



Sändlista  
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet  
li.remissvar@regeringskansliet.se  
li.dl@regeringskansliet.se

Ert tjänsteställe, handläggare  
Helena Storbjörk Windahl

Ert datum  
2024-02-16

Er beteckning  
LI2024/00248

Vårt tjänsteställe, handläggare  
CTSS/Analysstöd, Rickard Blomstrand

## Remissvar över betänkandet SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid

### Försvvarshögskolans ställningstagande

Försvvarshögskolan (FHS) välkomnar utredningens förslag. FHS förordar dock, fram för allt, att det i den fortsatta lagstiftningsprocessen i högre utsträckning beaktas hur aspekter rörande större befolkningsflyttningar relaterar till föreslagna åtgärder och ansvarsfördelning inom en ny livsmedelsberedskap. FHS vill, liksom utredningen (s. 13), betona vikten av Sverige i händelse av krig eller kris söker upprätthålla och skydda marknader och handelsflöden.

#### 4.2.1 Statens ansvar för livsmedelsberedskap och 4.2.2 Kommuners och regioners uppgifter

##### Betänkandet

I betänkandet uppmärksammas (s. 60 och 65) statens respektive kommunernas befintliga ansvar för livsmedelsberedskap. Bland annat lyfts möjligheterna att tillämpa ransoneringslagens (1978:268) bestämmelser. Dessutom uppmärksammas kommunernas uppgifter om lokal kristidsverksamhet enligt 3 kap. 3 § LEH (2006:544) vid höjd beredskap eller när ransoneringslagen i annat fall tillämpas. Kommunerna ska då bland annat medverka vid ransonering. Kompletterande bestämmelser i 8 § FEH (2006:637) lyfts likaså. Utredaren konstaterar (s. 187) att det vid situationer med begränsad tillgång till livsmedel kan bli aktuellt med ransoneringsåtgärder. Dessutom lyfter utredaren (s. 301) att sådana varor som beredskapslagras enligt betänkandets förslag kan behöva ransoneras vid försäljning eftersom volymen av dessa varor kommer vara begränsad.

##### FHS

FHS anser att ransonering kan vara ett av flera viktiga verktyg i syfte att säkerställa befolkningens tillgång till nödvändiga livsmedel. FHS delar Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) bedömning om att det är angeläget att regeringen uppdrar till en eller flera myndigheter att ansvara för planering och förberedelser inom ramen för ransoneringslagen samt att regeringen bör överväga behovet av en ransoneringsförordning som kompletterar ransoneringslagen.<sup>1</sup> Även Livsmedelsverket och Jordbruksverket har konstaterat att tillämpningen av ransoneringslagen förutsätter omfattande planering och att ransoneringsystemet behöver utformas och rutiner upparbetas i förväg, innan behovet av tillämpning uppstår.<sup>2</sup>

FHS förordar därför att regeringen ger ansvar till den eller de statliga myndigheter som bedöms vara bäst lämpade för planering och förberedelser avseende ransonering av livsmedel och varor inom jordbruksområdet.

## 12.2 Mål för livsmedelsberedskapen

I betänkandet (s. 168) anges att begreppet 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. Denna beskrivning liknas med en definition av livsmedelsberedskap enligt utredaren. FHS noterar att i den föreslagna lagen om livsmedelsberedskap (s. 19 f. och 303 ff.) saknas en motsvarande definition av begreppet samtidigt som andra centrala begrepp såsom allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen definieras. Bestämmelsen om vad lagen syftar till inbegriper inte säkerställandet av de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidraget till det militära försvarets förmåga. FHS saknar resonemang i betänkandet om förhållningssättet mellan definitionen och målet med den föreslagna lagstiftningen, särskilt avseende livsmedelsberedskapens bidrag till det militära försvarets verksamhet. FHS noterar att Livsmedelsverket föreslås (s. 205 f.) få till uppgift att på nationell nivå samordna 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. FHS förordar att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet i större utsträckning och mer konkret redogörs för hur den framtida livsmedelsberedskapen ska bidra till att stödja Försvarsmaktens behov av livsmedel.

### 12.3.3 Vissa begrepp ska förklaras i lagen och 13.3.3 Vidta åtgärder vid allvarliga störningar

---

<sup>1</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022-03-10) svar på regeringsuppdrag Ju2022/00865 (MSB 2022-03446) s. 10; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (oktober 2022) Slutredovisning av regeringsuppdrag Ju2022/01209/SSK (MSB2095) s. 28 och 54 f.

<sup>2</sup> Jordbruksverket & Livsmedelsverket (2024) Grunder för prioritering och fördelning vid ransonering s. 5.

## Betänkandet

Den föreslagna lagen syftar till att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en störning i livsmedelsförsörjningen (s. 19 och 175 f.). Vid en sådan situation föreslås kommuner, utifrån sina förutsättningar, vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen. Kommunen ska samverka med andra aktörer i nödvändig utsträckning. Det bör enligt utredaren ankomma på kommunerna att avgöra vilka åtgärder det är rimligt att den specifika kommunen tar ansvar för och när extern hjälp behövs (s. 21 och 196 f.).

När det gäller ansvaret för att säkerställa tillgången på livsmedel är även 3 kap. 3 § LEH (2006:544) och kompletterande bestämmelser i 8 § FEH (2006:637) intressanta eftersom de bestämmelserna, enligt betänkandet (s. 65 och 190), ger kommunerna det yttersta ansvaret för att tillgodose livsmedelsförsörjningen på lokal nivå<sup>3</sup> vid höjd beredskap (eller när ransoneringslagen annars tillämpas). I betänkandet har det föreslagits (s. 21, 196-198 och 308) att verksamhet som en kommun kan få i uppgift att bedriva enligt den bestämmelsen i LEH ska ha företräde i förhållande till de åtgärder kommunen ska vidta enligt förslaget till den nya lagen.

I betänkandet (s. 178 f.) tydliggörs det att begreppet "befolkningen i kommunen" avser de personer som är folkbokförda eller personer som inte endast tillfälligt vistas där. Det avgörande för bedömningen är varaktigheten i vistelsen. Utredaren konstaterar att effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser är en av flera förmågor som Nato har identifierat som ska bidra till att upprätthålla alliansens kollektiva försvarsförmåga och möta hot som utmanar den kollektiva säkerheten.

## FHS

### Lokal kristidsverksamhet hos kommunerna

Eftersom det i betänkandet föreslagits att verksamhet som en kommun kan få i uppgift att bedriva enligt 3 kap. 3 § LEH ska ha företräde är det enligt FHS av relevans att närmare granska dessa uppgifter. Bestämmelserna har till synes sitt ursprung i 2 § lagen (1939:658) om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m.m. föranledda arbetsuppgifter.<sup>4</sup> I propositionen menade regeringen att de uppgifter som skulle kunna åläggas kommunerna borde anges i stora drag i lagen då det är svårt att förutse de växlande situationer som kan tänkas uppstå vid krig, krigsfara eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden.<sup>5</sup> I 3-4 §§ i den anslutande kungörelsen (1939:658) om kristidsnämnder fanns närmare bestämmelser om dessa uppgifter varav flera är sakligt identiska med de som nämns i 8 § FEH med närmare bestämmelser vid tillämpning av

---

<sup>3</sup> Betänkandet hänvisar till Försvarsberedningens bedömning i Ds 2017:66 s. 172.

<sup>4</sup> "Konungen äger föreskriva, att kommunerna i riket skola i den omfattning Konungen bestämmer fullgöra sådana uppgifter, som äro erforderliga för att fylla befolkningens eller produktionens behov av viktiga förnödenheter, för att lämpligt utnyttja tillgänglig arbetskraft eller för att tillgodose annat ändamål av betydelse för folkförsörjningen."

<sup>5</sup> Prop. 1939:276 s. 13.

dagens 3 kap. 3 § LEH. Vad FHS kunnat identifiera har det inte genomförts några sakliga förändringar av bestämmelserna sedan 1973.<sup>6</sup>

FHS anser att regeringen bör se över bestämmelserna i 8 § FEH. Syftet med en sådan översyn är att bedöma huruvida befintliga bestämmelser fortsatt är relevanta eller om det kan finnas behov av preciseringar, strykningar eller tillägg utifrån dagens förhållanden. En översyn behövs även för att den nya lagen ska kunna bidra till en sammanhållen enhet.

#### Behov av att beakta utrymningslagens bestämmelser

FHS anser att betänkandet saknar behövliga resonemang i förhållande till den del av befolkningsskyddet i totalförsvaret som regleras i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap (utrymningslagen). Av lagen framgår att kommuner och regioner som befolkningen lämnar på grund av utrymningsbeslut är skyldiga att i skäligen omfattning lämna hjälp till de kommuner och regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen.<sup>7</sup> Av förarbeten framgår att bestämmelsen innebär att de resurser, till exempel materiel och personal<sup>8</sup>, som finns i en kommun eller region ska följa med befolkningen när den på grund av utrymningsbeslut flyttas till en ny kommun eller en ny region. Den kommun och den region som befolkningen lämnar ansvarar för att säkerställa att resurserna, i den mån de frigörs, följer med till den eller de nya kommuner och regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen.<sup>9</sup> Regeringen menade även att den allmänna skyldigheten enligt 4 kap. 2 § LEH för kommuner och regioner att hjälpa andra kommuner och regioner i höjd beredskap<sup>10</sup> ”ger ytterligare möjligheter att ta till vid behov” utöver den specifika skyldigheten för direkt berörda kommuner och regioner enligt utrymningslagen.<sup>11</sup>

Huruvida en vistelse i en annan kommun till följd av ett utrymningsbeslut blir eller snarare är att betrakta som kortvarig (tillfällig vistelse) eller inte är svårt att avgöra på förhand. Frågan är dock relevant eftersom det kan påverka kommunens ansvar enligt betänkandets förslag. Utredaren menar (s. 179) att personer som under normala omständigheter bor utanför kommunen men som exempelvis på grund av en naturkatastrof förflyttar sig till en kommun bör kunna inkluderas i begreppet ”befolkningen i kommunen” om vistelsen inte endast är tillfällig. Utredaren menar (s.

<sup>6</sup> Vissa mindre revideringar gjordes språkligt och sakligt vid författningsändringar i åren mellan lagen från 1939 och LEH från 2006. Se 2 § lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning jämte 2 § kungörelsen 1973:863 om kristidsnämnder, 3 kap. 4 § lagen (1994:1720) om civilt försvar jämte 3 kap. 1 § förordningen (1995:128) om civilt försvar samt 3 kap. 3 § LEH (2006:544) jämte 8 § FEH (2006:637). Se även prop. 1973:132 s. 21 ff. och 44, prop. 1994/95:7 s. 62 f. och 100 samt prop. 2005/06:133 s. 161.

<sup>7</sup> 2 kap. 5 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

<sup>8</sup> Regeringen betonade dock att behoven med säkerhet kommer att variera från fall till fall varpå det bör överlämnas åt de inblandade parterna eller, om de inte kan komma överens, åt länsstyrelsen i det län varifrån de utrymmande kommer att avgöra vilken form hjälpen ska ha. Se prop. 1994/95:7 s. 85.

<sup>9</sup> Prop. 2005/06:133 s. 172 samt prop. 1994/95:7 s. 115 f.

<sup>10</sup> ”Om en kommun eller en region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp. Omfattningen av hjälpen beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.” 4 kap. 2 § LEH (2006:544).

<sup>11</sup> Prop. 2005/06:133 s. 128 och 172.

192 f.) att det bör ingå i kommunernas föreslagna behovsanalys avseende en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen att beakta potentiella förflyttningar från andra områden som görs på grund av exempelvis naturkatastrofer. FHS menar att ett motsvarande resonemang skulle kunna appliceras på personer som omfattas av potentiella utrymningsbeslut. I slutändan blir den avgörande frågeställningen avseende kommunernas ansvar enligt den föreslagna lagen var gränsen för tillfällig vistelse går.

Utrymningar av områden enligt utrymningslagen är avsedda att planläggas i fredstid som en del av totalförsvarsplaneringen.<sup>12</sup> FHS bedömer att det kan vara fördelaktigt att samordna eventuell planläggning för utrymning och inkvartering<sup>13</sup> med planeringen för livsmedelsberedskapen. Om en större mängd personer på grund av utrymningsbeslut ska vistas i en annan kommun påverkar detta behovet av nödvändiga livsmedel i såväl mottagarkommunen som den kommun som personerna lämnar varför åtgärderna behöver anpassas efter en sådan situation. Även vid spontanutrymning och okontrollerade befolkningsrörelser aktualiseras sådana aspekter men av naturliga skäl är det svårare att närmare planera för sådana situationer jämfört med den verksamhet som regleras i utrymningslagen.

Mot bakgrund av ovanstående finns det en risk att utformningen av kommunernas ansvar vid livsmedelsberedskapen kan innebära att vissa delar faller mellan stolarna. Därför anser FHS att aspekter rörande större befolkningsförflyttningar behöver beaktas i högre utsträckning i det fortsatta lagstiftningsarbetet kring en framtida livsmedelsberedskap. Fokus bör särskilt läggas på vem som ansvarar för vad, och gränsdragningarna dem emellan.

### 12.3.3. Vissa begrepp ska förklaras i lagen och 12.3.4 Föreskrifter

#### Betänkandet

Begreppet "allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen" är centralt i betänkandet. Begreppet definieras i den föreslagna lagen (s. 19 och 304) och innebörden beskrivs något närmare senare (s. 178) i betänkandet. I betänkandet (s. 20, 24, 180 f. och 305) förslås regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (Livsmedelsverket föreslås) tilldelas rätten att meddela ytterligare föreskrifter om allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Utredaren föreslår bland annat att kommuner ska vidta vissa åtgärder vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning i kommunen (s. 21 och 196-198). Dessutom blir det enligt betänkandets förslag möjligt för Jordbruksverket att vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan besluta om att varor som beredskapslagras inom jordbruksområdet får avyttras (s. 22 och 261 f.).

---

<sup>12</sup> 2 kap. 1-2 §§ lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap samt 2-3 §§ förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

<sup>13</sup> Regeringen menade att kommunerna måste bedriva beredskapsplanering för inkvartering under höjd beredskap om det säkerhetspolitiska läget skulle kräva det. Planeringsskyldigheten framgår dock inte uttryckligen i utrymningslagen. Se prop. 2005/06:133 s. 130.

## FHS

FHS anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör tydliggöras om denna föreskriftsrätt för regeringen eller utsedd myndighet är avsedd att utgöra ett yttersta beslutsmandat om huruvida en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen föreligger eller inte. En annan möjlig tolkning är att föreskriftsrätten kan nyttjas för att fastställa närmare kriterier avseende begreppet som kan fungera som ett bedömningsstöd till berörda aktörer avseende om en sådan situation föreligger eller om det finns en överhängande risk för en sådan. Eftersom skyldigheter och möjligheter att vidta vissa åtgärder är förknippade med begreppet förespråkar FHS ökad tydlighet om tilltänkt tillämpning.

### 14.1.2 Analysera behov av särskild forskning

FHS instämmer i betänkandets bedömning (s. 211) om nödvändigheten att analysera behov av särskild forskning till stöd för livsmedelsberedskapen. FHS vill i sammanhanget betona behovet av långsiktig finansiering för att skapa hållbara forskningsmiljöer för totalförsvarets behov. FHS noterar att Försvarsberedningen bland annat bedömt att det är viktigt att staten säkerställer behovsstyrd forskning och utveckling till stöd för en kunskapsbaserad utveckling av totalförsvaret samt att utrymmet för den långsiktiga forskningen behöver öka för att kunskapsbasen inte på sikt ska urholkas. FHS delar Försvarsberedningens uppfattning att den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden är en förutsättning för att kunna genomföra behovsmotiverad tillämpad forskning och utveckling.<sup>14</sup> FHS förordar därför att behovet av långsiktig finansiering bör beaktas i samband med analys av behovet av forskning till stöd för livsmedelsberedskapen, som en del av totalförsvaret.

FHS vill i sammanhanget lyfta sitt initiativ till satsningen Campus totalförsvaret (CTF) som koncept. CTF bygger på en kärna av ett antal starka centrumbildningar vid lärosäten inom totalförsvaret. Till denna kärna knyts starka kunskapsmiljöer vid andra lärosäten, för att bilda den helhet som behövs för kunskapsuppbyggnad i hela landet och inom hela bredden av totalförsvaret.<sup>15</sup> FHS anser att CTF-konceptet skulle kunna ha goda möjligheter att bidra till forskning till stöd för bland annat livsmedelsberedskap. Inom ramen för livsmedelsberedskap och CTF skulle till exempel en lämplig kunskapsmiljö kunna etableras vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). För att möjliggöra detta skulle dock bland annat ekonomiska medel behöva tillföras.

## Beslut

---

<sup>14</sup> Ds 2023:34 s. 318 f.

<sup>15</sup> Se Försvarshögskolan (2023-10-27) Försvarshögskolans underlag till regeringens forsknings- och innovationspolitik s. 2–5. FHS Ö 300/2023. Utbildningsdepartementets referens: Dnr. U2023/01467. Tillgänglig: <https://www.fhs.se/arkiv/nyheter/2023-12-05-satsning-pa-campus-totalforsvar.html> (hämtad 2024-04-25).

Datum  
2024-05-03

FHS beteckning  
Ö 107/2024

Beslut i detta ärende har fattats av Försvarshögskolans rektor Robert Egnell, efter  
slutföredragning av analytikern Rickard Blomstrand.

Robert Egnell  
Rektor

Rickard Blomstrand  
Analytiker

*[Handlingen undertecknas elektroniskt.]*

**Sändlista externt:**

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

**Sändlista internt:**

Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet

Försvarshögskolans studentkårer

Högskoleförvaltningen

Institutionen för försvarssystem

Institutionen för krigsvetenskap

Institutionen för ledarskap och ledning

Institutionen för militärhistoria

Institutionen för operativ juridik och folkrätt

Institutionen för statsvetenskap

Programledning Högre officersprogrammet

Programledning Officersprogrammet