

Myndighetsgemensam redovisning av uppdrag inom civilt försvar 2022



Citera gärna Livsmedelsverkets texter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd att använda dem.

© Livsmedelsverket, 2023.

Livsmedelsverket. Regeringsuppdrag 2023. Myndighetsgemensam redovisning av uppdrag inom civilt försvar 2022. Livsmedelsverket Uppsala.

Omslag: Livsmedelsverket

Innehåll

1.	Sammanfattning	5
1.1	Uppdragen	5
1.1.1	Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen	5
1.1.2	Dricksvattenförsörjningen	6
1.1.3	Förslag på fortsatt inriktning	7
2.	Uppdraget	8
2.1	Utbyggnad av livsmedelsberedskapen	8
2.2	Dricksvattenförsörjning	8
3.	Gemensamma utgångspunkter	9
3.1	Livskraft – mätt och frisk	9
3.2	Det nuvarande omvärldsläget	9
4.	Resultat	11
4.1	Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen	11
4.1.1	Kartläggning av strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet	11
4.1.2	Identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan	12
4.1.3	Analys av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter	13
4.1.4	Inleda utvecklingen av en metod för att mäta mängden livsmedel som flödar i det nationella livsmedelssystemet	14
4.1.5	Kartläggning och analys av företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap	14
4.1.6	Samarbetet med Finland och Norge ska vidareutvecklas	15
4.1.7	Livsmedelsverket ska bidra till att samhällets förmåga att upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen stärks	18
4.1.8	Övriga åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen	19
4.2	Dricksvattenförsörjningen	23
4.2.1	Åtgärder för att minska sårbarheten gällande tillgång, omfördelning och lagerhållning av kemikalier	24
4.2.2	Åtgärder gällande standardisering av reservdelar	24
4.2.3	Samarbetet med Finland och Norge ska utvecklas	25
4.2.4	Utveckling av regional prioriteringsförmåga avseende nödvatten och stöd för länsstyrelsernas vägledning till kommunernas arbete med kontinuitetsplanering	25
4.2.5	Arbete med nationell samordning av dricksvattenfrågor	25
4.2.6	Övriga åtgärder för att stärka dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap	25
4.3	Förslag på insatser och samverkansbehov med andra sektorer	27
4.3.1	Ta fram en dimensionerande målsättning för försörjningsförmåga av livsmedel	27

4.3.2	Investeringsstöd för livsmedelsföretag och företag av vikt för dricksvattenförsörjning – bygga resiliens	28
4.3.3	Bevakning och skydd av livsmedelsanläggningar	29
4.3.4	Författningsberedskap för nödvändig försörjning under höjd beredskap.....	29
4.3.5	Likviditet under höjd beredskap.....	30
4.3.6	Personalförsörjning inom livsmedelskedjan	30
4.3.7	Behov av kontinuerlig elförsörjning	30
4.3.8	Ökad säkerhetsprövning av privata aktörer.....	30
4.3.9	Behov att utreda tidiga förbrukningsdämpande åtgärder	30
4.3.10	Stärka robustheten hos livsmedelsbutiker.....	31
4.3.11	Tillverkningsberedskap för förpackat dricksvatten, kemikalier och reservdelar	31
4.3.12	Utveckling av den nationella vattenkatastrofgruppen (VAKA)	31
4.3.13	Utbyte av information mellan de nordiska länderna	31
4.3.14	EU-gemensam lagstiftning för ökad resiliens och motståndskraft	32

1. Sammanfattning

I regleringsbrev för 2021 fick Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) ett flertal uppdrag inom ramen för uppbyggnaden av det civila försvaret. Dessa uppdrag kompletterades i regleringsbrev 2022. Denna rapport utgör redovisningen av arbetet som har genomförts under 2022 inom *Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen* och *Dricksvattenförsörjning*.¹ I rapporten redovisas vidtagna åtgärder, uppnådda resultat och förslag på fortsatt inriktning för det arbete som myndigheterna genomfört. Vissa övriga uppdrag² som genomförts under året redovisas också.

1.1 Uppdragen

1.1.1 Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen

- *Kartläggning av strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet.* Kartläggningen pågår genom bland annat företagsdialoger, workshopar och statistikanalys.
- *Identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan.* Kartläggning pågår genom företagsdialoger. Inom primärproduktionsleden har ett arbete inletts med att ta fram förslag på bedömningsgrunder.
- *Analys av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter.* Kartläggning pågår genom företagsdialoger. Vidare pågår en sammanhållen beroendeanalys inom näringsgrenarna konsumtionsmjölk, spannmål och baljväxter, från primärled till konsumentled.
- *Inleda utvecklingen av en metod för att mäta mängden livsmedel som flödar i det nationella livsmedelssystemet.* Myndigheterna har i samarbete med branschorganisationer tagit fram en metod för att mäta mängden mat i systemet. Metoden kommer att testas och utvecklas i en pågående pilotstudie.
- *Kartläggning och analys av företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap.* Myndigheterna har tagit fram en metod med ett självskattningstest och en djupintervju som används för förmågebedömning av företag med verksamheter som kan antas vara totalförsvarsviktiga nationellt. Utöver att ha färdigställt metoden har Livsmedelsverket under året genomfört förmågebedömning på 14 företag som sammantaget har cirka 26 producerande anläggningar och ett tiotal av de största centralagren i landet.
- *Samarbetet med Finland och Norge ska vidareutvecklas.* Samarbetet har vidareutvecklats genom deltagande i det så kallade Hanaholmeninitiativet, seminarier och samverkansprojekt. Samarbetet

¹ Punkt 3.1.1 och 3.1.2 Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Livsmedelsverket.

² Inom livsmedelsberedskapen gäller det uppdraget Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan, det arbete som bedrivs om Försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid en kris eller höjd beredskap och resursprioritering och tvärsektorieell samverkan vid veterinärmedicinska åtgärder samt projektet Beredskap inom offentliga måltider. Inom dricksvattenförsörjningen redovisas den nationella vattenkatastrofgruppens förstärkning samt ett antal projekt med extern finansiering genom regeringens 2:4-anslag.

inom laboratorieområdet har fortsatt. Studiebesök har genomförts i Norge och norska myndigheter har också besökt Sverige angående vissa veterinära frågor.

- *Livsmedelsverket ska bidra till att samhällets förmåga att upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen stärks.* Under året har samverkan inom myndigheterna, med näringslivet och med andra myndigheter stärkts, bland annat har Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA upprättat en arbetsgrupp som sammanträder kontinuerligt om frågorna. Kunskapshöjande aktiviteter har genomförts och metodstöd för framtidsanalys för myndigheter och näringsliv har tagits fram.

Myndigheternas samlade bedömning är att det arbete som genomförts under året bidragit till att stärka Sveriges förmåga till livsmedelsförsörjning i kris och under höjd beredskap och att det arbete som genomförts under 2022 utgör en god grund för det fortsatta arbetet 2023 för att konkretisera vilka åtgärder som behövs för att stärka livsmedelsberedskapen ytterligare.

Arbetet inom uppdragen hade kommit längre om inte resurser tillfälligt hade flyttats för att hantera den situation som uppstod med anledning av Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022. Samtidigt bidrog händelserna i omvärlden till ett ökat engagemang och till en bred medverkan i myndigheternas arbete med civilt försvar. Under året har därför samverkan mellan myndigheterna och mellan myndigheter och näringsliv stärkts.

1.1.2 Dricksvattenförsörjningen

- *Åtgärder för att minska sårbarheten gällande tillgång, omfördelning och lagerhållning av kemikalier.* En organisation för att kunna hantera en brist på vattenreningskemikalier har förberetts och Livsmedelsverket har rapporterat läget kontinuerligt. Arbetet har genomförts i nära samverkan med andra myndigheter.
- *Åtgärder gällande standardisering av reservdelar.* Livsmedelsverket har minskat sårbarheten gällande reservdelar till dricksvattenförsörjningen genom att ta fram ett digitalt system för kollegialt stöd där kommuner som behöver reservdelar i en kris kan söka stöd hos andra kommuner. Ett studiebesök i Nederländerna har genomförts.
- *Samarbetet med Finland och Norge ska utvecklas.* Livsmedelsverket har genomfört ett möte med Finland och Norge angående vattenreningskemikalier. Kontaktvägar har etablerats och länderna har fortsatt fört en nära dialog.
- *Utveckling av regional prioriteringsförmåga avseende nödvatten och stöd för länsstyrelsernas vägledning till kommunernas arbete med kontinuitetsplanering.* Livsmedelsverket och länsstyrelserna har tagit fram en utbildning och utbildat representanter från flera olika kompetensområden inom alla länsstyrelser.
- *Arbete med nationell samordning av dricksvattenfrågor.* Arbetsgruppen för civilt försvar har träffats enligt plan och bidragit med expertis till olika projekt som leds av Livsmedelsverket.

Sammantaget bedömer Livsmedelsverket att alla dessa insatser har bidragit till att öka medvetenheten hos aktörer på lokal, regional och central nivå om hotbilden mot dricksvattenförsörjningen och vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka förmågan i kris och krig. Åtgärderna bedöms ha bidragit till att minska sårbarheterna inom dricksvattenförsörjningen.

Livsmedelsverket bedömer att uppdragen har genomförts med kontinuerlig anpassning efter händelseutvecklingen under året.

Efter att Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022 ökade efterfrågan på information och stöd från Livsmedelsverket inom dricksvattenförsörjningen. Parallellt med det planerade arbetet med regeringsuppdrag och bidragsfinansierade projekt har Livsmedelsverket därför genomfört ett stort antal externa arrangemang på temat dricksvattenförsörjning under höjd beredskap. På samma tema arrangerade också Livsmedelsverket ett webinarium i april 2022 med drygt 300 deltagare från kommuner och länsstyrelser. Under 2022 har också den broschyr om hotbilden som togs fram 2021 uppdaterats för att inkludera händelseutvecklingen i Ukraina.

På grund av omvärldsläget har Livsmedelsverkets nätverk med dricksvattenbranschen breddats under 2022, både nationellt och internationellt, vilket ökat förmågan att fånga upp signaler om olika risker och sårbarheter som skulle kunna drabba dricksvattenförsörjningen.

1.1.3 Förslag på fortsatt inriktning

Myndigheterna framför ett flertal förslag, utöver det arbete som fortsätter inom redan givna uppdrag. För att skapa förutsättningar för ett effektivt och förmågeskapande arbete framåt bör en dimensionerande målsättning för försörjningsförmåga av livsmedel tas fram, författningsberedskap för nödvändig försörjning under höjd beredskap utredas och förutsättningar för utbyte av skyddsvärd information mellan de nordiska länderna utredas och ges.

För att stärka livsmedelskedjans förmåga att producera och leverera under ansträngda förhållanden föreslås ett investeringsstöd för att bygga resiliens hos företag. Bevakning och skydd av livsmedelsanläggningar samt företagets likviditet, personalförsörjning och elförsörjning under höjd beredskap bör också utredas.

För att förutsättningarna för att befolkningen faktiskt får del av de livsmedel som finns i systemet finns ett behov av att utreda tidiga förbrukningsdämpande åtgärder och att stärka robustheten hos livsmedelsbutiker.

Inom dricksvattenförsörjningen bör tillverkningsberedskap för förpackat dricksvatten, kemikalier och reservdelar utredas samt den nationella vattenkatastrofgruppen (VAKA) utvecklas.

Den EU-gemensamma lagstiftning för ökad resiliens och motståndskraft som beslutades i slutet av 2022 kommer att kunna öka förmågan inom livsmedels- och dricksvattenförsörjningen väsentligt. Därför bör utrymme och resurser ges för att möjliggöra en så genomtänkt och ändamålsenlig implementering som möjligt.

2. Uppdraget

2.1 Utbyggnad av livsmedelsberedskapen

Uppdragen inom *Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen* är formulerade enligt nedan.

Livsmedelsverket ska tillsammans med Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) fortsätta det arbete som inletts för att bygga upp en livsmedelsberedskap. Bland åtgärderna ska ingå bl.a. kartläggning av strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet, identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan, analys av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter samt inleda utvecklingen av en metod för att mäta mängden livsmedel som flödar i det nationella livsmedelssystemet. Vidare ska företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap kartläggas och analyseras. Samarbetet med Finland och Norge ska vidareutvecklas. Livsmedelsverket ska bidra till att samhällets förmåga att upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen stärks. Myndigheterna ska utarbeta en gemensam redovisning av vidtagna åtgärder, uppnådda resultat och förslag på fortsatt inriktning för det arbete som Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA genomfört. Den gemensamma redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) av Livsmedelsverket senast den 22 februari 2023.

De delar av rapporten som avser de uppdrag som genomförts tillsammans med Jordbruksverket och SVA är således myndighetens gemensamma. Resultatet redovisas för respektive uppdrag under avsnitt 4.1.

2.2 Dricksvattenförsörjning

Uppdragen inom *Dricksvattenförsörjning* är formulerade enligt nedan.

Livsmedelsverket ska fortsätta att utveckla stödet till kommunernas arbete med dricksvattenförsörjning genom åtgärder som under höjd beredskap minskar sårbarheten gällande tillgång, omfördelning och lagerhållning av kemikalier och genom åtgärder gällande standardisering av reservdelar. Samarbetet med Finland och Norge ska utvecklas. Livsmedelsverket ska tillsammans med länsstyrelserna utveckla frågor om regional prioriteringsförmåga avseende nödvatten och utveckla stöd för länsstyrelsernas vägledning till kommunernas arbete med kontinuitetsplanering för dricksvattenförsörjning under höjd beredskap. Vidare ska arbetet med dricksvattenförsörjning i det civila försvaret fortsätta att utvecklas inom pågående arbete med nationell samordning av dricksvattenfrågor (N2019/03236). Myndigheten ska redovisa vidtagna åtgärder, uppnådda resultat och förslag till fortsatt arbete för att stärka dricksvattenförsörjningen åren 2023–2024 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast 22 februari 2023.

Resultatet redovisas för respektive uppdrag under avsnitt 4.2.

3. Gemensamma utgångspunkter

3.1 Livskraft – mätt och frisk

I mars 2020 redovisade Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA (nedan använder vi ordet myndigheterna) gemensamt rapporten Livskraft – mätt och frisk³. Redovisningen utgjorde ett underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret. I redovisningen analyserade myndigheterna genomförbarhet och konsekvenser för de av Förvarsberedningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Förvarsmakten redovisade åtgärdsförslagen, samt lämnade kompletterande förslag.

Myndigheterna menar att *försörjningsförmåga* ska vara ett mål för arbetet med att bygga en ny livsmedelsberedskap. Sveriges försörjningsförmåga ska kunna 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. Därmed kan det civila försvaret stödja Förvarsmakten och bidra till försvarsförmåga och försvarsvilja. Det bör noteras att myndigheterna anser att begreppet försörjningsförmåga bör användas istället för självförsörjningsgrad, då självförsörjningsgrad är ett problematiskt begrepp bland annat genom att det förutsätter egen produktion av insatsvaror och inte beskriver förmågan att förse befolkningen med mat.

3.2 Det nuvarande omvärldsläget

Livsmedelsproduktionen är beroende av friska växter och friska djur. De samhällsviktiga verksamheter som säkerställer att livsmedel kan produceras och är säkra att äta behöver alltid fungera. Det handlar exempelvis om laboratorieförmåga, växtskydd och djurhälsa inklusive förebyggande arbete. Säker mat och säkert dricksvatten är en grundläggande förutsättning för Sveriges försvarsförmåga samt för befolkningens försvarsvilja.

Erfarenheter från bland annat kriget i Ukraina visar att planeringen för civilt försvar inom livsmedelkedjan behöver ta höjd för en hel odlingsäsong, då naturliga variationer över året kraftigt kan påverka förmågan till försörjning. Försörjningsförmågan ska ta hänsyn till skeenden före, under och efter en tidsperiod med stora störningar. Försörjningsförmåga åstadkoms genom att säkerställa nödvändiga funktioner inom dricksvatten- och livsmedelkedjan, från täkt till kran och från jord till bord.

Tillgången till dricksvatten sätter gränser även för annan samhällsviktig verksamhet och därmed för samhällets funktionalitet i stort. Därför behöver produktion och distribution av dricksvatten i normala mängder fortgå så långt som möjligt. För att samhället ska kunna upprätthålla sin funktionalitet krävs större mängder vatten än det som betecknas som nödvattenbehov. Detta omfattar även behov av dricksvatten till annat än direkt konsumtion, exempelvis hygien.

³ Livsmedelsverket dnr 2019/02459, Jordbruksverket dnr 6.9.17–11624, Statens veterinärmedicinska anstalt dnr 2019/748:15.

Uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen och en robust och kontinuerlig dricksvattenförsörjning ställer krav på en resilient livsmedelskedja, en god myndighetssamverkan, en gemensam planering med det privata näringslivet och en fungerande infrastruktur. En fortsatt handel med länder inom och utanför EU är en grundläggande förutsättning, även om beredskap ska finnas för att den kan komma att begränsas under en tid. Konkurrenskraftiga företag inom hela livsmedelskedjan är en förutsättning för att uppnå en god försörjningsförmåga.

4. Resultat

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA har under 2022 arbetat för att stärka förmågan inom hela livsmedels- och dricksvattenförsörjningskedjan. Genom utbildning, utveckling av verktyg, ökad samverkan och tydliggörandet av roller mellan olika aktörer har luckor i systemet identifierats och åtgärder vidtagits som stärker krisberedskapen och livsmedelsförsörjningens förmåga i kris och under höjd beredskap.

Arbetet inom uppdragen hade kommit längre om inte resurser tillfälligt hade flyttats för att hantera den situation som uppstod med anledning av Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022. Samtidigt bidrog händelserna i omvärlden till ett ökat engagemang och till en bred medverkan i myndigheternas arbete med civilt försvar. Under året har därför samverkan mellan myndigheterna och mellan myndigheter och näringsliv stärkts. Myndigheternas samlade bedömning är att det arbete som genomförts under året bidragit till att stärka Sveriges förmåga till livsmedelsförsörjning i kris och under höjd beredskap.

4.1 Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen

Samverkan mellan näringslivet och offentliga aktörer inom livsmedelkedjan intensifierades under 2022 genom täta digitala möten i samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL). En gemensam uppfattning om läget samt diskussioner kring de utmaningar som företagen står inför har ökat kunskapen och förståelsen mellan aktörerna i gruppen. Stort fokus under året har legat på kraftigt ökade kostnader, särskilt för råvaror samt el och övriga insatsvaror inom energiområdet. Livsmedelverket har även samverkat med Energimyndigheten i planeringsarbetet i energifrågor.

Kunskapen om dimensionerande hotbild, sårbarheter och beroenden har ökat hos privata företag och branschorganisationer genom de regelbundna samverkansmötena inom SKAL. Pågående uppdrag och den regelbundna kontakten i SKAL med anledning av kriget i Ukraina har även avsevärt förbättrat kontaktnätet, både mellan företag och myndigheter och mellan företag och företag. Kontaktnätet gör det enklare för företag att nå Livsmedelverket, eller ta hjälp av varandra för att snabbare kunna lösa problem i krissituationer.

4.1.1 Kartläggning av strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet

Företag i livsmedelskedjan använder en stor mängd olika varor för sin produktion exempelvis, råvaror, insatsvaror, förpackningsmaterial, processhjälpmedel och rengöringsmedel. Leveranser sker vanligen enligt just-in-time principen. För att öka kunskapen om vilka varor som är särskilt viktiga för försörjningsförmågan under höjd beredskap har myndigheterna fört dialog med företag i livsmedelskedjan. Vidare har analys av befintlig statistik och genomgång av sakkunniga påbörjats. Pandemin och kriget i Ukraina har tydliggjort sårbarheter och beroenden i de internationella värdekedjorna för försörjning av insatsvaror av olika slag.

Myndigheterna har också samlat in information om kritiska insatsvaror i arbetet med andra frågor, bland annat förmågebedömning av företag, samverkan med Energimyndigheten i energifrågor, arbetet

med framtagande av lägesbilder samt under möten inom ramen för privat-offentlig samverkan och genom myndighetsnätverk. Under 2023 fortsätter arbetet med att beskriva utvalda kritiska varor och deras värdekedjor. En första redovisning med motiverade förslag på sådana strategiska varor som är särskilt viktiga för livsmedelskedjans funktionalitet när det gäller leden efter primärproduktionen och för vilka åtgärder därför kan behöva prioriteras ska lämnas till landsbygds- och infrastrukturdepartementet senast den 30 januari 2024.⁴

Som en del av arbetet med att kartlägga strategiska varor medverkar Livsmedelsverket också tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt finska och norska aktörer i ett pågående projekt inom Critical Nordic Flows.⁵ Syftet med projektet är att kartlägga flöden och utmaningar i försörjningskedjan av förpackningar och förpackningsmaterial i Norden.

SVA har fokuserat på strategiska varor till laboratorier, mjölkproduktion och foder. Stor vikt har även lagts vid att bygga och upprätthålla nätverk med myndigheter, företag och andra intressenter. Vad gäller laboratorier har myndigheten själv använts som modell. SVA påbörjade under 2021 ett arbete att införa strategiskt inköpsarbete enligt den modell och stöd som Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller. Under 2022 har fokus legat på att skapa en samsyn och struktur kring lagerverksamheten för att höja kvalitet och kvantitet samt minska sårbarheten och säkerställa kontinuitet. Flera förbättringsmöjligheter är identifierade, exempelvis kategorisering av artiklar och identifiering av kritiska artiklar. När kunskapen kring vilka artiklar som förbrukas ökar, så kan relevanta analyser över vilka produkter som är svåra att köpa och/eller ersätta utföras. Övriga genomförda förbättringar är exempelvis utbildning, fysisk ombyggnation av lagerutrymmen och framtagande av informationsfilmer.

Under året har arbetet med framtagande scenarier för försörjningsberedskap fortsatt. Scenarierna behandlar utbrott av olika former av allvarliga smittsamma djursjukdomar med fokus på de antal laboratorieanalyser som behöver utföras samt den materialåtgång som skulle uppstå på myndigheten. Dessa scenarion kommer att utgöra ett stöd för att dimensionera beredskapsresurser på SVA.

SVA har under året också färdigställt ett behovsunderlag avseende en djupare analys av vaccin som strategisk vara som ska svara på frågan hur en vaccinberedskap behöver se ut under höjd beredskap. Underlaget ska ligga som grund för ett projekt 2023.

4.1.2 Identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan

Begreppet totalförsvarsviktig verksamhet är inte definierat. I regleringsbrev till myndigheterna för 2023 har uppdragsbeskrivningen ändrats till *samhällsviktig verksamhet i livsmedelskedjan som är nödvändig för totalförsvaret*. I de uppdrag som berör totalförsvarsviktig verksamhet utgår Livsmedelsverket från att all samhällsviktig verksamhet inte kommer kunna vara lika prioriterad under höjd beredskap och att vissa verksamheter därför kommer vara särskilt viktiga för att uppnå en nödvändig försörjning i ett sådant läge.

⁴ Punkt 3.1.1 Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Livsmedelsverket.

⁵ Critical Nordic Flows är ett forskningsprojekt mellan Finland, Norge och Sverige, vars syfte är att utforska möjligheterna till ett fördjupat samarbete för att förbereda potentiella störningar i gränsöverskridande flöden av kritiska varor och tjänster.

Livsmedelsverket har genom ingående dialog med ett flertal företag i livsmedelskedjan inlett arbetet med att kartlägga vilka företag som skulle kunna bedömas vara av särskild betydelse för Sveriges livsmedelsberedskap.

Jordbruksverket anordnade under 2022 en workshop med två representanter från primärproduktionen. Workshopen var en pilotstudie och syftet var att presentera och diskutera ett upplägg och frågeställningar för att identifiera totalförsvarsviktig verksamhet inom primärproduktionen längre fram. I nuläget tar Jordbruksverket fram förslag på bedömningsgrunder för att under 2023 identifiera totalförsvarsviktig verksamhet. Detta kommer ske genom intervjuer med branschorganisationer, större företag inom primärproduktionen, primärproducenter samt underleverantörer för att kartlägga deras förmåga att leverera varor och tjänster under höjd beredskap. Jordbruksverket kommer att ha en kontinuerlig dialog med Livsmedelsverket kring förslaget om bedömningsgrunder.

SVA har genomfört arbete kopplat till totalförsvarsviktig verksamhet. Pandemin har tydligt visat på behovet av en tillförlitlig försörjning av laboratoriemateriel. Ett arbete för att utöka lagerhållning har genomförts med de leverantörer som är av vikt för laboratoriematerieförsörjningen. Samtidigt har SVA identifierat leverantörer av post som samhällsviktig verksamhet nödvändig för totalförsvaret och har under året bland annat fört samtal med sina postleverantörer om hur deras förmåga att leverera posttjänster ser ut under höjd beredskap och krig. Detta ska ses som ett första steg.

4.1.3 Analys av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter

Syftet med analysen är att identifiera och kvantifiera livsmedelskedjans kritiska beroenden och sårbarheter så att informationen sedan kan användas som utgångspunkt för omvärldsbevakning och beredskapshöjande åtgärder.

Under 2022 har myndigheterna beslutat om gemensam prioritering avseende vilka delar av livsmedelskedjan som ska analyseras, identifierat databehov och diskuterat metoder. En sammanhållen beroendeanalys inom näringsgrenarna konsumtionsmjölk, spannmål och baljväxter, från primärled till konsumentled är påbörjad och detta arbete fortsätter under 2023 och ska redovisas i februari 2024. SVA bidrar med kompletterande fördjupningar inom mjölkproduktionen inriktade på analys av raser, djurslag samt produktionsform med avseende på produktionskapacitet utifrån behov av insatsvaror, samt analys av alternativ till fodermedel/råvaror med fokus på effekter på djurhälsa och produktionskapacitet.

Flera andra uppdrag (bedömning av företagens förmåga, hantering av brist och analys strategiska/kritiska varor) pågår och ger viktiga underlag till analysen av beroenden och sårbarheter. Insamling av data i förädlingsledet sker exempelvis genom de intervjuer med enskilda företag som ingår i uppdraget om förmågebedömning.

Beskrivningen i Livsmedelverkets risk och sårbarhetsanalys om beroenden och sårbarheter har uppdaterats utifrån nuvarande kunskapsläge.

Att kvantifiera beroenden och sårbarheter kräver metodutveckling och en mer detaljerad analys på branschnivå. Detta arbete planläggs vidare under 2023. En gemensam rapport av SVA och Jordbruksverket, med fokus på sårbarheter och beroenden inom mjölkproduktionen, är planerad till halvårsskiftet 2023. Under 2023 kommer arbetet även att utökas till att omfatta gris och fjäderfä.

4.1.4 Inleda utvecklingen av en metod för att mäta mängden livsmedel som flödar i det nationella livsmedelssystemet

Livsmedelsverket har tillsammans med Jordbruksverket, Svensk dagligvaruhandel och Svensk handel tagit fram ett förslag på en metod för att mäta mängden mat i systemet. Metoden kommer att testas och utvecklas i en pågående pilotstudie. Målet med arbetet är att det ska finnas information om vilken mängd mat, indelad i ett antal kategorier (till exempel kött och chark, mejeri och ost) som generellt finns i systemet under året mätt i kg och genomsnittlig mängd kalorier. Även data över primärproduktionens insatsvaror och produktion kommer att inkluderas.

Efter pilotstudien kommer resultatet analyseras och förfinas för att kunna ha en färdig struktur i maj 2023. I slutet på 2023 är målet att det ska finnas ett system med mätpunkter och definierad modell för hur Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska hantera uppdraget i framtiden.

4.1.5 Kartläggning och analys av företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap

En standardiserad bedömningsmetod har tagits fram, i samarbete med bland annat Lunds tekniska högskola för ett tillvägagångssätt som gör arbetet enhetligt och konkurrensneutralt. Metoden är scenariobaserad och innefattar självskattning och fördjupande intervju. Självskattningen utgörs av ett antal frågor där företagen själva skattar sin verksamhets förmåga att leverera under de svåra förhållanden som antas råda under höjd beredskap. Självskattningen har karaktären av ett stresstest där olika beroenden stressas som exempelvis osäker och minskad tillgång på el, transporter, inkommande varor, personal, dricksvatten med mera. De företag som väljs ut för förmågebedömning är sådana som har verksamhet som kan antas vara nödvändig för totalförsvaret på nationell nivå. Den fördjupande intervjun, som genomförs av Livsmedelsverket, inbegriper också delar från andra parallella uppdrag som regeringen gett till Livsmedelsverket såsom kartlägga strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet och analys av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter. Utöver att ha färdigställt metoden har Livsmedelsverket under året genomfört förmågebedömning på 14 företag som sammantaget har cirka 26 producerande anläggningar och ett tiotal av de största centrallagren i landet. Arbetet med att kartlägga företagets förmåga fortsätter under 2023. Förmågebedömningen kan användas som ett underlag för förmågehöjande åtgärder.

Under 2022 anordnade Jordbruksverket en workshop med två aktörer från primärproduktionen. Syftet med workshopen var att presentera och diskutera ett upplägg och frågeställningar för förmågebedömning av företag inom primärproduktionen och att den skulle fungera som en pilotstudie för framtida intervjuer. Under workshopen diskuterades även olika metoder att arbeta med uppdraget att identifiera totalförsvarsviktig verksamhet som är tätt sammanlänkat med företagets förmåga att leverera varor och tjänster. I arbetet med företagets förmåga kommer Jordbruksverket utgå från Livsmedelsverkets metod för förmågebedömning och anpassa den för företag inom primärproduktionen. Jordbruksverket har även deltagit under två intervjuer med livsmedelsföretag tillsammans med Livsmedelsverket. Olika kompetenser inom växtodling, foder och animalieproduktion behövs i arbetet för att genomföra intervjuer och dialoger med företagen inom primärproduktionen och en arbetsgrupp från olika avdelningar på Jordbruksverket håller på att sättas ihop. Under 2023 kommer arbetsgruppen genomföra intervjuer med branschorganisationer, större företag inom primärproduktionen, primärproducenter samt underleverantörer.

Antibiotikafrågor har diskuterats vid ett möte med Statens veterinärmedicinska anstalts projekt-råd för olika djurslag, där bransch- och myndighetsrepresentanter deltar. Slutsatserna från rådet var att Sverige kan klara sig utan antibiotika, i den händelse att import av antibiotika inte kan upprätthållas, men att det kommer att leda till konsekvenser för produktivitet, djurhälsa och djurskydd. Det kommer att behöva avlivas fler djur och för det krävs kunskap om korrekta avlivningsmetoder samt möjlighet att ta hand om kadaver. Djurägarna behöver också kunna bedöma när det är dags att avliva ett djur så att lidandet inte blir för stort. Detta kan vara särskilt viktigt i hobbybesättningar.

Gemensamt för djurslagen är att penicillin är vårt viktigaste antibiotikum. Inhemsk produktion skulle möjligen kunna säkra en del av våra behov. Understödjande behandling blir viktigare om vi inte har antibiotika. Läkemedel med inflammationsdämpande, smärtlindrande och febernedläggande verkan är särskilt viktigt. Vi kommer kanske behöva återgå till en del äldre behandlingsmetoder.

Mer fokus kommer behöva läggas på förebyggande åtgärder som god hygien, gott smittskydd, optimal skötsel samt vacciner. Tillgången till vacciner behöver säkerställas. Hälsodeklarationer är viktiga. Diesel och energi är viktiga insatsvaror, särskilt då uppfödning helt utan antibiotika kan vara mer arbetskrävande. Tillgång till tillräcklig arbetskraft behöver därför också säkerställas. Även halm kommer vara en ännu viktigare insatsvara än idag, till exempel för att förebygga ledinfektioner.

Under 2022 har SVA haft ett samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet för att analysera samhällsekonomiska effekter av minskad import av insatsvaror till jordbruket och av livsmedel till konsumenterna, och av störningar i transporter mellan olika regioner i Sverige. Sveriges lantbruksuniversitet har beskrivit detta i en arbetsrapport⁶. I rapporten anges att en minskad import av insatsvaror, drivmedel och tillgång till arbetskraft till följd av en samhällsstörning får konsekvenser på primärproduktionens producenter samt konsumenter. De insatsvaror som finns i rapporten inkluderar främst konstgödsel, foder, växtbekämpningsmedel och drivmedel. Enligt modelleringen medför en minskad import av någon insatsvara effekter på och anpassningar hos en aktör, som sedan sprids vidare till andra sektorer. Den deskriptiva analysen pekar på en stark koncentration särskilt av förädlingsindustrin till södra Sverige, vilket innebär en sårbarhet för de nordliga regionerna. En systematisk analys av kostnader för en halverad import av olika insatsvaror till primärproduktionen, livsmedel för konsumtion och transportkapacitet inom landet, pekar på att kravet på näringsintag kan upprätthållas i olika delar av landet. Extremscenariot i rapporten anger att kostnaden av anpassning i form av minskad produktion och konsumtion kan uppgå till 101 miljarder kronor per år (cirka 1,9 procent av BNP) när samtliga störningar i handel sker samtidigt. Modelleringen anger också att mjölk och griskött minskar och att det krävs mer vegetarisk kost.

Myndigheternas arbete med att analysera företagens förmåga att leverera varor och tjänster under höjd beredskap fortsätter under 2023 och ska redovisas i februari 2024.

4.1.6 Samarbetet med Finland och Norge ska vidareutvecklas

Myndigheterna bedömer att samarbetet med Finland och Norge har stärkts under året. Under 2022 intensifierades det internationella arbetet inom livsmedelsområdet. Därför beskrivs här också arbetet

⁶ Samhällsekonomiska aspekter på svensk livsmedelsberedskap – ett nationellt och regionalt perspektiv, Statens lantbruksuniversitet, Institutionen för ekonomi 2022:02.

som bedrivits med anledning av Sveriges ansökan om medlemskap i Nato och EU:s beredskapsplan för livsmedelsförsörjning.

4.1.6.1 Samarbete med Finland och Norge

Det finsk-svenska bilaterala samarbetet har vidareutvecklats genom Hanaholmeninitiativet. Hanaholmeninitiativet är ett nystartat samarbete som genomförs i samarbete med Försvarshögskolan i Sverige och Säkerhetskommittén i Finland. Målet med Hanaholmeninitiativet är att stärka det civila försvaret i och mellan Sverige och Finland.

Finska och svenska myndigheter och näringsliv har under 2022 träffats under seminarieliknande former och utbytt tankar och idéer om hur Sverige och Finland ska kunna samverka i kriser. Från svensk sida har Livsmedelsverket och Svensk Dagligvaruhandel deltagit. Nya idéer och rekommendationer har utarbetats, kontakter mellan länderna har etablerats och det bilaterala samarbetet stärks mellan Sveriges och Finlands aktörer inom livsmedelssektorn.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA anstalt planerar ett möte med den finska Försörjningsberedskapscentralen (NESA) under 2023. Syftet med mötet är att fördjupa samarbetet mellan Finland och Sverige inom livsmedelsområdet gällande krisberedskap och civilt försvar samt att mer systematiskt etablera en plattform för att identifiera gemensamma beroenden och synergier. Målet är att etablera ett formellt samarbete som möjliggör att bilaterala avtal kan slutas mellan myndigheter i länderna, för att stärka resiliensen inom livsmedels- och dricksvattenförsörjningen. Representanter från departement, myndigheter och branschorganisationer är tänkta deltagare på mötet. Sannolikt kommer mötet att arrangeras under Hanaholmeninitiativet. Genom det svenska initiativet har viktiga kontaktytor etablerats med NESA för utveckling och uppbyggnad av det finsk-svenska samarbetet inom livsmedelssektorn. Livsmedelssektorns myndigheter i Sverige har också ökat samverkan med varandra i arbetet med att utveckla det internationella samarbetet. Livsmedelsverket delar sedan november 2022 sina öppna lägesbilder med NESA.

SVA har ett pågående samarbete med Finska försvarsmaktens forskningsinstitut (Finish Defence Research Agency, FDRA). FDRA påbörjade tidigt arbetet med att rengöra medicinsk utrustning och laboriematerial, som en direkt följd av bristsituationen under pandemin. FDRA har hjälpt SVA att bygga upp en verksamhet för rengöring av pipettspetsar, vilket de nu vidareutvecklar på samarbetsbasis. Finland har nyligen beslutat att sätta upp ett antal liknande rengöringsfaciliteter i Finland, under ledning av Finska Livsmedelsverket, med finansiellt stöd av NESA. Detta bilaterala samarbete, PIDE-FISE, har formellt letts av näringsdepartementet och dess finska motsvarighet.

SVA, Livsmedelsverket och andra myndighetslaboratorier har ett pågående samarbete med finska ministeriets mikrobiologiska laboratorier. Arbetet fortgår inom ramen för Nordic Biopreparedness Forum (NBF). Fokus för samarbetet är att verka för en ökad resiliens mot sjukdomsframkallande mikroorganismer med allvarliga konsekvenser, antingen naturligt förekommande eller via antagonism. Spridningen av sådana mikroorganismer kan orsaka allvarliga hot mot livsmedelssektorn.

Jordbruksverket är i uppstartsfasen gällande det bilaterala arbetet med Finland. Samtidigt befinner sig Jordbruksverket i en inledande fas gällande det nationella planeringsarbetet. I takt med att planeringen på den nationella nivån blir mer konkret kan detta leda till att nya partnerskap inom beredskapsarbetet sluts med Finland.

Ledningsgruppen vid SVA blev 2022 inbjudna till det nybyggda norska Veterinärinstitutet i Ås söder om Oslo. Flera frågor kring civilt försvar behandlades, bland annat erfarenheterna från den nya norska anläggningen för destruktion, då SVA:s destruktionsanläggning klassats som riksintresse för totalförsvaret och behöver moderniseras. Som resultat av detta har även flera grupper från norska Veterinärinstitutet varit på studiebesök på SVA.

Projektet "Critical Nordic Flows, food sector research project - food packaging material" undersöker flödena och tillgången av livsmedelsrelaterade förpackningsmaterial med avseende på produktion och de beroenden och samverkansmöjligheter som finns mellan Sverige, Norge och Finland. Projektet syftar till att nationellt och internationellt kartlägga förpackningsmaterial inom livsmedelssektorn, dess kritiska försörjningskedjor och beroenden, sårbarheter och risker. Målet är att få en bild av de möjligheter som finns för länderna att stödja varandra för att säkerställa respektive lands nationella behov av förpackningsmaterial för livsmedel. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är med som beställare för Sverige och Livsmedelsverket deltar aktivt i projektet med stöd av Jordbruksverket.

Effekten av de olika samarbetena är att Sverige har etablerat viktiga kontaktytor med Finland och Norge för att vid ansträngda förhållanden kunna dela information, exempelvis lägesbild, och på så sätt få ett bättre beslutsunderlag för ansvariga myndigheter i Sverige att agera på.

4.1.6.2 Nato partnerskap för fred (PFF)

Sveriges medlemsansökan till Nato och samtliga Natoländernas undertecknande av anslutningsprotokollet den 5 juli 2022 innebär att Sverige har status som ansökarland (invitee, tidigare partner). Den nya statusen innebär en gradvis ökad integrering i Natos strukturer.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA deltar aktivt i både den nationella samverkansgruppen för Nato-samordningen (som leds av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) i Sverige och i de möten som Nato har på Natos högkvarter i Bryssel. I den nationella samordningen har Livsmedelssektorn i maj presenterat den plan som har tagits fram för livsmedelssektorn för att förhålla sig till Natos Baseline Requirements (NBR). En beslutad uppdragsbeskrivning⁷ för NBR är framtagen och myndigheterna har påbörjat uppdraget under 2022. Arbetet i denna form bedöms vara betydelsefullt för fortsatt arbete inom Nato men även för nationell samverkan mellan livsmedelssektorn, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Även det sektorsövergripande arbetet med frågor gällande krisberedskap och civilt försvar kommer att adresseras i arbetet. Givet Sveriges ansökan till Nato bedöms den förestående analysen av NBR utgöra en viktig del i livsmedelssektorns förberedande arbete inför fullt medlemskap i Nato, men även utgöra en betydelsefull del i det pågående arbetet nationellt för totalförsvarets uppbyggnad.

Effekten av det beskrivna arbetet inom Nato resulterar i att Sverige inom livsmedels- och dricksvattensektorn är bättre förberett för att uppfylla de förmågekrav som förväntas som medlem i Nato, inklusive förmågekrav för att ge och ta emot världsstöd samt för uppbyggnaden av det svenska totalförsvaret.

⁷ "Uppdragsbeskrivning för livsmedelssektorns analys av Natos civila grundläggande förmåga nr 4 - resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning", Livsmedelsverket dnr 2022/00658.

4.1.6.3 EU:s beredskapsplan för livsmedelsförsörjning

Under 2022 har kommissionen fortsatt arbetet med en beredskapsplan för livsmedelsförsörjning och arbetet har konkretiserats genom bildandet av den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser (EFSCM), i vilken Livsmedelsverket och Jordbruksverket deltar. Arbetet i gruppen startade i och med krigsutbrottet i Ukraina och fem möten har hållits under året. Deltagandet i gruppen har inneburit information om läget för livsmedelsförsörjningen inom EU som kunnat användas i myndigheterna lägesbildsarbete och den interna analysen av potentiellt kommande brister och problem inom livsmedelssektorn. Informationen om situationen på EU-nivå har varit uppskattad i den privat-offentliga samverkan Livsmedelsverket bedriver. Utöver detta deltar Jordbruksverket i en undergrupp som ska ta fram en ”dashboard” för att övervaka livsmedelsförsörjningen inom EU. Denna har lanserats men ska utvecklas vidare under 2023. Flera undergrupper har startats för att ta fram riktlinjer för kriskommunikation och för att stärka alternativa leveranskedjor. Rekommendationerna från dessa arbetsgrupper ska beslutas av EFSCM under andra kvartalet 2023. En fjärde undergrupp har formerats och består endast av medlemsstaternas representanter. Denna ska aktiveras då en kris behöver hanteras. För kommande år förutses att arbetet i expertgruppen kommer att fortsätta. Beroende på utvecklingen i omvärlden och läget för EU:s livsmedelsförsörjning kan arbetet intensifieras eller avta.

4.1.7 Livsmedelsverket ska bidra till att samhällets förmåga att upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen stärks

Livsmedelsverket har fortsatt att utveckla arbetet med en omvärldsanalysfunktion inom civilt försvar avseende främst antagonistiska hot mot försörjningsberedskapen. Året inleddes med att olika scenarier kring den då eventuellt förestående ryska invasionen av Ukraina utarbetades, detta med fokus på vad olika utfall skulle kunna innebära för svensk livsmedelsförsörjning. Ett av de värre scenarierna realiserades den 24 februari 2022 och resten av vårens arbete dominerades av följeffekterna av kriget i Ukraina. Delar av 2022 års planerade verksamhet fick därför stå åt sidan för mer prioriterade uppgifter. I huvudsak rör det sig om utbildningsinsatser riktade mot privata aktörer som inte genomförts som planerat.

Arbetet som bedrivits på Livsmedelsverket med anledning av kriget i Ukraina, sanktioner och motsanktioner samt deras följder har ökat förståelsen om försörjningskedjorna inom den svenska livsmedelssektorn och vilka hot som kan påverka dem. Det har verkat direkt inriktande i arbetet med att bygga förmåga att upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen.

Under året har omvärldsbevakningen också stärks genom vidareutbildning inom makroekonomi och global handel samt operativ underrättelseanalys. Samverkan med andra myndigheter har etablerats, bland annat har Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA upprättat en särskild arbetsgrupp som sammanträder en gång i månaden om de aktuella frågorna. Gruppen stärker förmågan till informationsdelning samt framtagande av underlag till lägesbilder, övningar och strategiska beslut.

Därutöver har omvärldsanalysfunktionen arbetat med att utveckla en bredare omvärldsanalysstruktur på Livsmedelsverket.

Även utanför offentlig sektor har behovet av omvärlds- och framtidsanalys blivit påtagligt. Som en följd av krigsutbrottet i Ukraina och lägesbildsarbetet har ett arbete med att ta fram ett långsiktigt analysunderlag påbörjats tillsammans med Jordbruksverket, Svensk dagligvaruhandel, Svensk handel,

Livsmedelsföretagen och Lantbrukarnas riksförbund. Livsmedelsverket har fungerat som metodstöd i detta sammanhang. En gemensam arbetsmetod är framtagen och testad, vilket ger en gemensam grund och möjliggör en samsyn av vilka utmaningar och möjligheter livsmedelssektorn står inför på lång sikt. Initiala analyser har genomförts för handelsgödsel, förpackningsmaterial och energi. Dessa kommer att utvecklas och sammanställas i ett mer omfattande material under 2023.

På Jordbruksverket har planering påbörjats för olika kunskapshöjande aktiviteter. Dessa inkluderar, med planerad start i första kvartalet, informationsaktiviteter och riktade utbildande aktiviteter. Detta görs till del i samverkan med andra aktörer. Aktiviteterna riktar sig till olika funktioner inom myndigheten, samt kommer även att inkludera andra aktörer.

I och med det försämrade säkerhetspolitiska läget i närområdet har Jordbruksverket initierat en särskild omvärldsbevakning. Syftet med denna är att stödja den ordinarie omvärldsbevakningen med information och händelser relaterat till det säkerhetspolitiska läget som kan ha relevans för primärproduktionen och livsmedelsförsörjningen.

Internationella organisationer som The International Criminal Police Organization, World Organisation for Animal Health och Food and Agriculture Organization of the United Nation har initierat samarbete hur man på global nivå bör förebygga och respondera mot agrokriminalitet och agroterrorism. Utgångspunkten är att agroterrorismberedskapen ska byggas på befintliga rutiner för sjukdomskontroll. SVA har blivit kontaktad att ingå för expertrådgivning i arbetet. Planen är att en övning ska genomföras under 2023.

4.1.8 Övriga åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen

Utöver de uppdrag som gavs i regleringsbrev för 2022 pågår ytterligare arbete hos myndigheterna för att stärka Sveriges livsmedelsberedskap. Ett sådant är uppdraget *Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan* samt det arbete som bedrivs om *Försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid en kris eller höjd beredskap och resursprioritering och tvärspektoriell samverkan vid veterinärmedicinska åtgärder* som redovisas nedan. Slutligen presenteras projektet *Beredskap inom offentliga måltider*, ett projekt som bedrivits under 2022 med extern finansiering genom regeringens 2:4-anslag.

4.1.8.1 Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan

Mål och former för arbetet med uppdraget har tagits fram i samverkan med livsmedelssektorns aktörer. En överenskommelse har slutits med Konkurrensverket, som stödjer arbetet inom uppdraget. Totalförsvarets forskningsinstitut stödjer arbetet metodmässigt.

Uppdraget har förankrats hos de deltagande aktörerna. Arbetet inom uppdraget startade formellt den 29 mars 2022 med ett möte där statssekreterare Oskar Magnusson och de deltagande organisationers GD:ar och VD:ar medverkade. Efter denna start genomfördes en workshop med sektorns aktörer, från jord till bord, där potentiella flödesstörningar inom livsmedelskedjan identifierades. Baserat på resultatet från denna workshop har sedan tre workshoppar genomförts där olika handlingsalternativ för att kunna hantera störningen identifierats. De teman som avhandlats är elavbrott, brist på olika insatsvaror samt IT-störning.

En halvtidsutvärdering av projektet har genomförts i syfte att identifiera effekter hos de privata aktörer som deltar. I utvärderingen konstateras att arbetet möter de mål som satts upp. Totalt har 38

organisationer och cirka 70 personer varit involverade under året (inklusive Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Totalförsvarets forskningsinstitut och andra stödjande myndigheter). Att arbetet upplevs värdefullt av deltagarna verifieras genom det höga deltagande vid workshoparna. Deltagande på workshoparna från inbjudna privata aktörer har varit nära 100 procent.

Den genomförda utvärderingen visar att arbetet, utöver att möta de uppsatta målen, har resulterat i att aktörerna ökat sin kunskapsnivå inom kontinuitetsarbetet, säkerhetsarbetet, informationssäkerhetsarbetet, hotbilden, Sveriges beredskapsuppbyggnad, aktörers olika ansvar och personer att kontakta vid behov. Uppdraget har även påverkat deras interna arbete avseende kontinuitetshöjande, robusthöjande, säkerhetshöjande och informationssäkerhetshöjande aktiviteter.

I varje workshop har 10–20 handlingsalternativ identifierats. Handlingsalternativen kan indelas efter vilken aktör som förväntas utföra dem. Vissa behöver privata aktörer förbereda, på egen hand eller tillsammans med andra. Det finns även handlingsalternativ som det offentliga behöver utveckla eller processleda för att samla de aktörer som involveras.

Utifrån analys av de uppkomna handlingsalternativen föreslås ett antal vidare arbeten, vilka redogörs för i nedanstående avsnitt.

Lokala lösningar för hantering av mat vid elavbrott

Det finns ett behov av att ta fram lösningar för att omhänderta och distribuera mat vid störningar, som vid ett elavbrott. Vid ett elavbrott behöver butiker stänga och kylan försvinner gradvis från kyl- och frysdiskar. För att maten inte ska förfaras behövs lösningar för hantering av färskvaror. En lösning skulle kunna vara att kommunen tar hand om maten, tillagar den och distribuerar till medborgarna. Det är centralt att en lösning kommer till stånd redan nu, innan utredningar och annat arbete kopplat till den strategiska uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen. Lösningar får sedan anpassas till eventuella kommande strategiska beslut.

Butiker skulle även kunna få andra funktioner som trygghetspunkter där mat och annan service finns tillgänglig vid längre elavbrott. Vid lösningar där butiken fortsatt står för försäljning av mat behöver säkerheten vid social oro beaktas.

Vid elavbrott kommer troligen inte hushåll att kunna tillaga maten. Kommunen kan behöva servera mat till medborgarna i till exempel skolkök. Om ett längre avbrott sker i större områden kan tillagad mat behöva distribueras och fördelas mellan kommuner med över- respektive underskott av mat (fördelning av mat mellan delar av Sverige ingår företrädesvis i arbetet *Kommunikation mellan aktörer i livsmedelskedjan vid störda förhållanden*).

Ovanstående punkter syftar till att ta fram en plan för butiker och kommuners samarbete vid elavbrott, en plan för hur betalning skulle fungera och hur fysisk säkerhet säkerställas. Dessa planer skulle kunna vara applicerbara även vid andra störningar. Frågor att inkludera i detta arbete är till exempel reservkraftsättning av tillagningskök, system för inventering av tillgång och behov av mat, transportmöjligheter, utredning om krav från lag (2016:1145) om offentliga upphandlingar och eventuella avtalsutformning mellan aktörer samt översyn av eventuella förändrade krav på livsmedelskontrollen. I en utveckling av detta arbete skulle även livsmedelsproducerande företag kunna inkluderas. Även matproducerande företag kommer ha mat och insatsvaror som förgås om de inte omhändertas vid ett strömavbrott eller vid andra situationer då produktion inte kan fortgå eller

leveranser till kund inte kan genomföras. Det som inte kan gå vidare till företagets kunder skulle kunna distribueras och hanteras lokalt eller skickas till andra delar av landet där behov finns.

Kommunikation mellan aktörer i livsmedelskedjan vid störda förhållanden

Det är oklart för privata aktörer med vilken offentlig aktör och vad de ska kommunicera vid störda förhållanden, till exempel vid långvarigt elavbrott, för att den mat som finns ska komma medborgarna till del. Vid en störning av livsmedelsproduktionen måste det vara tydligt för livsmedelskedjans aktörer vem som ska skicka vad vart och när. Detta för att säkerställa att mat finns där den behövs som mest. I en situation när kommunikationer inte fungerar behöver ett upparbetat system finnas på plats. Företagen måste veta vart de ska vända sig för att få kontakt med kommunen och vilka medel de har för att vid behov få kontakt med nationella myndigheter.

Målet med det föreslagna arbetet är att det ska finnas en plan för kommunikationsvägar, ett system för informationsinhämtning (behov av mat, tillgång till mat, tillgång till transport etcetera), ett system för att förmedla resurser inom kommunen, länet och landet, ett system för ersättning för varor och tjänster samt att allt detta har utvärderats och utvecklats genom en övning.

Hantering och prioritering vid brist – fokus drivmedel/diesel

Vid brist på insatsvaror finns det ett antal steg som identifierats:

- Inventering av tillgång
- Inventering av behov
- Åtgärder som minskar användningen av bristande insatsvara (effektivisering, samordning mellan aktörer, informations- och utbildningsinsatser)
- Identifiering av alternativa insatsvaror eller leverantörer
- Prioritering av verksamheter, produkter, transporter etcetera inklusive samordning av eventuella restlager till effektivast användning
- Förändrad produktion eller utbud av varor

I dagsläget saknas ett system för inhämtning av den information som behövs för att få till stånd en hantering och prioritering vid brister. Diesel är ett exempel på en insatsvara som är central för hela livsmedelskedjan och skulle kunna tjäna som ett exempel för att skapa en plan för hur en brist inom livsmedelsproduktionen skulle kunna hanteras. Arbetet ska resultera i ett system för inventering av tillgång och behov av insatsvara, en sammanställning av möjliga konsumtionsminskande åtgärder gällande dieselanvändning, generell kunskap om hur konsumtionsminskande åtgärder kan identifieras vid snabb hantering av eventuell brist, framtagna prioriteringsnycklar för diesel, framtagna generella principer för prioritering vid brister inom livsmedelskedjan, plan för optimerad användning av diesel i hela sektorn vid minskad tillgång samt en utredning av möjligheten till utökad lagring av diesel på gårds- eller företagsnivå.

Identifiering av centrala kemikalier

Kemikalier är viktiga inom livsmedelsproduktionen men det behöver utredas vilka som är mer avgörande än andra och hur en eventuell brist på dessa kan hanteras. Detta arbete kan dra nytta av myndigheternas pågående arbete med strategiska varor samt ett resultat från hantering och prioritering

vid brist av diesel. Arbetet ska resultera i att det finns en sammanställning över centrala kemikalier (aktiva substanser) för olika delar av livsmedelssektorn, ett förslag på prioriteringsnycklar, en plan för alternativ produkt eller leverantör samt en utredning av möjlighet till utökad lagring av kemikalier, privat eller statlig.

Utreda resurseffektiva produkter

Vid brist på insatsvaror skulle livsmedelsproducenter kunna optimera sin produktion baserat på vilka produkter som ger mest färdigt livsmedel per bristande råvara. Detta skulle inkludera minimering av svinn. I en situation då Sverige påtagligt behöver öka produktionen av livsmedel skulle till exempel antalet specialprodukter behöva minska för att undvika svinn vid omställning av produktionslinor och möjligen skulle recept förändras. Detta arbete skulle resultera i att en plan för omställning vid brist av de mest centrala insatsvarorna finns på företagen med målsättningen att få ut så många kalorier som möjligt till konsumenterna. För dagligvaruhandeln och grossistledet skulle det kunna innebära en översyn av produktutbudet och distributionsmetoder.

Inrättande av IT-forum eller SÄK-forum för livsmedelssektorn

Livsmedelsföretag arbetar idag individuellt med att omvärldsbevaka hot mot respektive företags IT-miljö. Det finns ett behov av att stärka denna förmåga och ge möjlighet för sektorns aktörer att dela sina bevakningar och diskutera kommande risker och hot. Det möjliggör ett kollektivt lärande om robusthöjande åtgärder som kan vidtas. Ett forum där sektorns IT-ansvariga kan mötas kan vara värdefullt i kommande arbete med NIS2. Möjligen skulle ett forum kunna utvidgas till att vara ett "SÄK-forum" där även fysisk säkerhet avhandlas och därmed underlätta för implementering av CER. Sektorns aktörer efterlyser övningar inom IT-området och detta forum skulle kunna vara en bra plattform för detta. I detta forum skulle IT-sektorns aktörer delta och få en bild av behoven från livsmedelssektorn.

Regionala åtgärder vid bristsituationer i livsmedelskedjan

Myndigheterna har tillsammans med näringen analyserat hur man bör stävja eller hantera brister som uppstår i samband med flödesstörningar. De tre ämnen som har hanterats i workshop-format under 2022 skulle tydligt kunna kompletteras med en regional dimension. Exempelvis i elbortfall, vilket är en kris som redan planeras på regional nivå, skulle det vara av vikt att ett nationellt synsätt harmoniserar motsvarande regionala satsningar. Livsmedelsverket och Jordbruksverket kan under 2023 förbereda ett presentationsmaterial om använd modell för att testa på en eller ett par utvalda länsstyrelser. På länsstyrelsen finns redan etablerade nätverk men satsningen kräver medel för länsstyrelsernas deltagande.

4.1.8.2 Försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid en kris eller höjd beredskap och resursprioritering och tvärsektoriell samverkan vid veterinärmedicinska åtgärder

Inom de beredskapssektorer som bildades 1 oktober 2022 knyter arbetet med djurens hälso- och sjukvård till sektorerna Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Hälsa, vård och omsorg. För att kunna uppfylla den myndighetssamverkan som krävs för arbetet har en sektorsövergripande samverkansgrupp för djurens hälso- och sjukvård i kris och höjd beredskap bildats.

I gruppen ingår Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Läkemedelsverket, SVA, Sveriges lantbruksuniversitet, länsstyrelserna, Försvarmakten, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten och

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Samarbetet startades 2022 och ska pågå till 2024, men det kan förlängas eller permanenteras. Gruppen har under 2022 samlats tre gånger.

Syftet med samverkansgruppen är att utveckla och trygga beredskapen för djurens hälso- och sjukvård för i första hand samhällsviktig och totalförsvarsviktig djurhållning. Gruppen fokuserar på förberedande arbete i enlighet med de prioriterade delmålen i ”Handlingskraft”⁸.

Förutom den kontinuerliga samverkan som sker inom ramen för samverkansgruppen har ett antal delprojekt brutits ut vilka bedrivs självständigt men återredovisas till samverkansgruppen:

- Jordbruksverket har med stöd av krigsveterinärförordningen (1981:648) gett ut detaljerade planeringsanvisningar för hur länsstyrelserna ska planera den regionala beredskapen för djurens hälso- och sjukvård i höjd beredskap.
- Jordbruksverket deltar i en pågående myndighetssamverkan initierad av Socialstyrelsen. Denna samverkan tar i sin tur avstamp i Socialstyrelsens regeringsuppdrag om ”Försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården”.

Jordbruksverket har utarbetat ett förslag till Sveriges lantbruksuniversitet om att införa en beredskapsdel i grundutbildningen av all djurhälsopersonal. Dialogen med Sveriges lantbruksuniversitet kommer att fortsätta avseende former och ansvar för fortbildningen.

4.1.8.3 Beredskap inom offentliga måltider

Varje dag serveras cirka tre miljoner måltider inom vård, skola och omsorg. En fungerande offentlig måltidsverksamhet möjliggör för samhället i övrigt att fungera. Om den offentliga måltiden inte fungerar har det långtgående konsekvenser utanför den egna verksamheten och påverkar övriga samhällsviktiga verksamheter. För att stötta beredskapsarbetet i kommunernas och regionernas måltidsorganisationer har Livsmedelsverket tagit fram en handbok (finansierat av anslag 2:4 Krisberedskap 2020-2022). Handboken har hösten 2022 dels publicerats på Livsmedelsverkets webbplats med kompletterande nedladdningsbart arbetsmaterial, dels tryckts upp som bok och skickats till måltidschefer och beredskapssamordnare i samtliga kommuner och regioner.

4.2 Dricksvattenförsörjningen

Efter att Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022 ökade efterfrågan på information och stöd från Livsmedelsverket. Parallellt med det planerade arbetet med regeringsuppdrag och bidragsfinansierade projekt har Livsmedelsverket därför genomfört ett trettiotal föreläsningssupdrag på nationella konferenser, nätverksträffar, webinarier och utbildningar inom området dricksvattenförsörjning under höjd beredskap. På samma tema arrangerade också Livsmedelsverket ett webinarium i april 2022 med drygt 300 deltagare från kommuner och länsstyrelser med både externa och interna föreläsare.

Under 2022 har också den hotbildsbroschyr som togs fram 2021 uppdaterats för att inkludera händelseutvecklingen i Ukraina.

⁸ Handlingskraft -Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025, Försvarsmakten samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021.

Samverkan i den privat-offentliga samverkansgruppen för dricksvatten (DVPOS) har fortsatt att utvecklas under året.

Sammantaget har alla dessa insatser bidragit till att öka medvetenheten hos aktörer på lokal, regional och central nivå om hotbilden mot dricksvattenförsörjningen och vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka förmågan i kris och krig.

På grund av omvärldsläget har Livsmedelsverkets nätverk i dricksvattenbranschen breddats under 2022, både nationellt och internationellt, vilket ökat förmågan att fånga upp signaler om olika risker och sårbarheter som skulle kunna drabba dricksvattenförsörjningen.

4.2.1 Åtgärder för att minska sårbarheten gällande tillgång, omfördelning och lagerhållning av kemikalier

Arbetet med regeringsuppdraget att minska sårbarheten gällande tillgång, omfördelning och lagerhållning av kemikalier har fortsatt under 2022. Fokus för arbetet har varit att leverera aktuella lägesbilder samt att etablera en organisation, inklusive att förbereda en inriktnings- och samordningsfunktion, i händelse av brist på vattenreningskemikalier. Livsmedelsverket har haft ett tätt samarbete med Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och länsstyrelsen i detta arbete och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har stöttat i myndighetssamordningen.

Arbetet med att utveckla det privat-offentliga samverkansforumet för dricksvatten, DVPOS, har fortsatt med en ökning av antalet medlemmar och en ökad samverkan med motsvarande grupp på livsmedelssidan, SKAL. Arbetet med kemikalieförsörjningen till dricksvattenrening har under året ökat kunskapen hos berörda aktörer om hur en brist skulle kunna påverka Sveriges dricksvattenförsörjning och skapat förmåga att snabbt agera tillsammans med berörda aktörer vid en eventuell brist för att minimera påverkan. Samverkan i DVPOS kommer att utvecklas genom breddning av medlemmar för att förebygga eventuella bristsituationer inom fler områden.

4.2.2 Åtgärder gällande standardisering av reservdelar

Under 2022 har ett system för kollegialt stöd, där en enskild kommun kan ställa en fråga om hjälp vid kris till andra anslutna kommuner, tagits fram och testats i ett pilotförsök. Testet föll väl ut och systemet kan förhoppningsvis lanseras för anslutning under 2023 med stöd av branschorganisationen Svenskt Vatten. Systemet skulle innebära en omedelbar förmågehöjning till återställning vid dricksvattenrelaterade kriser som uppstår på grund av brist på reservdelar hos Sveriges kommuner.

Under året har också ett studiebesök till Nederländerna genomförts med fokus på arbete med reservdelar där. Studiebesöket möjliggjorde jämförelser mellan det svenska och nederländska systemen i stort och gav insikter som bidrar i arbetet med att utveckla den svenska dricksvattenförsörjningen framöver.

På sikt ser Livsmedelsverket ett stort behov av att branschen tar fram nationella riktlinjer för reservdelar för att närma sig mer standardisering och öka uthålligheten i dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap.

4.2.3 Samarbetet med Finland och Norge ska utvecklas

I maj 2022 genomfördes ett möte med Norge och Finland med deltagare från myndigheter och departement för att diskutera försörjningsläget gällande kemikalier för dricksvattenrening. Sedan dess har en fortsatt dialog förts om försörjningsläget.

Arbetet med dricksvattenkemikalier bedöms ha bidragit till att samarbetet mellan Sverige och Finland och Norge har stärkts. Kontaktvägar är etablerade och Livsmedelsverket anser att dialogen mellan länderna har ökat förmågan att fånga upp signaler om olika risker och sårbarheter som skulle kunna drabba dricksvattenförsörjningen. Det ger också förutsättningar för en fördjupad gemensam planering inför höjd beredskap.

4.2.4 Utveckling av regional prioriteringsförmåga avseende nödvatten och stöd för länsstyrelsernas vägledning till kommunernas arbete med kontinuitetsplanering

Arbetet att tillsammans med länsstyrelserna utveckla regional prioriteringsförmåga avseende nödvatten och utveckla stöd för länsstyrelsernas vägledning till kommunernas arbete med kontinuitetsplanering för dricksvattenförsörjning under höjd beredskap har fortsatt under 2022. Samarbetet med länsstyrelserna har resulterat i ett utbildningspaket omfattande hotbild, juridiska förhållanden, samhällsviktig verksamhet och kontinuitetshantering samt planeringsförutsättningar för dricksvattenförsörjningen i vardag, kris och krig. Utbildningen har genomförts vid fyra tillfällen under 2022 och den har omfattat alla länsstyrelser med representanter från flera olika kompetensområden som försvars- eller beredskapsdirektör, länsjurist, handläggare inom civilt försvar, vatten-, miljö-, och samhällsplanering samt risk- och sårbarhetsanalys samt veterinärer. Kunskapen om regional prioritering av nödvatten och kontinuitetsplanering av dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap har därmed ökat hos länsstyrelserna och ger goda förutsättningar att fortsätta satsningen genom att en utbildning ges för Sveriges kommuner i länsstyrelsens regi under kommande år.

4.2.5 Arbete med nationell samordning av dricksvattenfrågor

Arbetsgruppen för civilt försvar under den nationella samordningsgruppen för dricksvatten har under året diskuterat försörjningsnivåer och planeringsförutsättningar. Arbetet inom arbetsgruppen har fokuserat på att bidra med expertis till två projekt som under 2022 drivits med 2:4-anslag (se avsnitt 4.2.6.1 och 4.2.6.2). Projektens syfte är att stötta kommunernas arbete med civilt försvar genom att ta fram en handbok inom området samt att öka samsynen och förmågan inom offentlighet och sekretess när det gäller skyddsvärda uppgifter inom dricksvattenförsörjningen.

4.2.6 Övriga åtgärder för att stärka dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap

Den nationella vattenkatastrofgruppen (VAKA) har förstärkt förmågan att bistå kommuner i kris genom inköp av ytterligare tankar för distribution av nödvatten, etablering av en ny depå samt inköp av en ny typ av större tankar med möjlighet till tryckstegring. Denna förstärkning möjliggör en ökad nationell förmåga att bistå kommunerna att hantera större händelser men också en ökad förmåga att hantera flera parallella händelser i kris och krig.

Utöver redovisade insatser har ett antal projekt med extern finansiering genom regeringens 2:4-anslag bedrivits under 2022 som också bidrar till att stärka förmågan i det civila försvaret inom dricksvattenförsörjningen. Dessa redovisas översiktligt nedan.

4.2.6.1 Handbok för krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten

Livsmedelsverket tar fram en handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvattenaktörer. Den publiceras i sin helhet under våren 2023 och kommer att lanseras genom utbildningsdagar som hålls under 2023 på 11 platser i Sverige.

4.2.6.2 Ökad samsyn om informationsklassning inom dricksvattenförsörjningen

För att öka samsynen om vilka uppgifter inom dricksvattenförsörjningen som är skyddsvärda och hur de kan skyddas har Livsmedelsverket samverkat med ett flertal nationella och regionala myndigheter samt kommunala aktörer. Arbetet har resulterat i ett material som kan vara ett stöd i aktörernas bedömningar och som kommer att ingå i den handbok för krisberedskap och civilt försvar som tas fram.

4.2.6.3 Resursförstärkning inom kommunal dricksvattenförsörjning under höjd beredskap genom utbildning av medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer

För att öka tillgången till personal inom dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap samarbetar Livsmedelsverket med Civilförsvarsförbundet. Målet är att ta fram ett utbildningsmaterial riktat mot frivilliga försvarsorganisationer så medlemmar kan utbildas och tränas för uppgifter inom dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap och på så sätt stötta kommunerna under höjd beredskap eftersom tillgången till personal och fordon sannolikt då är lägre än i fredstid samtidigt som arbetsuppgifterna blir fler. Under 2022 har filmat material tagits fram och detta material kommer att utgöra stommen i den kommande utbildningen.

4.2.6.4 Privat-offentlig samverkan för en robust och uthållig dricksvattenförsörjning under höjd beredskap

Projektet syftar till att inventera resurser på regional nivå hos både privata och offentliga aktörer som skulle kunna omfördelas och istället nyttjas för dricksvattenförsörjning under höjd beredskap. Genom att genomföra inventeringen i ett antal län tillsammans med lokala företag och representanter från länsstyrelse och kommuner kan goda exempel identifieras. Genom spridning av goda exempel kan fler befintliga resurser i samhället koncentreras till dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap genom förberedande avtal och överenskommelser i fredstid.

4.2.6.5 Regionala nödvattenövningar för planering och förberedelser inför gråzon och väpnat angrepp

Under 2019-2022 har Livsmedelsverket genomfört 14 regionala nödvattenövningar runt om i Sverige. Sammanlagt har över 1000 personer i olika befattningar hos olika aktörer övats i scenarier där de måste hantera en situation med stora dricksvattenbortfall och pröva förmågan till nödvattenförsörjning.

4.3 Förslag på insatser och samverkansbehov med andra sektorer

Här presenteras identifierade behov av fortsatt arbete som bland annat redovisats till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i deras uppdrag att redovisa förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret.

4.3.1 Ta fram en dimensionerande målsättning för försörjningsförmåga av livsmedel

Alla aktörer behöver ha samma inriktning och mål för försörjning av livsmedel. En nationellt gemensam dimensionerande målsättning saknas och därmed finns en oklarhet för varje enskild aktör i livsmedelssystemet. För att kunna vidta effektiva åtgärder behöver aktörer veta vilka förväntningar som finns på deras verksamhet och förmåga att leverera.

Inom försörjningsberedskapen finns ett antal dimensionerande målsättningar formulerade av olika myndigheter vid olika tidpunkter.

Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme togs fram 2010 och uppdaterades 2015.^{9,10} Resultatmålen togs fram som miniminivåer för individers grundläggande behov i perspektivet kortare kriser på cirka tre dygn i en tid då planeringen för civilt försvar pausats. I resultatmålet för livsmedel föreslogs att varje individ ska ha tillgång till 2 100 kcal/dygn för en period av minst tre dygn. Detta är samma energinivå som flera FN-organ anger att individer i utvecklingsländer behöver i krissituationer och som används för att planera livsmedelsransoner.

Livsmedelsverket föreslog 2019 tillsammans med Jordbruksverket och SVA ett nytt mål för försörjningsförmåga - 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.¹¹

I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps strategi för försörjningsberedskap från 2020 definieras försörjningsberedskap som förmågan att i kris- och krigssituationer förse befolkningen med de varor och tjänster som behövs för dess överlevnad. Det är också förmågan att förse samhällsviktiga verksamheter, både civila och militära, med de varor och tjänster som behövs för deras funktionalitet.¹²

Livsmedelsverket har ett inriktningsmål 2023 formulerat ”Alla har tillgång till mat och dricksvatten i kris och krig”. Utgångspunkten för beredskapen ska vara försörjningsförmågan, det vill säga att hela

⁹ Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme, Fö2010/697/SSK, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, dnr 2010-4539.

¹⁰ Resultatmål Förslag till målstruktur och mål inom fem områden, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, dnr 2014-2078.

¹¹ Livskraft – mätt och frisk, Livsmedelsverket dnr 2019/02459, Jordbruksverket dnr 6.9.17–11624, Statens veterinärmedicinska anstalt dnr 2019/748:15.

¹² Strategi för försörjningsberedskap, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021.

befolkningen har tillgång till den mängd och sammansättning av säkra livsmedel som behövs för att upprätthålla sin hälsa.

Det ska noteras att ovan nämnda målsättningar är formulerade av enskilda myndigheter. För arbetet med försörjningsberedskap är det av stor vikt att en dimensionerande målsättning också fastställs av riksdag eller regering.

Totalförsvarspropositionen 2021-2025 anger inriktning för försörjningsberedskap. Bland annat anges att den enskildes eget ansvarstagande och beredskap, och att acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice utgör en central del i att motstå och lindra konsekvenser av allvarliga samhällsstörningar. Vidare anges att en sänkt standard för livsmedelsförsörjningen samt mindre varierad kost och ett lägre energiintag än i vardagen kommer att behöva accepteras under höjd beredskap.¹³

För att bygga en god livsmedelsberedskap behövs det tydliga mål. Utan mål är det svårt att veta vilka åtgärder som ska vidtas och vilken förmåga livsmedelskedjans olika aktörer ska ha. För att säkerställa försörjningsförmågan av mat och dricksvatten bör det därför tas fram mål för livsmedelskedjans aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Bristen på målsättningar och förväntningar på enskilda företag är också något som ofta lyfts av näringslivet i den privat-offentliga samverkan som bedrivs. Livsmedelsverket har därför för avsikt att, i samverkan med övriga myndigheter i sektorn, näringslivet och CIVOs, starta en process för att ta fram mål.

Det pågår för närvarande en utredning som ska föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan.¹⁴ Utredningens förslag ska utgöra en del av underlaget för regeringens fortsatta arbete för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i syfte att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret i enlighet med målet för det civila försvaret.

När tydliga målsättningar och förväntan på förmåga är tydliggjord och förankrad kan åtgärder vidtas för att säkerställa den robusthet som inte är marknadsmässigt motiverad för aktörer att upprätthålla (se 4.3.2).

4.3.2 Investeringstöd för livsmedelsföretag och företag av vikt för dricksvattenförsörjning – bygga resiliens

När målsättningar för förmågan inom livsmedelskedjan är fastställda och det är tydligt för aktörer vilken förväntan som finns på deras verksamhet kommer det att finnas behov av offentliga åtgärder för att stödja de investeringar som kan komma att krävas.

Ett stödprogram för beredskapsuppbyggnad är centralt för att kunna bygga upp en resilient livsmedels- och dricksvattenförsörjning för höjd beredskap eftersom det sannolikt kommer att krävas åtgärder som inte är marknadsmässigt försvarbara. För att kunna hantera en sådan framtida offentlig stödinsats

¹³ Prop. 2020/21:30.

¹⁴ En ny livsmedelsberedskap, dir. 2022:33.

behöver Livsmedelsverket få i uppdrag att bygga upp en struktur med mål, åtgärder, planerade effekter och indikatorer samt förbereda den rättsliga grund som krävs.

4.3.3 Bevakning och skydd av livsmedelsanläggningar

Livsmedelverket har identifierat ett behov av att se över vilket skydd livsmedelsanläggningar och dricksvattenanläggningar bör ha under gråzon, höjd beredskap och då ytterst krig. Det gäller exempelvis produktionsanläggningar, centrallager, distributionsnoder och även butiksledet. Även skydd av transporter av livsmedel kan vara aktuellt.

Om en bristsituation uppstår kommer sannolikt behovet av skydd för dessa verksamheter öka. I vardagen finns ett visst skydd och bevakning genom avtal med säkerhetsföretag. Förutsättningarna för att behålla och stärka skyddet under svåra samhällsstörningar behöver ses över och anpassas för det ökade behovet.

4.3.4 Författningsberedskap för nödvändig försörjning under höjd beredskap

Vid störningar i livsmedelskedjan kommer inte produktion och distribution kunna genomföras på samma sätt som under normala förhållanden. För att upprätthålla nödvändig försörjning till befolkningen behövs en författningsberedskap som gör det möjligt för livsmedelsproducenter och -distributörer att göra avsteg från de krav som gäller i vardagen. Samtidigt kan inte mat som gör befolkning och/eller människor verksamma i samhällskritiska verksamheter akut sjuka accepteras det riskerar att försvåra situationen och påverka försvarsförmågan negativt.

Möjligheten för aktörer att ställa om eller utöka sin verksamhet kan vara avgörande för livsmedelsförsörjningen (inklusive dricksvatten) under höjd beredskap. Aktörer inom livsmedelssektorn bedriver ofta anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet och en omställning eller utökning skulle sannolikt ofta stå i strid med villkor som finns beslutade för verksamheten. Det kan till exempel gälla störningar eller utsläppsnivåer enligt miljölagstiftningen. Men också arbetstidslagstiftning, krav på elektroniska kvitton, handelshinder för gödningsmedel, tillstånd för tyngre transporter, regler för körtider, samt krav och specifikationsnivåer för kemikalier skulle kunna utgöra rättsliga hinder för att snabbt kunna ställa om verksamheter för att klara av försörjningsförmågan.

Det finns därför ett behov av att identifiera hur författningar begränsar handlingsutrymmet för aktörer inom livsmedelsförsörjning vid kris och krig samt av att analysera möjligheterna att skapa förutsättningar för att göra avsteg från vissa författningsreglerade krav. Livsmedelsverket har rådighet att genomföra en analys av vilka förändringar inom livsmedelslagstiftningens område som skulle behövas för att hantera olika störningar samt skapa en administrativ beredskap. Men frågor som författningsreglerad prioritering av till exempel transporter mellan olika samhällsfunktioner påverkar många sektorer. För att uppnå avsedd effekt behöver därför ett tvärsektorielt arbete genomföras för att identifiera författningsreglerade krav som kan förhindra eller försvåra nödvändig anpassning vid fredstida kriser och höjd beredskap samt utreda lösningar som möjliggör nödvändig försörjning i kris och krig.

4.3.5 Likviditet under höjd beredskap

Livsmedelsföretag bedömer att likviditet kan komma att begränsa leveransförmåga under höjd beredskap. Redan i situationer där osäkerheterna blir stora kopplat till företagens möjligheter att få tillbaka investerade medel kan leveransförmågan begränsas. Detta gäller även företag inom andra sektorer. En utredning om vilka åtgärder staten kan komma att behöva vidta för att ge företag den trygghet och de likvida medel de behöver för att fortsatt kunna leverera varor och tjänster behövs därför.

4.3.6 Personalförsörjning inom livsmedelskedjan

Det finns utbildningsbehov inom näringslivet och arbetsmarknadens parter om vad som gäller arbetsrättsligt under höjd beredskap och vilka möjligheter som finns att upprätthålla personalförsörjningen under höjd beredskap. Detta är ett område som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap behöver utveckla och erbjuda utbildningar för företag inom alla sektorer. Här kan också samverkan med Arbetsförmedlingen behövas i fråga om livsmedelsföretags prioritering vid ”tilldelning” av arbetskraft i läget höjd beredskap.

4.3.7 Behov av kontinuerlig elförsörjning

Livsmedelsföretag uppger att planerade elbortfall är lättare att hantera än osäker tillgång på el med många oförutsägbara avbrott. Många livsmedelsanläggningar tar tid att startas upp efter ett avbrott och det kan också finnas risk för att vissa verksamheter inte kan starta upp igen alls. Detta bör beaktas i kommande styrelseplanering och eventuell framtida utveckling av styrelseplaneringen såväl som elsystemet.

Utveckling av tekniska elförsörjningssystem som också kan fungera mer lokalt i form av ö-drift, det vill säga elproduktionsanläggningar som drivs i ett geografiskt avgränsat elektriskt nät, utan koppling till det omkringliggande nätet, skulle öka robustheten för kritiska anläggningar.

4.3.8 Ökad säkerhetsprövning av privata aktörer

Arbetet med att diskutera lösningar vid olika störningar försvåras när de privata aktörerna inte har behörighet att ta del av säkerhetsskyddsklassificerad information. Myndigheterna kan stödja och driva på näringslivets arbete men då frågan är större än livsmedelssektorn behöver Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ta ett sektorsövergripande ansvar för frågan.

4.3.9 Behov att utreda tidiga förbrukningsdämpande åtgärder

Brister manifesteras på marknaden genom ökade priser. Om det råder brist på en viss vara och priset därmed ökar ger det incitament till producenter och konsumenter att ändra sin produktion och konsumtion. Producenter kommer att leta efter alternativa insatsvaror och försöka förändra sina produktionsmetoder för att få fram en konkurrenskraftigare vara. Konsumenterna kommer att försöka köpa alternativa varor eller minska användningen av den vara som blivit dyrare. Detta driver fram produktutveckling, innovation samt effektivare resursanvändning. Men, i det korta perspektivet skulle konsumtionsdämpande åtgärder kunna behövas för att inte hamstring ska orsaka momentan reell brist uttryckt i tomma hyllor i affärerna. Åtgärder som ”kortsiktig och tillfällig inköpsbegränsning” skulle då kunna vara befogad. Dagligvaruhandeln skulle till exempel kunna införa köpbegränsningar. Dessa köpbegränsningar skulle sedan försvinna när nya priser är framförhandlade mellan livsmedelskedjans

aktörer. Samtidigt behöver kommunikation baserat på konsumentbeteende genomföras. Ett arbete med att planera för kommunikation och konsumtionsdämpande åtgärder behöver genomföras tillsammans med livsmedelskedjans aktörer.

4.3.10 Stärka robustheten hos livsmedelsbutiker

Åtgärder för ökad robusthet i livsmedelsbutiker behövs för att så långt möjligt säkerställa att befolkningen kan skaffa livsmedel, och eventuella andra förnödenheter, också i höjd beredskap. Målet bör vara att butiker bättre ska klara svåra störningar i exempelvis elförsörjningen genom ändamålsenlig kontinuitetshantering. Att, som i Finland, välja ut ett antal livsmedelsbutiker med lämplig geografisk spridning i landet och genomföra särskilda robusthöjande åtgärder skulle bidra till att dessa kan hålla öppet vid större samhällsstörningar. I detta kan till exempel ingå att ta fram alternativa lösningar för kassa- och betalningssystem samt planer för ökade transportflöden och ökad lagerhållning lokalt.

4.3.11 Tillverkningsberedskap för förpackat dricksvatten, kemikalier och reservdelar

Livsmedelsverket har identifierat ett behov av att utreda förutsättningar för tillverkningsberedskap för att stärka dricksvattenförsörjningen. Då krävs en analys av vilka åtgärder som bör vidtas för att det ska finnas en reell möjlighet för aktörer inom Sverige att tillverka kemikalier och reservdelar som är kritiska för dricksvattenproduktionen och -distributionen. Vid en brist på dricksvatten skulle också förpackat dricksvatten som produceras eller redan har producerats och lagras underlätta för den kommunala dricksvattenproduktionen och -distributionen. Därför bör också en tillverkningsberedskap av förpackat dricksvatten utredas.

4.3.12 Utveckling av den nationella vattenkatastrofgruppen (VAKA)

VAKA har under de senaste åren genomgått en generationsväxling, varför det finns behov av att rekrytera, utbilda och öva ytterligare personer. Dessutom ser Livsmedelsverket behov av att se över hur en snabb förstärkning av gruppen kan genomföras under höjd beredskap samt om det finns behov av inköp av kompletterande utrustning inför höjd beredskap.

4.3.13 Utbyte av information mellan de nordiska länderna

Inom livsmedels- och dricksvattenområdet har samarbetet med de övriga nordiska länderna identifierats som viktigt. I stora delar har vi en gemensam nordisk marknad både avseende varor inom livsmedelsförsörjningen och inom dricksvattenförsörjningen. Under de senaste åren har samarbetet med de övriga nordiska länderna stärkts och en ökad samplanering skulle sannolikt underlätta uppbyggnaden av en försörjningsberedskap inom livsmedels- och dricksvattenområdet. För att göra det måste förutsättningar för utbyte av sekretessreglerad och säkerhetsskyddsklassificerad information utredas och ges.

4.3.14 EU-gemensam lagstiftning för ökad resiliens och motståndskraft

I slutet av 2022 har två direktiv, NIS215 och CER16, antagits i syfte att uppnå en ökad cybersäkerhet och motståndskraft hos viktiga aktörer på den gemensamma inre marknaden. Vissa aktörer som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster spelar en kritisk roll när det gäller att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner eller central ekonomisk verksamhet på den inre marknaden. Sådana aktörer ska öka sin förmåga att bland annat förebygga, skydda sig mot, reagera på, stå emot, anpassa sig till och återhämta sig från olika störningar. Direktiven berör beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten då såväl vissa livsmedelsverksamheter som vissa dricksvatten- och avloppsverksamheter uttryckligen omfattas av direktiven.

Regleringen innehåller inte bara krav riktade mot företag, så kallade entiteter, utan också mot medlemsstaterna. Bland annat ska medlemsländerna ha nationella strategier för cybersäkerhet och motståndskraft, genomföra riskbedömningar och identifiera de entiteter som ska omfattas av krav på cybersäkerhet och motståndskraft. Vidare ska medlemsstaterna ge stöd och vägledning till berörda entiteter samt utöva tillsyn för att driva på entiteternas åtgärder.

Livsmedelsverket anser att den nya lagstiftningen kommer att vara av stor vikt för livsmedels- och dricksvattensektorn. En tydlig och genomtänkt svensk lagstiftningen på området kommer att kunna öka förmågan inom livsmedels- och dricksvattenförsörjningen väsentligt, till exempel genom den förmodade möjligheten att ställa krav på kontinuitetsplanering hos aktörer. Uppgifter kopplade till implementering kommer att behöva genomföras med start 2023 och Livsmedelsverket ser ett behov av att utrymme och resurser ges för att möjliggöra en så genomtänkt implementering som möjligt i det svenska systemet.

¹⁵ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen.

¹⁶ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft.

