

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Försvarsdepartementet angående betänkande Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, SOU 2024:65

Försvarsdepartementets diarienummer Fö2024/01668

Livsmedelsverket lämnar i detta remissyttrande ett antal synpunkter på rubricerat betänkande, främst utifrån aspekten livsmedels- och dricksvattenförsörjning.

Generella synpunkter

Utredningen uppger att kärnan i uppdraget har varit att analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap. På grundval av det ska man föreslå en mer ändamålsenlig och utförlig reglering än den i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Tydligare statlig styrning

Livsmedelsverket är positivt till att statens styrning, uppföljning och finansiering av Sveriges beredskap ses över. Myndigheten tillstyrker förslaget att den hittillsvarande ordningen med överenskommelse mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) ersätts med traditionella styrmedel inom ramen för den etablerade förvaltningsmodellen och de reglerade ansvarsförhållanden som råder mellan regeringen, myndigheter, kommuner och regioner.

Sammanhållet civilt försvar och totalförsvar

Livsmedelsverket välkomnar att kommuners och regioners ansvar och uppgifter under fredstida kriser och höjd beredskap ses över och anpassas till aktuella förhållanden och delar utredningens bedömning att det behövs en tydligare statlig styrning i fråga om bland annat det civila försvaret på lokal och regional förvaltningsnivå. Livsmedelsverket efterfrågar dock en tydligare och mer utvecklade koppling till totalförsvar och civilt

försvar än författningsförslaget¹. Kommuner och regioner behöver ha ett uttryckligt ansvar att medverka i planering och förberedelse av totalförsvaret och detta behöver framgå tydligt i författning.

Utredningen resonerar om att kommuners anpassningar efter totalförsvarets krav eller behov bör regleras mer utförligt i författning och anger att det är otydligt vilket ansvar kommuner har för att vidta åtgärder för att skapa förutsättningar för totalförsvaret. Vidare framför utredningen att det är författningsmässigt otydligt när det i generella termer anges att verksamheterna ska anpassas efter totalförsvarets behov eller krav².

I Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) framhålls att ”samhällets motståndskraft är en del i Natos samlade avskräckning och försvar”. Utredningen framhåller att de stater som ingår i Nato har åtagit sig att upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att motstå väpnade attacker, bland annat genom sju grundkrav för att öka den civila motståndsförmågan³. Bland dessa ingår resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning vilka innefattar verksamheter som helt eller delvis har kommunalt huvudmannaskap.

Lagstiftning som styrmedel också för privata aktörer

Livsmedelsverket ser positivt på att lagstiftning används som styrmedel inom beredskapsområdet med bland annat mål för, och krav på, olika aktörers ansvar, förmåga och åtgärder. Livsmedelsverket vill återigen framhålla att regeringen bör överväga tydligare lagstiftning som styrmedel för företagen och deras medverkan i totalförsvaret och försörjningsberedskapen med bland annat mål och krav på förmåga och åtgärder.

Utredningen anger att ”Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder [...] ska enligt utredningens bedömning även omfatta de verksamheter som utövas av privata aktörer på dessa områden”. Livsmedelsverket anser att detta behöver uttryckas explicit i författning. Samma beredskapskrav bör gälla oavsett huvudmannaskap.

Utredningen framhåller att det har legat utanför utredningens uppdrag att lämna förslag om privata aktörers medverkan i planeringen för det civila försvaret eller deras förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Livsmedelsverket konstaterade i sitt remissvar (dnr 2024/00987) till

¹ 2 kap. 11 § i föreslagna lag om kommuners och regioners beredskap (LKRB)

² Enligt 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap ska kommuner och regioner vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

³ Baseline requirements for national resilience

utredningen Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) att även den utredningen saknar skarpa förslag gällande lagstiftning för näringslivet.

Hot, risker och svåra konsekvenser

Livsmedelsverket delar bedömningen att krigets konsekvenser ska vara dimensionerande i uppbyggnaden av samhällets beredskap, också vad gäller kommuner och regioner, samt att beredskapen även behöver inbegripa åtgärder för fredstida krisituationer. Det gäller inte minst då sådana direkt eller indirekt kan påverka landets livsmedels- och dricksvattenförsörjning negativt. Livsmedelsverket vill peka på ytterligare hot och risker som inte uppmärksammas i särskilt stor omfattning i utredningen, framför allt cyberhot, sabotage och andra antagonistiska händelser.

Dricksvatten

Fungerande vattentjänster (dricksvatten och avlopp) är grundläggande behov i såväl vardag som kris. De är avgörande för att värna människors liv och hälsa samt för att upprätthålla olika samhälls- och totalförsvarsviktiga verksamheter. Bland de sistnämnda ingår livsmedelsföretag av betydelse för landets försörjning med mat. Livsmedelsverket noterar att det i det remitterade betänkandet finns få skrivningar om regelverk och ansvarsförhållanden för en robust leverans av vattentjänster. I stället hänvisas till va-beredskapsutredningen (M 2022:05).

Att den kommunala verksamheten vattentjänster, som är såväl författningsenlig som samhällsviktig, i princip har utelämnats medför att konsekvenserna av och ändamålsenligheten i utredningens förslag inte blir helt tydliga exempelvis vad gäller tanken om särskilda kontinuitetsåtgärder för cirka två veckor. Livsmedelsverket kan dock konstatera att förslag som finns i betänkandet Ökad va-beredskap (SOU 2024:82) är i linje med det här aktuella betänkandet, exempelvis förslag om att beredskapsanpassa vattentjänstlagen med bland annat politiskt beslutade beredskapsplaner och tydliggöranden kring kommuners ansvar kring prioritering.

Specifika synpunkter

Kommuners och regioners ansvar, roll och uppgifter

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att regeringen bör ge MSB ett eller flera uppdrag att, tillsammans med berörda statliga myndigheter och i nära samverkan med kommuner och regioner, göra kartläggningar och analyser av vilka behov av materielförvärv och investeringar det finns inom kommuners och regioners olika verksamhetsområden för att säkerställa en tillräcklig förmåga. Livsmedelsverket föreslår att Livsmedelsverket medverkar i föreslagna uppdrag i de delar som rör livsmedels- och dricksvattenförsörjning eftersom det sammanfaller med uppdrag som Livsmedelsverket har, bland annat stöd och vägledning till kommuner samt investeringsprogram.

Lagkrav om kontinuitetshantering

Livsmedelsverket är positivt till krav uttryckta i författning på kontinuitetshantering och anser att regeringen bör överväga att inrätta liknade krav för andra samhälls- eller totalförsvarsviktiga verksamheter än kommunernas och regionernas. Livsmedelsverket tolkar utredningens förslag som att kommuner och regioner i sin egenskap av verksamhetsutövare, för vissa av sina verksamheter, ska genomföra kontinuitetshantering, anpassad ytterst till höjd beredskap och krig. Kontinuitetsarbetet ska ske systematiskt och med högsta ledningens engagemang.

Livsmedelsverket välkomnar att måltidsverksamheter i skola, vård och omsorg har uppmärksammas och ser positivt på en förstärkt kontinuitetshantering, dimensionerad för höjd beredskap och krig, för sådan måltidsverksamhet.

Det är positivt att utredningen givit en dimensionering för kontinuitetshantering anpassat till vissa situationer – att självständigt upprätthålla verksamhet utan ordinarie beroenden i cirka två veckor. Detta bedöms vara ett konkret och rimligt planeringsmål.

Livsmedelsverket menar dock att planeringsmålet ska vara uttryckligen reglerat i författning, lag, förordning eller kompletterande föreskrifter. Livsmedelsverket föreslår vidare att regeringen tar ställning till om samma dimensionering också ska gälla andra aktörer, än kommuner och regioner, exempelvis inom livsmedelsområdet.

Livsmedelsverket tolkar skrivningen ”cirka två veckor” som att tidsperioden kan vara både kortare och längre, bland annat beroende på olika geografiska förutsättningar och utsatthet i olika delar av Sverige. Att åtgärder ska vara anpassade till hot, risker och rådande förutsättningar är bra.

Livsmedelsverket vill påpeka att utöver åtgärder för akuta bristsituationer behöver beredskapsarbetet samtidigt inbegripa planering och åtgärder för varuförsörjning och upprätthållande av bland annat måltidsverksamhet över en betydligt längre period med störda förhållanden. I denna del saknar betänkandet förslag till kontinuitetshantering och dimensionerande planeringsmål.

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga samt reella möjligheter att fullgöra sina författningensliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuner och regioner ska ha denna grundläggande verksamhetsförmåga utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

I Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) sägs att i händelse av höjd beredskap och ytterst krig riskerar det bli störningar i försörjningskedjor såväl nationellt som internationellt. Vidare att det såväl inför som vid höjd beredskap är viktigt att bland annat ha förmåga att säkerställa tillgång till nödvändiga varor och tjänster i syfte att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Regeringen konstaterar att olika delar av Sverige har olika geografiska förutsättningar.

Utredningen bedömer att vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommuner och regioner, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka två veckor kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa.

Vilka människors liv och hälsa?

Livsmedelsverket efterfrågar en närmare beräkning av de människor som innefattas i ovan nämnda skrivning ”människors liv och hälsa”. Bland annat hur antalet skulle kunna påverkas av olika fredstida kriser eller krigstillstånd.

I utredningen uppges måltidsverksamheter inbegripa förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och vissa särskilda boendeformer samt sjukvård som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar. Det framgår inte tydligt i utredningen vad som gäller för kommuners ansvar och beredskapsskyldigheter gällande insatser i ordinarie boenden, exempelvis hemtjänst. Inte heller kommunens ansvar gällande grupper av människor som vid störningar i samhället kan behöva hjälp för att ha tillgång till livsmedel men som till vardags inte får stöd från det offentliga.

I Sverige serveras varje dag cirka tre miljoner måltider i vård, skola och omsorg till ungefär en tredjedel av Sveriges befolkning.⁴ Det handlar om mycket mat och många människor, samtidigt som det utgör en mindre del av den totala livsmedelskonsumtionen i landet.

⁴ Livsmedelsverket (webbplats)

Allmänhet och befolkning

Samhällskontraktet behöver fortsatt förtydligas

Livsmedelsverket konstaterar att utredningarna Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) respektive Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) skiljer sig åt i hur de ser på kommunernas ansvar och uppdrag, såväl i innehåll som principiellt. Det gäller särskilt ansvaret för befolkning och allmänhet som inte direkt innefattas i kommunernas egna verksamheter såsom skola, vård och omsorg. Livsmedelsverket ser fortsatt ett behov av att kommunernas ansvar och uppgifter inom livsmedels- och dricksvattenberedskapen gällande allmänhet och befolkning görs tydligare än de är i den här aktuella utredningen. Det innefattar även relationen till statens ansvar, uppgifter och åtgärder. Utredningen pekar på att staten bär det yttersta ansvaret för verksamheten i samhället.

Utredningen Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) föreslår 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”. I den föreslås kommunerna få vissa uppgifter för att bidra till detta mål. I sitt remissvar var Livsmedelsverket positivt till ett sådant ansvar för kommunerna men lyfte även ett antal frågor kring tydligheten i detta.

I Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) framhåller regeringen att ”Kommunerna har en unik ställning och närhet till befolkningen och har därmed kunskap om och förmåga att stödja utsatta och hjälpbehövande människor inom sitt geografiska ansvarsområde”. Det borde betyda att en kommun har ansvar att stötta fler människor än de som omfattas av kommunens författningsenliga uppgifter och samhällsviktiga verksamheter, som den här aktuella utredningen fokuserar på.

Mat och vatten – ett allmänt intresse

Livsmedelsverket anser att livsmedels- och dricksvattenförsörjning bör ses som allmänt intresse. Det handlar till exempel om att befolkningen i kommunen har tillgång till viss mängd mat så att de stannar kvar och kan verka i samhällsviktiga verksamheter och funktioner av betydelse för totalförsvaret, att undvika konsekvenser av hungriga folkmassor samt ytterst att befolkningen överlever.

Utredningen resonerar relativt omfattande kring kommuners och regioners skyldigheter och möjligheter att på egen hand vidta åtgärder enligt kommunallagen⁵. Centralt i resonemanget är att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras

⁵ Kommunallag (2017:725)

medlemmar⁶. Livsmedelsverket ser inte att utredningen närmare anger huruvida livsmedels- och dricksvattenförsörjning är att anse som ett relevant allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.

Åtgärder vid folkförflyttningar

Livsmedelsverket efterfrågar ett klargörande av kommunernas ansvar när det gäller mat och vatten till behövande (evakuerade eller flyende människor) vid särskilda samlingsplatser och inkvartering. Att åtminstone ombesörja basala behov av mat (nödvändig försörjning) bör ingå i kommuners ansvar, utöver vad som sägs i utredningen.

Utredningen uppehåller sig vid framför allt två delar där kommunerna anges ha ett visst ansvar för befolkningen/allmänheten, båda rör mer omfattande folkförflyttningar⁷.

Utredningen föreslår att kommuner ska ha skyldighet att ordna särskilda samlingspunkter samt inkvartering. Dricksvatten nämns som en förnödenhet som bör finnas vid särskilda samlingsplatser, i övrigt nämns inget om livsmedels- och dricksvattenförsörjning vid nämnda samlingsplatser och vid inkvartering. Samhällets anvisningar till befolkningen är att mat och vatten för *några dagar* bör tas med om man snabbt måste lämna sin bostad en kortare eller längre tid⁸. I flera av de exempel från olika kommuner, samt vägledningen från MSB⁹, som utredningen tar upp har livsmedel beaktats vid nuvarande trygghetspunkter (eller liknande), exempelvis närhet till butiker och kök.

Omfattande och extrema bristsituationer

Livsmedelsverket har tidigare föreslagit att två veckor bör vara riktmärke för enskildas hemberedskap, vilket rimmar väl med de cirka två veckor som utredningen föreslår för kommuner och regioner.

Utredningen skriver upprepat om omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap och bedömer att bristsituationer framför allt kommer att orsakas av störda eller omöjliggjorda transporter och varuflöden inom landet. Minskade eller uteblivna leveranser till ett geografiskt område torde leda till brist på mat både för befolkningen i det geografiska området och i kommuners och regioners verksamheter.

⁶ 2 kap. 1 § lag (2017:725)

⁷ Utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt utlänningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer

⁸ Om krisen eller kriget kommer, MSB 2024

⁹ Trygghetspunkter, MSB2024 – september 2022

Geografiska aspekter i beredningsplaneringen

Det finns flera skäl till att geografiska aspekter behöver beaktas i beredningsplaneringen, inte minst i fråga om livsmedels- och dricksvattenberedning. Utredningen pekar på att kommuners och regioners geografiska läge för med sig olika fördelar och utmaningar. Bland annat är de olika stora sett till befolkningsmängd och yta, de har olika grad av befolkningskoncentration samt är olika när det gäller beroende av försörjningskedjor och förutsättningar för flöden av exempelvis varor. Utredningen utgår från att det är sannolikt att nödvändiga transporter över främst längre sträckor tidvis kan vara omöjliga eller mycket svåra att genomföra vid ett krigstillstånd.

Utsatthet och strategiska betydelse

Livsmedelsverket ser positivt på att utsatthet lyfts som en viktig parameter i beredningsarbetet. Myndigheten tillstyrker förslaget att regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att tillsammans med MSB, och i nära samverkan med kommunsektorn och Försvarsmakten, analysera och lämna förslag till en modell som kan ligga till grund för de bedömningar och ställningstaganden som behöver göras avseende kommuners och regioners strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Livsmedelsverket föreslår att Livsmedelsverket ska medverka i uppdraget i de delar som rör strategisk betydelse för livsmedels- och dricksvattenförsörjning.

Kommuner och regioner har varierande strategisk betydelse om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Det betyder bland annat betyder att olika geografiska områden i Sverige kan vara viktiga för Försvarsmakten och allierade, exempelvis som baserings- och koncentrationsområden för krigsförband eller för andra militära åtgärder av väsentlig betydelse. Strategisk betydelse innefattar också hur viktiga de är för samhällets försörjning och funktionalitet.

Livsmedelsverket vill framhålla att livsmedelsförsörjningen huvudsakligen utgörs av flöden av varor inom större områden, genom landet och över kommun- och länsgränser. Livsmedelsbutiker är ett bra exempel på verksamheter där det både finns tydliga lokala och nationella aspekter. Butiker verkar mycket lokalt, och är i vissa fall lokala företag, men är i mycket hög grad beroende av nationella flöden för att ha varor att sälja. Andra exempel är att en tillverkningsanläggning eller en lagerlokal belägen i en kommun kan försörja stora delar av befolkningen i hela eller stora delar av landet.

Enligt utredningens bedömning är det rimligt att utgå från att vissa geografiska områden kommer att vara mycket hårt drabbade under krig i Sverige med stor brist på personella och materiella resurser samt klart försämrade transportmöjligheter. Mot bakgrund av vad som sagts ovan kan effekterna av att vissa geografiska områden drabbas hårt bli betydande långt utanför det direkt drabbade området.

Otydligheter i geografiska områdesansvar

Regeringen bör enligt Livsmedelsverket tydliggöra kommunernas geografiska områdesansvar bland annat i fråga om kommunernas ansvar och roll i det civila försvaret och i totalförsvaret.

Utredningen visar att det finns en osäkerhet när det gäller vilket ansvar en kommun har för befolkningen inom sitt geografiska område vid höjd beredskap och krig, jämfört med i fredstid. Det gäller även deras ansvar för att samverka med andra aktörer. Det verkar också vara oklart hur kommunernas geografiska områdesansvar förhåller sig till länsstyrelserna geografiska områdesansvar samt till andra statliga myndigheters ansvar.

Livsmedelsverket delar uppfattningen att det är oklart vad som ryms i kommunernas geografiska områdesansvar, och hur det förhåller sig bland annat till statliga beredskapssektorer och civilområdesansvariga myndigheter. Livsmedelverket noterar att det i Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) står att ”ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och ytterst krig bör ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar”.

Gemensam och sammanhållen planering

Kommuner viktiga för landets försörjning

Utredningen tar kortfattat upp ”kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning” och föreslår att denna del överförs oförändrat från nuvarande lagstiftning (LEH) till nya författningen (LKRB). Livsmedelsverket föreslår att lagstiftningen i denna del i stället ses över ytterligare för att vidga innebörden av kommunernas ansvar och uppgifter i beredskapssystemet och ge dem utökad skyldighet att beakta nationella intressen och aktivt verka för landets försörjning. Kommuner har betydelse för landets försörjning också i andra situationer än då exempelvis ransonering behöver tillämpas.

För att hela befolkningen ska ha tillgång till mat och dricksvatten också i kris och krig ser Livsmedelsverket även fortsatt ett behov av en över sektorer och geografiska ansvarsområden gemensam och sammanhållen planering och förberedelse när det gäller verksamheter som är särskilt viktiga för landets försörjning i syfte.

I sitt remissvar till utredningen Livsmedelsförsörjning för en ny tid (SOU 2024:8) lyfte Livsmedelsverket att kommuner har viktiga uppgifter som kan vara av kritisk betydelse för att livsmedelsföretag, belägna inom kommunens geografiska område, ska kunna upprätthålla sina verksamheter av betydelse för livsmedelsförsörjningen såväl lokalt, regionalt som nationellt. Med olika insatser och prioriteringar kan kommuner skapa förutsättningar för fortsatt livsmedelsförsörjning vid olika typer av samhällsstörningar, exempelvis genom att röja snö eller annat som hindrar viktiga transporter, bedriva förskola och skola för barn till den personal som behövs i livsmedelsverksamheterna,

prioritering av fungerande VA-tjänster till livsmedelsindustrier samt prioriteringar i fråga om styrel¹⁰.

Försörjning över tid kräver gemensam planering

Eftersom försörjningen förutsätter flöden över kommun- och länsgränser bedömer Livsmedelsverket att livsmedelsförsörjning över tid, exempelvis vid en utdragen konflikt, kräver en sammanhållen planering och förberedelser över geografiska ansvarsområden och beredskapssektorer. Arbetet behöver även innefatta privat-offentlig samverkan.

I Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) sägs att förmågan inom det civila försvaret behöver stärkas när det gäller att klara såväl ett plötsligt väpnat angrepp som en utdragen konflikt. Utgångspunkten för planeringen av det civila försvaret ska fortsatt vara att under minst tre månader kunna möta och hantera krig som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Utredningens förslag om exempelvis lager för att på egen hand upprätthålla vissa verksamheter i kommuner och regioner i cirka två veckor ger möjligheter att hantera vissa akuta kritiska situationer. Samtidigt behövs andra åtgärder för att klara en längre period (mer än tre månader) med störningar i samhället och i de vanliga försörjningslösningarna.

En gemensam och sammanhållen planering, som spänner över sektorer och geografiska ansvarsområden, är också viktig för att undvika att lokala åtgärder motverkar målet att alla, i hela landet, ska ha tillgång till mat och vatten också i kris och krig.

Livsmedelverket vill framhålla det som utredningen Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) särskilt tog upp - att det i vissa kommuner finns större produktionsanläggningar och lager och att kommunerna inte ska ges rätt att förfoga över livsmedel som finns lokaliserade i kommunen men som är avsedda för en större marknad.

Beredskapsanpassning av specialförfattningar

Livsmedelsverket delar utredningens bedömning att flera författningar bör ses över. Inte minst för att anpassa kommunernas ansvar och uppgifter så att de i fredstida kriser och krig kan bidra till hela landets försörjning genom att exempelvis verka för att privata aktörer, livsmedelsföretag, kan fortsätta att tillverka och distribuera livsmedel.

Utredningen framhåller att det utöver en mer generell och grundläggande reglering kan finnas behov av att i specialförfattningar ytterligare reglera kommuners eller regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det finns till exempel inga bestämmelser i miljöbalken om en kommuns ansvar för

¹⁰ Styrel är ett systematiskt sätt att identifiera och prioritera samhällsviktiga elanvändare som ska kunna användas vid manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK). Styrel är en metod som Energimyndigheten tagit fram tillsammans med MSB och Svenska Kraftnät för att samhällsviktiga elanvändare ska kunna identifieras och prioriteras. (energimyndigheten.se)

avfallshantering under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Utebliven avfallshämtning är något som kan hindra företag att fortsätta tillverka livsmedel.

Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA)

Livsmedelsverket vill även i detta sammanhang peka på vikten av ett sammanhållet system för civila försvaret och totalförsvaret, där samhällets sammantagna motståndskraft och förmågor är centralt. Livsmedelsverket anser att det bör göras tydligt i författning att kommuners och regioners RSA ska inkludera totalförsvarets behov och krav, samt att bedömningen av kommunens eller regionens strategiska betydelse och utsatthet vid ett väpnat angrepp. Att närmare bedöma sin utsatthet, sina beroenden och sårbarheter behöver bland annat göras för att bestämma om ”cirka två veckor” (för exempelvis lagerhållning) betyder kortare eller längre tid än två veckor.

Om det är otydligt gällande RSA bör staten vidareutveckla författningar, vägledning och stöd med bland annat tydligare syfte och ändamål, instruktioner om metod samt information om hot och risker. De bör så långt möjligt samordnas med krav på riskanalys/riskbedömning som kommer med implementeringen av CER-direktivet¹¹ och NIS2-direktivet¹².

Länsstyrelsernas roll

Livsmedelsverket ställer sig positivt till utredningens förslag om utökat uppdrag till länsstyrelserna och noterar att utredningen redovisar att det behövs ökade resurser för detta. Livsmedelsverket ser dock att regeringen behöver närmare besluta hur statens stöd, vägledning, samordning och uppföljning av kommuners och regioners beredskap ska ordnas. I nuläget är det spritt på olika myndigheter och kan vara olika i olika frågor.

Livsmedelsverket föreslår att länsstyrelserna ska ha i uppgift att stödja och följa upp enskilda kommuners och regioners beredskapsarbete när det gäller livsmedel och dricksvatten. Detta i syfte att omsätta det som anges i författning och i vägledning från centrala myndigheter i praktiken, samt samordna kommuners och regioners beredskapsarbete där det är nödvändigt eller ger mervärde. Länsstyrelserna ska även i detta uppdrag ha uppgiften att beakta nationella intressen så att dessa omhändertas, och inte motverkas, i beredskapsarbetet. Livsmedelsverket föreslog även i sitt remissvar till utredningen Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) att länsstyrelserna bör ha uppgiften att följa upp enskilda kommuners arbete med livsmedelsberedskapen.

¹¹ Direktiv (EU) 2022/2557 om kritiska entiteters motståndskraft

¹² Direktiv (EU) 2022/2555 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå

Begrepp och terminologi

Livsmedelsverket delar utredningens uppfattning att det är av stor betydelse att kommuner, regioner och statliga myndigheter kan utgå från samma begrepp vid sin planering och sina förberedelser inför fredstida krissituationer. Därför välkomnar Livsmedelsverket ambitionen att ensa begreppsfloran och anser att samma ambition bör gälla civilt försvar och totalförsvar och vid planering och förberedelser inför höjd beredskap och krig. Motsvarande ambition finns i det aktörsgemensamma ramverket Gemensamma grunder.¹³

Livsmedelsverket bedömer att ett antal centrala begrepp i utredningens författningsförslag, såsom *ändamålsenlig* och *likvärdig förmåga*, *författningsenliga* uppgifter, *utsatthet* samt *extrem bristsituation*, behöver utvecklas närmare i förarbeten till lagstiftningen i syfte att förtydliga och underlätta tillämpning.

Livsmedelsverket ser behov av att Regeringen närmare analyserar den begreppsflora som finns, och som tillskapas, i syfte att kommande styrning och reglering så långt möjligt bygger på en enhetlig och sammanhållen terminologi.

Ett bra exempel är förslaget att ersätta begreppet *extraordinär händelse i fredstid* med begreppet *fredstida krissituation* som definieras och används i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Om ett begrepp som markerar kriser av särskilt allvarlig natur införs, utredningen föreslår begreppet *kvalificerad fredstida krissituation*, föreslår Livsmedelsverket att innebörden närmare utvecklas i förarbetena till lagen. Det behövs också en närmare beskrivning av hur en ny krisnivå påverkar annan lagstiftning, exempelvis lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, som inte skiljer på fredstida kriser och kvalificerade fredstida kriser.

Utredningen menar att kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer har stor betydelse för deras förmåga att snabbt kunna säkerställa att de kan upprätthålla samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa även vid krig på svenskt territorium. Livsmedelsverket anser att med detta resonemang hamnar man mycket nära civilt försvar och totalförsvar. Därför bör frågan ställas hur begreppen *kvalificerad fredstida krissituation* och *samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse* relaterar till begrepp som *all samhällsverksamhet som under högsta beredskap skall bedrivas*, *krigsfara* och *utomordentliga förhållanden* som används i lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Livsmedelsverket vill också uppmärksamma att i andra utredningar, exempelvis Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8), föreslås ett antal begrepp såsom

¹³ Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan, MSB (webbplats)

allvarlig störning, överhängande risk, nödvändiga livsmedel och inte utan ansträngning. I betänkandet Ökad va-beredskap (SOU 2024:82) förekommer ytterligare begrepp såsom angelägna allmänna intressen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningschef Daniel Karlsson. Föredragande var beredskapshandläggare Per Gustavsson.

Annica Sohlström

Per Gustavsson