens jordbruksverk (2021b), *Värdering av jordbruksmark i planprocessen*. Slutredovisning 2021-10-29.
- Statens jordbruksverk (2022a), *Behov av översyn av lagstiftningen kring exploatering av jordbruksmark*. Skrivelse 6.9.17-02435/2022.
- Statens jordbruksverk (2022c), *Marknadsrapport animalieprodukter 2022*. Jönköping.
- Statens jordbruksverk (2022d), *Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin*. RA 22:2.
- Statens jordbruksverk (2023a), *Energitillförsel efter vara*. Jordbruksverkets statistikdatabas.
- Statens jordbruksverk (2023b), *De 5 872 största jordbruksföretagen*, Statistikenheten.
- Statens jordbruksverk (2023c), *EAA – Ekonomisk kalkyl för jordbrukssektorn. Preliminär utveckling för 2021–2022*. Statistisk rapport, JO0205.

- Statens jordbruksverk (2023d), *Konsumtion av livsmedel*, Energimyndighetens statistikdatabas.
- Statens jordbruksverk (2023e), *Robust primärproduktion för stärkt livsmedelsberedskap*. Dnr. 6.9.17-11125/2023.
- Statens jordbruksverk (2023f), *Sveriges handel med jordbruksvaror och livsmedel 2022*, Jordbruksverkets statistikdatabas.
- Statens jordbruksverk (2023g), *Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin – Årsrapport 2023*. RA 23:6.
- Statens jordbruksverk (2023h), *Ägoslagsareal*, Jordbruksverkets statistikdatabas.
- Statens jordbruksverk (2023i), *Gödselmedelsproduktion i Sverige – aktuella initiativ, tekniker och förutsättningar*. Rapport 3.1.17-17378/2022.
- Statens veterinärmedicinska anstalt (2021), *Antibiotika och djur inom EU*. Uppsala.
- Statistiska centralbyrån (2015), *Urbanisering – från land till stad*, Tidskriften Valfärd, nr 1/2015.
- Statistiska centralbyrån (2018), *Sveriges framtida befolkning 2018–2070*, Demografiska rapporter 2018:1.
- Statistiska centralbyrån (2020a), *Befolkningsökningen ojämnt fördelad över landet*, Statistiknyhet 2020-06-03.
- Statistiska centralbyrån (2020b), *Medborgerliga aktiviteter, föreningar efter indikator, redovisningsgrupp och kön. Andelar i procent och skattat antal i tusental. År 2012–2013 – 2018–2019*, SCB:s statistikdatabas.
- Statistiska centralbyrån (2021), *Kväve- och fosforbalanser för jordbruksmark 2019*, Statistiska meddelanden MI 40 SM 2101.
- Statistiska centralbyrån (2022a), *Knappt en tiondel av befolkningen har varaktigt låg ekonomisk standard*. Statistiknyheter 2022-03-24.
- Statistiska centralbyrån (2022b), *Växtskyddsmedel i jord- och trädgårdsbruket 2021 Användning i grödor*, Statistiska meddelanden, MI 31 SM2202.
- Statistiska centralbyrån (2023a), *Det yrkesmässiga fisket i havet*, Statistiska meddelanden, JO 55 SM 2201.
- Statistiska centralbyrån (2023b), *Företag (FDB) efter näringsgren SNI 2007, storleksklass och år, samt Företag och anställda (FDB)*

- efter näringsgren SNI92, storleksklass, tabellinnehåll och år.*
Statistikdatabasen.
- Statistiska centralbyrån (2023c), *Sveriges framtida befolkning 2023–2070*, Demografiska rapporter 2023:2.
- Statistiska centralbyrån (2023d), *Varuimport och varuexport efter varugrupp KN 2,4,6-nivå, bortfallsjusterat, sekretessrensad. År 2000 – 2022*, Statistikdatabasen.
- Strandh, V. (2023), *Hur kan service- och trygghetspunkter (SOT) på landsbygden stärka lokalsamhällets krisberedskap och förmågan att hantera kriser?*, Umeå Working Papers in Crisis Management Studies.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021), *Stärkt nationell samordning och dialog genom förändringar i riksintressesystemet*, Skrivelse 21/01513.
- Svenska Blå Stjärnans stadgar Riks – reviderad 2015 och 2017.
- Svenska FAO-kommittén (2015), *Vatten, tryggad livsmedelsförsörjning och mänsklig värdighet – ett nutrivtionsperspektiv*, Debattskrift.
- Svenska kraftnät (u.å), *Ödrift – För att säkerställa elförsörjning i krissituationer*, Broschyr.
- Svenska retursystem (2023), *Integrerad årsredovisning 2022*. Stockholm.
- Svensk dagligvaruhandel (2023a), *Dagligvaruindex årsrapport 2022*.
- Svensk dagligvaruhandel (2023b), *Livsmedelsberedskap i dagligvaruhandeln*, Presentation vid KSLA-sammankomst Vår beredskap ska bli god – hur går det? 13 april, 2023.
- Swedborg, E. (1966), *Vår livsmedelsberedskap*, i *Försvar i nutid* 1966:2.
- Sweden Food Arena (2024), *Stadgar*,
<https://swedenfoodarena.se/wp-content/uploads/200602-Stadgar-Sweden-Food-Arena-ek-fo%CC%88r-1.pdf>.
[2024-01-02].
- Sveriges riksbank (2018), *Rapport från det svenska betalningsrådet, Betalningsrådets arbetsutskott för betalningar i kris – En scenarioanalys över betalningar på inköpsstället och uttag i uttagsautomat vid störningar i kortsystemen*.

- Sveriges riksbank (2022), *Betalningsrapport 2022*.
- Tillväxtverket (2021a), *Statistik om kompetensförsörjningen i livsmedelssektorn*. Rapport 0361.
- Tillväxtverket (2021b), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2021*. Rapport 0369.
- Tillväxtverket (2021c), *Utbildningsvägar och kompetensbehov i livsmedelssektorn*. Rapport 0360.
- Totalförsvarets forskningsinstitut (2019), *Beredskapslagring – en kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*. FOI-R--4644--SE.
- Totalförsvarets forskningsinstitut (2021a), *Nationell försörjningsberedskap*. FOI-R--5174--SE.
- Totalförsvarets forskningsinstitut (2021b), *Trygg livsmedelsförsörjning – Lärdomar från Coronapandemin till och med hösten 2020*. FOI-R--5120--SE.
- Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), *Den svenska allmänhetens hemberedskap och försvarsvilja – Översiktliga resultat från en enkätundersökning genomförd år 2022*. FOI-R--5450--SE.
- Trafikanalys (2015), *Dagligvaruhandelns distribution – en kartläggning*. Trafikanalys, PM 2015:17.
- Trafikanalys (2022), *Kartläggning av gränsöverskridande godsflöden*. Rapport 2022:18.
- Trafikanalys (2023a), *ABC om styrmedel*. Rapport 2023:4.
- Trafikanalys (2023b), *Dagligvaruhandelns varutransporter – en kartläggning*. Trafikanalys, PM 2023:8.
- Trafikanalys (2023c), *Lastbilsundersökning 2022*. Lastbilstrafik Statistik 2023:15.
- Upphandlingsmyndigheten (2023a), *Upphandlade avtal för 270 miljarder kronor 2022*, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-i-sverige-2022/upphandlade-avtal-for-270-miljarder-kronor-2022/> [2023-12-28].
- Upphandlingsmyndigheten (2023b), *Upphandlingspliktiga inköp för 819 miljarder kronor*,

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/annan-statistik/upphandlingspliktiga-inkop-for-819-miljarder-kronor/> [2023-12-28].

Verket för innovationssystem (2023a), *Ett nytt recept för matsystemet – Uppbyggnad av innovationsplattformar för ett hållbart matsystem*. Dnr 2023–00948.

Verket för innovationssystem (2023b), *Framtidens offentliga måltider*, <https://www.vinnova.se/m/hallbara-matsystem/offentliga-maltider/> [2023-12-29].

Vetenskapsrådet (2022), *Företagen som finansierare och utförare i det svenska forskningssystemet*. VR2212.

Wester, M. (2016), Mänskligt beteende i katastrofer, i Ullberg och Becker (red.) *Katastrofriskreducering – perspektiv, praktik och potential*, Studentlitteratur, Lund.

Kommittédirektiv 2022:33

En ny livsmedelsberedskap

Beslut vid regeringssammanträde den 28 april 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan. Förslagen ska utgöra en del av underlaget för regeringens fortsatta arbete för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i syfte att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret i enlighet med målet för det civila försvaret.

Utredaren ska bl.a.

- redovisa sedan tidigare föreslagna eller pågående åtgärder samt lämna eventuella nya förslag på åtgärder som är av vikt för uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap samt analysera åtgärderna utifrån kostnadseffektivitet, kommunal självstyrelse och näringslivets medverkan och förutsättningar,
- belysa hur den pågående utvecklingen inom andra relevanta områden kan bidra till att stärka livsmedelsberedskapen,
- föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen som vid behov synliggör strategiska vägval avseende åtgärder och beskriver kritiska beroenden till och behov av samordning med andra sektorer och mellan relevanta aktörer på olika nivåer i samhället,

- analysera befintliga och föreslå eventuella nya, kostnadseffektiva styrmedel för genomförandet av sådana åtgärder som är beroende av näringslivets medverkan, och
- om det bedöms nödvändigt, lämna författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023.

Nya förutsättningar skapar behov av en ny livsmedelsberedskap

Som en följd av försvarsinriktningsbesluten 1999–2001 och 2004 upphörde i stor utsträckning planeringen för höjd beredskap och då ytterst krig. Bedömningen som gjordes var att det inte fanns något behov av en omfattande försörjningsberedskap. I stället var fokus på att utveckla en beredskap för fredstida kriser. Den organisationsstruktur och de åtgärder som fanns i det tidigare totalförsvaret, med bland annat samordning av den nationella försörjningsberedskapen, beredskapslagring och administrativa förberedelser för att säkerställa varuförsörjningen, har i stora delar avvecklats. Många författningar finns emellertid kvar och gäller fortfarande.

Det säkerhetspolitiska läget har sedan dess förändrats och förutsättningarna i samhället har utvecklats. En återuppbyggnad av det civila försvaret, som en del av totalförsvaret, har påbörjats och i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135) förtydligas arbetet med uppbyggnaden av det civila försvaret ytterligare. Målet för det civila försvaret omfattar bland annat förmågan att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning. Att säkerställa en nödvändig försörjning av bland annat livsmedel, dricksvatten, energi och läkemedel, tillgång till vissa strategiska insatsvaror för inhemsk industriell produktion samt tillhörande transporter och transportinfrastruktur är avgörande för att upprätthålla förmågan inom totalförsvaret. Nödvändig försörjning innebär som regel en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge.

Ett starkt totalförsvaret bidrar till att förstärka den fredstida krisberedskapen. Genom en för totalförsvaret sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig förbättras även möjligheterna att förebygga och hantera fredstida kriser. Totalförsvarets resurser ska utformas så att de även kan

stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Krisberedskapen och det civila försvaret bör därmed ses som ömsesidigt förstärkande.

Av propositionen Totalförsvaret 2021–2025 framgår att en livsmedelsberedskap behöver byggas upp för att livsmedelsförsörjningen ska tryggas inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader där logistikflödena med omvärlden är begränsade. Det kan vara fråga om transporter via vägnät, sjöfart, järnväg eller luftfart.

Vikten av att säkerställa försörjningsberedskapen för fredstida kriser har aktualiserats under 2020 och 2021 i samband med spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Godstransporterna påverkades och särskilt under den inledande fasen i pandemin rådde det t.ex. global brist på vissa nödvändiga varor. Även om det aldrig uppstod brist på livsmedel för konsumenterna påverkades vissa branscher kraftigt.

Viktiga statliga myndigheter i uppbyggnaden av en ny livsmedelsberedskap är bland annat Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA). Livsmedelsverket är förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor och ansvarar även för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen. Jordbruksverket är förvaltningsmyndighet inom jordbruks- och fiskeområdet. SVA har till uppgift att vara veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt offentliga myndigheter och enskilda. Myndigheterna är utpekade som bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Därmed följer att myndigheterna har ett ansvar att vidta vissa särskilt utpekade ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid kriser och höjd beredskap. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Myndigheten ska bland annat utveckla och stödja arbetet med civilt försvar och arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och

krigsfara. Det finns även andra myndigheter som ansvarar för frågor och förvaltning som kan vara relevanta för livsmedelsberedskapen.

Kommuner och regioner har ett viktigt verksamhetsansvar för t.ex. vård, omsorg och skola där försörjningen med livsmedel är en nödvändig förutsättning för att verksamheterna ska fungera under kris och ytterst krig. Kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och bland annat ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap enligt förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Utredningen om civilt försvar lämnade sitt slutbetänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) den 1 mars 2021. Betänkandet innehåller förslag som berör frågor om ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret på lokal, regional och nationell nivå. Bland annat föreslås en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter. En av de föreslagna beredskapssektorerna avser livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

För en del av de förmågor som byggs upp inom det civila försvaret kan gemensamma lösningar för flera sektorer och nationell samordning vara lämplig. I andra fall kan sektorsspecifika lösningar vara ändamålsenliga. Regeringen beslutade i september 2021 att tillsätta en utredning om nationell samordning av försörjningsberedskapen. Utredaren ska bland annat föreslå vilka uppgifter och vilket ansvar en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ska ha, hur denna funktion ska förhålla sig till vissa andra aktörer, funktionens organisation samt utreda vissa finansieringsfrågor.

Även inom EU-samarbetet pågår ett arbete för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider. EU-kommissionen presenterade i november 2021 ett meddelande om en beredskapsplan för livsmedelstillgång i händelse av kris. Rådsslutsatser antogs i december 2021 och innebär bland annat att en särskild expertgrupp med företrädare från samtliga medlemsländer inrättas som bland annat ska analysera risker, sårbarheter och strukturella problem i syfte att stärka EU:s beredskap. Arbetet sker inom ramen för EU:s Från jord till bord-strategi för ett rättvisare, hälsosammare

och miljövänligare livsmedelssystem (COM (2020) 381) som är en del i Den europeiska gröna given (COM (2019) 640).

Kommissionen presenterade den 23 mars 2022 ett meddelande om att säkra livsmedelsförsörjningen och att stärka motståndskraften i livsmedelssystemen (COM(2022)133). Meddelandet beskriver bland annat olika initiativ och åtgärder som vidtagits eller planeras på EU-området.

Uppdraget att föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen

Att bygga upp och upprätthålla en livsmedelsberedskap är ett långsiktigt och omfattande åtagande för samhället. Utformningen behöver ta hänsyn till och följa övrig samhällsutveckling, vara kostnadseffektiv och få samhällets acceptans och förtroende. Beredskapen behöver byggas för att möta olika typer av samhällsstörningar som kan uppstå under allvarliga fredstida krissituationer och höjd beredskap och då ytterst krig. Försörjningsförmågan kan uppnås genom att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inom livsmedelsförsörjningen. Detta kan omfatta åtgärder i hela livsmedelskedjan och i andra samhällssektorer. Dricksvatten jämsställs med livsmedel och ska i det här sammanhanget betraktas som en nödvändig förutsättning för övrig livsmedelsproduktion. Åtgärder för en stärkt dricksvattenförsörjning inom det civila försvaret ingår dock inte i uppdraget.

Dagens förutsättningar skiljer sig avsevärt från dem som rådde när den tidigare livsmedelsberedskapen utformades på 1900-talet. Även om delar i utformningen av den tidigare livsmedelsberedskapen fortfarande kan vara relevanta behöver nya överväganden göras mot bakgrund av det förändrade säkerhetspolitiska läget, samhällets nuvarande organisation, Sveriges EU-medlemskap, en ökad globalisering, digitalisering och dagens förutsättningar för bland annat livsmedelsproduktion och handel.

Hur kan livsmedelsberedskapen utformas?

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 anger regeringen den övergripande inriktningen för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen. En tryggad livsmedelsförsörjning tar sin utgångspunkt i en funge-

rande inhemsk jordbruks- och livsmedelsproduktion samtidigt som flödet av varor i livsmedelskedjan behöver kunna fortsätta utan avbrott. Livsmedelssektorns kritiska beroenden av insatsvaror och andra sektorers verksamheter och tjänster behöver också vara säkrade vid ansträngda förhållanden. Sverige kommer även vid höjd beredskap att vara beroende av import för en tryggad livsmedelsförsörjning, vilket förutsätter fungerande transporter och transportinfrastruktur. För att bygga upp försörjningsförmågan behövs analys av bland annat hur strategiska varor kan lagras. En av utgångspunkterna är vad den inhemska primärproduktionen och förädlingskedjan kan tillgodose i relation till den kost som behöver säkerställas. Utöver lagring som metod, behöver förmågan hos näringslivets aktörer att motstå störningar öka. Förmågan till prioritering och fördelning av livsmedel, foder och andra insatsvaror behöver också utvecklas inför en bristsituation. Den enskilda individens beredskap att i inledningen av en kris klara sin egen försörjning utan stöd från det offentliga är av avgörande betydelse. Även kommuner och regioner behöver utveckla sitt arbete med livsmedelsberedskap. I arbetet med att utveckla livsmedelsberedskapen kan Finlands beredskapsplanering utgöra ett exempel. Att samarbetet med Finland och Norge inom försörjningsberedskapen bör utvecklas och fördjupas framgår också av den försvarspolitiska propositionen. För att underlätta regeringens arbete med att ytterligare utveckla inriktningen behövs ett underlag med förslag på en sådan inriktning baserad på en analys av relevanta åtgärder och med utgångspunkt i t.ex. kritiska beroenden och strategiska vägval.

Det behövs en analys av de åtgärder som är relevanta för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA redovisade 2020 i rapporten Livskraft – mätt och frisk underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret i fråga om livsmedelsförsörjning. Regeringen har bland annat med stöd i det underlaget gett myndigheterna i uppdrag att inleda arbetet med uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen. Arbetet omfattar att analysera relevanta ingångsvärden såsom behov och tillgång på livsmedel, frågor om strategiska varor, beroenden och sårbarheter och även frågor om t.ex. totalförsvarsviktig verksamhet och privat-offentlig samverkan för att bland annat säker-

ställa flödet i livsmedelskedjan. Detta är ett första steg i uppbyggnadsarbetet och en grund för en framtida modell som bland annat ska kunna beskriva den aktuella försörjningsförmågan när det gäller livsmedel.

Sedan rapporten Livskraft presenterades har bilden av åtgärdsbehovet för en tryggad livsmedelsförsörjning fördjupats med nya förslag från Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Detta gjordes med anledning av ett regeringsuppdrag till myndigheterna. I rapporten En robust livsmedelsförsörjning vid kris och krig från 2021 har myndigheterna analyserat och dragit lärdom av hur covid-19-pandemin har påverkat bland annat livsmedelsförsörjningen. Myndigheterna pekar bland annat på behov av att med enkelhet kunna dela information mellan myndigheter och näringsliv för att skapa aktuella lägesbilder. Vidare betonar myndigheterna att förmågan att ställa om produktion för att säkra nödvändiga varor är central samt att företag behöver planera för sådana möjligheter och att myndigheterna behöver kunna möta och stödja den typen av initiativ. Även vikten av att kunna upprätthålla en effektiv livsmedelskontroll lyfts.

Aktörer inom näringslivet har bidragit med förslag för en tryggad livsmedelsförsörjning. Bland exemplen finns Livsmedelsföretagen (bransch- och arbetsgivarorganisation för livsmedelsföretag i Sverige) som har presenterat utgångspunkter för livsmedelsföretagens roll i totalförsvaret. Punkterna som Livsmedelsföretagen lyfter rör adekvat finansiering, smidig implementering i form av fungerande avtal och få kontaktpunkter för företag samt att avtal och samarbete som kommer till stånd sker transparent och konkurrensneutralt. Även Lantbrukarnas Riksförbund och Lantmännen har publicerat en rapport om livsmedelsförsörjning där 40 förslag lyfts fram i syfte att stärka samhällets försörjningsförmåga när det gäller livsmedel. Rapporten fokuserar på primärproduktionen och förädlingsledet och behandlar bland annat frågor om fortsatt drift under störda förhållanden och skydd av kritiska tillgångar och sårbar infrastruktur.

För det fortsatta arbetet med uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen, utifrån den övergripande inriktning som riksdagen har beslutat om, behöver relevanta åtgärder analyseras närmare. Det behövs fördjupad kunskap om vilken effekt olika åtgärder kan ha vid olika typer av samhällsstörningar men även aspekter som t.ex. kostnadseffektivitet och näringslivets förutsättningar är viktiga. Sådan

kunskap kan bidra till grunden för de överväganden som behöver göras i det fortsatta arbetet.

Utveckling inom andra områden som kan stärka livsmedelsberedskapen

Det civila försvaret och krisberedskapen är ömsesidigt förstärkande. Även förmågor och utveckling som har andra primära syften än civilt försvar och krisberedskap kan stödja uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen på samma sätt som livsmedelsberedskapen kommer att kunna ge mervärden i annan samhällsutveckling. Ett exempel är den nationella livsmedelsstrategin där det övergripande målet är en konkurrenskraftig livsmedelskedja. Ökad livsmedelsproduktion i Sverige leder till bättre förutsättningar för en god nationell försörjningsberedskap. Även arbetet för att främja övergången till en konkurrenskraftig och fossiloberoende jordbruksproduktion är exempel där synergieffekter med utvecklingen av det civila försvaret kan förväntas. Forskning och innovation är ytterligare ett exempel av betydelse för utvecklingen av livsmedelsberedskapen. För att underlätta möjligheterna att tillvarata möjliga synergier och bidra till ett effektivt utnyttjande av samhällets tillgångar behöver gemensamma behov och intressen mellan livsmedelsberedskapen och annan samhällsutveckling analyseras.

En utvecklad inriktning underlättar uppbyggnadsarbetet

Det är nödvändigt att alla aktörer inom det civila försvaret tar ansvar för att stärka beredskapen och förmågan att genomföra verksamhet även under kris och ytterst i krig. Det gäller såväl offentliga aktörer som privata företag och ytterst enskilda medborgare. Med utgångspunkt i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 behöver inriktningen för hur arbetet med uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen ska kunna utformas över tid utvecklas. I bilden behöver både utmaningar och viktiga vägval specifika för livsmedelssektorn ingå men också kopplingarna i form av beroenden till andra relevanta sektorer och i form av samverkan mellan olika aktörer, såväl offentliga som privata på olika nivåer i samhället ingå. En utvecklad inriktning kommer också att underlätta för var och en att förstå sin roll och ta sitt ansvar

i uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen. Att livsmedelsberedskapen inom ramen för det civila försvaret även kan stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser är viktigt.

Utredaren ska därför

- redovisa sedan tidigare föreslagna eller pågående åtgärder och lämna eventuella nya förslag på åtgärder som är av vikt för uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap för allvarliga fredstida krissituationer, höjd beredskap och då ytterst krig samt analysera åtgärderna utifrån kostnadseffektivitet, kommunal självstyrelse och näringslivets medverkan och förutsättningar,
- belysa hur den pågående utvecklingen inom andra relevanta områden kan bidra till att stärka livsmedelsberedskapen,
- föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen som vid behov synliggör strategiska vägval avseende åtgärder och beskriver kritiska beroenden till och behov av samordning med andra sektorer och mellan relevanta aktörer, och
- om det bedöms nödvändigt, lämna författningsförslag.

Vilka styrmedel behövs för näringslivets medverkan?

Näringslivet har en avgörande roll för att Sverige ska kunna motstå och hantera allvarliga fredstida krissituationer och en situation med höjd beredskap och då ytterst krig. Det beror bland annat på att en stor del av den samhällsviktiga verksamheten, dit livsmedelsförsörjning räknas, ägs och bedrivs av privata aktörer. Totalförsvaret är således beroende av näringslivet för att fungera. Omvänt kan det ligga i företagens intresse att få avsättning för sina varor och tjänster vid störda förhållanden men även vid höjd beredskap och då ytterst krig. Företagen är centrala aktörer i arbetet med att säkerställa livsmedelsförsörjningen och kommer att ha en väsentlig roll i uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen. Exempel på sådant arbete kan vara lagringsåtgärder eller att företagen säkerställer redundans i sin produktion och i leveranskedjor eller skydd av anläggningar. Frågor om åtgärdernas påverkan på företagens konkurrensförmåga och förutsättningar att bedriva sin verksamhet på marknadsmässiga villkor behöver beaktas i uppbyggnadsarbetet.

En långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer på den nationella, regionala och lokala nivån är fortsatt viktig. Ett tvärsektoriellt näringslivsråd ska enligt propositionen Totalförsvaret 2021–2025 etableras under perioden där näringslivet och branschorganisationer ska delta i utvecklingen av svensk försörjningsförmåga inom totalförsvaret. Inom flera områden som t.ex. transportsektorn samt hälso- och sjukvården pågår redan arbete med att utveckla och förtydliga samverkan med näringslivet. Regeringen anger i propositionen att områdes- och sektorsvis samverkan behöver stärkas ytterligare.

Näringslivets skyldigheter och åtaganden anges i flera olika författningar. Exempelvis har näringsidkare en skyldighet att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer delta i totalförvarsplaneringen enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen. Vid höjd beredskap regleras näringslivets deltagande bland annat genom lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Staten ges genom förfogandelagen (1978:262) möjlighet att förfoga över privat egendom och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Vidare kan staten begära att näringsidkare upplåter lagringsutrymme för varor enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap. Ransoneringslagen (1978:268) ger regeringen möjlighet att vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av förnödenheter samt begränsa handel med en viss vara om den bedöms vara av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Det finns ytterligare reglering av näringslivets skyldigheter inom andra försörjningsområden.

I betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret (SOU 2019:51), som Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet lämnat, anges att utöver möjligheterna för staten att ställa krav på näringslivet är åtgärder för att öka företags incitament att beakta totalförsvarets behov viktiga. Det ska finnas en rimlig balanspunkt mellan näringslivets åtaganden, affärs- och ansvarsmodeller och det offentligas ansvar för samhällets funktionalitet. Utredningen konstaterar att det finns en skillnad mellan det offentligas förväntningar på näringslivet, och det som är ekonomiskt motiverat för företag att investera i. Utredningens uppfattning är att sådan hänsyn inte ligger i de flesta företags intresse utan tydliga krav eller incitament. Huvud-

sakliga strategier för att minska gapet mellan det offentliga förväntningar på näringslivet och privata aktörers intresse är enligt utredningen lagstiftning, ekonomiska styrmedel samt olika former av privatoffentlig samverkan.

Av direktiven till den av regeringen nyligen tillsatta utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (dir. 2021:65) framgår att utredningen ska analysera och föreslå ändamålsenliga och övergripande principer och förutsättningar för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet i fråga om planering för och hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer samt höjd beredskap och ytterst krig.

Åtgärder som är relevanta för att bygga upp livsmedelsberedskapen kommer i många fall vara beroende av näringslivets medverkan. Vilken typ av styrmedel som behövs för att säkerställa den privata sektorns medverkan i olika typer av åtgärder kommer att variera. För vissa åtgärder kan nya styrmedel behöva utvecklas för ett effektivt genomförande. Med ökad kunskap om vilken egennytta företagen i livsmedelskedjan kan ha av de åtgärder som bedömts relevanta för livsmedelsberedskapen kan frågor om vilket ansvar företagen rimligen själva kan bära och behoven av offentliga åtaganden i relation till näringslivet bli tydligare för denna specifika sektor. Med denna bakgrund kan förslag på lämpliga styrmedel utarbetas som kan beaktas i regeringens fortsatta arbete med uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen.

Utgångspunkten är att de globala handelsflödena och en fungerande inre marknad ska upprätthållas i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden och att varor som tillhandahållits genom exempelvis lagerhållning och omställning av produktion i första hand ska användas när handeln inte fungerar. Sveriges etablerade handelspolitiska inriktning om att verka för en öppen och fri handel samt att motverka protektionism är viktig i sammanhanget, liksom de internationella åtaganden och avtal som Sverige har förbundit sig till.

Utredaren ska därför

- belysa näringslivets eventuella egennytta av de åtgärder som utredaren redovisat eller föreslagit,
- analysera befintliga och föreslå eventuella nya, kostnadseffektiva styrmedel som är lämpliga för genomförandet av sådana åtgärder som är beroende av näringslivets medverkan,

- i arbetet beakta och belysa frågor om konkurrenspåverkan, offentlig upphandling och förenlighet med relevant lagstiftning, inklusive frågor om statligt stöd,
- om utredaren lämnar förslag som avviker från Sveriges etablerade handelspolitiska inriktning om att verka för en öppen och fri handel samt att motverka protektionism, särskilt motivera detta,
- vid utformningen av eventuella förslag på nationella åtgärder och styrmedel ta särskild hänsyn till EU:s bestämmelser om fri rörlighet för varor och Världshandelsorganisationens avtal om tekniska handelshinder (TBT), samt ta hänsyn till Sveriges övriga internationella åtaganden på området, och
- om det bedöms nödvändigt, lämna författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensbeskrivningar ska lämnas enligt det som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA. Utredaren ska även inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från andra berörda myndigheter och aktörer, särskilt från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Kommerskollegium, Tillväxtverket, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Regioner, branschorganisationer och företag. Utredaren ska samarbeta med utredningen om Nationell samordning av försörjningsberedskap (Ju 2021:10). Utredaren ska ha en regelbunden dialog med och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet,

exempelvis den fortsatta beredningen av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25).

Uppdraget ska redovisas senast 1 december 2023.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:125

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en ny livsmedelsberedskap (N 2022:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 24 augusti 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 april 2022 kommittédirektiv om en ny livsmedelsberedskap (dir. 2022:33). Uppdraget skulle enligt direktivet redovisas senast den 1 december 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2024.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Kulturdepartementet

Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]