

## Jordbruksverkets yttrande över remissen En svensk modell för försörjningsberedskap (SOU 2023:50)

Ert dnr Fö2023/01478.

Jordbruksverket har ombetts att lämna synpunkter på remissen En svensk modell för försörjningsberedskap (SOU 2023:50).

### MSB:s roll

Jordbruksverket anser som utgångspunkt att en nationellt samordnande funktion kan vara en lösning för att skapa överblick över försörjningsviktiga varor och tjänster.

Samtidigt kommer MSB:s målgrupp att vara mycket heterogen, vilket kan innebära svårigheter med bland annat målgruppsanpassning av olika aktiviteter. Rollen som kontaktpunkt kommer att kräva ett omfattande samarbete med myndigheter och andra organisationer. Vi vill också understryka vikten av att använda sig av tydliga uppdrag och mål för berörda aktörer.

### Processen för framtagande av behovs- och försörjningsanalyser

Jordbruksverket delar uppfattningen att de föreslagna behovs- och försörjningsanalyserna kommer att utgöra en bra grund för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.

Förslaget för med sig ett antal risker som vi bedömer kan motverkas om det finns utrymme för varje sektor att utforma arbetet med analyserna utifrån sina egna förutsättningar.

- **Tung administration.**  
En stor mängd data ska samlas in och sammanställas, både som behovsanalyser och försörjningsanalyser, med många inblandade myndigheter.
- **Gränsdragningsproblematik.**  
Många varor och tjänster är av avgörande betydelse inom flera sektorer, samt på flera nivåer i en och samma sektor som t.ex. livsmedelskedjan.
- **Överlappning av ansvarsområden.**  
Då flera områden har samma beroenden av vissa typer av varor och tjänster, finns det risk för att myndigheter antingen dubbelarbetar eller

tappar frågor mellan stolarna. Brister i samordningen kan leda till att företag tvingas rapportera samma sak flera gånger.

- **Närhets-, ansvars- och likhetsprinciperna.**

Jordbruksverket ser att det är naturligt att fördelningen av ansvar för försörjningsanalyserna utgår från den sektorsstruktur vi har sedan ett år tillbaka. Det är dock viktigt att det går att säkerställa att man inom sektorerna fördelar ansvar och roller utifrån berörda sektorsmyndigheters ansvar och kompetens. Vi utvecklar mer nedan hur detta ser ut för livsmedelskedjans del. Försörjningsanalyserna kommer, om förslaget blir verklighet utan anpassningar, i vissa fall att göras på en annan myndighet än den som normalt sett hanterar de underliggande sakfrågorna.

- **Stor tidsåtgång.**

Från det att uppgifter börjar samlas in som underlag till behovsanalyser till det att regeringen utifrån en budget kan vidta konkreta åtgärder, kommer det i vissa fall att ha gått flera år. Det finns därmed risk för att åtgärder vidtas mot bakgrund av uppgifter som redan är obsoleta.

Vi är följaktligen positiva till att förslaget inte anger i detalj hur behovs- och försörjningsanalyserna ska tas fram. De olika sektorerna skiljer sig åt och kommer att behöva använda de metoder som situationen inom respektive sektor kräver. Att det finns utrymme för flexibla lösningar kan motverka flera av dessa risker.

Livsmedelssektorn utmärks exempelvis av ett stort antal aktörer och en mängd olika produkter på olika nivåer i kedjan. Dessa varor kan vara både insatsvaror och livsmedel och kan i vissa fall ersätta varandra om det behövs. För de varor som behövs i flera delar av sektorn eller även inom andra sektorer, som till exempel vissa kemikalier eller drivmedel, finns det ett värde i att försörjningen samordnas av och mellan sektorsmyndigheterna. I de fall varan specifikt används inom primärproduktionen, vilket gäller för till exempel växtskyddsmedel, bör både behovs- och försörjningsanalys utföras av Jordbruksverket som är den myndighet som har rätt kompetens och kontaktvägar. Ytterligare ett annat exempel är varor som behövs inom Jordbruksverkets ansvarsområde djurens hälso- och sjukvård. Där har sektorsmyndigheten Livsmedelsverket inte något eget ansvar och det vore snarare effektivt att samordna försörjningen med sektorn Hälsa, Vård och Omsorg.

Jordbruksverket betonar därför starkt betydelsen av att fortsätta att använda befintliga kompetenser och strukturer, även om Livsmedelsverket som försörjningsanalysmyndighet sammanställer den slutliga försörjningsanalysen inom sektorn Livsmedel. Här refererar vi till det som utredningen själv skriver om att en välfungerande försörjningsberedskap ska bygga på att kompetenser bör återfinnas där de mest naturligt hör hemma, och att vilka uppgifter och kompetenser en nationellt samordnande funktion ska ha bör passa in i hur hela systemet är uppbyggt eller kan byggas upp på bästa sätt.

Inom livsmedelskedjan är det sedan länge Jordbruksverket som har i uppdrag att analysera statistik och handel, även för vissa färdiga livsmedel. Jordbruksverket är också statistikansvarig myndighet och ansvarar för den officiella statistiken om

jordbruk, trädgårdsodling och för vattenbruk, där livsmedelskonsumtion, pris och prisindex samt utrikeshandel med livsmedelsvaror ingår. Dessa analyser tar avstamp i primärproduktionen och fortsätter vidare upp i förädlingsleden och handelsflödena. Varor som exempelvis växtskyddsmedel, mineralgödsel, utsäde, kött och vissa mejeriprodukter är redan föremål för detta. Syftet är visserligen analys av marknadsläget snarare än försörjningsberedskap, men det finns alltså redan tillgängliga data, kompetens och system. Av effektivitets- och kostnadsskäl bör det, som vi nämnt ovan, finnas utrymme för flexibla lösningar som möjliggör att dessa resurser tas i bruk även i försörjningsanalyserna.

Ett effektivt genomförande av förslaget kräver följaktligen tydliga samarbeten och fördelning av uppgifter mellan sektorsmyndigheter och övriga beredskapsmyndigheter, som bör utformas enligt behoven i respektive sektor.

Jordbruksverket anser att de föreslagna tidsintervallerna mellan analyserna är så korta att det blir svårt att hinna vidta åtgärder innan nya uppgifter kommer in. Att öka tidsintervallerna kan vara ett sätt att motverka en administration, som är onödigt tung utan att den medför en bättre kunskap om försörjningsläget. Blir intervallerna något längre minskar arbetsmängden för myndigheter och företag, samtidigt som åtgärder kommer att hinna vidtas mellan rapporteringarna och onödig upprepning av uppgifter förhindras.

Detta hänger också samman med betydelsen av att komma igång snabbt med åtgärder för att kunna påvisa en utveckling på området mellan redovisningsomgångarna. Utredningen konstaterar att hantering av behov, som redan identifierats och som identifieras innan förslagen ger resultat, inte nödvändigtvis ska invänta en förändring. Man menar att åtgärder för att möta uppenbara behov för stärkt försörjningsförmåga måste kunna vidtas tidigare än så, inom de ramar som finns. Jordbruksverket välkomnar detta förtydligande. Vi vill koppla det till vår ovan uttrycka önskan, om att det arbete som sker redan nu inom många myndigheter skulle kunna utvecklas till permanenta lösningar och inte förbli ett *ad hoc*-arbete till dess att en ny ordning införs.

## **Geografiskt ansvar i förhållande till sektorsansvar**

Jordbruksverket vill peka på att det kan finnas en komplexitet i relationen mellan geografiskt ansvar och sektorsansvar. Ett exempel är behoven inom regionerna, dvs. hälso- och sjukvården, som ska fångas upp inom ramen för länsstyrelsens arbete med behovsanalyser. Inom hälso- och sjukvårdsområdet bereds dock många förslag även av Regeringskansliet och myndigheter på nationell nivå. Även här krävs det vägar för samarbete för att undvika extra arbete för MSB och försörjningsanalysmyndigheterna.

## Hur definieras varor och tjänster?

I den föreslagna definitionen för försörjningsberedskap ingår begreppen varor och tjänster, utan att dessa i sin tur definieras. Detta skapar en otydlighet till exempel när det gäller personal och lokaler, som inte helt självklart faller inom det som kan kallas för varor och tjänster men som är avgörande för utförandet av vissa verksamheter. Som exempel kan nämnas djursjukvården och trädgårdsnäringen. Jordbruksverket efterfrågar därför ett förtydligande av vad begreppen varor och tjänster avser.

## Ansvar för beredskapslagring

Jordbruksverket ser generellt positivt på förslaget om myndigheternas ansvar för beredskapslagring och det faktum att det inte föreslås en detaljreglering av hur lagringen ska skötas. Vi anser att myndigheterna i stor utsträckning bör ha mandatet att avgöra detta inom respektive sektor. Det är emellertid lämpligt att diskutera gemensamma kriterier som kan användas vid bedömningarna.

## Uppdaterad lägesbild

Utredningen konstaterar att det, för att beslut om åtgärder ska kunna fattas i tid, är viktigt att det finns en struktur för tidig varning vid störningar i leveranskedjor. Därför bör en försörjningsrelaterad lägesbild upprättas och hållas kontinuerligt uppdaterad. Utredningen föreslår att regeringen ger MSB i uppdrag att undersöka vad som krävs för att myndigheten ska ha möjlighet att lämna sådana lägesbilder. Enligt Jordbruksverket bör en sådan lägesbild skapas nära den eller de myndigheter som identifierar behov och efterfrågan och inom vars ansvarsområde förbrukning sker.

## Kopplingar till befintlig lagstiftning

Utredningen gör en genomgång av fullmaktslagstiftningen, men går inte närmare in på hur den kan tillämpas i relation till förslagen. Jordbruksverket skulle gärna se en närmare utredning om hur de skulle kunna tillämpas inom denna kontext.

## Kostnader och finansiering

Av naturliga skäl är det svårt att på förhand bedöma de kostnader och finansieringsbehov som följer av förslaget, men det är rimligt att anta att de blir betydande och att det behöver finnas en genomtänkt och hållbar finansiell lösning.

Utredningen föreslår till exempel beredskapsmyndigheterna ska stå för ersättning till näringsidkare för deras utökade uppgiftsskyldighet. Det anges att en kostnad som är betydande för en näringsidkare inte därmed behöver vara det för beredskapsmyndigheterna och att dessa får prioritera verksamheten inom ramen för beslutad budget. Däremot ges ingen närmare beskrivning av om beredskapsmyndigheterna ska äska årliga medel för detta eller om det kommer att anslås på något annat sätt. Jordbruksverket har inga invändningar mot att denna typ

av kostnader hanteras inom ramen för ordinarie budgetprocesser men vill påtala att det inte finns några utrymmen inom befintliga budgetramar för denna typ av tillkommande uppgifter.

Förslaget omfattar bland annat olika övergripande finansieringsprinciper men Jordbruksverket efterfrågar en mer ingående och tydlig analys av hur förslaget är tänkt att finansieras, även om utredningen bland annat nämner möjligheten till sektorsvisa utredningar av avgifter. Även här ser vi att sektorerna har olika förutsättningar.

## **Skyldighet att delta i planeringen av försörjningsberedskapen**

Enligt förslaget ska skyldigheten för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen utökas till att även omfatta planeringen av försörjningsberedskapen. Jordbruksverket anser att detta är rimligt och stödjer förslaget under förutsättning att övriga delar av förslaget verkställs.

## **Upphandlingsmyndighetens upphandlingsstöd**

Det föreslås att upphandlingsmyndighetens upphandlingsstöd ska bidra till att beredskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet och sådan verksamhet som är nödvändig för totalförsvarsvaret. Jordbruksverket anser att det är rimligt att det ställs sådana krav, men nivån på kraven kan behöva diskuteras ytterligare.

## **Precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen**

Enligt förslaget ska MSB, i samråd med Försvarmakten, precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen.

Jordbruksverket vill framhålla att det, för mer detaljerade planeringsantaganden, behövs input från många håll. Utpekade aktörer kan inte ensamma göra detta. Själva antagandena är viktiga för att få igång och genomföra planeringsarbetet på ett bra sätt. Den osäkerhet som råder kring nivån på planeringen kan idag fungera som hämmande eller medverka till underlag som skiljer sig åt vad gäller ambitionsnivån.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Charlotta Dahlberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Jan Cedervärn, Olof Johansson, Andreas Mattisson, Nils Arin,

Sara Sundelius, Anna Nordström, Magnus Franzén, Klara Ekengard, Johan Loberg, Folke Cerenius, Saranda Daka, Bengt Jonsson och Patrik Eklöf deltagit.

Christina Nordin

Charlotta Dahlberg

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Kopia till

- fo.ssk@regeringskansliet.se
- Landsbygds- och infrastrukturdepartementet