



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-02-27

Ärendenummer EXF-2024-00449

Handläggare

Nina Skoger

Telefon: 0722379940

E-post: nina.skoger@exploatering.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen över SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid

Förslag till beslut

I exploateringsnämnden

1. Exploateringsnämnden tillstyrker SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid utifrån exploateringsförvaltningens yttrande och översänder detta till kommunstyrelsen som exploateringsnämndens eget yttrande
2. Exploateringsnämnden justerar ärendet omedelbart

Sammanfattning

Förvaltningen tillstyrker utredningen med de synpunkter som framgår av tjänsteutlåtanden. Livsmedelsberedskap är en grundläggande del av totalförsvaret och definitionen knyter an till civilt försvar. Målet med livsmedelsberedskap är att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel, vid risk för allvarlig störning.

En ny lag föreslås där kommuner åläggs tydligare ansvar för livsmedelsberedskap. Till kommunernas förberedande uppgifter hör att analysera befolkningens behov, planera för distribution av livsmedel och vidta åtgärder vid allvarliga störningar. Kommunen kan till exempel utveckla så kallade service och trygghetspunkter (SOT-punkter) där drivmedel och livsmedel planeras nära varandra. Utredningen anger att jordbruksmark bör skyddas bättre än idag och att riksintresseanspråk för viss verksamhet inom tillverkning, kontroll och distribution av livsmedel bör utredas.

Exploateringsnämndens verksamhetsområde är en del i civilförsvaret och därmed totalförsvaret. Nämndens verksamhetsområde berörs av utredningen förslag och slutsatser såsom markägare och möjliggörare, enskilt och tillsammans med andra. Om jordbruksmark i högre grad skyddas kan det påverka möjligheten till stadsutveckling. Cirka 700 hektar jordbruksmark ingår i översiktsplanens utredningsområden för framtida bebyggelse. Utredningens förslag berör frågeställningar som förvaltningen har i uppdrag att arbeta med som exempelvis uppdraget om tillägg/ändring av översiktsplanen rörande jordbruksmark och livsmedelsförsörjning. Förvaltningen arbetar framåtlutat med frågor kopplat till livsmedelsförsörjning och andra beredskapshöjande frågor och ingår redan i samverkan kring till exempel dagligvaror/livsmedelsbutiker som utredningen lyfter fram.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningen föreslår att kostnader för livsmedelsberedskap ska belasta statsbudgeten. Kostnaden beräknas uppgå till cirka en miljard kronor per år mot slutet av nästa totalförvarsbeslutsperiod. Den yttersta nyttan med livsmedelsberedskapen beskrivs som att befolkningen överlever vid allvarlig störning. Livsmedelsberedskap ska därför ses som en försäkring. Utredningen innebär ingen omedelbar kostnad för exploateringsförvaltningen. För det fallet skyddet för jordbruksmark ökar kan möjligheten att stadsutveckla påverka framtida exploateringsekonomi i projekt.

Näringslivsperspektiv

En av de viktigaste uppgifterna för en robust livsmedelsberedskap är att så långt det är möjligt upprätthålla transporter och handelsflöden. När det inte kan ske är utgångspunkten för totalförsvaret vad den inhemska primärproduktionen och förädlingskedjan kan tillgodose av det som behöver säkerställas. Ett nationellt livsmedelsberedskapsråd kommer att inrättas där representation från näringslivet kommer att ingå tillsammans med berörda myndigheter. Enligt utredningen kan företag som ingår i rådet få vissa konkurrensfördelar genom tillgången till information. Företag som tillhandahåller vissa insatsvaror till jordbruket berörs. Påverkan för företagen beror på hur avtal med stat och kommun utformas. Det går inte av utredningen att dra några slutsatser kring om företag i Göteborgs kommun kan komma att omfattas av riksintresseanspråk.

Bedömning ur ekologisk dimension

Utredningen uttrycker att jordbruksmark bör skyddas bättre än idag. Utredningen hänvisar i sitt ställningstagande till utredningen om nationell fysisk planering samt till pågående EU initiativ. Initiativ som kan få betydelse för den nationella markanvändningen är EU:s markstrategi för 2030, restaurering av natur inom EU samt markövervakning och markresiliens. Exploatering av jordbruksmark för andra ändamål är en irreversibel process som för alltid tar marken ur produktion. All jordbruksmark är inte brukad, högvakastande eller lönsam. Bevarande av jordbruksmark kan bidra till ekologiska målsättningar. Mark i träda kan åter tas i bruk, men insatserna är omfattande.

Bedömning ur social dimension

Utredningens område berör varje göteborgare och stora delar av Göteborg stad som offentligt organ. Utredningen betonar att den enskildes vilja, förmåga och personliga ansvar är avgörande i situationer som ytterst handlar om befolkningens överlevnad. I händelse av störningar i livsmedelsförsörjningen kommer samhällets resurser att riktas till dem som bäst behöver. Kommunen har ett uttalat ansvar för offentliga måltider och grupper i samhället som av olika skäl inte har egen förmåga till egenberedskap. Inom exploateringsförvaltningens verksamhetsområde ligger att bostadsförsörja för utsatta målgrupper med till exempel försörjningsbidrag, men det medför inte att nämnden har ett ansvar för att förse målgruppen med livsmedel.

Samverkan

Samverkan med fackliga organisation har inte bedömts aktuell i detta ärende.

Bilagor

1. SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för ny tid

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Exploateringsnämnden har av stadsledningskontoret ombetts yttra sig över remiss från landsbygds- och infrastrukturdepartementet om utredningen *Livsmedelsberedskap för ny tid*, med begäran om svar senast 8 april. Med hänsyn till svarstiden behöver ärendet justeras omedelbart.

Beskrivning av ärendet

Som ett led i att stärka landets totalförsvaret tillsatte regeringen i april 2022 en utredning med inriktning att stärka livsmedelsberedskapen. Utredningen är nu på remiss.

Definition och mål

Livsmedelsberedskap är en grundläggande del av totalförsvaret och definitionen knyter an till civilt försvar. Utredningen anger att med livsmedelsberedskap avses verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Verksamheten bedrivs av ett stort antal aktörer, bland annat myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och civilsamhället. Vidare föreslås att 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.

Livsmedelsverkets roll

Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet och föreslås få samordnande roll såsom att identifiera sårbarheter och kritiska beroenden bland annat behov av arbetskraft, kritiska transporter, elförsörjning och betalningssystem. Livsmedelsberedskapen bör följas upp av Livsmedelsverket.

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, växtskydd och gödselmedel samt foder, förpackningar, kemikalier och läkemedel till djur.

Flera kritiska beroenden kopplas till förmågan att upprätthålla livsmedelskedjan såsom drivmedel, elförsörjning till processindustri, energigas, dricksvatten, betaltjänster och digitaliserade informationssystem.

Måltidsverksamheterna bör säkerställas

Kommuner har redan idag ett ansvar för att den offentliga måltidsverksamheten fungerar. Beredskapslagring av färdiga livsmedel kan utgöra en del av en förbättrad beredskap.

Ny lagstiftning med nytt ansvar för kommuner

Utredningen föreslår ny lagstiftning där kommuner åläggs tydligare ansvar för livsmedelsberedskap. Till kommunernas förberedande uppgifter hör att analysera befolkningens behov, planera för distribution av livsmedel och vidta åtgärder vid allvarliga störningar. I uppgiften för kommunen kan till exempel ingå att utse platser för alternativ distribution av livsmedel till befolkningen genom att utveckla så kallad 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. Arbetet bör samordnas med annan planering.

Den enskildes förmåga bör stärkas. Enskilda bör klara egen matförsörjning i en vecka. Kunskapen om hur klara matbehovet med begränsad tillgång behöver höjas.

Motståndskraftigt livsmedelssystem

Utredningen anger flera åtgärder som sammantaget kan bidra till ökad motståndskraft i livsmedelssystemet.

Jordbruksmarken bör skyddas bättre och riksintresseanspråk bör utredas

Utredningen anger att tillgången till jordbruksmark är avgörande för att upprätthålla inhemsk produktion och därmed för livsmedelsberedskapen. Regeringen bör därför ge Jordbruksverket i uppdrag att ur ett livsmedelsberedskapsperspektiv analysera förslag om införande av nationella territoriella anspråk och riksintresse. Utredningen framhåller att även om primärproduktionen baseras på högavkastande jordar i södra delen av landet så är även lågavkastande jordar och många småskaliga jordbruk viktiga för försörjningen.

Utredningen anger vidare att det finns risk för att det nationella intresset att trygga livsmedelsförsörjningen inte värderas lika högt av en enskild kommun som möjligheten att utveckla kommunen. Att hindra kommuner att exploatera mark är en inskränkning i det kommunala självstyret. Många kommuner gör värderingar av jordbruksmarken och ska i översiktsplanen värdera nyttan av jordbruksmark i relation till övriga samhällsintressen. Den statliga vägledning som finns för att underlätta värdering av jordbruksmark är relativt ny och anger att flera faktorer skall beaktas när avvägningarna i översiktsplanen görs: åkermark och betesmark, exploatering av jordbruksmark, historik över jordbruksmarken, avkastning, jordart, dräneringsförhållanden, och grön infrastruktur.

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.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör utreda riksintresseanspråk avseende viss verksamhet inom livsmedelstillverkning, livsmedelskontroll och livsmedelsdistribution.

Livsmedelsbutiker bör vidta beredskapsåtgärder

Dagligvaruhandelns inriktning är att planera för att ”i det mest extrema läget” gemensamt hålla ett tillräckligt antal butiker öppna i hela landet för att kunna förse befolkningen med de mest nödvändiga varorna. Utredningen anser att regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar och tillsammans med berörda aktörer identifiera åtgärder för att upprätthålla distributionen av nödvändiga livsmedel under störda förhållanden. Berörda aktörer är i första hand branschföreträdare. Företrädare för kommuner, med kunskap om de lokala livsmedelsbutikernas belägenhet och förutsättningar, bör bjudas in att delta i uppdraget. Länsstyrelsen bör ingå i egenskap av högsta totalförsvarsmyndighet på regional nivå, för att säkerställa att den lokala planeringen sker i enlighet med försvarsplaneringen.

En möjlighet som nämns är att peka ut vissa livsmedelsbutiker som beredskapsbutiker. För att undvika en konkurrenshämmande effekt bör Konkurrensverket delta i arbetet i samverkan med Livsmedelsverket.

Stärkt förmåga

Beredskapslagring inom jordbruksområdet ska införas.

Konsekvenser för kommuner och enskilda

Utredningen ger förslag på utökade uppgifter för kommunerna. Det innebär en viss inskränkning i 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

Som markägare till Göteborg stads mark så berörs exploateringsnämnden av utredningens förslag. Förvaltningen arbetar framåtlutat i beredskapsfrågor med koppling till markägandet, även om det inte i alla delar är klarlagt vilken roll kommunen eller olika kommunala verksamhetsgrenar kommer att ha.

Jordbruksmark

I Göteborg finns cirka 4500 hektar jordbruksmark, varav exploateringsnämnden utövar ägandet över cirka 3000 hektar. Cirka 700 hektar jordbruksmark ingår enligt gällande översiktsplan i utredningsområden för framtida stadsutveckling för bostadsområden eller verksamhetsområden. Utredningen *Livsmedelsberedskap för ny tid* föreslår värnande om jordbruksmark. Om ytterligare regleringar skulle införas som försvårar eller omöjliggör bebyggelse eller ändrad användning av jordbruksmark kan det få påverkan på Göteborg stads möjlighet till bostadsutveckling och expansion. Samtidigt kan det medföra möjlighet till ökad livsmedelsberedskap och försörjningsförmåga samt bibehållande av ekologiska värden.

Kommunfullmäktige i Göteborg har med stor politisk enighet gett stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att ta fram ett tillägg till (i praktiken en ändring) av översiktsplanen avseende jordbruksmark och livsmedelsförsörjning. Exploateringsförvaltningen medverkar i uppdraget och samrådsförslag planeras till senhösten 2024. Uppdraget innefattar att på kommunnivå göra den lokaliseringsprövning avseende alternativa platser för bebyggelse som krävs för att kunna få ta i anspråk jordbruksmark för väsentliga samhällsintressen.

Inom ramen för uppdraget kommer en definition av miljöbalkens skrivning om väsentligt samhällsintresse att göras. Syftet är att ange på vilka grunder jordbruksmark kan tas i anspråk för annat än livsmedelsproduktion. En inledande kartläggning inom ramen för uppdraget visar att det inom kommunen finns närmare 5 300 hektar jordbruksmark, när arealer ner till 1 hektar (10 000 kvadratmeter) tas med. Sedan 1976 har drygt 3300 hektar jordbruksmark inom kommunen tagits i anspråk för andra ändamål eller vuxit igen. Inom ramen för uppdraget kommer även en värdering av olika faktorer avseende jordbruksmarken att göras för att klarlägga om det finns mer eller mindre brukningsbara och avkastande arealer.

Livsmedelsbutiker

Förvaltningen välkomnar förslaget att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga.

Förvaltningen ingår redan i forum för dialog med dagligvarubranschen, tillsammans med systerförvaltningar, Business Region Göteborg och Göteborgslokaler. Förvaltningen ser behov av representation eller nätverk som innefattar länsstyrelsen och önskar tydligare deltagande och samordning från kommunledningen för samlad överblick avseende kommunverksamheternas gemensamma insatser för ökad livsmedelsberedskap. Förvaltningen har tillsammans med stadsbyggnadsförvaltningen haft möte med Konkurrensverket, som ett led i verkets utredande uppdrag rörande etablering av livsmedelsbutiker. Verket har tagit del av information kring forumet dagligvaror.

Riksintressen

Det går inte att utesluta att jordbruksmark inom Göteborg kan komma att omfattas av ytterligare skydd, till exempel om nya riksintressen beslutas. Det går inte av utredningen i nuläget att dra några slutsatser kring om företag inom Göteborgs kommun kan komma att omfattas av riksintresseanspråk.

Service och trygghetspunkter

Förvaltningen noterar att förslaget om service och trygghetspunkter, rymmandes drivmedel och livsmedel, som ett konkret exempel på funktioner och platser innehåll som stadsutvecklande förvaltningar har möjlighet att påverka i planering. I viss mån finns redan den typen av samlokaliseringar, men i flera fall med ett livsmedelsutbud som är begränsat.

Näringsliv

Företagen har en fundamental roll för att skapa en robust livsmedelsberedskap. Att förstå företagets behov och bidrag in i kedjan är nödvändigt för förvaltningen och kommunorganisationen. I takt med att insikten om förväntningarna och möjligheterna för aktörerna blir tydligare kan även anspråk på mark eller planeringsresurser komma att öka. Förvaltningen har markförsörjning genom projektutveckling och försäljning eller genom upplåtelse som sitt grunduppdrag och kan i den rollen bidra till möjligheter för verksamheter av olika slag. Förvaltningen kan även kravställa och välja att prioritera vissa näringar eller branscher, som bedöms mer eller mest väsentliga för samhällets fundamentala behov.

Planeringsförutsättningar

Förvaltningen konstaterar att utredningen inte rymmer några kvantifierbara mål om volymer eller arealer som mer konkret anger vad det är livsmedelsberedskapen skall uppnå. Det är önskvärt att detta förtydligas och förvaltningen emotser de utredningar som föreslås.

Kommunalt självstyre

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att några av förslagen inverkar på det kommunala självstyret. För förvaltningens del skulle ytterligare statliga eller EU-beslutade regleringar om möjligheten att exploatera mark ses som mest ingripande.

Kristina Lindfors

Direktör exploateringsförvaltningen

Marie Persson

Avdelningschef mark och boende