

Avdelningen för juridik  
Karin Peedu

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

103 33 Stockholm

## Livsmedelsberedskap för en ny tid - SOU 2024:8

### Sammanfattning

Sveriges kommuner och regioner (SKR) avstyrker begreppet ”över tid” avseende kommuners ansvar för livsmedelsberedskapen.

SKR avstyrker att kommuner ska analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

SKR är avstyrker att kommuner ska planera för lokal livsmedelsdistribution.

SKR avstyrker lagförslagets formulering om att kommuner vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller överhängande risk därför, utifrån sina förutsättningar ska vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel i kommunen.

SKR tillstyrker att Livsmedelsverket ska ge vägledning till kommunerna.

SKR avstyrker att Livsmedelsverket får uppgiften att följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap

SKR avstyrker att kommuner på begäran av Livsmedelsverket ska lämna information om sitt arbete.

SKR tillstyrker att kommuners på begäran av länsstyrelsen ska lämna information om försörjningsbehov.

SKR tillstyrker att kommuner ska verka för att samordna information till befolkningen.

SKR avstyrker att regeringen ger i uppdrag till Jordbruksverket att analysera förslag om införande territoriella anspråk och riksintresse.

SKR tillstyrker att Livsmedelsverket får ansvar för leda och samordna åtgärder inom livsmedelsberedskapen.

SKR tillstyrker att ett livsmedelsberedskapsråd inrättas.

SKR tillstyrker att regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar.

SKR tillstyrker att beredskapslagring inom jordbruksområdet införs.

SKR tillstyrker att livsmedelsberedskap finansieras via statsbudgeten. Dock avstyrker SKR att kommunerna får avskilda medel för livsmedelsberedskap utan anser att finansieringen ska ingå i generella statsbidrag. Den föreslagna nivån är långt ifrån tillräcklig.

## Allmänna synpunkter

SKR instämmer i att den enskilt viktigaste faktorn är att hålla handeln och produktionen igång så att tillgång till livsmedel säkras, vilket även motiverar ett nationellt beredskapslager av insatsvaror och statligt stöd med exempelvis reservkraft till grossister och dagligvaruhandeln.

Kommunerna som ansvarar för merparten av Sveriges samhällsviktiga verksamhet måste inför och vid en kris fokusera på sina samhällsviktiga verksamheter. En kommun kan således inte avvara sin räddningstjänst eller VA-fordon under en kris för att börja köra ut livsmedel. SKR ser även att länsstyrelserna bör få en större regional roll i det nya ansvaret samt att näringslivet ges bättre förutsättningar att ta ett beredskapsansvar för distribution av livsmedel i enlighet med ansvarsprincipen.

Begreppet ”över tid” är otydligt och avviker från gällande lagstiftning. Livsmedelsberedskapen måste följa övrigt kris- och beredskapsarbete, som innebär att kommunen inom sina verksamheter bör planera för kriser om några dagar. Vid större kriser, d.v.s. extraordinära händelser eller höjd beredskap är det ett statligt ansvar att finansiera robusthöjande åtgärder.

SKR ser att frågor om ansvar och finansiering måste koordineras med utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under framtida kriser och höjd beredskap samt att finansiering behöver ske som en helhet som generella statsbidrag, ej nedbrutet på enskilda områden såsom livsmedelsberedskap.

## Kontinuitet i måltidsverksamheter bör säkerställas (13.2)

SKR avstyrker att begreppet ”över tid” används för kommunernas ansvar för livsmedelsberedskapen. Livsmedelsberedskapen måste följa övrigt kris-

och beredskapsarbete. Enligt nuvarande reglering bör kommunen inom sina verksamheter planera för kriser. Vid större kriser, d.v.s. extraordinära händelser eller höjd beredskap är det ett statligt ansvar att finansiera robustgörande åtgärder. För att en beredskap ska kunna byggas och även följas upp krävs även en inriktning på förväntad nivå. Det behöver även tydliggöras vilka uppgifterna är under normala förhållanden, kriser, extraordinära händelser och höjd beredskap.

### **Analysera befolkningens behov (13.3.1)**

SKR avstyrker att kommuner ska analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Förslaget går utöver både verksamhetsansvaret och det geografiska områdesansvaret att samverka. Kommunerna behöver fokusera på att analysera behovet i sina verksamheter. Inom sina verksamheter har kommunerna möjlighet att få tillgång till korrekt information för att kunna genomföra tillförlitlig analys. Att ge kommunen ett nytt ansvar för att analysera behovet hos ”befolkningen i kommunen” riskerar att ta resurser i anspråk som inte leder till nytta i motsvarande grad.

För det fall att regeringen ändå går vidare med detta förslag vill SKR anföra följande. Utredning anser att begreppet medlem i kommunen enligt 1 kap 5 § kommunallagen är för snävt och vistelsekommun enligt socialtjänstlagen alltför detaljerat. SKR är tveksam till att införa ännu ett begrepp enbart för livsmedelsberedskap eftersom det riskerar att bli svårhanterligt i kommunens beredskapsarbete med olika definitioner av ”befolkningen” som kommunens ansvar avser. Ett alternativ till detta är att i lagtexten räkna upp vilka som omfattas av kommunens ansvar andra kapitlet.

Vilka de folkbordförda är i en kommun är tydligt (12.3.3). Medan begreppet ”personer som inte endast tillfälligt vistas där” skapar otydligheter vid tillämpning. Som exempel nämns de som har fritidsboende i kommunen. Kommunen kan få information om ägaren men inte vilka övriga av familjen eller släkten som vistas där med viss varaktighet och om dessa är personer som kan behöva livsmedel i ett tidigt skede. Vidare anger utredningen att utländska medborgare som exempelvis arbetar och är bosatta i en kommun bör räknas in i begreppet<sup>1</sup>. Om inte dessa personer är skrivna i kommunen har kommunen inte tillgång till information om dessa och kan således inte analysera deras behov.

I den grupp av personer som vistas mer än tillfälligt i kommunen så ingår personer som befinner sig i kommunen på grund av ett beslut om insats eller placering. HVB-hem (hem för vård och boende) utgör en särskild

---

<sup>1</sup> SOU 2024:8 s. 179

problematik då ett hem ofta har placerade barn från många olika kommuner som inte är folkbokförda på boendet. Utifrån beredskapssynpunkt bör det tydliggöras att utföraren av HVB-hemmet har beredskapsansvar för måltiderna, då själva transporter kan vara del av den allvarliga störningen.

Vid sidan om detta förekommer det också folkhögskolor med internat som har elever med funktionsvariationer som målgrupp. Friskolor har inte ett reglerat verksamhetsansvar motsvarande kommunernas i LEH. Friskolornas ansvar måste därför förtydligas.

Kommunen har inte ett avtalsförhållande med ovan nämnda aktörer. Det är därmed inte möjligt att ställa krav på beredskap på det sätt som kan ske när kommunen själva sluter avtal vid exempelvis placeringar.

Avseende s.k. papperslösa personer menar utredningen att frivilligorganisationer bör kunna bistå med viss information. Det är tveksamt om dessa organisationer vill, eller ens kan ge relevant information om denna grupp till kommuner. Än större svårighet uppstår när kommunen ska planera för distribution av livsmedel till denna grupp. SKR anser därför att det behövs nyckeltal samt schabloner för dessa uppskattningar och instämmer med utredningen att det är av vikt att Livsmedelsverket tar fram riktlinjer för hur en övergripande uppskattning av befolkningens behov kan ske.

Internflyktingar som exempelvis på grund av en naturkatastrof förflyttar sig till en kommun bör enligt förslaget inkluderas i begreppet om vistelsen ej är tillfällig. SKR anser att frågan om internflyktingar inte kan analyseras på lokal nivå, det är en fråga för nationell nivå.

SKR instämmer i att ansvaret för utländsk militär personal säkerställs av den utländska arbetsgivaren och att de därför inte omfattas av begreppet befolkningen i kommunen.

### **Planera för distribution av livsmedel (13.3.2)**

SKR är avstyrker att kommuner ska planera för lokal livsmedelsdistribution. Enligt ansvarsprincipen ska den som ansvarar för en verksamhet i normalfallet även ansvara för denna under kris och höjd beredskap. Kommunen har ingen roll i flödet av livsmedel från primärproduktion, grossister, lager, distributörer och livsmedelsbutiker för att nå konsumenten. Det är dagligvaruhandeln och livsmedelsföretagen som har detta ansvar under normala förhållanden och enligt ansvarsprincipen således ska ha det ansvaret även under en kris. Kommunen har enligt samma princip ansvar för måltiderna i sin egen verksamhet, såsom

äldreboende och skolmåltider under normala förhållanden och således även vid kris och höjd beredskap.

Nu föreslås i strid mot ansvarsprincipen ett nytt ansvar för kommunen att planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning. Vid en kris kommer sannolikt merparten av kommunens samhällsviktiga verksamheter att påverkas. Det kommer att krävas en hård prioritering om hur kommunens resurser kan användas bäst. Att då bistå butiker med distribution av livsmedel och kommunal service torde inte kunna prioriteras högre än kommunens andra samhällsviktiga verksamheter. Vidare skriver utredningen ” Det kan också innefatta uppgifter för räddningstjänsten eller kommunala transportföretag att bistå för att upprätthålla distributionen”. Vid en allvarlig störning behöver räddningstjänsten fokusera på sitt huvuduppdrag och det torde vid de allra flesta situationer inte finns resurser över hos räddningstjänsten att i en kris ta sig an distribution av livsmedel. De fordon som räddningstjänsten förfogar över är inte heller lämpade för att transportera livsmedel.

Utredningen nämner även att kommunala transportföretag kan bistå med distributionen av livsmedel. Kanske avser utredningen samordnad varudistribution i kommunens egen regi? Det finns exempel på en kommun med samordnad varudistribution som under en kris kunnat styra om dessa resurser. Med det är långt ifrån alla kommuner som har liknande möjligheter och att utgå från att kommuner ska ha dessa resurser ställer nya krav på kommunerna. Flertalet kommuner upphandlar transporttjänster och det är förenat med svårigheter att i upphandlingen ställa krav på krisberedskap när kommunen inte har kunskap om dagligvaruhandelns struktur och avtal.

Vidare anges att ”kommunerna bör också överväga om avtal bör ingås med t.ex. frivilliga försvarsorganisationer eller lokala föreningar...om att bistå med måltidsleveranser...”. Det finns inte någon garanti för att den kommunala frivilliga resursgruppen (FRG) kan infinna sig, de kan vara krigsplacerade i annan verksamhet. Det är sannolikt så att näringslivet som förfogar över befintlig logistik i normalfallet även har bättre förutsättningar att sköta distribution under en störning.

Av lagförslaget framgår att kommunen *ska* samverka med aktörer som har betydelse för livsmedelsförsörjningen. SKR får signaler från kommuner att de som försöker initiera samverkan med dagligvaruhandel får beskedet att det stora kedjorna hellre ser en samverkan på nationell nivå än lokalt. Det är rimligt då insatser måste anpassas till hur distributionsnätet ser ut och var logistikcentraler finns. Det är inte meningsfullt att samverka med en butik om maten som levereras till butiken finns i en annan kommun. SKR ser att även denna samverkan behöver ske regionalt och/eller nationellt. Länsstyrelsen, som är beredskapsmyndighet inom sektorn Livsmedels-

försörjning och dricksvatten bör ha rollen att samverka kring distribution av livsmedel regionalt.

### **Åtgärder vid allvarliga störningar (13.3.3)**

SKR avstyrker lagförslagets formulering om att kommuner vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller överhängande risk därför, utifrån sina förutsättningar ska vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel i kommunen. SKR anser att lagrummet istället ska utgå från kommunernas verksamhetsansvar och det geografiska områdesansvaret. Vilket innebär att SKR även avstyrker utredningens skrivning om att ”åtgärderna bör baseras på det förberedande arbete med behovsanalyser och planering som ska ske enligt 2 kap 1 och 2 §§, eftersom SKR avstyrkt de förslagen.

Även andra relevanta aktörers ansvar behöver förtydligas, såsom t.ex. länsstyrelsen som även är beredskapsmyndighet inom sektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Men även regionerna behöver ha en tydlig roll i samverkan. Vidare anges att det bör ankomma på kommunerna att avgöra vilka åtgärder som kommunen kan ta ansvar för och när extern hjälp behövs. För att kommunen ska kunna avgöra detta behövs det att kommunen får information om vilken extern hjälp som finns och hur den planeringen ser ut. Det innebär att det måste säkerställas att relevant information från statliga myndigheter ges till kommunerna, vilket kan medföra att lagstöd behövs för att tillåta sekretessbrytande.

### **Vägledning och uppföljning (13.3.5)**

SKR tillstyrker att Livsmedelsverket får i uppgift att ta fram vägledning till kommuner för hur behovsanalysen och planeringsarbetet bör genomföras, samt förslag på lämpliga åtgärder vid allvarliga störningar. Det är nödvändigt att kommuner är representerade vid framtagandet av vägledningen för att den ska fungera i praktiken. Det är även önskvärt att en sådan vägledning finns till lagens ikraftträdande eller så snart möjligt (se även kommentar under finansiering).

Dock avstyrker SKR att Livsmedelsverket också ska följa upp kommunernas arbete på grund av risk för dubbelarbete. För kommunen är det mer effektivt att en aktör följer upp helheten av kommunens krisberedskap och civilt försvar, än att ett flertal olika sektors- och beredskapsmyndigheter begär information och följer upp olika mindre delar av beredskapen. En sådan uppföljning av helheten stämmer även bättre med att kommunerna får finansiering för helheten genom generella statsbidrag.

## Information (13.3.6)

I enlighet med ovan avstyrker SKR att kommunerna ska ha en lagstadgad skyldighet att lämna information om sitt arbete med livsmedelberedskap till Livsmedelsverket. Det är tillräckligt att kommunerna har en skyldighet att till länsstyrelsen lämna information om försörjningsbehovet för befolkningen, förutsättningar för distribution och kommunens behov av statliga eller internationella resurser. Detta är även i linje med betänkandet ”En modell för svensk försörjningsberedskap”<sup>2</sup>, där kommunerna enbart lämnar information till en myndighet, dvs länsstyrelsen. Sedan ankommer det på länsstyrelsen att vidarebefordra relevant information till berörda sektorsmyndigheter. SKR vill understryka att information som finns tillgänglig på annat sätt inte ska begäras från kommuner. Tid som kommuner tvingas lägga på rapporteringar riskerar att ta tid från uppbyggandet av det civila försvaret. Det är även av värde att länsstyrelsen återkopplar sin övergripande analys utifrån sitt samordningsansvar till de som lämnar uppgifterna. Det stärker delaktigheten och höjer kvalitén i uppgiftslämnandet.

SKR tillstyrker att kommunerna ska verka för att informationen till befolkningen i kommunen samordnas i fråga om allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Det är i linje med kommunens övriga beredskapsansvar.

## Ett nationellt livsmedelsberedskapsråd ska inrättas (14.2)

SKR tillstyrker att rådet inrättas och betonar att kommunerna måste finnas representerade i detta råd.

## Jordbruksmark bör skyddas bättre (15.1)

SKR ser inte att det finns ett behov av riksintresseanspråk på jordbruksmark. Brukningsvärd jordbruksmark har redan idag genom MB 3 kap 4 § ett tydligt och adekvat skydd mot exploatering. Vid planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked ska hänsyn redan idag tas till detta enligt PBL 2 kap 2 §. Ett utpekande av riksintressen för jordbruksmark, skulle inte tillföra jordbruksmarken ett starkare skydd än idag med avseende på den fysiska planeringen. SKR ser därmed inte något behov av förslaget att regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att ur ett livsmedelsperspektiv analysera förslag om införandet av nationella territoriella anspråk och riksintresse.

---

<sup>2</sup> SOU 2023:50



Frågor om ianspråktagande av jordbruksmark har under senare år gett upphov till rikhaltig rättspraxis. Jordbruksverkets vägledning från 2021 kan ännu inte förväntas helt ha fått genomslag i domstolarna. Vid prövningen har frågan om tolkning av äldre förarbeten till den regel som i dag införts i miljöbalken varit i fokus. I Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2022-05-03 i mål P 12015-21 uppkom frågan om hur begreppet brukningsvärd jordbruksmark skulle tolkas i ett mer långsiktigt perspektiv då ett område som för tillfället bedöms ha ett begränsat värde för jordbruket kan bli betydelsefullt i framtiden, t.ex. om möjligheten att tillgodose det inhemska behovet av jordbruksprodukter genom import skulle minska. Mark- och miljööverdomstolen kom i det aktuella fallet fram till att sådana hänsyn inte skulle tas vid tillämpning av relevanta förarbeten. Domstolen tillät överklagande till Högsta domstolen genom s.k. ventil men Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd. SKR bedömer att det finns möjligheter att genom översyn av bestämmelsen i miljöbalken genomföra en tydligare koppling till behovet av mark för livsmedelsberedskap om ett behov föreligger.

## **Livsmedelsbutiker bör vidta beredskapsåtgärder (15.6)**

SKR tillstyrker att regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar. Att utse vissa butiker till beredskapsbutiker kan påverka konkurrensen varför det är av vikt att konkurrens-, upphandlings- och statsstödsregler analyseras och beaktas i detta arbete.

## **En funktion för att tidigt upptäcka hot ska inrättas (16.1)**

SKR tillstyrker att rubricerad funktion inrättas och att Livsmedelsverket ska ansvara för funktionen. Det är effektivt att ha en nationell funktion för omvärldsbevakning som kan ge berörda tidig förvarning. Utredningen anger att Livsmedelsverket ska samverka med Jordbruksverket, länsstyrelserna och andra aktörer som har information av betydelse för att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen. SKR anser att det bör tydliggöras att även kommuner finns representerade i samverkan. Det är av särskild vikt att kommuner, SKR och Adda inköpscentral får information snabbt vid hot mot livsmedelsförsörjningen. Det behöver säkerställas att sekretessregleringen möjliggör att denna information ges till kommunerna, SKR och Adda inköpscentral från Livsmedelsverket. Detta för att kommunerna ska kunna förlita sig på att få del av den nationella omvärldsbevakningen med bl.a. tidig förvarning. Först då leder samverkan till reell nytta.



## Finansiering (18)

SKR tillstyrker att livsmedelsberedskapen finansieras via statsbudgeten och instämmer med utredningen att nya obligatoriska uppgifter för kommuner ska regleras enligt den kommunala finansieringsprincipen. Dock avstyrker SKR att kommunerna får avskilda medel för livsmedelsberedskap utan anser att dessa medel ska ingå i en helhet för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. En översyn av LEH sker i utredningen om Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och vid fredstida kriser och höjd beredskap. Förslagen om kommunernas livsmedelsberedskap behöver koordineras med förslagen i nämnda utredning. Det måste tas ett helhetsgrepp av finansieringen och den behöver ske genom generella statsbidrag. Detta för att arbetet ska bli effektivt och ändamålsenligt.

Den föreslagna nivån om 250 miljoner kronor delad på 290 kommuner räcker knappt till en heltidstjänst per kommun och är långt ifrån tillräcklig. Att Stockholm kommun med cirka 1 miljon invånare får 862 tkr om året i tre år för att bygga upp och underhålla livsmedelberedskapen för hela kommunen över tid är otillräckligt och således inte i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

SKR noterar att Livsmedelsverkets uppgift om vägledning och uppföljning av kommuner får finansiering först år 2<sup>3</sup>. Arbetet med vägledning behövs finansieras snarast, eftersom lagen föreslås träda i kraft 1 jan 2025, så medel för detta behöver tidigareläggas. Uppföljning (om det kommer ske i denna form) är däremot rimligt att resurssätta senare eftersom kommunerna måste ha hunnit arbeta med frågan innan den kan följas upp.

Regionerna nämns inte uttryckligen i lagförslagen, men de påverkas av det nya ansvaret för livsmedelsberedskap genom att de behöver avsätta resurser för att samverka med lokal, regional och nationell nivå. Deras nya uppgifter behöver även finansieras.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson  
Ordförande

*Liberalerna lämnar särskilt yttrande, se bilaga.*

---

<sup>3</sup> SOU 2024:8 s. 295, tabell 19.1.

## SÄRSKILT YTTRANDE

Styrelsen  
2024-05-17

### *Särskilt yttrande från Liberalerna, Styrelsen 2024-05-17*

#### **Livsmedelsberedskap för en ny tid SOU 2024:8**

Liberalerna är av uppfattningen att Beredningen för samhällsbyggnad borde tillstyrka att kommuner, tillsammans med andra aktörer på regional och nationell nivå, ska planera för lokal livsmedelsdistribution i enlighet med utredningens (SOU 2024:8) förslag.

I ett exceptionellt läge bör stat, region och kommun ta ett gemensamt ansvar. Så som utredningen poängterar är inte avsikten att kommuner ska ha ett ansvar att införskaffa livsmedel till befolkningen i kommunen (sid 192). Det betonas istället att det kan handla om exempelvis användning av befintliga lokaler i kommunen för distribution av livsmedel (sid 196). Utredningen poängterar även att ”eftersom kommunerna har olika förutsättningar måste därför ett regelverk som omfattar kommunerna möjliggöra lokala anpassningar utifrån de förutsättningar som kommunen har” (sid 192). Likaså betonas den enskildes ansvar vid en kris.

Vi konstaterar även att det i förslaget till yttrande sätts stor tilltro till dagligvaruhandelns och livsmedelsföretagens förmåga att ta ansvaret även i kris- och krigstider. Då ska man betänka att dagligvaruhandels medarbetare i en krigssituation skulle ha stora bortfall av personal som kallas in till Försvarmakten. Handelns lagerhållning är dessutom minimal och vid en krigsliknande situation finns även stor risk att marknadsmekanismer sätts ur spel.

I ett sådant exceptionellt läge kommer kommunerna, oavsett om vi vill eller inte, få ett stort ansvar och då är det bättre att signalerna från SKR är mer konstruktiva och lösningsinriktade än att hävda att ansvaret ska vara någon annans. Vems är ansvaret då? Är det Länsstyrelsens? Är det regionernas?

Däremot delar vi uppfattningen, i enlighet med förslaget till yttrande, att staten måste stå för finansieringen samt att kommunerna i första hand har ansvar för måltiderna i de egna verksamheterna, såsom äldreboende och skolmåltider, under normala förhållanden och således även vid kris och höjd beredskap.

Kommunernas avgörande roll i ett robust samhälle gör att vi ser det som självklart att kommunerna har ett grundläggande ansvar för att, i samverkan med andra relevanta aktörer, leda och samordna livsmedelsförsörjningen i händelse av en svår kris eller krig inom dess territorium.

Mot bakgrund av ovanstående reserverar vi oss till förmån för vårt särskilda yttrande och låter istället styrelsen besluta i frågan.