



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet,
Regeringskansliet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.dl@regeringskansliet.se

Remissvar N2024/00248

Länsstyrelsen Gotlands remissvar över betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid SOU 2024:8

Stora delar av Länsstyrelsen Gotlands svar utgår ifrån en länsstyrelsegemensam "kappa". Kursiv text är dock specifika synpunkter från Länsstyrelsen Gotland.

Inledning

På grund av Gotlands geografiska läge, inte bara som ö – vilket i sig ger extraordinära utmaningar ur ett beredskapsperspektiv, utan också som utpekad område av försvarsstrategisk vikt, behöver länets behov och erfarenheter ges utrymme i råd och beslutande forum för beredskap.

Länsstyrelsen i Gotlands län har under en längre tid bedrivit medvetet beredskapsarbete tillsammans med Försvarsmakten, Polisen och Region Gotland. Denna aktörsgemensamma samverkan är ett bra exempel på fungerande regional samverkan som kuggar väl in den nya myndighetsstrukturen för krisberedskap och civilt försvar med beredskapssektorer, sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser med regionalt samordningsansvar. Det är viktigt att betänkandets förslag inte rubbar denna etablerade och fungerande struktur.

Länsstyrelsen Gotland konstaterar att länsstyrelsen som myndighet fått en liten roll i betänkandets förslag, och vill med sin erfarenhet av ett län med särskilda utmaningar framföra att det är bekymmersamt om styrningen för beredskapsarbetet blir för centraliserat. Särskilt livsmedelskedjans uppbyggnad och inriktning, och därmed sårbarheter och beroenden, skiljer sig mycket över landet. Länsstyrelserna har som områdesansvarig myndighet bäst kompetens och förutsättningar för att samordna och stödja kommunernas arbete med livsmedelsförsörjningen inför och vid höjd beredskap.

Länsstyrelsen Gotland delar utredarens bedömning om behovet av en livsmedelsberedskap som både tar höjd för dagens förutsättningar och morgondagens utmaningar ur ett systemperspektiv, samt att arbetet med detta är brådskande, men vill i detta remissvar understryka Gotlands särskilda sårbarheter och utmaningar som ytterligare behöver beaktas ur nationellt perspektiv;

- Gotland står för en livsmedelsproduktion som har avsevärd nationell betydelse för livsmedelsförsörjningen i landet.
- Färjetrafiken inklusive behovet av reservhamn för att upprätthålla transporter både till och FRÅN Gotland, bör ses som ett riksintresse och är en begränsande faktor redan i fredstid för ett hållbart och livskraftigt näringsliv. Självförsörjningskapaciteten är helt beroende av ekonomisk hållbarhet och obrutna exportflöden då 80–95 procent produceras till andra marknader än den egna.
- Gotlands viktiga försvarsstrategiskt läge vilket kan betyda hastigt uppkomna behov av livsmedelsförsörjning till större militära styrkor eller s.k. värdlandsstöd.
- En turistsäsong där befolkningsantalet uppskattningsvis fördubblas samtidigt som dessa personer skulle vara förhindrade att ta sig ifrån ön i händelse av en allvarlig situation som förhindrar transporter till och från Gotland. Även en stor andel säsongsboende personer som inte är folkbokförda på ön bidrar till svårigheter att exakt uppskatta antalet invånare i behov av stöd i en krissituation.
- Med anledning av Gotlands sårbarhet med ö-läge och begränsade transportmöjligheter är det särskilt viktigt att nödvändig lagerhållningen placeras på ön.

Länsstyrelsen Gotland vill framhålla att det råder ett ömsesidigt beroende mellan ön och fastlandet och att Gotlands behov av extra resurser för att utveckla beredskapsförmågan inte endast utgår från utmaningen att säkra ett fullgott totalförsvar vid ö-drift i sin bokstavliga mening. Upprätthållna flöden av varor FRÅN ön är av stor vikt för att säkra Sveriges livsmedelsförsörjning och tex tillgången på cement och andra kalkprodukter.

Gotland är Sveriges ”hangarfartyg”! Ur detta perspektiv bör man utvärdera om Gotland som helhet bör klassas som riksintresse avseende livsmedelsproduktion!

Övergripande synpunkter

Avvakta utredningen om LEH

Det förändrade omvärldsläget samt bland annat den nya myndighetsstrukturen ligger till grund för uppdraget om en utvärdering av den nuvarande lagen om (2006:544) kommuners och regioners åtgärder vid extraordinära händelser och höjd beredskap, LEH, och en analys av de utvecklingsbehov som finns. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024. Flera av Länsstyrelsens synpunkter på föreliggande utredning om "Livsmedelsberedskap för en ny tid" hänvisar till den kommande översynen av LEH.

Länsstyrelserna ska stötta kommunerna

Sammantaget för beredskapssektorerna läggs i nuläget ett stort och ännu osynkroniserat ansvar på kommunerna att planera och rapportera till olika myndigheter. Kommunerna har mycket olika förutsättningar att svara upp mot dessa krav. Länsstyrelsen berörs av beredskapssektorerna dels genom det geografiska områdesansvaret på regional och högre regional nivå (Civilområdesansvariga länsstyrelser) och specifikt som beredskapsmyndighet i två sektorer. Länsstyrelsen menar att det generellt behövs ett bredare helhetsgrepp inom beredskap och civilt försvar för att avlasta kommunerna med såväl rapportering som tydligare avgränsning av kommunernas arbete. Länsstyrelsen föreslår att befintliga strukturer för rapportering från lokal till regional och nationell nivå i första hand bör användas inom ramen för nuvarande lagstiftning framför allt enligt LEH. Länsstyrelsen föreslår att en gemensam modell skapas för informationsinhämtning och rapportering inom och mellan beredskapssektorer som bygger på befintliga och inarbetade kommunikationsstrukturer. Det kan ske inom ramen för den pågående översynen av LEH.

En sådan modell förutsätter att dokumentation specificeras och formaliseras över beredskapssektorerna (inklusive livsmedelsförsörjning och dricksvatten). Det gäller hur och vilken omfattning kommunen ska dokumentera sitt arbete. Kravet kan formaliseras genom föreskrifter inom ramen för lagstiftning om LEH. Därigenom kan en gemensam modell för informationsinhämtning skapas.

Utredningen har stora förväntningar på att kommunerna ska kunna lösa allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. På kort sikt kan kommuner till viss del ansvara för att befolkningen får tillgång till nödvändiga livsmedel. Mängden livsmedel som behövs för utdragna konflikter förutsätter ändå att livsmedelskedjan fortsätter att fungera även under

störda förhållanden. Länsstyrelsen menar att detta behöver få återverkningar på val av åtgärder att hantera den ökade sårbarheten generellt i livsmedelssystemet som uppstått genom exempelvis jordbrukets kraftiga strukturrationalisering och en kraftigt centraliserad livsmedelsdistribution.

En komplex livsmedelskedja kräver större resurser för beredskapsarbete

Länsstyrelsen anser att utredningen borde ytterligare analyserat och utrett frågan kring primär- och livsmedelsproduktionens roll och logistikutmaningar för en stärkt beredskap. Det gäller hela skalan från hemproduktion till mikro-, små/medelstora och stora primärproducent- och livsmedelsförädlingsföretag samt inkluderar fiske, rennärning och vilt. Det finns redan idag utmaningar och sårbarheter i olika delar av Sverige inte minst inom primärproduktionen vad gäller exempelvis lönsamhet, arbetskraft och ägarskifte. Men det finns också potential att bidra till befolkningens livsmedelsförsörjning. Det inverkar på behov av insatsvaror, transporter och distribution av livsmedel på den lokala nivån. Det har även inverkan på behovet av forskning och innovation inom livsmedelsberedskap.

Denna komplexitet innebär att behovet av strategisk samordning i beredskapsplaneringen är omfattande, liksom behovet att behålla en regional arbetsstruktur med god kunskap om regionens särskilda produktion, utmaningar och sårbarheter som inverkar på behov av insatsvaror, transporter och distribution av livsmedel på den lokala nivån.

Länsstyrelsen saknar ett resonemang kring den främjande roll de regionala livsmedelsstrategierna kan spela. Livsmedelsberedskapen är nära knuten till frågor om hållbarhet och samhällets utveckling och omfattar hela livsmedelssystemet.

Ny beredskapssektor för Handel

Livsmedelsförsörjning definieras som samhällsviktig verksamhet där MSB definierat de ingående funktionerna. Med utgångspunkt i utredningens systemsyn saknar länsstyrelsen utredningsförslag om hur information om tillgång på livsmedel på lokal och regional nivå ska samlas in och analyseras (även om frågan hanterats i betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap*, SOU2023:50). Det gäller tillgången av energirika och näringsrika livsmedelsråvaror som produceras lokalt, nationellt, och inom EU, för att säkra tillgången till livsmedel i hela Sverige över tid. Här kan en ny beredskapssektor som omfattar handel få positiv inverkan.

Länsstyrelsen menar att informationen kommer ha stor inverkan på hur livsmedel ska fördelas på regional och kommunal nivå. Det inverkar på hur

olika kommuner ska kunna säkra tillgången på livsmedel till sin kommun och inom kommunen.

Dricksvattenförsörjning saknas i betänkandet

Livsmedelsberedskap bör inte ses separat från dricksvattenberedskap då dricksvatten bland annat ska ses som ett livsmedel och dessa två ligger under samma beredskapssektor. Tillgång till rent vatten är en förutsättning för att flera typer av livsmedel som vanligen ingår i hemberedskap, såsom pulversoppor, ris och pasta, kan användas. Därför är det olyckligt att utredningen avgränsar sig när det gäller dricksvatten. Tillgång till dricksvatten är ett viktigt ansvarsområde för kommuner i fred såväl som i kris. För att inte kommunernas ansvar och uppdrag ska bli för splittrade i olika lagstiftning behöver man inkludera slutsatserna av dricksvattenutredningen "Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster" för att få en helhetsbild över kommuners ansvar.

Kapitel 6 Förutsättningar för inhemsk livsmedelsproduktion

Gotlands primärproduktion av livsmedel överstiger vida konsumtionsbehovet hos öns invånare, framför allt vad gäller animaliska livsmedel och matpotatis. Det innebär att Gotland är en viktig nettoleverantör av livsmedel till övriga Sverige. Det är viktigt för Sveriges inhemska livsmedelsförsörjning att leveranser av livsmedel från Gotland kan upprätthållas i händelse av kris eller krig. Att kunna leverera varor från ön är också en förutsättning för att produktionen på ön kan fortgå. Stopp av leveranser skulle fort leda till situationer där överproduktion och fulla lager skulle medföra stopp i produktionen och djurskyddsproblem på animaliesidan.

Livsmedelsproduktionen som sammantagen verksamhet på ön uppfyller samtliga av MSB:s kriterier för riksintresse för totalförsvarets civila del.

Arbetskraft och kompetensförsörjning är en kritisk resurs för primärproduktionen redan i fredstid, och måste säkras i händelse av kris eller krig. Länsstyrelsen Gotland har uppvaktat utredaren för "En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret" med förslag om att civilplikt inom primärproduktionen kan vara en del i att säkra kompetent resursförstärkning vid höjd beredskap. Möjligheten för enskilda företagare att krigsplacera personal bör också utredas samt i vilken omfattning som anställda inom primärproduktionen är krigsplacerade med värnplikt och hur det i så fall skulle påverka förmågan att upprätthålla livsmedelsproduktionen runt om i Sverige.

Kapitel 7 Kritiska beroenden till andra sektorer

samt

Kapitel 8 Lagerhållning inom livsmedelssystemet

Sektorns beroende av drivmedel kan inte nog poängteras, och upprättandet av beredskapslager är en prioriterad fråga på kort sikt. När det gäller lagerhållning av insatsvaror vill Länsstyrelsen Gotland framhålla sårbarheten för Gotland i händelse av en situation som skär av öns förbindelser till fastlandet. Det är därför av yttersta vikt att beredskapslager för insatsvaror avsedda för förbrukning på Gotland placeras lokalt på ön.

Kapitel 9 Styrmedel i livsmedelssystemet

Livsmedelssystemet består i huvudsak av privata aktörer som agerar på lokal till internationell nivå. Länsstyrelsen bedömer att det finns höga förväntningar på privata aktörer inom beredskapssystemet. Det finns samtidigt en förväntan om ökad nationell styrning av livsmedelsberedskapen bland många företag. Länsstyrelsen menar att Sveriges livsmedelsberedskap är beroende av att samarbetet mellan det offentliga och näringslivet trappas upp och att de avtal som ingås med näringslivet täcker kriser och höjdberedskap. Möjligheten att instifta en ny avtalsform med företag som bedriver samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet alternativt att peka ut sådana företag bör beaktas. Det ökar möjligheten för staten att både ställa krav på förmåga och följa upp behov. Länsstyrelsen noterar att frågan om EU:s konkurrenslagstiftning utretts i utredningen Näringslivets roll inom totalförsvaret.

Kapitel 12 Ett mål för livsmedelsberedskap

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag till ett nationellt mål för livsmedelsberedskapen och målets beståndsdelar samt förslaget att bestämmelser om livsmedelsberedskap ska regleras i en ny lag. Länsstyrelsen tillstyrker dock inte alla delar av lagförslagen.

Länsstyrelsen saknar ett förtydligande vad gäller begreppet "Befolkningen i kommunen". Länsstyrelsen anser att det därmed bör tas fram närmare föreskrifter om begreppet för att underlätta tillämpningen. Ett förslag är att likrikta med skrivningen i socialtjänstlagen som kommunerna är vana att arbeta med.

Det bör också understrykas att betänkandets nuvarande bedömning – att kommunernas ansvar för livsmedelsförsörjning inte ska omfatta de som "endast tillfälligt vistas" i kommunen – inte är applicerbart på Gotland. Detta eftersom stora mängder besökare tillfälligt vistas på ön och att dessa skulle

vara förhindrade att ta sig härifrån i händelse av en allvarlig situation som förhindrar transporter till och från Gotland.

Länsstyrelsen vill framhålla att frågan om värdlandsstöd inte har beaktats i betänkandet men är relevant i sammanhanget om vilket ansvar som kommunerna har att förse dess invånare med livsmedel.

Kapitel 13 Lokal kraftsamling för befolkningens överlevnad

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning (13.1) att den enskilde bör ha livsmedel motsvarande minst en veckas förbrukning men saknar en diskussion och utredningsförslag för att ytterligare stärka den enskildes kunskap och möjlighet att själv producera, hantera och lagra livsmedel för kompletterande energiintag men framför allt för stärkt näringsintag. Det gäller produktion och tillgång av frukt, grönt och animalieproduktion med smådjur. Förslag om ökad kunskap om lagring kan utgöras av kompetens som inhämtas från småskaliga primär-/förädlingsproducenter som hanterar livsmedel i mindre skala, däribland mathantverkare. Länsstyrelsen saknar även förslag om att stärka befolkningens kunskaper om livsmedelsproduktion generellt.

Länsstyrelsen delar bedömningen (13.2) om att kontinuitet i måltidsverksamheten bör säkerställas. Däremot menar länsstyrelsen att det vore positivt med en dimensionerande målbild för kommunernas måltidsverksamhet, som samtidigt kan vara ett incitament att stärka den enskilda kommunens livsmedelsberedskap. Det bör även motverka att livsmedelsberedskapen skiljer sig mellan landets kommuner.

Kommunerna lägger ner mycket arbete på att öka andelen svenskt, lokalt och ekologiskt i upphandlingen av livsmedel och måltider. Erfarenheterna från pandemin visade att vissa kommuner bedömde att en mer diversifierad upphandling bidrog till att de hade bättre beredskap att servera måltider enligt sin måltidsstrategi. Det kunde exempelvis omfatta att redan före krisen upphandla kompletterande råvaror från lokala primär- och förädlingsföretag utöver upphandling från en eller fåtal grossister. Länsstyrelsen menar att dessa erfarenheter skulle behöva tas tillvara och saknar förslag för hur dessa kan spridas systematiskt till kommuner och regioner för att öka kunskapen om hur måltidsverksamheten kan säkerställas samtidigt som efterfrågan på svenska livsmedel ökar.

Upphandlingen av svenska och lokala livsmedel bör också kunna ökas utifrån ett beredskapsperspektiv. Hur detta kan göras inom ramen för lagen om offentlig upphandling bör vara ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten.

Länsstyrelsen tillstyrker den del av lagförslag 13.3.1 där kommunerna ska analysera befolkningens behov av livsmedel. Länsstyrelsen bedömer att förslaget konkretiserar och tydliggör rimliga förväntningar på en kommun. Däremot anser länsstyrelsen att kommunernas uppgifter inför och under framtida krissituationer och höjd beredskap bör tydliggöras och regleras samlat inom ramen för den pågående översynen av LEH. Länsstyrelsen avstyrker därmed förslaget om att regleringen ska införas i den föreslagna lagen om livsmedelsberedskap.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att kommunen ska planera för distribution av livsmedel (13.3.2). Distributionskedjorna för livsmedel består i huvudsak av aktörer som agerar på internationell, nationell eller ibland regional nivå. Det gäller såväl livsmedelsindustrin som grossister och detaljhandelskedjor. *Ett exempel på detta är färjetrafiken till Gotland, som utgör en väldigt smal och sårbar försörjningskanal som behöver adresseras särskilt i beredskapssammanhang. Gotland har och behöver ha ett stort utflöde av livsmedelstransporter för att klara självförsörjning. Självförsörjningskapaciteten är helt beroende av ekonomisk hållbarhet och obrutna exportflöden då 80–95 procent produceras till andra marknader än den egna.*

Förutom att det kan vara betungande för små kommuner, levererar många privata aktörer av betydelse för livsmedelsförsörjningen, till exempel åkerier och grossistföretag, till många kommuner. Betydande resurser skulle krävas på kommunal nivå för att samverka kring planering av livsmedelsdistribution. Det kan även gälla avtal med frivilliga försvarsorganisationer och mellankommunala frågor som kan uppkomma, exempelvis samordning med distribution av livsmedel vid upprättande av SOT-punkter.

Planering för distribution av livsmedel i samverkan med aktörer av betydelse för livsmedelsförsörjningen förefaller dessutom hänga intimt samman med den av försörjningsberedskapsutredningen (SOU 2023:50) föreslagna uppgiften för länsstyrelserna att identifiera företag som bedriver samhällsviktig respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom länet.

Länsstyrelsen menar därför att livsmedelssystemets aktörer, centrala myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelser är bättre skickade än kommuner att planera för hur livsmedelsdistributionen kan upprätthållas under störda förhållanden. Alternativt att förslagen om nya uppgifter för kommuner i stället regleras samlat med övriga uppgifter i inom ramen för den pågående översynen av LEH.

Länsstyrelsen menar att det behöver klargöras vad som menas med att kommunerna ska vidta åtgärder utifrån sina förutsättningar (13.3.3), det vill säga inom vilken lagstiftning och i vilken utsträckning som länsstyrelsen utifrån sitt geografiska områdesansvar ska stödja och samverka med kommunerna. Särskilt eftersom vissa uppgifter kopplat till livsmedelsförsörjning under höjd beredskap (3 kap. 3 § LEH) föreslås ligga kvar. Med tanke på att gråzonslägen får ses som betydligt mer sannolika än tydliga krigsförklaringar så framstår det inte som helt lämpligt att reglera uppgifter kopplat till livsmedelsförsörjning i fredstida kriser i en lag och uppgifter kopplat till livsmedelsförsörjning i höjd beredskap i en annan. Kommuners ansvar och uppgifter inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap bör samlas i den pågående utredningen av LEH. Uppgifter bör följas upp av Länsstyrelsen, vid behov i samverkan med Livsmedelsverket.

Länsstyrelsen vill även i detta sammanhang lyfta betydelsen av en formaliserad dokumentation med jämförbar information från samtliga kommuner. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om värdet i att samordna dokumentationen med annan planering (13.3.4), vilket också underlättas om uppgifter - och dokumentationen av arbetet - kan regleras i en kommande LEH. Länsstyrelsen delar därmed inte utredningens bedömning att kommunerna själva väljer på vilket sätt de bör dokumentera sitt arbete.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att Livsmedelsverket ska ge vägledning till kommunerna i arbetet med livsmedelsberedskap vad gäller behovsanalys och planeringsarbete, men avstyrker förslaget att Livsmedelsverket ska följa upp kommunernas arbete (13.3.5). Uppföljningen av kommunernas arbete med livsmedelsberedskap bör i stället ske inom ramen för länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar inom ramen för kommande LEH.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag under 13.3.6 om information. Förutsatt att länsstyrelserna även fortsättningsvis kommer att ansvara för att följa upp kommunernas uppgifter enligt en ny LEH behövs ingen specialreglering om information avseende uppgifter kopplat till livsmedelsberedskap. Genom att samla, samordna och reglera samtliga uppgifter (inklusive dokumentation av arbetet) som åligger kommuner vid fredstida krissituationer och höjd beredskap inom en ny LEH så bedöms förslagen bli obehövliga.

En samlad reglering och uppföljning genom en ny LEH torde även underlätta för länsstyrelserna som i annat fall ska ansvara för att stödja och

följa upp kommunernas uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, förutom vad gäller livsmedelsberedskap.

Länsstyrelsen bedömer slutligen att det tredje förslaget om att kommuner ska verka för att informationen till befolkningen i kommunen i fråga om allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen ska samordnas redan täcks in av bestämmelsen i 2 kap. 7 § LEH samt att den bestämmelsen sannolikt kommer att finnas kvar i någon form även i kommande lagstiftning.

Länsstyrelsen har inga synpunkter på förslaget att Livsmedelsverket ska få meddela föreskrifter om vägledning (13.3.7), men anser att det bör vara länsstyrelserna, inte Livsmedelsverket, som ansvarar för uppföljningen. Alternativt att uppföljningen av kommunernas uppgifter i den här delen omfattas av föreskriftsrätten kopplat till en ny LEH i syfte att skapa en helhet.

Kapitel 14 Tydlig nationell inriktning och samordning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget (14.1) att Livsmedelsverket ska samordna livsmedelsberedskapen med reglering i Livsmedelsverket instruktion.

Länsstyrelserna saknar en beskrivning av hur det sektorsarbete som Livsmedelsverket samordnar ska samordnas med den regionala planering som sker i den nya civilområdesstrukturen.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att inrätta ett nationellt livsmedelsberedskapsråd (14.2). Länsstyrelsen anser att ett livsmedelsberedskapsråd bör kopplas till existerande råd som Livsmedelsverkets samrådsgrupp för beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning samt näringslivsrådet. I det fall rådet får i uppdrag att prioritera beredskapsåtgärder vid en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning bör detta utredas. Länsstyrelsen menar att prioritering av ändamålsenliga och situationsanpassade åtgärder beror av störningens art. Branschorganisationer kan bidra till att utveckla arbetsmetoder som aggregerar information på lämpligt sätt. Länsstyrelsen menar att det finns behov av livsmedelsberedskapsråd med ansvar på lokal eller regional nivå även om detta inte regleras i lagstiftning.

Representation från Gotland, med sin erfarenhet av ett län med särskilda utmaningar och strategisk plats med högt riksintresse ur försvars- och beredskapssynpunkt, behöver ges utrymme i råd och beslutande forum gällande de regionala och ö-specifika förutsättningarna.

Länsstyrelsen menar att livsmedelsstrategins mål om en ökad livsmedelsproduktion i hela landet bör vara en utgångspunkt och förutsättning för utveckling av livsmedelsberedskapen.

Ett av den nationella livsmedelsstrategins strategiska områden är "Regler och villkor" – med målet att minska regelbördan och förenkla för livsmedelsföretagen genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklningar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten. Detta bör på ett tydligare sätt lyftas som en del i arbetet med livsmedelsberedskap, då det är avgörande för en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar.

Länsstyrelsen delar bedömningen att forskning och innovation bör stärkas (14.3) samt om behovet av stärkta forskningsresurser och att ett ökat systemperspektiv bör prägla forskningen för att stärka livsmedelsberedskapen. Länsstyrelsen välkomnar att utredningen slår fast att det kommer att krävas förändringar av såväl sociala som tekniska system. Länsstyrelsen vill tillägga behovet av förändringar i hur produktionen i högre grad kan inordnas i de ekologiska systemen. Primärproduktionens roll behöver lyftas med en transdisciplinär utgångspunkt där fiske, jord- och trädgårdsbruk i olika skalor ingår. Detta för att möta de utmaningar och förmågor dessa har för att bidra till en säkrad livsmedelsförsörjning. Behovet av att utgå från och samtidigt stärka lokala resurser för att minska beroendet av importerade insatsmedel behöver tydliggöras. Det innebär att skapa fungerande hållbara system, regelverk och affärsmodeller för verksamheter i olika typer av landskap och kretslopp. *Forskning behöver också inrikta sig på metoder för ökad ekonomisk hållbarhet för primärproduktionen, dvs utveckla och utvärdera nya ekonomiska modeller för att öka tillväxt och ekonomisk bärkraft.*

Animalieproduktionen får lite utrymme i utredningen samtidigt som den delvis är beroende av importerade fodervaror. En viktig del blir ökad självförsörjning av exempelvis djurfoder. I detta sammanhang vill Länsstyrelsen även lyfta inverkan av den snabba strukturrationalisering som fortsatt sker i hela men framför allt i norra Sverige och den betydelse det har för kommande försörjningsförmåga på fem till 10 års sikt. Ett konkret exempel är hur slakt ska kunna upprätthållas vid kris eller krig, för att säkerställa befolkningens behov av animaliska livsmedel och för att undvika oacceptabel trängsel i djurstallar om slaktköer förlängs.

Länsstyrelsen Gotland vill framhålla Stockholm Resilience Centers initiativ om ett nytt forskningscentrum för ökad beredskap och hållbarhet i måltidssektorn.

Kapitel 15 Ett motståndskraftigt livsmedelssystem

Länsstyrelsen delar bedömningen att jordbruksmark är avgörande för att upprätthålla den inhemska produktionen och att jordbruksmarken därför bör skyddas bättre (15.1. *I sammanhanget ska inte områden av betydelse för fiskerinäringen glömmas bort, tex för kustregioner som Gotland kan det kan vara aktuellt att på samma sätt analysera riksintresseanspråk för hamnar och fiskeanläggningar.* Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att ur ett livsmedelsberedskapsperspektiv fördjupat analysera förslag om att införa nationella territoriella anspråk och riksintresse i förstudien Nationell fysisk planering (DS 2023:28).

Länsstyrelsen menar att utredningsuppdraget till Jordbruksverket inte bör låsas till territoriella anspråk och riksintresseinstrumentet utan ha utrymme att utvärdera och föreslå alternativa åtgärder för att minimera förlust av värdefull brukningsvärd jordbruksmark. I samband med tidigare statliga utredningar har föreslagits att i stället lyfta upp miljöbalkens 3 kap. 4 § till en ny överprövningsgrund. I utredningen Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten, har lagändringsförslag för Plan- och bygglagen tagits fram just för en sådan justering.

Samtidigt behöver hänsyn tas så att eventuella åtgärder att minska förlust av värdefull brukningsvärd inte begränsar målen i vare sig den nationella eller regionala livsmedelsstrategin eller lantbrukares möjligheter att utveckla sina verksamheter.

Länsstyrelsen delar bedömningen (15.2) att utsedd myndighet bör utreda riksintresseanspråk inom livsmedelstillverkning, livsmedelskontroll och livsmedelsdistribution. *Det är Länsstyrelsen Gotlands uppfattning att Gotland som helhet, utifrån sin omfattande livsmedelsproduktion som är mångdubbelt större än konsumtionsbehovet för öns invånare och därmed utgör en betydelsefull livsmedelsleverantör till fastlandet, skulle kunna utvärderas ur riksintressesynpunkt.*

Länsstyrelsen delar bedömningen (15.3.1) om en ökad produktion av biodrivmedel och vill referera till utredningen om ett fossilfritt jordbruk som lyfter behovet av politiska styrmedel för omställning till ett fossilfritt lantbruk¹ Länsstyrelsen vill även lyfta potentialen för energiproduktion på gårdsnivå som kan bidra till stärkt beredskap på företaget. Det gäller såväl produktion av biodrivmedel som solceller på tak och byggnader. Idag

¹ SOU 2021:67 *Vägen mot fossiloberoende jordbruk*

saknas dock en övergripande planering för att hantera motstående intressen vid solcellsparkers och vindkraftsanläggningars placering.

Länsstyrelsen delar bedömningen (15.3.2) att utreda frågan om ändamålsenligt regelverk för inhemsk produktion av mineralgödsel. Det är viktigt att öka möjligheten att recirkulera näring ur avfall och avlopp till organiska gödselmedel. Samtidigt bedömer länsstyrelsen att en nationell mineralgödseltillverkning omfattar en rad målkonflikter vad gäller hela samhällets gröna omställning och tillgången till el på en fri internationell marknad. Därför är det viktigt att parallellt behålla ett perspektiv för försörjningen av mineralgödsel som går över nationsgränsen och omfattar samverkan med våra grannländer Norge och Finland.

Länsstyrelsen vill understryka den del av betänkandet som rör grön omställning och vikten av att i större omfattning framhålla hållbarhetsfrågorna som en del av livsmedelsberedskapen. Robusta system går ofta hand i hand med hållbara system. Omställningen behöver gå snabbare och behovet av finansiering via olika typer av stöd för sådan omställning kan lyftas fram tydligare. En viktig beredskapsfråga är t. ex att minska användningen och därmed beroendet av insatsvaror genom tex precisionsodling, som effektiviserar användningen av gödningsmedel eller olika metoder för minskad jordbearbetning vilket sänker dieselanvändningen.

Länsstyrelsen delar bedömningen (15.3.3) om additiv tillverkning av reservdelar men vill lyfta potentialen av samverkan mellan företag med liknande behov av reservdelar.

Länsstyrelsen delar bedömningen (15.5.1) om investeringsstöd för ökad lagringskapacitet på gårdsnivå men menar att investeringsstöd för ökad beredskap inom primärproduktion bör ses i ett bredare perspektiv. Det inkluderar exempelvis reservdelar, läkemedel eller ombyggnad av dieseldrivna traktorer. Men det kan även gälla lokal eller regional produktion av insatsvaror, korta livsmedelskedjor, ökad försörjningsgrad av djurfoder eller investeringar som ökar möjligheter till kretslopp av exempelvis växtnäring. Länsstyrelsen vill särskilt lyfta primärproduktionens behov av tillgång till första ledets livsmedelsförädling i hela landet, som exempelvis slakterier, mejeri och kvarnar.

Investeringsstöd för att minska sårbarhet behöver vara flexibla för att kunna utnyttjas av primärproducenter och livsmedelsföretagare oavsett storlek och inriktning. Dvs inkludera flera olika åtgärder som ställer om från, eller minskar beroendet av insatsvaror. Investeringsstöd för

beredskapshöjande åtgärder bör dessutom ha lägre medfinanseringsgrad för att utnyttjas av så många som möjligt.

Länsstyrelsen saknar dock förslag för att minska sårbarheten inom animalieproduktionen. Länsstyrelsen bedömer att någon typ av omsättningslager av nödvändiga läkemedel skulle behövas. Även om dessa frågor i viss mån hanteras i andra utredningar är det viktigt att de inte faller mellan stolarna. Dessutom har Jordbruksverket, redan idag, svårt att klara uppdraget att säkerställa tillgången till veterinärer i hela landet.

Länsstyrelsen delar bedömningen (15.6) om uppdrag till Livsmedelsverket att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar, men saknar förslag med ökade krav på livsmedelsbutiker beredskap att säkerställa förmågan till livsmedelsdistribution under störda förhållanden.

Kapitel 16 Stärkt förmåga att hantera allvarliga störningar

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget (16.1) om en funktion för att tidigt upptäcka hot. Samtidigt betonar Länsstyrelsen att utredningens lagförslag om kommunernas rapportering om befolkningens behov bättre hanteras inom ramen för översynen av nuvarande LEH.

Länsstyrelsen delar bedömningen *Anpassad produktion tar tid och kan kräva myndighetsbeslut* under 16.2. Regelbördor, rapporteringskrav, tillståndsprocesser bör inte i onödan begränsa företagets produktionsförmåga. Förberedda undantag från begränsande regleringar, genom författningsberedskap, ökar omställningsförmågan och uthålligheten vid kriser. Länsstyrelsen vill specifikt lyfta behovet av en genomlysning av möjliga regelförenklingar kring exempelvis djurmärkning, slakt och transport av djur vid en allvarlig störning. Utvecklade, och i förväg kommunicerade, undantagsmöjligheter från gränssättande regelverk ökar samhällets motståndskraft vid kriser genom ett större handlingsutrymme.

Länsstyrelsen tillstyrker och vill betona vikten av förslaget om beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet (16.3). *Här bör Gotland lyftas fram som särskilt sårbart eftersom färjetrafiken i princip utgör den enda möjligheten för distribution av varor och en situation där denna påverkas eller uteblir snabbt skapar en allvarlig bristsituation av flera viktiga insatsvaror. Det är därför av yttersta vikt att beredskapslager placeras på Gotland. Det gäller såväl insatsvaror för lantbruket, där f.f.a volymen diesel måste dimensioneras för att täcka åtgången under en längre tid, som för*

livsmedelsförädlingsledet och för vattenförsörjningen. Beredskapslagring behöver även omfatta läkemedel för både human- och djursjukvård.

Länsstyrelsen saknar förslag (16.3.1) i utredningen om hur befolkningens näringsbehov ska tillgodoses vid en längre kris. Se även synpunkt ovan om livsmedelsproduktion i olika skalor och sårbarheter.

Kapitel 17 Frågor om sekretess

Länsstyrelsen avstyrker (17.4) utredningens förslag om en ny sekretessbestämmelse. Genom att samla kommunernas samtliga uppgifter kopplade till kris och krig i kommande LEH så bör den befintliga bestämmelsen i 38 kap. 7 § OSL om sekretess för beredskapsarbete gå att använda även för kommunernas arbete med livsmedelsberedskap, vilket medför att det inte behövs någon ny sekretessbestämmelse i OSL.

För det fall att kommunernas ansvar kvarstår enligt utredningens förslag finns det dock, såsom utredningen anger, ett behov av komplettering till bestämmelsen i 38 kap. 7 § OSL.

Länsstyrelsen uppfattar att det finns en brist i sekretesskyddet för många av de uppgifter som kan komma att aktualiseras vid en tillämpning av föreslagen lagstiftning. Det är enligt Länsstyrelsens mening olyckligt att ett stort antal uppgifter lämnas helt oskyddade alternativt omfattas av säkerhetsskydd, vilket ska vara förbehållet de allra mest skyddsvärda uppgifterna i Sverige. Länsstyrelsen ser därför ett behov av ytterligare en sekretessbestämmelse som kan skydda mellanläget.

Det anges i betänkandet att sekretessbestämmelserna i 15 kap. 2 §, 18 kap. 8 och 13 §§ OSL kan komma att aktualiseras om förslagen genomförs.

Länsstyrelsen har i tidigare remissvar över Betänkande av utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen², lyft fram att det i dagsläget saknas tillräckligt sekretesskydd för uppgifter som rör myndigheternas arbete med beredskapsfrågor då 15 kap. 2 § OSL endast omfattar uppgifter som har direkt bäring på Sveriges säkerhet och inte uppgifter som enbart kan antas beröra lokal eller regional nivå. I nu förevarande betänkande görs inga närmare avvägningar kring om och på vilket sätt de uppgifter kommunerna kommer hantera kan antas påverka rikets säkerhet. En tillämpning av bestämmelsen i 15 kap. 2 § OSL kräver att ett röjande av uppgifterna kan antas skada landets försvar eller rikets säkerhet i övrigt. De flesta uppgifter som rör totalförsvaret kan dock inte

² SOU 2023:50

anses få en påverkan på hela riket, utan följderna begränsas oftast till en liten del av Sverige alternativt en viss verksamhet. Uppgifterna kan ändå vara känsliga för driften av verksamheten och dess möjligheter att hantera och fungera inom totalförsvaret, men konsekvenserna vid en störning är inte så omfattande att de kan antas få nationell påverkan. Det kan ifrågasättas om de uppgifter som kommunerna kan tänkas hantera inom ramen för livsmedelsberedskapen kan anses beröra rikets säkerhet. Länsstyrelsen noterar att länsstyrelserna utifrån utredningens förslag kommer att hantera aggregerad information från samtliga länets kommuner, vilken i sin samlade form skulle kunna bedömas uppnå ett högre skyddsvärde.

I de fall där det inte finns någon annan tillämplig sekretessbestämmelse behöver myndigheten i dagsläget välja mellan att sekretessbelägga uppgiften enligt 15 kap. 2 § OSL, vilket i sin tur innebär att uppgiften per definition kommer att omfattas av reglerna i säkerhetsskyddslagen, eller att inte kunna skydda uppgiften alls. För uppgifter som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen gäller särskilda hanteringsregler som begränsar möjligheterna att dela information vid samverkan.

Föreslagen lagstiftning om livsmedelsberedskap tar även sikte på allvarlig störning i fredstid, varvid bestämmelsen i 18 kap. 13 § OSL kan aktualiseras. Bestämmelsen i fråga omfattar dock enbart myndighetens arbete med hantering och planering av fredstida krissituation och inte totalförvarsplanering. Även om detta arbete ofta överlappar torde det finns stora delar av verksamheten som tar sikte på planering för totalförsvarets behov. Dessa delar kommer därmed inte omfattas av 18 kap. 13 § OSL. Bestämmelsen avser dessutom bara den verksamhet hos myndigheten som berörs av arbetet med fredstida kriser. När samma uppgifter hanteras hos annan verksamhet hos myndigheten, med inriktning på annan sakverksamhet, träffas de inte av detta sekretesskydd. Bestämmelsen har därmed sina begränsningar.

Utredningen hänvisar vidare till 18 kap. 8 § OSL, som rör säkerhets- eller bevakningsuppgifter för åtgärder som avser byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier. Det utvecklas inte närmare vilka uppgifter i kommunernas arbete som kan antas omfattas av bestämmelsen. Länsstyrelsen noterar att även denna bestämmelse har ett begränsat tillämpningsområde och kan inte anses medföra tillräckligt skydd utifrån de behov som kan tänkas uppstå.

Kapitel 19 Konsekvenser

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag (19.2.1 och 19.2.3) att ansvaret för att följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap bör ligga på Livsmedelsverket. Länsstyrelsen menar att det i stället bör ligga på respektive Länsstyrelse. Finansieringen av länsstyrelsernas utökade uppdrag bör ske genom att delar av de medel som utredningen föreslår ska tillföras Livsmedelsverket i stället tillförs länsstyrelsernas förvaltningsanslag. I den mån länsstyrelserna ges ett tydligt uppdrag kopplat till planering för distribution av livsmedel (avsnitt 13.3.2) så behöver även dessa nya uppgifter finansieras.

Länsstyrelsen har ovan bedömt att kommunerna har mycket olika förutsättningar att ansvara för livsmedelsberedskapen på lokal nivå. Framför allt befolkningstätheten, där liten befolkningsmängd och stor geografisk yta, kommer att vara en utmaning. Länsstyrelsen vill även framhålla risken för systematisk snedvridning av finansiering till kommunerna med sammanlagt 250 miljoner kr eftersom fördelningsnyckeln (sid 285) baseras på bland annat "... en verksamhetsersättning baserat på invånarantal". Samtidigt innebär definitionen av befolkningen i kommunen att en kommun med lågt antal invånare med relativt låg ersättning kan få ansvar för ett stort antal fritidsboende. Ett systematiskt användande av en statisk fördelningsnyckel kan därmed komma att skapa ojämna förutsättningar för att lösa uppgifterna av kommunerna, vilket slutligen drabbar helheten.