

Beredskapsåtgärderna måste kopplas ihop med livsmedelssystemet

Inspel till SLU:s remissvar på betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

Lisa Ekman, leg. vet. VMD, forskare SLU, och expert inom hållbarhet och djurhälsa, Växa

Ulrika Nordling, leg. vet., doktorand, SLU och Statens veterinärmedicinska anstalt SVA

Nina Lind Ranneberg, PhD, forskare, SLU

Som veterinärer och forskare aktiva inom området hållbar mjölkproduktion, och baserat på deltagande i flera forskningsprojekt kopplade till beredskapsplanering och resiliens, anser vi att det saknas ett helhetstänk i det betänkande som tagits fram. Även om beredskap är en enskild fråga anser vi att resurser till just beredskap behöver sättas i ett större sammanhang. I den nuvarande texten så nämns dessa sammanhang, men med slutsatsen att de åtgärder som finansieras i förslaget ska vara kopplat enbart till specifika beredskapsåtgärder som inte påverkar andra delar av livsmedelssystemet. Vi menar att denna fränkoppling av beredskapsfrågorna från livsmedelssystemet i stort har negativa effekter för både beredskapen och för den omställning till ett hållbart livsmedelssystem som är helt nödvändig för att uppnå nationella och internationella hållbarhetsmål.

Våra erfarenheter baseras på kartläggningar över olika aspekter av mjölkproduktion och den vidare livsmedelskedjan samt intervjuer och diskussioner med primärproducenter och andra aktörer inom livsmedelsproduktionen, främst inom mjölkproduktionen.

Vi anser att det är två viktiga aspekter som missas i det nuvarande betänkandet:

1. Möjligheten till att bygga upp ett robust, resilient och hållbart livsmedelssystem för både freds- och kristid.
2. De privata företagens, framför allt primärproducenternas, ansvar för livsmedelsförsörjningen i förhållande till det offentliga ansvaret, och att det utformas en tydlig ansvarsfördelning däremellan.

Det absolut viktigaste vi vill ta upp som problematiskt med utredningen är den upprepade formuleringen om att lagerhållning kan ge oss tid för att ställa om och anpassa den inhemska produktionen (t ex sid 116). Vi menar att detta är en mycket osäker och riskabel strategi. Under en pågående kris kommer det med största sannolikhet inte finnas utrymme för att skala upp motståndskraftig och hållbar inhemsk livsmedelsproduktion. För detta krävs kompetens och resurser som vi inte kan ta fram ”vid behov”. Detta är något vi behöver ha på plats redan innan krisen kommer.

Närmare beskrivning av dessa aspekter samt ytterligare några punkter följer nedan:

1. Potential för omställning till ett robust, resilient och hållbart livsmedelssystem

I sin definition av livsmedelsberedskap fastställer utredningen att målet ska vara att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel. Vi menar att detta innefattar ett behov av åtgärder som är bredare än de som utredningen föreslår. Flera sårbarheter och möjliga potentialer nämns i betänkandet, men utan att sedan tas vidare till konkreta åtgärdsförslag. Lagerhållning av viktiga insatsvaror och livsmedel är en viktig och stor del i beredskapen, *men*, vilket också nämns på sidan

249, det är inte en lösning över tid. Lagerhållning medför också en stor sårbarhet – lager kan lätt bli strategiska mål för sabotage eller andra händelser. Lagerhållning för en kortare period kan lösa vissa problem, men utgör en risk om det är den enda lösningen. Vi kan snarare riskera att öka vår sårbarhet om vi sätter för stor tilltro till enskilda lager.

I utformningen av en ny livsmedelsberedskap finns en enorm potential för att främja ett livsmedelssystem som är diversifierat och geografiskt spritt över landet, både gällande primärproduktion och vidare förädling, där livsmedel kan fortsätta produceras över tid utan behov av insatsmedel eller lager. Sådan produktion bedrivs idag, till exempel extensiv mjölkproduktion med agroekologiska principer, utan tillsatser av kraftfoder eller konstgödsel. Att främja sådana produktionsformer, och över lag en variation av olika typer av livsmedelsproducenter är en minst lika viktig del av livsmedelsberedskapen som saknas i betänkandet. Våra kor är levande livsmedelslager och att besättningar med mjölkkor finns i alla delar av landet kan bli otroligt viktigt under en samhällskris med påverkan på infrastruktur och transporter. **Detta är inte något vi kan ställa om till ”vid behov”, här behövs kunskap, kompetens och befintliga produktionssystem finnas på plats redan innan en eventuell kris inträffar.**

För en säker livsmedelsproduktion krävs också fler mindre slakterier och mejerier med geografisk spridning. Möjligheter till pastörisering och slakt på gård bör också utredas, för att möjliggöra en säker livsmedelsproduktion även om infrastruktur och transport till större anläggningar hindras. Idag fraktas en stor del av mjölken långa sträckor innan den når mejeriet, vilket är en sårbarhet. Att mejerierna är få är också en sårbarhet. En decentralisering av mejeri- och slakteriverksamhet skulle också säkerställa att det finns nödvändig kompetens och kunskap för säker livsmedelshantering och lokal vidareförädling. Inte heller detta är något som kan skalas upp och ställas om till under en pågående kris, det är något vi behöver ha på plats för att vara förberedda. En sådan omställning skulle också ha positiv påverkan på hållbarheten i livsmedelssystemet genom bättre utnyttjande av lokala resurser, bidragande till biologisk mångfald och en levande landsbygd. Vi anser att även om detta också har påverkan på företagsutveckling är det så pass viktigt för en robust livsmedelsproduktion och beredskap att det bör finnas med i utredningen, kopplat till konkreta åtgärder.

Ett annat exempel på en sådan potential är användningen av alternativa odlingsmetoder för att minimera behov av mineralgödsel, proteinfoder och växtskyddsmedel. Forskningen blir allt mer entydig om att vi behöver ställa om till mer agroekologiska jordbruksmetoder för att minska miljöpåverkan från livsmedelsproduktionen. Där ingår sådana strategier som nämns i utredningen (motståndskraftiga grödor och raser, sid 221). Att främja produktion som bedrivs med agroekologiska principer är därför också en viktig del i beredskapen, samtidigt som det är nödvändigt för en mer hållbar produktion. Att omställning till agroekologi också främjar hållbarheten i livsmedelssystemet menar vi inte är en anledning till att detta inte bör tas upp i åtgärderna för en ökad beredskap. Det framgår också i utredningen att EU har ett pågående arbete för att halvera användningen av växtskyddsmedel fram till år 2030 (sid 94), vilket ytterligare är en faktor som talar för att vi behöver hitta alternativa strategier för att minska dessa behov.

Vi anser att en möjlighet är att kommunerna, utöver nuvarande förslag om kartläggning av befolkningens behov, bör uppmanas att arbeta för en hållbar livsmedelsproduktion och -försörjning i den egna kommunen. Detta kan exempelvis handla om att skapa samarbeten med lokala livsmedelsproducenter för att främja livsmedelsberedskap, lokalt företagande och hållbar användning av lokala resurser i kommunen. Det finns flera kommuner som redan inlett liknande arbete, exempelvis initiativet ”Ko på rot” i Lycksele kommun som sedan sprits till och flera andra kommuner. Detta kan ses som en form av levande lagerhållning som kan säkerställa tillgången till näringstät livsmedel vid behov.

Lönsamheten i livsmedelsproduktionen

Utredningen slår fast att lönsamheten inom primärproduktionen har minskat mellan 2006 och 2020. Detta TROTS den enorma ökningen i effektivitet och produktivitet som vi sett under samma period. Ekonomin för primärproducenterna är en enormt viktig del i livsmedelsberedskapen som behöver inkluderas i en strategi för stärkt livsmedelsberedskap. Många av de mjölkproducenter vi träffat är pressade ekonomiskt, och ser små möjligheter att påverka sin situation i de marknadssystem och säljkanaler de har tillgång till idag. Utredningen slår fast att marknadsandelen har sjunkit med 30-40 % för nötkött, matfågel och mjölkekvivalenter (sid 80). Detta förklaras med att konsumtionen ökat sedan EU-inträdet medan produktionen stagnerat eller sjunkit något. En avgörande förändring för lantbruket var avskaffandet av det reglerade mjölkpriset. Som en följd uppstår problem dels då lantbrukarna inte har någon inkomstgaranti, vilket innebär att produktionen måste slimmas så att marginalerna blir så små som möjligt, vilket gör att det kan bli svårt att motivera omställning mot mer hållbara system. Dessutom blir det en uttalad risk att producera mer än vad som garanterat går att sälja – på så sätt är svensk livsmedelsproduktion konstant hämmad av risken för (osäljbart) överskott, vilket försvårar för en eventuell uppreglering av produktionen. Båda dessa aspekter driver produktionssystemen mot ökad effektivitet snarare än ökad hållbarhet. En garanti för avsättning av varor och för inkomst av arbete behöver till för att öppna upp för andra, mer hållbara, lösningar och en större diversitet i produktionssystemet. Som det är nu är det omöjligt att få investeringsbidrag för något annat incitament än kortsiktigt effektiv produktion. Innovationsstöden skulle istället kunna bli en viktig del i omställningen till ett robust och hållbart livsmedelssystem.

Mjölk och nötkött är produktionsgrenar som svenska förutsättningar är väl lämpade för och som det uppenbarligen finns efterfrågan på. En strategi för att stärka livsmedelsberedskapen samtidigt som svenska livsmedelsföretag stärks skulle vara att främja en ökad marknadsandel för svenska livsmedel, till exempel genom offentliga måltider och informationskampanjer. Även om detta riskerar att snedvrider konkurrensen på den inre marknaden så anser vi att det är så pass viktigt för livsmedelsberedskapen att det inte kan bortses ifrån. Om sådana åtgärder kombineras med främjande av omställning till mer hållbara produktionsmetoder i landet så kommer det också leda till att miljömål uppnås, vilket ur ett systemperspektiv skulle gagna samhället på flera plan.

2. Tydlig ansvarsfördelning mellan privat och offentlig sektor

De mjölkföretag vi har kontakt med efterfrågar långsiktiga och politiskt breda överenskommelser som möjliggör en långsiktig planering för deras företagsutveckling. Att ha en tydlig roll och kända förväntningar vid en eventuell krissituation skulle underlätta en sådan långsiktig planering. Exempelvis kan detta gälla ansvar för att säkerställa tillräcklig tillgång till vatten vid en krissituation, oavsett om företaget är inkopplat på det kommunala ledningsnätet eller inte. Flera lantbrukare har nämnt möjligheten till krigsplacering på den egna gården, vilket verkar ha förekommit tidigare. Detta skulle kunna säkra en tillräcklig kompetens för att upprätthålla livsmedelsproduktionen (som nämns på sid 208) och bör utredas. I övrigt gäller mycket av frågorna ansvarsfördelning kring lagerhållning av insatsvaror för att möjliggöra en fortsatt produktion vid störningar, där diesel nämns som den enskilt viktigaste insatsvaran för att driva produktionen (med tanke på att de flesta reservelverk drivs med diesel). Vi anser att det är mycket oklart i den nuvarande texten hur denna ansvarsfördelning ska tydliggöras och undrar om det verkligen räcker med instiftandet av ett livsmedelsberedskapsråd med representanter från näringslivet.

Ytterligare behov av förtydliganden/utveckling i texten:

- Enligt utredningen bör Myndigheten för totalförsvarsanalys få i uppdrag att analysera och utvärdera livsmedelsberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder har fått önskad effekt ur ett systemperspektiv – *vad innebär detta? Det är oklart om detta systemperspektiv är relaterat till totalförsvaret eller med ett bredare perspektiv?*
- Kap 14. Tar upp behovet av samverkan och att analysera prioriterade åtgärder. Här behövs systemperspektiv och bredare samarbeten än bara inom beredskapsfrågan. *Hur påverkar beredskapen andra samhällsmål?*
- Frågan om markanvändning och livsmedelsproduktion är komplex, som också framgår av utredningen. Här behöver flera intressen bevakas samtidigt, så som livsmedelsberedskap, biologisk mångfald, miljönyttor, kulturlandskap och landsbygdsutveckling för att nämna några. Vissa bestämmelser gällande vår markanvändning är vanliga källor till konflikter inom politik och förvaltning, t ex strandskyddet, jordabalken, exploatering av jordbruksmark och igenskogning. Här finns potential till att ta ett helhetsgrepp och se till ett områdes lokala förutsättningar för att utvärdera vad det bäst bör utnyttjas till för det allmännas bästa. Det är riskabelt att enbart titta på detta ur ett beredskapsperspektiv som föreslås i utredningen.
- En potential som nämns i utredningen är utfasningen av fossila bränslen, som både är nödvändig för att uppnå en hållbar produktion men också minskar beroenden och ökar robustheten i livsmedelsproduktionen. Det finns dock inga konkreta förslag för att ta detta vidare, förutom hänvisningar till tidigare utredningar, SOU 2023:84 och 2023:15.
- Sid 169: ”Livsmedelsberedskapen utgår, i likhet med civilt försvar och försörjningsberedskap, från den *verksamhet* som många aktörer bedriver. Vi tror att ett inkluderande förhållningssätt ökar relevansen och engagemanget bland viktiga aktörer – inte minst enskilda, företag och civilsamhället – vilket vi bedömer stärker livsmedelssäkerheten.” – *Vad innebär detta inkluderande förhållningssätt?*