

En robust livsmedels- försörjning vid kriser och höjd beredskap

Åtgärder och arbetsformer som stärker
förutsättningarna



- Förslagen i myndigheternas gemensamma rapport Livskraft är fortfarande relevanta.
- Totalförsvarsplaneringen behöver ta hänsyn till erfarenheter från pandemin, men behöver ha ett brett angreppssätt och ta hänsyn till alla typer av hot.
- Samverkan mellan prioriterade områden är fortsatt viktigt för totalförsvarsplaneringen.

Regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket och Jordbruksverket att tillsammans analysera och redogöra för lärdomarna som utbrottet av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19, gett avseende livsmedelsförsörjningen.

Rapporten består av en sammanfattning och analys av befintligt material kopplat till myndigheternas erfarenheter från pandemin. En avgränsning är att rapporten inte behandlar djurens hälso- och sjukvård som annars ofta sammankopplas för myndigheterna. Detta hanteras i ett separat regeringsuppdrag riktat till Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt.

Jordbruksverket

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket Dnr 2020/03221

Jordbruksverket Dnr 6.9.17-15056/2020

Omslagsbild: Mostphotos

Sammanfattning

Försörjningen av livsmedel inklusive dricksvatten har fungerat väl under pandemiåret 2020. Dock har företagen upplevt vissa störningar och oro för framtida konsekvenser. Ett fåtal varugrupper var svåra att få tag på för konsumenter tidigt under pandemin, men ingen av dessa kan anses påverka försörjningsförmågan. Företag inom vissa branscher har också drabbats hårt ekonomiskt framförallt inom restaurangsektorn. Samverkan mellan privata aktörer, myndigheter och regering har varit betydelsefullt under pandemin.

Risk för brist på en insatsvara till dricksvattenproduktion under våren 2020 innebar en katalysator för att kartlägga sårbarheter inom försörjningskedjan för dricksvatten. Likaså var risken stor att det skulle bli brist på personlig skyddsutrustning för flera yrkesgrupper inom livsmedelskedjan, till exempel veterinärer och slakteripersonal.

Det finns nu en medvetenhet i samhället om att en förvärrad situation skulle kunna leda till allvarliga problem med livsmedelsförsörjningen i Sverige, vilket understryker betydelsen av ökad robusthet i livsmedelskedjan. Vår framtida beredskap får inte begränsas till erfarenheter från pandemin, utan måste byggas brett. Det är därför viktigt att aktörerna bedriver ett kontinuitetshanteringsarbete så att verksamheten fungerar oavsett händelse. Arbete med kontinuitetshantering hos aktörerna behöver utvecklas.

I rapporten Livskraft¹ föreslogs ett antal åtgärder för uppbyggnad av livsmedelsberedskapen inom det civila försvaret. Erfarenheter från pandemin har ytterligare belyst behovet av dessa åtgärder. I sak förändras inte slutsatserna från den tidigare rapporteringen, men områden som förmåga att upptäcka livsmedelfusk, förmåga till prioritering vid en bristsituation, och förmåga till att upprätta lägesbilder behöver stärkas ytterligare.

¹ Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA, (2020). Livskraft.

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	5
2 Pandemin och befolkningen	7
3 Pandemin och aktörer i livsmedelskedjan.....	8
4 Samhällets hantering av pandemin.....	13
5 Försörjningsberedskap i civilt försvar.....	19
6 Åtgärdsförslag	23
Bilaga 1 Lösningar i Tyskland	29

1 Inledning

Enligt totalförsvarspropositionen för 2021-2025 ska livsmedelsförsörjningen tryggas inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader med allvarliga störningar i samhällets funktionalitet och med begränsade logistikflödena med omvärlden.

Livsmedelsförsörjning ska ses som ett helhetsbegrepp för den förmåga som behöver upprätthållas i alla led i livsmedelskedjan, från jord till bord. Försörjningen med livs-medel inbegriper en stor marknad, många inblandade aktörer och handelsflöden över hela världen.

Livsmedelsförsörjning innefattar primärproduktion, förädling/tillverkning, import och införsel, distribution och transport, samt dagligvaruhandel och servering. Livsmedelskedjan är beroende av personaltillgång, fungerande IT, finansiella system, el, transporter och insatsvaror såsom tillsatser, förpackningsmaterial och skyddsutrustning.

Dricksvattenproduktion, som huvudsakligen är kommunal verksamhet, är beroende av privata aktörer för försörjning av exempelvis kemikalier, reservdelar, transporter, laboratorieanalyser, personal och bränsle. Utöver privata hushåll försörjer VA-huvudmännen² industri och annan samhällsviktig verksamhet, som till exempel sjukhus, med drpuicksvatten.

Livsmedel för särskilda behov för de i befolkningen som inte har alternativ till sin kost behöver särskilt beaktas. Exempel på sådana produkter är modersmjölksersättning och livsmedel för särskilda medicinska ändamål.

För att upprätthålla livsmedelssäkerheten och motverka fusk behöver en effektiv livsmedelskontroll kunna bedrivas.

1.1 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk att tillsammans analysera och redogöra för lärdomarna som utbrottet av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19, gett avseende livsmedelsförsörjningen.

I uppdraget ingår att utifrån erfarenheterna av pandemin lämna förslag till åtgärder och arbetsformer som kan bidra till att stärka förutsättningarna för en robust livsmedels-försörjning i händelse av samhällsstörningar, kriser och vid höjd beredskap och då ytterst krig. Analysen ska inkludera en redovisning, i stora drag,

² 2§ Lag (206:412) om allmänna vattentjänster

av förhållanden inom livsmedelskedjan och även andra sektorer som påverkar eller riskerar att påverka livsmedelsförsörjningen.

Myndigheterna ska beakta att förslagen till åtgärder är förenliga med EU-rätt och internationell rätt och eventuella budgetära konsekvenser av förslagen ska redovisas. Vid behov ska även förslag till finansiering lämnas.

Myndigheterna ska under arbetets gång samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmakten samt i största möjliga utsträckning också inhämta erfarenheter och synpunkter från andra berörda myndigheter och aktörer inom de olika leden i livsmedelskedjan.

En muntlig delredovisning genomfördes den 26 november 2020. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen (Näringsdepartementet), senast den 31 mars 2021.

1.2 Syfte

Syftet med rapporten är att utifrån lärdomar från pandemin lämna förslag på hur livsmedelsförsörjningen kan bli mer robust både vid kris och under höjd beredskap. Livsmedelsförsörjning inkluderar både mat och dricksvatten.

Förslagen i denna rapport är ett komplement till de förslag myndigheterna lämnade i mars 2020- ett underlag med förslag den fortsatta planeringen av det civila försvaret, Livskraft – mätt och frisk³.

1.3 Avgränsningar

Eftersom utredningen handlar om livsmedelsförsörjning refererar begreppet primärproduktion genomgående till primärproduktionen av livsmedel.

1.3.1 Utredningens tidsperspektiv på pandemin

I skrivande stund är pandemin långt ifrån över. Det är i nuläget svårt att överblicka vilket återställningsarbete som kvarstår när pandemin väl är över. Denna rapport tar inte hänsyn till vad som kan hända till följd av en fortsatt pandemisk utveckling, utan ser tillbakablickande över händelserna fram till februari 2021.

1.3.2 Underlag

Denna rapport grundar sig bland annat på myndigheternas lägesbilder. När inget annat anges är detta källan till informationen. Rapporten ska inte ses som en komplett redogörelse för alla händelser. En mer utförlig beskrivning av pandemins påverkan på livsmedelssystemet och också en viktig källa för den här rapporten är

³ Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA, (2020). Livskraft.

FOI:s fallstudie ”Trygg livsmedelsförsörjning - Lärdomar från Coronapandemin till och med hösten 2020”.⁴

1.3.3 Gränsdragningen mellan djurhälsa och livsmedelsförsörjning

Parallellt med detta regeringsuppdrag pågår ett liknande uppdrag med fokus på djurens hälsa och sjukvård. One-health-perspektivet, att djur- och humanhälsa hänger ihop, gör att det är svårt att frikoppla dessa två regeringsuppdrag.

Hantering av smittsamma djursjukdomar (epizootier) och sjukdomar som sprids mellan djur och människa (zoonoser) kommer att behandlas närmare i den kommande utredningen om djurens hälsa och sjukvård.

2 Pandemin och befolkningen

2.1 Riskvärdering

Livsmedelsverket genomförde en tidig riskvärdering och konstaterade att det inte finns något som tyder på att coronaviruset (SARS-CoV-2) sprids via livsmedel eller matens förpackningar⁵. Pandemin är därför inte i sig en livsmedelssäkerhetsfråga, utan en fråga om konsekvenser i form av störningar i produktion och flöden av livsmedel och insatsvaror. Transporter och personalförsörjning har varit särskilt påverkade.

Även om covid-19 inte primärt är ett livsmedelssäkerhetsproblem så har frågan om livsmedelssäkerhet varit viktiga gällande effekterna av pandemin. Det finns tecken på att olika former av fusk och bedrägerier har ökat⁶ och att livsmedelskontroll inte har fungerat som innan pandemin.⁷

2.2 Smittskyddsåtgärder påverkar konsumtionsmönster

Försiktighetsmått och restriktioner för att undvika eller begränsa smitta mellan personer har medfört, och medför ännu, ändrade förutsättningar för livsmedelsförsörjningen. En tydlig konsekvens av restriktionerna om fysisk

⁴ Trygg livsmedelsförsörjning – lärdomar från Coronapandemin till och med hösten 2020, FOI-R--5120—SE februari 2021

⁵ Livsmedelsverket. Ottoson, J. 2020. SARS Coronavirus 2 i livsmedel och dricksvatten – version 3. Livsmedelsverkets PM. Uppsala

⁶ Rapport Pandemic profiteering: how criminals exploit the covid-19 crisis, Europol, mars 2020.

⁷ Nyhet Livsmedelskontrollen har påverkats av pandemin, Livsmedelsverket 3 december 2020 <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/press/nyheter/pressmeddelanden/livsmedelskontrollen-har-paverkats-av-pandemin>

distansering är att stora delar av befolkningen ätit mer hemma och mindre på restauranger. Detta har även påverkat dricksvattenkonsumtionen, särskilt under sommaren 2020 när en större andel av befolkningen stannade hemma vilket ökade vattenförbrukningen lokalt.

Enligt MSB⁸ ökade hemberedskapen under våren, vilket också bidrog till ett ändrat köpbeteende med ökad efterfrågan i butiker.

Enligt Demoskop (2020) har pandemin haft stor påverkan på svenskarnas beteenden gällande mat och dryck. Fler hushåll (36 %) planerade sina livsmedelsköp i större utsträckning än tidigare och handlade mer mat och dryck via internet (22 %). Dessutom uppgav 25 % av hushållen att de har minskat sitt matsvinn till följd av att de tagit tillvara maten på ett bättre sätt. Vidare uppgav hushållen att de lagat mer mat från grunden än innan krisen och att de framför allt bakat mer matbröd.⁹

3 Pandemin och aktörer i livsmedelskedjan

3.1 Förskjutningar av flöden

Befolkningens ändrade köpbeteenden ledde till en påtaglig, snabb och oväntad förskjutning av varuflöden i livsmedelskedjan. I mars tappade hotell- och restaurangbranschen 70–90 % av sina kunder. Volymer och flöden har sålunda minskat kraftigt i hotell- och restaurangbranschen, vilket också påverkat grossister och producenter som levererar till denna sektor. En potentiell risk kan vara att grossister drabbas så hårt att de inte längre kan fortsätta att leverera enligt avtal till offentliga kök, exempelvis inom vård och äldreomsorg.

Nationellt har förmågan till försörjning fungerat då dagligvaruhandeln kunnat öka sin kapacitet och sina volymer. Köpvågen i mars 2020 resulterade i en av de starkaste omsättningsuppgångar svensk dagligvaruhandel upplevt.¹⁰ Dagligvaruhandelns förmåga tillsammans med grossister, centrallager, producenter

⁸ <https://www.msb.se/contentassets/7674bc5a867143e2825b7a55b8d07fd7/rapport-hemberedskap-2020-slutversion-msb.pdf>

⁹ Demoskop (2020) på uppdrag av Livsmedelsföretagen inom ramen för Inziopanelen. <https://www.livsmedelsforetagen.se/sa-har-coronakrisen-andrat-svenskarnas-beteenden-kring-mat-och-dryck/>

¹⁰ Nyhet Livsmedelsföretagen om konjunkturbrev Q1, <https://www.livsmedelsforetagen.se/turbulent-och-extremt-utmanande-for-livsmedelsindustrin-i-sparen-av-corona/>

och transporter som försörjer dagligvaruhandeln, har gjort att tillgången på mat varit god för Sveriges befolkning under pandemin.¹¹

Försäljning direkt från primärproducent till konsument genom REKO-ringar har också ökat under pandemin.¹² Detta har gjort att producenter som i vardagen enbart säljer till restauranger kunnat ställa om och sälja direkt till konsumenter istället. En del i dagligvaruhandeln som drabbats negativt är gränshandeln mot Norge.

Under pandemin har e-handeln ökat kraftigt vilket bland annat inneburit att butikens kundtjänst har behövt utökas. Flera beställningar online, per telefon eller via mail innebär mer utkörning och upphämtning vid butik. Det har inneburit en logistikutmaning då omställningen skett under kort tid. Samtidigt står e-handeln för en mindre del av dagligvaruhandeln. Sammantaget har it-beroendet ökat betydligt under pandemin.

I början av pandemin sjönk priserna på vissa jordbruksprodukter i flera länder. På grund av att konsumtionen minskade i storhushåll och på restauranger påverkades marknaden för till exempel importerat kött. Efterfrågan på inhemskt kött i Sverige ökade hos hushållen, vilket ledde till högre priser.

3.2 Personalförsörjning

De åtgärder som vidtagits för att minska smittspridningen i samhället har påverkat personaltillgången, exempelvis då personal stannat hemma även vid milda symtom.¹³ Många aktörer inom livsmedelkedjan är känsliga för personalbortfall. Skäl till detta kan vara att de är små eller har en slimmad organisation med få nyckelpersoner som sköter driften. I princip hela livsmedelskedjan kräver personal på plats på grund av manuella arbetsmoment.

Näringslivet rapporterade under våren 2020 att bortfallet var mindre betydande än befarat. När smittan tog fart under hösten 2020 försämrades dock situationen. Inom primärproduktionen fanns det initialt under pandemin och under sommaren problem med tillgång till säsongsarbetskraft från andra länder.¹⁴ Restriktioner påverkade också möjligheten för servicepersonal från andra länder att göra jobb i Sverige. Komplex teknik kräver tekniker med specialkompetens. Kompetens måste vara tillgänglig över hela dygnet. För att serva och reparera krävs oftast besök på produktionsplatsen

¹¹ Ur livsmedelverkets lägesbildsrapportering

¹² [REKO-ringar i Sverige \(hushallningssallskapet.se\)](https://www.reko.se/)

¹³ Information som framkommit i dialog med branschorganisationer, livsmedelsföretag och dricksvattenproducenter

¹⁴ Bristen inom primärproduktionen gällde främst säsongsarbetskraft från Polen och Rumänien. En tillhörande utmaning är att det kan finnas problem med att arbetskraften även kan resa hem.

Det har genomförts åtgärder för att minska smittspridningen bland personal, till exempel genom att på olika sätt skapa fysisk distansering på arbetsplatserna. Det finns exempel från andra länder på hur livsmedelsindustrier, med hög kapacitet och stora volymer, fått stänga ner helt till följd av spridning av covid-19 i personalen.¹⁵

Flera åtgärder för att säkra personaltillgång har vidtagits av företag, myndigheter och regeringen:

- För att klara verksamhet vid personalbrist, samt i vissa fall i kombination med störningar i leveranstider, har befintlig personal fått jobba övertid. Det har även skett en viss förflyttning av personal mellan branscher, till exempel från restaurangsektorn till dagligvaruhandeln eller från flygbranschen till vattenverk.
- Exempel på smittskyddsåtgärder på vattenverk är fasta och åtskilda arbetslag och dubbling av kompetens på kritiska funktioner. Även besöksrestriktioner och förstärkta rengöringsrutiner och hygienrutiner för personal har genomförts.
- Verksamheter inom livsmedels- och dricksvattenförsörjning anges som samhällsviktiga i föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet.¹⁶
- Regler om sjukersättning och smittbärrpenning har anpassats för att sjuka och smittförande personer ska kunna stanna hemma.

3.3 Transporter

Varuflödet inom livsmedelsområdet behöver fortsätta även under en kris, särskilt handeln inom EU som är viktig för vår försörjningsförmåga. Livsmedelskedjan är transportintensiv i flera led och beroendet av fungerande transporter är därmed kritiskt.

Tidigt under pandemin begränsades den fria rörligheten av människor och varor. Det uppstod köer vid landsgränser i Europa innan gröna korridorer skapades för godstransporter. Även exportrestriktioner ökade under pandemins början.¹⁷ Nästan 40 % av företagen upplevde pandemirelaterade distributionsstörningar under årets första kvartal.¹⁸

¹⁵ S. Aday Impact of COVID-19 on the food supply chain, <https://doi.org/10.1093/fqsafe/fyaa024>

¹⁶ Ansluter till föreskrifter MSBFS (2020:3) om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet

¹⁷ Kommerskollegium, digitalt möte forum för tekniska regler och forum för standardisering, 01-10-2020

¹⁸ Nyhet Livsmedelsföretagen om konjunkturbrev Q1, <https://www.livsmedelsforetagen.se/turbulent-och-extremt-utmanande-for-livsmedelsindustrin-i-sparen-av-corona/>

Pandemin har synliggjort svagheter och sårbarheter i det system som Sveriges försörjning förlitar sig på.¹⁹ Tillfälligt stängda gränser och exportrestriktioner går emot EU-samarbetets syfte med fri rörlighet.

Många transporter kräver anpassade fordon och särskild kompetens hos chaufförerna, till exempel livsmedels- eller djurtransporter. För att få köra godstransporter med tung lastbil inom EU krävs yrkeskompetensbevis (YKB). Grundutbildning och fortbildning av YKB har inte varit möjlig under pandemin eftersom det kräver en fysisk närvaro. EU beslutade därför att YKB kan förlängas med 6 månader utan genomförd utbildning.

3.4 Förmåga att anpassa och ställa om

Företag i livsmedelskedjan har visat vilja och förmåga att anpassa verksamheterna till de förändrade förutsättningarna. Exempel på anpassning och omställning är andra distributionsvägar, styra om tillverkning och distribution från storkök/restauranger till dagligvaruhandel, producera färre varianter av vissa produkter, öka smittskyddet i produktionsanläggningar, omfördela personal inom företaget och mellan branscher samt utveckla e-handel och andra digitala tjänster.²⁰

Regeringen och myndigheter har bidragit med stödåtgärder inom flera olika områden, bland annat konkurrens, transport, skatter, EU-handel, omställningsstöd och prioriteringsgrund för samhällsviktig verksamhet.

3.5 Befarad brist och oro

Aktörer inom livsmedelskedjan förmedlade tidigt en oro för befarad brist framförallt vad gäller vissa foderkomponenter och kemikalier till dricks-vattenberedning. Det blev aldrig några långvariga eller allvarliga brister eftersom frågorna omhändertogs i ett tidigt skede.

3.6 Importberoenden och konkurrens om resurser

Under pandemin har konkurrens mellan länder och sektorer inom landet lett till brist på vissa varor. Exempelvis produceras vissa produkter och insatsvaror enbart på ett fåtal platser globalt. Pandemin har belyst att detta är en utmaning samt visat vilka handelsvägar som är kritiska. Denna insikt gör det möjligt att planera och, i viss mån, undvika liknande framtida händelser vilket bör skapa en ökad robusthet i livsmedelskedjan.

¹⁹ FOI, Perspektiv på pandemin, FOI-R--4992—SE, juni 2020

²⁰ Trygg livsmedelsförsörjning – lärdomar från Coronapandemin till och med hösten 2020, FOI-R--5120—SE februari 2021

3.6.1 Konkurrens om skyddsartiklar och analyskapacitet

Under pandemin blev det uppenbart att exempelvis samma typ av handskar och engångsförkläden används inom sjukvården och äldreomsorgen som på slakterier och laboratorier. Denna typ av gemensamma beroenden kan leda till konkurrens om resurser. Det kan också gälla mer avancerad skyddsutrustning (andningsskydd och skyddskläder) som används vid bekämpande av smittsamma djursjukdomar (epizootier och zoonoser) och vid bekämpande av smittsamma sjukdomar på människa.

Dessutom kan det uppstå problem med prioriteringar mellan akuta behov och att ha en beredskap för parallella händelser. Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) analyserar prov vid misstänkt epizooti och ställde om en del av sin analyskapacitet till att analysera humanprover för att bistå humansjukvården. Avvägning måste ständigt göras mellan behovet av att ha tillräckligt analyskapacitet för människor samtidigt som beredskapen och de förebyggande analyserna på djursidan inte får bli eftersatta. Om provsvar fördröjs eller uteblir för en allvarlig djursjukdom kan konsekvenserna bli långtgående.

3.6.2 Konkurrens om läkemedel

Patienter kan ibland behandlas med samma aktiva läkemedelssubstanser som används till djur, vilket kan leda till konkurrens av läkemedel. Till exempel stoppades tidigt användningen av anestesiläkemedel för djur för att täcka behovet av anestesiläkemedel till människor. Framtida ändringar i lagstiftning kan komma att förbättra de legala förutsättningarna att utväxla läkemedel.

3.6.3 Få internationella producenter

3.6.3.1 Växtskyddsmedel

Växtskyddsmedel är en insatsvara som produceras i ett par fabriker globalt. Eftersom dessa inköp redan var gjorda inför den kommande säsongen ledde detta inte till någon bristsituation i Sverige. Om pandemin brutit ut några månader tidigare hade eventuellt dessa produkter inte kunnat levereras. Vid ett ännu mer långdraget förlopp kan effekterna bli större och kvarstå längre.

Ett liknande problem kan uppstå om dessa producenter enskilt drabbas av någon form av problem i produktionen.

3.6.3.2 Reservdelar och kemikalier

Det finns idag en otillräcklig framförhållning hos flera aktörer vad gäller kemikalier och reservdelar. Vissa flöden av kemikalier är känsligare än andra avseende lagringsmöjlighet, importberoende och flexibilitet mellan olika varianter.

Ett område där kontinuiteten behöver stärkas är inom beredning av dricksvatten. Processen för att framställa beredningskemikalier och själva vattenreningsprocessen är trög att ställa om vid en bristsituation, därför behöver en ökad lagerhållning av kemikalier övervägas för att minska sårbarheten.

4 Samhällets hantering av pandemin

4.1 EU

En pandemi är per definition ett internationellt problem som därmed kräver internationellt samarbete för att hanteras. En stor del av svensk införsel sker från övriga EU. Det var också på EU-nivå som flera beslut fick tas för att lösa problem som uppstod, exempelvis då vissa länder helt eller delvis begränsade export av vissa produkter i början av pandemin.

EU kommissionen har fattat flera viktiga beslut under pandemin som har underlättat för livsmedelsförsörjningen.

4.1.1 Gröna korridorer

EU-kommissionen meddelade den 24 mars 2020 om införandet av så kallade gröna korridorer.²¹ Syftet var bland annat att säkerställa att leveranser av livsmedel kunde ske, trots stängda landsgränser.

4.1.2 Säsongsarbetare

Den fanns tidig oro för att säsongsarbetskraft från andra länder inte skulle kunna få möjlighet att resa till Sverige. I början av pandemin var oron störst bland grönsaksodlare som hade behov av personal för plantering och senare under säsongen för skördearbete. Även bär och fruktodlare var oroliga för att personal inte skulle finnas till hands för skörd. Det är svårt att ersätta säsongsarbetare med annan tillgänglig arbetskraft, på grund av brist på kompetens och att arbetsuppgifterna kan vara fysiskt krävande. Både i Sverige och i andra länder har det dock funnits tillgång på arbetskraft även om det finns fall där skörd gått förlorad. Sämst tillgång på utländsk arbetskraft har det troligen funnits för att plocka skogsbär. Att fler länder inom EU öppnade upp för utresor och genomresor löste en del av problemet.

²¹ EU-kommissionen, Meddelande från kommissionen om genomförandet av gröna körfält enligt riktlinjerna för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången på varor och viktiga tjänster (2020/C 96 I/01)

4.1.3 Stödåtgärder på EU-nivå

EU-kommissionen har öppnat för krisåtgärder på marknadsområdet för jordbruksprodukter. Det gäller en rad varuområden som smör, skummjörkspulver, ost, nötkött, får och getkött, frukt och grönt, vin, olivolja, biodling, potatis samt blommor. Exempelvis privat lagringsstöd för kött- och mejeriprodukter och möjligheten att flytta fram planerade investeringar med bibehållet stöd.

I den årliga säljfrämjandebudgeten brukar det ingå en krisfond på 10 miljoner euro och dessa har nu använts för första gången. En extrautlysning genomfördes där medlen ska gå till att återställa marknadsförhållanden efter pandemin.

4.1.4 Gemensam beredskapsplan inom EU

Pandemin har påverkat EU:s arbete med att säkra unionens livsmedelsförsörjning.²² Ett arbete med att ta fram en gemensam beredskapsplan inom EU har påbörjats inom ramen för jord till bord-strategin. Planen syftar till del att stärka robustheten i livsmedelskedjan.

4.2 Regering och myndigheter

För att på ett uthålligt sätt hantera pandemin behövde myndigheterna vidta olika åtgärder. Jordbruksverket valde att samordna åtgärderna inom verkets krisorganisation och Livsmedelsverket förstärkte ordinarie ledningsstrukturer.

Jordbruksverkets fokus var frågor om primärproduktion och foder, djurens hälso- och sjukvård samt att säkerställa kontinuitet i egen samhällsviktig verksamhet. Livsmedelsverkets fokus var frågor om livsmedels- inklusive dricksvattenförsörjning, livsmedelssäkerhet och att säkerställa kontinuitet i egen samhällsviktig verksamhet.

Åtgärder som vidtogs var bland annat dispensbeslut, anpassade kontrollvägledningar, anpassad planering av operativ kontroll, rådgivning, underlag och lägesbildsrapportering. Jordbruksverket genomförde regelbundna samverkanskonferenser mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna för samordning inom sitt ansvarsområde.

4.2.1 Samverkan med branschen

Näringsdepartementet inledde i början på mars 2020 en dialog med myndigheter och representanter för livsmedelsbranschen för att följa läget och snabbt fånga upp behov av åtgärder. Samverkansmötena varade fram till sommaren 2020.

²² EU-kommissionen, (2020). Från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem. COM 381

Den ordinarie samverkan i redan uppbyggda nätverk mellan myndigheter och andra aktörer i livsmedelskedjan har varit en bra ingång för frågor kopplade till pandemin. Det är viktigt att ha en gemensam bild av läget för att kunna hantera utmaningarna.

Den befarade bristen på kemikalier till vattenrening ledde till att ett nytt nätverk bildades för privat-offentlig samverkan inom försörjningskedjan till dricksvattenrening under 2020.

LRF och Lantmännen har tagit fram förslag på åtgärder för att skapa en mer robust livsmedelskedja.²³ En stor del av dessa förslag är i linje med det arbete som myndigheterna har tagit fram.

4.2.2 Offentlig kontroll

4.2.2.1 Livsmedelskontroll

Den offentliga livsmedelskontrollen är en skyddande samhällsfunktion. Detta understryks av kravet på att medlemsstaterna ska ha beredskapsplaner för att hantera och vidta åtgärder om livsmedel skulle kunna utgöra en allvarlig risk för människor²⁴ samt kravet på att kontrollmyndigheter (livsmedelskontroll) ska ha beredskapsplaner för nödsituationer.²⁵

Myndigheter inom offentlig kontroll uppger att livsmedelskontrollen har påverkats av pandemin. Det kan till exempel handla om att planerad kontroll av livsmedelsanläggningar inte genomförts. Trängselkontroller på restauranger har tillkommit och har ofta genomförts av kommunal kontrollpersonal som annars utför livsmedelskontroll.²⁶ Det är viktigt att livsmedelskontrollen upprätthålls för att bidra till säker mat och till att konsumenter inte blir lurade.

4.2.2.2 Kontrollverksamhet för primärproduktionen

Branschorganisationer och primärproducenter av livsmedel ville initialt dra ned på myndigheternas och egenkontrollprogrammets kontrollbesök för att i möjligaste mån minska smittspridningen. Kontrollbesök och egenkontroll är en viktig förebyggande funktion för att tidigt upptäcka sjukdom och ohälsa hos djuren.

Myndigheterna har kunnat anpassa bland annat kontrollverksamhet för att till exempel minimera risken för smittspridning. Viss kontroll har helt eller delvis genomförts digitalt.

²³ Fyrtio förslag för en robust livsmedelskedja (LRF, Lantmännen)

²⁴ Artikel 115 i förordning (EU) nr 2017/625.

²⁵ 3 h § LIVSFS 2005:21 om offentlig kontroll av livsmedel

²⁶ Nyhet Livsmedelskontrollen har påverkats av pandemin, Livsmedelsverket 3 december 2020 <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/press/nyheter/pressmeddelanden/livsmedelskontrollen-har-paverkats-av-pandemin>

4.2.2.3 Åtgärder för bättre beredskap i livsmedelskontrollen

I den senaste årliga rapporten om läget i livsmedelskontrollen redovisas bland annat nedanstående som har bäring på beredskap och robust livsmedelskedja.²⁷

- Många kontrollmyndigheter saknar eller har bristfälliga beredskapsplaner
- Otillräcklig förmåga att upptäcka och motverka livsmedelsfusk
- Kontrollen är inte tillräckligt riskbaserad²⁸

Förmågan att kunna bedriva operativ kontroll på plats i anläggningar även under pandemi är viktig vid eventuell parallell händelse med exempelvis smitta eller kontaminerade livsmedel. Kontrollmyndigheter behöver ha kontinuitetshantering så att de har förmåga att utföra kontroller ute i livsmedelsanläggningar utan att kontrollpersonal riskerar att bli smittade eller kan riskera att sprida smitta.

4.2.3 Samverkan mellan myndigheter

En stor del av den myndighetssamverkan som pågått under pandemin har genomförts i etablerade fora. Exempelvis:

- Myndighetsgemensamma samverkanskonferenser särskilt med anledning av pandemin (MSB)
- Regelbundna chefsmöten (MSB)
- Nationell zoonossamverkan för både djur- och humanhälsa.
- Internationell samordning och samarbete mellan chefsveterinären i varje land angående covid-19 på framför allt kattdjur och mink.
- Nordisk-Baltisk veterinärsamverkan om påverkan på djurhälsa, smittskydd och djurens hälso- och sjukvård.
- Nationell samverkan med Läkemedelsverket kring prioriteringen av läkemedel mellan human- respektive djursjukvården.
- Regelbunden samverkanskonferens med anledning av pandemin med länsstyrelserna med fokus på primärproduktion och djurens hälsa.

Myndigheter som Skolverket, Tillväxtverket och Konkurrensverket har haft betydande roller i den samverkan som skett. Dessa myndigheter ingår inte i krisberedskapssystemets ordinarie samverkansstruktur, men har varit viktiga i hanteringen av pandemin.

MSB har genomfört särskilda samverkanskonferenser kring kommunikation med anledning av pandemin där myndigheterna deltagit.

Det har funnits utmaningar för myndigheter att samordna vissa frågor. Till exempel inköp och fördelning av sjukvårdsmaterial, vilket har påverkat djursjukvården,

²⁷ Livsmedelskontrollen – utveckling, brister och förbättringsförslag 2020, Livsmedelsverket dnr 2020/01964

²⁸ Riskbaserad kontroll, artikel 9 förordning (EU) nr 2017/625

korta remisstider eller avsaknad av förankring med andra myndigheter kopplade till Folkhälsomyndighetens och MSB:s beslut.

4.2.4 Lägesbilder

Arbetet under pandemin har i hög grad styrts av den operativa takten i MSB:s hemställan om underlag till den nationella lägesbilden.

Under pandemin har Livsmedelverket samlat in uppgifter från enskilda livsmedelsföretag och branschorganisationer, framförallt inom tillverkning, distribution och dagligvaruhandel. Jordbruksverket har bevakat situationen i primärproduktionen.

Livsmedelverket har också samlat uppgifter från kommuner och företag som upprätthåller dricksvattenförsörjningen. Uppgifterna har rört frågor kring eventuell påverkan på verksamheterna med fokus på personal- och insatsvaruförsörjning.

Hanteringen av pandemin har visat hur viktigt det är att aktörerna stödjer varandra under en händelse, bland annat genom delning av information om läge och behov av åtgärder.

4.3 Myndigheternas kommunikation

Pandemin har ställt krav på kommunikationen från Livsmedelverket och Jordbruksverket. Båda myndigheterna har kommunicerat risker och rekommendationer inom respektive ansvarsområden. För Livsmedelverkets del har huvudbudskapet varit att livsmedel i sig inte föranleder någon risk att smittas. Företag och offentliga måltidsverksamheter har behövt stöd och råd kring serveringsverksamhet till exempel köer och trängsel.²⁹ För kontrollmyndigheterna har det främst handlat om att utföra livsmedelskontroll på ett smittsäkert sätt. Sammantaget har detta krävt samverkan och samordning av budskap med andra berörda myndigheter.

Att kunskapen om viruset byggts efterhand har ställt särskilda krav på framtagande av råd och rekommendationer. Det har krävts beredskap hos respektive myndighet att omvärldsbevaka och kunna formulera och uppdatera frågor och svar efterhand som nya rön och behov dykt upp. Det har också krävt en ödmjukhet i formuleringar och en tydlighet i att rekommendationer baseras på den kunskap som finns där och då.

Intresset för informationen har varit stort. Trafiken på webbplatserna har ökat markant och informationen på webbplatserna bedöms ha täckt många av de behov som funnits.

²⁹ Covid-19-pandemin och offentliga måltidsverksamheter i vård, skola och omsorg (livsmedelverket.se)

4.3.1 Tilltron till en fungerande försörjning

De tomma butikshyllorna tidigt i pandemin skapade viss oro och ryktesspridning. Detta visar på kraften i ryktesspridning och hur människor påverkas av bilder i sociala medier och medias rapportering. Flera aktörer, bland annat branschorganisationen Livsmedelsföretagen, Livsmedelsverket och landsbygdsministern, kommunicerade att det fanns mat och dryck i Sverige men att enskilda varor tillfälligt kunde ta slut.

Enligt undersökningar från både MSB³⁰ och Livsmedelsföretagen³¹ (våren 2020) har allmänheten upplevt att livsmedelsförsörjningen fungerat under pandemin och att de litar på att det finns mat i butikerna, men att många ändå skaffat sig en hemberedskap.

Jordbruksverket kommunicerade bland annat via sociala medier om tips att hitta arbetskraft på grund av den initiala oron för brist på utländska säsongsarbetare.

4.3.2 Kommunikativa utmaningar

Under pandemin har media och debattörer bidragit till att sprida olika budskap. Otydliga budskap riskerar att öppna för misstro och oro eller undergräva förtroendet för myndigheterna. De finns utmaningar kring faktaresistens, ökad polarisering och ett tuffare debattklimat med högt tonläge inte minst digitalt. Detta kräver en långsiktig och gemensam satsning för att skapa motståndskraft.

Livsmedelsverket har under året bland annat hanterat felaktiga påståenden om D-vitamin, kolloidalt silver och kosttillskotts effekter och skydd mot pandemin. Till viss del har påföljande diskussioner haft både en hotfylld och hatisk ton. Detta riskerar att skapa en rädsla och på sikt hota det demokratiska samtalet.

4.3.3 Utveckla och upprätthålla kommunikationsförmåga

4.3.3.1 Bygga förtroende i vardagen

Människors oro och rädsla har en stor påverkan på hur kriser utvecklas och kan, i sig, skapa nya kriser. I en rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) fastslås att rykten och desinformation sprids och får större genomslag under en

³⁰ Allmänhetens syn på hemberedskap och eget ansvar under pandemin, MSB: <https://www.msb.se/contentassets/7674bc5a867143e2825b7a55b8d07fd7/rapport-hemberedskap-2020-slutversion-msb.pdf>

³¹ Corona och livsmedel, Demoskop på uppdrag av Livsmedelsföretagarna: <https://www.livsmedelsforetagen.se/medlem/dokument/corona-och-livsmedel-demoskop-juni-2020/>

kris.³² Arbetet med att identifiera och hantera rykten, opinioner och desinformation är en integrerad del av myndigheternas dagliga omvärldsbevakning.

En avgörande faktor för att kunna bemöta rykten och nå fram i kris är förtroende. Livsmedelsverket och Jordbruksverket arbetar dagligen för att vårda det förtroende som myndigheterna har, bland annat genom en så transparent och tillgänglig kommunikation som möjligt.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket bedömer att det framöver finns ett behov av att arbeta vidare med både förtroende- och demokratifrågor. En del av det lyftes i vårt remissvar på utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar.

4.3.3.2 Nätverk och goda relationer

Många av de målgrupper som Livsmedelsverket och Jordbruksverket primärt vänder sig till är också de som hanterar krisen tillsammans med myndigheterna. De är även vidareinformatörer till viktiga målgrupper. Goda relationer och utarbetade kanaler i vardagen är viktigt för att snabbt kunna samverka vid olika händelser. Detta har fungerat väl under pandemin.

4.3.3.3 Behov av nya kommunikationskanaler

Pandemin har synliggjort svårigheten och komplexiteten att snabbt nå ut med information till alla i befolkningen. Mångfalden av kulturer, värderingar, tilltro till myndigheter, språk och kanaler kräver andra arbetssätt och kanaler än de som traditionellt använts. De digitala medierna gör det delvis lättare att nå ut med och sprida information, men delvis även svårare eftersom sociala medier primärt stödjer och visar inlägg och nyheter som förstärker användarens redan befintliga tankar och världsbild.

Det är viktigt att myndigheterna har en god förmåga att nå ut för att minska risken och mildra effekterna under en kris. Kunskapen om ovan nämnda komplexitet behöver öka och det behövs utarbetade kanaler för att effektivt nå fram.

5 Försörjningsberedskap i civilt försvar

Enligt totalförsvarsbeslutet behöver en livsmedelsberedskap byggas upp för att livsmedelsförsörjningen ska tryggas inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader med allvarliga samhällsstörningar och där logistikflödena med omvärlden är begränsade. Vid en allvarlig samhällsstörning eller höjd beredskap och ytterst

³² [Desinformation groer i hälsokriser - Totalförsvarets forskningsinstitut - FOI](#)

krig behöver medborgarnas förväntningar på samhällets service vara avsevärt lägre än under normala förhållanden i fredstid.³³

5.1 Samhällskontraktet

Det ska vara tydligt vad befolkningen kan förvänta sig av staten, samt vem som ansvarar för beredskapen i kris, höjd beredskap och ytterst krig. I totalförsvarspropositionen förtydligar regeringen att enskilda individer som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt.³⁴ För de personer som inte kan klara sin egen försörjning utan är beroende av offentliga måltider, framför allt inom vård och omsorg, har det offentliga ett fortsatt ansvar i kris och höjd beredskap.

Även förhållandet mellan staten och näringslivet är en viktig del i samhällskontraktet. Näringslivet förväntas fortsätta med sin verksamhet även under störningar. Det finns en stor vilja hos privata aktörer att bidra till att upprätthålla livsmedelsförsörjningen i kris och krig. En grundläggande hållning från näringslivet är att deras medverkan i krisberedskap och totalförsvar måste vara på marknadsmässig grund.³⁵ Att utgöra en del av kedjan som upprätthåller samhällsviktig verksamhet är någonting som också kan stärka företagens varumärke och ställning i samhället.

5.2 Antagonistiska hot och gråzon

En robust livsmedelsförsörjning, också i olika grader av kris, måste inbegripa flera olika aspekter. Det är bland annat livsmedelssäkerhet och livsmedelsfusk. Ännu en aspekt är antagonistiska hot.³⁶ Såväl livsmedelsfusk som antagonistiska hot är avsiktliga handlingar, men de har olika drivkrafter och motiv.

Under 2020 beräknas cyberangreppen mot svenska företag leda till kostnader på mellan 20 och 22 miljarder kronor. Utav svenska företag bedömdes 80 % drabbas av någon form av angrepp under året.³⁷ Under april 2020 ökade cyberangreppen med 70 % jämfört med samma månad förra året.³⁸ Även andra undersökningar

³³ Regeringens proposition 2020/21:30, Totalförsvaret 2021–2025

³⁴ Regeringens proposition 2020/21:30, Totalförsvaret 2021–2025

³⁵ Webbinarium Folk och Försvar, 01-10-2020.

³⁶ Motsvarar de engelska begreppen food fraud respektive food defence

³⁷ <https://www.nyteknik.se/sakerhet/svenska-notan-for-cyberangrepp-i-ar-20-miljarder-6997884>

³⁸ <https://www.pwc.se/sv/cyber-security/cyberbrottslighet.html>

konstaterar en ökning av cyberattacker och bedrägerier under pandemin.³⁹ Ett aktuellt exempel på cyberangrepp är den större it-attacken mot ett dussintal svenska företag i november 2020. Sammanlagt handlade det om närmare 200 datorer som utsattes.⁴⁰

5.3 Totalförsvarsviktig verksamhet

Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.⁴¹ Totalförsvarsviktig verksamhet är den verksamhet som behövs för att uppnå målen för totalförsvaret.

Pandemin har visat att alla livsmedelsverksamheter inte alltid är samhällsviktiga ur ett totalförsvarsperspektiv på tre månader. Vad, eller vem, som är samhällsviktig beror på krisens art och omfattning. Det gäller således att inte vidlyftigt peka ut verksamheter som samhällsviktiga, så att det blir betydelselöst. Samtidigt är erfarenheten från pandemin att det av företagen upplevts som positivt att vara utpekade som samhällsviktiga.

Primärproduktionen är i sin helhet samhällsviktig, men enskilda aktörer kan inte ses som nationellt samhällsviktig verksamhet ur försörjningssynpunkt. Beslutsfattare bör också ta hänsyn till den regionala aspekten av frågan, där exempelvis de mest expansiva regionerna är mest produktiva, men att även mindre anläggningar i glesbygdsområden kan vara av vikt.

Frågor kvarstår om mål och syfte med verksamheter som är samhällsviktiga eller totalförsvarsviktiga. Vad innebär det att vara samhällsviktig aktör eller hur samhällsviktig verksamhet ska kunna upprätthållas? Det pågår ett arbete där MSB utvecklar en modell för hur nationellt samhällsviktiga verksamheter kan utses. Samtidigt behöver det sannolikt ställas krav på utsedda totalförsvarsviktiga verksamheter, exempelvis gällande kontinuitetshantering, säkerhetsskydd och informationssäkerhet.

5.3.1 Prioriterad tilldelning

Samhället behöver planera för att möjliggöra att totalförsvarsviktiga verksamheter kan fortsätta även under störda förhållanden. Det betyder att de behöver prioriteras framför andra verksamheter som inte är totalförsvarsviktiga vad gäller exempelvis tillgång på el, transporter, insatsvaror, dricksvatten och avfallshämtning. Vid en

³⁹ <https://www.pwc.se/sv/cyber-security/bedragerier.html>; Perspektiv på pandemin (FOI) FOI-R--4992—SE, juni 2020

⁴⁰ <https://www.nyteknik.se/sakerhet/utpressningsvirus-mot-svenska-storforetag-skrammande-7004896>

⁴¹ Definition, beslut MSB 2020-11275

bristsituation behöver samhället en förmåga att kunna prioritera och mäkla resurser där de gör mest nytta.

5.3.2 Skydd för anläggningar och verksamheter

De anläggningar och verksamheter inom livsmedelsförsörjningen som kan vara samhällsviktiga eller totalförsvarsviktiga under en kris eller höjd beredskap kan vara i behov av ett visst skydd.

I dagsläget kan skydd mot till exempel sabotage och spioneri fås genom beslut om skyddsobjekt enligt skyddslag (2010:305). För att skydda ett mark- eller vattenområde, med betydelse för totalförsvaret, mot exploatering kan det identifieras som riksintresse enligt miljöbalken (1998:808). Det är inte utrett om dessa regelverk räcker för att tillhandahålla det skydd som vissa anläggningar och verksamheter kan behöva inför och under kris och höjd beredskap. En genomlysning av de legala förutsättningarna att skydda samhällsviktiga och totalförsvarsviktiga verksamheter och anläggningar inför och under kris och höjd beredskap är därför önskvärd.

5.4 Att lösa beredskap med avtal

I olika sammanhang anges avtal vara nyckeln till att lösa försörjningsberedskapen. Det finns frågetecken rörande avtal vad gäller exempelvis lagen om offentlig upphandling, marknadsneutralitet och friskrivningsregler (force majeure) som behöver utredas vidare. Det finns ett antal internationella exempel, där länder i olika grad har använt sig av avtalslösningar och lagstiftning för exempelvis beredskapslagring av livsmedel.

5.5 Samverkan och informationsdelning

För att utveckla samverkan mellan de offentliga aktörerna och näringslivet bör gemensamma mål, strategier och planer tas fram för hur försörjningsförmågan ska kunna upprätthållas på en acceptabel nivå under kris och höjd beredskap.

Det behövs en angiven förmågenivå för att gemensamt utveckla försörjningsförmågan. Strategier för att nå och sedan upprätthålla denna nivå bör innefatta flera olika delar så inte ”alla ägg läggs i en och samma korg”. Strategier kan utgöras av vissa fasta strukturer, men det bör också finnas strategier som syftar till förmåga att ställa om, det vill säga anpassa produktion, handel och distribution till krisens art och omfattning.

För att gemensamt utveckla försörjningsförmågan behöver myndigheter i någon form kunna delge näringslivet totalförsvarets planeringsinriktning. Detta för att näringslivet ska kunna öka sina kunskaper, både om behovet och om de sårbarheter som de behöver hantera eller bygga bort.

6 Åtgärdsförslag

Erfarenheterna från pandemin stärker de förslag som myndigheterna i mars 2020 lämnade i rapporten Livskraft.⁴² Det har inte framkommit någonting under pandemin som motsäger tidigare dragna slutsatser och förslag, utan istället visar erfarenheterna från pandemin ett stärkt och förtydligt behovet av vissa åtgärder.

I de fall en finansiering beskrivs kräver åtgärderna ytterligare medel för att kunna genomföras, i annat fall bedöms förslagen kunna ingå i redan befintliga uppdrag.

6.1 Strategiska varor och flöden

6.1.1 Analysera beroenden och sårbarheter

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt ska tillsammans inleda uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap genom att bland annat analysera livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter. Det finns gemensamma beroenden och sårbarheter mellan prioriterade områden. Till exempel har livsmedel och dricksvatten delade beroenden med hälso- och sjukvårdsområdet. Det är svårt att separera dessa två områden då robusthet måste byggas gemensamt. Dessa perspektiv bör ingå i myndigheternas analyser av beroenden och sårbarheter.

Det finns också behov av att säkerställa tillgång på vissa strategiska varor, till exempel veterinära läkemedel, för att uppnå god försörjningsförmåga vid en samhällsstörning. Detta kan göras genom att säkerställa handel, lagerhålla eller starta produktion inom landet eller EU. En förutsättning för produktion är tillgång till nödvändiga komponenter, vilka inte produceras i närområdet för närvarande.

Åtgärd: Livsmedelsverket och Jordbruksverkets ämnar utvidga analysen av livsmedelkedjans beroenden och sårbarheter. Myndigheterna har för avsikt att inkludera en kartläggning av gemensamma och konkurrerande behov mellan sektorer, samt en undersökning av möjligheten till inhemsk produktion av vissa strategiska varor inom Sverige eller EU, såsom exempelvis veterinärmedicinska varor.

6.1.2 Prioriterad tillgång och transport av varor

Vid en situation där transportmöjligheter är begränsade behöver prioritering kunna göras så att transport av nödvändiga varor och förnödenheter prioriteras framför transport av varor som inte är nödvändiga för människors hälsa och samhällets funktionalitet. Det finns idag inte någon sådan funktion i samhället.

⁴² Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA, (2020). Livskraft.

Åtgärd: Regeringen föreslås utse ansvarig myndighet för samordnad planering för prioritering av transporter. Myndigheter inom livsmedel- och dricksvattenförsörjning ska dela information om transportbehov av kritiska varor som bör prioriteras vid livsmedelsbrist med den ansvariga myndigheten.

6.1.3 Säkerställa tillgång på dricksvattenkemikalier

För att bygga upp en robust beredskap för insatsvaror till dricksvattenförsörjningen krävs samverkan mellan olika parter på olika nivåer. Det kan till exempel krävas överenskommelser om att vid kris omfördela insatsvaror från privata och offentliga aktörer, som inte utgör samhällsviktig verksamhet, till VA-huvudmännen. VA-huvudmän bör också se över möjligheten att sluta avtal kring omsättningslager hos leverantörer i de fall tillräcklig lagring ute på anläggningarna är svårt att lösa. På statlig nivå kan avtal slutas med producenter av kemikalier med avsikt att säkra omsättningslager av särskilt kritiska varor.

Åtgärd: Regeringen föreslås ge MSB i uppdrag att ta fram ett sektorsövergripande ramverk för prioritering mellan sektorer vid bristsituationer liknande Föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet⁴³.

Vidare föreslås regeringen ge Livsmedelsverket i uppdrag att utreda möjligheten att ta fram en prioritering mellan verksamheter inom vatten- och avloppsrening i händelse av brist. För uppdraget föreslås Livsmedelsverket för åren 2022-2024 få 2 miljoner kronor per år.

6.1.4 Struktur för lagerhållning

Näringslivet betonar att ett beredskapssystem inklusive lagerhållning måste bygga på bland annat konkurrensneutralitet och att företag får adekvat ersättning av staten.

Olika länder har olika lösningar på beredskapslagring av livsmedel utformade utifrån sina respektive förvaltningsmodeller. I flera länder har man valt en struktur där en myndighet/part är upphandlande utifrån opartiskhet och affärsmässighet och en annan är beredskapsbyggande tillsammans med näringslivet, se exempel Tyskland i bilaga 1. Detta för att det inte anses lämpligt att en och samma myndighet ansvarar för att både ge förslag på hur beredskapen ska byggas och samtidigt vara upphandlande part.

Åtgärd: Regeringen föreslås att i det kommande direktivet till utredningen om försörjningsberedskap särskilt uppmärksamma frågan om de rättsliga aspekterna av olika typer av lösningar för lagerhållning i enlighet med den svenska myndighetsstrukturen.

⁴³ (MSBFS 2020:3)

6.2 Sektorns förmåga

6.2.1 Samhällsviktig och totalförsvarsviktig

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA har uppdraget att identifiera totalförsvarsviktig verksamhet inom livsmedelsförsörjningen. Samhället behöver planera för att prioriterade totalförsvarsviktiga verksamheter kan fortsätta även under störda förhållanden. De anläggningar och verksamheter inom livsmedelsförsörjningen som kan vara samhällsviktiga eller totalförsvarsviktiga under kris eller höjd beredskap kan vara i behov av ett visst skydd.

Myndigheterna noterar att det är viktigt att inom ramen för uppdraget ta fram förslag på åtgärder som kan öka robustheten hos identifierade totalförsvarsviktiga verksamheter till exempel behov av skydd.

Vidare är kontinuitetshantering en standardiserad metod för att kunna upprätthålla prioriterad verksamhet oavsett typ av störning. Myndigheterna menar att tydligare krav på kontinuitet bör riktas särskilt mot totalförsvarsviktig verksamhet i alla led. Även andra metoder för att höja robustheten kan behöva identifieras.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA avser utreda nya sätt att höja robustheten hos aktörerna i livsmedelskedjan, som till exempel branschriktlinjer, certifieringssystem och kompetenscentra.

6.2.2 Stärkt demokratiskt samtal

Statliga myndigheter har ett ansvar att värna öppenhet, debatt och det demokratiska samtalet. De utmaningar som finns avseende faktaresistens, ökad polarisering och ett tuffare debattklimat med högt tonläge - inte minst digitalt - kräver en långsiktig och gemensam satsning för att skapa motståndskraft. Livsmedelsverket och Jordbruksverket anser att det vore värdefullt med en långsiktig, nationell strategi för att stödja Sveriges myndigheter att hantera sådana situationer.

Åtgärd: Regeringen föreslås ge den kommande Myndigheten för psykologiskt försvar till uppgift att stödja myndigheter med metodstöd och utbildningsinsatser som kan stärka myndigheterna i det demokratiska samtalet.

6.2.3 Laboratorier och analyskapacitet

Det behövs en nationell förmåga att analysera farliga ämnen i foder, hos djur som hålls av människor, livsmedel och dricksvatten, för att kunna utreda misstanke om smitta eller kemisk kontamination samt vissa särskilda analyser kopplade till hot inom ramen för kris och höjd beredskap. Livsmedelsverket har i uppdrag att till den

1 juni 2021 utreda nationell laboratorieförmåga för dricksvattenanalyser vid kris och höjd beredskap.⁴⁴

Åtgärd: Regeringen föreslås ge Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt i uppdrag att utreda det nationella behovet av laboratorieanalyser kopplat till de problem som kan uppstå i en gråzon eller vid höjd beredskap samt identifiera vilka laboratorieverksamheter som bör vara totalförsvarsviktiga utifrån behovet av analysförmåga i hela hotskalan. Uppdraget bör omfatta hela livsmedelskedjan. För uppdraget föreslås Livsmedelsverket för åren 2022-2023 få 2 miljoner kronor per år samt SVA 2 miljoner kronor per år.

6.3 Samverkan och omvärld

6.3.1 Tydliggöra samhällskontraktet

Det ska vara tydligt för befolkningen vad den kan förvänta sig av staten och kommunerna samt vilka aktörer som ansvarar för försörjningsberedskapen.⁴⁵ På samma vis behöver befolkningen ha god kunskap om vad som förväntas av den enskilde.

Hemberedskapen behöver öka för att möta ambitionen i försvarsbeslutet, att den enskilda individen ska ha en hemberedskap för att klara sig på egen hand en vecka. För att öka kunskapen hos befolkningen ser Livsmedelsverket och Jordbruksverket positivt på om MSB skulle utveckla sitt befintliga skolmaterial med avseende på mat- och dricksvattenberedskap i hemmet samt mer regelbundet informera befolkningen om hemberedskapen.

6.3.2 Förmågan att upprätta lägesbilder behöver stärkas

Lägesbild gällande försörjningsförmåga har stor betydelse för vilka åtgärder som samhället behöver vidta under en händelse. Lägesbilsrapporteringen kan skilja sig i detaljeringsgrad beroende på vem som är beställare och hur informationen ska användas. Detta ställer krav på tydlighet från beställaren och myndigheternas förmåga att samla in information och göra analyser och bedömningar.

Arbetet under pandemin har visat på utmaningarna med att samla, dela och aggregera information på lokal, regional och nationell nivå. Ett antal oklarheter har

⁴⁴ N2020/01925/DL Uppdrag att utreda nationell laboratorieförmåga för dricksvatten vid kris och höjd beredskap.

⁴⁵ Riksrevisionen har pekat på brister i styrningen kring samhällets krisberedskap och att styrning och ansvarsfördelning inte är tillräckligt tydlig, bland annat avseende mål. Riksrevisionen (2018:6), ”Livsmedels- och läkemedelsförsörjning– samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner”

utkristalliserats, bland annat när det gäller rapporteringsvägar, innehåll, begrepp samt olika aktörers roller och ansvar.

En konsekvens av oklarheter i roller och ansvar, samt att arbetet med lägesbilder inte är samordnat, är att många aktörer kontaktar livsmedelsföretagen för att få uppgifter om läget och åtgärdsbehov. Det har förekommit att ett och samma företag blivit kontaktat av flera offentliga aktörer (myndigheter, länsstyrelser, kommuner) som ställt samma typ av frågor.

Livsmedelverket har behov att utveckla strukturen för insamling av underlag för att upprätta lägesbilder inom sitt ansvarsområde (sektorsspecifik lägesbild). Legala aspekter behöver beaktas. Denna utveckling bör ske i samverkan med MSB, Försvarsmakten och representanter från Länsstyrelserna. Arbetet ska resultera i samsyn kring rapporteringsvägar, innehåll, begrepp, roller och ansvar. En del av arbetet bör genomföras som workshops och scenarioövningar.

Åtgärd: Regeringen föreslås ge Livsmedelverket i uppdrag att utveckla processen för insamling, analys och upprättande av lägesbild för försörjningsförmågan. För uppdraget föreslås regeringen anvisa Livsmedelverket 2 miljoner kronor för perioden 2022-2024.

6.3.3 Effektiv informationsdelning, sekretess och informationssäkerhet

Erfarenheterna från arbete under pandemin är att det är problematiskt att dela känslig information mellan myndigheter och privata aktörer. Affärssekretess och försvarssekretess kräver säkra kanaler eller fysiska möten. Idag finns inte säkra kommunikationsvägar för att dela information mellan alla berörda aktörer.

Den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) och det försämrade säkerhetspolitiska läget medför ökade krav på förmågan att identifiera och hantera säkerhetsskyddsklassificerade och andra skyddsvärda uppgifter.

Informationsdelning mellan det offentliga och näringslivet behövs för att bygga en robust försörjningsförmåga. Det finns dock utmaningar, både vad gäller affärssekretess och delning av annan känslig information. Det finns också ett behov av att ta fram robusta tekniska lösningar för delning av säkerhetsskyddsklassificerad information mellan myndigheterna och berörda aktörer i livsmedelskedjan.

Det råder idag oenighet om vilken information och data som ska klassas enligt den nya säkerhetsskyddslagen rörande information om dricksvattenförsörjningen. Under pandemin har aktörer inom sektorn upplevt en ökad förekomst av cyberattacker riktade mot deras verksamhet vilket ytterligare påtalar behovet av att höja skyddet.

Åtgärd: Regeringen förslås ge MSB i uppgift att tillhandahålla tekniska lösningar som möjliggör delning av säkerhetsskyddsklassificerad information mellan privata aktörer och myndigheter.

6.3.4 Stärkt privat-offentlig samverkan

Under pandemin har många företag visat vilja att ställa om och anpassa verksamheten för att möta uppkomna behov. För att möjliggöra snabb anpassning och omställning vid kris behöver myndigheter ha en beredskap för att snabbt kunna underlätta en sådan anpassning och omställning.

Åtgärd: Regeringen föreslås ge Jordbruksverket och Livsmedelsverket i uppdrag att i dialog med näringslivet se över behoven kring myndigheters förberedelser för att näringslivet snabbt ska kunna anpassa och ställa om under framtida kriser. Vidare föreslås regeringen ge myndigheterna i uppdrag att med stöd av behovsanalysen förbereda ett adekvat stöd. För uppdraget föreslås regeringen anvisa 4 miljoner kronor per år och myndighet för perioden 2022-2024.

För att uppnå full effekt av åtgärden föreslås regeringen överväga att ge motsvarande uppdrag även till andra myndigheter som exempelvis Konkurrensverket, Tillväxtverket, Transportstyrelsen, Skatteverket och Arbetsmiljöverket.

6.3.5 Förmåga att upptäcka fusk och bedrägerier

Risken för fusk och bedrägeri ökar i kriser med marknadsstörningar. Sveriges livsmedelskontroll saknar organisation och finansiering för denna uppgift även i normalläge⁴⁶, och därmed dålig beredskap för uppgiften i kris och vid höjd beredskap. Vidare krävs för att upptäcka och motverka fusk en förmåga att utföra kontroller på plats ute i verksamheterna. Att upprätthålla denna förmåga även vid extraordinära påfrestningar behöver vara en del i kontrollmyndigheternas kontinuitetshantering och beredskapsplaner.

För åtgärder inom området fusk och bedrägerier hänvisas till Livsmedelsverkets budgetunderlag för perioden 2022-2024.

⁴⁶ Livsmedelskontrollen – utveckling, brister och förbättringsförslag 2020, Livsmedelsverket, dnr 2020/01964

Bilaga 1 Lösningar i Tyskland

I försvarspropositionen och enligt FOI⁴⁷ nämns särskilt samarbete med Norge och Finland. Även andra länder har modeller som kan ha relevans för den svenska uppbyggnaden.

Exempel - livsmedelslagring i Tyskland

Hushållen i Tyskland förväntas ha en god hembereskap och klara sig i 10 dagar utan stöd från samhället. Försörjningen utgår från ett individuellt behov av 2200 kcal/dag.⁴⁸

I Tyskland lagras spannmål och det finns civila nödförråd. Lagring av spannmål; vete, råg och havre görs i närheten av kvarnar. Spannmålet är främst till för att upprätthålla brödtillgången vid en kris. Civila nödförråden består av ris, ärtor och linser samt kondenserad mjölk. Dessa lager ska kunna ge befolkningen ett lagat mål mat om dagen under en kortare kris, några dagar till veckor beroende på hur många måltider och hur många människor som ska äta. De livsmedel som lagerhålls är valda både utifrån lagringsbarhet (minst 10 år) och utifrån näringsfysiologiska aspekter. Lagringen syftar till att snabbt kunna säkerställa mat vid en kris och att motverka hamstring under en kris. Lagren har aldrig behövt användas i modern tid.

Tyskland har en myndighet som ansvarar för livsmedelsförsörjningen nationellt⁴⁹ och en annan som sköter inköp, kontroll och omsättning av lagren⁵⁰. Omkostnader och värdeminskning bekostas av staten, total kostnad 2016 var 16 miljoner Euro. Räntekostnaden täcks i form av skatt från hushållen. Varje förbundsland har möjlighet att använda lagren om en civil kris uppstår. Ansvarsfördelning och samarbetsansvar mellan förbundsländer och statsmakten regleras i lagstiftning.⁵¹

För dricksvattenförsörjningen gäller att man förväntar sig att befolkningen ska ha en beredskap för 5 dagar (2 l/person och dag). Beredskapslagringen på dricksvattensidan avgränsas till miljontals klortabletter för desinfektion av grundvatten i främst större städer i de västra delarna av landet. I olika städer finns ca 5 200 krisbrunnar installerade som alternativ dricksvattenförsörjning i kris. Vattenkvaliteten i brunnarna klarar inte av kraven som ställs i de tyska dricksvattenföreskrifterna men bedöms inte utgöra en hälsofara vid förtäring under en kortare tid. Utöver detta finns utrusning för att transportera och distribuera

⁴⁷Nationell försörjningsberedskap – vägen framåt. Förstudie november 2020, F01-2020-1155

⁴⁸ <https://notration-anlegen.de/>, https://www.bbk.bund.de/DE/Ratgeber/VorsorgefuerdenKatafall/Pers-Notfallvorsorge/Lebensmittel/lebensmittel_node.html

⁴⁹ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

⁵⁰ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)

⁵¹ Förfogande över statliga beredskapslager av livsmedel (ESVG), uppdaterad 2017.

nödvatten samt mobila vattenverk på 15 platser i landet för statlig katastrofförsörjning av vatten i händelse av kris. I normalläget är det den ordinarie leverantören av vatten som har ansvaret för försörjningen.



Rapporten kan beställas från

Jordbruksverket

551 82 Jönköping

Telefon 036-15 50 00 (vx)

jordbruksverket@jordbruksverket.se

www.jordbruksverket.se