

Hotbilden mot dricksvatten och livsmedelsområdet

Maj 2023



Innehåll

Inledning	3
Vad ska vi skydda och försvara?	3
Mot vad skyddar vi oss?	3
<hr/>	
Hotbildens utveckling över tid	4
Hoten mot Sverige	4
Hot mot dricksvatten- och livsmedelsområdet	6
<hr/>	
Hur skyddas Sverige?	7
<hr/>	
Krisberedskap	7
Försörjningsberedskap	7
Säkerhetsskydd	7
Totalförsvar	7
<hr/>	
Hur kan du minska riskerna?	8

Inledning

Denna skrift har tagits fram av Livsmedelsverket i syfte att bidra till ökad kunskap och samsyn om den aktuella hotbilden mot Sverige. Fokus ligger på antagonistiska hot.

Informationen ska på så sätt öka förutsättningarna för hög säkerhet och en välfungerande samordning mellan myndigheter (inkluderar även kommuner, kommunala bolag och kommunalförbund) och näringsliv inom dricksvatten- och livsmedelsområdet. Detta är den tredje utgåvan av Hotbilden för dricksvatten och livsmedelsområdet, framtagen för att bättre spegla utvecklingen under 2023.

Vad ska vi skydda och försvara?

Denna skrift tar upp hot som riktas mot hela samhället, med fokus på dricksvatten- och livsmedelsområdet. För att skydda vårt fria och öppna samhälle, våra demokratiska institutioner och försvara Sveriges gränser krävs det att all samhällsviktig verksamhet, likväl som varje enskild individ, får en djupare förståelse för hotbilden och hur den har förändrats. Offentlig verksamhet, branschorganisationer och företag måste kontinuerligt utveckla sin förmåga att bemöta antagonistiska hot över hela hotskalan för att värna vår suveränitet, demokrati och rättsstat.

Mot vad skyddar vi oss?

Traditionellt delas hotbilden upp i icke-antagonistiska och antagonistiska hot. Hotbilden kan exemplifieras på följande sätt:

- **Fredstida kriser** – ej aktörsdrivna hot som t.ex. pandemier, naturkatastrofer och stora olyckor (icke-antagonistiska hot) samt terrorattentat och organiserad brottslighet (antagonistiska hot).
- **Hybrida hot** (gråzonsproblematik) – ett tillstånd mellan fred och krig där en motståndare försöker påverka Sverige med exempelvis underrättelseinhämtning, påverkansoperationer, cyberattacker och militära styrkedemonstrationer utan att Sverige går upp i höjd beredskap (antagonistiska hot).
- **Krig** – väpnade angrepp och invasion (antagonistiska hot).¹

¹ Jonsson, Daniel K. (2018), Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning. Dnr FOI-R--4590—SE

Hotbildens utveckling över tid

Den 24 februari 2022 invaderade Ryssland Ukraina på bred front. I termer av påverkan på omvärlden är detta krig det största i Europa sedan andra världskriget. Annekeringen av Krim 2014 ses ofta som den slutgiltiga omslagspunkten då Sverige svängde i synen på ett stärkt totalförsvaret. År 2015 beslutade regeringen om en återupptagen totalförsvarsplanering och återuppbyggnaden av det nationella försvaret.² I 2020 års försvarsbeslut för perioden 2021–2025 presenterades den största satsningen på mer än 70 år för att möta den nya hotbild som finns i vår omvärld. Försvarssatsningen innehåller även kraftigt ökade anslag för att stärka det civila försvaret.

Hotbilden har förändrats snabbt och mycket i en sämre riktning. Rysslands kraftiga eskalation av konflikten med Ukraina, och starka vilja att omkullkasta säkerhetsordningen i Europa, har inneburit att decennier av svensk utrikes- och säkerhetspolitik omvärderades fullständigt inom loppet av ett par månader.

Omvärldsutvecklingen är svårbedömd, hoten förstärker varandra och förändringar sker snabbt.

Hoten mot Sverige

Säkerhetspolisen sammanfattar hotbilden i ett antal större teman³.

Auktoritära stater stärker sina positioner

Hotet från främmande makt är stort. Ryssland, men också Kina och Iran, utgör fortsatt de största säkerhetshoten mot Sverige. Auktoritära stater har de senaste åren blivit allt mer offensiva i sitt agerande. De agerar aggressivt och använder alla samhällets resurser. Hotbilden påverkas av att auktoritära stater samverkar i högre grad.”

Främmande makt – hot på kort och lång sikt

Ryssland är det enskilt största hotet mot Sverige. Agerandet är oberäkneligt och regimen är benägen att ta stora risker. Ryssland har förmåga att utföra både attentat och sabotage. Samtidigt utgör Kina ett växande och långsiktigt hot mot Sverige. Iran utgör ett påtagligt säkerhetshot.”

Totalförsvarsförmågan riskerar att röjas

Den snabba tekniska utvecklingen och den pågående svenska totalförsvarsuppbyggnaden innebär ökade sårbarheter. Allt fler verksamheter omfattas av Sveriges säkerhet. Brister inom säkerhetsskydd innebär att totalförsvarsförmågan riskerar att röjas allt eftersom den byggs upp. Säkerhetsskydd ska utgöra en tröskel mot angrepp.”

2 Prop. (2014/15:109), Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020. 2015-04-23. Försvarsdepartementet.

3 Säkerhetspolisen 2022-2023, ISBN: 978-91-86661-23-6

Ett skiftande och föränderligt hot

Säkerhetshotande verksamhet från främmande makt pågår ständigt genom exempelvis olovlig underrättelseverksamhet, påverkansoperationer och cyberangrepp. Det oroliga omvärldsläget bidrar till ett föränderligt hot där främmande makts tillvägagångssätt och målval, framför allt på cyberarenan, kan skifta snabbt.

Säkerhetshotande teknikanskaffning

Främmande makt lägger omfattande resurser på att anskaffa avancerad teknologi i Sverige. Omvärldsläget och kriget i Ukraina har bland annat inneburit att Ryssland har ett ökat behov av teknologi för att kunna upprätthålla sin militära förmåga. Även Kina och Iran anskaffar teknik och kompetens, bland annat i form av forskning, i hög utsträckning”

Attentatshot och radikalisering

Det finns ett ökat attentatshot till följd av händelseutvecklingen i omvärlden. Samtidigt driver den breda extremismen på den våldsbejakande extremismen och påverkar attentatshotet. Gärningspersoner, ofta med oklar ideologisk övertygelse och ibland med inslag av psykisk ohälsa samt ibland minderåriga, radikaliseras online.

Ett brett hot mot demokratin

Utvecklingen i omvärlden bidrar till ett bredare författningshot. Spridning av konspirations-teorier och antistatliga budskap ökar. Detta riskerar att undergräva förtroendet för samhällets institutioner, politikens beslutsfattande och statens legitimitet som det demokratiska systemet. Det här är något som utnyttjas av såväl våldsbejakande extremister som främmande makt.”

Förtroendet för samhället undergrävs

Våldsbejakande extremister uppmanar till att infiltrera eller påverka olika delar av samhället. Anledningen kan till exempel vara att höja sin egen förmåga, men även att påverka exempelvis myndighetsbeslut. Uppmaningar till infiltration kan även handla om att långsiktigt undergräva förtroendet för samhället.”

”Genom att utnyttja sårbarheter i samhällets civila strukturer skapar motståndare möjligheter att angripa Sverige. Syftet kan vara att påverka Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik eller att försvaga landet inför ett militärt angrepp. En motståndares förutsättningar att utnyttja ett lands sårbarheter har väsentligt förändrats genom globalisering och ekonomisk internationalisering. Sverige i sig behöver inte vara det omedelbara målet för ett angrepp, utan kan vara en bricka i eller en arena för ett spel på en större global arena där aktiviteter på svenskt territorium ytterst syftar till att vara en del av ett angrepp på en tredje part.”⁴

Dagens globala och komplexa försörjningskedjor innebär att Sverige kan drabbas kraftigt av störda förhållanden långt utanför landets egna gränser. Alla delar av livsmedelsförsörjningen (mat och vatten) är viktiga för att stärka motståndskraften.

4 Säkerhetspolisen (2022), Säkerhetspolisens årsbok 2021. ISBN: 978-91-86661-22-9, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (2022), Årsöversikt 2021, februari 2022.

Hot mot dricksvatten- och livsmedelsområdet

Inom livsmedelsområdet (mat och dricksvatten) kan den ovan beskrivna hotbilden få konsekvenser på många olika sätt. Med rätt kunskap, resurser och medel kan en motståndare påverka stora delar av Sveriges livsmedelsförsörjning genom välriktade cyberattacker eller planerade angrepp mot strategiska försörjnings- och knutpunkter. När detta skrivs har vi i över ett år krig i Europa. Kriget i Ukraina och sanktionerna som följde är ett tydligt exempel på hur livsmedelsförsörjningen kan drabbas av händelser i vår omvärld.

Livsmedelsverket har hittills inte bedömt⁵ att det har påverkat tillgången på mat och dricksvatten i Sverige, men producenter och distributörer av både mat och dricksvatten har uppgett att det har gett ekonomisk påverkan verksamheten. Dessutom har kriget påverkat försörjningskedjor som lett till risk för brist på insatsvaror till livsmedels- och dricksvattenproduktion. Omvärldsläget ihop med det ekonomiska läget kan påverka priserna på vissa livsmedel.

Ökade kostnader och långa leveranstider påverkar också dricksvattenproducenter- och distributörer genom att de har svårt att teckna avtal och att projekt försenas. Brist på vissa varor gör att underhåll och investeringar inom vatten- och avlopp skjuts upp, vilket ökar risken för störningar i dricksvattenförsörjningen.

På längre sikt

Under förutsättning att omvärldsläget inte försämrats ytterligare bedömer Livsmedelsverket att det inte heller på lång sikt uppstår någon bristsituation på mat eller dricksvatten totalt sett. Men livsmedelssektorn kommer troligen fortsatt att påverkas av ökade kostnader på flera områden, störningar i leveranser av viktiga varor, att det blir stopp i produktionen eller att fler företag går i konkurs. Det kan innebära att livsmedelsproduktionen i Sverige och i Europa på sikt minskar.

Förändrade matvanor på grund av kostnadsläget kan på sikt leda till försämrad folkhälsa. Ett förändrat köpbeteende kan också medföra att företag behöver anpassa utbudet efter efterfrågan.

Bristen på vissa varor innebär även på lång sikt att underhåll och investeringar inom vatten och avlopp skjuts upp och ökar risken för störningar i dricksvattenförsörjningen.

På Livsmedelsverket webbplats finns uppdaterad information om läget för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen i Sverige.

5 Livsmedelsverkets samlade bedömning <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/livsmedel-vid-kris/livsmedel-och-handelserna-i-ukraina>

Hur skyddas Sverige?

Krisberedskap

Krisberedskap syftar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera fredstida kriser och olyckor, och att upprätthålla kontinuiteten i samhällsviktig verksamhet vid stora påfrestningar. Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet⁶. Genom risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetshantering finns förutsättningar för att minska sårbarheter och därigenom stärks samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera samhällsstörningar.

Försörjningsberedskap

Både covid-19-pandemin och kriget i Ukraina med dess efterföljande sanktionspaket har på ett mycket konkret sätt visat på betydelsen av Sveriges förmåga att upprätthålla en god tillgång till kritiska varor. Detta är en komplex fråga som berör hela logistikkedjan: inköp, transport, lagring och slutanvändning eller säker deponering. Alla dessa steg utgör potentiella mål som kan störas eller hotas av naturhändelser, olyckor eller av en antagonist.

Säkerhetsskydd

Säkerhetsskyddet är av grundläggande betydelse för vår förmåga att hantera antagoniska hot och för att minska sårbarheter på alla nivåer i samhället. Sedan den 1 april 2019 gäller en ny säkerhetsskyddslag som omfattar fler verksamheter än tidigare, inklusive privata verksamhetsutövare⁷.

Totalförsvaret

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och syftar till att genom god planering, samverkan och samordning skapa maximal försvarseffekt. Totalförsvaret är indelat i militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Alla ska bidra till det civila försvaret; statliga myndigheter på nationell, regional och kommunal nivå, näringsliv, frivilligorganisationer och privatpersoner.

Höjd beredskap är ett samlingsnamn för beredskapsnivåerna ”skärpt beredskap” och ”högsta beredskap”. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap och då är totalförsvaret den enda samhällsverksamhet som ska bedrivas⁸.

6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020), ”Vad är samhällsviktig verksamhet”. Tillgänglig: <https://www.msb.se/contentassets/d8fca23b124c4686a629970fd2c1aa31/uppdaterad-definition-samhallsviktig-verksamhet.pdf> (hämtad 2020-11-12).

7 Säkerhetsskyddslag (2018:585). Utfärdad 2018-05-24. Ändrad t.o.m. SFS 2021:76.

8 Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Utfärdad 1992-12-17. Ändrad t.o.m. SFS 2019:880

Hur kan du minska riskerna?

För dricksvattenförsörjning finns det mer ingående information om krisberedskap, civilt försvar, hotbild, analyser, planeringsförutsättningar, verktyg och åtgärder i den handbok⁹ som Livsmedelsverket tagit fram.

För att stå bättre rustade att möta den föränderliga hotbilden kan alla verksamhetsutövare tänka på följande:

- **Se över kritiska beroenden**

Genomför robustgörande åtgärder för de mest kritiska varorna och tjänsterna. Skaffa er kunskap om leverantörens beroenden och utmaningar och se över hur ni tillsammans kan minska risken för avbrott i leveranser.

- **Just in case istället för just in time**

Se över om det finns behov av utökad lagerhållning av kritiska varor.

- **Ökad flexibilitet med redundans och reservlösningar**

Med fler alternativ och ökad anpassningsbarhet blir verksamheten mindre sårbar vid försenade leveranser, ändrad varutillgång, personalfrånvaro med mera.

- **Tänk på informationssäkerheten.**

Genom att ha ett systematiskt arbete med it/informationssäkerhet, följ och ta del av lagar, föreskrifter, vägledningar och rekommenderade säkerhetsåtgärder inom området så blir ni ett säkrare företag¹⁰.

Tänk på vad du lämnar för information och till vem. Tänk på vad du delar i sociala medier. Förlita dig på information från säkra källor och då framförallt information från myndigheter. Avsändaren kan vara en helt annan än vad du tror.

Rapportera konstiga incidenter så kan Säkerhetspolisen ”lägga pusslet”¹¹

Motståndare utsätter även kritisk infrastruktur för stresstest av tekniska system. Verksamhetsutövare inom dricksvatten- och livsmedelsområdet kan även utsättas för mer traditionella hot, exempelvis inbrott där drivkraften är att komma över ekonomiska värden. Men ett inbrott kan även vara en del av en motståndares långsiktiga strategier att påverka Sverige genom kartläggning av kritisk infrastruktur.

Kunskap är det viktigaste vapnet i det civila försvaret. Utbilda er själva och öva tillsammans.

Tillsammans har vi motståndskraft, uthållighet och försvarsvilja, för ett starkare Sverige.

9 Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten, 2023

<https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/krisberedskap-och-civiltforsvar/krisberedskap-for-dricksvatten/handbok-krisberedskap-civilt-forsvar-dricksvatten>

10 Rekommenderade säkerhetsåtgärder, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/cyberhot/rekommenderade-sakerhetsatgarder/>

11 Säkerhetspolisen 2022-2023, ISBN: 978-91-86661-23-6