

RISE yttrande över remiss från Landsbygds och infrastrukturdepartementet angående betänkande Livsmedelsberedskap för en ny tid, SOU 2024:8

Landsbygds- och infrastrukturdepartementets diarienummer LI2024/00248

Sammanfattning

RISE Research Institutes of Sweden har fått möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet om Livsmedelsberedskap för en ny tid, SOU 2024:8. RISE delar utredningens uppfattning att det behövs en livsmedelsberedskap anpassad till vår tid och lämnar i detta remissyttrande ett antal synpunkter, både generella och mera specifika på betänkandet.

RISE instämmer i

betänkandets beskrivning av förutsättningar och nuläge för livsmedelsberedskapsområdet.

behovet av fler satsningar på Forskning och Innovation (Fol). Vi ser att Fol är centralt för bättre anpassade insatser inom beredskap.

förslagen om att ge kommunerna lagstadgat ansvar för livsmedelsberedskap.

att offentlig måltidsverksamhet är, och bör vara, en viktig hörnsten i livsmedelsberedskapen.

RISE saknar

det förebyggande perspektivet på beredskap i uppdragets utgångspunkt. Vi hävdar att en grundläggande förutsättning för bättre beredskap på livsmedelsområdet, är att öka dess robusthet och konkurrenskraft, därför borde även preventiva insatser inkluderas.

en mer operativ, praktiskt fokuserad samordning för att underlätta för kommunernas insatser och övriga organisationers uppdrag än den som beskrivs. En samordning som underlätta för insatser och samverkan för organisationer med uppdrag inom livsmedelsberedskap.

konkreta förslag gällande näringslivets roll, utöver förslaget om beredskapslagring i anslutning till primärproduktionen.

en tydlig beskrivning och integrering av resterande del av det innovationssystem som idag stöttar livsmedelssystemets aktörer med rådgivning, forskning, utveckling och utbildning.

att utredningen även beaktar behovet av fungerande el-och vattenförsörjning, IT, telekommunikationer, betalssystem, transporter och logistik för att upprätthålla en fungerande livsmedelsberedskap. Dessutom bör i potentiella målkonflikter områdena emellan adresseras.

förslag om att beredskap ska integreras och kravställas på motsvarande sätt som hållbarhet i främjandeinsatser och Fol-satsningar. Att integrera beredskap på samma sätt som hållbarhet bör vara ett grundkrav för att beviljas medel.

tydligare beskrivning av RISE statliga uppdrag, samt förmågor och kapacitet att bidra i arbetet kring livsmedelsberedskap.

Specifika reflektioner

Uppdragets utgångspunkt

I betänkandet uttrycks följande kring utgångspunkten; ”En god livsmedelsberedskap förutsätter en konkurrenskraftig livsmedelskedja, men det är inte livsmedelsberedskapens uppgift att stärka konkurrenskraften.” (2.2).

RISE hävdar att prevention borde vara en integrerad del av beredskap. En god preventiv beredskap skulle kunna främja konkurrenskraft i näringslivet, men även samhällets konkurrenskraft i form av; ökad diversifiering, ökad robusthet och resiliens, ökad hållbarhet, livsmedelsproduktion och lager i hela landet, optimerad markanvändning, mm. På så vis kan behov av mer akuta beredskapsåtgärder undvikas genom långsiktiga preventiva insatser, vilket gör att samhället är bättre rustat att hantera en krissituation.

RISE tycker heller inte att betänkandet beaktar behovet av fungerande el-och vattenförsörjning, IT, telekommunikationer, betalsystem, transporter och logistik för att upprätthålla en fungerande livsmedelsberedskap i tillräckligt hög grad. Exempelvis är tillgång till vatten av tillräckligt hög kvalitet essentiell för ett fungerande livsmedelssystem i såväl kris och krig som i fred och frid.

Livsmedelssystemets aktörer använder stora mängder vatten, såväl i produkterna som i olika kringprocesser, exempelvis bevattning och rengöring. Dessutom bör i potentiella målkonflikter områdena emellan adresseras.

Det vore därför önskvärt att sammanväga och synkronisera insatser för konkurrenskraft och hållbarhet med beredskapsinsatser, inte minst på forskning- och innovationsområdet.

Andra aktörers roller i livsmedelsberedskapen

För en robust livsmedelsberedskap behövs samarbete och samverkan mellan en mängd aktörer. I betänkandet fokuseras det i huvudsak på de roller som utpekade myndigheter (främst Livsmedelsverket och Jordbruksverket), kommuner, och i viss mån regioner förväntas ta.

RISE noterar avsaknaden av en tydlig beskrivning och ansvarsfördelning för resterande del av det innovationssystem som idag stöttar livsmedelssystemets aktörer med rådgivning, forskning, utveckling och utbildning, bland annat inom hållbarhet och beredskap.

Här ser vi möjlighet att tilldela exempelvis institut, branschorganisationer, universitet och högskolor breddade uppdrag och därigenom utnyttja redan upparbetade system och nätverk, vilket underlättar en snabbare implementering av en välfungerande livsmedelsberedskap. Här skulle vi på RISE kunna bidra.

Sveriges medlemskap i EU och NATO

Som nämns i betänkandet är i stort sett alla områden av betydelse för livsmedelsförsörjning reglerade genom EU-rätten. EU:s inre marknad sätter spelreglerna för bl.a. konkurrens, statsstöd och offentlig upphandling (3.2). Sveriges medlemskap i NATO väcker även frågor kring exempelvis försörjning av utländsk trupp. RISE ser därför behov av ett förtydligande kopplat till EU och NATO, samt eventuella skyldigheter och möjligheter till utbyte med andra medlemsländer.

Dessutom, när och under vilka villkor förändras Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) och hur ska berörda organisationer hantera om upphandling/avrop saknas. Vilka spelregler ska gälla i kris eller krig? Här krävs ett tydliggörande samt framtagande av regelverk och samverkan med Försvarmakten kring livsmedelssystemets infrastruktur.

Kommunernas uppdrag och uppdragens genomförande

RISE välkomnar förslagen om att ge kommunerna ett lagstadgat ansvar för livsmedelsberedskapen, men det krävs flera förtydliganden, bl.a. hur offentlig måltidsverksamhet ska agera för att säkerställa måltider till medborgarna.

Vi ser även ett stort behov av att underlätta för kommunernas uppdrag genom samordning på en mer operativ nivå än den som föreslås. Det kommer att behövas forum för erfarenhetsutbyte, kunskapsutveckling och samverkan mellan kommuner sinsemellan, liksom med övriga ansvariga organisationer.

RISE förordar därför en sambandsfunktion som även skulle kunna inkludera en kunskapsmäklare funktion för att underlätta och kostnadseffektivisera. Detta genom att alla inte behöver uppfinna hjulet själva och genom att integrera tillgång till befintlig och ny kunskap. En sådan funktion ligger helt i linje med RISE uppdrag från staten och därmed ser vi stora möjligheter att bidra i en insats.

En sambandsfunktion som syftar till att knyta samman aktörer och aktiviteter genom att:

- facilitera samverkan och erfarenhetsutbyte, nationellt och internationellt
- ge tillgång till nationella och internationella nätverk och stimulera samhandling
- agera resurslots för exempelvis test- och demo, expertis, kompetensutveckling
- agera kunskapsmäklare genom att tillgängliggöra befintlig kunskap och att underlätta för ny kunskap och för kunskapsutbyte mellan forskning och näringsliv/samhälle inklusive offentlig måltid
- ge en snabb väg till att agera tillsammans med övriga i (beredskaps)systemet

Företagens roll

RISE instämmer helt i skrivningen att "Näringslivets roll i livsmedelsförsörjningen är central. Livsmedelsberedskapen förutsätter en robust inhemsk livsmedelsproduktion och att handeln kan upprätthållas. För att uppnå det krävs att företagen är konkurrenskraftiga och att produktionen är långsiktigt hållbar, liksom att det finns tillgång till utländska marknader.... Det finns inga styrmedel med företag som målgrupp som är specifikt inriktade på att stärka livsmedelsberedskapen, däremot styrmedel som indirekt kan stärka beredskapen genom att de stöttar livsmedelskedjan." (9)

Här vill vi framhålla att, på motsvarande sätt som för hållbarhet, bör ökad beredskap integreras som mål för styrmedel och styrdokument så som Livsmedelsstrategin. Detta kan antingen göras som en kombination med målbilder kring både hållbarhet och beredskap eller som insatser enskilt riktade mot beredskap.

Utifrån RISE uppdrag ser vi behovet av konkreta insatser för ökad beredskap i livsmedelsföretag och i samhället i stort. Både insatser för att främja enskilda företags robusthet och för att stimulera samverkan mellan företag och offentliga aktörer (kommuner, regioner, länsstyrelser, offentlig måltid, mfl) till exempel i så kallade Private Public Partnerships.

Offentlig måltid

Precis som påpekas i betänkandet ser vi på RISE att offentlig måltidsverksamhet är, och bör vara, en viktig hörnsten i livsmedelsberedskapen (4).

Vi anser därför att aktörer som representerar offentliga måltider bör delta i det nationella beredskapsrådet. Detta skulle kunna vara ett uppdrag för RISE som har utvecklade oberoende nätverk (kommuner och regioner) inom offentliga måltider (Skolmatsakademin och Måltid Sverige). Även organisationer så som Sveriges kommuner och regioner (SKR) har god insyn på området.

Aktörer ansvariga för offentliga måltider bör ges förutsättningar att växla upp och agera flexibelt och situationsanpassat. Robustheten hos offentlig måltidsverksamhet måste säkerställas och det behöver tydliggöras hur samverkan samt finansiering ska ske. Detta gäller både kring lager, försörjningskedjor och transporter samt grossisternas ansvar mot butiker och storhushåll. Det krävs även att rättvis fördelning över landet säkerställs. Det fungerar inte om 290 kommuner ska kontakta våra butikskedjor för att förhandla. Vi förordar därför att detta arbete bör samordnas av lämplig aktör (Se även, Kommunernas uppdrag och deras genomförande).

Beredskapslagring

Gällande beredskapslagring inom jordbruksområdet (16.3) delar vi uppfattningen att lagring av spannmål och vissa andra råvaror behövs för att stärka motståndskraften mot störningar. Dock delar vi också Livsmedelsverkets bedömning¹ att kostnaden och effekten av beredskapslagring bör vägas mot andra beredskapsåtgärder och att beredskapslagring är en del av ett system av åtgärder för att öka livsmedelsberedskapen.

Spannmålslager – såväl de fysiska byggnaderna som själva råvarorna – behöver byggas upp i närtid. Gällande lagring på enskilda gårdar behövs också utbildningsinsatser riktad till lantbrukarna då kunskap om spannmålslagring på gårdsnivå idag är eftersatt.

Gällande mineralgödsel (15.3.2) är det viktigt att såväl viss produktion som lagring av gödselmedel finns inom rikets gränser. Gödselmedel finns av olika kvalitet och sammansättning och alla varianter kan inte produceras i Sverige, men vissa basgödselmedel för spannmålsodling respektive grönsaksodling bör dels lagras, dels kunna tillverkas inom landet med nationella råvaror.

Vad gäller beredskapslagring av insatsvaror likt diesel eller kemikalier går ett utökat lager i många fall emot de lagar och regler som finns avseende vilka mängder som får lagras utan miljötillstånd, brandskyddstillstånd etc. Detta måste utredas. Dessutom binder beredskapslagret kapital och klara direktiv runt den ekonomiska ansvarsfördelningen saknas. Betänkandet lyfter heller inte den kanske viktigaste resursen, dvs företagen och personerna som skall sköta detta exempelvis inom lantbruket och hur de i så fall ersätts.

I likhet med Livsmedelsverket¹ håller RISE med om att beredskapslagring inte bör begränsas till primärproduktionen, utan också innehålla övriga delar av livsmedelssystemet. Spannmål är en central råvara för Sverige, men på motsvarande sätt som för beredskapslagring av spannmål kommer vår försörjning kring många andra råvaror behöva att mer detaljerade förslag tas fram. Det bör utredas vidare exakt vilka produkter och i vilka led det kan vara mest optimalt att beredskapslagra. I detta arbete bör livsmedelsbranschens aktörer vara aktivt involverade för att säkerställa att det blir en plan som är praktiskt genomförbar. I detta sammanhang behöver även perspektivet lagringsstabilitet (shelf life) beaktas i högre grad, där stabiliteten beror på vilka livsmedel och vilka processer som används. Här är det viktigt att utreda vilka livsmedel och processer som lämpar sig bäst. Detta perspektiv anser vi saknas i betänkandet.

En potentiell uppdragstagare för lantbrukets behov skulle kunna vara Naturbruksskolorna runt om i landet. De skulle kunna fungera som Service och Trygghetspunkter för beredskapslagring av utsäde, växtskyddsmedel och drivmedel samt möjligen även kunna tillhandahålla viss personal i form av elever i en krissituation.

¹ Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Landsbygds och infrastrukturdepartementet angående betänkande Livsmedelsberedskap för en ny tid, SOU 2024:8.
<https://www.regeringen.se/contentassets/2e1a98cdb7034aec9d8a384640521c2d/livsmedelsverket.pdf>

Finansiering beredskapslagring

Kostnaderna för byggnation av lagringsanläggning, produktion och lagerhållning behöver hanteras. Ett möjligt upplägg skulle kunna vara att kostnaderna för fasta installationer och inköp av lagervaror främst finansieras av offentliga medel och till mindre del av den enskilde företagaren, exempelvis via "beredskapsavdrag" liknande ROT-avdrag.

Satsningar på Forskning och Innovation (Fol)

Befintliga Fol-insatser och förutsättningarna för dessa på livsmedelsområdet är väl beskrivet (11). Dessa har historiskt ofta varit starkt begränsade på livsmedelsområdet, inte minst gällande företagens medfinansiering. Det senare förklaras av låga marginaler i branschen i stort och en tradition av att inte samverka med forskningsaktörer.

Det Sverige inte kan producera i frid och fredstid, kan vi heller inte producera i kris- och krigstider. Alltså bör det skapas förutsättningar för hållbar, diversifierad och ökad produktionskapacitet, vilket bör avspeglade sig i de insatser som görs kring forskning och innovation. Att vi på samhälls-, företags- och individnivå blir mer motståndskraftiga och förberedda redan innan utbrott av kris eller krig gynnar Sverige och ger oss en bättre grund att stå på och därmed ett bättre beredskapsläge. Behovsägarna (organisationer som ska ta ansvar för beredskap) bör ha en tydlig talan i behovsformuleringen kring kunskapsluckor och forskningsbehov. Det är också viktigt med uppföljande kunskapspridning till behovsägarna dvs att kunskapen från forskningen når ut.

Det är av största vikt att beredskap integreras i de satsningar som görs framåt. RISE välkomnar därför förslaget om ytterligare Fol-satsningar, men vill också framhäva behovet av att satsningarna bör beakta både beredskap och andra önskvärda effekter så som ökad hållbarhet, konkurrenskraft, produktionskapacitet och diversifiering. Detta bör även gälla företagsfrämjande insatser och uppdrag.

Beredskap inom livsmedelsområdet behöver åstadkommas skyndsamt. Det är därför av allra största vikt att satsningarna har sin tyngdpunkt i innovation och nyttiggörande för att åstadkomma snabba effekter.

RISE och vår potential att bidra i arbetet

RISE är ett oberoende statligt forskningsinstitut med drygt 3 000 medarbetare. I samverkan med företag, akademi och offentlig sektor bidrar vi till ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett hållbart samhälle. Våra medarbetare driver och stöder alla typer av innovationsprocesser. RISE erbjuder unik expertis och ett 130-tal test- och demonstrationsmiljöer för framtidssäkra teknologier, produkter och tjänster.

Utöver det som skrivs om RISE i avsnittet om Huvudsakliga utförare (11.4), så vill vi förtydliga kring RISE uppdrag från staten, som är; *"Att vara internationellt konkurrenskraftiga och att verka för hållbar tillväxt i Sverige genom att stärka näringslivets konkurrenskraft och förnyelse, samt att främja offentlig sektors förnyelse och förmåga att bidra till lösningar på samhällets utmaningar tillsammans med näringslivet".²*

RISE har en viktig roll i det svenska totalförsvaret. Både direkt genom stöd till myndigheter inom det militära och civila försvaret, samt indirekt genom stöd till svenska företag som är leverantörer till det militära och civila försvaret. Dessutom, inte minst när det gäller att involvera näringslivet samt

² <https://www.regeringen.se/myndigheter-med-flera/rise-research-institutes-of-sweden-ab-rise/>

underlätta samverkan mellan myndigheter (inklusive länsstyrelser, regioner, kommuner) och företag. En mer detaljerad beskrivning av RISE verksamhet relaterad till totalförsvaret och beredskap återfinns i RISE remissyttrande till betänkandet "En modell för svensk försörjningsberedskap" (Dnr Fö2023/01478).

Med utgångspunkt i RISE uppdrag vill vi därför poängtera att vi kan och bör vara en central aktör för genomförandet av flera av de insatser som identifierats. Utifrån RISE tvärvetenskapliga expertis och resurser, kan vi bidra inom svensk beredskap och konkurrenskraft kopplat till livsmedelsförsörjning, men även inom angränsande områden som energi- och vattenförsörjning, transport och logistik och målkonflikter områdena emellan. Vi kan även bidra i uppdrag som syftar till samordning och erfarenhetsutbyte.

Vi välkomnar därför potentiella dialoger och ansvarsområden för att kunna bidra till att skapa *Livsmedelsberedskap för en ny tid*.

Magnus Hallberg, Divisionschef

Division Bioekonomi och Hälsa

RISE – Research Institutes of Sweden