

# Förslag till arbetsplan

Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen, inklusive åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan

---

Författare:

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA).

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt. 2021. Förslag till arbetsplan. Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen, inklusive åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan.

Livsmedelsverket Dnr 2021/01533, Jordbruksverkets Dnr 6.9.17-06450/2021, SVA:s Dnr SVA 2021/254

# Innehåll

1. Sammanfattning.....	4
2. Inledning.....	5
2.1 Arbetsplanen i sitt sammanhang.....	5
3. Uppdraget .....	7
4. Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen.....	8
4.1 Utredning av vilken kost som tillgodoser näringsfysiologiska krav i händelse av höjd beredskap.....	8
4.2 Analys tillgängliga livsmedel.....	8
4.3 Kartläggning av strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet .....	9
4.4 Identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan .....	10
4.5 Analys av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter .....	11
4.6 Företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap kartläggas och analyseras .....	11
4.7 Internationellt samarbete, särskilt med Finland och Norge .....	12
4.8 Myndigheterna ska bidra till att samhällets förmåga att upptäcka antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen stärks.....	13
4.9 Förutsättningar för ökad lagerhållning i livsmedelskedjan .....	13
4.10 Säkra livsmedel, livsmedelskontroll och laboratorieanalyser .....	14
4.11 Försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid en kris eller höjd beredskap .....	15
4.12 Resursprioritering och tvärssektoriell samverkan vid veterinärmedicinska åtgärder.....	16
5. Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan .....	17
5.1 Förbereda branschöverenskomna hanteringsåtgärder .....	17
6. Budget .....	18
6.1 Finansiering Livsmedelsverket .....	18
6.2 Finansiering Jordbruksverket .....	19
6.3 Finansiering Statens veterinärmedicinska anstalt.....	20
6.4 Projektmedel .....	20

# 1. Sammanfattning

Den här rapporten beskriver ett förslag till arbetsplan som Livsmedelverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt gemensamt tagit fram för att inleda återuppbyggnaden av livsmedelberedskapen inom civilt försvar inklusive åtgärder vid en bristsituation. Arbetsplanen omfattar de tre första åren av försvarsperioden 2021-2025 och är ett uppdrag från regeringen.

Livsmedelsberedskapen omfattar förmågan att försörja befolkningen med säkra livsmedel. För att uppnå en tillräckligt god beredskap krävs att många aktörer och flöden kan fortsätta fungera även under svåra samhällsstörningar, höjd beredskap och ytterst krig.

Analyserna som myndigheterna planerar att genomföra i arbetsplanen ligger till grund för att bättre förstå behovet av robusthöjande åtgärder för att stärka livsmedelskedjan.

## 2. Inledning

Uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen utgår från en låg nivå då den i stort sett avvecklades för drygt 20 år sedan. Den livsmedelsberedskap som nu ska byggas syftar till att livsmedelsförsörjningen ska tryggas för hela befolkningen inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader. En av förutsättningarna är att logistikflödena med omvärlden är begränsade, men inte helt avbrutna. Dessutom kommer viktiga samhällsfunktioner som exempelvis elförsörjning och transporter att vara kraftigt störda. Befolkningen kommer då behöva acceptera en lägre standard med en mindre varierad kost och ett lägre energiintag.

Försörjningsförmågan av livsmedel omfattar hela kedjan från jord till bord och är beroende av en fungerande inhemsk jordbruks- och livsmedelsproduktion samt att flödet av varor i livsmedelskedjan kan fortsätta utan avbrott. Därmed behöver bland annat tillgång till transporter, tjänster och insatsvaror säkras. Livsmedelsmarknaden är global och förutsätter fungerande värdeflöden såsom logistik-, valuta- och betalningsflöden. De flesta företag är vinstdrivande vilket har lett till små lager i alla led.

Målen för det civila försvaret innevarande försvarsperiod 2021-2025<sup>1</sup> är att:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan, samt
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

### 2.1 Arbetsplanen i sitt sammanhang

Den här arbetsplanen är framtagen gemensamt mellan Livsmedelverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt och beskriver det planerade arbetet under 2021-2023 utifrån respektive myndighets uppdrag.

Arbetsplanen ska ses som ett första steg för att påbörja uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen, ett område som kommer behöva växa i omfattning under denna och kommande försvarsperiod.

De analyser som kommer att genomföras under 2021-2023 är grunden för att göra bedömningar om det exempelvis finns behov av ökad lagerhållning för att skapa tillräcklig uthållighet i livsmedelskedjan.

Uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen ska ses i ett större sammanhang där Regeringens och myndigheternas planeringshorisont är betydligt längre än tre år. Även politiska inriktningar som Livsmedelsstrategin, Agenda 2030, EU:s gemensamma jordbrukspolitik och Nationella

---

<sup>1</sup> Regeringens proposition 2020/21:30

säkerhetsstrategin behöver beaktas. En ny struktur för det civila försvaret har nyligen lagts fram och kommer att påverka arbetet framöver.<sup>2</sup>

De lagar som träder i kraft under högsta beredskap, till exempel de fullmaktslagar som fortfarande finns kvar från den tidigare planeringen för det civila försvaret, behöver uppdateras och anpassas efter dagens samhällsstruktur. Urbaniseringen har också gjort att hushållens beredskap inte är lika självklar nu som då.

Det finns även andra delar av det tidigare beredskapssystemet som inte har någon motsvarighet i dagens samhälle. Däribland hur primärproduktionen ska samordnas vid krigshandlingar och hur strategiska varor, transporter och livsmedel ska prioriteras och ransoneras i en svår bristsituation.

---

<sup>2</sup> SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft

### 3. Uppdraget

I regleringsbrevet för 2021 fick Livsmedelverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) ett gemensamt uppdrag att inleda uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen. Bland åtgärderna ska bland annat ingå kartläggning av strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet, identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan samt analys av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter. Vidare ska företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap kartläggas och analyseras. Samarbetet med Finland och Norge ska utvecklas. Myndigheterna ska bidra till att samhällets förmåga att upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen stärks. Dessutom ska Livsmedelverket för leden efter primärproduktionen tillsammans med berörda företag och andra relevanta aktörer arbeta för att skapa ökade förutsättningar att säkerställa flödet i livsmedelskedjan vid en allvarlig bristsituation under svåra fredstida förhållanden eller höjd beredskap och då ytterst krig. Motsvarande uppdrag gavs till Jordbruksverket för leden inom primärproduktionen.

Enligt regleringsbrev ska Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt tillsammans utarbeta ett förslag till arbetsplan för perioden 2021–2023 avseende uppbyggnad av livsmedelsberedskapen inklusive åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan. Myndigheternas gemensamma arbetsplan ska lämnas till regeringen av Livsmedelsverket senast den 30 april 2021.

## 4. Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen

Under denna rubrik beskriver myndigheterna de uppdrag som är planerade att genomföras eller inledas under perioden 2021-2023 avseende uppbyggnad av livsmedelsberedskapen.

### 4.1 Utredning av vilken kost som tillgodoser näringsfysiologiska krav i händelse av höjd beredskap

I regleringsbrevet för 2020 har regeringen gett Livsmedelsverket i uppdrag att utreda vilken kost som tillgodoser basala näringsfysiologiska krav i händelse av höjd beredskap. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2021. Arbetet utgår från att livsmedelsförsörjningen ska tryggas inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader där logistikflödena med omvärlden är begränsade och där sänkt standard för livsmedelsförsörjningen samt mindre varierad kost och ett lägre energiintag än i vardagen kommer att behöva accepteras.

#### **Syfte**

Syftet är att ta fram ett väl underbyggt underlag om befolkningens energi- och näringsbehov för dimensionering av den livsmedelsberedskap som ska byggas upp.

#### **Mål**

Målet är att sammanställa underlag för energi- och näringsbehov för olika grupper av befolkningen samt utreda vilka typer av livsmedel som bäst tillgodoser dessa behov.

#### **Arbetets genomförande**

Vid begränsad tillgång på mat kan befolkningens behov av energi och näring tillgodoses på olika sätt. Vilka livsmedel som kommer finnas tillgängliga, och vilka det skulle kunna bli brist på, kan bero på många olika omvärldsfaktorer samt vad och hur mycket livsmedel som i framtiden kommer lagerhållas i beredskap. Det är därför i nuläget svårt att ge förslag på en specifik kost som tillgodoser befolkningens näringsfysiologiska behov. Däremot är det möjligt att identifiera olika typer av livsmedel som kan tillgodose behovet.

Arbetet har delats in i följande tre delar:

- Kartläggning av den svenska befolkningens demografi och geografiska spridning
- Fastställande av miniminivåer för energi och näring för hela befolkningen samt uppdelat på olika grupper i befolkningen
- Utreda hur olika tillgång på livsmedel påverkar tillförseln av energi och näring för befolkningen och de specificerade befolkningsgrupperna

### 4.2 Analys tillgängliga livsmedel

En analys av mängd livsmedel som finns i systemet behövs av flera skäl. Livsmedelsverket och Jordbruksverket behöver ta reda på hur mycket mat som i vardagen finns i systemet vid olika



tidpunkter under året samt dess geografiska fördelning. Ett system för att mäta mängden livsmedel som flödar i systemet behöver tas fram. Systemet kan vara en del i modellen för försörjningsförmåga.

Resultatet från det här arbetet är viktigt för att i nästa steg kunna förstå behovet av robusthöjande åtgärder i företagen alternativt beredskapslagring av vissa livsmedel.

Systemet avses användas i andra syften och sammanhang, exempelvis vid upprättande av lägesbild under en kris samt som underlag för en eventuell fördelning, prioritering och ransonering.

En fördjupad analys av nödvändiga varor och förnödenheter som finns i fredstid och hur dessa varor flödar i livsmedelskedjan.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket planerar att påbörja arbetet under 2022 med att analysera mängden livsmedel som behöver finnas tillgänglig för att en tillräcklig nivå för livsmedelsförsörjning ska kunna upprätthållas under en tre månader lång allvarlig säkerhetspolitisk kris.

### **Syfte**

Syftet är att få kunskap om hur mycket livsmedel som finns i systemet och hur detta kan mätas.

### **Mål**

Mängden livsmedel som behöver finnas tillgänglig för att uppnå en tillräckligt hög försörjningsnivå är definierad.

En metod för att mäta mängden livsmedel som flödar i systemet är framtagen.

### **Arbetets genomförande**

- Utifrån framtaget underlag om energi och näringsbehov beräknas hur mycket livsmedel som behövs för att försörja befolkningen.
- Ta fram mätmetod för att såväl i ett normalläge som under en kris kunna ta reda på hur mycket mat som finns i systemet.
- Utveckla processen för insamling, analys och upprättande av lägesbild för tillgång på livsmedel.
- Att utifrån befolkningens behov av energi och näring beräkna mängden livsmedel som behövs i en tremånadersperiod.

## **4.3 Kartläggning av strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet**

Regeringen har gett Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA i uppdrag att kartlägga strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet.

Vid krig i Sverige eller i närområdet är det sannolikt att konkurrensen ökar gällande strategiska varor, såsom råvaror, insatsvaror eller annat materiel som är av yttersta vikt för produktion och distribution av nödvändiga livsmedel. Det kommer inte att vara en självklarhet att dessa varor kan importeras i tillräcklig omfattning. Det finns också behov av att säkerställa tillgång på vissa strategiska varor, som exempelvis förbrukningsmateriel för laborativ verksamhet inklusive veterinärmedicinsk diagnostik samt veterinära läkemedel. Detta kan göras genom att inom landet eller EU säkerställa handel, öka lagerhållning eller starta produktion. Kartläggning av strategiska varor behöver upprepas periodiskt då verksamheter och förutsättningar ändras över tid.

### **Syfte**

Klargöra mängden och typ av strategiska varor som måste finnas tillgängliga vid omfattande störningar eller avbrott i viktiga försörjningsflöden som påverkar livsmedelsförsörjningen.

### **Mål**

Det finns ett underlag som beskriver vilka strategiska varor som ska finnas tillgängliga, samt i vilken omfattning.

### **Arbetets genomförande**

- Kartlägga strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet, eventuellt avgränsat till totalförsvarsviktig verksamhet. Arbetet genomförs i dialog med företag och branschorganisationer.
- Analysera vilka strategiska varor som har ett starkt importberoende och som vid ett bortfall gör att totalförsvarsviktiga verksamheter inte kan fortsätta leverera.
- Kartlägga gemensamma och konkurrerande behov mellan sektorer.
- Ta fram underlag för politiskt beslut som avgör om dessa strategiska varor ska lagras eller på annat sätt tillgängliggöras genom till exempel inhemsk produktion. Detta kan leda till behov av kostnadsunderlag.

## **4.4 Identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan**

Regeringen har gett Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA i uppdrag att identifiera totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan.

Totalförsvarsviktig verksamhet är sådan verksamhet som behövs för att uppnå målen för totalförsvaret. Samhället behöver planera för att totalförsvarsviktiga verksamheter kan fortsätta även under störda förhållanden. Det här arbetet avgränsas till att identifiera nationellt totalförsvarsviktig verksamhet inom livsmedelskedjan och i arbetet finns behov av stöd från MSB samt Försvarmakten.

### **Syfte**

Genom att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan kan dessa involveras i totalförsvarsplaneringen.

### **Mål**

Nationellt totalförsvarsviktiga verksamheter i livsmedelskedjan är identifierade.

### **Arbetets genomförande**

- Arbeta fram bedömningsgrunder för vad som är totalförsvarsviktigt i samverkan med branschorganisationer och eventuellt enskilda företag
- Identifiera verksamheter och företag som bedriver dessa verksamheter inom livsmedelskedjan utifrån bedömningsgrunderna.

## 4.5 Analys av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter

Regeringen har gett Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA i uppdrag att analysera livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter. Analysen blir en nulägesbeskrivning, som sedan behöver uppdateras.

Totalförvarsplaneringen ska utgå från identifierade sårbarheter och kritiska beroenden och resultera i att skyddet kring dessa stärks och ska också leda till ökad robusthet genom att bygga bort sårbarheter. Analys av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter behöver genomföras regelbundet eftersom verksamheter och förutsättningar förändras över tid.

Livsmedelskedjan är komplex och innefattar många aktörer och flöden mellan dessa. För att öka robustheten bör arbetet med att identifiera sårbarheter också leda till åtgärder.

Myndigheterna behöver öka förmågan att kunna identifiera sårbarheter samt kvantifiera beroenden i sektorn. Detta arbete bör också inbegripa andra sektors verksamheter, varor och tjänster. Berörda områden är framför allt infrastruktur såsom elförsörjning, transport, IT-system, betalningssystem samt utbildad personal och teknisk service.

### **Syfte**

Livsmedelskedjans kritiska beroenden och sårbarheter är identifierade och kvantifierade på ett sådant sätt att analysen kan användas som utgångspunkt för omvärldsbevakning och åtgärder.

### **Mål**

Målet är att ha en fördjupad kunskap om livsmedelskedjans kritiska beroende och sårbarheter under kris och höjd beredskap och förbättra myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser.

### **Arbetets genomförande**

- Kartläggning och kvantifiering av beroenden och sårbarheter såväl inom sektorn som mellan sektorer för att ge en heltäckande bild och spegla de senaste årens utveckling. Här ingår att identifiera och kvantifiera varor, tjänster och resurser som är nödvändiga för livsmedelsförsörjningen.
- En analys av beroenden följs av en analys av vilka sårbarheter som finns.
- Kvantifiera transportbehovet inom livsmedelskedjan under höjd beredskap och kommunicera behovet till ansvariga myndigheter inom transportområdet.
- Samråd med berörda aktörer både inom och utanför livsmedelsförsörjningskedjan.

## 4.6 Företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap kartläggas och analyseras

Regeringen har gett Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA i uppdrag att kartlägga och analysera företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap.

Det finns ett behov att långsiktigt kartlägga och utveckla i vilken omfattning företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet ska kunna leverera varor och tjänster vid höjd beredskap och krig. Myndigheterna behöver utifrån planeringens förutsättningarna kartlägga och analysera företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap. För detta arbete behöver

myndigheterna göra antaganden i planeringen kring hur mycket livsmedel som kommer kunna flöda i systemet under ett läge av stora störningar och höjd beredskap under minst tre månader.

### **Syfte**

Arbetet ska öka kunskapen om företagens förmåga att leverera i en situation av höjd beredskap under minst tre månader för att förstå behovet av robusthöjande åtgärder och beredskapslagring av livsmedel.

### **Mål**

En kartläggning av totalförsvarsviktiga företags förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap har påbörjats.

### **Arbetets genomförande**

- Analysera hur mycket den inhemska primärproduktionen fortlöpande kommer kunna bidra till försörjningen under en tremånadersperiod.
- Kartlägga och analysera företagens förmåga (exklusive primärproduktion) att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap. Detta genomförs inledningsvis i dialog med representanter från olika delbranscher.
- Utredda och kartlägga regulatoriska hinder och möjligheter avseende upphandling vid en säkerhetspolitisk kris eller höjd beredskap.
- Utredda nya sätt att höja robustheten hos aktörerna i livsmedelskedjan, som till exempel branschriktlinjer och certifieringssystem rörande kontinuitetshantering samt stöd genom kompetenscentra.

## **4.7 Internationellt samarbete, särskilt med Finland och Norge**

Regeringen har gett Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA i uppdrag att samarbetet med Finland och Norge inom livsmedelsberedskap ska utvecklas.

En utgångspunkt är att utveckla samarbetet med Finland och Norge, men utveckling inom EU, NATO:s partnerskap för fred, samt andra redan existerande nordiska samverkansnätverk som exempelvis Nordic Biopreparedness Forum ingår också.

### **Syfte**

Syftet är att samarbeta med Finland och Norge i fråga om ömsesidigt robusthöjande åtgärder för tryggad livsmedelsförsörjning i länderna.

### **Mål**

Genom samarbete och överenskommelser öka förmågan till en tryggad livsmedelsförsörjning.

### **Arbetets genomförande**

- Ta fram en gemensam målbild med Norge och Finland och undersöka förutsättningarna för att etablera ett samarbete för att stärka ländernas krisberedskap och civila försvar.
- Utredda och kartlägga regulatoriska hinder och möjligheter för ett utvecklat samarbete. I detta ingår att ta hänsyn till den säkerhetspolitiska kontexten i ett försörjningsperspektiv.
- Genomföra en analys av ländernas gemensamma, och eventuellt olika, behov för en tryggad livsmedelsförsörjning.

- Proaktivt (innan krisen uppstår) ta fram förslag på arbetssätt och planer för samarbetet.
- Ta fram och genomföra utbildningar och övningar i prioriterade frågor.
- Se över och stärka formerna för privat offentlig samverkan i uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen.

## 4.8 Myndigheterna ska bidra till att samhällets förmåga att upptäcka antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen stärks

Regeringen har gett Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA i uppdrag att upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen.

Det finns flera typer av hot mot livsmedelsförsörjningen som påverkas av omvärlden, till exempel förändringar i klimatet och levnadsvanor. I arbetet med att bygga upp en systematisk omvärldsbevakning är antagonistiska hot och handlingar prioriterade. Syftet är bland annat att bygga kunskap om antagonistiska aktörers avsikter och förmåga att genomföra aktiviteter mot livsmedelsförsörjningen i syfte att orsaka skada. Detta är särskilt viktigt att upptäcka i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge.

### **Syfte**

Utveckla en omvärldsbevakning och förmåga att upptäcka antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen.

### **Mål**

Målet är att genom omvärldsbevakning kunna upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen i fred, gråzon och höjd beredskap.

### **Arbetets genomförande**

- Identifiera vilka omvärldsfaktorer som i hög grad kan bidra till hot mot livsmedelsförsörjningens svaga punkter.
- Etablera kontakter med underrättelsemyndigheter och andra aktörer för att utveckla en systematisk och strukturerad bevakning av händelser som på sikt också möjliggör tidig varning.

Kunskapen om hotbild behöver öka hos aktörerna i sektorn. I arbetet ska ingå att ta fram en kommunikationsplan som definierar vad som kan och bör kommuniceras, till vilka målgrupper och genom vilka kanaler. Det innefattar även utbildningsinsatser för att höja kunskapsnivån.

## 4.9 Förutsättningar för ökad lagerhållning i livsmedelskedjan

De analyser som enligt den här arbetsplanen kommer att genomföras under 2021-2023 är grunden för att förstå om det finns behov av ökad lagerhållning för att skapa tillräcklig uthållighet i livsmedelskedjan. Frågor avseende lagerhållning av strategiska varor och matvaror till hushåll behöver särskilt beaktas.

Myndigheterna ser ett behov av att bistå i kommande utredning om försörjningsberedskap där bland annat struktur för ett lagringssystem i Sverige ska utredas.

För att kunna påbörja planeringen för lagerhållning av olika typer av varor behövs, utöver frågor om vad som ska lagerhållas, även en klarhet i förutsättningar och andra grundläggande och generella frågeställningar. Sådana frågeställningar som behöver utredas är juridiska och ekonomiska förutsättningar för lagerhållning. Bland annat ansvar, organisation och förvaltning samt upphandling, omsättning och avsättning. Kommunernas roll och behov bör vara en del i detta. Även kunskap om praktiska och tekniska förutsättningar för lagerhållning behöver öka.

Olika länder har olika lösningar på beredskapslagring av livsmedel utformade utifrån sina respektive förvaltningsmodeller. I flera länder har man valt en struktur där en myndighet är upphandlande utifrån opartiskhet och affärsmässighet och en annan är beredskapsbyggande tillsammans med näringslivet. Detta för att det inte anses lämpligt att en och samma myndighet ansvarar för att både ge förslag på hur beredskaperna ska byggas och samtidigt vara upphandlande part.

## 4.10 Säkra livsmedel, livsmedelskontroll och laboratorieanalyser

Myndigheterna menar att målet med Sveriges försörjningsförmåga ska vara att tillse att hela befolkningen har tillgång till den mängd och sammansättning av säkra livsmedel, inklusive dricksvatten, som behövs för att upprätthålla sin hälsa under minst en tremånadersperiod av höjd beredskap och samhällsstörningar.<sup>3</sup> Därmed kan det civila försvaret stödja Försvarmakten och bidra till försvarsförmåga och försvarsvilja. Försörjningsförmåga åstadkoms genom att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inom dricksvatten- och livsmedelskedjan.

Livsmedelsproduktionen är beroende av friska växter och friska djur. Den samhällsviktiga verksamhet som säkerställer att livsmedel kan produceras och är säkra att äta behöver alltid fungera. Det handlar exempelvis om växtskydd, djurhälsa inklusive förebyggande arbete, offentlig kontroll och laborieförmåga.

Livsmedelslagstiftningen inom EU har bland annat som mål att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa. Detta mål innefattar att minimera risker orsakat av mikrobiologiska agens, kemiska substanser och allergener av olika slag på så väl kort som lång sikt.

Lagstiftningen omfattar hela livsmedelskedjan (från jord till bord) och ställer krav på att EU-medlemsstaterna ska övervaka och kontrollera att foder- och livsmedelsföretag uppfyller de relevanta kraven i lagstiftningen. I offentlig kontroll ingår till exempel kontroll av hygien, provtagning av foder och livsmedel, verifiering av spårbarhet, kontroll av märkning, smittspårning, utredning av fusk, besiktning i samband med slakt och gränskontroll vid import. Offentlig kontroll av foder och livsmedel utförs i Sverige framför allt av kommuner, länsstyrelser samt av Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Många kontrollmyndigheter saknar beredskapsplaner och kontinuitetsplaner anpassade för höjd beredskap. Dessa planer behöver utvecklas för att kunna utföra nödvändiga kontroller även vid störda förhållanden.

---

<sup>3</sup> Livskraft – mätt och frisk, öppen sammanfattning. <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/om-oss/redovisade-reguppdrag/oppensammanfattning-livskraft-matt-och-frisk.pdf>

För att verifiera att foder och livsmedel är säkra behöver myndigheter tillgång till analysverksamhet hos laboratorier (privata och offentliga). Viss analyskapacitet behövs också för utredning av livsmedelsburen smitta eller kemisk kontaminering samt för vissa särskilda analyser kopplade till hot inom ramen för höjd beredskap.

En uthållig och stabil livsmedelsförsörjning kräver en förbättrad redundans och ökad robusthet av den mikrobiologiska analyskedjan och sjukdomsövervakningen inom veterinärmedicin.

## 4.11 Försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid en kris eller höjd beredskap

Regeringen har gett Jordbruksverket och SVA i uppdrag att bedöma nationella försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid en kris eller höjd beredskap. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2021. Här beskrivs området på en övergripande nivå och en mer utvecklad beskrivning av behoven av åtgärder kommer i rapporten.

### Syfte

Arbetet ska bedöma nationella försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård (inklusive laboratorieförmåga) vid en kris eller höjd beredskap.

### Mål

Målet är att identifiera, kartlägga och bedöma försörjningsbehoven av varor, tjänster, kompetens och personal avseende den del av djurens hälso- och sjukvård som är av betydelse för totalförsvaret.

### Arbetets genomförande

I arbetet ingår att kartlägga nationella försörjningsbehov avseende djurens hälso- och sjukvård samt identifiera de varor och tjänster som är strategiskt viktiga för att kunna upprätthålla totalförsvarsviktiga verksamheter i kriser och i krig under minst tre månader. Följande ingår att identifiera:

- Varor och tjänster som är strategiskt viktiga för att kunna upprätthålla en fungerande hälso- och sjukvård för djur vid kriser och vid höjd beredskap och då ytterst krig
- Vilka delar av djurens hälso- och sjukvårdsverksamhet som är av betydelse för totalförsvaret samt belysa beroenden såsom likartade behov av varor och tjänster med andra sektorer, framför allt humansjukvården.
- Behov av kompetens och kompetensutveckling för förebyggande åtgärder.

I arbetet ingår också att kartlägga och bedöma behoven av:

- Handelsflöden för strategiskt viktiga varor
- Kompetens och personal vid kris eller vid höjd beredskap och då ytterst i krig.
- Lagerhållning av nödvändiga djurläkemedel, inklusive vacciner.
- Lagring av vissa andra, strategiskt viktiga varor, särskilt sådana varor som inte kan säkras genom leveranser från utländska leverantörer eller som inte kan produceras inom landet.
- Långsiktig kompetensutveckling kring förebyggande åtgärder som t.ex. kan minska behov av läkemedel vid en kris.

## 4.12 Resursprioritering och tvärsektoriell samverkan vid veterinärmedicinska åtgärder

För att öka försörjningsförmågan behöver kunskap om veterinärmedicin och livsmedelsförsörjning stärkas i samhället i stort. Tvärsektoriell samverkan mellan sektorerna ”Livsmedel” och ”Hälsa- och sjukvård samt omsorg” är en del i att utveckla en god livsmedelsberedskap. En effektiv samverkan bidrar till att kunna ge och ta emot stöd i kris och höjd beredskap. Det finns gemensamma beroenden och sårbarheter mellan framför allt djurens hälso- och sjukvård och humansjukvård, men även andra samhällssektorer, vilket kan leda till prioriteringsbehov av resurser. Erfarenheterna från covid-19 pandemin har synliggjort detta

### **Syfte**

Syftet är att ta fram ett underlag för prioritering av resurser i form av personal, läkemedel, hygienmateriel, förbrukningsmateriel, medicintekniskt materiel och diagnostik vid veterinärmedicinska insatser samt skapa förutsättningar att ge och ta emot stöd och tvärsektoriell samverkan.

### **Mål**

Målet är att ha ett beslutsunderlag för prioriteringar vid begränsad resurstillgång samt ha förberedda lösningar för tvärsektoriell samverkan i kris och under höjd beredskap.

### **Arbetets genomförande**

I arbetet ingår att utifrån befintliga tvärsektoriella nätverk skapa förutsättningar för att utveckla den veterinärmedicinska omställningsförmågan och därmed livsmedelsförsörjningen vid kris och höjd beredskap. Detta sker genom identifiering av sårbarheter och möjliga resurskonflikter följt av kartläggning och planering för att minimera effekterna av detta. Genom samtal, samförstånd nå samsyn för att senare nå fram till en välfungerande samverkan och samordning.

Följande ingår att identifiera:

- Resursprioritering med andra sektorer om varor och materiel.
  - Typ av djurhållning.
  - Typ av vård.
  - Djurets potentiella lidande, stress eller andra djurskyddsrelaterade parametrar.
  - Konsekvensanalys av prioritering och samhällspåverkan inklusive ekonomiska konsekvenser, möjlighet till återställning och påverkan på försvarsviljan.
- Behov och former för att ge och ta emot stöd från andra sektorer och aktörer inklusive Försvarmakten.
- Tvärsektoriell samverkan i form av gemensamma utbildningar och övningar.



# 5. Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan

Under denna rubrik beskriver Jordbruksverket och Livsmedelsverket de uppdrag och uppgifter som är planerade att genomföras eller inledas under perioden 2021-2023 avseende åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan.

## 5.1 Förbereda branschöverenskomna hanteringsåtgärder

Jordbruksverket och Livsmedelsverket ska tillsammans med berörda företag och andra relevanta aktörer arbeta för att skapa ökade förutsättningar att säkerställa flödet i livsmedelskedjan vid en allvarlig bristsituation under svåra fredstida förhållanden eller vid höjd beredskap och då ytterst krig. Branschöverenskomna hanteringsåtgärder är frivilla åtgärder som kan behövas innan en situation där prisreglering och ransonering används.

Nuvarande lagstiftning om prisreglering och ransonering kommer att behöva ses över för att försörjningsförmågan ska kunna upprätthållas.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 31 december 2023.

### **Syfte**

Arbetet syftar till att förbereda branschöverenskomna hanteringsåtgärder som vid behov snabbt kan tillämpas samt ge marknaden och företagen en möjlighet att genomföra åtgärder för att försörja befolkningen vid en bristsituation utan omfattande statliga åtgärder.

### **Mål**

Branschöverenskomna hanteringsåtgärder, exempelvis förbrukningsdämpande åtgärder eller åtgärder för prioriterad fördelning, som vid behov snabbt kan tillämpas finns förberedda.

### **Arbetets genomförande**

- Utredda juridiska eller andra hinder som gör att företagen inte kan samarbeta under större störningar, exempelvis konkurrens, kvalitetskrav och olika standarder.
- Ta reda på vad som kan lösas med avtal i fredstid samt utreda konsekvenser av force majeure (friskrivningsklausuler vid störning utanför avtalsparternas kontroll).
- Utredda förutsättningar för frivilliga branschöverenskommelser.
- Utredda möjligheter för frivilliga konsumtionsdämpande åtgärder.
- Utredda möjligheter för prioriterad fördelning av livsmedel utifrån individers/hushållens olika köpkraft kontra marknadsmässig prissättning.
- Arbetet kan kompletteras med utbildningsinsatser.

## 6. Budget

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt har med utgångspunkt i målet för det civila försvaret, regeringens proposition (2020/21:30) Totalförsvaret 2021–2025, och i enlighet med myndigheternas regleringsbrev utökat förmågan att utföra den samhällsviktiga verksamheten både vid fredstida kriser och under höjd beredskap och krig. I olika grad omfattar arbetet uppgifter inom livsmedels- och dricksvattenberedskapen tillsammans med åtgärder vid bristsituationer.

Bevakningsansvariga myndigheters arbete med civilt försvar ska stärkas och förmågehöjande åtgärder ska vidtas. Det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Därigenom kommer även stödet till det militära försvaret att utvecklas och stärkas, liksom samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fredstid.

### 6.1 Finansiering Livsmedelsverket

Finansiering, (Uppgifterna lämnas i löpande priser, tkr)

	Prognos 2021	Beräkn 2022	Beräkn 2023
<b>Anslag</b>			
1:14 rörande civilt försvar	28 000	31 000	36 000
Förslag flytt av anslag 1:27 till 1:14	0	13 000	15 000
<b>Summa anslag 1:14 rörande civilt försvar</b>	<b>28 000</b>	<b>44 000</b>	<b>51 000</b>
1:27	14 000	13 000	15 000
Förslag flytt av anslag 1:27 till 1:14	0	-13 000	-15 000
<b>Summa anslag 1:27</b>	<b>14 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Under 2021 uppgår förvaltningskostnaden för Livsmedelsverkets arbete med civilt försvar till 42 mkr varav arbete kopplat till Livsmedelsverkets *beredskapsförmåga* uppgår till 17,3 mkr, uppbyggnaden av *livsmedelsförsörjningen* uppgår till 11,5 mkr, arbetet kring *bristsituationer* uppgår till 5,3 mkr samt åtgärder för uppbyggnad av *dricksvattenförsörjningen* uppgår till 7,9 mkr.

För 2022 beräknas Livsmedelsverkets förvaltningskostnader för insatser inom det civila försvaret öka med 2 mkr till sammantaget 44 mkr varav *beredskapsförmågan* beräknas till 18 mkr, *livsmedelsförsörjningen* beräknas till 14 mkr, *bristsituationer* beräknas till 5 mkr och *dricksvattenförsörjningen* till 7 mkr.

För 2023 beräknas förvaltningskostnaderna uppgå till 51 mkr varav *beredskapsförmågan* beräknas till 20 mkr, *livsmedelsförsörjningen* beräknas till 19 mkr, *bristsituationer* beräknas till 5 mkr och *dricksvattenförsörjningen* till 7 mkr.

För åren 2021-2023 beräknas inte några utgifter för särskilda insatser som stärker förmågan inom områdena livsmedels- och dricksvattenförsörjning hos företag, statliga myndigheter, kommuner och regioner.

För 2024 beräknas kostnaderna uppgå till 148 miljoner kronor. Av dessa avser 70 mkr förvaltningskostnader för att vidareutveckla förmågan att utföra den samhällsviktiga verksamheten och 78 mkr utgifter för riktade insatser som stärker förmågan inom områdena livsmedels- och dricksvattenförsörjning hos företag, statliga myndigheter, kommuner och regioner (anslag 1:27).

Under åren 2021-2023 kommer Livsmedelsverkets insatser för civilt försvar bestå av förvaltningsutgifter. För samma period finansieras 14 mkr, 13 mkr samt 15 mkr av Livsmedelsverkets förvaltningsutgifter kopplat till civilt försvar av anslag 1:27 inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Med anledning av att insatserna består av förvaltningsutgifter föreslår Livsmedelsverket att 13 miljoner kronor för 2022 och 15 miljoner kronor för 2023 och framåt flyttas från anslag 1:27 till anslag 1:14.

## 6.2 Finansiering Jordbruksverket

	Prognos	Beräkn	Beräkn
	2021	2022	2023
<b>Anslag</b>			
1:8 rörande civilt försvar	20 000	21 000	23 000
Förslag flytt av anslag 1:27 till 1:8	0	17 000	17 000
<b>Summa anslag 1:8 rörande civilt försvar</b>	<b>20 000</b>	<b>38 000</b>	<b>40 000</b>
1:27	3 000	17 000	17 000
Förslag flytt av anslag 1:27 till 1:8	0	-17 000	-17 000
<b>Summa anslag 1:27</b>	<b>3 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Jordbruksverket bedömer medelsbehovet för åtgärder inom *uppbyggnaden av livsmedelsberedskap* (kap 4) till minst 8 miljoner kronor för 2021, minst 11 miljoner kronor för 2022 samt minst 13 miljoner kronor för 2023.

För åtgärder vid en *bristsituation* inom livsmedelskedjan (kap 5) ser Jordbruksverket ett medelsbehov på minst 3 miljoner kronor för år 2021 samt 5 miljoner för 2022-2023.

Därutöver ser Jordbruksverket ett medelsbehov för den struktur som krävs för att åtgärderna som beskrivs i kap 4 och 5 ska kunna genomföras på minst 8 miljoner för åren 2021-2023. Det gäller till exempel säkra lokaler, säkerhetsskydd, säkra arbetssätt, säkra samband och kompetensutveckling. För Jordbruksverkets roll i en *robust livsmedelskedja*, genom en stärkt förmåga att utföra myndighetens uppgifter inom samhällsviktig verksamhet under höjd beredskap, ser vi ett medelsbehov på minst 16 miljoner per år för 2022-2023. Dessa åtgärder berörs inte i denna rapport då åtgärderna till del omfattas av sekretess enligt kap 15 § 2 säkerhetsskyddslagen.

Under åren 2021-2023 kommer Jordbruksverkets insatser för civilt försvar bestå av förvaltningsutgifter. För samma period finansieras enligt budgetunderlag 3 mkr, 17 mkr samt 17 mkr av Jordbruksverkets förvaltningsutgifter kopplat till civilt försvar av anslag 1:27 inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Med anledning av att insatserna består av förvaltningsutgifter föreslår Jordbruksverket att 17 miljoner kronor för 2022 och 17 miljoner kronor för 2023 och framåt flyttas från anslag 1:27 till anslag 1:8.

## 6.3 Finansiering Statens veterinärmedicinska anstalt

	Prognos	Beräkn	Beräkn
	2021	2022	2023
<b>Anslag</b>			
1:3 rörande civilt försvar	33 000	72 000	77 000
Förslag flytt av anslag 1:27 till 1:3	0	2 000	5 000
<b>Summa anslag 1:3 rörande civilt försvar</b>	<b>33 000</b>	<b>74 000</b>	<b>82 000</b>
1:27	2 000	2 000	5 000
Förslag flytt av anslag 1:27 till 1:3	0	-2 000	-5 000
<b>Summa anslag 1:27</b>	<b>2 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

För åtgärder inom *uppbyggnaden av livsmedelsberedskap* (kap 4) ser SVA ett medelsbehov av minst 10 miljoner kronor för 2021, minst 16 miljoner kronor för 2022 samt minst 16 miljoner kronor för 2023. Dessa belopp avviker från myndighetens budgetunderlag (SVA2021/158) som avser SVA:s del i planering och operativa förberedelser för civilt försvar och livsmedelsförsörjning under höjd beredskap då den planeringen är mer omfattande än denna arbetsplan.

Under åren 2021-2023 kommer SVA:s insatser för civilt försvar bestå av förvaltningsutgifter. För samma period finansieras enligt budgetunderlag 2 mkr, 2 mkr samt 5 mkr av SVA:s förvaltningsutgifter kopplat till civilt försvar av anslag 1:27 inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Med anledning av att insatserna består av förvaltningsutgifter föreslår SVA att 2 miljoner kronor för 2022 och 5 miljoner kronor för 2023 och framåt flyttas från anslag 1:27 till anslag 1:3.

## 6.4 Projektmedel

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) disponerar anslag 2:4 Krisberedskap som ska användas till att stärka samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Dessa medel är ett viktigt styrinstrument för att intensifiera arbetet med samhällets krisberedskap och civilt försvar.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA har under många år arbetat med 2:4-medel för att förstärka och utveckla både livsmedels- och dricksvattenförsörjningen. Oaktat utökade resurser till myndigheternas arbete med civilt försvar kommer Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA alltjämt fortsätta att också prioritera projektarbete med stöd av 2:4-medel. Dessa projekt bidrar till att intensifiera arbetet med samhällets krisberedskap och civilt försvar och de ger bland annat en bra och naturlig möjlighet till sektors- och myndighetssamarbeten.

Rapporten beskriver ett förslag till arbetsplan som Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt gemensamt tagit fram för att inleda återuppbyggnaden av livsmedelberedskapen inom civilt försvar. Arbetsplanen omfattar de tre första åren av denna försvarsperiod 2021-2025 och är ett uppdrag från Näringsdepartementet.

---