

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-04-12

Diarienummer 2024-4810

Handläggare

Emelie Elmlund

Telefon: 031-368 38 69

E-post: emelie.elmlund@miljo.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen över remiss Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8), SLK-2024-00239

Förslag till beslut

Miljö- och klimatnämnden skickar över miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande över remiss Livsmedelsberedskap för en ny tid, till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har skickat remissen Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) till Göteborgs Stad. Kommunstyrelsen har översänt remissen till bland annat miljö- och klimatnämnden för yttrande.

Regeringen beslutade den 28 april 2022 att tillsätta en utredning som ska föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan. Detta då Sverige sedan flera decennier har saknat en nationell plan för livsmedelsberedskap. Målet för livsmedelsberedskapen ska vara att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Mot denna bakgrund lämnas i remissen ett flertal förslag som bedöms kunna genomföras redan under nästkommande totalförsvarsbeslutsperiod.

Miljöförvaltningen anser att remissen bör inkludera hur förändringar i livsmedelsberedskapen påverkar biologisk mångfald, och saknar perspektivet kring att bevara biologisk mångfald och gröna områden. Det är generellt svårt att förutsäga exakt hur förslaget påverkar lokalt, då vissa förslag i remissen kommer att behöva hanteras nationellt och lokal hantering kommer ske övergripande inom staden.

Att rusta för en god livsmedelsberedskap i staden kräver samordning och att man jobbar med frågan brett över alla förvaltningar. Miljö- och klimatnämnden är en del av detta arbete, där vi både kan svara upp mot målsättningen att gemensamt utveckla en livsmedelsberedskap som möter krav på hållbarhet och bidrar till att systemet blir robust och värnar om att konsumenten även i kris får tillgång till säker mat.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Remissen anger att all livsmedelsberedskap ska finansieras ur den statliga budgeten. En tidigare utredning om nationell samordning av försörjningsberedskapen¹ föreslog att staten huvudsakligen ska finansiera statligt prioriterade åtgärder inom försörjningsberedskapen som inte är författningsreglerade. Vidare bör kommunerna kompenseras för kostnader som uppkommer i samband med att en ny lag kring livsmedelsberedskap införs, enligt den kommunala finansieringsprincipen.

Enligt utredarna är arbetet med beredskap nödvändigt och nyttorna för samhället överstiger kostnaderna med stor marginal.

Arbetet med livsmedelsberedskap nationellt kommer påverka näringslivet till viss del. En fungerande livsmedelsberedskap kan till exempel kräva utökad lagerhållning i butiksled eller ett utökat personalbehov, både under implementeringsfasen och därefter.

Miljöförvaltningen kommer delta i stadens övergripande arbete med livsmedelsberedskap. Troligtvis kommer det finnas ett behov av att justera tillsyn eller informationshantering, vilket kan medföra kostnader. Ett behov av kompetensutveckling hos handläggare vid tillsyn av livsmedelsberedskap inom livsmedelskontrollen kommer också finnas. Hur stort behovet blir beror på hur de nya kraven kommer att genomföras i svensk lagstiftning och vilka ytterligare lagkrav som följer.

Bedömning ur ekologisk dimension

Den ekologiska dimensionen utvecklas under rubriken "Förvaltningens bedömning".

Bedömning ur social dimension

Tillgång till livsmedel är en livsnödvändighet för alla i samhället. Att försörja befolkningen med mat i händelse av allvarlig störning i livsmedelskedjan eller vid en kris kräver samordnade åtgärder. I Förenta nationernas Allmänna förklaring om mänskliga rättigheter ingår att alla människor har rätt till en levnadsstandard som är tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande.

Kommunen kommer i den nya lagen om livsmedelsberedskap åläggas att se till att särskilt utsatta invånare får tillgång till livsnödvändiga livsmedel i händelse av kris eller allvarlig störning. Civilsamhället och enskilda näringsidkare väntas också bli en viktig del av hanteringen av eventuella kriser och allvarliga störningar i samhället, bland annat via så kallade SOT-punkter². En fungerande livsmedelsberedskap i kommunen är till nytta för alla. En god livsmedelsberedskap kan till och med bli avgörande för överlevnaden i händelse av kris eller allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Miljö och klimatnämnden kommer kunna bistå med information för att underlätta kartläggning och planering för att uppnå kraven i lagen om livsmedelsberedskap. I detta ingår också att maten som distribueras är säker att äta, vilket är en fråga som följs upp och verifieras genom livsmedelskontrollen. Detta medför dock inte att nämnden har ett ansvar för att förse målgrupper i samhället med livsmedel.

¹ [En modell för svensk försörjningsberedskap - Regeringen.se](#)

² En SOT-punkt (service och trygghetspunkt) är en plats som kan tillhandahålla en lägstanivå om en störning uppstår. Vid en SOT-punkt bör det finnas en livsmedelsbutik och en drivmedelsanläggning i anslutning till varandra.

Bilaga

1. [Länk till Remiss Livsmedelsberedskap för en ny tid \(SOU 2024:8\)](#)

Ärendet

Regeringen beslutade den 28 april 2022 att tillsätta en utredning som ska föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan. Detta då Sverige sedan flera decennier har saknat en nationell plan för livsmedelsberedskap.

Kommunstyrelsen har gett miljö- och klimatnämnden möjlighet att yttra sig över Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - Livsmedelsberedskap för en ny tid, dnr SLK-2024-00239, senast den 8 april 2024. Miljöförvaltningen har begärt och fått förlängd remisstid till den 26 april 2024 för behandling i miljö- och klimatnämnden den 24 april 2024.

Miljöförvaltningen har bedömt förslagen i remissen och tagit fram förslag till yttrande som redovisas i detta tjänsteutlåtande.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Enligt utredningen har det under flera decennier inte funnits någon nationell planering för livsmedelsberedskapen i Sverige. Livsmedelsberedskap är en grundläggande del av totalförsvaret och definitionen knyter an till civilt försvar. Hotbilden har nu breddats och blivit mer komplex. Det säkerhetspolitiska läget har försämrats. Frågan hur Sverige ska navigera i det nya säkerhetspolitiska landskapet, och samtidigt beakta behovet av hållbar utveckling och ta tillvara den tekniska utvecklingens möjligheter kan inte vänta.

Ett motståndskraftigt livsmedelssystem tar lång tid att bygga. Det som görs i dag lägger grunden för framtida generationers livsmedelsberedskap. Verksamheten inom livsmedelsberedskapen bedrivs också av ett stort antal aktörer. Regelverk och olika initiativ inom Europeiska unionen (EU) har betydelse för aktörernas drivkrafter att vidta åtgärder för att stärka robustheten i sina verksamheter. Det finns idag ett tydligt behov av tydliggöranden och samordning för att Sverige ska kunna trygga livsmedelsförsörjningen även under en allvarlig störning eller kris.

Viktiga samhällsfunktioner inom livsmedelssystemet

Flera viktiga funktioner ingår i livsmedelskedjan såsom primärproduktion, livsmedelstillverkning, livsmedelsdistribution, måltidsverksamhet, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd samt import och export av livsmedel och insatsvaror.

Förutsättningar för att bedriva inhemsk produktion är jordbruksmark, vissa livsmedelsanläggningar, arbetskraft, maskiner och reservdelar, utsäde, växtskydds- och gödselmedel samt foder, förpackningar, kemikalier och läkemedel till djur.

Ny nationell lagstiftning

Remissen föreslår en ny lag för livsmedelsberedskap, som ska ge en nationell inriktning och förtydliga ansvarsfördelningen inom landet. Lagen ska också innefatta krav på att följa upp beredskapen inom landet. Lagförslaget syftar till att säkerställa att befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel när det föreligger en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Enligt förslaget ska lagen vara helt fristående och inte ingå i nuvarande livsmedelslagstiftning.

En ny förordning föreslås också införas om beredskapslager inom jordbruksområdet. Jordbruksverket pekas ut som ansvarig myndighet och åläggs att se till att Sverige har en effektiv beredskapslagring genom att upphandla produkter och tjänster, för att garantera tillgången på de varor som behövs för att producera viktiga livsmedel. Dessutom föreslås Jordbruksverket få möjlighet att sälja upp till en fjärdedel av den mängd varor de har lagrat.

Lagen om livsmedelsberedskap och förordningen om beredskapslager ska träda i kraft den 1 januari 2025. Det ska inte finnas någon övergångsbestämmelse.

Livsmedelsverket föreslås utses till den myndighet som ska vägleda och besluta om lagstiftningen, genom en ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket. Utredningen föreslår även att ett nationellt livsmedelsberedskapsråd ska inrättas. Rådet ska bistå Livsmedelsverket med information, i syfte att förebygga och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

Förslagets innehåll på lokal nivå

I förslaget på ny lag om livsmedelsberedskap föreslås regleringar införas kring kommuners ansvar för livsmedelsförsörjning. Utredningen föreslår att kommunens ansvar ska omfatta alla personer i kommunen, det vill säga både de stadigboende invånarna och med tillägg om att även inkludera de som förväntas befinna sig i kommunen under en längre sammantagen tid.

Kommunen föreslås åläggas att kartlägga befolkningens behov vid eventuell kris eller förhöjd beredskap. Kommunen ska också planera för distribution av livsmedel vid kris eller förhöjd beredskap, med en prioriteringsordning där utsatta grupper lyfts fram. Kommunen bör utse platser för alternativ distribution av livsmedel till befolkningen genom att utveckla så kallade service- och trygghetspunkter (SOT-punkter). En SOT-punkt är en plats som kan tillhandahålla en lägstanivå om en störning uppstår. Vid en SOT-punkt bör det finnas en livsmedelsbutik och en drivmedelsanläggning i anslutning till varandra.

Vidare åläggs kommuner att dokumentera arbetet med livsmedelsberedskap. Arbetet med livsmedelsberedskap i kommunerna ska sedan följas upp av Livsmedelsverket.

Kommuner ska också verka för att information till befolkningen i kommunen samordnas vid allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Remissen föreslår också att kommuner på begäran av Länsstyrelsen måste lämna ut information om sin befolknings försörjningsbehov, förutsättningarna för distributionen av nödvändiga livsmedel och kommunens behov av statliga och internationella resurser.

Remissen framför även att viss typ av livsmedelslagring bör ske inom måltidsservice i kommunerna. Denna lagring ska bidra till en buffert vid akuta kriser och är särskilt viktig inom storstadsregionerna, då större lagringsenheter i tätbefolkade områden innebär utmaningar med transport och distribution.

Kommuner ska i arbetet med livsmedelsberedskap samverka med andra aktörer i nödvändig utsträckning.

Flera EU-initiativ kan även få betydelse för den nationella markanvändningen, till exempel EU:s markstrategi för 2030, restaurering av natur inom EU samt markövervakning och markresiliens.

Utredningen slår fast att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör utreda nationella intressen avseende livsmedelsverksamhet för att säkerställa livsmedelsberedskapen.

Finansiering

Livsmedelsberedskapen föreslås finansieras via statsbudgeten.

Konsekvenser i remissen för kommuner

Den nya regleringen om kommuners ansvar för livsmedelsberedskap får konsekvenser för landets kommuner i form av nya uppgifter. Lagförslaget innebär en inskränkning av det kommunala självstyret, men kommunerna ges förhållandevis stort utrymme att själva besluta om utformning av de nya uppgifterna. Utredningen bedömer inskränkningen nödvändig utifrån betydelsen för befolkningen samt att förslagen är proportionerliga.

Förvaltningens bedömning

Att rusta för en god livsmedelsberedskap i Göteborgs Stad kräver samordning och att jobba med frågan brett över staden. Miljö- och klimatnämnden förväntas vara en del av detta arbete som kan både svara upp mot målsättningen att utveckla en livsmedelsberedskap som möter krav på hållbarhet. Nämnden förväntas också verka för att systemet blir robust och värna om att konsumenten även i kris får tillgång till säker mat.

Säker mat till alla, även vid allvarlig störning

Utredningen föreslår ny lagstiftning där kommuner åläggs tydligare ansvar för livsmedelsberedskap. Förvaltningen bedömer att SOT-punkter bör utvecklas med hänsyn tagen till kraven på en säker livsmedelshantering och bör samordnas i den regelbundna planerade kontrollen av livsmedelsverksamheter. I inriktningsplanen för livsmedelskontroll för en utpekad SOT-punkt bör kontroll vid hantering av livsmedel vid en allvarlig störning ingå.

Remissen lyfter också fram behovet att ha viss beredskapslagring av livsmedel hos måltidsservice i kommuner. Miljöförvaltningen bedömer att dessa lager bör ha rutiner för att säkerställa en tillräcklig omsättning av livsmedel, skydd mot yttre påverkan såsom temperaturfluktuationer eller fukt och skydd mot skadedjursangrepp. Detta är frågor som livsmedelskontrollen redan i dagsläget hanterar i kök som serverar offentliga måltider. Livsmedelskontroll av eventuella lager av livsmedel hos måltidsservice anses därmed falla inom den nuvarande planerade livsmedelskontrollen och bedöms inte kräva några ytterligare resurser eller förändringar i kontrollens uppbyggnad.

Miljöförvaltningen förväntar sig att fler remisser som rör vägledningar och kommande lagförslag kring livsmedelsberedskap kommer att skickas ut från Livsmedelsverket. Miljöförvaltningen kan inte bedöma hur dessa kommande lagförslag och vägledningar påverkar oss som tillsynsmyndighet eller hur det påverkar tillsynsbehovet hos verksamheter på förhand, men arbetet framåt kommer troligtvis inkludera en dialog med Livsmedelsverket genom olika forum och mötesplatser utöver att besvara inkommande remisser.

Informationshantering som följd av ny lagstiftning

Den bakgrundsinformation som krävs för att fullfölja ålägganden på kommunen i den nya lagen om livsmedelsberedskap finns delvis hos miljöförvaltningen. Miljöförvaltningen bedöms bli en del i stadens samordnade arbete kring livsmedelsberedskap. Det finns samordningsvinster i arbetet med livsmedelsberedskap inom staden då miljöförvaltningen har kontinuerlig kontakt med, och därmed har uppdaterad information om, de verksamheter som kan komma att ingå i livsmedelsberedskapen.

Miljöförvaltningen bedömer att tillägget till § 7, 38 kap. (2009:400) offentlighets- och sekretesslagen snarare kommer förenkla de interna bedömningarna och förtydliga hur information relaterat till det samordnade arbetet med livsmedelsberedskap i staden ska hanteras. Rutiner för ärendehantering på miljöförvaltningen kan behöva justeras något för att möta de nya kraven. Det handlar troligtvis om mindre justeringar som kan anses passa in i det normala arbetsflödet. Viss utbildning av all personal vid förvaltningen kommer behövas.

Personer inom civilplikten

Utredningen lägger stort fokus på kommunens ansvar för offentliga måltider till utsatta invånare. Den enskildes ansvar lyfts fram. Miljöförvaltningen bedömer att perspektivet kring de personer som ingår i civilplikten saknas. De ingår inte i den prioriterade gruppen av kommunens medlemmar för livsmedelsförsörjning, vilket kan uppfattas kontraproduktivt då dessa individer i händelse av en kris eller allvarlig störning i samhället förväntas fortsätta prestera för samhällets bästa.

Exploatering av jordbruksmark

I utredningen nämns att en viktig aspekt avseende jordbruksmarkens bevarande är hur samhällsintresset ska vägas mot äganderätten. Det framgår att den enskilde markägaren har rätt att själv välja om marken ska brukas eller inte, liksom om den ska avyttras. Att sälja mark för exploatering kan vara ett sätt för ett jordbruksföretag att skaffa kapital som möjliggör investeringar för att upprätthålla gårdens produktion. Att hindra försäljning eller styra hur mycket mark som ska hållas i bruk skulle inskränka äganderätten. Dock bedömer miljöförvaltningen att det saknas en koppling till miljöbalkens skydd av jordbruksmark som nämns på sidan 88, det vill säga att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk (3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken). Även koppling till plan- och bygglagen behöver nämnas, eftersom exploatering kräver antingen detaljplanläggning eller bygglov. Det är kommunen som beslutar om marken får bebyggas eller inte.

Göteborgs Stad arbetar i dagsläget med frågan

Utredningen uttrycker att jordbruksmark bör skyddas bättre än idag. Utredningen anger även att beredskapen är kopplad till att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid allvarig störning genom att upprätthålla livsmedelsförsörjningen. I Göteborgs Stad pågår arbete med att ta fram ett tematiskt tillägg till (i praktiken en ändring av) Göteborgs Stads översiktsplan avseende jordbruksmark och livsmedelsförsörjning, för att skapa förutsättningar för hållbar livsmedelsförsörjning. Arbetet, som drivs av stadsbyggnadsnämnden, grundar sig i ett uppdrag från Kommunfullmäktige⁴. Det kom

⁴ [Göteborgs Stad Kommunfullmäktige, protokoll 2022-12-08 § 36 0469/22 \(goteborg.se\)](https://www.goteborg.se/om-goteborgs-stad/utredningar-och-utredningar/2022-12-08-36-0469/22)

som en följd av rapporteringen av ”Ett hållbart livsmedelssystem ur ett cirkulärekoniskt perspektiv”⁵. Syftet var att sätta ambitionsnivån för hållbar markanvändning av stadens mark och stärka utvecklingen mot ett hållbart livsmedelssystem. Inom ramen för uppdraget med översiktsplanen kommer miljöbalkens skrivning om väsentligt samhällsintresse att analyseras, i syfte att stärka livsmedelsförsörjningen och säkra jordbruksmarken för framtidens livsmedelsproduktion.

Sakområden som behöver utvecklas

Miljöförvaltningen bedömer att utredningen saknar koppling till flera relevanta sakområden. Det saknas beskrivning av vilket värde jordbruksmarken har för biologisk mångfald och olika ekosystemtjänster, landskapsbild och grön infrastruktur.

Miljöförvaltningen bedömer att utredningen bör beskriva hur en förändrad syn på livsmedelsberedskapen skulle kunna påverka biologisk mångfald både positivt och negativt. Utredningen saknar även en beskrivning av hur främmande invasiva arter kan påverka livsmedelsförsörjningen.

Miljömålen rikt odlingslandskap, biologisk mångfald och grön infrastruktur

Det nationella miljömålssystemet nämns endast på ett par ställen i utredningen och miljömålet *Rikt odlingslandskap* nämns inte alls, vilket miljöförvaltningen bedömer är en brist. Miljöförvaltningen bedömer att det är viktigt att livsmedelsberedskapsmålen och miljömålen går hand i hand.

Den biologiska mångfalden i odlingslandskapet har under lång tid minskat på grund av förändrad markanvändning. Samtidigt som åkerbruket rationaliserats och intensifierats har skötseln av ängs- och betesmarker minskat. Ängs- och betesmarker är en viktig livsmiljö för en mängd sällsynta växter och djur, som idag hotas av igenväxning, övergödning och att marken försvinner på grund av att den tas i anspråk för andra ändamål eller exploatering. Produktion och konsumtion av livsmedel har en betydande inverkan på biologisk mångfald, inte minst i odlingslandskapet.

I miljö- och klimatprogrammet för Göteborgs Stad 2021–2030⁶ finns kopplingar mellan livsmedelsförsörjning och andra mål såsom biologisk mångfald i odlingslandskapet. Programmet ska öka takten i arbetet med en ekologiskt hållbar **stad** för naturen, klimatet och människan. Miljöförvaltningen bedömer att stadens miljömål *Göteborgs stads inköp bidrar till att främja biologisk mångfald*, är relevant utifrån ett livsmedelsberedskapsperspektiv.

Om miljömålssystemet, näringsämnen och cirkularitet

Utredningen tydliggör sårbarheten kring gödselmedelsförsörjningen och att det nuvarande importberoendet kan minskas vid ökad inhemsk produktion och användning. Vidare visar den att det finns en stor potential att täcka den svenska förbrukningen genom inhemsk produktion. Samtidigt finns det utmaningar med incitamenten för att recirkulera näringsämnen. Miljöförvaltningen har inom tidigare utredningsarbete studerat de lokala förhållandena och kunnat konstatera att mineralgödsel tillförs i stället för att använda de gödselmedel som produceras lokalt⁷. Det innebär att det på en övergripande nivå saknas lokal cirkularitet ur denna aspekt.

⁵ [Ett hållbart livsmedelssystem ur ett cirkulärekoniskt perspektiv \(goteborg.se\)](https://goteborg.se/om-goteborg/plan-och-program/planer-och-program/planer-och-program-2021-2030/ett-hallbart-livsmedelssystem-ur-ett-cirkularekoniskt-perspektiv)

⁶ [Miljö- och klimatprogram för Göteborgs Stad 2021–2030 - Göteborgs Stad \(goteborg.se\)](https://goteborg.se/om-goteborg/plan-och-program/planer-och-program/planer-och-program-2021-2030/miljo-och-klimatprogram-for-goteborgs-stad-2021-2030)

⁷ [Ett hållbart livsmedelssystem ur ett cirkulärekoniskt perspektiv \(goteborg.se\)](https://goteborg.se/om-goteborg/plan-och-program/planer-och-program/planer-och-program-2021-2030/ett-hallbart-livsmedelssystem-ur-ett-cirkularekoniskt-perspektiv)

Utredningen pekar på att målangivelser i miljömålssystemet för att återföra växtnäring kan öka recirkulationen och stärka beredskapen. Förvaltningen bedömer att detta inte bara stärker beredskapen utan även stärker resiliensen hos livsmedelssystemet, det vill säga den långsiktiga förmågan att klara av förändringar och fortsätta utvecklas.

Miljöförvaltningen håller med om utgångspunkten att målangivelser för recirkulation av växtnäring kan bidra till att minska importberoendet av mineralgödsel. Förvaltningen är positiv till den ambitionen eftersom den även stärker utvecklingen av ett cirkulärt livsmedelssystem.

Peter Berntsson

Angelica Winter

Tillförordnad direktör

Avdelningschef