

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Datum
2024-04-29

Diarienummer
Ä 2024-385

Remissyttrande *SOU 2024:8*

Livsmedelsberedskap för en ny tid N2024/00248

Tillväxtverket arbetar för konkurrenskraftiga företag och hållbar utveckling i alla delar av Sverige. Vi arbetar inom tre politikområden – den regionala utvecklingspolitiken, landsbygdspolitiken och näringspolitiken – som är ömsesidigt förstärkande och de är samlat en naturlig utgångspunkt för alla våra insatser.

Tillväxtverket är ansvarig myndighet för riksintresse industriell produktion. Vi har även tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att ta fram en modell för en sammanhållen funktion för information till företag som kan stödja produktionsomställning avseende försörjningsviktiga varor och tjänster inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap samt uppdrag att främja tillgängligheten till kommersiell och viss offentlig service för företag och medborgare i serviceglesa områden. Tillväxtverket har också i uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för den nationella livsmedelsstrategin bland annat gällande samordning, kompetensförsörjning och regelförenkling.

Remissvaret är skrivet utifrån de utgångspunkter som gäller för myndigheten under april 2024.

Sammanfattning

Tillväxtverket tillstyrker:

- Förslagen i kapitel 12.2 – 4 om ett mål och en lag för livsmedelsberedskapen samt förslag om uppdrag till Livsmedelsverket och Myndigheten för totalförsvarsanalys.
- Förslaget i kapitel 13.3 om att kommuner får lagstadgat ansvar för vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen.
- Förslaget i kapitel 14.3 om att forskning och innovation inom livsmedelssystemet bör stärkas genom bland annat att Nationella forskningsprogrammet för livsmedel tillförs mer resurser.
- Förslaget i kapitel 15.3 om insatser som ökar lagerhållningen och beredskapen för störningar som slår mot produktion och lagerhållning samt ser liksom

utredningen ett behov av ökad/bibehållen likviditet i livsmedelskedjans företag vid den omfattning av störning som beredskapsmålet avses kunna hantera.

- Förslag i kapitel 16.1 - 3 rörande Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets nya uppgifter.

Tillväxtverket avstyrker utredningens förslag rörande:

- Nyttjande av riskintressesystemet kopplat till livsmedelsberedskap i kapitel 15.19. Tillväxtverket motsätter sig nyttjande av riksintressesystemet kopplat till livsmedelsförsörjning.

Tillväxtverket önskar tillägga att:

- Planering för livsmedelsberedskapen i Sverige bör samordnas med insatser i den reviderade nationella Livsmedelsstrategin. Allt arbete med beredskap bör också sammankopplas med samhällets behov av en grön och cirkulär ekonomi.
- Regionernas ansvar kopplat till livsmedelsberedskap behöver förtydligas.
- Perspektiv som rör kompetensförsörjning/personalförsörjning i hela livsmedelskedjan saknas i utredningen.
- Utformning av stöd till företagen behöver bygga på en kartläggning företagens behov gällande typ, form och omfattning av stöd för att åstadkomma den nivå av beredskap som eftersträvas.
- Verktuget Pupos Serviceanalys kan vara en tillgång för Livsmedelsverket och kommunerna i deras föreslagna uppdrag.
- Det finns behov av förtydliganden mellan förslag i utredningarna om försörjningsberedskap och livsmedelsberedskap.
- Utöver nationella medel och EU:s ramprogram finns även medel för forskning och innovation att söka i Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Utvecklat resonemang

Kap 11. Forskning och innovation

Utöver nationella medel och EU:s ramprogram finns även medel för forskning och innovation att söka i Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). För programperioden 2021–2027 har det avsatts 2 miljarder SEK för att stärka forskning och innovation. Regionala prioriteringar inom forskning och innovation avgör till stor del hur medel fördelas i praktiken. Flera av våra svenska regioner har prioriterat livsmedel inom forskning och innovation. Tillväxtverket anser att utredningen bör förtydliga att sammanhållningspolitiken är en viktig finansiering av forskning och innovation, i synnerhet ERUF.

Kap 12. Ett mål för livsmedelsberedskap

Tillväxtverket tillstyrker förslaget om ett mål för livsmedelsberedskapen (12.2). Vi vill dock lyfta att om inte målet innefattande vilken omfattning av störning som

livsmedelssystemet ska ha beredskap för, kan inte insatser prioriteras, utformas eller dimensioneras för att nå dit.

Tillväxtverket tillstyrker förslaget om en ny lag om livsmedelsberedskap och att livsmedelsberedskapen följs upp av Livsmedelsverket (12.3) samt att Myndigheten för totalförsvarsanalys får i uppdrag att analysera och utvärdera livsmedelsberedskapen (12.4).

Kap 13. Lokal kraftsamling för befolkningens överlevnad

Tillväxtverket tillstyrker förslaget att kommuner får lagstadgat ansvar för vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen (13.3). Samtidigt behöver ansvaret bli tydligare. Kommunerna ansvar bör inte stanna vid att analysera vilka behov som finns. Kommunerna bör ges ett uttryckligt ansvar att även agera för att säkra invånarnas tillgång till mat. Hur arbetet ska finansieras behöver också klargöras.

Vi ser också ett behov av att ytterligare tydliggöra regionernas ansvar, bland annat utifrån deras roll kopplat till grundläggande kommersiell service. Regioner har idag ansvaret för att bevilja olika ekonomiska stöd till dagligvarubutiker inom förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service. Regionerna ansvarar även för genomförandet av Regionala serviceprogram¹ (RSP) vilka är verktyg för att både strategiskt och operativt stärka samordningen och prioriteringen av olika stöd och insatser riktade till kommersiell service i serviceglesa områden. RSP bidrar till samverkan mellan nationella, regionala och lokala aktörer som verkar för en god tillgänglighet till grundläggande kommersiell service (dagligvaror, drivmedel och ombud för apoteks-, post- och betaltjänster). I arbetet med RSP så ingår att analysera tillgängligheten till bland annat dagligvaror för invånare. Detta arbete görs ofta i nära samverkan med kommunerna. För att kunna bevilja stöd till butiker så ska kommuner ha planerat varuförsörjningen så att behovet av stöd kan bedömas. Stöd lämnas för att det i landsbygder ska kunna upprätthållas en försörjning med dagligvaror och drivmedel som är tillfredsställande med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden. Samordning mellan region, länsstyrelse och kommuner är viktig för att tillgången till grundläggande kommersiell service ska fungera. Detta är betydelsefullt i diskussionen om kopplingen mellan kommersiell service och krisberedskap, då dessa båda sakområden ofta hanteras inom olika politikområden. 2021 publicerade Tillväxtverket studien *Kommersiell service ger robustare samhälle*². Studien bidrar till en djupare förståelse för den kommersiella servicens betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner i vardag och kris, men också hur dessa funktioner kan stärkas framöver. För detta krävs analyser och ett strategiskt arbete med serviceplanering. Regionen är därför, i sin roll som regionalt utvecklingsansvarig aktör, viktig för serviceutvecklingen och därmed krisberedskapen.

När det gäller utredningens förslag 13.3.3.5 så vill vi lyfta verktyget Pupos Serviceanalys (www.pipos.se) som Tillväxtverket tillhandahåller tjänstepersoner inom offentlig sektor. Tjänsten är i första hand avsedd att användas som stöd för handläggare på regioner, länsstyrelser och kommuner i ärenden som rör kommersiell service men även som stöd för myndigheter som har uppdrag inom serviceområdet. Syftet är att stötta deras arbete med regionala serviceprogram, kommunala serviceplaner/varuförsörjningsplaner och andra uppdrag som rör grundläggande kommersiell service. Webbtjänsten är tillgänglig för de personer som har ett serviceanalyskonto hos oss. Det är ett viktigt verktyg för arbetet med att beräkna befolkningen och företagens tillgänglighet till kommersiell service. Vid ett kommande

¹ Metodstöd för regionala serviceprogram 2022-2030, Tillväxtverket 2021, rapport 0382

² Kommersiell service ger robustare samhälle, Tillväxtverket (2021), Rapport 0363

ansvar för kommuner att analysera behov som kan uppstå vid allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen samt hur livsmedel kan distribueras, så kan Pipos Serviceanalys vara ett användbart verktyg.

Kap 14. Tydlig nationell inriktning och samordning

Planering för livsmedelsberedskapen i Sverige bör samordnas med insatser i den reviderade nationella Livsmedelsstrategin. Förutom direkta robusthöjande åtgärder för ett fungerande livsmedelsflöde vid allvarligare störningar, behövs i en långsiktig jordbrukspolitik, näringslivspolitik och handelspolitik som skapar förutsättningar för fungerande livsmedelsföretag och handelsflöden där även små och medelstora företag omfattas. Tillväxtverket vill särskilt lyfta behovet av långsiktiga satsningar som främjar lönsamhet i företagen, stöttar en grön omställning och ökad produktion, i såväl normalläge som under höjd beredskap. Vi ser att det särskilt behövs inom områdena innovation, förenkling och kompetensförsörjning. Dialogen mellan olika beredskapssektorer behöver intensifieras för att förbättra förutsättningarna för fortsatt flöde i livsmedelskedjan inklusive prioritering vid olika typer av bristsituationer. Detta gäller särskilt områdena el, transporter och IT men även betalsystem. Robusthöjande åtgärder inom dessa områden skulle gynna förmågan hos aktörerna i livsmedelskedjan att kunna leverera också vid stora störningar. Allt arbete med beredskap bör också sammankopplas med samhällets behov av omställning till cirkulär ekonomi. Detta innebär synkade åtgärder, som identifierar och genererar kritiska kompetenser, som understödjer svensk livsmedelssektors möjlighet att trygga befintlig produktion och framtida ökad livsmedelsproduktion. Det framåtsyftande arbetet bör vara nedbrutet på exempelvis regional och kommunal nivå, olika delsektorer och branscher inom delsektorn.

Förslaget nämner behovet av arbetskraft under höjd beredskap (14.1) men vi saknar generellt perspektivet kompetensförsörjning i utredningen, det vill säga vi anser att det är skillnad på kompetens och utbildad arbetskraft men att det behövs både arbetskraft och kompetens vid krissituationer. Kompetensförsörjning är redan idag en utmaning inom stora delar av livsmedelssektorn med lägre kompetensnivåer än näringslivet generellt och det saknas i många fall en förberedelse för större störningar. Kompetens är det vi behöver för att styra mot omställning till cirkulär ekonom och samtidigt förbereda oss på stora störningar. Livsmedelsberedskap behöver ta i beaktande vilka kompetenskrav som olika störningar kräver och initiera åtgärder för att motverka alltför stora avbrott vid produktion och distribution av mat och vatten. Tillväxtverket vill påpeka att alla olika typer åtgärder inom kompetensförsörjning måste inbegripa både förberedelse inför kris och höjd beredskap och samtidig omställning till cirkulär ekonomi, som på sikt handlar om svensk konkurrenskraft. Kompetensförsörjning inbegriper ett stort antal aktörer med olika ansvar exempelvis kommuners, regioners och myndigheters förmåga att samverka, företagens användande av metoder för strategisk kompetensförsörjning och slutligen individens intresse och kapacitet för upskill och reskill för att öka sin kompetens. Den nationella livsmedelsstrategin behöver återspeglas i de regionala livsmedelsstrategierna. Samtliga fyra led inom livsmedelssektorn bör synliggöras och kompetensförsörjning bör vara ett av de viktiga perspektiven. Vi kan också konstatera att endast ungefär hälften av regionernas smart specialiseringsstrategier har livsmedel som ett utpekade område.

Enligt förslag i utredning om försörjningsberedskap³ ska Trafikverkets försörjningsanalys även ska omfatta transportörer och logistikcentrum (14.1). Tillväxtverket ser en risk kopplat till transporter i kris och krig. Detta då förslaget

³ 15.1 SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap

innebär att en tredjedel av livsmedelsberedskapskedjan (livsmedelsdistribution) i så fall skulle hanteras av en annan sektorsansvarig myndighet än den som är utsedd att ansvara för livsmedel generellt. Här finns behov av nära samordning mellan Livsmedelsverket och Trafikverket.

Vi ser behov av tydliggörande kring hur det föreslagna livsmedelsberedskapsrådet (14.1) relaterar till det försörjningsberedskapsråd som föreslås inrättas i utredningen om försörjningsberedskap ⁴.

Vi tillstyrker förslaget om att forskning och innovation inom livsmedelssystemet bör stärkas genom bland annat att Nationella forskningsprogrammet för livsmedel tillförs mer resurser (14.1). Det behövs ett koordinerat och marknadsorienterat system som utgår från företagens behov. Tillväxtverket är enig i rekommendationen från den nationella kommittén för livsmedelsforskning som rekommenderar om en satsning på en årlig matmiljard vilket också spelats in av myndigheten till FoU-propositionen. Satsningar på ökade forskningsmedel behöver gå hand i hand med innovationssatsningar för kommersialisering av forskningsresultat och för att hitta nya lösningar som kan bidra till att trygga vår livsmedelsförsörjning och beredskap.

Kap 15. Ett motståndskraftigt livsmedelssystem

I utredningen beskrivs riksintressesystemet och det finns förslag om att nyttja riksintressesystemet för att peka ut jordbruksmark som riksintresse (förslag 15.1) och ange riksintresseanspråk avseende viss verksamhet inom livsmedelstillverkning, livsmedelskontroll och livsmedelsdistribution (förslag 15.2). Tillväxtverket motsätter sig båda dessa förslag och anser inte att en utredning behövs. Riksintressesystemet bör inte användas som ett planeringssystem för staten. Sverige saknar nationell och regional planering över hela landet och är ett av få länder som enbart har en formell tvärsektoriell planering på kommunal nivå. Tillväxtverket anser att en utredning bör tillsättas för att utreda och införa en nationell samhällsplaneringsnivå för att kunna hantera både beredskapsfrågor och utvecklingsfrågor. Att tynga riksintressesystemet med viktiga frågor för totalförsvaret är inte bara juridiskt felaktigt utan även betungande för kommunal planering. Kommunerna får redan idag hantera statens interna angelägenheter med effekten av både långa planprocesser och tillståndprocesser som följd. En hantering som påverkar både företagets konkurrenskraft och regional utveckling. Tillväxtverket vill också uppmärksamma att MSBs sektorsbeskrivning för utpekanden av riksintressen kopplat till totalförsvaret och 3 kap 9§ MB saknar stöd i lagens förarbete. Tillväxtverket vill här hänvisa till några av Boverkets yttranden i MSB arbete från oktober 2023⁵ och februari 2024⁶ gällande område av riksintresse för totalförsvarets anläggningar. Dessutom har utpekanden kopplat till 3 kap 9§ MB en särställning inom riksintressesystemet och ett oäktsamt nyttjade av utpekanden enligt 3 kap 9§ MB kan få mycket stora effekter på Sveriges utveckling. I konsekvensbeskrivningen till utredningens förslag saknas den stora påverkan som hantering av otydliga anspråk inom riksintressesystemet får för både länsstyrelsen och kommunerna. Fler riksintressen, i synnerhet kopplat till totalförsvaret, får också mycket stor påverkan på näringslivet genom försvårad hantering av både etableringar och utveckling av företag. Riksintressesystemet behöver kompletteras med tvärsektoriell nationell samhällsplanering och regional

⁴ 15.1 SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap, kap 14.9.

⁵ Boverkets dnr 5375/2023 "Remiss avseende förslag till riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del", 2023-10-20 (MSB 2023-12503)

⁶ Boverkets dnr 191/2024 "Förslag till områden av riksintresse för totalförsvarets anläggningar", 2024-02-13 (MSB 2024-00252)

planering i alla delar av landet då beredskapsfrågor och regional utveckling är av stor vikt för Sverige.

Forskning kring åtgärder för att uppnå minskad klimatpåverkan i livsmedelssystemet ger stöd för hypotesen att omställningen till ett mer hållbart livsmedelssystem skulle kunna gå hand i hand med omställningen till förbättrad livsmedelsberedskap eftersom åtgärderna bidrar till förbättrad resiliens. Att skapa livsmedelsberedskap i det nuvarande livsmedelssystemet, utan att samtidigt dra nytta av möjligheten att ställa om i riktning mot ett mer hållbart livsmedelssystem riskerar ineffektiviteter genom att nödvändiga investeringar och förändrade beteenden, beslut och metoder i livsmedelssystemet inte med säkerhet kan användas för att uppnå båda syftena.

Tillväxtverket håller med i utredningens bedömning att en ökad produktion av biodrivmedel är en viktig del i att stärka livsmedelsberedskapen såväl som beredskapen generellt (15.3). Under 2024 har regeringen satsat på stöd till produktion av biogas. Möjligheten att ge statsstöd till liknande åtgärder även framöver kan vara en viktig del i att stärka produktionen.

Tillväxtverket delar utredningens bedömning att regeringen bör låta utreda frågan om att införa ett ändamålsenligt regelverk för inhemsk produktion av mineralgödsel samt att vidare analysera förutsättningarna för additiv tillverkning (15.3 - 4).

När det gäller utredningens förslag att utreda behovet och utformningen av ett nationellt investeringsstöd för ökad motståndskraft i livsmedelssystemet (15.5) har vi svårt att utläsa hur detta investeringsstöd förhåller sig till det investeringsstöd som finns inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Men ett investeringsstöd riktat mot livsmedelsindustrin för exempelvis ökad automation är högintressant⁷. Ett nationellt investeringsstöd kan vara ett viktigt verktyg för att öka producenters resiliens. Tillväxtverket vill här framhålla att det bör analyseras hur EU-regelverket bör förändras för ett ökat fokus på att stärka motståndskraften i livsmedelssystemet. Vidare bör regeringen inom ramen för kommande förhandlingar om EU:s gemensamma jordbrukspolitik analysera och driva eventuella förslag som kan stärka svenska producenters förmåga att klara och hantera kriser. Det är angeläget att regeringen har ett beredskapsperspektiv inom ramen för förhandlingarna om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Tillväxtverket noterar att Jordbruksverket hänvisar till resultat från ett regeringsuppdrag som utredde livsmedelskedjans förutsättningar för beredskap i workshopformat (15.5). Tillväxtverket uppmuntrar att bredare undersökningar, byggande på statistisk validitet och reliabilitet, riktas mot livsmedelskedjans olika grupper av företag, utforskande vad dessa företag skulle behöva/önska sig, för att kunna bidra till att nå en viss målsatt nivå av beredskap. Företagens förutsättningar att öka sin lagerhållning och likviditet bygger på tillgång och efterfrågan i företagets marknad. Det är därför önskvärt att en offentlig insats för att påverka lagerhållning och likviditet, i första hand, söker stärka tillgång och efterfrågan i marknaden på marknadsmässiga premisser. Om företagen upplever en affärsmöjlighet som leder till incitament till ökad lagerhållning och likviditet, är detta en mindre intervenerande insats av det offentliga i den fria marknaden, och öppnar för möjligheten att befria insatsen från statsstödsimplikationer.

Det offentliga Sveriges huvudsakliga relation till landets företag är dels regleringar och beskattningsrätt, men därefter inte statligt stöd, utan offentlig efterfrågan. Svenska myndigheter upphandlar varor och tjänster av företag för över 800 miljarder kronor

⁷ Tillväxtverkets rapporter nummer 0467 (kortversion) och 0468 [[Affärsdriven livsmedelsproduktion - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#)]

årligen, att jämföra med näringspolitiska stöd i omfattningen 50 miljarder kronor. I realiteten är statens fotavtryck som kund i den fria marknaden långt större än de 800 miljarder som årligen upphandlas direkt. Genom upphandlade varor och tjänster ställs i många fall krav/ eller skapas förutsättningar för upphandlade aktörers egen efterfrågan på deras leverantörers varor och tjänster, alltså indirekt efterfrågan i leverantörsled. Om offentlig efterfrågan kan användas för att åstadkomma närings- eller säkerhetspolitiska effekter, är detta att föredra framför statligt stöd, dels eftersom den potentiella effekten är större, mer direkt, långsiktig och fri från statsstödsproblematik.

Tillväxtverket råder därför att utredningens reflektioner om investeringsstöd tar sin utgångspunkt i den utredning och förberedelse för investeringsstöd riktad mot livsmedelsindustrin som Livsmedelsverket arbetar med och en bredare undersökning av vad för efterfrågan på varor och tjänster från offentliga myndigheter som skulle ge incitament till ökad lagerhållning och likviditet, i den omfattning som ett nödvändigt mål för beredskap skulle innebära.

I beredning av yttrande har följande personer deltagit; Daniel Hallberg, Minna Rydgård, Henrik Storm Dyrssen, Johanna Stenberg, Pär Ove Bergqvist, Carin Persson, Erik Palm samt Klara Sommerstein.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Tim Brooks.
Josefine Majewski har varit föredragande.

Tim Brooks

Josefine Majewski