



Er ref/dnr:  
LI2024/00248

Vårt dnr:  
2024/0017

**Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**  
Landsbygdsavdelningen  
Enheten för djur och livsmedel

Stockholm 15 maj, 2024

## **Yttrande över Betänkandet SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid**

Naturskyddsföreningen välkomnar betänkandet om livsmedelsberedskap för en ny tid. Vi har följande medskick till det fortsatta arbetet.

### **1. Sammanfattning av Naturskyddsföreningens synpunkter**

#### **1.1 Synpunkter beträffande betänkandets förslag**

- Naturskyddsföreningen välkomnar förslaget om att öka kommunernas lagstadgade ansvar för vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen. Förslaget skulle dock behövt vara tydligare vad kommunerna respektive staten ska finansiera, samt kommunernas roll under faktiska krisförhållanden.
- Naturskyddsföreningen instämmer i frågan om vikten av forskning och innovation men saknar avgörande fokusområden ur beredskapssynpunkt, som exempelvis ökad diversitet av grödor i hela landet, innovativa odlingssystem och nya finansieringsmodeller för samhällsnyttor från lantbruket och bibehållandet av lantbruk i hela landet.
- Naturskyddsföreningen instämmer i att CAP har en stor potential för att främja både beredskap och hållbarhet. Det finns dock ett stort behov av översyn av regelverket i CAP och i Sveriges strategiska plan för att säkerställa att åtgärder för lönsamhet, miljö och beredskap går hand i hand. Företrädesvis bör detta ske genom ökade ersättningar för miljöåtgärder, en översyn av investeringsstöden och en harmonisering av jordbrukspolitiken med EU:s gröna giv i syfte att säkerställa en långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion.
- Naturskyddsföreningen föreslår ändringar eller tillägg i LOU för att kunna upphandla lokala beredskapslivsmedel. Detta skapar en robusthet i livsmedelsförsörjningen också vid allvarliga störningar.

## 1.2 Synpunkter beträffande utredningens uppdrag

- Pågående klimat- och naturkris gör att beredskapsfrågan och hållbarhetsomställningen måste hanteras integrerat. Naturskyddsföreningen beklagar därför att utredningen inte fått i uppdrag att utreda hur Sverige kan bygga upp en “hållbar livsmedelsberedskap” i linje med de senaste vetenskapliga rönen.<sup>1</sup>  
Detta riskerar att skapa avsevärda suboptimeringar, inte minst genom investeringar för kortsiktigt förbättrad livsmedelsberedskap i ett system som i grunden inte är hållbart.

## 1.3 Synpunkter beträffande luckor i betänkandets analys

- Naturskyddsföreningen anser att betänkandet utelämnar helt avgörande hållbarhetsparametrar som har bäring på livsmedelsberedskapen, när analysen begränsas till fossilfrihet inom primärproduktionen för minskad klimatpåverkan. Här missar betänkandet de grundläggande ramvillkor som naturen sätter för uppbyggnad av en långsiktig hållbar beredskap.
- Naturskyddsföreningen beklagar att utredningen begränsar sitt fokus till kalorier. Ett bredare fokus på produktion och lagring av både proteingrödor och kalorigrödor hade varit önskvärt, vilket är något som Sverige redan har goda förutsättningar för.
- Naturskyddsföreningen instämmer i att cirkulation av näring behöver öka för att uppnå långsiktig robusthet. Här behöver samhället dock utveckla och investera i en bredare palett av lösningar, som exempelvis källsorterande avloppssystem för näringsåterföring, för att uppnå långsiktig beredskap.

## 2. Naturskyddsföreningens synpunkter

### 2.1 Synpunkter beträffande betänkandets förslag

#### 2.1.1 Lokal kraftsamling för befolkningens överlevnad - Finansiering för kommunernas åtagande

Betänkandet anger att kommuner bland annat ska planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen samt att kommunen utifrån sina förutsättningar ska vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen. Naturskyddsföreningen välkomnar förslaget om att öka kommunernas lagstadgade ansvar för vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen. Rätt utformat kan det gynna uppbyggnad av lokala strukturer för livsmedelsproduktion och distribution, och kan bidra till att minska glappet mellan en “normal” situation och kris. Vi saknar dock tydlighet kring punkter som är avgörande för hur ett ökat kommunalt ansvar ska fungera i praktiken. Exempelvis:

- **Finansiering av kommunernas arbete i kristid**  
Som vi tolkar förslaget så föreslås endast finansiering för planering och samordning av förberedelse inför kris, medan det saknas finansiering för de kostnader som uppkommer för att få fram livsmedel i en faktisk krissituation.

---

<sup>1</sup> <https://mistrafoodfutures.se/wp-content/uploads/2024/01/mistraff-policybrief-hallbar-livsmedelsberedskap-1.pdf>

Naturskyddsföreningen anser att ett fungerande beredskapsarbete på kommunal nivå även behöver underbyggas med utfästelser om finansiering av extrakostnader för framtagande, förädling och distribution av livsmedel till medborgare i händelse av kris.

### **2.1.2 Forskning och innovation**

Betänkandet belyser att forskning och innovation inom alla delar av livsmedelssystemet är en möjlighet att stärka beredskapen och har en stor betydelse för att långsiktigt främja ökad och hållbar produktivitetstillväxt och minskad klimatpåverkan från jordbruket. Naturskyddsföreningen instämmer till stora delar i denna analys. Vi hade dock önskat att utredningen lagt större fokus på följande viktiga områden:

#### **1) Behov av ökad diversitet av grödor i hela landet**

För att skapa robusthet och motståndskraft är det viktigt att använda hela potentialen till produktion av olika livsmedel i hela landet. Hinder för att detta är bland annat strukturrationalisering och konkurrensutsatthet mot billiga importerade livsmedel.

Det är fullt möjligt redan idag att odla linser, kikärter, sötlupin och andra proteingrödor för humanbruk i Sverige. Det är också möjligt att odla mer linfrö, solrosfrö, hampaför och rapsfrö. Då efterfrågan på sådana svenska produkter idag är låg, bland annat på grund av billiga importerade varor, finns en väldigt liten svensk produktion av dessa. Förädlingsindustrin är dessutom näst intill obefintlig, ens av första steget som rensning och paketering.

Naturskyddsföreningen anser att det behövs mer innovation av nya affärsmodeller och småskalig teknik för att utveckla fler lokala och regionala produkter och förädling av lokalproducerade grödor för att stärka beredskapen.

#### **2) Behov av ökad diversitet av lantbruk i hela landet**

En hållbar beredskap kräver både ett robust lantbruk och robusta värdekedjor. Sverige behöver en mångfald av lantbruksföretag och produktionsinriktningar i hela landet med möjlighet att förädla och distribuera såväl lokalt som nationellt. Idag präglas dock primärproduktionen av allt mer långt gången strukturrationalisering och koncentrationen i värdekedjorna är stor, vilket medför stora sårbarheter. Samtidigt dras lantbruket med konsekvent låg lönsamhet.

Naturskyddsföreningen anser att lantbruket behöver en bredare beställning från samhället, som sammanlänkar beredskap, livsmedelsproduktion med landskapsförvaltning och uppehållande av naturkapitalet och ekologisk stabilitet.

Ett sådant bredare uppdrag fodrar att lantbruket på sikt får betalt för både livsmedelsproduktion som beredskapslivsmedel och andra miljönyttor.

Idag saknas finansieringsmodeller för en sådan utveckling både från offentligt håll och via marknaden. Naturskyddsföreningen menar därför att betänkandet bör ha belyst detta och föreslagit ytterligare utredningar och forsknings- och innovationssatsningar på området. Exempel på nya finansieringsmodeller skulle kunna omfatta försäkringar mot skördebortfall i odling utan kemiska bekämpningsmedel, ersättningar för uppehållande av grön infrastruktur, ersättningar för ökad biologisk mångfald, kolinlagring och flera andra miljönyttor.

Betänkandet hänvisar bland annat till livsmedelsstrategin som styrmedel för målsättningar om ökad konkurrenskraft. Vi menar att ett ensidigt fokus på konkurrenskraft i bemärkelsen att effektivt öka volymen producerad råvara till lägsta pris visserligen kan öka konkurrenskraften för de allt färre lantbruksföretag som klarar ytterligare rationalisering, men det kommer inte

borga för den bredd av lantbruksföretag i olika storlekar i hela landet som behövs för att bygga en robust, motståndskraftig och hållbar beredskap. Därtill riskerar allt större och intensivare brukningsenheter att urholka det naturkapital som livsmedelsproduktionen i grunden bygger på.

### 3) **Främja, underlätta och stöd innovativa odlingssystem**

Naturskyddsföreningen föreslår att hinder tas bort för nya innovativa odlingsmetoder och system i jordbruket. Det kan exempelvis vara att underlätta för anläggning av bär och nötbärande häckar i landskapet, åtgärder som idag inte är stödberättigat i CAP. Detta skulle både konventionella och ekologiska lantbruk ha nytta av, då det gynnar dels den biologiska mångfalden och samtidigt ger en ökad robusthet i diversifiering av grödor. Agroforestry och permakulturodlingar är andra exempel som kan ge 9 ggr mer mat per m<sup>2</sup> än i konventionell odling.

#### **2.1.3 Styrmedel i EU, CAP och beredskap**

Betänkandet anger att EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, bidrar till robusthet genom bland annat åtgärder för konkurrenskraft och beredskap. Naturskyddsföreningen instämmer i att CAP har en stor potential för att främja både beredskap och hållbarhet. Det finns dock ett stort behov av översyn av regelverket i CAP och i Sveriges strategiska plan för att säkerställa att utvecklingen går i rätt riktning.

Utformningen av CAP och dess strategiska plan behöver, både idag och inför nästa programperiod med start 2028, ta en tydlig riktning för vilken utveckling vi vill ha och behöver i jordbruket, samt se till att åtgärder för lönsamhet, miljö och beredskap går hand i hand, genom att ge tillräckligt betalt för miljöåtgärder.

Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft behöver utformas på ett sätt som inte driver på en förlust av lantbruksföretag som inte kan eller vill växa, och behöver därför också ges för bibehållen produktion. Det krävs en mångfald av lönsamma jordbruksföretag i hela landet, och många blir idag bortprioriterade i urvalet. Samtliga investeringsstöd behöver ta den miljömässiga hållbarheten i beaktande.

Ett CAP som premierar ett robust lantbruk bör främst fokusera på cirkulär resursanvändning, minskat beroende av (importerade) miljöskadliga insatsvaror, diversifierad produktion genom att tex stimulera odling av proteingrödor, gynlandet av biologisk mångfald samt åtgärder för att behålla vatten i landskapet.

Enligt betänkandet anser regeringen att CAP, livsmedelsstrategin med flera behöver samordnas för att säkerställa synergier. Naturskyddsföreningen instämmer helt i detta, men vill också betona att även miljömålen och målsättningarna i EU:s gröna giv behöver inkluderas i denna samordning för att säkerställa den långsiktiga livsmedelsproduktionen.

#### **2.1.4 Förutsättningar för en ny Livsmedelsberedskap**

##### **- Minska handelshinder för offentlig upphandling av lokala beredskapslivsmedel**

Vad gäller förutsättningar för en ny livsmedelsberedskap konstaterar betänkandet, att en förnyad livsmedelsberedskap måste utgå från dagens förutsättningar och ta höjd för morgondagens utmaningar. Betänkandet konstaterar också att upphandling är ett viktigt styrmedel för att nå samhällspolitiska mål och att strukturomvandlingen i det svenska jordbruket har fortsatt efter EU-

inträdet, att antalet jordbruksföretag fortsatt minskar och att storleken på gårdarna har fortsatt öka. Vidare handlar delar av utredningen om EU:s inre marknad och att det är viktigt att upprätthålla den fria inre marknaden.

Naturskyddsföreningen instämmer att Sverige är känsligt för störningar i livsmedelsförsörjningen om den inre marknaden inte fungerar vid en allvarlig störning. Naturskyddsföreningen anser att den offentliga upphandlingen är en viktig faktor i strategiska val för framtida ramverk.

Naturskyddsföreningens förslag är att se över möjligheterna att göra det enklare för den offentliga sektorn att upphandla lokala och regionala varor för livsmedelsberedskap. Naturskyddsföreningen föreslår ändringar eller tillägg i LOU för att upphandla beredskapslivsmedel. Detta skapar en robusthet i livsmedelsförsörjningen inte bara i vardagen utan också vid allvarliga störningar.

## 2.1 Synpunkter beträffande utredningens uppdrag

### Avsaknad av hållbar beredskap

Pågående klimat- och naturkris, samt faktumet att livsmedelsproduktionen är helt beroende av tillräckligt stabila ekosystem, gör att beredskapsfrågan och hållbarhetsomställningen måste hanteras integrerat. Naturskyddsföreningen beklagar därför att utredaren inte fått i uppdrag att utreda hur Sverige kan bygga upp en "hållbar livsmedelsberedskap" i linje med de senaste vetenskapliga rönen.<sup>2</sup> Hållbarhetsomställningen och förbättrad livsmedelsberedskap går i varandra. I båda fallen krävs integrerade och stora investeringar, samt förändrade beteendemönster.

Forskning kring åtgärder för att uppnå minskad miljöpåverkan i livsmedelssystemet visar tydligt att omställningen till ett mer hållbart livsmedelssystem går hand i hand med omställningen till förbättrad livsmedelsberedskap. I dagsläget hanteras dock livsmedelssystemets hållbarhetsomställning och förbättrad livsmedelsberedskap oftast som separata områden, vilket utredningens kommittédirektiv är ett exempel på. Detta riskerar att skapa avsevärda suboptimeringar, inte minst genom investeringar för kortsiktigt förbättrad livsmedelsberedskap i ett system som i grunden inte är hållbart.

Naturskyddsföreningen står bakom Mistra Food Futures rekommendationer för hållbar livsmedelsberedskap:

- 1) Behandla livsmedelsberedskap och hållbarhetsomställning som sammanlänkade policyområden. Att samtidigt på flera fronter ställa om livsmedelssystemets aktiviteter.
- 2) Komplettera kortsiktiga lösningar med långsiktiga strategier Ett system som bygger på resiliens är förberett för att inte bara stå emot störningar, utan också för att kunna anpassa sig till störningarna.
- 3) Kunskap finns för att skapa hållbar beredskap redan nu. Det går redan idag att införa befintliga enskilda åtgärder, som kan bidra till att minska lantbrukets klimatavtryck och samtidigt förbättra systemets möjligheter att stå emot störningar.

## 2.2 Synpunkter beträffande luckor i betänkandets analys

Naturskyddsföreningen anser att utredningen brister i redovisning av följande vetenskapliga premisser med bäring på betänkandets målsättningar:

---

<sup>2</sup> <https://mistrafoodfutures.se/wp-content/uploads/2024/01/mistraff-policybrief-hallbar-livsmedelsberedskap-1.pdf>

### 1) **Avsaknad av hållbara perspektiv av beredskap**

Betänkandet saknar ett helhetsperspektiv på hållbarhet. Naturskyddsföreningen anser inte att det är tillfredställande att betänkandet hänvisar enbart till klimatfrågor som fossilfrihet i primärproduktionen, exempelvis fossilfri handelsgödsel och drivmedel. Här missar betänkandet de grundläggande ramvillkor som naturen sätter för uppbyggnad av en långsiktig hållbar beredskap. En god livsmedelsberedskap kräver i grunden friska ekosystem. I betänkandet nämns klimathotet, men inte till exempel risken med kemikalier eller hotet mot biologisk mångfald.

Naturskyddsföreningen föreslår i arbetet framåt att ta med lantbrukets potentiella förmåga att uppehålla livsnödvändiga samhällsnyttor i friska ekosystem som biologisk mångfald, robusthet mot torka och översvämningar, pollinering, kolinlagring mm.

### 2) **Behov av att öka inhemska proteingrödor för humanbruk och proteinrika beredskapslivsmedel**

Betänkandet lägger stort fokus på kalorier för livsmedelsberedskap. Människor behöver också grundläggande näring i form av fett och protein. Naturskyddsföreningen beklagar det smala fokuset på kalorier. Det självklara fokuset borde vara på produktion och lagring av både proteingrödor och kalorigrödor.

Det går utmärkt att göra beredskapslivsmedel och kriskost redan idag med inhemska råvaror som ger fullgod näring gällande både kalorier och proteiner. Till exempel genom att blanda spannmål med proteingrödor, som visas i exempelvis [projekt ROLIS](#).

I betänkandet saknas potentialen att lagra inhemska torkade grödor som baljväxter och raps som källa till protein och fett för humanbruk. Tillsammans med spannmål ger det nödvändiga livsmedel i kristid.

### 3) **Ökat behov av robusthet i hela samhället ger ett behov av ökad cirkularitet av näringsämnen mellan stad och land**

Betänkandet gör tydligt att vatten som livsmedel inte ingår i uppdraget. Däremot nämns cirkulation av näring som viktig ur beredskapssynpunkt. Naturskyddsföreningen instämmer i att cirkulation av näring behöver öka för att uppnå långsiktig robusthet. Däremot är dagens system inte utformade för att föra tillbaka näringsämnen från stad till land på ett meningsfullt och säkert sätt. Det behöver utvecklas nya system och långsiktiga strategiska investeringar i cirkulära lösningar för att nå långsiktig beredskap.

I dagsläget är avloppsslam från samhället en avfallsprodukt, kontaminerad med många olika miljöfarliga ämnen som inte ska tillbaka in i livsmedelskedjan. En "end-of-pipe" lösning. Detta är inte cirkularitet. Dagens avloppsslam ska alltså inte tillbaka till åkermark enligt Naturskyddsföreningen. Däremot ser Naturskyddsföreningen givetvis att näring skall återföras den dag då det är fritt från toxiner och miljögifter.

Behovet för investeringar i det svenska VA-nätet uppgår till ca 600–800 miljarder fram till år 2040, enligt Svenskt Vatten.

Naturskyddsföreningen föreslår att angivna medel för investeringar i betänkandet i vatten, samt ytterligare medel avsätts till att investera i moderna uppströmslösningar för att öka robustheten på långsikt beträffande näringsåterföring till åkermark. Exempelvis vid nybyggnad, eller större ombyggnad av avloppssystem, verka för urinsperaring och avveckla system som blandar näringsämnen och avfall, som dessutom spolat ut näringsämnen med dricksvatten. Detta skulle bidra till att:

- Spara resursen dricksvatten
- Recirkulera näring (främst urin = kväve)
- Minska belastning på vatten och avloppsverk.

Detta remissvar har utarbetats av Evalena Skalstad och Jenny Ekman, sakkunniga vid avdelningen odlingslandskap, på föreningens rikskansli.

För Naturskyddsföreningen  
Stockholm dag som ovan

Karin Lexén  
Generalsekreterare

Pim Bendt  
Enhetschef jordbruk och Gruvor