

Förvarsutskottets betänkande 2018/19:FöU2

Riksrevisionens rapport om livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen 2017/18:283 Riksrevisionens rapport om livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner till handlingarna.

Riksrevisionen har i en rapport granskat livsmedels- och läkemedelsförsörjningen i Sverige. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att det inte finns tillräckligt tydliga förutsättningar, och inte vidtas tillräckliga åtgärder för att skapa förutsättningar, för livsmedels- och läkemedelsförsörjning vid kris eller under höjd beredskap. Man rekommenderar regeringen att klargöra mål, krav och ansvar, att förtydliga de samordningsuppdrag som Livsmedelsverket och Socialstyrelsen har samt att säkerställa att samverkan fortsätter att utvecklas och att kunskaper tillvaratas.

Regeringen instämmer i skrivelsen delvis i Riksrevisionens iakttagelser och menar att man har vidtagit ett flertal åtgärder; bl.a. har man tillsatt tre utredningar kopplade till de områden som granskats. Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad i och med skrivelsen.

Utskottet anser i övrigt att det i väntan på regeringens beredning av Förvarsberedningens del- och slutrapporter samt kommande utredningsförslag för närvarande inte finns skäl för utskottet att föreslå ytterligare åtgärder i fråga om livsmedels- och läkemedelsförsörjning. Samtliga motionsyrkanden avstyrks därmed.

I betänkandet finns två reservationer (SD, C, KD, L).

Behandlade förslag

Skrivelse 2017/18:283 Riksrevisionens rapport om livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner.

Fyra yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden.....	5
Skrivelsen	5
Reservationer	9
1. Stärkande av samhällets försörjningsförmåga och försörjningskedjor, punkt 1 (SD, C, KD, L)	9
2. Framtagande av ett system för statlig ransonering och beredskapslagring av läkemedel och livsmedel, punkt 2 (SD)	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Skrivelsen	11
Följdmotionerna	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Stärkande av samhällets försörjningsförmåga och försörjningskedjor**

Riksdagen avslår motion

2018/19:55 av Daniel Bäckström m.fl. (C) yrkandena 1–3.

Reservation 1 (SD, C, KD, L)

2. **Framtagande av ett system för statlig ransonering och beredskapslagring av läkemedel och livsmedel**

Riksdagen avslår motion

2018/19:58 av Roger Richtoff m.fl. (SD).

Reservation 2 (SD)

3. **Skrivelsen**

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:283 till handlingarna.

Stockholm den 22 november 2018

På försvarsutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Beatrice Ask (M), Paula Holmqvist (S), Jan R Andersson (M), Roger Richtoff (SD), Mattias Ottosson (S), Daniel Bäckström (C), Hanna Gunnarsson (V), Pål Jonson (M), Kalle Olsson (S), Mikael Oscarsson (KD), Allan Widman (L), Caroline Nordengrip (SD), Alexandra Anstrell (M), ClasGöran Carlsson (S) och Annica Hjerling (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner med inriktning mot livsmedels- och läkemedelsförsörjning. Granskningen har resulterat i rapporten Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner (RiR 2018:6). Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 15 mars 2018. Regeringen överlämnade den 30 augusti sin skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport. Riksrevisionen föredrog sin rapport för utskottet den 8 november inför utskottets beredning av regeringens skrivelse.

Bakgrund

Riksrevisionen tar upp att värnandet av samhällets funktionalitet är ett av riksdagens tre mål för samhällets säkerhet. Det ingår både i målet för det civila försvaret och i ett av två mål för krisberedskapen. För att uppnå dessa mål krävs insatser från aktörer i hela samhället, inte minst från regeringen och de myndigheter som har en viktig roll för att skapa ett system för helheten.

Arbetet med att stärka samhällets säkerhet har pågått länge i olika former och med olika inriktning, anser Riksrevisionen, som anger att på senare år har kritik dock riktats mot inriktningen och tillvägagångssättet för arbetet med samhällets krisberedskap. Det handlar bl.a. om brister i krisberedskapen till följd av svagheter i styrningen och problem med kopplingen mellan å ena sidan lagstiftning och systemprinciper och centrala aktörers förmåga och beredskap att utföra sina uppdrag å andra sidan. Vidare är säkerhetsarbetet mer aktuellt i dag på grund av en förändrad säkerhetspolitisk situation och det förnyade fokus på civilt försvar som följt med förändringen, anför Riksrevisionen.

Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen valt att genomföra en granskning med syfte att undersöka om det finns tydliga förutsättningar för, och vidtas åtgärder för, att bidra till robusta samhällsfunktioner. Granskningen har inriktats mot livsmedels- och läkemedelsförsörjning som är två centrala medborgarnära samhällsfunktioner med hög relevans för liv och hälsa och för att samhället ska fungera. Fokus i granskningen har varit försörjningen i händelse av en kris, men frågan om höjd beredskap har även beaktats. Granskningen handlar alltså inte om försörjning eller andra omständigheter i ett normalläge. Regeringen, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har omfattats av granskningen.

Utskottets överväganden

Skrivelsen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2017/18:283 Riksrevisionens rapport om livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner till handlingarna. Följdmotionerna avslås.

Jämför reservation 1 (SD, C, KD, L) och 2 (SD).

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att det inte finns tillräckligt tydliga förutsättningar, och inte vidtas tillräckliga åtgärder, för att skapa förutsättningar för livsmedels- och läkemedelsförsörjning vid kris eller under höjd beredskap.

I fråga om styrning och ansvarsfördelning för livsmedels- och läkemedelsförsörjningen anser Riksrevisionen bl.a. att dessa inte är tydliga från regeringens sida. Riksrevisionen anser att även om regeringen uttryckt ambitioner och vidtagit åtgärder har det inte på ett tydligt sätt gett utslag i styrningen.

Riksrevisionen ser åtminstone tre övergripande områden där det kan ske en utveckling och rekommenderar därför regeringen att

- klargöra mål, krav och ansvar. Det kan t.ex. handla om att vidareutveckla och besluta om målsättningar.
- särskilt förtydliga vad man förväntar sig av de myndigheter som har samordningsansvar. Det kan ske genom att förtydliga utformningen av samordningsuppdragen eller genom att rikta särskilda återrapporteringskrav som rör det regeringen vill att samordningsfunktionen ska leva upp till.
- säkerställa att samverkan fortsätter att utvecklas och att de kunskaper som finns inom områdena tillvaratas och används systematiskt och samlat. Det kan t.ex. ske genom riktade uppdrag till aktuella myndigheter inom området.

Riksrevisionen ger också följande rekommendation till Livsmedelsverket, Socialstyrelsen och MSB.

- Säkerställ en ökad samverkan, uppföljning och kunskapsinhämtning för att tillvarata de kunskaper som finns inom området på ett mer samlat och systematiskt sätt.

Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser och anger i skrivelsen att den har vidtagit ett antal åtgärder för att rätta till vissa av de brister som Riksrevisionen har uppmärksammat både vad avser krisberedskap och civilt försvar på ett generellt plan och inom livsmedels- och läkemedelsområdet specifikt.

Regeringen nämner att den har tillsatt tre utredningar som har bäring på de områden som granskats: Utredningen om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar den 16 augusti 2018, Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap den 9 augusti 2018 samt Utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel den 5 juli 2018.

Vidare beslutade regeringen den 16 augusti 2018 om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i syfte att förtydliga myndighetens uppgift när det gäller civilt försvar.

Regeringen anger också att den gav Socialstyrelsen i uppdrag den 12 april 2018 att stödja landstingen i deras arbete med katastrofmedicinsk beredskap och planering för civilt försvar inom hälso- och sjukvården. I uppdraget ingår bl.a. att göra en förstudie av landstingens behov av kunskapsunderlag på området samt att ta fram förslag till en nationell utbildnings- och övningsverksamhet. Uppdraget har en övergripande inriktning på hälso- och sjukvårdsberedskap, som läkemedelsförsörjningen är en del av, och ska slutredovisas den 1 juni 2020.

I budgetpropositionen för 2018 stärkte regeringen det civila försvaret med ca 430 miljoner kronor, totalt ca 1,3 miljarder kronor fram till 2020. Medlen, som tillförs ansvariga myndigheter inom de aktuella områdena, ska bl.a. användas för arbete med frågor som rör läkemedelsförsörjning och livsmedelsförsörjning.

I regleringsbrevet för 2018 har regeringen gett MSB och Försvarsmakten i uppdrag att, som stöd till bevakningsansvariga myndigheter, precisera gällande dimensionerande utgångspunkter för den planering för det civila försvaret som myndigheterna genomför enligt gällande författningsreglering. Detta är ett steg i riktning mot att skapa planeringsförutsättningar för de myndigheter som har ett särskilt ansvar inom det civila försvaret, och inkluderar således bl.a. Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, MSB och Statens jordbruksverk.

Vidare har de bevakningsansvariga myndigheterna fått en preciserad inriktning för arbetet med civilt försvar i regleringsbrevet för 2018. Myndigheterna ska bl.a. prioritera planering för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap när det gäller försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster samt översyn av tillämpbarhet och eventuella behov av ändringar i författningar för totalförsvaret samt ansvarsförhållanden inom myndighetens ansvarsområde.

Försvarsberedningens delrapport Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) omfattar även förslag på åtgärder för utveckling av livsmedels- och läkemedelsförsörjning som har bäring på de frågor Riksrevisionen tar upp i sin granskning. Rapporten bereds nu i Regeringskansliet. Regeringen inväntar dessutom Försvarsberedningens slutrapport som kommer att utgöra grund för förslag till inriktning i den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen för perioden 2021–2025.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad i och med skrivelsen.

Motionerna

Daniel Bäckström m.fl. (C) anför i motion 2018/19:55 att det försämrade säkerhetspolitiska läget är en realitet sedan länge men att regeringen inte förmått tydliggöra styrningen och kraven på ansvariga aktörer på ett tillräckligt adekvat sätt. Motionärerna föreslår därför att regeringen bör tillse att Sverige utvecklar en god försörjningsförmåga i fråga om samhällsviktiga varor och tjänster i händelse av kris och krig där offentliga aktörer och näringslivet samt enskilda individer tillsammans har en viktig roll (yrkande 1), att regeringen bör anlägga ett helhetsperspektiv med strategier för hur Sveriges försörjningsförmåga ska stärkas (yrkande 2) och att regeringen bör låta utreda sårbarheterna i samhällsviktiga varors försörjningskedja och hur bristerna kan minimeras (yrkande 3).

I motion 2018/19:58 anför Roger Richtoff m.fl. (SD) det är en brist att det i Sverige inte längre sker beredskapslagring av vare sig livsmedel eller läkemedel och inte heller finns något system för ransonering. Motionärerna föreslår därför att regeringen bör låta ta fram ett system för statlig ransonering och beredskapslagring av läkemedel och livsmedel.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är av stor vikt att kunna säkerställa en nödvändig försörjningsberedskap för svenskt vidkommande inför en fredstida samhällskris, höjd beredskap eller krig. Detta gäller inte minst vad avser livsmedel och läkemedel, vilket Försvarsberedningen också gett uttryck för i sin delrapport Motståndskraft.

Utskottet ser exempelvis positivt på den inriktning som Försvarsberedningen hittills visat på i fråga om livsmedelsförsörjning då beredningen uttalat att man bör fastställa mängden livsmedel som måste finnas tillgänglig för att en tillräcklig nivå av försörjning ska kunna upprätthållas under en allvarlig säkerhetspolitisk kris som pågår upp till tre månader.

Överlag är det centralt för all beredningsplanering, anser utskottet, att miniminivåer för försörjningen av viktiga resurser kan fastställas inom olika samhällskritiska sektorer. Det är också viktigt att beroendeförhållandena mellan olika sektorer analyseras vidare.

Som ett led i arbetet med att förbättra livsmedels- och läkemedelsförsörjningen välkomnar utskottet den granskningsrapport som Riksrevisionen presenterade i mars 2018. Utskottet ser positivt på Riksrevisionens och regeringens vilja att utveckla området och att regeringen redan har vidtagit många åtgärder. Utskottet konstaterar dock att mycket återstår att göra och ser därför fram emot regeringens beredning av Försvarsberedningens del- och slutrapporter samt kommande utredningsförslag. Det är viktigt att inte tappa fart.

Utskottet vill inför det arbetet särskilt understryka vikten av att den privatoffentliga samverkan i samhället utvecklas, inte minst i fråga om läkemedels- och livsmedelsindustrin med sina många gånger komplexa distributionskedjor. Det är också viktigt med en fördjupning av synen på ansvarsförhållanden, samordning och kunskapsinhämtning inom de aktuella sektorerna. Utskottet anser vidare att det är centralt för alla relevanta myndigheter att kunna prioritera åtgärder kopplade till försörjningsaspekter i förhållande till annan verksamhet när man måste göra en avvägning i fråga om hur man ska använda begränsade resurser.

I väntan på regeringens beredning av Försvarsberedningens del- och slutrapporter samt kommande utredningsförslag finns det för närvarande inte skäl för utskottet att föreslå ytterligare åtgärder i fråga om livsmedels- och läkemedelsförsörjning. Detta är i linje med vad utskottet uttryckte då det senast behandlade motionsyrkanden i ämnet, dvs. i betänkande 2017/18:F6U7. Samtliga motionsyrkanden avstyrks därmed.

Utskottet har inget i övrigt att anföra med anledning av skrivelsen utan förslår att riksdagen lägger den till handlingarna.

Reservationer

1. Stärkande av samhällets försörjningsförmåga och försörjningskedjor, punkt 1 (SD, C, KD, L)

av Roger Richtoff (SD), Daniel Bäckström (C), Mikael Oscarsson (KD), Allan Widman (L) och Caroline Nordengrip (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2018/19:55 av Daniel Bäckström m.fl. (C) yrkandena 1–3.

Ställningstagande

Vi menar att då Riksrevisionen har identifierat brister på systemnivå och styrning vad gäller livsmedels- och läkemedelsförsörjningen i Sverige behöver åtgärder vidtas med tanke på det försämrade säkerhetspolitiska läge som sedan länge råder. En handlingskraftig regering hade agerat tidigare med ett helhetsperspektiv på försörjningsfrågorna, och vi föreslår därför dels att regeringen bör låta utveckla en god försörjningsförmåga i fråga om samhällsviktiga varor och tjänster i händelse av kris och krig där offentliga aktörer och näringslivet samt enskilda individer tillsammans har en viktig roll, dels att regeringen bör anlägga ett helhetsperspektiv med strategier för hur Sveriges försörjningsförmåga ska stärkas och dels att regeringen bör låta utreda sårbarheterna i samhällsviktiga varors försörjningskedja och hur bristerna kan minimeras. Riksdagen bör ställa sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännage detta för regeringen.

2. Framtagande av ett system för statlig ransonering och beredskapslagring av läkemedel och livsmedel, punkt 2 (SD)

av Roger Richtoff (SD) och Caroline Nordengrip (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2018/19:58 av Roger Richtoff m.fl. (SD).

Ställningstagande

Som Riksrevisionen konstaterar i sin rapport finns det inte längre beredskapslagring av vare sig livsmedel eller läkemedel, dels eftersom de aktörer som hade denna uppgift som sitt ansvar själva har upphört att fungera i den form som de hade under invasionsförsvarets tid, dels för att en följd av regeringar har valt att avveckla denna viktiga del av det civila försvaret. Nära sammanbundet med detta är att det inte heller finns något system för ransonering, vare sig av dessa produkter eller av andra basvaror som är viktiga för samhällsförsörjningen. Vi menar att regeringen inte har specificerat vad som ska gälla för beredskapslagring och ransonering. Det finns enligt vår mening ingen anledning att vara otydlig på detta område. Vi föreslår därför att regeringen bör låta ta fram ett system för statlig ransonering och beredskapslagring av läkemedel och livsmedel. Riksdagen bör ställa sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännage detta för regeringen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:283 Riksrevisionens rapport om livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga funktioner.

Följdmotionerna

2018/19:55 av Daniel Bäckström m.fl. (C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige bör utveckla en god försörjningsförmåga i fråga om samhällsviktiga varor och tjänster i händelse av kris och krig, där offentliga aktörer och näringslivet samt enskilda individer tillsammans har en viktig roll, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av helhetsperspektiv med strategier och hur Sveriges försörjningsförmåga ska stärkas och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda sårbarheter i samhällsviktiga varors försörjningskedja och hur bristerna kan minimeras och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:58 av Roger Richtoff m.fl. (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta fram ett system för statlig ransonering och beredskapslagring av läkemedel och livsmedel och tillkännager detta för regeringen.