



Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2024

Redovisning av regeringsuppdrag



Livsmedelsverket Dnr 2025/01107, Jordbruksverket Dnr 6.9.17-00034/2025, Statens veterinärmedicinska anstalt Dnr SVA 2025/151.

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

© Livsmedelsverket, 2025.

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt. 2025. Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2024. Redovisning av regeringsuppdrag. Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt. Uppsala och Jönköping.

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Om uppdraget.....	11
3	Introduktion.....	13
4	Vidtagna åtgärder och uppnådda resultat.....	15
4.1	Identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet.....	18
4.2	Investeringsprogrammet.....	18
4.2.1	Investeringsprogram för Sveriges mat- och dricksvattenberedskap.....	19
4.2.2	Robust primärproduktion – Rådgivning och investeringsstöd för att stärka beredskapen för primärproduktion av livsmedel.....	24
4.2.3	Pilot investeringsprogram.....	27
4.3	Uppbyggnad av omsättningslager.....	28
4.3.1	Beredskapslagring av spannmål i norra Sverige.....	28
4.3.2	Beredskapslagring av insatsvaror.....	30
4.3.3	Fodermedel och insatsvaror till animalieproduktionen.....	30
4.4	Nationell vaccinberedskap för endemiska och epizootiska sjukdomar.....	31
4.5	Fortsatt utveckling av en metod för att mäta mängden livsmedel som flödar i det nationella livsmedelssystemet.....	32
4.5.1	Genomförande och resultat.....	32
4.6	Nilen – nyckeltal och indikatorer för livsmedelsförsörjningen.....	33
4.7	Fördjupade flödesanalyser.....	33
4.8	Regional samverkan.....	34
4.8.1	Regionala bristworkshops.....	34
4.8.2	Informationsträffar.....	34
4.9	Privat-offentlig samverkan.....	35
4.10	Förenklad produktion.....	35
4.11	Samverkan med nordiska länder och EU.....	36
4.11.1	Besök i Finland inom ramen för uppdraget att förbereda uppbyggnaden av omsättningslager.....	36
4.11.2	Nätverk mellan nordiska beredskapshandläggare.....	36
4.11.3	Deltagande i EFSCM.....	36
4.11.4	Nordiska Ämbetsmannakommittén.....	37
4.11.5	Samverkan med Finland rörande återbruk av laboratoriemateriel i en krissituation.....	37

4.12	Djurens hälso- och sjukvård	37
4.12.1	Mottagna rapporter	38
4.12.2	Redovisat uppdrag	39
4.13	Laboratorieberedskap och CBRNE	40
4.14	Antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen	42
5	Förslag på fortsatt inriktning.....	43
5.1	Utveckling av investeringsprogrammet beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	43
5.1.1	Robusta livsmedelsbutiker	44
5.1.2	Offentlig måltidsverksamhet.....	44
5.1.3	Dricksvattenförsörjning.....	45
5.2	Robust primärproduktion.....	47
5.3	Fortsatt inriktning i arbetet med omsättningslager.....	47
5.4	Omsättningslager ledet efter primärproduktionen	48
5.5	Metod för att mäta mängden mat i systemet	48
5.6	Nyckeltal och indikatorer	49
5.7	Primärproduktionens personalförsörjning	49
5.8	Djurens hälso- och sjukvård	50
5.8.1	Beredskapslagring av sjukvårdsprodukter	50
5.8.2	Robusthöjande åtgärder för samhällsviktig djursjukvård	51
5.8.3	Samverkansgrupp för djurens hälso- och sjukvård	51
5.8.4	Samverkan med beredskapssektor Hälsa, vård och omsorg	52
5.9	Tillsyn enligt cybersäkerhetslagen och lagen om motståndskraft.....	53
5.10	Antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen	53
5.11	Vaccinberedskap	54
6	Referenser	55
7	Bilagor.....	58

1 Sammanfattning

I den här rapporten sammanfattar Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) de uppdrag som myndigheterna fick om civilt försvar och den fortsatta uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i regleringsbrevet för 2024.

Några uppdrag redovisas även i separata, mer detaljerade, rapporter som bilagor eller referenser till den här rapporten. Det gäller bland annat uppdraget om att utreda ett investeringsprogram, som genomförs tillsammans med Naturvårdsverket.

Identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet

Samhällsviktiga verksamheter som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten bör generellt vara prioriterade inom totalförsvaret. Det ligger i samhällets intresse att näringslivet, i så stor utsträckning det går, fortsätter fungera så normalt som möjligt under störda förhållanden.

Det har visat sig svårt peka ut vilka verksamhetsgrenar och företag som är totalförsvarsviktiga och det finns ännu inga formellt antagna kriterier. Samtidigt har myndigheterna en ungefärlig uppfattning om vilka verksamheter och företag det kan handla om.

Investeringsprogram för Sveriges mat- och dricksvattenberedskap

Investeringsprogrammet för Sveriges mat- och vattenförsörjning som nu byggs upp är tänkt att samla insatser inom de viktiga samhällsfunktionerna i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Insatserna i programmet ska bidra till att upprätthålla verksamhetsutövarnas förmåga att producera och leverera i kris, höjd beredskap och ytterst krig. För att kunna analysera behovet av förmågehöjande åtgärder har myndigheterna formulerat mål som sedan har jämförts med vad vi vet om den nuvarande förmågan.

Livsmedelsverket genomförde under 2024 ett pilotprojekt där kommuner och regioner kunde söka medel för investeringar för att öka förmågan att upprätthålla offentlig måltidsverksamhet och dricksvattenförsörjning vid krig. De beviljades till exempel stöd för nödvattentankar, alternativ köksutrustning och utökat beredskapslager av mat.

För att etablera ett investeringsprogram för hela beredskapssektorn behöver samtliga berörda myndigheter få uppdrag och resurser för att kunna arbeta med detta, inklusive medel för identifierade stödinsatser. Ansvar för att administrera, utforma stödinsatser, bedöma ansökningar och ta beslut om utbetalning inom investeringsprogrammet ska ligga på respektive myndighet utifrån de frågor den ansvarar för.

Såväl myndigheterna som de som söker stöd behöver en tydlig och långsiktig budgetram för sin planering. Förslagsvis kan finansieringen av programmet indikeras i femårscykler, i

samspel med försvarspropositionen. För att hantera programmet och de olika insatserna på ett effektivt sätt behövs dock en flexibilitet, så att medel kan flyttas mellan insatser beroende på efterfrågan och ökad kunskap om insatsernas effekter. Myndigheterna avser att utreda hur villkoren för anslagen ska utformas för att undvika inlåsnings effekter.

Det finns behov av fortsatt utredning av viktiga samhällsfunktioner som ännu inte inkluderats och av att etablera strukturer för insats- och programutveckling och förvaltning. För att förankra och hämta in kunskap bland de aktörer som kan bli berörda av insatserna kommer myndigheterna också att etablera samrådsgrupper eller referensgrupper.

Livsmedelsverket har identifierat vilka insatser för robusta livsmedelsbutiker och dricksvattenförsörjningen som ska prioriteras under 2025. Vad gäller stöd till kommunernas och regionernas arbete med livsmedelsberedskap i sin måltidsverksamhet kommer den metod som tagits fram i piloten under 2024 att utvärderas och vidareutvecklas.

Rådgivning och investeringsstöd för robust primärproduktion

Inom ramen för arbetet med investeringsprogrammet lämnade Jordbruksverket den 31 januari 2025 ett förslag till förordning och en redogörelse för ett rådgivningskoncept och investeringsstöd för en robust primärproduktion. Förslaget är under beredning och ändringar kan tillkomma. Rådgivningen och investeringsstödet ska i första hand gå till åtgärder som förbättrar primärproducenternas förmåga att fortsätta sin produktion vid höjd beredskap.

I rådgivningskonceptet ingår utbildning av rådgivare, utlysning av gruppaktiviteter, och enskild företagsnära rådgivning som Jordbruksverket tar fram och planerar att upphandla under 2025–2026. Därefter tar länsstyrelserna över upphandlingsansvar och finansiering av rådgivningen. För att rådgivningen och investeringsstödet långsiktigt ska bli så ändamålsenligt och effektivt som möjligt kommer det följas upp kontinuerligt. En testomgång för rådgivning genomförs och utvärderas under våren 2025. I samband med rådgivningen kan Jordbruksverket också få indikationer på huruvida investeringsstödet täcker behoven på företagsnivå.

Den typ av påfrestningar som åtgärderna ska öka motståndskraften mot är exempelvis störningar och långvariga avbrott i elförsörjning, vattenförsörjning inom animalieproduktion, transporter eller IT-tjänster. Genom att företagen i ansökan får ange vilka störningar de avser öka motståndskraften mot, blir det även möjligt att följa upp vilka störningar som är av störst vikt för de enskilda företagen. Jordbruksverket föreslår att investeringsstödet ska hålla en stödnivå på 65 procent av de stödberättigande kostnaderna för jordbruk, och på 50 procent för fiske och vattenbruk.

Uppbyggnad av omsättningslager

Syftet med beredskapslagring av insatsvaror är att, vid allvarlig kris eller krig, kunna upprätthålla en tillräckligt stor jordbruksproduktion som – tillsammans med beredskapslager av spannmål – kan förse svenska folket med tillräckligt med mat (3 000 kcal per person/dygn). Det är viktigt att säkerställa att beredskapslagren bara används när det är absolut nödvändigt, det vill säga vid en bristsituation som inte kan åtgärdas av marknaden, annars kan det påverka marknaden negativt. Myndigheter och företag inom livsmedelssektorn är överens om att statligt ingripande bör vara den sista utvägen vid en allvarlig kris eller krig.

Jordbruksverket har i en rapport om beredskapslagring av spannmål lämnat förslag till hur lagringen kan organiseras. I rapporten förordas att lagringen ska ske genom att tillämpa en modell med så kallade omsättningslager som utnyttjar befintliga strukturer. Modellen innebär att staten köper en mängd vara av företagen och sedan betalar företagen för att hantera varan enligt avtalade krav. Företagen måste omsätta varan kontinuerligt. Staten äger varan och bestämmer när och hur den ska användas. Hur lagringen ska ske i detalj ska enligt förslaget regleras genom författning och avtal, där det bland annat ska framgå hur snabbt varorna i lagret måste omsättas, regler för kontroll och vilka kvalitetskrav som ställs.

Jordbruksverket föreslår att omsättningslager tillämpas även för gödselmedel, proteinfoder och utsäde, och att en modifierad modell av omsättningslager tillämpas för lagring av växtskyddsmedel. Den modifierade modellen av omsättningslager innebär att växtskyddsmedel för en viss areal för respektive gröda kontrakteras. I utredningsarbetet har Jordbruksverket haft samråd med företrädare för lantbruksnäringen och intresseorganisationer.

Jordbruksverket har i samarbete med Livsmedelsverket, Försvarsmakten och Norra Civilområdets kansli utrett hur tillgången till mat kan säkras i de fyra nordligaste länen vid allvarliga samhällsstörningar och ytterst krig. Anledningen till att lagringen i denna del av landet separerats från förslaget till beredskapslagring av spannmål i övriga delar av landet är de annorlunda förutsättningarna för jordbruksproduktion. På grund av förutsättningarna saknas i stort sett odling av spannmål för livsmedelsändamål. Det saknas även lagringskapacitet för spannmål och spannmålskvarnar i denna del av landet.

Jordbruksverket föreslår att de nordligaste delarna av landet ska prioriteras vid uppbyggnad av beredskapslager för spannmål, med hänvisning till sårbarheterna i livsmedelsförsörjningen och landsdelens strategiska vikt. Jordbruksverket föreslår en kombination av omsättningslager och statliga lager för beredskapslagring av spannmål och säkring av mobila kvarnar i denna del av landet.

Jordbruksverket kommer fortsätta arbetet med att bland annat förbereda system och förvaltningsorganisation för att hantera lagren.

SVA har under 2024 genomfört kunskapshöjande åtgärder för risker kopplade till lagring av proteinfoder med fokus på sojamjöl. Som komplement till detta har SLU tillsammans med SVA studerat värdet av insatsvaror som kan beredskapslagras till animalieproduktionen. Studien visar att värdet av beredskapslagring varierar beroende på vilken vara som lagras.

Under 2025 avser Livsmedelsverket att utreda insatser för att öka omsättningslager i leden efter primärproduktionen. Sådana insatser skulle till exempel kunna bli aktuella inom ramen för beredskapssektorns investeringsprogram.

Nationell vaccinberedskap för endemiska och epizootiska sjukdomar

SVA har gjort en översyn av myndighetens nationella vaccinberedskap samt näringens behov av veterinärmedicinska vaccin. En kartläggning av SVA:s egen vaccinberedskap avseende lagerhållning, leverantörer och avtal har genomförts. Näringen uttrycker behov av en samordnad nationell vaccinberedskap och det finns behov att fastställa de olika aktörernas roll och ansvar för den nationella vaccinberedskapen. Samverkan och synergier med beredskapssektorn för Hälsa, vård och omsorg bör utvecklas.

Resurser i det nationella livsmedelssystemet

Under 2023 påbörjade Livsmedelsverket arbetet med att utveckla ett verktyg för att beräkna kalorimängden i det nationella livsmedelsflödet. Målet var att skapa en modell (kalorisnurra) som kan omvandla mängden tillgängliga livsmedel inom olika kategorier till en uppskattad mängd kalorier. Under 2024 har metoden för datainsamling vidareutvecklats i samarbete med Svensk Dagligvaruhandel. Arbetet med att utveckla en metod för att mäta mängden mat i systemet fortsätter nu genom dialog och ytterligare insatser.

Livsmedelsverket har även påbörjat ett arbete med att beräkna nyckeltal och indikatorer för livsmedelsförsörjningen som bland annat ska kunna möjliggöra en effektivare fördelning av resurser och insatser. Dessutom har Livsmedelsverket gjort fördjupade flödesanalyser för att kartlägga försörjningskedjan från jord till bord för några livsmedel som har potential att fylla en viktig del av befolkningens energi- och näringsbehov under höjd beredskap.

Samverkan nationellt och internationellt

Livsmedelsverket har tillsammans med länsstyrelserna ordnat regionala workshoppar i fyra län med aktörer från alla delar av livsmedelskedjan. Även Jordbruksverket har medverkat vid workshopparna. Syftet har varit att skapa regionala nätverk och att identifiera handlingsalternativ så att företag och kommuner står bättre rustade vid en allvarlig flödesstörning.

Myndigheterna har dessutom bjudit in samtliga länsstyrelser till möten för att diskutera samverkan och olika projekt i arbetet med livsmedelsberedskap.

I Livsmedelsverkets Samrådsgrupp krisberedskap av livsmedelsförsörjning (SKAL) har myndigheter och näringsliv stärkt sitt samarbete och bland annat ökat deltagarnas kunskap om hotbilden och planeringsinriktningen för det civila försvaret.

SVA har genomfört sina årligen återkommande så kallade projektråd, med företrädare och intressenter för olika ämnen och djurslag. Mötena har bland annat haft fokus på robust djurhållning, livsmedelsförsörjning och totalförsvaret. I samband med projektråden för lantbrukets djur samt för fjäderfä genomfördes även workshoppar om vaccinberedskap.

Ett nätverk har initierats mellan nordiska beredskapshandläggare. Jordbruksverket har dessutom studerat det finska beredskapslagringssystemet på plats i Finland. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har aktivt deltagit i EU:s livsmedelsberedskapsmekanism (EFSCM)¹.

Djurens hälso- och sjukvård

Jordbruksverket och Livsmedelsverket lämnade i september 2024 rapporten Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap till regeringen. Som underlag till rapporten har Jordbruksverket bland annat definierat samhällsviktig och totalförsvarsviktig djursjukvård, samt vilken roll försöksdjursverksamhet har vid höjd beredskap. SVA har utrett grundbehovet av laborieverksamhet och SLU har på uppdrag av Jordbruksverket utrett hur olika typer av kriser och samhällsstörningar kan påverka djurens hälso- och sjukvård.

Jordbruksverket kommer i samverkan med andra aktörer utreda beredskapslager för vissa sjukvårdsprodukter samt omsättningslagring av läkemedel för att öka robustheten för samhällsviktiga delar av djurens hälso- och sjukvård. Beroende på hur förslagen i ovan nämnda rapport (som nu är på remiss) tas emot, kan Jordbruksverket komma att analysera förutsättningarna för att teckna avtal med privata aktörer, som ska fortsätta bedriva totalförsvarsviktig djursjukvård under höjd beredskap.

Myndigheterna fortsätter även den viktiga samverkan med bland annat andra beredskapssektorer och Försvarsmakten, samt Jordbruksverkets samverkansgrupp för djurens hälso- och sjukvård.

Laborieberedskap och CBRNE

Inom ramen för Nationellt beredskapslaboratorium för vatten – Mikrobiologi (NBV-B), som är ett samarbete mellan SVA, Livsmedelsverket och FOI, verkar myndigheterna för en robust nationell laborieförmåga för analys av dricksvatten vid kris, höjd beredskap och ytterst krig.

SVA och Jordbruksverket har även lyft CBRNE (kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva hot och händelser) vid bland annat dialogmöten mellan beredskapssektorena

¹ European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten och Hälsa, vård och omsorg. Beredskapssektorerna har diskuterat möjligheterna att detektera, analysera och hantera CBRNE-händelser i samhället.

Antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen

Myndigheterna har en nätverksfunktion vars syfte är kunskapsuppbyggnad och att skapa kännedom om antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen. Under 2024 har arbetet anpassats utifrån ett förändrat omvärldsläge.

Tillsyn enligt cybersäkerhetslagen och lagen om motståndskraft

Under 2024 redovisade Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven förslag på ny lagstiftning för införande av de båda direktiven. Lagarna bereds vidare. Den föreslagna cybersäkerhetslagen respektive lagen om motståndskraft förväntas ge Livsmedelsverket nya verktyg i arbetet med uppbyggnaden av det civila försvaret. Tillsyn enligt lagarna kommer att ge en bättre uppfattning om tillståndet hos viktiga livsmedelsaktörer i landet, och föreslagen föreskriftsrätt ger möjlighet att ställa anpassade och detaljerade krav på åtgärder som bör ha direkt effekt på aktörernas förmåga och beredskap. Livsmedelsverket har för avsikt att använda föreskriftsrätten för att uppnå en förmågehöjning i de sektorer som myndigheten föreslås få tillsynsansvar för.

2 Om uppdraget

I regleringsbrevet 2024 fick Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) ett flertal uppdrag inom ramen för civilt försvar.

Uppdragen myndigheterna fick var att

- fortsätta arbetet med uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen,
- fortsätta arbetet med att säkerställa dricksvattenförsörjningen,
- vidta förberedande åtgärder för en uppbyggnad av omsättningslager för livsmedelssektorn,
- utveckla förslag på åtgärder för att stärka beredskapen för primärproduktion av livsmedel i hela Sverige, samt införa rådgivning och investeringsstöd efter dessa åtgärder,
- utreda och analysera behovet av och förutsättningar för att införa investeringsprogram för livsmedel (robusta livsmedelsbutiker), dricksvatten och avlopp, samt
- göra en översyn av SVA:s nationella vaccinerberedskap för endemiska och epizootiska sjukdomar.

Myndigheterna ska senast den 1 april 2025 gemensamt redovisa vidtagna åtgärder, uppnådda resultat och förslag på fortsatt inriktning för det arbete som myndigheterna har genomfört. Denna rapport utgör en sammanfattande redovisning av arbetet som har genomförts inom uppdraget Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen.² En del uppdrag har resulterat i separata, mer detaljerade rapporter som redovisas som bilagor till den här sammanfattningen.

Resultat från andra uppdrag och aktiviteter som pågått parallellt inom ramen för civilt försvar redovisas inte här, exempel på detta är regeringsuppdrag med tidigare redovisningsdatum och det arbete som sker inom strukturen för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.^{3,4}

Myndigheternas beredskapsarbete inom det egna ansvarsområdet, exempelvis smittskydd, livsmedelskontroll, laboratorieförmåga och stöd till måltidsverksamheter, redovisas inte heller i den här rapporten, utan beskrivs huvudsakligen i myndigheternas årsredovisning.

² Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Livsmedelsverket. Punkt 3.1.1.

³ Livsmedelsverket, 2024. Beredskapssektorns tioårsplan. Dnr 2024/00645–10.

⁴ Livsmedelsverket, 2024. Gemensamt grunddokument för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten – En överenskommelse om hur myndigheterna i beredskapssektorn arbetar tillsammans. Dnr 2024/00645–11.

Parallellt med det här uppdraget pågår flera statliga utredningar, varav några redan har färdigställts och remitterats.^{5,6,7,8,9} Dessa kommer sannolikt få genomslag i den fortsatta inriktningen för uppbyggnad av livsmedelsberedskapen. I tillägg kommer sannolikt MSB:s och Försvarmaktens gemensamma regeringsuppdrag att fortsatt främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret 2025–2030 att påverka inriktningen. En del av det arbetet är att ta fram gemensamma utgångspunkter för utvecklingen inom totalförsvaret.

⁵ Livsmedelsberedskap för en ny tid, SOU 2024:8.

⁶ Nya regler om cybersäkerhet, SOU 2024:18.

⁷ Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, SOU 2024:64.

⁸ En modell för svensk försörjningsberedskap, SOU 2023:50.

⁹ Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, SOU 2024:65.

3 Introduktion

Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget. Ett starkt totalförsvaret är en grundläggande förutsättning för att skydda och upprätthålla Sveriges säkerhet.¹⁰

Livsmedelsförsörjningen är avgörande för att vårt samhälle och totalförsvaret ska fungera. De myndigheter som ingår i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten arbetar tillsammans för att stärka Sveriges beredskap för att alla ska ha tillgång till mat och dricksvatten även vid kris och krig.

Enligt totalförsvaretspropositionen¹¹ ska livsmedelsförsörjningen kunna tryggas under minst tre månader vid en säkerhetspolitisk kris där logistikflödena med omvärlden är begränsade. I målet för det civila försvaret ingår förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna där upprätthållandet av en nödvändig försörjning av bland annat livsmedel ingår.

I enlighet med regeringens inriktning för det civila försvaret ska beredskapsmyndigheter verka för att aktörer inom det civila försvaret med ansvar för samhällsviktig verksamhet säkerställer tillgång till nödvändiga varor och tjänster, skapar möjlighet att upprätthålla eller ställa om produktion samt distribuerar nödvändiga varor och tjänster.¹²

Efter Nato-inträdet har Sveriges förutsättningar ändrats. Sverige är nu en del av Nato och ska ta del av och tillvarata de möjligheter som följer av Natos grundläggande civila förmågekrav och övergripande resiliensmålsättningar för alliansen. Sverige ska förbereda sig för att kunna hantera de initiala konsekvenserna av ett krig och kunna ge stöd till det militära försvaret inklusive allierade militära styrkor. Detta innebär främst stöd till Försvarsmaktens mobilisering samt värdlandsstöd till allierade styrkor. Den här aspekten är viktig i det fortsatta arbetet med att bygga upp en resiliens¹³ livsmedelsförsörjning och det görs till exempel inom den struktur som byggts upp inom beredskapssektorn med bland annat en specifik arbetsgrupp som fokuserar på Nato-området.

MSB och Försvarsmakten har fått i uppdrag att ta fram gemensamma utgångspunkter som kan användas som stöd för beredskapsmyndigheternas planering¹⁴, i linje med handlingsplanen

¹⁰ Regeringens skrivelse 2023/24:163, Nationell säkerhetsstrategi.

¹¹ Prop. 2022/21:30, Totalförsvaret 2021–2025.

¹² Försvarsdepartementet, 2024. Inriktningen för civilt försvar 2025–2030, Fö2024/02054.

¹³ Med resiliens menas här förmåga att förebygga, skydda mot, reagera på, stå emot, begränsa, absorbera, anpassa sig till och återhämta sig från en incident. Art 2 Dir (EU) 2022:2557 om kritiska entiteters motståndskraft.

¹⁴ Regeringsbeslut, 2024. Fö2024/02054 (delvis) Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030.

Handlingskraft¹⁵. I uppdraget anges att totalförsvaret ska ha en uthållighet som gör det möjligt att ställa om samhället för en längre kris. Det innebär bland annat att viktiga delar i den svenska ekonomin kan upprätthållas. De tre månaders uthållighet som samhället planerar för ska ge tid för omställning till förändrade produktionsförutsättningar och transport- och varuflöden.

Regeringen bedömer att som medlem i EU och Nato är risken för att Sverige ska bli helt avskuret från importmöjligheter och viktiga handelsförbindelser inte överhängande och därmed inte en händelseutveckling att planera utifrån på samma sätt som tidigare. Dock behöver det tas i beaktande att det under fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig finns en stor risk att försörjningskedjor blir störda. Det visar inte minst erfarenheter från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och från covid-19-pandemin.

Livsmedelssystemet är idag anpassat för fredstid och *just-in-time*-produktion och distribution och behöver därför öka resiliensen för att kunna möta befolkningens behov under störda förhållanden. Systemet behöver buffras i alla led för att dämpa påverkan och klara de allvarliga påfrestningar som ett krig skulle innebära.¹⁶ Med att buffra avses här inte enbart ökad lagerhållning. Andra typer av robusthöjande åtgärder är minst lika viktiga, som att säkra personaltillgång, där det är möjligt att planera för alternativa manuella rutiner till det som normalt är helt digitalt, omställningsförmåga av produktion eller logistik, alternativ energiförsörjning, avtal med fler leverantörer med mera.

I uppdragen som sammanfattas i rapporten har Livsmedelsverket, tillsammans med Jordbruksverket och SVA, bland annat arbetat för att skapa förutsättningar för att öka robustheten mot störningar och öka förmågan hos aktörerna i hela livsmedelskedjan att kunna upprätthålla den verksamhet som är samhällsviktig och totalförsvarsviktig under höjd beredskap och krig.

¹⁵ MSB och Försvarsmakten, 2021. Handlingskraft. Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering 2021–2025.

¹⁶ MSB och Försvarsmakten, 2021. Handlingskraft. Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering 2021–2025.

4 Vidtagna åtgärder och uppnådda resultat

Här beskrivs vidtagna åtgärder och uppnådda resultat för de uppdrag som angetts i myndigheternas regleringsbrev för 2024 inom ramen för civilt försvar.

Flertalet uppdrag är fortsättning på eller utveckling av uppdrag som redovisades i rapporten Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023 – redovisning av regeringsuppdrag¹⁷. Några faller in under benämningen fortsatt uppbyggnad av livsmedelsberedskapen och andra är tydligt specificerade i regleringsbreven. De olika delarna överlappar och myndigheterna har därför valt lite olika skärning och utformning för respektive redovisning, som sammanfattas i den här rapporten.

I rapporten Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023 – redovisning av regeringsuppdrag¹⁸, beskrevs ett flertal punkter under kapitlet Förslag på fortsatt inriktning. Nedan finns en tabell med dessa punkter med en kort beskrivning om förslaget tagits vidare.

Tabell 1. Åtgärds punkter från rapporten Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023 – redovisning av regeringsuppdrag.

Aktiviteter aviserade i rapportering 1 april 2024	Genomförda åtgärder	Förslag på fortsatt inriktning
Fördjupade förmågebedömningar från jord till bord	Fortsatt arbete inom detta område beskrivs i denna rapport under rubriken "Fördjupade flödesanalyser".	<ul style="list-style-type: none">• Kunskapsunderlag till försörjningsanalyser.• Lagerinsatser.• Insatser i investeringsprogrammet.
Tydligare planeringsinriktning för företagen	Mål har tagits fram inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten och sektorn är 1 av 6 prioriterade sektorer på politisk nivå. Arbete kvarstår med att tydliggöra för företagen vad de kan bidra med i form av produkter, kapacitet och lagerhållning.	<ul style="list-style-type: none">• Utveckling av mål och insatser i investeringsprogrammet.• Utredning av beredskapsavtal för företag

¹⁷ Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt. 2024. Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023. Redovisning av regeringsuppdrag.

¹⁸ Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt. 2024. Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023. Redovisning av regeringsuppdrag.

Aktiviteter aviserade i rapportering 1 april 2024	Genomförda åtgärder	Förslag på fortsatt inriktning
Försörjningsviktiga varor som bas för livsmedelsförsörjningen i krig	Omhändertaget i uppdraget om omsättningslager som redovisas i denna rapport.	<ul style="list-style-type: none"> • Utredda insatser för att etablera omsättningslager i ledet efter primärproduktionen.
Krigssortiment – anpassning av produktion och distribution	Efter utredning avslutades arbetet eftersom bedömd förmågehöjning uteblev.	<ul style="list-style-type: none"> • Omhändertas i utredning av beredskapsavtal för företag.
Fortsatt identifiering av totalförsvarsviktiga verksamheter	Fortsatt arbete inom detta område beskrivs i denna rapport.	<ul style="list-style-type: none"> • Omhändertas i flera andra utredningar och inom respektive myndighets ansvarsområde.
Fördjupad samverkan regionalt	Fortsatt arbete inom detta område beskrivs i denna rapport.	<ul style="list-style-type: none"> • Ytterligare regionala workshops och informationsmöten kommer genomföras.
Kontinuitetshantering dimensionerad för höjd beredskap	Metoden för förmågebedömning så att företag själva kan identifiera sårbarheter och beroenden samt ta fram en kontinuitetsplan för höjd beredskap och krig har tillgängliggjorts på Livsmedelsverkets webbplats.	<ul style="list-style-type: none"> • Kontinuitetsplanering dimensionerad för höjd beredskap ingår i utredningsarbetet av beredskapsavtal för företag och utvecklingen av insatser i investeringsprogrammet.
Robust livsmedelstillverkning och distribution	Omhändertas i investeringsprogram som redovisas i den här rapporten.	<ul style="list-style-type: none"> • Genomförande av pilotprojekt för robusta livsmedelsbutiker
Robust primärproduktion	Mynnat ut i eget uppdrag som sammanfattas i denna rapport.	
Oberoende eltillgång	Omhändertas till viss del i investeringsprogrammet. Det finns även behov av att forsknings- och innovationssatsningar görs för att stärka livsmedelsberedskapen.	<ul style="list-style-type: none"> • Tillgång till reservkraft ingår som behov för vilket insatser inom investeringsprogrammet ska möta.
Stärkt skydd	Förslag på lagstiftning utifrån CER och NIS2 direktiven är under utveckling.	<ul style="list-style-type: none"> • Utveckling av tillsyn och stöd i implementeringen av kommande lagstiftning.
Ekonomiska garantier	Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har genomfört ett sonderande arbete om hur livsmedelssektorn påverkas	<ul style="list-style-type: none"> • Kommerskollegium arbetar med utrikes-handels betydelse för ekonomisk säkerhet och myndigheterna följer det arbetet.

Aktiviteter aviserade i rapportering 1 april 2024	Genomförda åtgärder	Förslag på fortsatt inriktning
	av och påverkar svensk ekonomi vid kraftiga handelsstörningar. Arbetet visar på vikten av att ekonomin och det monetära flödet fungerar. Det är dock svårt att få en fullständig bild av effekterna av en handelsstörning, specifikt för livsmedelssektorn.	
Författningsberedskap	Särskild arbetsgrupp i Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporteras löpande till Regeringskansliet
Fortsätta utveckla metod för att mäta mängden mat som flödar i det nationella livsmedelssystemet	Fortsatt arbete inom detta område beskrivs i denna rapport.	<ul style="list-style-type: none"> • Indikatorer och nyckeltal för livsmedelsberedskap tas fram.
Utveckla informationsdelningen mellan företag som bedriver totalförsvarsviktiga verksamhet och myndigheterna	Område som kan drivas inom Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	<ul style="list-style-type: none"> •
Personalförsörjning	Utreds delvis inom Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (egen personal), delvis arbete på resp. myndighet (arbetskraft i näringslivet), det sistnämnda beskrivs mer i denna rapport.	<ul style="list-style-type: none"> • Analys av utredningen om en tryggad personalförsörjning i det civila försvaret. Eventuellt förslag på uppdrag från utredningen till respektive myndighet. • Eventuellt egeninitierat projekt på Jordbruksverket avseende personalförsörjning inom primärproduktionen.
Gemensam planering – totalförsvarsviktiga verksamheter behöver prioriteras brett	Omhändertas i Beredskapssektorn som har tvärssektoriella dialoger.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortsatt dialog inom och mellan beredskapssektorer
Samordning av djurens hälso- och sjukvård, smittskydd, laboratorie-kapacitet från jord till bord	Finns uppdaterad status i denna rapport.	
Vaccinberedskap	Finns uppdaterad status i denna rapport.	

4.1 Identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet

Samhällsviktiga verksamheter som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten bör generellt vara prioriterade. Under året har dock flera uppdrag inom området civilt försvar haft behov av att göra vissa prioriteringar mellan verksamhetsgrenar och företag. Prioriteringarna mellan verksamheter och företag ser olika ut beroende på syfte, och skiljer sig till exempel åt om det gäller vilka företag som kan få ta del av investeringsstöd, eller för vilka produktionsgrenar beredskapslager föreslås inrättas. I vissa sammanhang har myndigheterna valt att inte utesluta några företag inom våra respektive ansvarsområden, eftersom bedömningen är att det ligger i samhällets intresse att näringslivet i så stor utsträckning som möjligt fortsätter fungera så normalt som möjligt även under störda förhållanden. Myndigheterna noterar att MSB konstaterat att begreppet totalförsvarsviktig verksamhet är under utveckling och innefattar mer än samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret, till exempel verksamhet som inte är samhällsviktig men som tillhandahåller försörjningsviktiga varor och tjänster som är nödvändiga för totalförsvaret.

Framöver kommer sannolikt prioriteringar också behöva göras i fråga om personalförsörjning. Även utvecklingen av beredskapsavtal kan leda fram till definitioner av totalförsvarsviktig verksamhet och företag.

En annan utmaning i detta arbete är att det inte är tydligt vad ett utpekande som totalförsvarsviktig verksamhet eller företag skulle innebära i form av skyldigheter och/eller rättigheter för en bransch eller ett enskilt företag.

En ändamålsenlig användning av ett begrepp som markör av vissa verksamheter behöver grundas i en konkret uppfattning om vad begreppet som verktyg ska leda till eller åtminstone kunna leda till. Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har konstaterat att landets beredskapsmyndigheter inte har kunnat fastställa och lista vilka verksamheter som är totalförsvarsviktiga, däremot att det finns en relativt god uppfattning om ungefär vilka civila verksamheter som är totalförsvarsviktiga. Så är också fallet för våra myndigheter. Bedömningen i nuläget är att identifieringen av verksamheter istället bör vara kopplad till utpekade insatser eller behov.

4.2 Investeringsprogrammet

Investeringsprogrammet för Sveriges mat- och vattenförsörjning är tänkt att samla insatser inom de viktiga samhällsfunktionerna i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. De insatser som kan komma att ingå i programmet är sådana som syftar till att bidra till verksamhetsutövarnas förmåga att upprätthålla produktionen. Genom att samla de

olika insatserna i ett program kan de styras mot ett gemensamt övergripande mål och utvärderas samlat.

De viktiga samhällsfunktioner som analyserats under 2024 är primärproduktion (robust primärproduktion), livsmedelsdistribution (robusta butiker), dricksvattenförsörjning och avlopp.

4.2.1 Investeringsprogram för Sveriges mat- och dricksvattenberedskap

I enlighet med regleringsbrevet 2024 har Livsmedelsverket tillsammans med Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter utrett och analyserat behovet av och förutsättningar för att införa investeringsprogram för livsmedel (robusta livsmedelsbutiker), dricksvatten och avlopp. En utförligare redogörelse av arbetet med utredningen av investeringsprogrammet ges i den bilagda rapporten *Investeringsprogram beredskapssektorn livsmedel och dricksvattenförsörjning – redovisning av regeringsuppdrag*.¹⁹ Där återges utredningsarbetet utförligare, analysen för avlopp, och vilka förutsättningar som behöver finnas på plats, bland annat utifrån de erfarenheter som erhöles under pilotprojektet 2024.

Utredningsarbetet har genomförts i samarbete med Naturvårdsverket, med intentionen att så långt som möjligt hålla samman arbetet kopplat till dricksvatten och avlopp, eftersom insatser på dessa områden ofta träffar samma målgrupp.

Syftet med programmet är att stärka den civila beredskapen genom att stimulera att åtgärder vidtas hos verksamhetsutövare inom livsmedels- och dricksvattensektorn, och att öka effekten av dessa genom en sammanhållen programlogik. Med verksamhetsutövare avses aktörer andra än beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn, det vill säga exempelvis företag, kommuner, regioner och dricksvattenproducenter. Kriget ska vara dimensionerande, även om insatserna stödjer förmågan att hantera kriser. För att kunna analysera behovet av åtgärder för att stärka förmågan har ett övergripande mål för programmet formulerats och jämförts med vad vi vet om den nuvarande förmågan.

Det förslag på mål som varit utgångspunkten för analysarbetet är:

Programmet ska bidra till livsmedels- och va-sektorernas motståndskraft i syfte att säkerställa samhällets funktionalitet i kris, höjd beredskap och ytterst krig.

Eftersom programmets insatser inte implementeras isolerat från andra åtgärder, kan programmet endast bidra till motståndskraften, inte ensamt säkerställa att den uppnås. Detta

¹⁹ Livsmedelsverket och Naturvårdsverket, 2025. *Investeringsprogram beredskapssektorn livsmedel och dricksvattenförsörjning – redovisning av regeringsuppdrag*.

mål kan sedan brytas ned till de viktiga samhällsfunktioner som ingår i beredskapssektorn Livsmedels- och dricksvattenförsörjning.

Livsmedelsverket har genom tidigare arbete erhållit en god kunskap om vilka behov som behöver åtgärdas för att nå den önskade förmågenivån, exempelvis genom regeringsuppdragen *Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan*²⁰ och *Kartlägga och analysera företagets förmåga att leverera varor och tjänster under höjd beredskap*²¹. Samtliga behov resulterar inte i åtgärder som är lämpliga att genomföra inom ramen för ett investeringsprogram. En styrmedelsanalys behövs för att utreda vilka åtgärder som bör utformas som insatser i programmet och hur en sådan insats effektivast utformas. En insats ska vara sådan att den bidrar till att en verksamhetsutövare kan upprätthålla sin verksamhet under krig. Det kan exempelvis vara ett investeringsstöd eller att offentliga aktörer har resurser som vid behov ställs till verksamhetsutövarens förfogande, såsom mobila reservkraftverk. I tabell 2 återges en generell bedömningstabell för insatser, vilken kommer att tillämpas under vidareutvecklingen av investeringsprogrammet med tillhörande insatser.

Tabell 2. Generell tabell för översiktlig bedömning och jämförelse mellan olika insatstyper och olika detaljutformning. Insatserna rangordnas relativt respektive kriterium.

Kriterier förbedömning av insats	Insatser som jämförs		
	Insats X med detaljutformning A	Insats X med detaljutformning B	Insats Y med detaljutformning C
Genomförbarhet			
Effekt			
Utgiftseffektivitet			
Kostnadseffektivitet			
Stimulans av nya lösningar			
Risk för felanvändning och fusk			
Fördelningseffekter			
Potentiella beroenden relativt till exempel andra insatser			
Sammanfattande bedömning och prioritering			

På sikt kan programmet inkludera insatser för samtliga viktiga samhällsfunktioner som ingår i beredskapssektorn, men under 2024 har särskilt fokus ägnats åt livsmedelsdistribution (robusta butiker) och dricksvattenförsörjning.

²⁰ Livsmedelsverket och Jordbruksverket, 2023. Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan – Redovisning av regeringsuppdrag.

²¹ Jordbruksverket, 2024. Företagens förmåga att leverera varor och tjänster under höjd beredskap – En kartläggning.

Livsmedelsdistribution

Den viktiga samhällsfunktionen upprätthålls av privata aktörer och exempel på verksamheter är grossister, lager, distributörer och livsmedelsbutiker. Aktörerna kan delas in i partihandel, som säljer till butiker och restauranger, och i detaljhandel som säljer livsmedel till konsumenter. Antalet företag inom livsmedelsdistributionen är ca 10 000, varav ca 7 000 är inom detaljhandeln och ca 3 000 är inom partihandeln. Marknaden är starkt koncentrerad till fem stora aktörer som sammantaget har ca 95 procent av marknaden.²² De största aktörerna inom livsmedelsdistributionen har butiker över hela landet.²³ Partihandelns anläggningar (lager och omlastningscentraler) är däremot koncentrerade till södra Sverige, särskilt Mälardalen och Skåne.

Inom den viktiga samhällsfunktionen livsmedelsdistribution har följande mål tagits fram.

Måltidsverksamheter och konsumenter ska ha tillgång till nödvändiga livsmedel via grossist och livsmedelsbutik vid en allvarlig samhällsstörning, ytterst krig.

Av särskilt intresse för regeringsuppdraget är livsmedelsbutiker. Med en robust livsmedelsbutik avser vi en butik som kan upprätthålla sin verksamhet i tillräcklig utsträckning för att säkerställa konsumenternas tillgång till nödvändiga livsmedel i höjd beredskap och krig. Som framgår nedan finns en rad åtgärdsbehov inom livsmedelsdistributionen som behövs för att öka robustheten i Sveriges livsmedelsbutiker. Värt att notera är dessutom att en *robust* livsmedelsbutik i bemärkelsen en butik som kan upprätthålla verksamheten vid sådana förhållanden som kan antas råda under krig, också måste ha tillgång till livsmedel. Det förutsätter att de föregående leden, framförallt partihandeln, också måste vara robust.

Behov som har identifierats är el, IT, betalsystem, personal, varor, VA, avfallshantering, flexibla regelverk, säkra lokaler och tillgång till kritiska insatsvaror (kemikalier, emballage etcetera). För att det ska finnas varor i butikerna krävs att varuproduktionen hos leverantörerna upprätthålls, att transporter samt centrallager och omlastningslager fungerar. Utöver detta behövs betalningsförmåga på kort och lång sikt för att kunna betala löner och leverantörer.

Eltillgång är en förutsättning för att övriga behov ska kunna mötas. Livsmedelsverket avser därför att initialt rikta en programinsats för att möta det behovet under 2025.

²² SOU 2024:8. Livsmedelsberedskap för en ny tid, s. 74.

²³ Svensk dagligvaruhandel, 2023. Dagligvaruindex 2023.

Dricksvattenförsörjning

Den allmänna dricksvattenförsörjningen är ett kommunalt ansvar och verksamheten finansieras via VA-taxan, som normalt beslutas av kommunfullmäktige. Kommunerna har även ansvar för att den allmänna dricksvattenförsörjningen ska fungera under störningar och höjd beredskap. Dricksvattenaktörerna har därför ett stort eget ansvar att öka redundansen i dricksvattenförsörjningen.

Mål för samhällsfunktionen dricksvattenförsörjning är:

Dricksvattenaktörer ska ha förmåga att producera och leverera dricksvatten i tillräcklig mängd även under de förhållanden som råder i kris, höjd beredskap och ytterst krig.

I målet för samhällsfunktionen dricksvattenförsörjning används begreppet dricksvattenaktör vilket omfattar både producenter och distributörer av dricksvatten. För en fungerande dricksvattenförsörjning behövs även privata företag som levererar kritiska insatsvaror. Det kan även finnas aktörer såsom länsstyrelser eller regioner som kan ges möjlighet att söka stöd inom ramarna för ett investeringsprogram.

I syfte att öka förmågan och uthålligheten inom dricksvattenförsörjningen finns behov av åtgärder kopplade till eltilgång och reservkraft, betalningssystem, utbildning och övning samt ökad lagerkapacitet av kritiska insatsvaror såsom kemikalier, reservdelar och förbrukningsvaror samt även drivmedel för att möjliggöra drift av reservkraft. Dessutom behöver verksamheterna öka sin anpassningsförmåga och snabbt kunna ställa om vid exempelvis en kemikaliebrist eller vid föroreningspåverkan av en råvattentäkt. Uthålligheten stärks även genom säkerhetsåtgärder, både avseende driftsystem samt fysiska säkerhetsåtgärder. För att kunna upprätthålla produktion och distribution av dricksvatten är även skydd av råvattentäkten, säkrad personalförsörjning och transportbehov, ökad redundans i anläggningar och ledningsnät avgörande.

Om den ordinarie försörjningen påverkas och inte fungerar behöver det finnas alternativ i form av en reservvattenförsörjning. Reservvatten är dricksvatten som distribueras i det ordinarie ledningsnätet men från en alternativ vattentäkt eller ett alternativt vattenverk. När ledningsnätet inte längre kan användas är det viktigt med en väl förankrad nödvattenplan och utrustning för nödvattenförsörjning. Nödvatten är dricksvatten som distribueras på annat sätt än via ledningsnätet, normalt via tankar. I planeringen finns behov av att ta höjd för en situation där kapaciteten inte motsvarar behovet och där stora delar av distributionsområdet behöver nödvattenförsörjas. Planering bör även ske i syfte att styra tillgängligt vatten i ledningsnätet till vissa samhällsviktiga verksamheter genom att andra delar kopplas bort, vilket kan kallas för styrvatten. Det kräver ett omfattande planeringsarbete. När alla andra alternativ tömts ut och beslut har fattats om höjd beredskap kan beredskapsbrunnar behöva användas. Det innebär att

kvalitetskraven för dricksvattenföreskrifterna riskerar att inte uppfyllas, istället används då *krigsdricksvatten*) som kan drickas under en kortare period utan att konsumenten lider skada.

En nivå för vilken förmåga kommunerna ska uppnå avseende VA-verksamheterna finns inte definierad utan behöver utgå från de olika förutsättningarna som gäller inom olika kommuner. Det kan vara olika geografiska förhållanden, tillgång till råvatten, underhållsbehov avseende befintliga anläggningar, antal anslutna personer och verksamheter (samhällsviktiga) samt möjligheter att kunna lösa nödvattenförsörjning osv. Inom många VA-verksamheter finns utmaningar avseende kompetensförsörjningen. Ett sätt att hantera brist på personal och kompetens är att samverka mellan kommuner. Samverkan kan även ske mellan verksamheter inom andra behovsområden såsom vid lagring av kritiska insatsvaror, tillgång till nödvattenutrustning, alternativ för reservvatten samt transporter som krävs för att upprätthålla dricksvattenförsörjningen och behov som uppstår i samband med nödvattenförsörjning.

Förutsättningar för att införa investeringsprogram

Erfarenheter från det utredningsarbete och pilotprojektet som genomfördes under 2024 pekar på att det finns en rad förutsättningar som behöver finnas på plats för att investeringsprogrammet med insatser ska kunna etableras och utvecklas. En grundläggande förutsättning för att etablera ett investeringsprogram för hela beredskapssektorn är att samtliga berörda myndigheter får uppdrag och resurser för att kunna arbeta med detta. Detta inkluderar i förlängningen medel för att lansera stödinsatser.

Investeringsprogrammets insatser ska ske i samverkan, med grund i expertbedömningar, hos relevanta myndigheter i beredskapssektorn. Sektorns myndigheter bedömer att varje myndighet inom beredskapssektorn ska ansvara för att hantera stöd inom sitt specifika ansvarsområde. Detta innebär att myndigheterna ska identifiera behoven inom sina respektive uppgiftsområden, säkerställa att insatserna bidrar till sektorns övergripande mål för ökad motståndskraft och beredskap samt föra en nära dialog med verksamhetsutövare för att säkerställa att medlen används effektivt och träffsäkert.

För att få en tydlighet gällande myndighetens befogenheter och stödsökandes rättigheter gällande överklagan etcetera behövs en förordning för programmet och dess insatser. Ett förordningsstöd behöver dock utformas på en nivå så att det lämnar flexibilitet för myndigheterna att göra förändringar i insatsutformningar i takt med att behoven förändras. Möjligen skulle förordningen även kunna inkludera utökade befogenheter för myndigheter att tilldela finansiering till stöd inom sektorn under allvarliga samhällsstörningar och höjd beredskap inom ram, där ändamål och villkor för stöden utformas efter aktuellt behov. Detta för att skapa möjlighet för snabb och flexibel hantering av ekonomiskt stöd till aktörer inom beredskapssektorn.

Myndigheterna i beredskapssektorn har i ett gemensamt budgetunderlag för beredskapssektorn föreslagit att de medel som tilldelas via anslag 1:27, ska fördelas till respektive myndighet via separata anslagsposter inom anslaget. En tydlig och långsiktig budgetram behövs för planeringen för respektive myndighet och insatser kopplat till respektive viktiga samhällsfunktion. Detta är något som är viktigt inte bara för myndigheternas arbete utan även för stödsökande, så att dessa kan planera de investeringar som krävs. Förslagsvis kan en finansiering för programmet indikeras i femårscykler, i samspel med försvarspositionen.

Myndigheterna i beredskapssektorn ser även ett behov av att skapa förutsättningar för att, vid behov, omfördela medel mellan myndigheternas respektive anslagsposter. En sådan flexibilitet behövs för att till exempel möjliggöra att outnyttjade medel hos en myndighet kan omfördelas för att finansiera insatser som stärker andra verksamheter inom sektorns ansvarsområde och därmed undvika inlåsnings effekter av medel inom programmet. Utan en sådan möjlighet försvåras en omflyttning av medel i de fall dessa underutnyttjas i någon insats medan behovet är stort inom en annan. En effektiv hantering av programmet och dess insatser förutsätter att det finns en flexibilitet att kunna flytta medel mellan insatser beroende på efterfrågan och utökad kunskap om insatsers effekter. Myndigheterna avser att utreda hur villkoren för anslagen ska utformas för att undvika inlåsnings effekter.

Ytterligare förutsättningar för att insatserna i investeringsprogrammet ska få de förmågehöjande effekter som önskas är att insatserna är förenliga med statsstödsregelverket och att de blir konkurrensneutrala. Det behöver tydliggöras vilka företag som är viktiga för beredskapen så att insatser riktas mot en kostnadseffektiv förmågehöjning. För detta krävs även utökad dialog med Försvarsmakten och planeringen gällande Natos världlandsstöd. Utöver detta bör insatserna kunna genomföras snabbt, och inte kräva långtgående analyser och utredning, i enlighet med regeringens inriktningsbeslut för det civila försvaret. Det innebär att myndigheterna måste ha mandat och förmåga att agera snabbt och självständigt.

4.2.2 Robust primärproduktion – Rådgivning och investeringsstöd för att stärka beredskapen för primärproduktion av livsmedel

Jordbruksverket fick i regleringsbrevet för 2024 i uppdrag att införa stöd till rådgivning och investeringar för att stärka beredskapen för primärproduktionen av livsmedel i hela Sverige. Uppdraget ingår i Sveriges arbete med återuppbyggnaden av det civila försvaret och är en utveckling av de förslag som Jordbruksverket lämnade till Regeringskansliet vid redovisningen av ett uppdrag 2023 *Robust primärproduktion för stärkt livsmedelsberedskap* –

*Uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskapen för primärproduktion av livsmedel i hela Sverige*²⁴.

Stödet ska i första hand gå till åtgärder som minskar primärproducenternas sårbarheter mot den typ av störningar som riskerar att uppkomma vid höjd beredskap och som har pekats ut i tidigare utredningar som prioriterade åtgärder för att stärka det civila försvaret.

Förslag till förordning

Jordbruksverket har föreslagit att en ny förordning²⁵ tas fram i syfte att reglera de föreslagna beredskapshöjande åtgärderna för en robust primärproduktion (jordbruks-, trädgårds-, fiske- och vattenbruksföretag). Enligt förslaget till förordning får statligt stöd lämnas som bidrag i syfte att öka beredskapen inom primärproduktionen av jordbruksprodukter samt fiskeri- och vattenbruksprodukter. Förslaget är under beredning och ändringar kan tillkomma.

För jordbruksprodukter finns den statsstödsrättsliga grunden främst i gruppundantagsförordningen för jordbruks- och skogsbrukssektorn (ABER)^{26,27}. För fiskeri- och vattenbruksprodukter finns den statsstödsrättsliga grunden främst i gruppundantagsförordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (FIBER).²⁸ I de fall stöd inte kan lämnas utifrån gruppundantagsförordningarna finns möjlighet att ge stöd utifrån de sektorsspecifika *de minimis*-förordningarna för jordbruk och fiskeri- och vattenbruk.²⁹

Investeringsstödet och rådgivningen ska förbättra primärproducenternas förmåga att fortsätta sin produktion vid en allvarlig kris, höjd beredskap och ytterst krig.

²⁴ Jordbruksverket, 2023. Robust primärproduktion för stärkt livsmedelsberedskap – Uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskapen för primärproduktion av livsmedel i hela Sverige. LI2023/02680.

²⁵ Jordbruksverket, 2025. Regeringsuppdrag Robust primärproduktion – Rådgivning och investeringsstöd för att stärka beredskapen för primärproduktion av livsmedel.

²⁶ Förordning (EU) 2022/2472 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

²⁷ Förordning (EU) nr 1408/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

²⁸ Förordning (EU) 2022/2473 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd till företag som är verksamma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

²⁹ Förordning (EU) nr 1408/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn och Förordning (EU) nr 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn.

Det handlar om åtgärder som minskar företagens sårbarhet mot olika typer av störningar. Den typ av påfrestningar som åtgärderna ska öka motståndskraften mot är

1. störningar och långvariga avbrott i elförsörjning eller annan energiförsörjning
2. störningar och långvariga avbrott i vattenförsörjning inom animalieproduktion
3. störningar och långvariga avbrott i transporter som ökar behovet av lagring och bearbetning av råvara
4. störningar och långvariga avbrott i it-tjänster
5. cyberangrepp
6. begränsad tillgång till kritisk insatsvara
7. risk för stöld och sabotage mot lagrad råvara eller kritisk insatsvara.

Rådgivning

Rådgivningskonceptet föreslås vara helt subventionerat och kommer att bestå av tre olika delar:

- kunskapshöjande åtgärder,
- enskild rådgivning som kommer bli en rådgivningsmodul inom Greppa Näringen³⁰, och
- gruppaktiviteter.

Inom satsningen för kunskapshöjande åtgärder är målet en generell höjning av kunskapen om beredskapsfrågor för både primärproducenter och rådgivare. Rådgivarna kommer få utbildning i hur det svenska totalförsvaret är uppbyggt vilket inkluderar hur ansvarsfördelningen ser ut mellan olika myndigheter, information om vilka regelverk som är aktuella, och vad som är företagets ansvar i händelse av allvarliga samhällskriser och höjd beredskap.

Förutsatt att förslaget till förordningen beslutas kommer den enskilda företagsnära rådgivningen att upphandlas av Jordbruksverket under 2025–2026 varefter ambitionen är att länsstyrelserna tar över upphandlingsansvar och finansiering. Rådgivningen kommer att bli en så kallad rådgivningsmodul inom Greppa Näringen. Genom att integrera rådgivningen i Greppa Näringen är det möjligt att använda existerande nätverk, kommunikationskanaler och administrativa system. Jordbruksverket arbetar även med att ta fram information om det nya investeringsstödet och rådgivningsmodulen och kommer utbilda rådgivare så att de kan utföra den enskilda rådgivningen. Rådgivarna kommer få utbildning i motiverande samtal för att underlätta en bra dialog med primärproducenterna som får rådgivning.

Utifrån de prioriteringar som finns för stödet kommer det finnas möjlighet att utlysa medel för att andra aktörer ska kunna genomföra gruppaktiviteter med målgruppen primärproducenter.

³⁰ Greppa Näringen är ett projekt som erbjuder rådgivning till lantbrukare i hela landet. Jordbruksverket är projektägare och arbetet sker i samverkan med LRF och länsstyrelserna. Inom Greppa Näringen genomför lantbrukets ordinarie rådgivare och konsulter rådgivning och kursverksamhet på uppdrag av länsstyrelserna. Målet är att stärka och vidareutveckla både lantbrukarna och deras anställdas kompetens så att företagen kan utvecklas.

Samverkan mellan företag är en viktig del i att öka de enskilda företagens robusthet. Genom gruppaktiviteter kan deltagarna få möjlighet att utbyta erfarenheter och goda exempel.

Jordbruksverket kommer även se över vilka typer av insatser som bäst möter fiske- och vattenbruksföretagens behov av rådgivning.

Investeringsstödet

Behovet av att stödja investeringar grundar sig i de sårbarheter och beroenden som finns inom primärproduktionen³¹. Investeringar som kan vara aktuella för att öka motståndskraften inom den svenska primärproduktionen i händelse av en allvarlig samhällskris eller krig är inte nödvändigtvis sådana som gynnar företagen under normala förhållanden. Det saknas därför incitament för företagen att själva göra de investeringar som krävs för att företagen ska bli motståndskraftiga.

För jordbruk föreslår Jordbruksverket en stödnivå på 65 procent av de stödberättigande kostnaderna vilket uppgår till den maximala ersättningsnivån enligt ABER.

För fiske- och vattenbruk föreslår Jordbruksverket en stödnivå på 50 procent av de stödberättigande kostnaderna vilket är den högsta stödnivån enligt huvudregeln i FIBER. För småskaligt kustfiske föreslås att stödet kan uppgå till högst 80 procent av de stödberättigande kostnaderna.

SVA:s rådgivning åt animalieproduktionen

Under 2024 har SVA fortsatt att arbeta med att följa upp beroenden och sårbarheter i svensk animalieproduktion³². I rapporten har olika produktionsgrenar analyserats, bland annat fisk, fjäderfä och gris samt kött och mjölk från idisslare. Alla produktionsgrenar är beroende av en fungerande foderproduktion och därigenom insatsvaror så som utsäde, gödning och drivmedel för bland annat sådd och skörd samt tjänster, djurhälsopersonal och diagnostik. Hur stort beroendet är varierar mellan produktionsgrenarna där exempelvis kassodling av fisk har ett relativt lågt beroende av el jämfört med övriga produktionsgrenar. Skillnader förekommer även inom en och samma produktionsgren till följd av den enskilda verksamhetens förutsättningar vad gäller exempelvis geografisk placering och ekonomiska förutsättningar.

4.2.3 Pilot investeringsprogram

I oktober 2024 lanserade Livsmedelsverket ett pilotprojekt för att öka kommuners och regioners förmåga att vid krig upprätthålla offentlig måltidsverksamhet och dricksvattenförsörjning och samtidigt testa hur myndigheten kan arbeta med

³¹ Jordbruksverket, 2024. Företagens förmåga att leverera varor och tjänster under höjd beredskap – En kartläggning.

³² SVA, 2024. Beroenden och sårbarheter i svensk animalieproduktion. SVA:s rapportserie nr 100.

investeringsprogram, specifikt hur handlägningsprocessen bör se ut, vilka villkor och urvalskriterier som fungerar och för att identifiera vilka hinder som kan överbryggas så att en omfattande stödhantering ska vara möjlig. De stödsökandes åtgärder skulle ge snabb och kostnadseffektiv förmågehöjning.

Söktrycket var högt. Totalt inkom 229 ansökningar med ett totalt sökt stödbelopp på drygt 248 miljoner kronor. Av dessa ansökningar var det 149 ansökningar med ett totalt stödbelopp på 176 miljoner kronor som uppfyllde stödvillkoren. Det fanns 41 miljoner kronor att fördela, vilka räckte till 37 beviljade ansökningar. Investeringar som beviljades var exempelvis nödvattentankar, alternativ köksutrustning och utökat beredskapslager av mat.

En utvärdering av arbetet och det utdelade bidraget kommer att genomföras under 2025.

En mer omfattande beskrivning av detta arbete återfinns i den bilagda rapporten *Investeringsprogram beredskapssektorn livsmedel och dricksvattenförsörjning - redovisning av regeringsuppdrag*.³³

4.3 Uppbyggnad av omsättningslager

Jordbruksverket har under 2024 arbetat med regeringsuppdraget om att vidta förberedande åtgärder för en uppbyggnad av omsättningslager för livsmedelssektorn. Syftet med beredskapslagren av spannmål och insatsvaror är att i en mycket allvarlig försörjningssituation, när alla andra alternativ uttömts, kunna upprätthålla en så stor produktion att miniminivån för livsmedelsförsörjning tryggas. För att minska beredskapslagringens påverkan på marknaden är det viktigt att säkerställa att beredskapslagren endast används när det är absolut nödvändigt. Det finns en samsyn mellan myndigheter och företag inom livsmedelssektorn att statens ingripande bör vara den sista utvägen vid en samhällsstörning.

4.3.1 Beredskapslagring av spannmål i norra Sverige

Uppdraget är en fortsättning av utredningen om beredskapslager av spannmål som Jordbruksverket redovisade till Regeringskansliet den 1 april 2024³⁴. I den här delen har Jordbruksverket tillsammans med Livsmedelsverket, Försvarsmakten och Norra Civilområdeskansliet utrett hur tillgången till mat kan säkras i de fyra nordligaste länen (Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län) vid allvarliga

³³ Livsmedelsverket och Naturvårdsverket, 2025. *Investeringsprogram beredskapssektorn livsmedel och dricksvattenförsörjning - redovisning av regeringsuppdrag*.

³⁴ Jordbruksverket, 2024. *En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål*.

samhällsstörningar och ytterst krig. Representanter från de fyra nordligaste länen och från Norra militärregionen har deltagit vid en första workshop.

Det saknas i stort sett odling av spannmål för livsmedelsändamål i denna del av landet vilket beror på att de naturliga förutsättningarna saknas. I övriga delar av landet är det främst höstsådda grödor som används för livsmedel. Det är svårt för dessa grödor att övervintra i de nordligaste länen. Det är dessutom svårt att uppnå tillräckligt bra kvalitet för vårsådda grödor eftersom växtperioden är för kort och skördeförhållandena blir sämre vid sen skörd vilket ofta leder till kvalitetsskador. Inom överskådlig framtid bedöms odling i denna del av landet inte täcka det behov av spannmål för livsmedelsändamål som finns i området. Den odling av spannmål som sker i dag används uteslutande för foderändamål.

Det saknas även lagringskapacitet för spannmål i denna del av landet i nuläget. Bland enskilda jordbrukare används befintliga lagringsutrymme för spannmål till foder. Det finns inte heller handelsföretag med lagringskapacitet som är avsedd för lagring av spannmål för livsmedelsproduktion. Vidare finns det inga spannmålskvarnar i denna del av landet. Det finns få förädlingsföretag som foderindustrier och bagerier. Bagerierna saknar egen kvarnutrustning och köper färdigt mjöl till sin produktion.

I december 2024 gick Jordbruksverket ut med en marknadsundersökning för att ta reda på om det finns företag i landet som vill bidra till landets beredskap och lagra spannmål åt staten i de fyra nordligaste länen.

Resultatet från undersökningen visar att merparten av intressenterna har svårt att omsätta lagren. En av intressenterna har dock förklarat sig villig att göra en investering i lager och att tillämpa modellen med omsättningslager. Investeringen kan bli av en sådan omfattning så att hela eller i varje fall merparten av behovet täcks. Andra alternativ som användning i livsmedelsindustrin eller för transport till andra delar av landet eller till andra länder ses som helt uteslutet av kostnadsskäl.

Jordbruksverket föreslår att de nordligaste delarna av landet ska prioriteras vid uppbyggnad av beredskapslager för spannmål. Detta på grund av de sårbarheter som finns i livsmedelsförsörjningen och den strategisk vikt som denna del av landet har vid ett krig. Jordbruksverket föreslår en kombination av två beredskapslagringsmodeller i denna del av landet:

- Omsättningslager (staten äger varan men företagaren omsätter den)
- Statliga lager (staten äger varan och omsätter den). Staten kan hyra lager från privata företag eller investera i nya lagerbyggnader.

Eftersom det saknas spannmålskvarnar är det viktigt att mobila kvarnar säkras i de fyra nordligaste länen. Detta för att säkerställa att lagrat spannmål kan förädlas när lagren behöver användas. Frågan om hur kvarnar ska säkras bör utredas vidare.

4.3.2 Beredskapslagring av insatsvaror

Jordbruksverket har, inom ramen för regeringsuppdraget om att vidta förberedande åtgärder för en uppbyggnad av omsättningslager för livsmedelssektorn, identifierat vilka insatsvaror som är särskilt kritiska för primärproduktionen av livsmedel. För att kunna upprätthålla en viss jordbruksproduktion vid allvarlig kris och krig behöver dessa strategiska insatsvaror lagras: gödselmedel, utsäde, växtskyddsmedel och proteinfoder. Vidare har Jordbruksverket, efter samråd med intresseorganisationer och näring, utrett hur lagringen av dessa strategiska insatsvaror kan utformas. Tidsrymden för planering av beredskapslagren för insatsvaror är en växtodlingssäsong.

Jordbruksverket föreslår att omsättningslager tillämpas för gödning, proteinfoder och utsäde. För utsäde bör jordbrukarna i första hand ta i anspråk lager av produkter som primärt inte var avsedda för utsäde men som i en krissituation är möjliga att använda. Det gäller i synnerhet för potatis där det av lagringstekniska skäl är svårt att arrangera lager annat än hos den enskilde odlaren. Jordbruksverket föreslår den modifierade modellen av omsättningslager för lagring av växtskyddsmedel. Det innebär att växtskydd för en viss areal för respektive gröda kontrakteras.

Det finns ytterligare en rad insatsvaror som är centrala för att upprätthålla primärproduktionen och som inte ligger inom Jordbruksverkets ansvarsområde. Energi som drivmedel och el är mycket viktiga insatsvaror men ligger inte inom Jordbruksverkets ansvarsområde att planera för. Insatsvaror som till exempel reservdelar, förpackningsmaterial och plast för lagring av ensilage är också viktiga för produktionen. Samtliga dessa insatsvaror måste det också finnas en planering för. För att trygga livsmedelsförsörjningen vid allvarlig kris och krig är det viktigt att säkra förädlingen av den jordbruksproduktion som kan upprätthållas vid kris och krig.

4.3.3 Fodermedel och insatsvaror till animalieproduktionen

SVA har under året tagit fram en generell bedömning av potentiella faror kopplat till lagerhållning i planlager samt silos. Urvalet av lagringsformer som inkluderats i sammanställningen baserades på Jordbruksverkets önskan om information gällande lagring av sojamjöl, vilket vanligen lagras i planlager men även i silos. Sammanställningen är avgränsad till att fokusera på faror och oönskade händelser som kan komma att uppstå i samband med genomförandet av lagringen. Detta inkluderar bland annat introduktion av mikrobiologiska faror samt tillväxt av mögelsvampar och bakterier under lagring. Den övergripande slutsatsen är att det inte går att utesluta att kemikaliska, mikrobiologiska och fysikaliska faror kan introduceras och i vissa fall uppförökas i samband med lagring. Sannolikheten för att faror förekommer i en så pass stor utsträckning att de påverkar djurhälsa och livsmedelssäkerhet kan i många fall begränsas med hjälp av förebyggande arbete och goda rutiner på anläggningen. Under året har SVA tillsammans med SLU också tittat på omsättnings- och beredskapslagring

av insatsvaror till animalieproduktionen³⁵. I arbetet räknas värdet av beredskapslager för bland annat proteinfoder, spannmålsfoder, ensilageplats, drivmedel, kvävegödsel, utsäde och växtskyddsmedel. Värdet av beredskapslagret är beräknat som skillnaden mellan säljares (tex importör) och köparens (primärproducent) värde av lager vid en kris med beaktandet av kostnaden för lagerhållning. De lagrade varornas produktionsvärde beräknas med hjälp av priselasticitet på insatsvarornas efterfrågan. Lagerkostnaden för anläggningar har uppskattats genom intervjuer med branschspecifika experter. Studien visar att värdet av beredskapslagring varierar stort beroende på vilken vara som lagras. I händelse av kris eller andra störningar är beredskapslager en bra lösning och viktiga insatsvaror är drivmedel, handelsgödsel och proteinfoder.

4.4 Nationell vaccinberedskap för endemiska och epizootiska sjukdomar

SVA fick 2024 i uppdrag att göra en översyn av myndighetens nationella vaccinberedskap samt behov hos näringen av veterinärmedicinska vaccin. Inom uppdraget har SVA beskrivit sin roll och övergripande förmåga, inklusive en beskrivning av sin nuvarande hantering av vacciner med avseende på lagerhållning, leverantörer och avtal. Externa aktörer, såsom djurnäringen för olika djurslag och relevanta myndigheter har bjudits in till dialogmöten eller workshoppar för att diskutera behov av vaccin och ansvar för vaccinberedskap för djursjukdomar. Neringen uttrycker ett behov av en samordnad nationell vaccinberedskap. Inom regeringsuppdraget har även behov av fortsatt arbete på nationell nivå identifierats. Exempelvis är inte den nationella vaccinberedskapen, dess olika aktörer samt deras roller och ansvar specifikt beskrivna eller beredskapen fastställd hur den ska fungera, vilket det finns behov av att göra. Det finns även behov av att utreda möjliga synergier med vaccinberedskapen inom beredskapssektorn för Hälsa, vård och omsorg. Regeringsuppdraget i sin helhet redovisas i den bilagda rapporten Nationell vaccinberedskap för endemiska och epizootiska sjukdomar.³⁶

³⁵ Sveriges Lantbruksuniversitet, 2024. Värde och kostnader för lagring av insatsvaror till jordbruket för livsmedelsberedskap i kristid i Sverige. Working paper 2024:5. Institutionen för Ekonomi, SLU Uppsala.

³⁶ SVA, 2025. Nationell vaccinberedskap för endemiska och epizootiska sjukdomar.

4.5 Fortsatt utveckling av en metod för att mäta mängden livsmedel som flödar i det nationella livsmedelssystemet

Under 2023 påbörjade Livsmedelsverket arbetet med att utveckla ett verktyg för att beräkna kalorimängden i det nationella livsmedelsflödet. Målet var att skapa en modell (kalorisnurra) som kan omvandla mängden tillgängliga livsmedel inom olika kategorier, uttryckt i kilo, till en uppskattad mängd kalorier.

Modellen har utvecklats i samarbete med Svensk Dagligvaruhandel och syftar till att göra det möjligt för aktörer inom dagligvaruhandeln och grossistledet att snabbt rapportera in mängden mat inom centrala varugrupper.

Under 2024 har arbetet fortsatt med att vidareutveckla metoden för datainsamling i samarbete med Svensk Dagligvaruhandel.

Nedan beskrivs de huvudsakliga insatserna och resultaten som uppnåtts under året.

4.5.1 Genomförande och resultat

Under 2024 har arbetet fortsatt med att synkronisera rapporteringen av varugrupper mellan livsmedelskedjorna. Diskussioner med Svensk Dagligvaruhandel har förts om utmaningar vid insamling av uppgifter om lagermängder och hur dessa bör presenteras.

Livsmedelsverket och Svensk Dagligvaruhandel har även undersökt möjligheten att använda försäljningsstatistik och varuflöden för att skatta mängden mat i systemet. Varuflöden för pasta, ris och ägg samlades in från kedjorna, valda för deras olika produktionsursprung.

Vidare har Livsmedelsverket varit i kontakt med Nielsen IQ, Delfi och SCB för att undersöka ytterligare källor till data som kan användas för att skapa lägesbilder och uppskatta mängden mat.

Uppnådda resultat

Livsmedelsverket har fått uppgifter om varugrupper från tre av de fyra största livsmedelskedjorna, vilket har lett till förslag på en enhetlig varugruppsindelning.

För att kunna tolka och analysera tillgängliga kalorier i "kalorisnurran" är information om varuflöden och antal leverantörer avgörande. För att underlätta denna analys och säkerställa en enhetlig bild, önskas att varuflöden för fler livsmedelstyper samlas in och rapporteras på ett standardiserat sätt. Detta skulle underlätta både jämförelser och bearbetning av data.

Kontakter med Nielsen IQ, Delfi och SCB har bidragit med insikter och alternativ för att samla in data, men det konstaterades att vissa källor inte är tillräckligt tillgängliga eller kostnadseffektiva för att utöka datainsamlingen.

4.6 Nilen – nyckeltal och indikatorer för livsmedelsförsörjningen

I arbetet med nyckeltal och indikatorer för livsmedelsförsörjningen kvantifieras försörjningskedjans olika delar som kan ha bäring på Sveriges förmåga att upprätthålla livsmedelsförsörjningen vid kris eller krig. En litteraturgenomgång och statistikeftersökning har genomförts. Baserat på detta har behov av nya indikatorer identifierats. Några exempel på nyckeltal som nu beräknas är mängden livsmedel producerade i Sverige och inom EU mätt i kalorier, handelsbalanser gentemot omvärlden och inre marknaden mätt i kalorier efter produktkategori, beroenden av insatsvaror i olika led av livsmedelskedjan samt sårbara och beroende grupper. Förhoppningen är att dessa nyckeltal ska kunna möjliggöra en effektivare fördelning av resurser och insatser samt bidra till att synliggöra kunskapsluckor som kan bli föremål för framtida insatser eller akademisk forskning.

4.7 Fördjupade flödesanalyser

Fördjupade flödesanalyser har gjorts för att kartlägga försörjningskedjan från jord till bord för några livsmedel som har potential att fylla en viktig del av befolkningens energi- och näringsbehov i läget höjd beredskap. Vikten av att kunna ta hand om, lagra och bearbeta inhemska grödor efter skörd blir än viktigare i ett läge då mängden mat i samhället kan antas vara mindre än i normalläge. Förutsättningar för efterskördhantering och bearbetning studeras främst gällande spannmål, matpotatis och oljeväxter (raps/rybs) samt i viss mån också baljväxter som bedöms vara försörjningsviktiga varor. Uppgifter har inhämtats genom statistik, intervjuer med företagare vid platsbesök och intervjuer med branschorganisationer. I samtalen med företagen om förutsättningar har det också ingått diskussioner om möjligheter till förmågehöjande åtgärder.

Arbetet har gett en nulägesbild av hur förutsättningar för efterskördshantering och första ledets bearbetning ser ut, i gränslandet mellan primärproduktion och senare led, och vad verksamheterna behöver i det pågående arbetet med att bygga upp livsmedelsberedskapen i landet. Resultaten kan ingå som underlag i fortsatt arbete med att utreda och utveckla möjliga lösningar för lagring av insatsvaror, beredskapsåtgärder i leden efter primärproduktion exempelvis investeringsprogram. Kunskaperna kan också utgöra en bas för möjliga framtida försörjningsanalyser inom dessa produktgrupper, där volymer i försörjningsflöden, årstidsbundna samt geografiskt betingade utmaningar med mera kommer vara relevant information.

4.8 Regional samverkan

4.8.1 Regionala bristworkshops

I december 2023 redovisade Livsmedelsverket och Jordbruksverket regeringsuppdraget Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan³⁷. I det arbetet genomfördes workshops med aktörer från alla delar av livsmedelskedjan i syfte att skapa nätverk och identifiera handlingsalternativ för att stå bättre rustade vid en allvarlig flödesstörning. Under uppdragets gång identifierades ett behov av att liknande nätverk och handlingsalternativ behöver finnas även på lokal och regional nivå. Under 2024 har därför metoden erbjudits länsstyrelser. Livsmedelsverket har varit huvudaktör och har hållit i samtliga workshops, Jordbruksverket har deltagit på flertalet och haft en stödjande roll. Under året har workshops genomförts i Gotlands, Västra Götalands, Örebro och Stockholms län. Dessa workshops har genererat ett material för länsstyrelserna att arbeta vidare med i deras beredskapsuppbyggnad. Utvärdering av arbetet visar att deltagarna varit nöjda med genomförandet och resultaten.

4.8.2 Informationsträffar

Det finns behov av samverkansformer mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna. Totalförsvarsplaneringen ska vara sammanhållen, vilket innebär ett behov av att samtliga länsstyrelser får ta del av samma information och även får möjlighet att komma med inspel, helst tidigt i uppdrag och projekt eller till och med i den övergripande planeringen av det kommande arbetet med livsmedelsförsörjning.

Det finns i nuläget inget formaliserat forum för tidig samverkan gällande arbetet med livsmedelsförsörjning regionalt mellan de nationella myndigheterna och länsstyrelserna. De senare är självständiga myndigheter och hur man arbetar med livsmedelsförsörjning varierar mellan länsstyrelserna.

I syfte att finna och stärka samverkansformerna, genomfördes två möten under 2024, till vilka alla länsstyrelser var inbjudna. Under våren hölls ett fysiskt heldagsmöte där samverkansformer diskuterades och några länsstyrelser beskrev bland annat hur de organiserat sig i arbetet med livsmedelsberedskap. De nationella myndigheterna informerade om beredskapssektorns organisation, och de olika regeringsuppdrag som nyligen redovisats och som var pågående. Under hösten hölls ett digitalt möte, där några länsstyrelser och de nationella myndigheterna informerade varandra om pågående projekt kopplade till livsmedelsförsörjning.

³⁷ Livsmedelsverket och Jordbruksverket, 2023. Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan.

4.9 Privat-offentlig samverkan

Livsmedelsverkets Samrådsgrupp krisberedskap av livsmedelsförsörjning (SKAL), för privat-offentlig samverkan i form av regelbunden dialog med andra myndigheter och näringsliv. De har genomfört tolv ordinarie möten samt en konferens under 2024. En etablerad samverkan med näringslivet och sektorn sker bland annat kring lägesbilder, med anledning av det säkerhetspolitiska läget. Arbetet har resulterat i ett stärkt samarbete och ökad kunskap om hotbild och planeringsinriktning för det civila försvaret bland deltagande aktörer.

Inom ramen för arbetet med SKAL anordnades en tvådagarskonferens i oktober 2024 med drygt 170 deltagare från näringsliv och myndigheter. Konferensen öppnades av Livsmedelsverkets generaldirektör och statssekreteraren på Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Därefter följde talare från näringslivet och myndigheter. Ämnen som togs upp var bland annat arbetskraftsförsörjning i kris och krig, cybersäkerhet, kommuners arbete med beredskap, samt möjliga avtalslösningar mellan näringsliv och offentlig sektor. Konferensen innehöll även valbara pass, där deltagarna kunde välja mellan en scenarioövning i cybersäkerhet, fokus primärproduktion eller mingel med utställare från frivilligorganisationer. Konferensen fick höga betyg i utvärderingen, 4,4 poäng av 5 kring fråga om helhetsintryck (drygt 50 procents svarsfrekvens). Deltagarna lyfte möjligheterna att nätverka som en viktig del av konferensen, och man vill gärna se att fler liknande konferenser ordnas framöver. Nästa konferens planeras till våren 2026.

SVA har sedan många år tillbaka etablerat samverkansform med branschorganisationer rörande lantbrukets djur. Varje år anordnar SVA flera så kallade projektråd där SVA träffar företrädare och intressenter för de ämnen och djurslag som de olika projekträden riktar sig till (olika djurslag samt antibiotika). Projekträden är en känd och återkommande plattform där myndigheter och näringen kan mötas. Vid dessa tillfällen presenteras aktuella projekt vid SVA samtidigt som representanter för bransch- och rådgivarorganisationer och myndigheter får möjlighet att presentera aktuella ämnen. Sedan några år tillbaka genomför SVA en workshop på mötet där aktuella frågor inom robust djurhållning, livsmedelsförsörjning och totalförvar diskuteras. Under projekträdet 2024 genomfördes en workshop om vaccinberedskap, resultaten kunde direkt användas i arbetet med det regeringsuppdrag rörande vaccinberedskap som pågår på SVA. Projekträden planeras att fortsätta och eventuellt utvidgas till att inkludera fler djurslag.

4.10 Förenklad produktion

Under 2024 inleddes ett projekt kring förenklad produktion av livsmedel. Syftet med detta projekt var att utforska möjligheterna att producera enkla baslivsmedel i kris och krig, när brist på olika ingredienser, insatsvaror eller resurser har uppstått. Vid sådana brister kan livsmedelsproducenterna behöva justera sin produktion, till exempel byta ut en råvara mot en

annan eller göra ändringar i sitt recept. Eftersom den ena aktörens slutprodukt är den andres insatsvara kommer en brist i en del, påverka aktörer i övriga kedjan. I projektet studerades hinder som kan uppstå i kedjan med fokus på de hinder som ligger i mellanrummen/glappen mellan aktörerna i kedjan, *business-to-business* (B2B). Projektet avslutades dock i förtid under hösten 2024, då de medverkande företagen inte längre såg nyttan av att medverka (om det uppstår en brist löser man det själva inom branschen, det finns inte så mycket myndigheter kan göra) och påpekade att konkurrenslagstiftning starkt begränsar vad som kan uppnås i projektet.

4.11 Samverkan med nordiska länder och EU

4.11.1 Besök i Finland inom ramen för uppdraget att förbereda uppbyggnaden av omsättningslager

En delegation från Jordbruksverket åkte på en fyradagarsresa till Finland som del av myndighetens arbete med att förbereda uppbyggnaden av omsättningslager. En delegation från Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) deltog under första dagen. Syftet med resan för Jordbruksverkets del var främst att få en närmare inblick i det finska beredskapslagringssystemet.

4.11.2 Nätverk mellan nordiska beredskapshandläggare

Livsmedelsverket har under året initierat ett informellt nätverk mellan nordiska beredskapshandläggare. I detta deltar även Jordbruksverket och SVA. Nätverket syftar till att upprätta kontaktvägar mellan länderna, öka kunskapen om respektive lands beredskapssystem samt utbyta lägesbilder. Under 2024 genomfördes tre möten – ett formerande, ett om lagerhållning och ett om privat-offentlig samverkan.

4.11.3 Deltagande i EFSCM

2022 etablerade EU-kommissionen en livsmedelsberedskapsmekanism (EFSCM)³⁸ som bland annat syftar till att samordna bevakning och hantering av livsmedelskriser mellan olika politiska och administrativa nivåer inom EU. Förutom representanter från kommissionen och medlemsländer bjuds i tillämpliga fall näringslivsorganisationer, utvalda icke-EU länder och civilsamhällsorganisationer in att bidra i arbetet. Mekanismen sammanträder regelbundet och ad hoc vid större störningar eller kriser och har viss rådighet att intervensera med tillgängliga verktyg inom exempelvis EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Under 2024 hölls två ordinarie och två extrainkallade möten inom mekanismen där Livsmedelsverket och Jordbruksverket representerade Sverige. Under året släpptes även två

³⁸ European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism

kvalitativa utvärderingar (en för respektive halvår) där livsmedelstryggheten inom unionen undersöktes och till vilka myndigheterna bidragit. Därutöver fastställde mekanismen sin tredje uppsättning rekommendationer, i innevarande fall om metoder för att mildra risker och sårbarheter i livsmedelsförsörjningen. Livsmedelsverket deltog i den undergrupp som var ansvarig för att författa utkastet till rekommendationer.

Fram till slutet av 2024 hade mekanismen uppfyllt åtta av nio ålägganden i enlighet med den handlingsplan som etablerades vid dess grundande. I sin utvärdering av arbetet noterar kommissionen att arbetet varit framgångsrikt och att mekanismen kommer att fortsätta sammankallas även efter den ursprungliga handlingsplanen är utagerad. Genom arbetet med beredskapsunionen har även frågor lyfts om en ny handlingsplan för mekanismen. I det fortsatta arbetet avser myndigheterna vara en aktiv och pådrivande part, bland annat för ett större fokus på All-Hazards och bättre samordning med Natos arbete med civil beredskap på livsmedelsområdet.

4.11.4 Nordiska Ämbetsmannakommittén

Livsmedelsverket anordnade den 12 mars en workshop i samarbete med Nordiska Ämbetsmannakommittén för livsmedelsfrågor. Workshopen hade titeln *Towards a more resilient supply of food and drinking water in the Nordic region* och gav inspel till kommande diskussion inom Nordiska ministerrådet gällande behov av gemensamma beredskapsåtgärder.

4.11.5 Samverkan med Finland rörande återbruk av laboratoriemateriel i en krissituation

SVA har tillsammans med Finland haft ett gemensamt projekt där man tagit fram en metod för rengöring av pipettspetsar för engångsbruk. Arbetet inleddes under covid-19-pandemin i samarbete med finska Försvarmakten som redan hade startat ett projekt som hade namnet PIDE. När SVA tog kontakt med projektet slöts ett bilateralt avtal och projektet fick då namnet PIDE-FISE. Arbetet övergick sedan till ett samarbete med finska Livsmedelsverket där ett motsvarande laboratorium för rengöring av pipettspetar sattes upp. Arbetet avslutades 2024.

4.12 Djurens hälso- och sjukvård

En fungerande hälso- och sjukvård för djur är en grundförutsättning för animalieproduktionen. Friska djur är en förutsättning för en robust och effektiv produktion. Förebyggande djurhälsovård bör därför i detta sammanhang ses som likvärdig med behandlande djursjukvård. Att upprätthålla djurens hälso- och sjukvård, och därmed säkerställa bland annat smittskyddet och en förebyggande djurhälsovård, ligger inom beredskapssektorns utpekade ansvarsområden.

Jordbruksverket har under året tagit emot två rapporter, en från SVA respektive en från SLU/SCAW, samt lämnat in en rapport till Regeringskansliet.

4.12.1 Mottagna rapporter

1. SVA, juni 2024: Grundbehov laboratoriekapacitet – Djurens hälso- och sjukvård i kris och krig.³⁹

Rapporten har utgjort en del i underlaget till rapporten Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap.

2. SLU/SCAW, juni 2024: Hur påverkar olika typer av kriser och samhällsstörningar djurens hälso- och sjukvård?⁴⁰

Rapporten är ett resultat av ett uppdrag Jordbruksverket gav till SLU/SCAW under 2023. Rapporten har skickats ut på externremiss till såväl myndigheter som näringsorganisationer, dels som ett kunskapsunderlag och dels för att ta emot synpunkter på rapporten och förslag på fortsatt arbete framåt.

³⁹ SVA, 2024. Grundbehov laboratoriekapacitet – Djurens hälso- och sjukvård i kris och krig. Dnr 2024/500:1. Begränsat hemlig.

⁴⁰ Sveriges Lantbruksuniversitet, 2024. Hur påverkar olika typer av kriser och samhällsstörningar djurens hälso- och sjukvård? ID SLU.scaw.2023.2.6-17.

4.12.2 Redovisat uppdrag

Jordbruksverket och Livsmedelsverket redovisade gemensamt i september 2024 uppdraget Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap, i enlighet med myndigheternas respektive regleringsbrev för budgetåret 2023.

Inom ramen för det uppdraget har Jordbruksverket gjort vissa egna utredningar som ligger till grund för flera av slutsatserna i den här rapporten. Dessa redovisas översiktligt nedan.

1. Analys vad avser definitionen av samhällsviktig och totalförsvarsviktig djursjukvård.

Krig och fredstida katastrofer kan innebära en strängare gränsdragning avseende vilka djur som får vård och på vilken nivå vård kan ges. Det är viktigt att samhällsviktig verksamhet upprätthålls så att de för samhället nödvändiga funktionerna upprätthålls, även inom djurens hälso- och sjukvård.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har sedan tidigare utpekat viss djurhälsovård som en del i en samhällsviktig funktion. Här ingår djur för livsmedelsproduktion och tjänstedjur. Jordbruksverket har analyserat andra verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård, som hotade husdjursarter, seminverksamhet och gränskontroll och i vad mån dessa utgör samhällsviktig eller totalförsvarsviktig verksamhet. Jordbruksverket har i sin analys även definierat vilken djursjukvård som utgör statens ansvar i höjd beredskap.

Det är Jordbruksverkets uppfattning att staten ska kunna säkerställa att akut djursjukvård likväl som förebyggande djurhälsovård kan ges till djur för livsmedelsproduktion. Även grundläggande vård till tjänste- och servicedjur liksom möjlighet att kunna avliva djur om ingen annan vård är möjlig att ge, ska kunna säkerställas. Staten bör dessutom säkerställa avancerad djursjukvård till tjänste- och servicedjur. Dessa typer av vård ska ges av Distriktsveterinärerna eller av privata aktörer. Ett sätt att säkerställa detta skulle exempelvis kunna vara genom statlig upphandling och avtal med aktuella privata aktörer.

Skillnaden i Jordbruksverkets analys jämfört med den tidigare beskrivningen hos MSB är att begreppet servicedjur lagts till i definitionen av de djurgrupper som bör inkluderas i den samhällsviktiga funktionen djurens hälso- och sjukvård. Jordbruksverket har i sin utredning visat att servicedjur, som har en medicinsk koppling till sin brukare och som på ett eller annat sätt omfattas av certifiering eller någon form av godkännandeprocess, bör betraktas som samhällsviktiga.

2. Analys av försöksdjursverksamhet inom höjd beredskap.

Inom försöksdjursverksamheten finns det åtgärder som faller både innanför och utanför tillämpningsområdet för lagen om djurens hälso- och sjukvård. Försöksdjur i sig själva behöver inte mycket veterinär service inom ramen för djurens hälso- och sjukvård, och därför bedömer Jordbruksverket att djursjukvård eller sjukvårdsprodukter inte behöver prioriteras till denna grupp.

Däremot vill vi påpeka att viss försöksdjursverksamhet, beroende syftet och krisens natur, kan vara av avgörande betydelse för samhället och att verksamheten måste fortgå trots att nationen befinner sig i höjd beredskap. Att resurser tillgängliggörs för detta åvilar dock i första hand verksamheten i form av tillståndshavare och försöksledare.

Jordbruksverket har i en tidigare skrivelse till regeringen betonat att en översyn behöver göras av de regionala nämndernas arbetsfördelning och beslutsformer i händelse av höjd beredskap, så att ansökningar som berör totalförsvarsviktig verksamhet kan hanteras på ett snabbt och ändamålsenligt sätt.

3. Analys av personalförsörjning.

Jordbruksverket har gjort beräkningar i syfte att uppskatta behovet av veterinärer och djursjukskötare för att upprätthålla samhällsviktig veterinärverksamhet under höjd beredskap. Som underlag har Jordbruksverket kopplat den länsvisa tillgången till djurhälsopersonal mot exempelvis djurtäthet, djurslagsfördelning, behandlingsstatistik med mera.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att Sverige har tillräckligt med veterinärer och djursjukskötare för samhällsviktig djursjukvård, djurhälsoarbete samt beredskap för smittsamma djursjukdomar i händelse av höjd beredskap. Antalet veterinärer för ändamålet beräknas till ca 500 och antalet djursjukskötare beräknas understiga 100.

Det kan dock antas att vid höjd beredskap kommer tillgången till djurhälsopersonal att begränsas, bland annat på grund av omfattande samhällsstörningar och oro i samhället. I ovan analys har inte några försök gjorts att kvantifiera eller beräkna personalfrånvaro vid höjd beredskap. Analysen har heller inte tagit hänsyn till förändrat personalbehov som föranleds av större utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar.

4.13 Laboratorieberedskap och CBRNE

Nationellt beredskapslaboratorium för vatten – Mikrobiologi (NBV-B), är ett samarbete mellan SVA, Livsmedelsverket och FOI har fortsatt enligt plan under 2024. NBV-B samlar kompetens och förmågor för att vidmakthålla och stötta en nationell laborieförmåga för analys av dricksvatten vid kris och höjd beredskap krig.

Målet för diagnostikverksamheten är att stärka flera aspekter av den mikrobiologiska beredskapen. Det inkluderar analysförmåga, samarbete med aktörer i dricksvattenkedjan, omvärldsbevakning och uppbyggnad av bred och robust kompetens.

Under 2024 har man tagit fram samarbetsavtal och en analyskatalog som beskriver både nuläge och önskat läge. En struktur för omvärldsbevakning har också tagits fram, och man har lanserat en sida på Livsmedelsverkets webbplats. Parallellt med det arbetet har flera utvecklingsprojekt bedrivits inom ramarna för NBV. SVA har till exempel under året deltagit i arbetet som bedrivs med fokus på detektion av parasiter i vatten. Under året har ett

vattenlaboratorium byggts upp vid SVA och upplärning av personal för att genomföra analys av indikatorer i vatten genomförts.

Verksamheten styrs av den verksamhetsplan som tagits fram i samarbete mellan de medverkande myndigheterna, och under 2025 fortsätter arbetet i enlighet med denna. Kompletteringar och justeringar av framtagna aktivitetsplaner och direktiv görs under början av året varefter arbetet i respektive arbetsgrupp och utvecklingsprojekt förväntas rulla på enligt plan i arbetsgrupperna (Beredskap, Kommunikation, OBA och Utbildning) inom NBV-B. En tydligt uttryckt önskan från NBV-B:s ledningsgrupp är att utvecklingsprojekt framåt i större utsträckning ska involvera alla tre myndigheterna.

På nationell nivå finns en CBRNE-strategi som MSB har tagit fram och som är vägledande för berörda aktörer⁴¹. SVA har också fått i uppdrag att stärka myndighetens förmåga att analysera och hantera farliga ämnen i livsmedelskedjan. Som ett led i detta har SVA under 2024, tillsatt en intern samordnare vars uppgift är att koordinera myndighetens arbete internt, och även bidra till sektorns gemensamma arbete inom CBRNE-området. Under året har SVA genomfört workshops med medarbetare från alla delar av verksamheten för att öka kompetensen inom området och kartlägga vilka förmågor och utvecklingsområden som myndigheten har. Kartläggning av förmågor har sedan fortsatt göras gemensamt inom sektorn.

Den ökade medvetenheten hos medarbetarna har lett till att CBRNE-området har lyfts in som fokus i flera forsknings- och utvecklingsprojekt samt nya ansökningar. Bland annat valde SVA att, tillsammans med FOI och SLU, söka medel för ett forskningscentrum med fokus på antagonistiska hot mot livsmedelskedjan ”Food Defence Research centre”. I detta center ingår även Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Forskningscentret har beviljats medel från Formas, och SVA kommer därigenom att avsevärt kunna öka sin förmåga att analysera och hantera både B- och C-händelser.

SVA har även, med CBRNE i fokus, tillsammans med Jordbruksverket, initierat och etablerat dialog med myndigheterna inom beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg. Generaldirektörerna för beredskapssektorerna Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Hälsa, vård och omsorg har träffats vid två tillfällen och samarbetet mellan beredskapssektorerna fokuserar bland annat på möjligheterna att detektera, analysera och hantera CBRNE-händelser i samhället.

Inom området CBRNE har SVA under 2024 även arbetat för att stärka sin förmåga att smittspåra och utföra utbrottsutredningar vid utbrott eller förekomst av sjukdomar. Detta har gjorts bland annat genom utvärdering av metoder för DNA-analys, underlätta analysflöden och genom att underlätta kommunikation om salmonellasekvensering. I och med dessa

⁴¹ MSB, 2023. CBRNE-strategi för en stärkt beredskap. ISBN: 978-91-7927-393-4.

åtgärder har SVA stärkt förmågan att hantera händelser som även skulle kunna hota primärproduktionen. Kopplat till det här har det även pågått arbete på SVA för att förbättra kemiska analyser av relevanta ämnen kopplat till CBRNE. Bland annat har ett stort jobb för att kvalitetssäkra SVA:s analysförmåga av botulinomtoxin genomförts vid avdelningen för kemi, miljö och fodersäkerhet.

4.14 Antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen

I samband med återbyggandet av det civila försvaret bildade Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA år 2022 en nätverksfunktion med handläggare hos de olika myndigheterna. Syftet med nätverksfunktionen var kunskapsuppbyggnad och att skapa kännedom om antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen. Nätverksstrukturen med handläggare är ett steg i arbetet för att skapa motståndskraft i livsmedelsförsörjningen. Handläggarmöten har fortsatt under 2024 och de har under året anpassats till ett antal nya frågor.

Liksom för många andra beredskapssektorer behöver även sektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten ha beredskap mot cyberhot, fysisk skadegörelse, sabotage och informationspåverkan. Då ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas och ett väpnat angrepp utgör en dimensioneringsgrund för livsmedelsförsörjningen har arbetet under 2024 fokuserat på dessa frågor. I och med detta har frågor om gråzonsproblematik och förmåga att skapa resiliens i leverantörskedjor varit i fokus. Störningar i utrikeshandeln kan snabbt få stor påverkan på livsmedelskedjan, tillgången till mat i Sverige och livsmedelsförsörjningen. Sverige är i hög grad beroende av importerade insatsvaror. Störningar i den internationella handeln kan medföra stora förändringar i svensk livsmedelskonsumtion och i produktionen av svenska livsmedel. Importstörningar gällande färdiga livsmedel och av insatsvaror skiljer sig åt. Import av vissa varor är säsongberoende och kan ha tidsfördröjningar på flera år innan tillgången på livsmedel påverkas av eventuella störningar, exempel på detta är drivmedel, handelsgödsel (mineralgödsel), och proteinfoder.

5 Förslag på fortsatt inriktning

Här beskrivs olika möjliga åtgärder och vägar framåt för att bidra till att bygga en robust och motståndskraftig försörjningskedja av livsmedel under höjd beredskap, utifrån resultaten för uppdragen. Mer detaljerade förslag finns i respektive rapport i de fall det finns separata redovisningar. Vi har inte tagit med aktiviteter, mål och prioriteringar som beslutats i tioårsplanen för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten⁴², men dessa kommer naturligtvis i allra högsta grad bidra till en fortsatt uppbyggnad av livsmedelsberedskapen och Sveriges förmåga att kunna fortsätta producera livsmedel under krig och höjd beredskap. Det finns också några områden från redovisningen i april 2024, beskrivna i tabellen 1 under kapitel 4 Vidtagna åtgärder, som myndigheterna kommer arbeta vidare med. De uppdrag inom civilt försvar som specificerats i regleringsbrev för 2025 kommer också att ingå i det fortsatta arbetet framåt.

5.1 Utveckling av investeringsprogrammet beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Enligt Livsmedelsverkets regleringsbrev för 2025 ska myndigheten i rollen som sektorsmyndighet samordna, utveckla och förvalta investeringsprogram för förmågeutveckling inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Det finns behov av fortsatt utredning av viktiga samhällsfunktioner som ännu inte inkluderats och av att etablera strukturer för insats- och programutveckling och förvaltning. För utveckling av förvaltning av investeringsprogrammet finns löpande behov av förankring och kunskapsinhämtning bland de aktörer som kan beröras av insatser inom programmet. Samrådsgrupper eller referensgrupper ska därför etableras.

I egenskap av beredskapsmyndighet ska Livsmedelsverket i arbetet med investeringsprogram bland annat genomföra pilotprojekt för robusta livsmedelsbutiker, ge stöd till kommunernas och regionernas arbete med livsmedelsberedskap i sin måltidsverksamhet, ge stöd för kommunernas dricksvattenförsörjning samt utveckla insatser för främjande av inhemsk produktion av insatsvaror i leden efter primärproduktionen. Livsmedelsverket har identifierat prioriterade insatser för robusta livsmedelsbutiker och dricksvattenförsörjningen under 2025. Vad gäller stöd till kommunernas och regionernas arbete med livsmedelsberedskap i sin måltidsverksamhet kommer den metod som tagits fram i piloten under 2024 att vidareutvecklas. Utöver detta finns behov av att utreda förutsättningarna för att ge företagsstöd för att investeringsprogrammet på sikt också ska kunna bidra till att höja

⁴² Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, 2024. Beredskapssektorns tioårsplan. Dnr 2024/00645–10.

förmågan hos de aktörer som tryggar Sveriges livsmedelsförsörjning. Insatser för uppbyggnad av utökade omsättningslager är en insats som behöver utredas.

De pilotprojekt som nu genomförs bör, om behov finns, övergå till bestående delar av investeringsprogrammet. Genom 2025 års pilotprojekt testar vi insatsernas träffsäkerhet och genomförbarhet och drar lärdomar för att kunna sätta mer omfattande insatser.

5.1.1 Robusta livsmedelsbutiker

Den mest grundläggande åtgärden är säkrad eltillgång eftersom behovet av el påverkar alla delar av verksamheten. Av den anledningen kommer pilotprojektet under 2025 att riktas in på eltillgång i livsmedelsbutiker. Värt att notera är dock att en *robust* livsmedelsbutik i bemärkelsen en butik som kan upprätthålla verksamheten vid sådana förhållanden som kan antas råda under krig, har fler behov än vad som kan lösas inom ramen för ett pilotprojekt under ett år.

Möjliga insatser för att stimulera reservkraftsättning av livsmedelsbutiker är investeringsstöd till verksamhetsutövaren eller tillhandahållande av offentligt ägda reservkraftverk. Offentligt tillgänglig mobilreservkraft skulle kräva att butikerna har godkänd inkopplingsmöjlighet. Reservkraftaggregaten behöver förvaras och underhållas av lokala eller regionala aktörer, och denna tjänst behöver ersättas. Dessutom behövs drivmedel hållas tillgängligt. En plan för prioritering och distribution av reservkraften behöver upprättas på lokal nivå.

Den sammantagna bedömningen är att i de fall genomförbarheten har en avgörande roll är insatsen att tillhandahålla offentliga reservkraftverk att föredra. Denna insats snedvrider inte konkurrensen, speciellt inte om butikerna bekostar inkopplingsmöjligheterna. Genom en flexibel lösning kan offentliga aktörer ha mandat att flytta reservkraften dit den bedöms göra störst nytta utifrån rådande situation och därigenom ökar nyttan med investeringen jämfört med om den är bunden till en verksamhetsutövare. Detaljutformning av insatser kommer att göras under första kvartalet av 2025.

Utöver pilotprojektet kommer utredningsarbete med inriktning på framtida företagsstöd att genomföras. Det innebär utredning av statsstödsregler och av konkurrenslagstiftning.

5.1.2 Offentlig måltidsverksamhet

Metoden som utvecklats under 2024 för att identifiera behov av ett investeringsprogram kommer att tillämpas på den viktiga samhällsfunktionen måltidsverksamhet. Arbetet har påbörjats genom att förslag på mål för samhällsfunktionen inom ramen för programmet har identifierats. Vidare har behovsanalysen påbörjats.

Förslag till mål för måltidsverksamhet:

Måltidsverksamheter ska säkerställa att personer som får sina måltider inom skola vård och omsorg har tillgång till nödvändiga livsmedel i höjd beredskap och krig.

Måltidsverksamhet finansieras med offentliga medel och upprätthålls av offentliga och privata aktörer genom bland annat tillagningskök, transporter och mottagningskök. Kommuner och regioner har ett viktigt ansvar inom offentlig förvaltning, inklusive skola, vård och omsorg, och ska kunna förebygga, hantera och motstå kriser och olyckor, både under fredstid och vid höjd beredskap. Ungefär 80 procent av landets förskolebarn, elever och boende på äldreboenden äter lunch i kommunalt drivna verksamheter. Utöver detta serveras måltider i offentligt finansierad verksamhet som drivs i privat regi. Enligt Livsmedelsverkets kartläggning 2022 har hälften av regionerna hela måltidsverksamheten i egen regi. Övriga regioner upphandlar hela eller delar av måltiderna från privata leverantörer, en annan region eller har samverkansavtal med en eller flera kommuner. Utöver de nästan 2 miljoner människor som serveras måltider i förskola, grundskola och på särskilda boenden, är personer med hemtjänst eller boendestöd också beroende av stöd till inköp eller av matdistribution. Det är viktigt att kommuner och regioner utvecklar sitt arbete med livsmedelsberedskap, särskilt för offentliga måltider i vård, skola och omsorg.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket har i arbetet med att identifiera åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan⁴³ också kartlagt gapet som behöver överbryggas om måltidsverksamhet ska kunna upprätthållas under störda förhållanden. Därigenom har kritiska beroenden identifierats. Genom åtgärder som säkerställer tillgången till dessa kan således en förmågehöjning förväntas. Kritiska beroenden inom måltidsverksamhet är el, dricksvatten, personal, elektroniska kommunikationer och förbrukningsvaror.

5.1.3 Dricksvattenförsörjning

Det finns stora åtgärdsbehov också inom dricksvattenförsörjningen. Det går inte att rikta insatser mot alla dessa under 2025, utan ett urval av särskilt relevanta åtgärder har gjorts (se tabell 3). Under första kvartalet av 2025 kommer insatserna utformas i mer detalj. Val av prioriterade insatser 2025 kommer göras med stöd av de bedömningskriterier som utvecklats under 2024.

⁴³ Livsmedelsverket och Jordbruksverket, 2023. Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan.

Tabell 3. Urval av möjliga insatser och deras syfte 2025.

Insats	Syfte
Nödvattenutrustning	Att stimulera eller förstärka åtgärder som vidtas av aktörerna för inköp av nödvattenutrustning och utbildning för att kunna använda den.
Lagerhållning av kemikalier, reservdelar och förbrukningsmaterial	Att stimulera eller förstärka åtgärder som vidtas av aktörerna för att säkerställa tillgången på viktiga insatsvaror i dricksvattenförsörjningen. Till exempel utökad lagerhållning genom investering i lagringsförmåga, eller införskaffande av utrustning för tillverkning av vissa beredningskemikalier.
Reservkraft och drivmedel	Att stimulera eller förstärka åtgärder som vidtas av aktörerna för att säkerställa tillgången till fasta anläggningar för reservkraft, men även mobila anläggningar, samt lagerhållning av drivmedel.
Aktivt riskbaserat säkerhetsarbete, driftsystem (styr- och övervakningssystem)	
Utbildning och övning	Att stimulera eller förstärka åtgärder som vidtas av aktörerna för att upprätta utbildnings- och övningsplaner samt för att genomföra utbildningar och övningar som på olika sätt stärker förmågan att upprätthålla dricksvattenförsörjningen.
Fysiskt säkerhetsarbete	Att stimulera eller förstärka åtgärder som vidtas av aktörerna för att säkerställa säkra områden, byggnader och andra anläggningar samt att obehöriga får insyn i verksamheten. Det är även en tänkbar åtgärd att skapa en strategi för hur det tekniska och fysiska skyddet ska utformas inom verksamheten.
Planering för nödvattenförsörjning	Att stimulera eller förstärka åtgärder som vidtas av aktörerna för att öka förmågan avseende nödvattenförsörjning.
Beredskapsbrunnar	Att stimulera eller förstärka åtgärder som vidtas av aktörerna för att öka förmågan och tillgången till dricksvatten eller Krigsdricksvatten (ej definierade ännu) från enskilda beredskapsbrunnar.
Dricksvattenförsörjning i samband med evakueringar, flyktingströmmar och värdlandsstöd	

5.2 Robust primärproduktion

Uppföljning och utvärdering av rådgivning och investeringsstöd

För att rådgivningen och investeringsstödet långsiktigt ska bli så ändamålsenliga och effektiva som möjligt kommer de följas upp kontinuerligt. Utifrån den uppföljning och utvärdering kan ändringar tillkomma för att göra stödet så ändamålsenligt som möjligt. En testomgång för rådgivningen kommer genomföras och utvärderas under våren 2025 och den återkoppling som inkommer av rådgivarnas utvärderingar kommer användas för att utveckla rådgivningen.

Genom att i ansökan om investeringsstödet inhämta information kring vilka störningar som ansökan avser öka motståndskraften mot, kommer det även vara möjligt att följa upp vilka störningar som är av störst vikt för de enskilda företagen. Utöver det kommer rådgivningen kunna användas som underlag för att identifiera huruvida investeringsstödet täcker de behov som rådgivningen identifierar på företagsnivå.

Jordbruksverket kommer ha en fortsatt dialog med fiskeri-, vattenbruks- och jordbruksnäringarna för att få en aktuell och relevant bild av behoven inom primärproduktionen.

5.3 Fortsatt inriktning i arbetet med omsättningslager

Jordbruksverket kommer att arbeta vidare med de frågor som behöver klargöras inför upphandling av beredskapslager av spannmål och insatsvaror. Detta inkluderar framför allt frågor om

- avtals- och upphandlingsrättsliga frågor,
- kvalitets- och säkerhetskrav, och
- kontrollsystem.

Därefter kommer Jordbruksverket att förbereda en organisation för att vara redo att påbörja upphandling av beredskapslager från år 2026.

Beroende på hur lagen och förordningen utformas, behöver Jordbruksverket sannolikt utreda hur användning av beredskapslagren vid allvarliga samhällsstörningar och ytterst krig ska hanteras. En förutsättning för att kunna utreda frågan är att det finns en tydlig ansvarsfördelning i den planerade lagstiftningen om livsmedelsberedskap. Detta innebär att ett tydligt myndighetsansvar behöver pekats ut för frågor om

- förädling till livsmedel av det spannmål som lagras,
- planering för att säkra transporter och distribution av lagrat spannmål och insatsvaror vid allvarliga samhällsstörningar och ytterst krig.

För att befolkningen i Sverige ska ha tillräckligt med mat vid allvarliga kriser och ytterst krig behöver Sverige säkra även andra avgörande resurser utöver de insatsvaror som Jordbruksverket föreslår i sin rapport. Sådana resurser är framför allt el, drivmedel, transporter och arbetskraft. Jordbruksverket har inte inom sitt ansvarsområde möjlighet att säkra dessa insatsvaror, men kommer under 2025 leverera underlag till en bedömning av behovet av dem inom primärproduktionen till Regeringskansliet. För att upprätthålla hela kedjan från jord till bord behöver Sverige även säkra insatsvaror som krävs för att förädla produkter från primärproduktionen. Denna fråga bör utredas av Livsmedelsverket, i samverkan med Jordbruksverket.

5.4 Omsättningslager ledet efter primärproduktionen

Livsmedelsverket avser att under 2025 utreda insatser för att öka omsättningslager i leden efter primärproduktionen. Utgångspunkten är att dessa lager ska öka verksamhetsutövares förmåga att upprätthålla produktionen vid allvarliga samhällsstörningar, ytterst krig. I enlighet med regeringens beslut om gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret⁴⁴ ska lager finnas i syfte att ge tid för omställning till förändrade produktionsförutsättningar och transport- och varuflöden. Den initiala ingången är att produktion och distribution ska upprätthållas hos beredskapsviktiga verksamhetsutövare. Beredskapen ska stärkas genom kostnadseffektiva insatser, och därmed bör utgångspunkten vara att stärka befintliga produktions- och distributionssystem. I det fall delar av landet behöver förstärkta lagerinsatser utifrån bland annat Försvarsmaktens typsituationer⁴⁵ eller planeringen för värdlandsstöd kan lagring av matvaror övervägas.

5.5 Metod för att mäta mängden mat i systemet

I nuläget är det ett komplext och resurskrävande arbete att få fram all den data som krävs för att skapa en korrekt bild av mängden mat (kalorier) i systemet vid ett givet tillfälle. För att göra metoden mer effektiv skulle en rad insatser behövas. I dialog med branschen kommer ett antal förslag på insatser att diskuteras. Det rör sig bland annat om harmonisering av kategorier och varuflöden, inkludering av grossister samt utökad inhämtning av data från viktiga direktleverantörer.

⁴⁴ Regeringsbeslut, Fö2024/02054 (delvis). Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030.

⁴⁵ Försvarsmakten, 2024. Överbefälhavarens beslut i stort och Försvarsmaktens uppdrag, bilaga 1. FM2024-21844:1.

5.6 Nyckeltal och indikatorer

Att kunna mäta, prognostisera och utvärdera statusen för den svenska livsmedelsförsörjningen är viktigt för att de beredskapshöjande åtgärder som vidtas ska siktas rätt och få önskad effekt. I det pågående arbetet med att ta fram nyckeltal och indikatorer för livsmedelsförsörjningen har arbetet avgränsats till en enskild rapport, baserats på tillgänglig statistik och med relativt enkla indikatorer. Dessa avgränsningar utgör en naturliga utgångspunkter för ett fortsatt arbete.

Genom att upparbeta rutiner och strukturer för regelbunden insamling av underlag till nyckeltalen skulle en sammanställning kunna göras återkommande, exempelvis varje eller vartannat år. Vissa luckor i den befintliga statistiken skulle kunna täppas till med ny inhämtning och nyckeltalen skulle kunna utökas till att inkludera makro- och näringsämnesbalanser samt regionala perspektiv. Mer avancerade och sammanvägande indikatorer för att spåra förändringar över tid skulle även kunna utarbetas, i nära samarbete med forskningen.

5.7 Primärproduktionens personalförsörjning

Arbetskraft är en kritisk resurs som kan vara begränsande för produktionen vid störningar, och som lyfts fram av både branschorganisationer och enskilda företag, särskilt inom primärproduktionen. Den 23 januari 2025 publicerades betänkandet Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret (SOU 2025:6). Det pågår också en dialog på myndighetsnivå.

Personaltätheten är redan idag låg i primärproduktionen och den kompetens som krävs för många uppgifter är sällsynt. Det är välkänt att medelåldern är hög och att generationsskiften kan vara problematiska. En stor del av anställd personal är utlandsfödd och/eller utländska medborgare som antingen bor här permanent eller reser hem mellan arbetsperioder. Beredskapssektorns planerade arbete med personalförsörjning för 2025 fokuserar på myndigheternas egen bemanning.

Jordbruksverket ser ett behov av att tydliggöra bland annat användningen av olika begrepp, näringslivets förväntningar på vad myndigheterna ska bidra med och de formella ramarna för myndigheternas del. Inom uppdraget att ersätta den gamla krigsveterinärförordningen har Jordbruksverket och Livsmedelsverket redan analyserat de legala verktygen för att trygga personalförsörjningen vid höjd beredskap, med fokus på djurhälsopersonal.⁴⁶ SOU 2025:6

⁴⁶ Jordbruksverket och Livsmedelsverket 2024. Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap. Dnr 6.9.17-15558/2023 respektive 2024/03157.

samt Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets utredning bör kunna tjäna som utgångspunkt för motsvarande analys inom primärproduktionen.

Utöver detta behöver utredas om tillgången på arbetskraft riskerar att bli begränsande för produktionsförmågan, samt om det behövs åtgärder och i så fall vilka. Inom livsmedelskedjan lyfts redan idag att bristen på kompetent arbetskraft är en begränsande faktor i vissa verksamhetsgrenar. Detta kräver en djupare analys av personalbehovet med avseende på antal personer/arbetstid, nödvändig kompetens hos dessa personer, ersättningsbarhet och så vidare, fördelat på produktionsgrenar. Analysen bör omfatta både totalförsvarsviktiga delar av primärproduktionen samt sådana stödande företag som är nödvändiga för att upprätthålla denna genom leverans av varor eller tjänster, som utsädesföretag, företag inom djurens hälso- och sjukvård (personalbehov redan analyserat), foderföretag med mera.

5.8 Djurens hälso- och sjukvård

En robust animalieproduktion och säkra livsmedel kräver en fungerande hälso- och sjukvård för djur, inklusive sjukdomsövervakning och nationell laboratorieförmåga samt livsmedelskontroll. Myndigheterna har hittills i varierande grad integrerat arbetet inom dessa områden med övriga uppdrag gällande uppbyggnad av livsmedelsberedskapen och ett fortsatt arbete behövs. Planeringen kräver samverkan inom och mellan myndigheterna, med andra aktörer inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, samt med beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg. Natos och Forsvarsmaktens behov behöver också beaktas.

5.8.1 Beredskapslagring av sjukvårdsprodukter

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har i myndigheternas rapport Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap⁴⁷ lagt fram ett antal förslag på åtgärder och författningsregleringar som dels skulle kunna ersätta krigsveterinärförordningen (1981:648), och dels på kort och lång sikt stärka beredskapen för civil veterinärverksamhet inklusive livsmedelskontroll och djurens hälso- och sjukvård. Ett av de viktigaste förslagen för att snabbt utveckla robustheten för samhällsviktiga delar av djurens hälso- och sjukvård vore att etablera beredskapslager för vissa sjukvårdsprodukter.

Sannolikt är det nödvändigt att bygga upp regionala depåer med omsättningslagring av läkemedel. Lagerhållningen kan ske på flera olika nivåer i leveranskedjan nära användarna. Ett statligt ägt centrallager av vitala men sällan använda produkter kan vara en nivå. Som ett första steg vill Jordbruksverket under 2025 inleda en analys av förutsättningarna och kostnaderna för denna lagring.

⁴⁷ Jordbruksverket och Livsmedelsverket 2024. Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap. Dnr 6.9.17-15558/2023 respektive 2024/03157.

5.8.2 Robusthöjande åtgärder för samhällsviktig djursjukvård

Inom djurens hälso- och sjukvård bedrivs de totalförsvarsviktiga verksamheterna av såväl statliga (Distriktsveterinärerna) som privata aktörer. De privata aktörernas tjänster inom den förebyggande och behandlande hälso- och sjukvården för livsmedelsproducerande djur samt tjänste- och servicedjur, bör i så stor utsträckning som möjligt fungera även vid höjd beredskap. Beroende på hur förslagen i rapporten Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap (som nu är på remiss) tas emot, kan Jordbruksverket komma att utreda möjligheten att upphandla och ingå avtal med privata aktörer för att säkerställa att dessa fortsätter bedriva sin verksamhet vid höjd beredskap. Avtalen bör i så fall inkludera krav på viss robusthet till exempel avseende tillgång till personal, lokaler, utrustning och läkemedel. En sådan lösning skulle bygga på frivillighet och att det, via en kravställd upphandling, skulle utgå ersättning till de upphandlade aktörerna.

5.8.3 Samverkansgrupp för djurens hälso- och sjukvård

Den veterinära beredskapen i allmänhet och då i synnerhet de samhällsviktiga funktionerna djurens hälso- och sjukvård samt smittskydd hos djur, har enligt MSB sin huvudsakliga hemvist i beredskapssektor Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Försörjning av sjukvårdsprodukter, läkemedelsförsörjning samt laboratoriekapacitet återfinns däremot, enligt MSB, under beredskapssektor Hälsa, vård och omsorg.

Då samtliga ovan nämnda samhällsfunktioner är beroende av varandra ger indelningen inte någon komplett bild av det verkliga samverkansbehovet. För att kunna säkerställa erforderlig myndighetssamverkan gällande djurens hälso- och sjukvård i kris, höjd beredskap och ytterst krig har en grupp för myndighetssamverkan bildats, vilken även möjliggör samverkan mellan beredskapssektorer och med Försvarsmakten. Samarbetet startades 2022 och skulle enligt den ursprungliga planeringen fortgå till utgången av 2024, då det fortsatta samverkansbehovet ska utvärderas.

Samverkansgruppen har enligt Jordbruksverket fungerat väl och arbetet behöver fortsätta för att kunna arbeta vidare med exempelvis de förslag som Jordbruksverket och Livsmedelsverket har lämnat i rapporten Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap.

Många av dessa åtgärder måste dock utföras tillsammans med näringsens organisationer och Jordbruksverket planerar därför att framgent även bjuda in representanter från några av de nationella aktörer som bedriver samhällsviktig djursjukvård till samverkansgruppen.

5.8.4 Samverkan med beredskapssektor Hälsa, vård och omsorg Gemensamt nyttjande av resurser, styrning av användning

Planering inför höjd beredskap och ytterst krig kan vinna på en samverkan mellan hälso- och sjukvård och veterinärmedicin. Många av de sjukvårdsprodukter som används inom veterinärmedicin används även inom hälso- och sjukvården. Då det finns begränsad tillgång till en produkt kan det komma att påverka båda sektorerna, vilket det gavs ett flertal exempel på under covid-19-pandemin.

Andra exempel där veterinär verksamhet skulle kunna bistå hälso- och sjukvården är att många djursjukhus har både avancerade lokaler och utrustning för intensivvård och kirurgi, vilka i en krigssituation eventuellt skulle kunna nyttjas som tillfälliga vårdlokaler. Ytterligare ett exempel är att det finns en god teoretisk och praktisk kunskap om vårdhygien och basala hygienrutiner hos den legitimerade gruppen djursjukskötare, en yrkesgrupp vilken skulle kunna användas i tillfälligt uppsatta vårdlokaler för stabilisering, traumavård etcetera. Den här typen av styrning av användning samt samverkan avseende lokaler och personal, kräver framförhållning och planering. I det senare fallet kombinerad med utbildnings- och övningsverksamhet.

En planering för ett ömsesidigt nyttjande av resurser måste utföras tillsammans med sjukvårdens huvudmän. För att möjliggöra sådan planering bör dock ett antal juridiska och finansiella frågor adresseras och så långt görligt lösas av de nationellt ansvariga beredskapsmyndigheterna. I det fall användningen av resurser behöver styras bör formerna för detta klargöras redan i grundberedskap.

Regeringsuppdrag, lägesbilder och rapporteringsvägar

För att bland annat förbättra resursutnyttjandet av de förnödenheter av sjukvårdsprodukter som finns i Sverige har Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten presenterat ett förslag till regeringen på vad som krävs för att skapa ett system för nationell lägesbild av läkemedel och medicintekniska produkter. I uppdraget analyserar nu myndigheterna även konsekvenserna av att inkludera veterinärmedicinska läkemedel i informationsinsamlingen.

En nationell lägesbild av sjukvårdsprodukter till djur kan utgöra en viktig del i förmågan att vid höjd beredskap kunna omfördela och säkerställa att de resurser som finns i landet används effektivt. Om Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten får i uppdrag att utreda nationell kategorisering och identifiering av medicintekniska produkter samt utreda registreringskrav för ekonomiska aktörer, bör uppdraget därför också omfatta veterinärmedicinska produkter.

Generellt bör veterinärmedicin inkluderas då regeringsuppdrag utarbetas som kan ha bäring på såväl hälso- och sjukvård som veterinärmedicin.

5.9 Tillsyn enligt cybersäkerhetslagen och lagen om motståndskraft

Cybersäkerhetslagen och lagen om motståndskraft förväntas ge Livsmedelsverket nya verktyg för att dels få en bättre uppfattning om tillståndet hos viktiga livsmedelsaktörer i landet, och dels för att kunna ställa detaljerade krav på åtgärder som bör ha direkt effekt på aktörernas förmåga och beredskap.

Likt övriga tillsynsmyndigheter kommer Livsmedelsverket att under 2025 genomföra arbete för att förbereda kravställning och tillsyn för befintliga och tillkommande ansvarsområden. Cybersäkerhetslagen förväntas träda i kraft mot slutet av 2025, en avgränsad tillsyn av dricksvattenleverantörer kommer därför att bedrivas parallellt i enlighet med tillsynsförordnande under nuvarande NIS-reglering.

De verksamhetsutövare som kommer att omfattas av lagarna skiljer sig åt avseende förutsättningar, resurser och hotbild. Livsmedelsverket avser använda föreslagen föreskriftsrätt för att anpassa kravställning till respektive sektor för att på så vis uppnå förmågehöjning utan att ålägga verksamhetsutövarna en allt för stor regelefterlevnadsbörda. Inom sektorn för produktion och distribution av livsmedel kan finnas behov av ytterligare differentiering av kravställningen, exempelvis med krav specifika för primärproduktionen.

Livsmedelsverkets tillsyn enligt lagarna bör ha två syften – dels att bidra till myndighetens lägesbild avseende cybersäkerheten och motståndskraft hos landets viktiga dricksvatten-, avlopps- och livsmedelsaktörer, dels att genom vägledning bidra till förmågehöjning för dessa aktörer. En del i det förberedande arbetet inför ett utökat tillsynsansvar enligt de nya lagarna är att utforma en tillsynsverksamhet och -strategi som bidrar till dessa syften, väl anpassat till respektive sektors behov och förutsättningar.

Aktörer i de sektorer som Livsmedelsverket föreslås få tillsynsansvar för verkar inte i ett vakuum. Ömsesidiga beroende mot aktörer inom andra NIS2- och CER-sektorer leder till ett ökande behov av samordning mellan tillsynsmyndigheterna. Ett stort antal aktörer kommer sannolikt även leverera tjänster inom flera sektorer och därmed stå under flera myndigheters parallella tillsyn. Livsmedelsverket har för avsikt att hantera detta behov av samverkan för att den totala kravmassan och tillsynsmyndigheterna arbete i så stor utsträckning som möjligt ska bidra till ökad förmåga hos de verksamhetsutövare som omfattas.

5.10 Antagonistiska hot mot livsmedelsförsörjningen

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget gör att samverkan mellan myndigheterna behöver fortsätta. Livsmedelskedjans komplexitet är exponerad för diverse hybridhot och den

diversifierade hotbilden kräver även skydd mot farliga ämnen. Samverkansforum och nätverksfunktioner bidrar till ökad medvetenhet och kunskap i frågor som rör beredskap för antagonistiska hot mot livsmedelskedjan. Åtgärder för att öka kunskapen och medvetenheten bör fortsätta och inkludera förmågan att kunna tillgodose en bra livsmedelssäkerhet och tjänliga livsmedel. De geopolitiska aspekterna angående råvaror, kritiska insatsvaror och beredskap mot informationspåverkan är andra områden som kräver fortsatt kunskapsbyggnad.

5.11 Vaccinberedskap

SVA:s uppdrag att göra en översyn av myndighetens nationella vaccinberedskap samt behovet hos näringen av veterinärmedicinska vaccin behöver fortsätta kommande år. Ett fokus på det fortsatta arbetet kommer vara att anpassa den nationella vaccinberedskapen till ett totalförsvarsperspektiv genom att analysera specifika vaccinbehov samt utreda, etablera och senare operationalisera lämplig försörjningsmodell. I detta ingår att samverka och identifiera möjliga synergier med vaccinberedskapen inom sektorn för Hälsa, vård och omsorg. Samverkan kan beröra många områden, som till exempel fortsatt kunskapsuppbyggnad mellan beredskapssektorerna, lagerhållning, beredskapslager och logistik med mera.

6 Referenser

Beredskapssektorns tioårsplan. Livsmedelsverket, 2024. Livsmedelsverkets dnr 2024/00645–10.

Beroenden och sårbarheter i svensk animalieproduktion. SVA:s rapportserie nr 100. SVA, 2024.

<https://www.sva.se/media/gpya524v/svakom216-saarbarheter-och-beroenden-i-animalieproduktion.pdf>

CBRNE-strategi för en stärkt beredskap. MSB, 2023. ISBN: 978-91-7927-393-4.

<https://rib.msb.se/filer/pdf/30391.pdf>

Dagligvaruindex 2023. Svensk dagligvaruhandel, 2023.

<https://www.svenskdagligvaruhandel.se/wp-content/uploads/Dagligvaruindex-A%CC%8Arsrapport-2023.pdf>

En modell för svensk försörjningsberedskap, SOU 2023:50.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/08/sou-202350/>

En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål. Jordbruksverket, 2024.

<https://jordbruksverket.se/download/18.26ed604318e78be4a239740/1711619611832/En-robust-livsmedelsforsorjning%20i%20krig-kris-beredskapslagring-spannmal-tga.pdf>

Försörjningsberedskap för upprätthållande av laboratorieförmåga vid kris och höjd beredskap. Forum för beredskapsdiagnostik (FBD), 2025 (FBD2025/28).

<https://rib.msb.se/filer/pdf/30988.pdf>

Företagens förmåga att leverera varor och tjänster under höjd beredskap – En kartläggning. Jordbruksverket, 2024, dnr 6.9.17-01094/2024.

<https://jordbruksverket.se/download/18.26ed604318e78be4a239741/1711633009614/Foretags-formaga-att-leverera-varor%20och-tjanster-en%20kartlaggning-tga.pdf>

Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030. Regeringsbeslut 2024-12-19 Fö2024/02054 (delvis).

<https://www.regeringen.se/contentassets/c32aca4f96cc4c4f89d337aaecb64b6a/gemensamma-forutsattningar-for-utvecklingen-av-totalforsvaret-2025-2030.pdf>

Gemensamt grunddokument för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten - En överenskommelse om hur myndigheterna i beredskapssektorn arbetar tillsammans.

Livsmedelsverket, 2024. Livsmedelsverkets dnr 2024/00645-11.

Grundbehov laboratoriekapacitet – Djurens hälso- och sjukvård i kris och krig. SVA, 2024. Dnr 2024/500:1. Begränsat hemlig.

Handlingskraft. Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering 2021–2025. MSB och Försvarsmakten, 2021.

<https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/2-om-forsvarsmakten/dokument/handlingskraft.pdf>

Hur påverkar olika typer av kriser och samhällsstörningar djurens hälso- och sjukvård? Sveriges Lantbruksuniversitet, 2024, ID SLU.scaw.2023.2.6-17. Jordbruksverkets dnr 6.9.11-23615/2022.

Inriktningen för civilt försvar 2025–2030, Fö2024/02054. Försvarsdepartementet, 2024.

<https://www.regeringen.se/contentassets/e1967520f243475d97650f476fde227c/inriktning-for-civilt-forsvar-2025-2030.pdf>

Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, SOU 2024:65.

<https://www.regeringen.se/contentassets/52cdc901882a47df9ee9caadefa2c1c3/kommuners-och-regioners-grundlaggande-beredskap-infor-kris-och-krig-sou-202465.pdf>

Lagring av sojamjöl – förfarande och faror. SVA, 2024. Dnr SVA2024/640 Uppsala

Livsmedelsberedskap för en ny tid, SOU 2024:8.

<https://www.regeringen.se/contentassets/fc08dfb51d014b3996b719005beb146f/livsmedelsberedskap-for-en-ny-tid-sou-20248.pdf>

Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster, SOU 2024:64.

<https://www.regeringen.se/contentassets/4df0dfc35e4488d8366ef25da09527a/motstandskraft-i-samhallsviktiga-tjanster-sou-202464.pdf>

Nationell säkerhetsstrategi, Regeringskansliet, 2024, Skr.2023/24

<https://www.regeringen.se/contentassets/125593e4516a49ce9b9ab942f49cca8d/232416300webb.pdf>

Nya regler om cybersäkerhet, SOU 2024:18.

<https://www.regeringen.se/contentassets/1e56bf5cad214fc78eb80d91c11cccb6/nya-regler-om-cybersakerhet-sou-202418.pdf>

Regeringsuppdrag Robust primärproduktion – Rådgivning och investeringsstöd för att stärka beredskapen för primärproduktion av livsmedel, Jordbruksverket, 2025. Dnr 6.9.17-12451/2024.

Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap. Jordbruksverket (dnr 6.9.17-15558/2023) och Livsmedelsverket (dnr 2024/03157), 2024.

<https://www2.jordbruksverket.se/download/18.4627c3ef191fdbf8ba3798f/1726731904516/ovr706.pdf>

Totalförsvaret 2021–2025. Prop. 2022/21:30.

[https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsp
roposition-2021-2025/totalforsvaret-2021-2025-prop.-20202130.pdf](https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsp
roposition-2021-2025/totalforsvaret-2021-2025-prop.-20202130.pdf)

Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023 – Redovisning av regeringsuppdrag.

Livsmedelsverket (dnr 2024/01195), Jordbruksverket (dnr 6.9.17-01094/2024), Statens veterinärmedicinska anstalt (dnr SVA2021/254). 2024.

<https://jordbruksverket.se/download/18.26ed604318e78be4a23973f/1711619611757/Uppbyggnad-av-livsmedelsberedskapen-2021-2023-tga.pdf>

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning. Förvarsdepartementet, Fö 2023:03.

<https://www.regeringen.se/contentassets/9e909939bc12458c90221924bf8187dc/plikten-kallar-en-modern-personalforsorjning-av-det-civila-forsvaret-sou-20256.pdf>

Värde och kostnader för lagring av insatsvaror till jordbruket för livsmedelsberedskap i kristid i Sverige. SLU, 2024. Working paper 2024:5 Institutionen för ekonomi SLU Uppsala

<https://publications.slu.se/?file=publ/show&id=139826>

Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan – Redovisning av regeringsuppdrag.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket, 2023.

<https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/rapporter/2023/atgarder-vid-en-bristsituation-i-livsmedelskedjan-2023.pdf>

Överbefälhavarens beslut i stort och Försvarmaktens uppdrag, bilaga 1. Försvarmakten, 2024. FM2024-21844:1.

<https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/2-om-forsvarsmakten/dokument/strategiska-styrdokument/forsvarsmaktens-strategiska-plan---bilaga-1.pdf>

7 Bilagor

- Investeringsprogram beredskapssektorn livsmedel och dricksvattenförsörjning – redovisning av regeringsuppdrag.
Livsmedelsverket och Naturvårdsverket, 2025.
Dnr 2025/01253
- En robust livsmedelsförsörjning i krig och kris, del 2 – Beredskapslagring av insatsvaror till jordbruket.
Jordbruksverket, 2025.
Dnr 6.9.17-05892/2024
- Mat i hela landet oavsett vad som händer – Beredskapslagring av spannmål i de fyra nordligaste länen.
Jordbruksverket, 2025.
Dnr 6.9.17-05892/2024
- Nationell vaccinberedskap för endemiska och epizootiska sjukdomar.
SVA, 2025.
Dnr 2025/266

