

2021-02-18

Dnr 2021/00384  
Saknr 1.1.2Område Undersökning och vetenskapligt stöd  
Risk- och nyttovärderingsavdelningen

## **Regeringsuppdrag Kost vid höjd beredskap - delrapport**

### **1. Uppdraget**

I regleringsbrevet för budgetåret 2020 fick Livsmedelsverket i uppdrag ”att utreda vilken kost som tillgodoser näringsfysiologiska krav i händelse av höjd beredskap. Utgångspunkt för bedömningarna ska vara relevanta antaganden i försvarsberedningens delrapport Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66). En delrapport ska redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 26 februari 2021. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2021”.

### **2. Bakgrund**

Sverige satsar på uppbyggnaden av det civila försvaret.

Som ett led i denna satsning fick Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) ett gemensamt uppdrag av regeringen att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret inom området livsmedels- och dricksvattenförsörjning. Uppdraget redovisades i rapporten Livskraft – mätt och frisk i mars 2020<sup>1</sup>. I rapporten föreslogs att målet med Sveriges försörjningsförmåga ska vara att se till 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, under höjd beredskap och samhällsstörningar. Därmed kan det civila försvaret stödja Försvarsmakten och bidra till försvarsförmåga och försvarsvilja.

Livsmedelskedjan är idag sårbar då Sverige i stort är beroende av införsel och import av bland annat råvaror och insatsvaror för produktion, tillverkning och distribution av livsmedel. Lagerhållningen av livsmedel är också begränsad och livsmedelkedjan bygger mycket på ett kontinuerligt flöde av varor så kallade just-in-time.

Livsmedelskedjan är beroende av bland annat transporter, elförsörjning, tele- och datakommunikationer samt personal som utför en stor del av arbetet i produktionen. För att säkerställa att civilbefolkningen och Försvarsmakten förses med nödvändiga förnödenheter behöver Sverige bygga upp en livsmedelsberedskap.

---

<sup>1</sup> Öppen sammanfattning Livskraft – mätt och frisk (SLV Dnr 2019/02459; SJV Dnr 6.9.17-11624; SVA Dnr 2019/748:5)

I regeringsuppdraget *Kost vid höjd beredskap* anges att utgångspunkt för bedömningarna ska vara relevanta antaganden i försvarsberedningens rapport *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen i av det civila försvaret 2021-2025 från 2017*<sup>2</sup>. I denna rapport fokuserar man på situationen vid krig och där sammanfattar man att befolkningen i Sverige ska i krig ha tillgång till livsmedel i tillräcklig omfattning med hänsyn till energi- och näringsbehov. Antaganden, av betydelse för regeringsuppdraget *Kost vid höjd beredskap*, är att man vid krig i Sverige kommer att behöva sänka den fredstida standarden avsevärt samt att vid minskade importmöjligheter kommer en mindre varierad kost och ett lägre energiintag att behöva accepteras.

Sedan uppdraget gavs till Livsmedelsverket har inriktningen för Totalförsvaret 2021-2025 antagits av Riksdagen (Prop. 2020/21:30). I Totalförsvarets inriktning anges att en livsmedelsberedskap behöver byggas upp för att livsmedelsförsörjningen ska tryggas inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader där logistikflödena med omvärlden är begränsade.

### **3. Kost vid höjd beredskap**

#### **3.1 Syfte**

Syftet med det här arbetet är att ta fram underlag som ska användas i arbetet med att bygga upp en livsmedelsberedskap i Sverige.

#### **3.1 Mål**

Målet är att sammanställa underlag för energi- och näringsbehov för olika grupper samt utreda vilka livsmedel som måste finnas tillgängliga under minst 3 månader för att tillgodose dessa behov i olika grupper av befolkningen vid en höjd beredskap.

#### **3.3 Avgränsningar**

Följande områden **ingår inte** i detta uppdrag då de kommer att utredas i andra regeringsuppdrag:

- Kartläggning av strategiska livsmedel
- Analys av mängd tillgängliga livsmedel
- Lagerhållning – uppbyggnad av omsättningslager för 3 månader
- Livsmedelskontroll – säker mat
- Staten och kommunernas roll – fördelning och ransonering
- Lagstiftning/reglering – ansvar och roller
- Analys av beroenden och sårbarheter

---

<sup>2</sup> Försvarsberedningens delrapport *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66)

#### **4. Arbetets genomförande**

Utgångspunkten för arbetet är att livsmedelsförsörjningen ska tryggas inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader där logistikflödena med omvärlden är begränsade. Vid begränsad tillgång på mat kan befolkningens behov av energi och näring tillgodoses på olika sätt. Vilka livsmedel som det skulle kunna bli brist på kan också skilja sig beroende på omvärldsfaktorer och årstid. Det är därför inte möjligt att ge förslag på en specifik kost som tillgodoser befolkningens näringsfysiologiska behov. Istället kommer scenarier tas fram som belyser hur brist på olika livsmedelsgrupper påverkar tillförseln av energi och näring. Resultaten i scenarierna kommer att analyseras och diskuteras i relation till hela befolkningen och i relation till specifika grupper i befolkningen. Inför scenarierna behöver bakgrundsinformation sammanställas. Arbetet har delats in i följande tre delar.

##### ***4.1. Kartläggning av den svenska befolkningens demografi och geografiska spridning***

Ett första steg för att kunna uppskatta behovet av energi och näring i befolkningen och anpassa livsmedelstillgången efter var den behövs är att kartlägga och sammanställa information om den svenska befolkningens demografi och geografiska spridning. Sammanställningen delas upp på kön och åldersgrupperna barn 0-12 månader, 1-11 år, 12-18 år, vuxna 18-64, 65+. Detta görs för hela befolkningen samt uppdelat per län respektive regioner.

I kartläggningen ingår också att uppskatta hur många som finns i samhällsberärande funktioner (militär, brandförsvaret, sjukvård) samt sårbara grupper som t ex spädbarn (som kan behöva modersmjölksersättning) och grupper som inte kan äta vanlig mat på grund av sjukdom. När det gäller livsmedel för särskilda medicinska ändamål kommer en avstämning med Socialstyrelsen göras så att gränsdragningen för vilken myndighet som ansvarar för vad blir tydligt.

##### ***4.2. Fastställande av miniminivåer för energi och näring för hela befolkningen samt uppdelat på olika grupper i befolkningen***

Utgångspunkten för att fastställa miniminivåer av energi och näring i de olika befolkningsgrupperna är de Nordiska Näringsrekommendationerna från år 2012 (NNR2012)<sup>3</sup>. I NNR2012 finns referensvärden för energi och näringsämnen uppdelat på kön, åldersgrupper och fysiska aktivitetsnivåer. Utgångspunkten för NNR2012 är att kosten ska täcka in de fysiologiska behoven för normal kroppsfunction och tillväxt samt skapa förutsättningar för en generellt god hälsa och bidra till minskad risk för kostrelaterade sjukdomar. I NNR sätts referensvärden som med marginal täcker in det

---

<sup>3</sup> NNR. Nordic Nutrition Recommendations 2012: Integrating nutrition and physical activity. 5 ed. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2014.

genomsnittliga dagsbehovet i olika åldersgrupper. Under en tidsperiod då tillgången på mat är begränsad måste lägre nivåer, så kallade miniminivåer accepteras. En viktig del i detta arbete är att fastställa miniminivåer av energi- och näringsintag så att nedsatt fysisk förmåga och sjukdom under perioden kan undvikas. Under en tre-månadersperiod är det befolkningens tillgång på energi som är det viktigaste att upprätthålla, men det kan finnas enskilda näringsämnen som är kritiska. Vilka näringsämnen det handlar om ska utredas vidare i denna del av arbetet.

#### ***4.3. Utreda hur olika tillgång på livsmedel påverkar tillförseln av energi och näring för befolkningen och de specificerade befolkningsgrupperna***

Scenarioberäkningar ska göras för att få förståelse för hur tillgång respektive brist på livsmedel påverkar tillgången på energi och näring för hela befolkningen och i olika specificerade befolkningsgrupper. Jordbruksverkets statistik över befolkningens livsmedelskonsumtion utgör basen i dessa beräkningar.

### **5. Tidsplan för det fortsatta arbetet**

<b>Aktivitet</b>	<b>Senast färdigt</b>
Del 4.1 Kartläggning	31 mars 2021
Del 4.2 Fastställt energi- och näringsbehov	31 maj 2021
Del 4.3 Scenarier	30 september 2021
Sammanställt slutrapport	5 november 2021
Slutrapport till Näringsdepartementet	30 november 2021