



Malmö stad
Kommunstyrelsen

Datum

2024-06-05

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2024-412

Yttrande**Till**Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Remiss Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) LI2024/00248

Sammanfattning

Malmö stad har fått möjlighet att yttra sig över Landsbygds- och infrastrukturdepartementets remiss - Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8).

Förslagen i utredningen syftar till att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Förslaget innebär bland annat att kommunerna ska analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen och planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen. Krav ställs också på att kommunerna ska agera för att upprätthålla tillgången till livsmedel.

Malmö stad ser positivt på att Sveriges livsmedelsberedskap stärks och att kommunerna är delaktiga i uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen. Samtidigt efterfrågar Malmö stad en tydlighet gällande flera delar i förslaget. Bland annat finns det ett behov av en ökad tydlighet gällande vilken förmåga som ska uppnås, inte minst i förhållande till föreslagen finansiering. Vidare efterlyser Malmö stad en tydlig regional och nationell samordning som möter den kommunala nivån. Detta för att undvika risken att arbetet suboptimeras och förmågan över landet kommer att variera. Malmö stad saknar även ett bredare långsiktigt perspektiv på landets livsmedelsförsörjning i stort.



Yttrande

4.3 Civilsamhällets roll inom livsmedelsberedskapen

Malmö stad ser positivt på att utredningen lyfter betydelsen av ett starkt civilsamhälle. Ett starkt lokalsamhälle och ett livaktigt föreningsliv är en viktig tillgång i kristider.

5.1 Livsmedelsberedskapen behöver stärkas

Malmö stad bejakar att Sveriges livsmedelsberedskap behöver stärkas med tanke på det försämrade säkerhetsläget i omvärlden. Malmö stad ser även att en förstärkt livsmedelsberedskap kan vara relevant utifrån framtida klimatförändringar med extremväder i olika former som kan påverka jordbruks- och livsmedelssektorn.

Malmö stad saknar dock ett bredare långsiktigt perspektiv på landets livsmedelsförsörjning. På sikt behöver Sverige robusta och resilienta livsmedelssystem som är mindre beroende av importerade insatsmedel som till exempel fossila bränslen, mineralgödsel och kemiska bekämpningsmedel.

Lantbruket har blivit alltmer specialiserat, med större gårdar och färre grödor och djurslag per gård. Även livsmedelsförädlingen har genomgått en strukturrationalisering med färre och större produktionsanläggningar. Det har gjort att produktiviteten, mängd producerad vara per insatsmedel, har ökat. Det innebär även att sårbarheten ökat, då störning i en anläggning får större konsekvenser vid kris eller krig. Malmö stad menar att även mindre och mer diversifierade gårdar till exempel gårdar med ekologisk produktion kan ha betydelse ur beredskapssynpunkt. Detta eftersom de bland annat är mindre beroende av inköpta, ibland importerade insatsmedel.

6.1 Jordbruksmark

Malmö stad anser att det är bra att jordbruksmarkens värde stärks och att förtydliganden sker kring vilka viktiga samhällsintressen som kan motivera att jordbruksmark exploateras.

6.6 Växtskydd, 6.7 gödselmedel, 6.8 foder

När det gäller att minska beroendet av importerade insatsmedel, såsom mineralgödsel anser Malmö stad att en satsning på mer recirkulering av näringsämnen, exempelvis spridning av certifierat avloppsslam kan minska sårbarheten och bidra till en effektivare resurshushållning och mindre negativ klimatpåverkan även i fredstid. Det kan vara ett viktigt komplement till att bygga beredskapslager för mineralgödsel som föreslås i betänkandet. Malmö stad anser att beredskapslager inte bör hindra utvecklingen av mer effektiva och resurssnåla lösningar för mer cirkulära modeller för växtnäringsförsörjning på lång sikt.



7 Kritiska beroenden till andra sektorer (7.1 – 7.3)

Utredningen hänvisar till SOU 2021:67 ”Vägen mot fossiloberoende jordbruk” som påpekar att den bästa livsmedelsberedskapspolitiken för ett nytt civilt försvar är att införa politiska styrmedel och genomföra satsningar för att snabba på omställningen till ett fossilfritt lantbruk. Detta skulle också väsentligt minska jordbrukets negativa klimatpåverkan. Malmö stad håller med om detta men anser att föreliggande utredning saknar konkreta åtgärder för att realisera en sådan omställning.

För att öka beredskapen och minska sårbarheten behöver också elförsörjningen säkras. I synnerhet i södra Sverige där en stor del av primärproduktion och livsmedelsindustri är lokaliserad. Malmö stad anser att möjligheten till lokal elförsörjning genom till exempel vindkraft och solcellsanläggningar också kan minska sårbarheten i elförsörjningen. Produktionen av lokal sol- och vindel stoppas normalt av att det lokala elnätet inte är dimensionerat för att ta emot stora elmängder från sina kunder. Elnätet bör överdimensioneras och upprustas för att klara av denna nya årstidsberoende produktion. Jordbrukaren kan då ytterligare diversifiera sitt jordbruk genom en adderad intäktsström. Mer lokal elproduktion ökar också möjligheten till så kallad ö-drift (ö-drift innebär att elproduktionsanläggningar tillsammans med elanvändare drivs i ett geografiskt avgränsat elektriskt nät, utan koppling till det omkringliggande nätet).

Även lokal biogasproduktion är viktig för att minska klimatpåverkan och beroendet av importerad naturgas som används av livsmedelsindustrin i sydvästra Sverige. Ökad biogasproduktion genererar också biogödsel som kan bidra till att minska beroendet av mineralgödsel.

7.5 Dricksvatten är en kritisk insatsvara samt 12.3.3 Vissa begrepp ska förklaras i lagen

Malmö stad föreslår att Landsbygds- och infrastrukturdepartementet beaktar behovet av förmågehöjning och kontinuitetslösningar för verksamheter som överstiger hushållsändamål och som har ett kritiskt beroende av dricksvatten.

Malmö stad menar att utredaren bör beakta att en huvudman för en allmän v- anläggning inte är skyldig att tillhandahålla vattentjänster med annan kvalitet och kvantitet än vad som normalt behövs för hushållsändamål utan särskilt åtagande. Det innebär att aktörer inom till exempel livsmedelskedjan som inte har robusta enskilda dricksvattenanläggningar kan mötas av en avsevärd skillnad vad gäller till exempel tryck, volym och tillgänglighet av dricksvatten vid en störning i den allmänna v- anläggningen.



Malmö stad vill i sammanhanget göra medskicket att kostnader för att säkerställa en robust dricksvattenförsörjning i krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig kan bli mycket kostsamt oavsett om man betraktar dricksvattnet som ett livsmedel eller som en kritisk insatsvara för livsmedelsproduktion.

Malmö stad beklagar att dricksvattenförsörjning inte ingår i den aktuella utredningen. Malmö stad konstaterar att nödvändigt livsmedel i utredningen definieras som livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi. Även om dricksvatten inte är någon energikälla bör det ändå betraktas som ett nödvändigt livsmedel.

12.2 Ett mål för livsmedelsberedskapen

Malmö stad anser att målet 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 är viktigt och angeläget. För den aktör som får uppdraget att säkra livsmedelsförsörjningen på kommunal nivå krävs emellertid tydliga dimensionerande planeringsförutsättningar såsom vilken förmåga som ska uppnås. Inte minst för att undvika att förmågan annars riskerar att se olika ut i olika delar av landet.

13.1 Den enskildes förmåga bör stärkas

Malmö stad bejaktar att enskilda bör ha livsmedel motsvarande minst en veckas förbrukning. Vidare ser Malmö stad positivt på 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.

Malmö stads anser att hållbara konsumtionsmönster behövs för att minska matens klimatpåverkan. Malmö stad instämmer i att konsumtion av växtbaserad kost även är bra ur beredskapssynpunkt då vegetabilier är mindre resurskrävande att producera än animaliska livsmedel. Den inhemska jordbruksmarken kan också föda fler människor om mindre andel av den används till foderproduktion.

Andra förmågor som kan bli viktiga vid mer långvariga kriser är kunskap om hur man odlar, förädlar, bevarar och tillagar sin egen mat. En viktig beredskapsinsats kan vara att öka medborgarnas kunskaper inom dessa områden.

13.2 Kontinuitet i måltidsverksamheter bör säkerställas

Malmö stad är positiv till utredningens förslag om att kontinuitet i måltidsverksamhet bör säkerställas. Oavsett att befolkningen över tid ska ha tillgång till nödvändiga livsmedel är det dock rimligt att överväga en minimiperiod för hur länge en aktör ska ha beredskap för att upprätthålla sin måltidsverksamhet. Ett sådant ansvar bör även inkludera privata utförare av offentlig verksamhet. Detta kan ses som ett sätt att skapa en konkret bottenplatta för livsmedelsberedskapen och som med tiden kan höjas om ett sådant behov kan ses.



13.3 Kommuner ska få ett ansvar för lokal livsmedelsberedskap

Utredaren konstaterar att information om befolkning och näringsliv, lokal livsmedelsproduktion, transportmöjligheter samt vissa samhällsviktiga verksamheter har betydelse för identifiering av ändamålsenliga beredskapsåtgärder. Malmö stad anser att det är angeläget att kommunerna får den kunskap som krävs för att kunna axla ansvaret, exempelvis om den samhällsviktiga verksamhet som finns i kommunen.

Det bör vara beredskapsmyndigheternas ansvar att identifiera de verksamheter som den aktör som utses som ansvarig utförare av lokal livsmedelsberedskap ska inkludera i planeringen. Stadskontoret hänvisar här till förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap som i 7 § fastslår att varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde.

13.3.1 Analysera befolkningens behov

Malmö stad vill påtala att det finns utmaningar med att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Det gäller även för de grupper som kommunen redan har ett ansvar för. En svårighet handlar exempelvis om att samköra data över de olika sekretessområden som kommunens förvaltningar utgör. En annan utmaning är att i behovsanalysen inkludera potentiella förflyttningar från andra områden som görs på grund av exempelvis naturkatastrofer. Det kräver nationellt och regionalt analysstöd av beredskapsmyndigheter.

13.3.2 Planera för distribution av livsmedel

I utredningen föreslås att kommunen ska utse platser för alternativ distribution av livsmedel. Malmö stad anser att det är centralt att kommunerna är delaktiga i att planera för distribution av livsmedel. Det är samtidigt angeläget att planeringen inte endast görs med utgångspunkt i varje enskild kommun då det är viktigt att uppnå ett effektivt nationellt system som inte fastnar vid kommungränser. Det är positivt att samverkan mellan kommuner föreslås för effektivt resursutnyttjande. Det är dock tveksamt om den mest effektiva vägen är att bygga denna struktur underifrån. Det gäller inte minst kontakten mot näringslivet och då framför allt mot de stora livsmedelskedjorna som har centraliserad distribution. Här bör i så fall regionalt och nationellt stöd ges. Risken är annars överhängande att förmågan då kommer att variera mellan kommunerna. Även länsstyrelsen, vilken ingår i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, borde ges en tydligare roll i syfte att stärka samverkan regionalt. Länsstyrelsen har även möjlighet att be företag att delta i totalförsvarsplaneringen.



Malmö stad ser en utmaning gällande konkurrensneutralitet när det kommer till att kommunen i planeringen behöver involvera specifika, enstaka leverantörer eller livsmedelsbutiker. Dessa utmaningar behöver utredas vidare. Frågan om konkurrensneutrala åtgärder lyfts visserligen i avsnitt 15.6 men då endast specifikt i samband med den möjliga åtgärden att vissa livsmedelsbutiker utpekas till beredskapsbutiker.

I utredningen finns ett flertal förslag om hur kommunerna kan stärka livsmedelsberedskapen. Malmö stad anser att även om förslagen är konkreta är de inte alltid lämpliga eller realistiska. För att förslagen i vägledningen ska vara välförankrade är det angeläget att Livsmedelsverket samverkar med kommunerna i framtagandet.

13.3.3 Vidta åtgärder vid allvarliga störningar

Malmö stad menar att utredningens förslag att kommunen ska vidta åtgärder vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen utifrån sina förutsättningar är för vag i nuvarande utformning. Malmö stad ser att det krävs en större tydlighet för att inte samhällets samlade förmåga ska bli bristfällig. Om staten önskar utse kommunen som den ansvariga aktör för lokal livsmedelsberedskap förväntas att det finns tydliga planeringsförutsättningar samt tillräcklig finansiering.

13.3.5 Vägledning och uppföljning samt 13.3.6 Information till Livsmedelsverket

Det är positivt att Livsmedelsverket får i uppgift att ge vägledning och leda arbetet med att samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen. Det är angeläget, som utredaren skriver, att vägledningen förmedlar kunskap till kommunerna om hur behovsanalysen och planeringsarbetet bör genomföras och att den ger förslag på lämpliga åtgärder vid allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Malmö stad anser att det är en viktig utgångspunkt att, om kommunen utses som ansvarig aktör för lokal livsmedelsberedskap, det stöd som tas fram görs tillsammans med kommunal representation.

Malmö stad anser att det är avgörande att det finns en nationell helhetsbild. Därför bör informationsinsamlingen samordnas med annan rapportering som sker om krisberedskap och försörjningsberedskap och inte delas upp på olika aktörer.

I arbetet med att följa upp kommunerna är det angeläget att rapporteringsarbetet och rapporteringsvägar minimeras. Det finns ett förslag i Modell för svensk försörjningsberedskap där kommunerna lämnar information till länsstyrelsen. Malmö stad menar att rapporteringen för livsmedelsberedskap behöver harmoniera med förslagen i den utredningen. En förutsättning för att lämna ut information till berörda myndigheter är att det görs i system som säkerställer informationssäkerhet.



14.2 Ett nationellt livsmedelsberedskapsråd ska inrättas

Malmö stad ser positivt på att ett nationellt livsmedelsberedskapsråd inrättas. Det är dock angeläget att det finns kommunal representation i rådet.

15.6 Livsmedelsbutiker bör vidta beredskapsåtgärder

Malmö stad ser det som positivt att Livsmedelsverket får 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. Ett eventuellt utpekande av beredskapsbutiker reser dock frågor om snedvridning av konkurrens, otillåtet statsstöd eller gynnande av enskild näringsidkare enligt kommunallagen. Malmö stad menar att detta bör analyseras närmare.

16.1 En funktion för att tidigt upptäcka hot ska inrättas

Malmö stad anser att det är positivt att en nationell funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen ska inrättas inom Livsmedelsverket. Malmö stad ser också positivt på att Livsmedelsverket får i uppgift att leda arbetet med att samordna samhällets beredskapsåtgärder vid allvarliga störningar eller överhängande risk för allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

17 Frågor om sekretess

Malmö stad instämmer i utredningens bedömning att det finns behov att införa ett motsvarande sekretesskydd i kommuners verksamhet med livsmedelsberedskap likt det som gäller för att skydda enskilda intressen som faller utanför beredskapsarbetet enligt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Alternativet skulle annars bli att enskilda näringsidkare inte skyddat kan lämna känsliga uppgifter vidare. Malmö stad välkomnar därför förslaget om införande av en ny sekretessbestämmelse i 38 kap. 7 § OSL.

18 Finansiering

Malmö stad tillstyrker att finansiering av livsmedelsberedskapen belastar statsbudgeten. Statens planeringsförutsättningar och ambitioner behöver dock sättas i relation till den beslutade finansieringen. Det är högst tveksamt om förslaget på 250 miljoner för samtliga kommuner är tillräckligt för att ge de effekter som förväntas. Särskilt i det fall att det är tänkt att alla kommuner ska få lika stor ersättning. Livsmedelsverkets vägledning för kommunernas arbete samt den uppföljning som är tänkt att ske behöver ta hänsyn till medelsfördelningen.



Övriga synpunkter

Malmö stad anser att det är viktigt att livsmedelsberedskapsmålen och miljömålen går hand i hand för att undvika målkonflikter. En rik biologisk mångfald i odlingslandskapet kan öka resiliensen och bidra med viktiga ekosystemtjänster, vilket kan vara väsentligt till exempel i en situation då man inte har tillgång till kemiska bekämpningsmedel. Malmö stad efterlyser även fler skrivningar om miljömålssystemet i utredningen. Malmö stad ser det som en tydlig brist att miljömålet ”Rikt odlingslandskap” helt saknas i utredningen.

Det finns beröringspunkter mellan denna utredning och andra tidigare samt pågående utredningar, exempelvis svensk modell för försörjningsberedskap (2023:50), utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (Dir 2023:51) samt utredningen om ökad beredskap i leveranser av vattentjänster (Dir 2022:127). Det är angeläget att dessa utredningar samordnas.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Pamela Lindqvist

Ander Skans (V) och Emma-Lina Johansson (V) reserverar sig mot beslutet och avser lämna in en skriftlig reservation.

Helena Nanne (M) och Håkan Fäldt avser lämna in ett särskilt yttrande.