



Landsbygds- och infrastrukturdeparte-
mentet
103 33 Stockholm

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare

Vårt föregående datum

Vår föregående dnr

Yttrande över SOU 2024;8 Livsmedelsberedskap för en ny tid

Kungl. Krigsvetenskapsakademien (KKrVA) har inbjudits att yttra sig över rubricerad utredning. Härmed överlämnas som svar på remissen ett yttrande som utarbetats av Akademien.

Sammanfattning

SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid är en viktig och gedigen utredning och akademien ställer sig positiv till att utredningen kan ligga grund till det fortsatta arbetet med att Sveriges livsmedelsberedskap. Utredningen har genomförts på övergripande nivå och har en bred ansats som inkluderar hela livsmedelssystemet. Akademien anser att utredningen gjort en angelägen och noggrann genomlysning av svagheter och behov när det gäller livsmedelsberedskapen.

Väsentligt är att livsmedelsberedskapen i totalförsvaret utgår från krigets konsekvenser och att man därvid beaktar detta tydligt. Svensk livsmedelsberedskap för att förse befolkningen med mat och vatten måste förstärkas.

Även om utredningen har en bred ansats är det några viktiga frågor som akademien alltfjämt tycker är otydligt besvarade. Det rör följande:

- Att hela landet måste ha en god livsmedelsberedskap, det finns regionala skillnader vilket måste bli tydligare i utredningen.



- Ledningsstrukturen vid händelser med stora skador på livsmedelsinfrastruktur då det gäller totalförsvarets behov rörande livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt anpassning till Natos behov
- Lantbruket och primärproduktionens roll och organisation vid höjd beredskap kan också anges tydligare i utredningen.
- Kopplingen mellan hälso- och sjukvården och djurens- hälso och sjukvård berörs inte så mycket i utredningen och skulle kunna varit tydligare.
- Avvsaknad av skydd mot kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R), nukleära (N) och explosiva (E) ämnen, det vill säga beredskap mot sabotage med CBRNE-ämnen.
- Prioriteringarna av nödvändiga åtgärder är också lite otydligt beskrivna.

Övergripande synpunkter

Utredningens övergripande analyser och förslag tillstyrks med följande kommentarer.

Livsmedelsförsörjning är en viktig del av det civila försvaret, men också av väsentlig betydelse för det militära försvaret och för motståndsviljan. Akademien anser att utredningens förslag bör tydligare utgå från krigets följder, något som världen har fått aktuella erfarenheter från kriget i Ukraina och i Mellanöstern. Rysslands krigföring i Ukraina har visat att det civila samhället, inklusive lagring och logistik av till exempel spannmål, blivit ett mål för väpnad attack. Utragna väpnade konfliktet kan leda till svält och mat som vapen mot civilbefolkningen är en annan aspekt att hantera. De erfarenheter som inhämtats i dessa konflikter kommer att utgöra värdefullt underlag för den fortsatta uppbyggnaden av svensk livsmedelsberedskap – och därmed det vi kallar livsmedelssäkerhet i bred mening.

Akademien anser att det är positivt att det föreslås ett mål för livsmedelsberedskapen. Det bidrar till den långsiktiga förmågeutvecklingen och att denna ska hänga ihop med delmålen i det civila försvaret. Det är också positivt att Livsmedelsverket föreslås ges en tydligare roll inom livsmedelsberedskapen, bli genom inrättandet av ett särskilt rådgivande organ. Ett nationellt livsmedelsberedskapsråd kräver emellertid, på samma sätt som det nyinrättade nationella säkerhetsrådet, att det finns en tydlig strategisk inriktning att följa. Erfarenheten är att tidigare nationella säkerhetstrategier ansetts vara för vittfamnande för att kunna vara vägledande i skarpa, kritiska lägen.

Sverige är idag medlem i EU och Nato vilket ställer nya och skärpta krav på livsmedelsberedskapen. Under kalla kriget och då Sverige var neutralt baserades livsmedelsberedskapen på några huvudområden;



jordbrukets blockorganisation, produktion i fred, omställning av produktion vid störning och höjd beredskap, ransonering, samt beredskapslagring.

Dagens livsmedelsproduktion, inklusive primärproduktionen är anpassad till EU och en global och fri marknad. Detta har medfört tydliga markandsanpassningar av produktionen, där strukturrationalisering genom stordrift bidragit till att livsmedelsproduktionen i Sverige främst finns i landets sydligare regioner. Idag sker primärproduktionen i mångt och mycket i mycket stora och djurtäta besättningar i högt mekaniserade och digitaliserade stallar främst i södra och centrala Sverige, likaså är växtodlingen också starkt koncentrerad till en marknadsanpassad infrastruktur. Detta är sårbart när krisen eller kriget kommer. Livsmedelsberedskapen bör eftersträva att produktionen diversifieras genom att gynna olika slags produktionssystem. De geografiska skillnaderna gör att länsstyrelserna bör ha en tydligare roll i att utveckla livsmedelsberedskapen utifrån de regionala förutsättningarna.

Beroendet av EU:s inre marknad och utrikeshandeln utgör viktiga ingångsvärden vilket framhålls i utredningen. Störningar i utrikeshandeln kommer få konsekvenser och det är positivt att det återfinns några konkreta förslag i SOU 2024:8, som tex beredskapslagring av vissa instasvaror. Därutöver finns även förslag på tidig upptäckt av hot i livsmedelskedjan och kontaktpunkter för företag, vilket också är viktiga åtgärder.

Specifika synpunkter

I avsnitt 1.1 Förslag till lag om livsmedelsberedskap (sid 19) och 3:e kapitlet berörs beredskapslagring inom jordbruksområdet, som det är formulerat i 1 § ”*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får beredskapslagra varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas*” så är det lite oklart om beredskapslagringen ska ske hos regeringen eller den myndighet som regeringen utser. Detta bör förtydligas.

I kapitel 3 förutsättningar för en ny livsmedelsberedskap (sid 33) beskrivs dessa förutsättningar på ett bra sätt. Vikten av att utveckla ett ekonomiskt försvar är ej lika tydligt beskriven som i försvarsberedningens betänkande Kraftsamling. Den inre marknaden, jordbrukspolitik och handelspolitik bör lite tydligare anpassas till de säkerhetspolitiska förutsättningarna. Målkonflikter inom dessa politikområden måste tydligare belysas. I kapitel 3.3.1 bör det även förtydligas att Länsstyrelserna ingår i beredskapssektorn för Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Att



hela landet måste ha en god livsmedelsberedskap, det finns regionala skillnader vilket måste bli tydligare.

I kapitel 4 Befolkningens behov av det offentliga åtagandet framhålls det individuella ansvaret samt det offentliga åtagandet. Kommunernas roll och uppgifter betonas och det är positivt. I avsnitt 4.3 beskriv civilsamhällets roll och här vore det önskvärt med lite tydligare beskrivning av frivilliga försvarsorganisationers (FFO:er) roller, men också hur samspelet mellan de olika nivåerna i det svenska politiska systemet skall gå till. Erfarenheterna från pandemin visar tydligt att det fanns svårlösta spänningar mellan staten och de underliggande politiska nivåerna och att befälsordningen var oklar.

Denna flernivåproblematik inkludera även EU och numera också NATO, vars krishanteringssystem (NCRS) nu Sverige blir en del av (s. 154) och som kommer att kräva stora insatser från svensk sida, inte minst när det gäller rekryteringen av expertis och förmågan att med kort varsel delta i överläggningar i Bryssel. På samma sätt som EU-medlemskapet en gång tvingade fram en radikal nyorentering av svensk förvaltning kräver NATO-medlemskapet stora resurstillskott och helt nya arbetsrutiner.

En möjlig komplikation i och med NATO-medlemskapet är att Sverige nu får hantera frågan om dubbla lojaliteter, den till NATO och den till EU, där kravet på strategisk autonomi rent säkerhetspolitiskt, men också i bred samhällsekonomisk och försörjningspolitisk mening, växer sig allt starkare, inte minst under fransk ledning.

I kapitel 5 anger SOU 2024:8 på sid 69 en definition av livsmedelsberedskap *”den 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 försvaret”*. Det är bra att denna definition finns med. Akademien anser att målet kan förtydligas och inte uppenbart vad som innebär med ”eller” för att bidra med det militära försvaret. Ledningsstrukturen vid händelser med allvarliga skador på livsmedelsinfrastruktur samt anpassning till Natos behov.

I kapitlet 6 anges förutsättningar för inhemsk livsmedelsproduktion. Bra beskrivet där många viktiga instasvaror som utsäde, växtskydd, gödsel, foder och veterinärmedicinska läkemedel lyfts fram. Överlag saknas samhällsekonomiska analyser avseende kostnad och nytta rörande insatsvarornas betydelse. Sverige har en ojämn infrastruktur vad gäller samhällsviktig och totalförsvarsviktig verksamhet fördelad över landet. Få lager, mejerier och slakterier i Norrland vilket gör att de samhällsekonomiska aspekterna bör tydliggöras. Ur ett perspektiv av beredskapsincitament kan det vara relevant att det finns denna typ av infrastruktur även i norra Sverige, där militärstrategisk, geopolitiska och säkerhetspolitiska intressen



numera väger mycket tungt. Nu råder en obalans. Angående lager av veterinärmedicinska läkemedel bör detta hänga ihop med motsvarande planering som görs inom hälso- och sjukvården, vilka kräver lite liknande beredskapslagring av läkemedel, desinfektionsmedel med mera.

Kapitel 7 beskriver kritiska beroenden till andra sektorer (sid 101). Livsmedelsberedskapen har många kritiska beroende till andra sektorer inte minst energiförsörjning och transporter. Dessa delar beskrivs i utredningen men hur livsmedelsberedskapen ska dimensioneras vid höjd beredskap i förhållande till de andra sektorerna är ej tydligt. Likaså om det föreligger antagonistiska hot mot livsmedelskedjan bör det finnas strukturer till sektorer som arbetar med brottsbekämpande åtgärder.

Skydd mot kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R), nukleära (N) och explosiva (E) ämnen, det vill säga beredskap mot sabotage med CBRNE-ämnen. Det bör finnas strukturer i livsmedelsberedskapen att hantera frågor som berör C- och B-stridsmedel. Dessa frågor beaktas ej i utredningen.

I kapitel 8 beskrivs lagerhållning inom livsmedelssystemet. Det är ett viktigt område och lagring av insatsvaror har belysts på ett bra sätt. Dock saknas lagring av varor som är viktiga ur att kunna tillhandahålla tjänliga livsmedel. Det gäller lagring av laboriematerial och sådant som även används i andra sektorer.

Frågor som berör system för att upptäcka och hantera hot anges i kapitel 10 (sid 143). Här har Livsmedelsverket en viktig roll att som sektorsansvarig myndighet samordna omvärldsbevakningsunderlag från andra myndigheter och organisationer. Utredningen föreslår att ett system utvecklas vilket är viktigt men komplext. Det finns många tusen företag som arbetar inom livsmedelsektorn och mycket information finns hos privata aktörer. Dessutom finns en mångfald av hot mot livsmedelskedjan och de antagonistiska hoten kommer kräva samverkan med brottsbekämpande myndigheter. System för tidig förvarning mot störningar i handelsflöden är en viktig del i försörjningsberedskapen och måste kopplas till arbetet med att ta fram metoder rörande försörjningsanalys som föreslogs i SOU 2023:50 En modell för svenska försörjningsberedskap. Rysslands krig mot Ukraina har visat att civil infrastruktur i livsmedelsförsörjningen vilket kräver insikter i att kunna upptäcka hot i en väpnad konflikt. Det finns totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan som kan ha lite andra hotbilder vilket bör beaktas, inte minst det faktum att krigförande parter använder sig av livsmedel och livsmedelsdistribution strategiskt och för uttalat säkerhetspolitiska syften.

Ny kunskap genom forskning och innovation beskrivs i kapitel 11 (sid 157). Det är en viktig del i att utveckla en livsmedelsberedskap. Det naturvetenskapliga området är en bra grund, men tvär- och samhällsvetenskapliga lösningar där ny



kunskap inom säkerhetspolitik, jordbrukspolitik och handelspolitik är av högsta relevans. Det visar inte minst Akademiens omfattande analys av coronakrisen (Coronapandemin – beslutsfattande under svåra förhållanden, *Statsvetenskaplig tidskrift* 2021/5). Här finns bl a utförliga analyser av bristerna i offentlig styrning (Brommesson) och det vi kan kalla för svåruppträckta, smygande kriser (Eken-gren, Engström & Rhinard 2021).

I kapitel 12 föreslår utredningen att mål för livsmedelsberedskapen. *Målet med livsmedelsberedskap är att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.* Det är ett bra förslag men själva formuleringen i målet kan behöva justeras för att göra det lite tydligare.

Ett motståndskraftigt livsmedelssystem beskrivs i kapitel 15. I detta utgör investeringsstöd ett förslag. Beredskapsinvesteringar på gårdsnivå är viktiga. Dessa investeringsstöd måste anpassas till arbete i andra sektorer, inte minst energiförsörjning (sol, vind) och transporter.

I kapitel 16 Stärkt förmåga att hantera allvarliga störningar ges förslag om att införa beredskapslagring inom jordbruket. Det är en viktig åtgärd för att stärka livsmedelsberedskapen. Beredskapslagring kommer att regleras i författning och det är då viktigt att det blir tydligt med vad som ska lagras. Det finns många olika insatsvaror i primärproduktionen. I kapitel 20 Författningskommentarer tas detta upp och på sid 309, Kap 3 i föreslagen lag: ”beredskapslagra varor inom jordbruksområdet”. Detta behöver klargöras.

--

Yttrandet är utarbetat av av ledamoten Magnus Jerneck i samråd med ledamoten Rickard Knutsson.