

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
LI2024/00248
li.remissvar@regeringskansliet.se

Länsstyrelsen i Stockholms läns yttrande över betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid, SOU 2024:8

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens 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 menar att ett flertal av utredningens förslag är bättre lämpade att hanteras inom ramen för lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Länsstyrelsen tillstyrker i stort utredningens förslag till nya uppgifter för kommunerna. Däremot anser Länsstyrelsen att kommunernas uppgifter inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap bör regleras samlat inom ramen för LEH. Länsstyrelsen avstyrker därmed förslaget om att regleringen av kommunernas uppgifter ska införas i den föreslagna lagen om livsmedelsberedskap.

Som en följd av att Länsstyrelsen anser att kommunernas uppgifter inom livsmedelsberedskapen bör regleras i LEH så menar Länsstyrelsen också att det bör vara länsstyrelserna, inte Livsmedelsverket, som följer upp kommunernas arbete. Länsstyrelsen delar bedömningen att jordbruksmarken bör skyddas bättre (15.1), men efterfrågar en utredning om fler alternativa åtgärder för att minimera förlust av jordbruksmark.

Länsstyrelsen tillstyrker och vill betona bedömningen (15.2) att en utsedd myndighet bör utreda riksintresseanspråk inom

livsmedelstillverkning, livsmedelskontroll och livsmedelsdistribution i hela landet.

Länsstyrelsen delar bedömningen (15.6) om uppdrag till Livsmedelsverket att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar.

Länsstyrelsen tillstyrker och vill betona vikten av förslaget om beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet (16.3).

Länsstyrelsen avstyrker (17.4) utredningens förslag om en ny sekretessbestämmelse.

Inledning

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om behovet av en livsmedelsberedskap som både tar höjd för dagens förutsättningar och morgondagens utmaningar ur ett systemperspektiv.

För att Sveriges försörjningsförmåga av livsmedel ska kunna upprätthållas bör målet vara att hålla hela kedjan från jord till bord intakt i största möjliga mån. Livsmedelssystemet innehåller många led från primärproduktion till slutkonsument, med behov av insatsvaror och transporter. Denna komplexitet innebär att behovet av strategisk samordning i beredskapsplaneringen är både omfattande och resurskrävande.

Att Stockholms läns befolkningstäthet varierar stort gör att Länsstyrelsen ser behov av ett tydliggörande av de skillnader som uppkommer på grund av områdets olika befolkningstäthet och att dessa i högre grad integreras i betänkandets förslag. Både den höga befolkningstätheten i Stockholms läns centrala delar och skärgårdens låga befolkningstäthet kan påverka möjligheter till tillgång och distribution, behov av lager och samverkan liksom olika säkerhetsfrågor och den känsla av egen makt över sin situation som betänkandet lyfter som viktig.

Den nya myndighetsstrukturen för krisberedskap och civilt försvar sedan 2022, med beredskapssektorer, sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser, har skapat bättre förutsättningar för en sammanhållen beredskapsplanering. Detta såväl vad gäller att hantera beroenden och sårbarheter inom livsmedelssystemet som möjligheterna att säkerställa livsmedelsförsörjningen inför och vid höjd beredskap.

Det förändrade omvärldsläget samt bland annat den nya myndighetsstrukturen, ligger till grund för ett uppdrag¹ med en utvärdering av den nuvarande LEH, och en analys av de utvecklingsbehov som finns. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024. Flera av Länsstyrelsens synpunkter på föreliggande betänkande om Livsmedelsberedskap för en ny tid hänvisar till den kommande översynen av LEH.

Övergripande synpunkter

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 leva upp till dessa krav. Länsstyrelsen berörs av beredskapssektorerna dels genom det geografiska områdesansvaret på regional och högre regional nivå (civilområdesansvariga länsstyrelser) och dels 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.

Föreslagen 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.

Kommunerna kan inte ensamma förväntas lösa allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. På kort sikt kan kommuner till viss del ansvara för att befolkningen får tillgång till nödvändiga livsmedel. Livsmedelssystemet ska dock även fungera under störda

¹ Dir 2023:51. Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

förhållanden, utdragna kriser och/eller konflikter. Länsstyrelsen menar även 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.

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 fredstida krissituationer och höjd beredskap. 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.²

Livsmedelsförsörjning definieras som samhällsviktig verksamhet där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) definierat de ingående funktionerna. Med utgångspunkt i utredningens systemsyn saknar Länsstyrelsen utredningsförslag om hur information om tillgång till livsmedel på lokal och regional nivå ska samlas in och analyseras (även om frågan hanterats i betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap, SOU 2023:50). Det gäller tillgången av energirika och näringsrika livsmedelsråvaror för att säkra tillgången till livsmedel i hela Sverige över tid, som produceras lokalt, nationellt, och inom EU. Särskilt i Stockholms län, vars stora befolkning gör att konsumtionen är långt större än primärproduktionen, blir det tydligt hur beroende Sveriges befolkning är av ett hållbart livsmedelssystem. Fungerande infrastruktur, logistik och handel är av stor vikt internationellt, nationellt, regionalt och lokalt. Länsstyrelsen vill därför betona betydelsen av att ytterligare klargöra hur behovet av tillgängliga livsmedel under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska lösas. Här kan en ny beredskapssektor som omfattar handel få

² SOU 2019:51

positiv inverkan. Länsstyrelsen menar att informationen kommer att ha stor inverkan på hur livsmedel ska fördelas på regional och kommunal nivå utifrån olika befolkningstätheter och därmed hur olika kommuner ska kunna säkra tillgången till livsmedel för sin kommun.

Länsstyrelsen anser att utredningen borde ytterligare ha 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 inkluderat fiske, rennäring 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.

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.

Kapitel 12 Ett mål för livsmedelsberedskap

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens 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 ser en viss otydlighet med begreppet Befolkningen i kommunen. På sidan 179 definierar utredningen begreppet "person som inte endast tillfälligt vistas i kommunen". Enligt utredningens förslag ska begreppet omfatta, utöver folkbokförda i kommunen, även individer som äger fritidshus och därför vistas i kommunen i längre perioder. Denna begränsning av begreppet kan komma att stå i konflikt med Sveriges åtagande som Nato-medlem i fråga om värdlandsstöd. Länsstyrelsen ser positivt på (12.2.3) att det hämtas erfarenheter, lärdomar och kunskap till utformningen av en ny livsmedelsberedskap utifrån pågående konflikt i Ukraina.

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. Detta 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, vilket skulle bidra till en stark och långsiktigt hållbar beredskap.

Länsstyrelsen tillstyrker i stort utredningens förslag om att kommuner ska få ansvar för vissa uppgifter inom livsmedelsberedskapen (13.3), men anser att kommunernas uppgifter inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap bör regleras samlat i LEH. Länsstyrelsen avstyrker därmed den del av

förslaget som handlar om att regleringen av kommunernas uppgifter ska införas i den föreslagna lagen om livsmedelsberedskap.

Länsstyrelsen tillstyrker lagförslaget i avsnitt 13.3.1 om att kommunerna ska analysera befolkningens behov av livsmedel. Länsstyrelsen bedömer att förslaget konkretiserar och tydliggör rimliga förväntningar på en kommun.

Avseende utredningens förslag om att kommunen ska planera för distribution av livsmedel (13.3.2) så delar Länsstyrelsen utredningens bild av vikten av en robust livsmedelsdistribution för att säkerställa befolkningens tillgång till livsmedel och ser exempelvis positivt på utvecklingen av s.k. SOT-punkter (service- och trygghetspunkter) som ett led i att öka robustheten. Länsstyrelsen vill dock lämna medskicket att utredningens förslag kommer att kräva samordning på regional nivå. 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. Den samverkan med privata aktörer gällande planering för distribution av livsmedel vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen som utredningen efterlyser, bedöms bli mycket betungande för små kommuner. Betydande resurser skulle även krävas hos privata aktörer, t.ex. åkerier och grossistföretag, som levererar till flera kommuner, för att kunna samverka kring planering av livsmedelsdistribution med upp till 26 olika kommuner (bara inom Stockholms län). Här bör länsstyrelserna ges ett tydligt uppdrag.

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

Länsstyrelsen menar därför att flera av livsmedelssystemets aktörer, centrala myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelser kan behöva involveras i arbetet med att planera för hur livsmedelsdistributionen kan upprätthållas under störda förhållanden.

Länsstyrelsen menar att det behöver klargöras vad som menas med att kommunerna ska vidta åtgärder utifrån sina förutsättningar (13.3.3).

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 LEH. Länsstyrelsen delar därmed inte utredningens bedömning att det bör vara kommunerna ensak att själva välja på vilket sätt de bör dokumentera sitt arbete.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att Livsmedelsverket ska ge vägledning till kommunerna i arbetet med livsmedelsberedskap, men avstyrker förslaget om att Livsmedelsverket ska följa upp kommunernas arbete (13.3.5). Uppföljningen av kommunernas arbete med livsmedelsberedskap bör i stället ske inom ramen för länsstyrelsernas samlade uppföljning av kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar inom ramen för LEH. Vid behov bör detta göras i samverkan med Livsmedelsverket.

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 LEH behövs ingen specialreglering om information avseende uppgifter kopplat till 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 under förutsättning att den bestämmelsen 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 uppföljningen av kommunernas uppgifter bör omfattas av föreskriftsrätten kopplat till 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.

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

möjliga kretslopp. 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.

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) Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om 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 jordbruksmark. I samband med tidigare statliga utredningar har föreslagits att i stället lyfta upp 3 kap. 4 § i miljöbalken till en ny överprövningsgrund avseende detaljplanering. I utredningen ”Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten”³ har lagändringsförslag för Plan- och bygglagen tagits fram just för en sådan justering.

Samtidigt behöver hänsyn tas så att eventuella åtgärder för att minska förlust av jordbruksmark 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 och välkomnar förslag som täcker sådan verksamhet i hela landet.

³ SOU 2014:50

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 lantbruk⁴. 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 saknas dock ett övergripande ställningstagande vid hantering av 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 även 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 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. Stöden bör även inkludera 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.

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

⁴ SOU 2021:67 *Vägen mot fossiloberoende jordbruk*

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 livsmedelsbutikers beredskap för 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 att anpassa 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). Länsstyrelsen saknar dock förslag (16.3.1) om beredskapslagring av utsäde för trädgårdsodling som bedrivs av medborgare och trädgårdsföretagare.

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 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 försörjningsberedskapen⁵, 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 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

⁵ SOU 2023:50

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 som tidigare anförts utredningens förslag om 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.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Claes Lindgren tillsammans med avdelningscheferna för avdelningarna för landsbygd, Ulrika Lundberg, beredskap, Mikael Jeppson, miljö, Johanna Lindgren, och rättsliga frågor, Helene Munkner.