

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Försvarsdepartementet angående En modell för svensk försörjningsberedskap, SOU 2023:50

Sammanfattning

I stort välkomnar Livsmedelsverket betänkandets förslag och ansatsen att skapa en ny systematik och organisation för den nationella försörjningsberedskapen. Vi anser dock att uppbyggnaden av försörjningsberedskapen måste ta hänsyn till de förberedelser som redan har gjorts både av Livsmedelsverket och de övriga beredskapsmyndigheterna i vår beredskapssektor. Vi anser också att den föreslagna rapporteringsfrekvensen, vartannat år, sannolikt är för hög.

Livsmedelsverket menar att den nationella samordnande funktionen, som föreslås vara MSB, ska kunna flytta ansvaret för varuslag eller tjänster mellan beredskapssektorer för att klargöra gränfall och för att placera in varor och tjänster som annars inte tydligt faller in i någon av de försörjningsansvariga sektorerna i en sådan.

Vidare påtalar vi att livsmedel som kategori har särskilda egenskaper som gör att en planering som allt för fast bygger på befintliga processer och flöden inte i tillräcklig mån tar hänsyn till den anpassbarhet som sannolikt finns för att framställa livsmedel under höjd beredskap.

I den mån framställningen av behovsanalyser och försörjningsanalyser ska normeras centralt är vår uppfattning att denna normering bara ska gälla för försörjningsanalyserna, som sammanställs per beredskapssektor av den sektorsansvariga myndigheten, samt länsstyrelsernas behovsanalyser.

Livsmedelsverket tillstyrker särskilt förslaget att ansvaret för transporterernas utförande blir en del av den nationella samordningen av försörjningsberedskapen, samt att Kommerskollegium får uppdraget att analysera möjligheter för att

2023-12-18

Dnr 2023/03718
Saknr

säkerställa handelsflöden under störda förhållanden tillsammans med berörda myndigheter. Även förslaget att underlätta upphandling och avtalsskrivning är mycket välkommet.

Generella synpunkter

Den framlagda utredningen utgör en viktig och välkommen grundplatta för kommande utredningar och utveckling på försörjningsberedskapsområdet. Betänkandets principiella ställningstaganden klargör viktiga principer, inte minst inom finansieringsfrågorna, vilket Livsmedelsverket välkomnar. Ansatsen att skapa en ny systematik och organisation där det tidigare inte funnits en utpekad struktur på decennier är också välkommen. Livsmedelsverket ser värdet i att utredningen i fråga om själva försörjningsberedskapen begränsat sig till övergripande frågor. Det innebär visserligen att många ställningstaganden återstår, men genom att beskriva bottenplattan uppstår en struktur för övriga utredningar att förhålla sig till under uppbyggnaden av Sveriges försörjningsberedskap. Detta i sig är ett värdefullt bidrag.

Livsmedelsverket välkomnar överlag utredningens förslag, men framhåller att det måste lämnas utrymme för anpassningar givet beredskapssektorernas olika förutsättningar och behov. Livsmedelsverket anser också att utredningens förslag måste betraktas som en generell inramning av den uppbyggnad av försörjningsberedskap som landet står inför.

Synpunkter på förslagen

Avsnitt 9.9.2 Beredskapsmyndigheternas rapportering

Livsmedelsverket tillstyrker delvis betänkandets förslag om en skyldighet för beredskapsmyndigheterna att kartlägga och analysera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster samt identifiera företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom myndigheternas respektive ansvarsområden. Livsmedelsverket motsätter sig förslaget om att försörjningsanalysen ska lämnas så ofta som vartannat år.

Livsmedelsverkets inriktning det senaste året har varit att övergå från planering och utredning till åtgärder för att stärka försörjningsförmågan i livsmedelskedjan, och vi tror att det. I förslaget om behovsanalyser ser Livsmedelsverket en risk att stora resurser hos myndigheterna knyts upp till informationsinhämtning vars innehåll redan finns omhändertaget i myndigheten, även om den tillkommit med en annan metod än förslagets modell om behovsanalyser och försörjningsanalyser. Detta sker

2023-12-18

Dnr 2023/03718
Saknr

då i ett läge där vi sannolikt har påbörjat genomförandet av beredskapshöjande åtgärder i livsmedelskedjan.

Vi har tillsammans med Jordbruksverket och SVA ett uppdrag att mäta mängden livsmedel som flödar i det nationella livsmedelssystemet. Livsmedelsverket har också regeringsuppdrag att kartlägga strategiska varor som är särskilt viktiga för livsmedelskedjans funktionalitet. Inom ramen för samrådsgruppen för beredskapsplanering (SKAL) samverkar myndigheten med livsmedelskedjans aktörer tillsammans med Jordbruksverket och likaledes samverkar Livsmedelsverket med dricksvattenaktörerna tillsammans med Naturvårdsverket (DVPOS). Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten består uppskattningsvis av 85 000 företag, vilket gör det nödvändigt att arbeta med urval av företag och från detta göra schablonmässiga antaganden om merparten av aktörerna. Nödvändigheten att använda förenklade antaganden har identifierats i betänkandet (s. 214) och Livsmedelsverket instämmer med detta.

Den föreslagna frekvensen om rapportering vartannat år är för hög om avsikten är att analysen i alla delar ska vara uppdaterade, vilket väntas bli mycket arbetskrävande. Betänkandets förslag riskerar att leda till att uppgiftsinhämtningen går från att vara behovsstyrd till kalenderstyrd. Lämnas det däremot en möjlighet att efter eget omdöme uppdatera försörjningsanalysen i de delar där myndigheten bedömer att förhållandena har förändrats så är den föreslagna tidsperioden mera rimlig. För de särskilt viktiga verksamheterna inom varje beredskapsmyndighets ansvarsområde kommer informationsinhämtningen att vara mer frekvent än rapporteringsintervallet redan i utgångsläget.

Avsnitt 9.5.3 Den nationellt samordnande funktionens uppgifter

I tillägg till förslaget anser Livsmedelsverket att den nationellt samordnande funktionen ska ges uttrycklig rätt att besluta att ett varuslag eller tjänst i försörjningsanalyshänseende ska omhändertas av viss beredskapssektor.

Utredningen har identifierat att det kan uppstå situationer där varor eller tjänster saknar tydligt hemvist i en beredskapssektor eller att det finns andra skäl att byta hemvist för ett varuslag eller tjänst från en sektor till en annan. Betänkandet anger att en sådan uppgift kan överlåtas till ett försörjningsberedskapsråd. I förslaget om ändrad instruktion för MSB framgår emellertid att försörjningsberedskapsrådet är ett rådgivande organ. Livsmedelsverkets förslag gör att det även blir möjligt att anvisa ansvaret över enstaka övriga varor och tjänster som i ursprungsläget inte tydligt hör hemma inom någon de sex sektorerna som ska göra försörjningsanalyser.

2023-12-18

Dnr 2023/03718
Saknr

Livsmedelsverket instämmer delvis i förslaget att nationellt samordnande funktionen ska få meddela ytterligare föreskrifter och vill framhålla att nedanstående behöver beaktas i den fortsatta behandlingen av utredningens förslag.

Livsmedel som kategori har särskilda egenskaper. Det finns en bred palett av tillgängliga födoämnen, däremot är dagens industriella storskaliga produktion och import av livsmedel optimerad för viss sorts förädling för att tillgodose vad konsumenterna efterfrågar. De flesta människor kan äta mat från en mängd källor och under perioder av allvarlig kris kan även enklare mat och ensidig kost vara godtagbar. En del av spannmålsproduktionen som idag blir foder till animalieproduktionen skulle med vissa anpassningar kunna användas som livsmedel för människor. Vissa tillverkningsprocesser riskerar att slås ut om tillgången till drivmedel, elektricitet och andra insatsvaror blir osäker. Samtidigt kan det lämnas utrymme för förenklade recept, mer robusta tillverkningsprocesser eller andra typer av livsmedel, som i gengäld påverkar efterfrågan av varor från primärproduktionen och andra insatsvaror. Det finns med andra ord skäl att tro att livsmedelsproduktionen under svåra kristider kommer att se mycket annorlunda ut jämfört läget i fredstid och måttligt påverkade försörjningskedjor. Mot den bakgrunden kan värdet av en försörjningsanalys inom sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten ifrågasättas om den endast baserar sig på en undersökning av fredstida behov och tillgång till varor och tjänster. Livsmedelsverket vill därför framhålla vikten av att genomförandet av försörjningsanalysen i hög grad måste kunna anpassas till beredskapssektorernas förutsättningar och befolkningens behov under höjd beredskap. Detta gäller i ännu högre grad för behovsanalyserna.

Utredningen beskriver såsom en farhåga att behovs- respektive försörjningsanalyserna kommer att utformas på vitt skilda sätt om inte den nationellt samordnande funktionen meddelar föreskrifter för enhetliga bedömningsgrunder (s. 243). Livsmedelsverket vill snarare betona vikten av anpassning i analyserna till beredskapssektorns möjligheter att ställa om produktionen. På denna punkt är inte betänkandet tydligt. Å ena sidan anges att behovsanalyserna kommer att se olika ut (s. 228). Å andra sidan förespråkas en enhetlighet vid genomförandet (s. 242).

Livsmedelsverket förordar istället en enhetlighet i försörjningsanalyserna för att kunna göra analyserna jämförbara *mellan* sektorerna. Behovsanalyserna bör däremot kunna tas fram efter metodologiskt samarbete mellan försörjningsanalysmyndigheten och beredskapsmyndigheterna inom respektive sektor, med stora möjligheter till anpassningar. Den nationellt samordnande funktionen behöver därför inte reglera behovsanalyserna. Behovsanalyserna bör

2023-12-18

Dnr 2023/03718
Saknr

istället kunna anpassas efter vad försörjningsanalysmyndigheten behöver för att avge sin försörjningsanalys. Därför bör försörjningsanalysmyndigheten, i tätt samarbete med beredskapsmyndigheterna, beskriva vilka uppgifter som behövs i behovsanalyserna för att sammanställa försörjningsanalysen. På så sätt kommer behovsanalyserna att bli enhetliga i de delar där detta eftersträvas särskilt, men tillåtas variera i upplösning beroende på hur lättillgänglig den bakomliggande kunskapen är. Det bör också finnas möjlighet att anpassa arbetssättet inom sektorn efter vilken kännedom som redan finns upparbetad om företagen hos de olika myndigheterna. Det är ett bättre utnyttjande av resurser om genomförandet av analysmomenten tillåts få variera efter vad som får anses som rationellt inom sektorn, inte minst för att undvika dubbelarbete hos myndigheterna och motsvarande krav på dubbelrapportering från berörda företag. En beredskapsmyndighet med mycket god kännedom om ett företag eller den bransch där företaget är verksamt bör kunna få genomföra en försörjningsanalys på uppdrag av försörjningsanalysmyndigheten. Detta ligger också i linje med den kompetensprincip som formuleras i betänkandet (s. 170–171).

För de 21 länsstyrelserna, som enligt förslaget ska rapportera behovsanalyser till samtliga försörjningsanalysmyndigheter, är det däremot mera lämpligt att innehållet i behovsanalyserna utförs samordnat och strukturerat enligt föreskrifter från den nationellt samordnande funktionen.

Avsnitt 9.10.2 Begreppet försörjningsberedskap definieras

Livsmedelsverket instämmer delvis i den föreslagna definitionen av begreppet försörjningsberedskap. Vi motsätter oss ambitionsnivån ”befolkningens överlevnad”, då den ur livsmedelsförsörjningssynpunkt är för låg. I Livsmedelsverkets rapport *Kost vid höjd beredskap (november 2021)* gör vi bedömningen att för mängden tillgänglig energi måste det också finnas marginal för befolkningens psykiska välmående, att arbetsuppgifter i samhället ska kunna utföras och att befolkningen ska vara tillräckligt mätt för att uppbåda försvarsvilja och motståndanda. Även om den lägre ambitionsnivån kan vara godtagbar för andra sektorer, bör det finnas utrymme för en anpassning för sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Mot övriga delar av den föreslagna definitionen har vi inga invändningar.

Avsnitt 15 Övriga överväganden och förslag

Livsmedelsverket vill särskilt framhålla betydelsen av betänkandets förslag i avsnitten 15.4–15.6.

2023-12-18

Dnr 2023/03718
Saknr

Såsom utredningen har identifierat är transporter både inom landet och till och från landet nödvändiga för försörjningsberedskapen, oavsett om förnödenheterna tillverkas i Sverige, fraktas från övriga EU eller importeras från tredje land. Det är mycket angeläget att inte bara transportinfrastrukturen utan även att transporternas utförande blir en del av den nationella samordningen av försörjningsberedskapen. Det är inte ovanligt att transporter av förnödenheter i sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten sker med specialfordon som inte kan användas för andra ändamål. Här vill Livsmedelsverket peka på behovet av en rationell uppdelning av ansvaret över transporterna. Det kan vara en fördel att transporter med specialfordon inordnas under den beredskapsmyndighet till vilket specialfordonets användning är knutet.

Internationella handelsflöden är avgörande för svensk livsmedels- och dricksvattenförsörjning. Det är mycket välkommet om en myndighet får det uppdrag som betänkandet föreslår.

Livsmedelsverket instämmer i behovet av stöd vid upphandling och avtalsskrivning för upphandlade myndigheter. I tillägg till detta vill Livsmedelsverket uppmärksamma behovet av tydliga och rättsligt förpliktande standardformuleringar som även skulle kunna användas av näringslivets aktörer i försörjningskedjan för att avtalsvis säkerställa sina leveransbehov under krig och krigsfara.

Konsekvenser

Även de sektorsansvariga myndigheterna är beredskapsmyndigheter med ansvarsområde utöver sektorsansvaret. Livsmedelsverket antar att uppgiften att de nya uppgifterna att kartlägga och sedan analysera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster till behovsanalysen utgör den större arbetsinsatsen, åtminstone inledningsvis.

Utredningen gör antagandet att myndigheterna i olika utsträckning kan använda sig av befintliga kunskaper eller arbetsinsatser som redan nu utförs. Behovet av information till behovsanalys och försörjningsanalyser innebär dock att inhämtningen ökar, eller åtminstone att bearbetningen av redan inhämtade data ökar. Betänkandet föreslår inte att befintliga arbetsuppgifter vid beredskapsmyndigheterna ska utmönstras eller samordnas. Därför menar Livsmedelsverket att genomförandet sannolikt kommer att innebära ytterligare kostnader vid beredskapsmyndigheterna som utredningen inte har tagit ställning till.

2023-12-18

Dnr 2023/03718
Saknr

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningscheferna Helena Brunnkvist, Eiríkur Einarsson, Kristina Granelli, Daniel Karlsson, Kristina Ohlsson och Mattias Åsander. Föredragande var beredskapshandläggaren Isak Bergdahl.

Annica Sohlström

Isak Bergdahl