



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Landsbygdsavdelningen
Enheten för djur och livsmedel

Dnr. Li2024/00248

li.remissvar@regeringskansliet.se

li.dl@regeringskansliet.se

2024-05-07

Remissyttrande över betänkandet SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens (KSLA) uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet. I akademiens uppdrag ingår att avge yttranden beträffande utredningsförslag.

Betänkandet *SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid* har remitterats av Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. KSLA har följande synpunkter på det remitterade betänkandet.

Sammanfattning

KSLA ställer sig positivt till att betänkandet presenterats och framhåller vikten av att berörda aktörer kommer till handling nu!

KSLA betonar

- att det vi inte producerar i fredstid inte kan produceras i kristid!
Utredningen förlitar sig obalanserat mycket på att den inre marknaden förväntas säkra Sveriges livsmedelsförsörjning vid kris. KSLA vill betona att den inre marknaden ska ses som en arena för byteshandel och affärer snarare än en försörjningskälla. Livsmedelsproduktionen och -flödet måste därför upprätthållas så länge som möjligt i hela värdekedjan, inom olika sektorer och i hela landet, för att ha något att bidra med till marknaden. Åtgärder som stärker lönsamheten och ökar produktionen på ett hållbart sätt är därför centrala, och arbetet med Livsmedelsstrategin 2.0 har stor betydelse.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

- behovet av övningar och att resurser läggs på förmågeökande och robusthetshöjande åtgärder snarare än att vidare bygga och utreda strukturer. Eftersom betänkandet inkluderar hela hotskalan är detta viktigt då den komplexa gråzonen mellan freds- och krigstida kriser är svårhanterlig och mångfacetterad. Det viktigaste i kris är oftast att handla snabbt, och då måste man säkra att livsmedelskedjans aktörer har mandat att larma sektorsansvarig myndighet vid behov. Rädslan att göra fel får i en krissituation inte överskugga vikten av att agera snabbt.
- att KSLA vidhåller remissyttrandet på *SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap*, där vi avråder regeringen från att gå vidare med försörjningsanalyserna enligt utredningens förslag, då de riskerar att i fredstid bli betungande och i kristid obsoleta.

KSLA saknar i utredningen

- ett systemtänk där beredskapsperspektivet och förslagen knyter an till övriga pågående och genomförda utredningar och förslag exv. bioekonomiutredningen.
- att förslaget om kommunernas ökade ansvar tydligt möts upp med en struktur för adekvat stöttning, återkoppling och finansiering i form av förstärkt bemanning och kompetens och att de 290 kommunernas vitt skilda grundförutsättningar tas i beaktande.
- den centrala insatsvaran ensilageplast. Utan denna kan Sverige inte tillvarata vallen som är en viktig foderresurs i livsmedelsproduktionen.

KSLA tillstyrker

- bedömningen att Jordbruksverket ska uppdras att analysera förslag om införande av nationella territoriella anspråk och riksintresse.
- förslaget om inrättande av en funktion för att tidigt upptäcka hot mot livsmedelskedjan.
- förslaget om avtalsbaserade beredskapslager av spannmål och kritiska insatsvaror inom jordbruket inom ordinarie värdekedjor.
- bedömningen att Jordbruksverket uppdras att utreda hur skyddet av jordbruksmarken stärks, och att den viktas högre som samhällsintresse.

Från att under en lång tid importerat och ätit billig mat är vi i en situation med stundande brister på många produktionsresurser både i Sverige och utomlands, och en komplex omvärld – det är onekligen en ny tid! Därför vill KSLA avslutningsvis påpeka att *Livsmedelsberedskap för en ny tid* också kräver en *livsmedelspolitik på en ny väg*, och att Regeringen lyfter in alla de perspektiv som berörs och väljer den nya vägen för en tryggad livsmedelsförsörjning. Och då krävs vilja, mod och ett tydligt ledarskap.

Yttrandet är uppdelat i fyra avsnitt, med berörda kapitel inom parentes: **Ansvarsfördelning och -struktur** (kapitel 13–14) **Motståndskraftigt livsedelssystem** (kapitel 15), **Stärkt förmåga att hantera allvarliga störningar** (kapitel 16) samt **Övrigt** (berörda kapitel specificeras i avsnittet). Varje avsnitt inleds med en sammanfattning för att därefter redogöra djupare kring KSLA:s resonemang.

Yttrande

Ansvarsfördelning och -struktur (kapitel 13–14)

- Utredningen redogör inte för kopplingar till andra utredningar som t.ex. bioekonomiutredningen. Vidare saknas vilka förmågeökande åtgärder som behövs på kort sikt. KSLA betonar därför vikten att öva, inom och mellan privata och offentliga organisationer, för att inte lägga resurser på nya strukturer på bekostnad av egen förmågeökning. Ansvar som kommunerna föreslås få måste följas av finansiering, stöttning och kompetenssäkring. KSLA vidhåller remissyttrandet på *SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap*, där vi avråder från försörjningsanalyserna enligt den utredningens förslag, då de riskerar att i framtid bli betungande och i kristid obsoleta.

Adekvat och kommunspecifik vägledning behövs då förutsättningarna hos kommunerna varierar kraftigt gällande demografi, ekonomi, intresse med mera. Livsmedelssektorn kräver även mycket logistik, vilket kommuner i regel saknar egen infrastruktur för. Flera bedömningar om kommunerna bör därför klargöras: hur ska behovsanalyserna enligt utredningens förslag tas omhand; vilken distribution avses falla under kommunernas ansvar, den livsmedelsdistribution som sker inom dess gränser eller den inom ordinarie verksamhet; och hur bedöms något som krisberedskap och därmed kommunalt ansvar, eller förberedelse för höjd beredskap och därmed inte. Därutöver säger föreskrifterna att länsstyrelserna har ansvar vid framtida kriser, och civilområdena vid höjd beredskap och krig. Ansvarskedjan från lokal till regional och nationell nivå, och vice versa, behöver klargöras då gränsen mellan framtida kriser och krig är en komplex gråzon.

KSLA tillstyrker förslaget att tillsätta ett rådgivande och väl sammansatt Livsmedelsberedskapsråd med god förankring i näringslivet och expertis inom centrala värdekedjor då detta kan vara av värde i uppbyggnadsskedet. Rådet kan dock inte förväntas verka operativt vid höjd beredskap då förmågan att förutse och förebygga störningar sätts på prov. Då måste rutiner för incidentrapportering, samordning och dialog inom och mellan det offentliga och privata fungera. Kommunikationen och gränssnitt till övriga råd och forum krävs för tydlig befälsordning utan att skapa onödigt tröga strukturer. Vi föreslår vidare att beredskapsperspektivet tydligare börjar integreras i befintligt policyarbete inom t.ex. bioekonomi.

KSLA understryker vikten av att öva på alla nivåer och inom alla led i livsmedelskedjan, genom t.ex. studiecirklar eller scenarier, för att säkra att relevanta intressenter involveras. Tidigare krisers erfarenheter visar även att tydligt ledarskap med väl definierade och inövade roller och ansvar underlättar och effektiviserar krisarbetet. Även effektiv samverkan med berörda intressenter behövs: Sveriges bönder tar ofta ledarskap och initiativ i kris, som vid bränder, torka och annan yttre påverkan, men behöver redan nu engageras inför pågående förberedelser för kris och krig.

Motståndskraftigt livsmedelssystem (kapitel 15)

- KSLA betonar vikten av att livsmedelsproduktionen upprätthålls så länge som möjligt vid en kris. Därför krävs lönsamma företag med tillhörande infrastruktur inom olika sektorer, genom hela värdekedjan i hela landet – vilket borgar för mångfald och minskad sårbarhet. Den nya Livsmedelsstrategin 2.0 behöver därför ta beredskap i beaktande och förbättra förutsättningarna för ökad svensk livsmedelsproduktion. KSLA tillstyrker bedömningen om analys av åtgärder för jordbruksmarkens bevarande, och betonar behovet att utveckla investeringsstöd för robusthetshöjande åtgärder till företag i hela värdekedjan. KSLA anser att utredningen tydligare bör föreslå att nyckelpersoner i hela kedjan genom civilplikten kan åläggas krigsplacering. KSLA uppmanar till översyn av regelverken för recirkulering av avfall för att möjliggöra återanvändning av näringsämnen. Det uppskattas att utredningen hanterat frågan baserat på stora penseldrag och inte lyft ut enstaka tekniker som lösningen.

Strukturutvecklingen med minskad åkerareal och få men stora anläggningar gör att känsligheten och konsekvenserna kan bli väldigt stora vid störningar. Även den geografiska koncentrationen av livsmedelsproduktionen är en robusthetsutmaning. Utredningens notering att produktionen är låst vid geografiskt fasta punkter ger en felaktig bild då försämrad lönsamhet de facto leder till att verksamheter lägger ner och flyttar – inom eller utom Sverige. Det bör dock påpekas att perspektiven effektivitet och robusthet inte fullt kan förenas, utan är en målkonflikt som behöver hanteras. Åtgärder som möjliggör för fler små och medelstora företag att etablera sig i hela landet kan därmed minska sårbarheten i livsmedelssektorn. KSLA efterlyser även en övergripande ambition i politiken som stödjer ensam- och fåmansföretagen, exempelvis offentligt finansierad avbyttjänst, jordbruksavdrag och/eller investeringsstöd.

Det är positivt att utredningen drar slutsatsen att all slags jordbruksmark i hela landet måste skyddas bättre, och att även lågavkastande mark behöver värnas då den passar väl för vallodling. Vi betonar att även människorna och företagen som verkar på denna mark måste värnas. KSLA tillstyrker bedömningen att Jordbruksverket ges i uppdrag att utreda hur skyddet av jordbruksmarken stärks, och att den viktas högre som samhällsintresse.

Investeringsstöd för robusthetshöjande åtgärder, som reservkraft, behöver komma till stånd i alla delar av livsmedelskedjan, även primärproduktion. Ökad cirkularitet av restflöden och näringsämnen för biodrivmedel och växtnäring är även det en viktig utvecklingsstrategi både ur beredskaps- och hållbarhetssynpunkt, och beredskapsskäl bör därför inkluderas i de energi- och klimatpolitiska policybesluten som tas för att stödja sådan utveckling. Vidare behöver den inhemska biodrivmedelsproduktionen utvecklas, och pågående initiativ för produktion av grön mineralgödsel i Sverige komma i gång så fort som möjligt.

Stärkt förmåga att hantera allvarliga störningar (kapitel 16)

- KSLA menar att utredningen lägger obalanserat mycket tilltro till den inre marknaden och vill påpeka att Sverige inte fullt ut kan förlita sig på att den kommer fungera vid kraftiga handelsstörningar, och hänvisar till kommentarerna kring livsmedelssektorns lönsamhet i *Motståndskraftigt livsmedelssystem (kapitel 15)* ovan. KSLA vill kraftigt betona att föreslagna åtgärder kring beredskapslagring inte får vara marknadsstörande. KSLA tillstyrker förslaget om att inrätta en funktion för att tidigt upptäcka hot.

Den svenska livsmedelsproduktionen har under lång tid nedprioriterats av svenska politiker med förväntan att den inre marknaden ska försörja befolkningen. Trots att beslutet om livsmedelsstrategin 2017 visade en ny riktning, tar det lång tid att vända denna utveckling. Att marknaden fungerar och alla i värdekedjan ges möjlighet att tjäna pengar är en grundförutsättning, och det behöver betonas att den inre marknaden bör ses som en arena för byteshandel och affärer, inte en försörjningskälla. Därför behöver den svenska livsmedelssektorn upprätthålla sin produktion för att kunna bidra till denna marknad. Utredningen beskriver väl den komplexa hotbilden, kopplad till extremväder, höjd beredskap, krig, och handelsstörningar, och därför måste rätt slutsatser dras vad denna analys och hotbild innebär för Sverige.

Beredskapslagring av viktiga insatsvaror är en av flera åtgärder för att säkra livsmedelsförsörjningen, och handlar om att köpa tid för omställning och mildra konsekvenserna vid en handelsstörning. KSLA tillstyrker av den anledningen utredningens förslag om att sådana lager ska upprättas. Vi vill dock poängtera vikten vid att en sådan lagringsstruktur har en flexibilitet och sker både på industriell nivå och på gårdsnivå, då bägge strukturer behövs på sitt sätt. Exempelvis i norra Sverige saknas storskalig infrastruktur för spannmålslagring, varför gårdslagring i närheten av där varorna ska användas kan vara nödvändigt. KSLA vill därutöver kraftigt understryka att det inte ska införas lagkrav på företag att hålla beredskapslager, eller läggas andra fördyrande krav, då inget utrymme finns för försämrad konkurrenskraft i den svenska livsmedelskedjan. KSLA anser även att det inte är staten som ska äga beredskapslager, utan att det till företagen bör utgå lagringsstöd som inte är marknadsstörande. KSLA delar i övrigt utredningens bedömning att den mest kostnadseffektiva lösningen för beredskapslagring är avtalsbaserad och sker i ordinarie värdekedjor.

KSLA vill påpeka att ensilageplast är en central insatsvara som glöms bort i utredningen. Utan denna kan Sverige inte tillvarata den viktiga vällen som är en mycket viktig foderresurs i livsmedelsproduktionen. Det blir här viktigt att se på system för recirkulering av denna plast för ett robust försörjningssystem, och inkludera bedömningarna från *SOU 2021:67 Vägen mot ett fossiloberoende jordbruk* i arbetet framåt.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Övrigt (berörda kapitel specificeras)

Kap. 20.1 Förslaget till lag om livsmedelsberedskap (Definitioner 4 §)

KSLA anser att det till definitionen av *nödvändiga livsmedel* bör fogas en skrivning om näring, så att den slutliga lydelsen blir ”*nödvändiga livsmedel*: livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi och näring.”.

Kap 11 Forskning och innovation

KSLA vill betona att utredningen underlåtit att vidareutveckla potentialen i den proteinresurs som finns i de 100 000 ton foderfisk som fångas, och fiskenäringen i allmänhet. Detta bör särskilt lyftas som fokus och möjlighet inom forskning och innovation.

Stockholm, dag som ovan

För Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Inger Andersson
Akademiens preses

Peter Normark
Akademisekreterare
och vd