

## Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Justitiedepartementet angående Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25

### Sammanfattning

Livsmedelsverket tillstyrker utredningens förslag om att beredkapssektorer inrättas, att Livsmedelsförsörjning och dricksvatten är en sådan sektor, att Livsmedelsverket är den sektorsansvariga myndigheten i beredkapssektorn samt att Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Naturvårdsverket och Länsstyrelsen ingår i beredkapssektorn. Livsmedelsverket anser att det är bra att utredningen identifierar det starka beroendeförhållande som finns mellan dricksvattenförsörjning och övrig livsmedelsförsörjning och menar att beredkapssektorns avgränsning kommer att medföra stora samordningsvinster inom krisberedskapen, vid fredstida krissituationer samt inför och under höjd beredskap. Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om statliga myndigheters grundläggande beredkapsansvar och beredkapsmyndigheters uppgifter men föreslår att det stadgas att beredkapsmyndigheterna särskilt ska bistå den sektorsansvariga myndigheten med information.

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om sektorsansvariga myndigheters uppgifter. Livsmedelsverket delar inte utredningens bedömning av vilka resurser som krävs för uppgifterna, utan menar att det kommer att krävas mer resurser för att utföra uppgifterna som sektorsansvarig myndighet. Livsmedelsverket ställer sig positivt till att de sektorsansvariga myndigheterna föreslås få viss föreskriftsrätt under höjd beredskap men anser att det är av stor vikt att det förtydligas vad en sektorsansvarig myndighet kan föreskriva. Framförallt måste regeringen tydligt ta ställning i frågan hur ”tillämpning av lag” ska tolkas enligt beredkapsförordningen. Det bör också tydliggöras hur den föreslagna föreskriftsrätten förhåller sig till övriga relevanta beredkaps- och fullmaktsförfattningar.

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om rapportering och informationsdelning, inklusive lägesbilsfrågor, för beredkapsmyndigheter i den nya strukturen men efterlyser en mer enhetlig terminologi i författningsförslagen. Livsmedelsverket föreslår att det införs ett

2021-05-24

Dnr 2021/01358

tydligt författningsstöd för att begära in upplysningar som behövs för myndighetens arbete vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap. Verket menar också att alla beredskapsmyndigheter bör ha rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen.

Livsmedelsverket föreslår att ett flertal ändringar och förtydliganden görs i den föreslagna beredskapsförordningen för att öka tydligheten och förutsebarheten. Livsmedelsverket föreslår också att det införs en bestämmelse i beredskapsförordningen om att beslut enligt förordningen inte kan överklagas.

### **Generella synpunkter**

Livsmedelsverket välkomnar utredningens förslag om struktur för ökad motståndskraft och menar att utredningen lyckats väl i att föreslå en tydlig struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Livsmedelsverket fokuserar i remissvaret på den roll som verket föreslås få och lämnar inga kommentarer på övriga delar av förslaget.

### **Synpunkter på förslagen**

#### ***Avsnitt 7 En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap***

- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att inrätta beredskapssektorer
- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att Livsmedelsförsörjning och dricksvatten är en av beredskapssektorerna
- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten omfattar samhällsfunktionerna primärproduktion av livsmedel och djurfoder, tillverkning, distribution och försäljning av livsmedel, tillagning i storkök av livsmedel, säkra livsmedel inklusive dricksvatten, smittskydd och säker destruktion, djurens hälso- och sjukvård, dricksvattenförsörjning, avlopp samt avfallshantering (i första hand kommunalt avfall)
- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten
- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Naturvårdsverket och Länsstyrelsen ingår i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Livsmedelsverket ställer sig positivt till utredningens förslag om en ny struktur för det civila försvaret och tillstyrker förslaget om beredskapssektorer samt att

2021-05-24

Dnr 2021/01358

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten föreslås vara en sådan sektor. Eftersom dricksvatten per definition är ett livsmedel finns det dock skäl att överväga om beredskapssektorn istället bör benämnas Livsmedelsförsörjning *inklusive* dricksvatten. Livsmedelsverket anser att beredskapssektorn genom att omfatta livsmedelsförsörjning inklusive dricksvatten är väl avgränsad. Livsmedelsverket anser att det är särskilt positivt att utredningen har identifierat det starka beroendeförhållande som finns mellan samhällsfunktionerna primärproduktion av livsmedel och djurfoder, tillverkning, distribution och försäljning av livsmedel, tillagning i storkök av livsmedel, säkra livsmedel inklusive dricksvatten, smittskydd och säker destruktion, djurens hälso- och sjukvård, dricksvattenförsörjning, avlopp samt avfallshantering (i första hand kommunalt avfall). Livsmedelsverket menar att den helhetssyn utredningen anlagt medför stora samordningsvinster i den beredskapsplanering som ska bedrivas i beredskapssektorn. Livsmedelsverket bedömer att beredskapssektorns avgränsning också kommer att resultera i en effektivare hantering av fredstida krissituationer och ett mer samordnat civilt försvar.

Livsmedelsverket delar utredningens uppfattning att Livsmedelsverket ska vara sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn, inte minst med tanke på verkets långa erfarenhet av att arbeta med krisberedskap inom livsmedels- och dricksvattensektorn. Genom detta har Livsmedelsverket redan idag en nära samverkan med andra statliga myndigheter, kommuner och kommunala bolag samt etablerade forum för enskilda aktörer inom livsmedelsbranschen.

Livsmedelsverket tillstyrker utredningens förslag om vilka myndigheter som ska ingå i sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten och håller med utredningen om att länsstyrelsen förslagsvis företräds av en länsstyrelse i arbetet (not 54 s. 245 i utredningen). Följaktligen bör den bilaga till beredskapsförordningen med de i sektorn ingående myndigheterna utformas som i tabellen i författningsförslaget på s. 65 i utredningen, där det står "Länsstyrelsen" och inte som i tabell 7.1 på s. 217 i utredningen, där det istället står "Länsstyrelserna".

#### **Avsnitt 8.4 Beredskapsuppgifter för samtliga statliga myndigheter**

- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om statliga myndigheters grundläggande beredskapsansvar men föreslår att första strecksatsen i 7 § beredskapsförordningen får lydelsen "kontinuerligt analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under höjd beredskap och då ytterst krig allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till verksamhet inom området eller inom samhället i stort."

2021-05-24

Dnr 2021/01358

Enligt 7 § beredskapsförordningen ska varje myndighet kontinuerligt analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till verksamhet inom området eller inom samhället i stort. Utredningen är tydlig med att förslaget innebär att analysen ska omfatta höjd beredskap. Höjd beredskap kan allvarligt påverka förmåga till verksamhet också utan att Sverige befinner sig i krig eller kommer att befinna sig i krig. Därför anser Livsmedelsverket att bestämmelsen bör ändras så att analysen också ska omfatta höjd beredskap utan att det råder krig. Första strecksatsen föreslås lyda ”kontinuerligt analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under höjd beredskap och då ytterst krig allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till verksamhet inom området eller inom samhället i stort.”.

#### **Avsnitt 8.5 Beredskapsmyndigheternas uppgifter**

- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om beredskapsmyndigheters uppgifter men föreslår att
  - det tillförs en punkt i 20 § beredskapsförordningen med lydelsen ”bistå den sektorsansvariga myndigheten med information,”
  - det antingen anges att beredskapsmyndigheter ska krigsorganiseras vid en viss legal punkt eller att 20 § elfte punkten beredskapsförordningen får lydelsen ”planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna utföra sina uppgifter och därutöver ha de planer som behövs för att kunna bedriva sin verksamhet under höjd beredskap.”

#### *Beredskapsmyndigheters rapportering till sektorsansvariga myndigheter*

Enligt 20 § första punkten beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheter bidra till arbetet inom beredskapssektorn. Det är den enda bestämmelsen som reglerar vilka uppgifter beredskapsmyndigheter, som inte är sektorsansvariga myndigheter, har i det gemensamma arbetet i beredskapssektorn.

Under höjd beredskap och vid en fredstida krissituation ska en sektorsansvarig myndighet enligt 27 § tredje punkten och 29 § tredje punkten beredskapsförordningen ha förmåga att vid behov hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorns sakområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. I utredningen beskrivs att den sektorsansvariga myndigheten ska upprätthålla en samlad bild över läget inom beredskapssektorn. För att en sektorsansvarig myndighet ska kunna upprätthålla en samlad bild över läget inom beredskapssektorn krävs att den får information från de övriga sektorsmyndigheterna. En sådan informationskyldighet är inte föreslagen. Även om en sådan informationskyldighet kan anses ingå i att beredskapsmyndigheter ska bidra till arbetet i beredskapssektorn menar

2021-05-24

Dnr 2021/01358

Livsmedelsverket att det bör tydliggöras att en beredskapsmyndighet ska bistå den sektorsansvariga myndigheten med information på samma sätt som den enligt 20 § tredje punkten beredskapsförordningen ska göra med länsstyrelserna. Vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap är det nödvändigt att lägesbildsrapporteringen fungerar. Därför är det av största vikt att det på förhand regleras tydligt vem som ska bistå vem med information. Om det vid en fredstida krissituation eller under höjd beredskap framkommer att en beredskapsmyndighet inte anser att den har någon skyldighet att lämna uppgifter till den sektorsansvariga myndigheten riskerar hanteringen av den fredstida krissituationen eller åtgärder inom Sveriges totalförsvaret att försenas. Livsmedelsverket föreslår därför att det tillförs en punkt i 20 § beredskapsförordningen med lydelsen ”bistå den sektorsansvariga myndigheten med information.”

#### *Beredskapsmyndigheters övergång till krigsorganisation*

Enligt 20 § elfte punkten beredskapsförordningen ska en beredskapsmyndighet särskilt planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation och därutöver ha de planer som behövs för att kunna bedriva sin verksamhet under höjd beredskap. Även om en övergång till krigsorganisation är en naturlig följd av att en myndighet vid höjd beredskap ska inrikta sin verksamhet på totalförsvaret och att totalförsvaret är all verksamhet som ska bedrivas under högsta beredskap finns det inte reglerat någonstans att statliga myndigheter (utom Försvarmakten) vid en viss legal punkt ska övergå till krigsorganisation. I 12 § förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap regleras när kommuner och regioner samt de trossamfund och andra enskilda organisationer och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska övergå till krigsorganisation. Eftersom motsvarande bestämmelse inte finns för beredskapsmyndigheter anser Livsmedelsverket att 20 § elfte punkten beredskapsförordningen i sin föreslagna utformning riskerar att skapa förvirring. Livsmedelsverket föreslår att det antingen anges att beredskapsmyndigheter ska krigsorganiseras vid en viss legal punkt eller att 20 § elfte punkten beredskapsförordningen istället får lydelsen ”planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna utföra sina uppgifter och därutöver ha de planer som behövs för att kunna bedriva sin verksamhet under höjd beredskap.”

#### **Avsnitt 8.7 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter**

- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om sektorsansvariga myndigheters uppgifter men föreslår att
  - det förtydligas i beredskapsförordningen att sektorsansvariga myndigheter också är beredskapsmyndigheter

2021-05-24

Dnr 2021/01358

- 27 § första punkten beredskapsförordningen får följande lydelse ”konkretisera regeringens övergripande inriktning genom kompletterande riktlinjer för beredskapssektorn,”
- det förtydligas vad sektorsansvariga myndigheter kan föreskriva enligt 28 § beredskapsförordningen och hur sådana föreskrifter förhåller sig till övriga relevanta beredskaps- och fullmaktsförfattningar

#### *Sektorsansvariga myndigheter är också beredskapsmyndigheter*

Som Livsmedelsverket förstår det är det enbart ordet ”övriga” i bilagan till beredskapsförordningen som stadgar att sektorsansvariga myndigheter också är beredskapsmyndigheter. För att öka tydligheten föreslår Livsmedelsverket antingen att 25 § första stycket beredskapsförordningen får följande lydelse ”För de beredskapssektorer som anges i bilagan ska en utpekad *beredskapsmyndighet* vara ansvarig för samordningen inom beredskapssektorn (sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn).” eller att det görs ett tillägg i 17 § beredskapsförordningen att det av bilagan också framgår vilka beredskapsmyndigheter som är sektorsansvariga myndigheter.

#### *Beslut om kompletterande riktlinjer*

Enligt 27 § första punkten beredskapsförordningen ska sektorsansvariga myndigheter under höjd beredskap konkretisera regeringens övergripande inriktning genom att besluta om kompletterande riktlinjer för beredskapssektorn. Livsmedelsverket anser att meningen istället bör utformas som att sektorsansvariga myndigheter under höjd beredskap ska ”konkretisera regeringens övergripande inriktning genom kompletterande riktlinjer för beredskapssektorn,”. Det tillför ingenting att reglera att myndigheten ska *besluta om* dessa riktlinjer. Dessutom kan den föreslagna skrivningen väcka frågor om överklagbarhet och Livsmedelsverket har inte tolkat avsikten med bestämmelsen som att ett sådant beslut ska kunna överklagas av den som eventuellt drabbas av det. Livsmedelsverket föreslår att ordet beslut tas bort.

#### *Meddelande av föreskrifter*

Enligt 28 § beredskapsförordningen får sektorsansvariga myndigheter under höjd beredskap meddela de föreskrifter som behövs om verksamheten hos andra statliga myndigheter inom beredskapssektorn vad gäller prioritering och fördelning av resurser. Föreskrifterna får inte gälla myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag. Utredningen konstaterar att begreppet ”tillämpning av lag” inte har en entydig tolkning i doktrin. Diskussionen om tolkningen avslutas med ett skäl som talar för en restriktiv tolkning av begreppet (vilket skulle innebära att föreskrifterna får gälla all verksamhet som inte uttryckligen regleras i en lag). Livsmedelsverket anser inte att det

2021-05-24

Dnr 2021/01358

är tydligt nog för att föreskriftsrätten ska vara förutsebar för alla beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter.

Livsmedelsverket konstaterar att till exempel länsstyrelsen, som dels ingår i två olika beredskapssektorer dels ingår i ett civilområde, kan ha tre olika föreskrifter om prioritering och fördelning av resurser att följa. Utredningen uttalar att myndigheten vid en sådan konflikt i första hand bör vända sig till regeringen med frågan vilken föreskrift man bör följa. Om detta inte är möjligt, till exempel för att det inte går att ta kontakt med Regeringskansliet, så bör myndigheten göra en egen bedömning och följa den föreskrift som ger störst försvarseffekt. Livsmedelsverket menar att frågan är mer komplex än så. Att en myndighet bedömer att en föreskrift är viktigare för försvarsförmågan än en annan kan göra att en hel försörjningskedja fallerar, trots att den myndighetens roll i kedjan kanske är mindre än rollen i sektorn med den konkurrerande föreskriften.

Livsmedelsverket konstaterar att en sådan situation sannolikt inte går att reglera.

Livsmedelsverket understryker därför vikten av att de olika sektorsansvariga myndigheterna och civilområdescheferna redan i fredstid bygger upp en sådan samverkan att ett beslut om föreskrifter under höjd beredskap inte fattas utan att beslutande myndighet har kännedom om eventuella andra föreskrifter som kan påverka myndigheterna i den egna sektorn.

Som exempel på vad de sektorsansvariga myndigheterna kan föreskriva anger utredningen att vissa föreskrifter i sektorsmyndigheternas instruktioner kan ändras eller inte tillämpas under en begränsad tid. Utredningen föreslår också att uppgiften att en sektorsmyndighet ska följa föreskrifter från en sektorsansvarig myndighet enligt beredskapsförordningen skrivs in i myndighetens instruktion. Eftersom det står i myndighetens instruktion är det en sådan uppgift som kan ändras genom en föreskrift som meddelats enligt 28 § beredskapsförordningen. En beredskapsmyndighet som ingår i flera beredskapssektorer kommer i sin instruktion åläggas att följa flera sektorsansvariga myndigheters föreskrifter. En sektorsansvarig myndighet skulle då kunna meddela en föreskrift enligt 28 § beredskapsförordningen att myndigheter inom beredskapssektorn inte ska tillämpa eventuella bestämmelser i sin instruktion som innebär att de ska följa de föreskrifter som andra sektorsansvariga myndigheters har meddelat enligt 28 § beredskapsförordningen. Med en restriktiv tolkning av begreppet ”tillämpning av lag” kan en sektorsansvarig myndighet också föreskriva om ändringar i sektorsmyndighetens uppgifter enligt beredskapsförordningen, till exempel att resurser som läggs på viss rapportering ska läggas på någon annan uppgift som bedöms vara av större vikt för försvarsansträngningarna.

Livsmedelsverket anser att det måste utredas hur en föreskrift enligt 28 § beredskapsförordningen förhåller sig till lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m med

2021-05-24

Dnr 2021/01358

tillhörande förordning. I 4 § andra stycket förordning (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m stadgas ”Om det är nödvändigt för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter får den bestämma avvikelser även från andra föreskrifter som styr myndighetens arbetssätt om föreskrifterna har beslutats på annat sätt än genom lag”. När förordningen är tillämplig borde därför en sektorsmyndighet kunna bestämma avvikelser från en föreskrift en sektorsansvarig myndighet har meddelat enligt 28 § beredskapsförordningen.

Eftersom föreskrifterna kan meddelas under höjd beredskap måste det utredas hur de förhåller sig till fullmaktslagar och övriga beredskapsförfattningar. Dessa författningar är inte sällan förordningar och med en restriktiv tolkning av begreppet ”tillämpning av lag” kan de ändras genom en sektorsansvarig myndighets föreskrifter. Livsmedelsverket är positivt inställt till att sektorsansvariga myndigheter ges föreskriftsrätt, men som den tycks vara utformad nu skulle en sådan föreskrift kunna gälla före en förordning som beslutats under den höjda beredskapen för att regeringen gjort bedömningen att det är det bästa sättet att stärka Sveriges totalförsvaret. Till exempel skulle en sektorsansvarig myndighet kunna meddela föreskrifter som ändrar uppgifterna som en myndighet i beredskapssektorn har ålagts i en ransoneringsförordning. Livsmedelsverket är tveksamt till om det är avsikten med föreskriftsrätten. Ur Livsmedelsverkets perspektiv är det särskilt viktigt att det utreds hur föreskriftsrätten förhåller sig till de uppgifter som åläggs vissa myndigheter enligt krigsveterinärförordningen (1981:648), men också om en sektorsansvarig myndighet kan föreskriva bort förordningsreglerade uppgifter som till exempel en länsstyrelse har inom andra områden inom det civila försvaret om den bedömer att de resurserna är nödvändiga för försvarsansträngningarna inom beredskapssektorn.

Livsmedelsverket betraktar föreskrifterna som ett verktyg som inte kommer att användas annat än i absoluta nödfall. Om föreskrifter måste meddelas ser Livsmedelsverket det som nödvändigt att de tas fram i nära samverkan med de övriga sektorsmyndigheterna. Trots detta anser Livsmedelsverket att ett nytt instrument genom vilket en statlig myndighet kan föreskriva om andra statliga myndigheters verksamhet måste utredas noga. Därför anser Livsmedelsverket att det är av stor vikt att det förtydligas vad en sektorsansvarig myndighet kan föreskriva. Framförallt måste regeringen tydligt ta ställning i frågan hur ”tillämpning av lag” ska tolkas enligt beredskapsförordningen. Det bör också tydliggöras hur den föreslagna föreskriftsrätten förhåller sig till övriga relevanta beredskaps- och fullmaktsförfattningar.



2021-05-24

Dnr 2021/01358

**Avsnitt 15 Om rapportering i en ny struktur**

- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om rapportering och informationsdelning, inklusive lägesbilsfrågor, för beredskapsmyndigheter men föreslår att
  - terminologin i författningsförslagen ses över
  - det förtydligas vad skillnaden är mellan det som ska rapporteras enligt 27 § tredje punkten och 29 § tredje punkten beredskapsförordningen
  - det införs ett tydligt författningsstöd för att begära in upplysningar som behövs för myndighetens arbete vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap
  - alla beredskapsmyndigheter får rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen
  - 27 § tredje punkten och 29 § tredje punkten beredskapsförordningen ändras genom att ”ha förmåga att” tas bort
  - det föreskrivs i beredskapsförordningen att beredskapsmyndigheterna ska skicka en kopia av den information som rapporteras till regeringen enligt 21 § beredskapsförordningen till den sektorsansvariga myndigheten

*Terminologi*

Inledningsvis konstaterar Livsmedelsverket att det används olika termer om rapportering både inom och mellan de föreslagna författningarna. Livsmedelsverket instämmer i utredningens analys att det krävs en tydlighet i hur rapporteringen och informationsdelningen mellan aktörer som statliga myndigheter, kommuner och regioner ska fungera för att en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar ska bli effektiv. Därför är det av största vikt att det inte råder oklarheter om vad som ska rapporteras.

I 3 kap 8 § förslaget till lag om kommuners och regioners beredskap stadgas att kommunen och regionen vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap ska ge den myndighet som regeringen bestämmer *lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.*

I 10 § beredskapsförordningen stadgas att varje myndighet ska lämna *den information som behövs för samlade lägesbilder* efter förfrågan från /.../.

I 20 § tredje punkten beredskapsförordningen stadgas att beredskapsmyndigheterna särskilt ska samverka med länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter och *bistå dessa med information*. Under höjd beredskap eller vid en

2021-05-24

Dnr 2021/01358

fredstida krissituation ska beredskapsmyndigheterna enligt 21 § beredskapsförordningen *hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.*

Antingen avses samma sak med de olika skrivningarna och då bör de ensas, eller avses olika saker och då bör det framgå i författningarna vad skillnaden i terminologin innebär. Förslagsvis införs då en inledande paragraf med definitioner.

#### *Uppgiftsskyldighet för enskilda aktörer*

Sektorsansvariga myndigheter ska enligt 27 § tredje punkten beredskapsförordningen ha förmåga att under höjd beredskap hålla regeringen, eller den myndighet som regeringen beslutar, informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorn samt om vilka åtgärder som vidtagits eller planeras. I en fredstida krissituation ska de sektorsansvariga myndigheterna enligt 29 § tredje punkten beredskapsförordningen istället ha förmåga att vid behov hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorns sakområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Livsmedelsverket konstaterar att beredskapssektorn och beredskapssektorns sakområde inte rimligen kan avse samma sak. Livsmedelsverket noterar också att utredningen i övrigt använder ordet ansvarsområde (förklaras i not 49 på s. 202). De nuvarande skrivningarna kan tolkas som att en sektorsansvarig myndighet under höjd beredskap ska informera om verksamheten hos myndigheterna inom sektorn medan informationen under en fredstida krissituation även ska omfatta verksamheten hos andra aktörer inom området. Eftersom avsikten sannolikt inte är att rapporteringen ska vara mer begränsad under höjd beredskap önskar Livsmedelsverket ett förtydligande om vad i skillnaden består.

För att en sektorsansvarig myndighet ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet mot regeringen eller den myndighet regeringen beslutar måste det finnas ett tydligt stöd för myndigheten att begära in upplysningar vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap. Detta är framförallt viktigt inom sådana sektorer som Livsmedelsförsörjning och dricksvatten där en stor del av verksamheten bedrivs av privata aktörer. Enligt lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen och tillhörande förordning kan vissa utpekade myndigheter, däribland Livsmedelsverket, begära in upplysningar från näringslivet i sin totalförsvarsplanering. Motsvarande tydliga författningsstöd finns inte för upplysningar som behövs vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Livsmedelsverket föreslår att ett sådant författningsstöd införs.

2021-05-24

Dnr 2021/01358

*Den föreslagna ändringen av vilka myndigheter som kan begära in upplysningar enligt lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen*

I utredningen framhålls att alla sektorsansvariga myndigheter ska vara sådana totalförsvarsmyndigheter som kan begära in upplysningar från näringslivet i sin totalförsvarsplanering enligt lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Det innebär att inte alla beredskapsmyndigheter har möjlighet att begära in sådana upplysningar till sin totalförsvarsplanering trots att dessa upplysningar och näringslivets deltagande är en viktig del i uppbyggnaden av totalförsvaret. Om de ändringar som utredningen föreslår införs förstår Livsmedelsverket det som att en sektorsansvarig myndighet kommer att behöva begära in upplysningar som inte enbart är avsedda för myndighetens egen totalförsvarsplanering utan också för de beredskapsmyndigheter inom sektorn som inte själva kan begära in sådana upplysningar. En sådan ordning är inte önskvärd. Livsmedelsverket menar att alla beredskapsmyndigheter kommer behöva deltagande och upplysningar från näringslivet för deras totalförsvarsplanering. Livsmedelsverket föreslår därför att alla beredskapsmyndigheter får rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

*Utformningen av 27 § tredje punkten och 29 § tredje punkten beredskapsförordningen*

Livsmedelsverket föreslår att 27 § tredje punkten och 29 § tredje punkten ändras genom att ”ha förmåga att” tas bort. Att vid behov hålla någon informerad innefattar att myndigheten har förmågan att göra det. Att ha förmåga att vid behov hålla någon informerad är också snarare att anse som en planeringsåtgärd än en åtgärd under höjd beredskap och vid en fredstida krissituation då myndigheten inte endast ska se till att ha förmåga att lämna information utan faktiskt också göra så när behov uppstår. Här kan jämföras med 21 § beredskapsförordningen samt 13 och 18 §§ i nu gällande förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap som stadgar att vissa myndigheter under höjd beredskap eller vid fredstida krissituation ska hålla regeringen informerad.

*Rapportering från beredskapsmyndighet till sektorsansvarig myndighet saknas*

Enligt 21 § beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheter under höjd beredskap eller vid en fredstida krissituation hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Livsmedelsverket ställer sig positivt till det förslaget. Samtidigt menar Livsmedelsverket att det är av vikt att den sektorsansvariga myndigheten som ska verka sammanhållande inom sektorn får kännedom om läget och vad beredskapsmyndigheterna inom sektorn rapporterar till regeringen. Eftersom rapportering kräver resurser anser inte Livsmedelsverket att det är

2021-05-24

Dnr 2021/01358

lämpligt att beredskapsmyndigheterna åläggs att också ta fram en rapport som ska skickas till den sektorsansvariga myndigheten. Livsmedelsverket föreslår istället att det föreskrivs att beredskapsmyndigheterna ska skicka en kopia av det som skickas till regeringen till den sektorsansvariga myndigheten.

#### *Behovet av sekretessbrytande regler*

Utredningen föreslår på s. 358 att en sekretessbrytande bestämmelse införs som gör det möjligt för civilområdeschefen att ta del av beredskapsmyndigheternas, och till viss del Försvarmaktens, planläggning. Den föreslagna bestämmelsen kommer att ha en sekretessbrytande verkan i enlighet med 10 kap 28 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400) som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Som Livsmedelsverket förstår det är de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som kan bli tillämpliga primära sekretessbestämmelser enligt 3 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen eftersom det rör sig om bestämmelser om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten. Enligt 7 kap 2 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för en uppgift en myndighet får från en annan myndighet endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess. Sekretess kommer således att gälla för uppgifterna också hos myndigheten som de lämnas till. Visserligen är uppgifterna sekretessreglerade men de är inte sekretessbelagda eftersom sekretess inte gäller i det enskilda fallet då det inte kan antas att utlämnandet orsakar skada på grund av att sekretess också gäller hos den mottagande myndigheten. Enligt 6 kap 5 § offentlighets- och sekretesslagen ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över om inte uppgiften bland annat är sekretessbelagd. Livsmedelsverket tolkar det som att det inte behövs införas en sekretessbrytande bestämmelse eftersom uppgifterna inte är sekretessbelagda myndigheterna emellan. (Jämför bedömningen av behovet av en särskild sekretessbrytande regel vid införandet av bestämmelsen om sekretess för vissa uppgifter avseende fredstida krissituationer, prop. 2004/05:5 s. 264.)

#### ***Utredningens förslag om reglering kring fredstida krissituation***

- Livsmedelsverket föreslår att
  - den bestämmelse som reglerar de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter vid fredstida krissituationer (nuvarande 29 §) flyttas så att den kommer före bestämmelserna som reglerar de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap (nuvarande 27-28 §§)
  - det förtydligas vad som avses med en fredstida krissituation

2021-05-24

Dnr 2021/01358

*Ordningen på bestämmelserna om de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter*

Genomgående i utredningen och i de föreslagna författningarna är ordningsföljden fredstida krissituation och höjd beredskap densamma. För att öka tydligheten och förutsebarheten för den som läser beredskapsförordningen bör ordningen på begreppen vara enhetlig. Därför föreslår Livsmedelsverket att den bestämmelse som reglerar de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter vid fredstida krissituationer (nuvarande 29 §) flyttas så att den kommer före bestämmelserna som reglerar de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap (nuvarande 27-28 §§).

*Definitionen av fredstida krissituation*

Flera bestämmelser i beredskapsförordningen hänvisar till situationer som avses i 7 § andra stycket. Det stycket lyder ” Vid analysen ska myndigheten särskilt beakta händelser som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.”. Anledningen till att stycket är utformat på det sättet är att 7 § beredskapsförordningen reglerar risk- och sårbarhetsanalyser. Genom utredningen tas ett helhetsgrepp om de grundläggande författningar som reglerar myndigheters krisberedskap och arbete med totalförsvaret. Livsmedelsverket anser att utredningen lyckats väl i att renodla författningarna och att tydligheten och förutsebarheten därmed ökar. Däremot menar Livsmedelsverket att fredstida krissituationer i beredskapsförordningen inte bör beskrivas genom en hänvisning till ett stycke som visserligen beskriver vad som kännetecknar en sådan händelse men som inleds med orden ”Vid analysen ska myndigheten särskilt”. En läsare kan lätt få intrycket av att han eller hon har missuppfattat hänvisningen. I värsta fall kan en person som har att tillämpa förordningen ha svårt att förstå vilka situationer som avses. Livsmedelsverket menar att det bästa vore att det infördes en bestämmelse som definierade fredstida krissituation likt 4 § i den föreslagna lagen om kommuners och regioners beredskap och att alla hänvisningar till 7 § andra stycket i beredskapsförordningen togs bort. I andra hand menar Livsmedelsverket att 7 § bör ändras så att det stycke som andra bestämmelser hänvisar till i sammanhang som inte rör risk- och sårbarhetsanalyser renodlas till att enbart innehålla en beskrivning av vad som kännetecknar sådana händelser.

***Livsmedelsverkets roll under fredstida kris och höjd beredskap***

- Livsmedelsverket föreslår att

2021-05-24

Dnr 2021/01358

- det förtydligas i Livsmedelsverkets instruktion att verket har ett samordningsuppdrag även vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap
- det införs ett tydligt författningsstöd för att begära in upplysningar som behövs för myndighetens arbete inför och vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap

#### *Samordning under fredstida krissituationer och under höjd beredskap*

I Livsmedelsverkets instruktion framgår att myndigheten ska ansvara för nationell samordning av dricksvattenfrågor, särskilt när det gäller

1. anpassningar till klimatförändringar, samt
2. kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning.

Myndigheten ska också ansvara för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen.

I Skr 2017/18:283 angav Riksrevisionen vad avsåg livsmedelsförsörjningen att det är oklart hur Livsmedelsverkets samordningsuppdrag för livsmedelsförsörjning, som är begränsat till leden efter primärproduktion, förhåller sig till längre kriser och höjd beredskap. På det svarade regeringen bland annat att det tillsatts en utredning om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar och att utredaren bland annat skulle analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter, vilket således syftade till att sätta ramarna för de strukturer som myndigheterna på området ska verka inom.

Livsmedelsverket anser att myndighetens samordningsuppdrag åligger verket även vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap genom ansvarsprincipen. För att öka förutsebarheten för aktörer inom livsmedels- och dricksvattenområdet vore det önskvärt att det tydliggjordes att verket har ett samordningsuppdrag även vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Eftersom regeringens svar visar att frågan hör hemma i utredningen om det civila försvarets struktur påpekar Livsmedelsverket här att samordningsuppdraget vid fredstida krissituation och under höjd beredskap bör förtydligas, förslagsvis i myndighetens instruktion.

#### *Uppgiftsskyldighet för enskilda aktörer inom livsmedelsförsörjning och dricksvatten*

Genom lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen och tillhörande förordning har Livsmedelsverket möjlighet att inhämta de upplysningar från näringsidkare som verket behöver i sin totalförsvarsplanering. Eftersom lagen avser totalförsvarsplanering omfattas inte planering för eller hantering av fredstida krissituationer. Under hanteringen av coronapandemin har Livsmedelsverket samlat in uppgifter från näringslivet för att kunna ge regeringen den samlade bild av läget inom livsmedels- och dricksvattenområdet som

2021-05-24

Dnr 2021/01358

har efterfrågats. Livsmedelsverket har en väl fungerande samverkan med aktörerna inom området som bygger på frivillighet. Utredningen framhåller att det är en uppgift för berörda myndigheter att påtala eventuella behov av förändringar i författningsstödet för att myndigheten ska få tillgång till nödvändiga underlag. Livsmedelsverket påtalar därför här behovet av ett tydligt författningsstöd för uppgiftsinhämtning inför och vid fredstida krissituationer liksom under höjd beredskap. Ett sådant författningsstöd skulle öka förutsebarheten för enskilda aktörer och minska risken för att olika tolkningar försvårar hanteringen av en fredstida krissituation eller påverkar Sveriges försvarsförmåga. Livsmedelsverket föreslår att det införs ett tydligt författningsstöd för att begära in upplysningar som behövs för myndighetens arbete inför och vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap.

### Överklagbarhet

- Livsmedelsverket föreslår att det införs en bestämmelse i beredskapsförordningen om att beslut enligt förordningen inte kan överklagas

Livsmedelsverket gör tolkningen att de åtgärder som myndigheter vidtar inför och vid en fredstida krissituation samt under höjd beredskap och då ytterst krig enligt beredskapsförordningen inte är avsedda att kunna överklagas. Istället för att överklagbarheten ska bedömas av en överinstans bör myndigheten ha möjlighet att avvisa ett inkommet överklagande. Därför föreslår Livsmedelsverket att det i likhet med förslaget till lag om kommuners och regioners beredskap införs en bestämmelse i beredskapsförordningen som reglerar vilka beslut enligt förordningen som kan överklagas.

### Konsekvenser

Livsmedelsverket delar inte utredningens bedömning att fem årsarbetskrafter (totalt 7 miljoner kronor) samt verksamhetsmedel på 0,5 miljoner kronor är tillräckligt för de uppgifter som åligger verket genom sektorsansvaret. Visserligen har Livsmedelsverket redan etablerade forum för delar av den samverkan som enligt utredningens förslag ska ske med bland annat näringslivet. Det finns dock skäl att se över såväl sammansättning som arbetsformer för dessa forum. Samtidigt innebär ett sektorsansvar många nya uppgifter, inte minst att skapa och vidmakthålla strukturer för det arbete som ska ske inom beredskapssektorn, mellan beredskapssektorerna och med civilområdescheferna. I rapporten Livskraft – mätt och frisk<sup>1</sup> föreslog Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt att den sektorsansvariga myndigheten skulle anvisas 10 miljoner kronor per år för en kanslifunktion där övriga ingående myndigheter finns

---

<sup>1</sup> Livskraft – mätt och frisk, Livsmedelsverket 2019/02459 Jordbruksverket 6.9.17-11624 SVA 2019/748:5.

2021-05-24

Dnr 2021/01358

representerade. Kanslifunktionen var avsedd för planläggning av beredskapssektorns arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Livsmedelsverket konstaterar att utredningens förslag ställer höga krav också på den sektorsansvariga myndighetens operativa förmåga att hantera fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planeringshorisonten myndigheterna har att förhålla sig till är minst tre månader. Att vara den myndighet som är samordnande och inriktande i en beredskapssektor vid en fredstida krissituation eller under höjd beredskap kräver därför en omfattande ledningsstruktur och organisation.

Enligt utredningen bör de sektorsansvariga myndigheterna ha utpekade kontaktpersoner som har ansvar för att det geografiska perspektivet i verksamheten och för dialogen med civilområdescheferna och i vissa fall även med länsstyrelsen. Livsmedelsverket noterar också att utredningen bedömer att det kommer att behövas samverkanspersoner eller i vissa fall samverkansgrupper från olika beredskapssektorer som placeras i civilområdeschefernas krigsorganisation för att kunna samverka och upprätthålla kontakten med sin myndighet. Även om utredningen menar att behovet kommer att skilja sig åt mellan beredskapssektorerna håller Livsmedelverket för sannolikt att beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten under höjd beredskap kommer att behöva ha nära samverkan med alla sex föreslagna civilområdeschefer.

Sammantaget konstaterar Livsmedelsverket att de uppgifter som sektorsansvaret ska omfatta kommer att kräva resurser som överstiger både det utredningen bedömer och det Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt angav i Livskraft – mätt och frisk.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen deltog områdescheferna Hanna Dufva, Eiríkur Einarsson, Kristina Ohlsson och Mattias Åsander, stabschef Peyman Kia, samt avdelningschef Mats Johansson. Föredragande var jurist Magdalena Frykstrand.

Annica Sohlström

Magdalena Frykstrand