

Datum
2024-05-14

Diarienummer
Utr 2024/13

Ert diarienummer
LI2024/00248

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkande SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid

Enligt rubricerat betänkande är det nödvändigt att en förnyad livsmedelsberedskap anpassas för att möta både dagens utmaningar och de framtida hot som kan uppstå. För att säkerställa tillgången på nödvändiga livsmedel är det avgörande att upprätthålla den inre marknaden och handeln. Brister i handeln kan starkt påverka förmågan att försörja befolkningen med mat. Avsaknaden av nationell planering för livsmedelsberedskap under lång tid och den ökande komplexiteten i hotbilden har gjort det nödvändigt att vidta åtgärder utan dröjsmål. Förslagen som presenteras i betänkandet fokuserar därför på att tydliggöra ansvarsområden, främja samordning och stärka samhällets motståndskraft. De är också tänkta att utgöra en del av underlaget för regeringens fortsatta arbete för att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret.

I utredningen föreslås att livsmedelsberedskap avser 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 försvarets förmåga. Målet för livsmedelsberedskapen föreslås införas i en ny lag, *lagen om livsmedelsberedskap*, som också reglerar kommuners ansvar och beredskapslagring. Enligt betänkandet bör livsmedelsberedskapen betraktas som en del av totalförsvaret, men inte enbart i situationer med höjd beredskap utan även i fredstida kriser såsom klimatförändringar eller smittsamma sjukdomar. Livsmedelsverket föreslås följa upp och utvärdera livsmedelsberedskapen, medan Myndigheten för totalförsvarsanalys föreslås följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret ur ett systemperspektiv.

Vidare föreslås att enskilda personer bör ha livsmedel hemma motsvarande minst en veckas förbrukning för att säkerställa att de har tillräckligt med mat i händelse av kris eller störningar i försörjningskedjan. Dessutom föreslås att ett nationellt livsmedelsberedskapsråd inrättas med uppdraget att bistå Livsmedelsverket med information i syfte att förebygga och hantera allvariga störningar i livsmedelsförsörjningen. Livsmedelsverket föreslås ha en samordnade roll. Motiveringen är dels att säkerställa näringslivets medverkan, dels att rådets uppgifter knyter an till förslaget om Livsmedelsverkets samordnade roll. Dessa åtgärder förväntas förbättra förmågan att upptäcka kriser i tid och underlätta samordningen av beredskapsåtgärder.

Skyddet av jordbruksmark och främjandet av flexibilitet vad gäller teknik och leverantörsländer avseende insatsvaror är också avgörande för att stärka livsmedelsberedskapen. Därför föreslås att införa beredskapslagring inom jordbruksområdet för att mildra konsekvenserna av allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

I betänkandet bedöms det inte som givet att förfogande över kritiska livsmedelstransporter för livsmedelsberedskapens behov är det mest effektiva sättet att säkerställa anspråket på kritiska livsmedelstransporter under allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Livsmedelsverket föreslås därför särskilt överväga om behovet av sådana transporter kan lösas på annat sätt, t.ex. genom avtal med speditorsfirmor eller aktörer inom dagligvaruhandeln.

Slutligen föreslås en ökning av anslaget med en årlig budget på cirka en miljard kronor till forskning och innovation inom livsmedelsberedskapen. Åtgärden förväntas möjliggöra för regeringen att bygga upp en effektiv livsmedelsberedskap som stärker samhällets krisberedskap och det civila försvaret.

Övergripande kommentarer

Trafikanalys anser att utredningen ger en övergripande förståelse för de utmaningar som Sveriges livsmedelsförsörjning står inför och hur de kan hanteras för att säkerställa tillgång till nödvändiga livsmedel för hela befolkningen över tid vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Vidare anser Trafikanalys att förslagen som syftar till att öka motståndskraften i livsmedelssystemet är välmotiverade. Utifrån Trafikanalys uppdrag kommer vårt yttrande att fokusera på de förslag som gäller transporternas roll i livsmedelsförsörjningen.

Trafikanalys instämmer i utredningens analys av Sveriges beroende av utrikeshandel och gränsöverskridande transporter för att upprätthålla den svenska livsmedelsförsörjningen. Vi delar slutsatsen att Sveriges importberoende och därmed sårbarheten i livsmedelskedjan behöver minskas. Vi stödjer förslaget om att öka egenproduktionen av livsmedel och att bättre skydda jordbruksmarken för att säkerställa tillgången på livsmedel. Trafikanalys anser dock att detta bör gälla även i andra regioner än de med de mest produktiva jordbruksarealerna i syfte att minska beroendet av transporter.

Trafikanalys delar bedömningen att beredskapslager av kritiska råvaror, insatsvaror och färdigvaror är ytterligare ett sätt att skapa en tillfällig buffert vid störningar i försörjningskedjorna. Vi vill dock understryka att det även krävs en effektiv logistik- och transportverksamhet för att säkerställa distributionen runt om i landet. Mot bakgrund av lärdomar från pandemin delar vi utredningens bedömning att nationella mål för livsmedelsberedskap kan komplettera EU:s politik för att minska sårbarheter. Trafikanalys delar också bedömningen att transportsystemets självförsörjningsgrad avseende drivmedel behöver säkras genom utökad produktion av biogas och biodrivmedel, samt stärkt elektrifiering inom såväl distribution som jordbruk. Vi anser dock att tidsperspektivet spelar en viktig roll för omställningsprocessen. På kort sikt är

utökad egen produktion av biogas och biodrivmedel av stor betydelse. På lång sikt bedömer vi att elektrifieringen kommer att öka självförsörjningsgraden för både jordbruksproduktion och livsmedelsdistributionen, men även där behöver beredskapen beaktas.

Trafikanalys stödjer förslaget att inrätta ett nationellt livsmedelsberedskapsråd och att Livsmedelsverket bör vara samordnare för livsmedelsberedskapen, men vi anser att det saknas tydlighet om hur Livsmedelsverket ska tolka "lång sikt" i föreskriftsarbetet. Vidare stöder Trafikanalys förslaget att behovet av förfogande över fordon för kritiska livsmedelstransporter bör tillgodoses genom avtal med relevanta aktörer. Trafikanalys bedömer dock samtidigt att Trafikverket, som ansvarig för beredskapssektorn Transport, bör övervägas istället för Livsmedelsverket för uppgiften att undersöka om behovet av sådana transporter kan lösas på annat sätt, t.ex. genom avtal med speditorsfirmor eller aktörer inom dagligvaruhandeln, samt att en närmare analys av tillämpningssättet görs.

Trafikanalys noterar att målet för livsmedelsberedskapen berör även transportområdet genom transporternas centrala roll för beredskapsarbetet. Ett beredskapsperspektiv saknas dock i målstrukturen för transportpolitiken. En möjlighet är att se över de transportpolitiska målen för att beakta alla beredskapsbehov, inklusive försvaret. Vidare understryker Trafikanalys även behovet av ökad kunskap kring hur livsmedelsdistributionen och därmed transportsystemet påverkas av massflykt och evakueringar under krig eller större kriser, med Ukraina som exempel.

Trafikanalys synpunkter på förslagen

Trafikanalys anser att utredningen ger en övergripande förståelse för de utmaningar som Sveriges livsmedelsförsörjning står inför och hur de kan hanteras för att säkerställa tillgång till nödvändiga livsmedel för hela befolkningen över tid vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Vidare anser Trafikanalys att förslagen som syftar till att öka motståndskraften i vårt livsmedelssystem är välmotiverade.

Trafikanalys instämmer i utredningens analys av Sveriges beroende av utrikeshandel och gränsöverskridande transporter för att upprätthålla den svenska livsmedelsförsörjningen. I tidigare rapporter har Trafikanalys påpekat att Sveriges import av livsmedel, främst från EU-länder men även från länder utanför EU, genererar ett betydande transportbehov. Vi delar alltså slutsatsen att Sveriges importberoende och därmed sårbarheten i livsmedelskedjan behöver minskas. Vi stödjer därför förslaget om att öka egenproduktionen av livsmedel. Detta kräver dock att odlingsbar mark bevaras även i fredstid och i hela landet för att relativt snabbt kunna tas i anspråk för produktion. Vi delar därför utredningens bedömning att jordbruksmark behöver skyddas bättre och stödjer förslaget att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att ur ett livsmedelsberedskapsperspektiv analysera förslag om införande av nationella territoriella anspråk och riksintresse. Utifrån utgångspunkten att minska behovet av livsmedelstransporter i händelse av kris eller krig anser Trafikanalys att detta bör gälla även i andra regioner än de med de mest produktiva jordbruksarealerna.

Trafikanalys delar bedömningen att beredskapslager av kritiska råvaror, insatsvaror och färdigvaror är ytterligare ett sätt att skapa en tillfällig buffert vid störningar i

försörjningskedjorna, framför allt i delar av landet som saknar egen produktion. Trafikanalys bedömer dock att det också krävs en fungerande logistik- och transportverksamhet för distribution runt om i landet. Detta eftersom vi i dag har en storskalig livsmedelsproduktion med ett stort mått av centralisering till större produktionsanläggningar och en omfattande distribution av livsmedel. Både behovet av inrikestransporter och en ökning av egenproduktion av livsmedel kräver import av både insatsvaror och drivmedel, vilket mot bakgrund av lärdomar från pandemin skapar en viss sårbarhet. Trafikanalys delar därför utredningens bedömning att nationella mål för livsmedelsberedskap kan komplettera EU:s politik för att minska sårbarheter.

Transportsystemets och livsmedelsproduktionens självförsörjningsgrad avseende drivmedel behöver därmed säkerställas genom utökad produktion av biogas och biodrivmedel, men också genom stärkt elektrifiering inom distribution och jordbruk. Trafikanalys instämmer därmed i de bedömningar som görs i utredningen, avsnitt 15.3.1 om Biodrivmedel, och i den tidigare presenterade Bioekonomiutredningens slutbetänkande som bl. a. lyfter den svenska försörjningsförmågan avseende biodrivmedel fram. Vi anser dock att tidsperspektivet spelar en viktig roll för omställningsprocessen. På kort sikt är utökad egen produktion av biogas och biodrivmedel av stor betydelse. På lång sikt bedömer vi att elektrifieringen kommer att öka självförsörjningsgraden för både jordbruksproduktion och livsmedelsdistributionen, men även där behöver beredskapen beaktas.

Vi delar också analysen om behovet av ett system för försörjningsanalyser och vikten av att övervaka självförsörjningsgraden över tid för att bedöma livsmedelsförsörjningens motståndskraft. Därför stödjer vi förslaget att inrätta ett nationellt livsmedelsberedskapsråd och att Livsmedelsverket bör vara samordnare för livsmedelsberedskapen. Enligt utredningen ska befolkningens behov av näring tillgodoses på lång sikt. Trafikanalys anser dock att det behövs en närmare definition av *lång sikt* för att Livsmedelsverket ska kunna avgöra *när* de ska meddela föreskrifter på området vid allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Trafikanalys instämmer med utredningens bedömning att det inte är givet att förfogande över fordon är det mest effektiva sättet att säkerställa kritiska livsmedelstransporter under allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Trafikanalys stöder förslaget att behovet bör tillgodoses genom t.ex. avtal med speditorsfirmor eller aktörer inom dagligvaruhandeln. Vi bedömer dock att Trafikverket, som sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Transport, bör övervägas för uppgiften i stället för Livsmedelsverket. Vidare anser vi att det behövs en närmare analys av hur ett sådant tillvägagångssätt i praktiken kan tillämpas innan ett eventuellt ställningstagande görs.

Det föreslagna målet för livsmedelsberedskap, nämligen att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjning, berör även de transportpolitiska målen eftersom transporter utgör en central komponent. Idag är de transportpolitiska målen utformade med ett samhälle i fredstid i åtanke. Fokus ligger på att öka tillgängligheten för medborgare och näringsliv, och samtidigt minska negativ påverkan på klimat, hälsa och miljö. Detta har alltså inte uppmärksammats i utredningen. Trafikanalys noterar därmed att ett beredskapsperspektiv saknas i målstrukturen för

transportpolitiken. En möjlighet är att se över de transportpolitiska målen för att beakta alla beredskapsbehov, inklusive försvaret.

Trafikanalys understryker att det även krävs ökad kunskap om hur distributionslogistiken av livsmedel kan påverkas av massflykt eller evakuering av människor som en direkt konsekvens av krig eller större kriser. Erfarenheterna från kriget i Ukraina är ett tydligt exempel på att flykt och evakuering av människor till områden som uppfattas som "säkrare" eller för att samla familjen. En sådan situation påverkar transporterna genom förändrade leveransvägar, då efterfrågan på livsmedel förflyttas från vissa områden till andra delar av landet. En liknande situation kan tänkas uppstå även i Sverige i händelse av krig eller större kriser. Sveriges transportsystem bör därför ha beredskap även för en sådan situation.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av Saman Rashid. I beredningen av ärendet har också avdelningschef Anna Ullström, deltagit samt Gunnar Eriksson, Anders Brandén Klang och Henrik Petterson.

Mattias Viklund

Generaldirektör