

[li.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:li.remissvar@regeringskansliet.se)[li.dl@regeringskansliet.se](mailto:li.dl@regeringskansliet.se)

## Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet angående betänkande Livsmedelsberedskap för en ny tid, SOU 2024:8

Landsbygds- och infrastrukturdepartementets diarienummer LI2024/00248

### Sammanfattning

Livsmedelsverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet om Livsmedelsberedskap för en ny tid, SOU 2024:8. Livsmedelsverket lämnar i detta remissyttrande ett antal synpunkter, både generella och mera specifika.

Livsmedelsverket delar utredningens uppfattning att det behövs en livsmedelsberedskap anpassad till vår tid och bedömningen att målet för livsmedelsberedskapen ska vara att säkerställa tillgång på livsmedel för hela befolkningen.

### Systemtänk och samordnade åtgärder

Som sektorsansvarig myndighet ser Livsmedelsverket ett behov av att försörjningsberedskapen utvecklas med ett systemtänk vilket var centralt i utredningen om En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50).

En viktig del i utredningen om En modell för svensk försörjningsberedskap är tanken om samordnade åtgärder. Utredningen Livsmedelsberedskap för en ny tid föreslår bland annat beredskapslagring av spannmål i primärproduktionen, utan att specificera hur åtgärden ska samordnas med eventuella andra beredskapsåtgärder inom eller utanför livsmedelssektorn. Livsmedelsförsörjningen är beroende av att andra samhällsfunktioner i andra sektorer fungerar. Det gäller inte minst energi, IT-baserade system och tjänster, data- och telekommunikation, finansiella tjänster och transporter. Störningar i sådana samhällsfunktioner riskerar försämrade livsmedelsförsörjning varför försörjningsberedskap behöver ses samlat i det system och samhällsstruktur som finns och åtgärder göras samordnat.

### Näringslivet och handel

Näringslivets roll och företagens förmåga är av avgörande betydelse, det är företagen som står för den faktiska livsmedelsförsörjningen. Det är därför olyckligt att utredningen saknar skarpa förslag gällande näringslivets ansvar, uppgifter och åtgärder för att öka

företagens motståndskraft, utöver förslaget om beredskapslagring av spannmål i primärproduktionen.

För vidare utveckling av livsmedelsberedskapen behöver mål för, och krav på, företagens ansvar och förmåga bli tydligare. Likaså behöver finansiering av åtgärder bli tydligare. Principiella ställningstaganden rörande finansiering har tagits fram i utredningen om En modell för svensk försörjningsberedskap. Lagstiftning som styrmedel för vidare utveckling bör övervägas som tydliggör företagens ansvar och medverkan i försörjningsberedskapen samt tydliggör mål och krav gällande företagen. Ekonomiskt stöd bör hanteras inom bland annat investeringsprogram.

Utredningen saknar också förslag till åtgärder som syftar till att så långt som möjligt upprätthålla den inre marknaden och handeln även i perioder med osäkerhet och störningar. Förslag rörande detta lämnades av utredningen om En modell för svensk försörjningsberedskap, något som Livsmedelsverket välkomnade.

### **Beredskapslagring**

Lagring är en kostsam åtgärd som inte är flexibel. Därför bör effektiviteten i åtgärden alltid ställas mot andra alternativ. Livsmedelsverket instämmer dock i att beredskapslagring av kritiska insatsvaror och vissa livsmedel kan utgöra en av flera tänkbara åtgärder. Lager kan bidra till att upprätthålla försörjning av nödvändiga livsmedel till befolkningen under en begränsad tid och mildra negativa konsekvenser av allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Lagring av insatsvaror kan vara en åtgärd för att upprätthålla kontinuitet i företagens verksamhet vid störningar. Livsmedelsverket anser att åtgärden beredskapslagring inte bör begränsas till primärproduktionen.

Jordbruksverkets föreslagna uppgift att ombesörja beredskapslagring bör ske i samråd med Livsmedelsverket eftersom åtgärder kring lagring kan behöva samordnas med efterföljande led i kedjan.

Livsmedelsverket föreslår att Livsmedelsverket och de andra myndigheterna i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten bör fortsätta att utreda behov av, samt förutsättningar för lagring också i leden efter primärproduktionen utifrån olika försörjningsutmanande situationer som kan uppkomma vid allvarliga störningar. Det handlar både om lager av livsmedel och av insatsvaror som behövs för produktion eller distribution.

Regeringen bör på en övergripande nivå väga kostnader för lagring mot kostnader för andra beredskapsåtgärder som att förbereda befolkningen, stärka motståndskraft hos företag i hela livsmedelskedjan, inbegripet investeringsprogram, samt stärka kommunernas livsmedelsberedskap.

### **Kommunernas roll**

Livsmedelsverket välkomnar att kommunerna framhålls som viktiga inom livsmedelsberedskapen och att de föreslås få ett lagstadgat ansvar för vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen. Kommunernas ansvar och uppgifter inom livsmedelsberedskapen bör dock göras tydligare än de är i utredningens förslag. Det gäller bland annat kopplingen till statens ansvar, uppgifter och åtgärder.

Förslaget till ny lag är heller inte tydligt vad gäller kommunernas skyldigheter att inte bara analysera utan också agera utifrån kartlagda behov. Ett otydligt uppdrag innebär en risk för att den faktiska beredskapen inte stärks.

Hur kommunernas uppgifter ska finansieras behöver också göras tydligare, särskilt om kommunerna inte enbart ska analysera behov utan också bygga beredskap.

Kommunerna bör utföra sina uppgifter inom livsmedelsberedskapen i samråd med länsstyrelserna. Länsstyrelserna bör vidare utföra den direkta uppföljningen av kommunernas arbete med livsmedelsberedskapen. Livsmedelsverkets uppföljande roll bör vara att på nationell nivå analysera och utvärdera bland annat kommunernas arbete med livsmedelsberedskap för att få en samlad bild på nationell nivå.

### **Tydligare lagstiftning**

Livsmedelsverket ser behov av att ett antal centrala begrepp i den nya lag och förordning om livsmedelsberedskap som föreslås bör analyseras och utvecklas närmare i förarbeten till lagstiftningen. Sådana begrepp är till exempel ”allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen”, ”överhängande risk”, ”nödvändiga livsmedel” och ”inte utan ansträngning”.

Även vid en eventuell ändring av förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket utifrån utredningens förslag bör en analys och förtydliganden göras i syfte att tydliggöra ansvar och uppgifter för Livsmedelsverket som beredskapsmyndighet respektive sektorsansvarig myndighet och för att undvika eventuell dubbelreglering.

### **Kostnader**

Det är otydligt hur kostnadseffektiva utredningens förslag är, det behövs tydligare beräkningar av kostnaderna för åtgärder inom livsmedelsberedskapen. Beräkningar av kostnader för livsmedelsberedskap finns bland annat i Livsmedelsverkets budgetunderlag för år 2025–2027 samt i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvattens gemensamma bedömningen av förslagen i försvarsberedningens rapport Kraftsamling.

## Generella synpunkter

Livsmedelsverket delar utredningens uppfattning att det behövs en livsmedelsberedskap anpassad till vår tid. Det är bra att det mål för livsmedelsberedskapen som utredningen föreslår fokuserar på att säkerställa tillgången på livsmedel för hela befolkningen.

Livsmedelsverket konstaterar att utredningens förslag och bedömningar handlar i huvudsak om åtgärder för situationer när handel och flöden inte fungerar. Trots att utredningen skriver att den enskilt viktigaste åtgärden för att säkerställa livsmedelsförsörjningen är att så långt som möjligt upprätthålla den inre marknaden och handeln, så saknas förslag till åtgärder som syftar till att så långt som möjligt upprätthålla den inre marknaden och handeln även i perioder med osäkerhet och störningar.

Livsmedelsverket saknar koppling mellan utredningen Livsmedelsberedskap för en ny tid och utredningen om En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50). Den senare innehåller flera förslag som bör ses som grundläggande för fortsatt utveckling inom försörjningsberedskapsområdet<sup>1</sup>, exempelvis principiella ställningstaganden rörande finansiering och tanken om samordnade åtgärder.

Utredningen Livsmedelsberedskap för en ny tid föreslår bland annat beredskapslagring av spannmål i primärproduktionen, utan att specificera hur åtgärden ska samordnas med eventuella andra beredskapsåtgärder inom eller utanför livsmedelssektorn.

Livsmedelsförsörjningen är beroende av att andra samhällsfunktioner i andra sektorer fungerar. Det gäller inte minst energi, IT-baserade system och tjänster, data- och telekommunikation, finansiella tjänster och transporter. Störningar i sådana samhällsfunktioner riskerar försämrade livsmedelsförsörjning varför försörjningsberedskap behöver ses samlat i det system och samhällsstruktur som finns och åtgärder göras samordnat.

## Olika åtgärder för olika situationer

Livsmedelsverket delar utredningens beskrivning att det behövs en bredd av åtgärder för att skapa förutsättningar för en tillräcklig livsmedelsförsörjning, också vid mycket svåra störningar. Exempel på olika typer av åtgärder är öka antalet handelspartners och transportvägar, säkerhetsåtgärder, reservkraft, lagerhållning och flexibel produktion och distribution med möjlighet till snabb omställning.

Fungerande företag och handel i vardagen är en förutsättning för att ha ett nationellt livsmedelssystem i situationer med exempelvis störda handelsflöden eller andra störningar. Förutsättningar för fungerande företag och handel skapas bland annat med olika styrmedel och åtgärder inom exempelvis näringslivspolitik, handelspolitiken och jordbrukspolitiken. Utrikeshandelns betydelse har påpekats i bland annat utredningen om

---

<sup>1</sup> Livsmedelsverket, remissyttrande dnr 2023/03718

En modell för svensk försörjningsberedskap som också lämnade förslag, bland annat att Kommerskollegium får uppdraget att analysera möjligheter för att säkerställa handelsflöden under störda förhållanden, som Livsmedelsverket ställt sig positivt till<sup>2</sup>. Frågan om handel och flöden inom den inre marknaden och möjlighet till utrikeshandel får ytterligare tyngd i och med Sveriges medlemskap i Nato.

Livsmedelsverket anser, precis som utredningen, att livsmedelsberedskapen förutsätter vissa åtgärder som går utöver den grundläggande robustheten i fredstida normalläge. För störningar och påfrestningar i läget höjd beredskap och krig finns i Handlingskraft<sup>3</sup> gemensamma planeringsantaganden för totalförsvaret. I situationer med störda handelsflöden ökar betydelsen av den inhemska primärproduktionen och förädlingskedjan samt av vad som finns inom landets gränser. Utredningen lämnar förslag till en tämligen konkret åtgärd i form av lagerhållning av spannmål i primärproduktionen för en tryggare livsmedelsförsörjning i ett sådant läge. Sådan beredskapslagring har begränsad effekt som isolerad åtgärd. Distribution och åtminstone enklare förädling av det lagrade måste kunna genomföras för att åstadkomma nytta för befolkningen.

Livsmedelsverket delar uppfattningen att en del i motståndskraften är befolkningens egen mentala beredskap, praktiska förmåga och lagerhållning. Det vill säga egenberedskap och hemberedskap.

Livsmedelsverket instämmer i att livsmedelsberedskapen behöver planera också för ett läge då landets inhemska produktion och distribution inte längre klarar att försörja befolkningen ens med den mest nödvändiga försörjningen och efterlyser att regeringen tydligt anger vem eller vilka som ska ha uppgiften att förbereda landets förmåga att ta emot internationella hjälpinsatser.

### **Lagstiftning som styrmedel för livsmedelsberedskap**

Livsmedelsverket ser positivt på att lagstiftning används som styrmedel inom beredskapsområdet och är positivt till en ny lag som reglerar frågor om landets livsmedelsberedskap. För vidare utveckling av livsmedelsberedskapen behöver mål för, och krav på, företagans ansvar och förmåga bli tydligare. Lagstiftning som tydliggör företagans ansvar och medverkan i försörjningsberedskapen samt mål och krav gällande företagen bör övervägas som styrmedel för vidare utveckling.

Utredningens författningsförslag innebär reglering gällande offentliga aktörer.

---

<sup>2</sup> Livsmedelsverket, remissyttrande, dnr 2023/03718

<sup>3</sup> Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021 - 2025, Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021

Utredningen har tankar om lagstiftning också för privata företag, exempelvis föreskrifter om skydd mot sabotage och annan skadegörelse. Lagstiftning för företag kommer att finnas då direktivet om kritiska entiteters motståndskraft<sup>4</sup> och direktivet om hög cybersäkerhetsnivå<sup>5</sup> implementeras i svensk lagstiftning.

---

<sup>4</sup> Direktiv (EU) 2022/2557 om kritiska entiteters motståndskraft

<sup>5</sup> Direktiv (EU) 2022/2555 om åtgärder för en hög cybersäkerhetsnivå i hela unionen

## Specifika synpunkter

### Mål och definitioner

Livsmedelsverket har vissa invändningar mot hur begreppet livsmedelsberedskap definieras - ”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”.

Det är realistiskt att utgå från att allt inte kan fortsätta som vanligt i höjd beredskap och krig. Det är bra att den tänkta definitionen tydligt visar att livsmedelsberedskapen inte handlar om att fortsätta med allt och att allt inte är lika viktigt.

Livsmedelverket framhåller i rapporten Kost vid höjd beredskap<sup>6</sup> att överlevnad är för låg ambition. I samma rapport anges att energibehovet är cirka 2 450 kcal/dygn för en genomsnittsperson. Detta för att kunna ha en viss funktionalitet, det vill säga ta hand om sig själv och andra, ha förmåga att utföra visst arbete samt uppbåda försvarsvilja och försvarsförmåga.

Utredningen anger att 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. Livsmedelsverket vill referera till rapporten Kost vid höjd beredskap i vilken det anges att vissa delar av befolkningen har behov av både näring och energi också på kortare sikt. Exempelvis gravida, ammande kvinnor, små barn och spädbarn har ett extra stort behov av näringsämnen och är beroende av regelbunden tillförsel av energi för att undvika bristtillstånd med både akuta och långsiktiga konsekvenser för hälsan. Det finns också grupper som är beroende av mycket specifika livsmedel för sin överlevnad, exempelvis modersmjölksersättning.

Livsmedelsverket tillstyrker delvis utredningens förslag till mål för livsmedelsberedskapen – ”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”.

”Hela befolkningen” inrymmer förvisso alla, men Livsmedelsverket föreslår att målet kompletteras med ”... befolkningen i alla delar av landet ...” såsom sägs i Kraftsamling<sup>7</sup>. Den geografiska aspekten är viktig vad gäller livsmedelsförsörjning.

Innebörden av ” allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen”, ”överhängande risk” och ”nödvändiga livsmedel” är inte tillräckligt tydligt förklarade. I förklaringen av begreppet

---

<sup>6</sup> Kost vid höjd beredskap, Livsmedelsverket, 2021.

<sup>7</sup> Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34).

”allvarlig störning<sup>8</sup>” används begreppet ”inte utan ansträngning” vilket inte bidrar substantiellt. Jämför exempelvis MSB:s förklaring av kris - ”konsekvenserna av en händelse är så svåra och allvarlig att de vanliga resurserna inte räcker till för att hantera händelsen”. Det ska också noteras att begreppet allvarlig störning används i annan befintlig lagstiftning, bland annat som en del i definitionen av extraordinär händelse<sup>9</sup> och i definitionen av fredstida krissituation<sup>10</sup>. Detta innebär risk för gränsdragningsproblematik.

Målet uppfattas ha en tämligen vid innebörd vilket kan medföra att det inte tillräckligt bidrar till någon ledning om hur resurser bör riktas. Hur förhåller sig målet till kris respektive krig? Användandet av ordet överlevnad indikerar läget krig och totalförsvarsviktiga verksamheter. I allvarlig fredstida kris kan även samhällsviktiga verksamheter behöva ha resurser för att kunna fortsätta. Utredningen skriver att samhällsviktiga verksamheter bör ha förmåga att så snart som möjligt återgå till normal verksamhet efter störning, vilket gör gränsdragningen för vad beredskapsresurser ska riktas mot oklar.

### **Livsmedelsverkets roll och uppgifter**

Utredningen lämnar en rad olika förslag och bedömningar med konsekvenser för Livsmedelsverket. Livsmedelsverket ställer sig positivt till flera men har också invändningar. Förslag och bedömningar kommenteras i nedanstående tio punkter.

#### **1. Förtydligad roll som sektorsansvarig myndighet**

Livsmedelsverket är positivt till att Livsmedelsverkets roll och uppgifter som sektorsansvarig myndighet förtydligas. Utredningen föreslår flera nya paragrafer i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket. Vid eventuell ändring av nämnda instruktion bör lydelsen i nuvarande 3 § ses över tillsammans med nuvarande 3 c § och föreslagna 3 d och 3 f §§ för att bland annat tydliggöra ansvar och uppgifter för Livsmedelsverket som beredskapsmyndighet respektive sektorsansvarig myndighet och för att undvika eventuell dubbelreglering.

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att Livsmedelsverket ges ett nationellt ansvar för att leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen. Utredningen skriver att uppgiften innebär att övergripande samordna den verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig.

---

<sup>8</sup> ”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”, sidan 178.

<sup>9</sup> 1 kap, 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

<sup>10</sup> 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap



Skrivningen är inte anpassad till Livsmedelverkets och sektorns ansvarsområde varför lydelsen i stället bör vara ”... samordna verksamheter inom beredskapssektorns ansvarsområde ...”.

## 2. **Vägleda och följa upp kommunernas livsmedelsberedskap**

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att Livsmedelsverket ska ge vägledning till kommunerna rörande deras arbete med livsmedelsberedskapen. Det finns vinster med att Livsmedelsverket ska vägleda kommunerna. Det ger möjlighet till att kunna ta in och samverka kring lokala, regionala och nationella aspekter. Det finns flera frågor där det lokala perspektivet behöver samordnas med det nationella. Ett sådant exempel tar utredningen upp, att det i vissa kommuner finns större produktionsanläggningar och lager och att kommunerna inte ska ges rätt att förfoga över livsmedel som av sådana skäl finns lokaliserade i kommunen.

När det gäller uppföljning är vinsterna inte lika tydliga varför Livsmedelsverket delvis avstyrker förslaget om att Livsmedelsverket ska följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskapen. Livsmedelsverkets uppföljande roll bör vara att på nationell nivå analysera och utvärdera bland annat kommunernas arbete med livsmedelsberedskap för att få en samlad bild på nationell nivå. Uppföljning på detta sätt bör vara en del i sektorsansvaret att samordna beredskapsåtgärder. En sådan uppföljande roll är också i linje med vad utredningen skriver om att Livsmedelsverket ska löpande inhämta, analysera och sammanställa uppgifter av betydelse för livsmedelsberedskapen och analysera försörjningsbehovet för befolkningen.

Livsmedelsverket föreslår att länsstyrelserna ska få uppgiften att följa upp enskilda kommuners arbete med livsmedelsberedskapen. Länsstyrelserna är geografiskt närmare kommunerna och kan därför enklare sätta sig in i de förutsättningar som finns och vilken livsmedelsberedskap som behövs i en viss kommun. En regelbunden uppföljning kommer också skapa kontaktvägar och rutiner för informationsdelning som kan bli en grund för kontakter och informationsdelning i kris eller höjd beredskap där Länsstyrelserna redan i nuläget har uppgifter.

Länsstyrelserna föreslås vidare ha uppgiften att rapportera resultat från uppföljningen av kommunerna till Livsmedelsverket. Kommuner ska därför på begäran av uppföljande länsstyrelse lämna information till den länsstyrelsen om det arbete som kommunen bedriver enligt här aktuell lag. Möjligheten bör även finnas för att kommuner i särskilda fall på begäran av Livsmedelsverket ska lämna information om det arbete som bedrivs enligt lagen direkt till Livsmedelsverket. En förutsättning för att kommunerna ska vara skyldiga att lämna information till länsstyrelse och Livsmedelsverket är att det regleras i lag. Vidare bör länsstyrelsernas skyldighet att

rapportera uppföljningen och resultaten av denna till Livsmedelverket regleras i lagstiftning.

Livsmedelsverket avstyrker förslaget om att Livsmedelsverket ska kunna meddela föreskrifter om vägledning då vägledning inte är bindande och därför inte kan regleras i obligatoriska regler.

### 3. Livsmedelsberedskapsråd

Utredningen föreslår att ett nationellt livsmedelsberedskapsråd ska inrättas som ett utökat verktyg för att effektivt ansvara för den nationella samordningen.

Livsmedelsverket är tveksam till mervärdet som ett sådant råd tillför i fråga om effektiv samordning.

Livsmedelsverket är positivt till att uppdrag om privat - offentlig samverkan tydliggörs i instruktionen. Livsmedelsverket har sedan flera år tillbaka upparbetat samverkan med näringslivet inom sektorn. Gällande beredskap finns till exempel SKAL<sup>11</sup>. Förslaget till livsmedelsberedskapsråd har likheter med nuvarande samverkansformer men är betydligt smalare.

Ett råd i likhet med förslaget bedöms kunna ha en viss funktion på strategisk nivå. Rådet skulle kunna ha funktionen av en referensgrupp för utveckling och planering av livsmedelsberedskapen. Rådets funktion för att hantera extraordinära händelser är dock tveksam. Vid en sådan händelse är det inte säkert att ett rådgivande organ med en på förhand bestämd sammansättning behövs utan snarare samarbeten med aktörer efter vad händelsen kräver. Också rådets funktion för att fånga tidiga signaler om hot eller problem i livsmedelskedjan är tveksam, det görs sannolikt bättre med ett brett kontaktnät än genom ett begränsat antal på förhand bestämda personer i ett råd.

### 4. Utredda nationellt investeringsstöd

Livsmedelsverket har fått uppdrag rörande investeringsstöd i senaste regleringsbrevet och arbete med att utreda frågan har inletts. Livsmedelsverket ser därför inte behov av förslaget om att regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett investeringsstöd i syfte att stärka motståndskraften hos företag inom livsmedelstillverkning och livsmedelsdistribution. Livsmedelsverket ser positivt på att Jordbruksverket ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett investeringsstöd för att stärka lagringskapaciteten på gårdsnivå.

---

<sup>11</sup> Livsmedelverket samordnar kris- och beredskapsplaneringen för livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktion. Arbetet sker i regelbunden dialog med andra myndigheter och näringsliv, bland annat genom samrådsgruppen för beredskapsplanering (SKAL).

Livsmedelsverket delar utredningens uppfattning att investeringsstöd kan vara särskilt relevant för att stärka motståndskraften hos vissa särskilda verksamheter. Det skulle kunna vara som utredningen skriver kritiska entiteter enligt direktiv (EU) 2022/2557 om kritiska entiteters motståndskraft, men också verksamheter som identifieras som totalförsvarsviktiga.

#### 5. Föreskrifter om skyddsåtgärder

Utredningen anger att livsmedelsbrist i samhället kan öka risken för incidenter och säkerhetsstörningar mot till exempel handel och distribution och bedömer därför att regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om skydd mot sabotage och annan skadegörelse för vissa verksamheter inom livsmedelsförsörjningen. Livsmedelsverket ser inte att ett sådant uppdrag är nödvändigt då arbete inletts med att analysera möjlig utveckling av föreskrifter<sup>12</sup> för att öka förmågan i livsmedels- och dricksvattenkedjan att motstå och hantera sabotage och skadegörelse. Ytterligare eller andra förutsättningar för reglering av bland annat skyddsåtgärder kommer skapas då direktivet om kritiska entiteters motståndskraft<sup>13</sup> och direktivet om hög cybersäkerhetsnivå<sup>14</sup> implementeras i svensk lagstiftning.

#### 6. Funktion för tidig upptäckt

Livsmedelsverket tillstyrker utredningens förslag om att en nationell funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen ska inrättas inom Livsmedelsverket. Livsmedelsverket föreslår att förslaget kompletteras med att tydligare inbegripa verktyg och förmågehöjande åtgärder för inhämtning och analys, exempelvis digitala verktyg, samt att Livsmedelsverket inkluderas bland de myndigheter som ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Vidare att förslaget om en funktion hos Livsmedelsverket med uppgift att tidigt upptäcka hot beaktades i den nu pågående översynen av lagen om signalspaning.

Livsmedelsverket delar utredningens uppfattning att omvärldsanalysen i denna del bör innefatta en bredare hotbild med exempelvis antagonistiska hot samt effekter av bland annat klimatförändringar, handelsstörningar och smittsamma sjukdomar. Förmågan att inrikta inhämtning och analys av antagonistiska hot stärks av en omvärldsbevakning som därutöver även riktas mot hot i bredare bemärkelse.

Försvarets radioanstalt (FRA) tilldelas ett huvudansvar för ledning, samordning och

---

<sup>12</sup> Livsmedelsförordningen (2006:813) ger Livsmedelsverket rätt att föreskriva om åtgärder mot sabotage och skadegörelse.

<sup>13</sup> Direktiv (EU) 2022/2557 om kritiska entiteters motståndskraft

<sup>14</sup> Direktiv (EU) 2022/2555 om åtgärder för en hög cybersäkerhetsnivå i hela unionen

utveckling av Nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC). FRA har både inhämtnings- och analyskapacitet gällande CS-frågor, medan Livsmedelsverket har ett större mått av analyskapacitet än inhämtningskapacitet gällande hot mot livsmedelsförsörjningen. Inhämtningsmetoden kommer i första hand att vara OSINT<sup>15</sup>. OSINT är en betydelsefull resurs, men metoden kan med fördel förstärkas och kompletteras för att utveckla förmåga till just tidig upptäckt. Tidig upptäckt innebär att hot detekteras tidigt i sin operativa process då de signaler hotet avger ännu är svaga. Även om OSINT som inriktas med hjälp av hög analyskapacitet kan fånga svaga signaler så får underlag som produceras på detta sätt en viss slagsida mot analys och antagande vis-à-vis hårda data, vilket medför svagheter som underlag för beslut. I fråga om förslaget om inrättande av en funktion för tidig upptäckt av hot bör effektiva verktyg för utveckling av förmåga till just den inhämtning som funktionen ska bedriva ingå, exempelvis digitala verktyg för inhämtning och strukturerande analys (AI).

Funktionen för tidig upptäckt av hot skulle kunna stärka sin tänkta förmåga till inhämtning genom att Livsmedelsverket inkluderas bland de myndigheter som ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet<sup>16</sup>. Förslaget om en funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot skulle kunna också stärkas om det beaktades i den nu pågående översynen<sup>17</sup> av lagen om signalspaning som bland annat ska ”bedöma om fler myndigheter bör ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet”.

## 7. Kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga

Utredningens 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.

Livsmedelsverket ser inte att ett sådant uppdrag är nödvändigt då ett arbete rörande butikers förmåga redan påbörjats. Med avstamp i det finländska projektet Robusta butiker har Livsmedelsverket fört dialog med dagligvaruhandeln samt andra myndigheter kring ökad beredskap och förmåga i dagligvaruhandeln och deras butiker. Arbetet med att kartlägga, analysera och ta fram åtgärder behöver göras i samverkan med kommunerna och deras arbete med livsmedelsberedskap.

---

<sup>15</sup> Open source intelligence (OSINT), underrättelseverksamhet med hjälp av öppna källor

<sup>16</sup> Lag (2008: 717) om signalspaning anger redan att signalspaning får bedrivas för att kartlägga ”allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer”

<sup>17</sup> Dir. 2022: 120

## 8. Samverka med andra beredkapssektorer

Livsmedelsverket delar utredningens bedömning att Livsmedelsverket såsom ansvarig myndighet för nationell samordning av livsmedelsberedskapen bör, i samråd med övriga myndigheter inom beredkapssektorn, uppmärksamma andra beredkapssektorer, främst då andra sektorsansvariga myndigheter, på åtgärder utanför livsmedelssektorn som skulle stärka livsmedelsberedskapen.

Livsmedelsverket har redan skapat kontakter med andra sektorsansvariga myndigheter. Samverkan är en del i ökad beredskap men för ökad förmåga behöver samverkan åstadkomma en över sektorer och geografiska ansvarsområden sammanhållen planering och prioritering av bland annat el, it, drivmedel, transporter och dricksvatten för att trygga funktionen i samhälls- och totalförsvarsviktiga verksamheter i livsmedelskedjan. Detta i syfte att upprätthålla nödvändig livsmedelsförsörjning. Mål för exempelvis livsmedelsberedskap behöver också gälla för, och beaktas av, aktörer i andra beredkapssektorer.

## 9. Föreskrifter om allvarlig störning och om nödvändiga livsmedel

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om att Livsmedelsverket får bemyndigande att meddela föreskrifter om livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi och näring vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Livsmedelsverket ställer sig frågande till förslaget att Livsmedelsverket ska ha rätt att meddela föreskrifter om begreppet allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Med hänsyn till författningshierarkin är det tveksamt att på föreskriftsnivå definiera begrepp som används i lag. Det finns därtill en möjlig gränsdragningsproblematik i förhållande till viss närliggande lagstiftning, som mer lämpligt bör belysas i förarbetena till den föreslagna lagen.

## 10. Information om egenberedskap

Livsmedelsverket är positivt till förslaget att 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.

Utredningen skriver att enskilda bör ha livsmedel motsvarande minst en veckas förbrukning. Livsmedelsverket föreslår att två veckor bör vara riktmärke.

### Kommunernas ansvar och uppgifter

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att kommuner ska få ett lagstadgat ansvar för vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen. Livsmedelsverket anser dock att kommunernas uppgifter inom livsmedelsberedskapen behöver göras tydligare än vad som sägs i utredningens betänkande.

Kommunerna föreslås få i uppgift att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Aktuellt förslag till ny lag är dock inte tydligt vad gäller kommunernas skyldigheter att agera utifrån kartlagda behov vilket riskerar att inte åstadkomma någon reell beredskap. Exempelvis vilket ansvar kommunen ska ha gällande grupper av personer som kan behöva livsmedel i ett tidigt skede eller gällande de i befolkningen som inte kan ha, eller kan förväntas ha, egenberedskap och som till vardags inte får mat från det offentliga. Formuleringen ”utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder”<sup>18</sup> är svag. Om ”utifrån sina förutsättningar” kan tolkas innebära att en kommun inte behöver göra något alls om man anser sig sakna förutsättningar så är regeln till liten nytta för att nå målet för livsmedelsberedskapen. Formuleringen bör ändras, alternativt bör begreppet ”utifrån sina förutsättningar” definieras på ett fullgott sätt i förarbetena till lagen.

Utredningens skrivning om att kommunen är den offentliga aktören som bör ha ett övergripande lokalt ansvar för livsmedelsberedskapen bör kompletteras med ett resonemang om hur detta övergripande ansvar på lokal nivå ska förhålla sig till att Livsmedelsverket har det nationella övergripande ansvaret för livsmedelsberedskap saknas, likaså kopplingen till länsstyrelsernas regionala ansvar.

Förslaget om uppgifter rörande ”lokal distribution” måste ställas mot det faktum att livsmedelsförsörjningen av landets befolkning huvudsakligen utgörs av flöden av varor inom större områden och genom landet över kommun- och länsgränser. Livsmedelsbutiker är ett bra exempel där det både finns tydliga lokala aspekter och samtidigt tydliga nationella aspekter. Butiker verkar mycket lokalt, och är i vissa fall lokala företag, men är i mycket hög grad beroende av nationella flöden för att ha varor att försälja. Som utredningen skriver är förutsättningarna för livsmedelsförsörjningen olika i olika delar av landet. En tillverkningsanläggning eller en lagerlokal i en kommun kan försörja stora delar av landets befolkning och människor i kommuner i andra delar av landet. Det behöver därför nyanseras vad kommunernas övergripande lokala ansvar för livsmedelsberedskapen ska innefatta och tydligt stämmas av mot intresset av att upprätthålla det nationella flödet. Analys och planering på lokal nivå bör göras i samråd med respektive länsstyrelse som bör ha uppgiften att också beakta nationella intressen.

---

<sup>18</sup> Förslag 2 kap. 3 § lag om livsmedelsberedskap

Det bör också framhållas att kommuner har viktiga uppgifter inom sitt ansvarsområde som kan vara av kritisk betydelse för företag att upprätthålla verksamheter med stor betydelse för livsmedelsförsörjningen, också nationellt. Här kan kommuner genom sina insatser och prioriteringar skapa förutsättningar för fortsatt livsmedelsförsörjning vid olika typer av samhällsstörningar, exempelvis genom röjning av snö eller annat som hindrar viktiga transporter, bedriva förskola och skola för barn till den personal som behövs i livsmedelsverksamheterna, prioritering av fungerande VA-tjänster till livsmedelsindustrier och prioriteringar i fråga om styrel.

Finansieringen av kommunernas uppgifter behöver göras tydligare, särskilt om kommunerna inte enbart ska analysera behov utan också bygga beredskap.

### **Beredskapslagring**

Lagring är en kostsam åtgärd som inte är flexibel. Det finns också andra tänkbara negativa effekter av beredskapslagring, exempelvis risk för minskade incitament att ta fram alternativa produkter eller tillvägagångssätt. Kostnader, risker och begränsningar bör i det fortsatta beredskapsarbetet vägas mot önskade effekter och ställas mot andra alternativa beredskapsåtgärder. Regeringen bör på en övergripande nivå väga kostnader för lagring mot kostnader för andra beredskapsåtgärder som att förbereda befolkningen, stärka motståndskraft hos företag i hela livsmedelskedjan, inbegripet investeringsprogram, samt stärka kommunernas livsmedelsberedskap.

Livsmedelsverket instämmer dock i att beredskapslagring av kritiska insatsvaror och vissa livsmedel kan utgöra en av flera tänkbara åtgärder. Lager kan bidra till att upprätthålla försörjning av nödvändiga livsmedel till befolkningen under en begränsad tid och mildra negativa konsekvenser av allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Utredningen pekar på exempel från andra EU-länder med exempelvis lagring av matvaror i anslutning till tätbefolkade områden för att säkerställa befolkningens tillgång till vissa livsmedel i en akut situation. Lagring av insatsvaror kan vara en åtgärd för att upprätthålla kontinuitet i företagets verksamhet vid störningar och på så vis upprätthålla nödvändig försörjning av livsmedel. Livsmedelsverket anser att åtgärden beredskapslagring inte bör begränsas till primärproduktionen och föreslår därför att Livsmedelsverket och de andra myndigheterna i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten bör fortsätta att utreda behov av, samt förutsättningar för lagring (beredskaps-, omsättnings- och buffert-) också i leden efter primärproduktionen utifrån olika försörjningsutmanande situationer som kan uppkomma vid allvarliga störningar. Det handlar både om lager av livsmedel och av insatsvaror som behövs för produktion eller distribution.

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att Jordbruksverket får ansvaret att ombesörja beredskapslagring. Det är sannolikt mera kostnadseffektivt att en myndighet handhar lagerhållning än att uppdraget fördelas på flera myndigheter. Livsmedelsverket föreslår dock att Jordbruksverket ska utföra detta uppdrag i samråd med Livsmedelsverket då

åtgärder kring lagring, exempelvis avyttring, kan behöva samordnas med efterföljande led i kedjan.

Livsmedelsverket saknar kopplingen till utredningen om En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50) och de principer och utgångspunkter för lagring som den anger.

### **Riksintressen och nationella anspråk**

Livsmedelsverket delar bedömningen att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör ges i uppdrag att utreda riksintresseanspråk avseende viss livsmedelsverksamhet och att Jordbruksverket ges i uppdrag att ur ett livsmedelsberedskapsperspektiv analysera förslag om införande av nationella territoriella anspråk och riksintresse.

### **Nato**

Livsmedelsverket saknar i utredningen ett resonemang om hur utredningens förslag kan komma att påverkas av Sveriges medlemskap i Nato.

Utredningen pekar på att ett medlemskap kommer innebära 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. Resonemang om Nato-medlemskapet och hur det kan komma påverka utredningens förslag och bedömningar saknas varför det behöver fortsatt analyseras.

### **Försörjningsanalyser**

Livsmedelsverket delar inte helt utredningens tilltro till verktyget försörjningsanalyser.

Utredningen om en modell för svensk försörjningsberedskap<sup>19</sup> föreslår att Livsmedelsverket ska göra försörjningsanalyser inom livsmedelsförsörjning, något som här aktuell utredning anser är bra. Livsmedelsverket har i sitt remissvar<sup>20</sup> anfört att värdet av en försörjningsanalys inom sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten kan ifrågasättas om den endast baserar sig på en undersökning av fredstida behov och tillgång till varor och tjänster då det finns skäl att anta att exempelvis livsmedelsproduktionen under svåra kristider kommer att se mycket annorlunda ut jämfört läget i fredstid. Vidare behöver inte behov och resurser finnas på samma plats i kris eller krig som i fredstida läge, exempelvis på grund av förflyttningar av folk.

---

<sup>19</sup> SOU 2023:50

<sup>20</sup> Livsmedelsverket, remissyttrande, dnr 2023/03718



## Flexibilitet

Utredningen skriver återkommande om flexibilitet. Livsmedelverket delar uppfattningen att flexibilitet bör vara en del av livsmedelsberedskapen. Det behöver dock tydliggöras *hur* flexibilitet ska bli en substantiell komponent i beredskapen.

## Finansiering

Utredningens bedömer att Livsmedelverket behöver tillskott av resurser för de förslagna nya uppgifterna och anger vissa belopp. Livsmedelverket anser att behoven av resurser behöver beräknas närmare då uppgifter och ambitionsnivåer görs tydligare. I detta behöver också beaktas behov av nya tekniska och digitala verktyg som behövs för att stödja olika uppgifter exempelvis inhämtning och bearbetning av data för omvärldsbevakning och investeringsprogram.

I fråga om finansiering av livsmedelsberedskapen anser Livsmedelverket att de principer som anges i utredningen om En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50) bör gälla.

För närmare beräknade kostnader för olika åtgärder hänvisar Livsmedelverket till bland annat Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2025–2027<sup>21</sup> samt till beredskapssektorns gemensamma bedömning av förslagen i Kraftsamling<sup>22</sup>.

## Sekretess

Livsmedelverket anser att den uppgiftsskyldighet för kommuner som föreslås i 2 kap. 5 § lagen om livsmedelsberedskap, och som innebär att den sekretessbrytande grunden i 10 kap. 28 § OSL<sup>23</sup> blir tillämplig för uppgifter om kommunens arbete med livsmedelsberedskap är en bra och tydlig lösning för samtliga uppgifter som kan förekomma. Livsmedelverket noterar dock att utredningen inte närmare analyserar möjligheten för myndigheter att även utbyta sådana uppgifter som omfattas av primär sekretess med stöd av 6 kap. 5 § OSL.

---

<sup>21</sup> Livsmedelverket dnr 2024/01049

<sup>22</sup> Livsmedelverket dnr 2023/04981

<sup>23</sup> Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

## Konsekvenser

Utredningen redovisar inte särskilt ingående ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag och bedömningar.

Utredningen anger att ”vårt uppdrag är att föreslå en inriktning för livsmedelsberedskapen som synliggör vägval och åtgärder” samt att ”sammantaget ger det en tydlig inriktning för livsmedelsberedskapen, som är möjlig att följa upp och utvärdera”. Livsmedelsverket anser att utredningens förslag och bedömningar framför allt är att se som en prioritering av åtgärder snarare än en samlad inriktning och strategi. Med det mål som föreslås, tillsammans med en tämligen bred ansats, kan möjligen tolkas att inriktningen för livsmedelsberedskapen behöver vara bred och innefatta olika typer av åtgärder inom olika områden och på olika nivåer. Livsmedelsverket anser att den strategiska inriktningen varit tydligare om utredningen kopplat sina förslag och bedömningar till det ramverk som formulerats i utredningen om En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50).

Utredningen skriver att deras förslag ”bedöms stimulera en stärkt livsmedelsberedskap för statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringslivet”. Det bör noteras att utredningen saknar skarpa förslag gällande näringslivet, utöver förslaget om beredskapslagring i anslutning till primärproduktionen.

Utredningen skriver vidare att deras förslag innebär kostnadsökningar för staten och att förslagen ska vara kostnadseffektiva. Det bör noteras att utredningen inte fullt ut anger kostnader för alla sina förslag och heller inte alternativa lösningar med kostnader eller potentiella bidrag till måluppfyllelse. Detta sammantaget medför otydligheter i hur kostnadseffektiva utredningens förslag är. Flera av utredningens förslag, exempelvis lagerhållning och beredskapsåtgärder i kommunerna, är kostbara, liksom andra åtgärder som nämns, exempelvis investeringsprogram. En tydligare avvägning bör göras så att ekonomiska medel fördelas till de mest kostnadseffektiva beredskapshöjande åtgärderna.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningschef Daniel Karlsson. Föredragande var beredskapshandläggare Per Gustavsson.

Annica Sohlström

Per Gustavsson