

Fyrtio förslag för en robust livsmedelskedja



4C STRATEGIES

Förord

En robust livsmedelsförsörjning är en central del i samhällets förmåga att kunna möta allvarliga kriser och ytterst ett krig. Dels behövs livsmedelsförsörjningen för att alla delar i totalförsvaret ska kunna verka och fungera. Den är också helt avgörande för att de övergripande målen med civila försvaret ska kunna uppnås.

LRF och Lantmännen har sett att det finns flera delar i primärproduktionen och i förädlingsledet av livsmedel där dagens system behöver stärkas för att kunna fungera även vid kriser eller krig. För att identifiera brister och föreslå vad som kan göras för att hantera dessa brister har LRF och Lantmännen gett ett uppdrag till företaget 4C Strategies att göra en analys och ta fram förslag på åtgärder med syfte att skapa en robustare livsmedelsförsörjning.

De 40 punkter som redovisas av 4C Strategies i rapporten bör ses som ett inspel i det viktiga fortsatta arbetet med att stärka samhällets försörjningsförmåga av livsmedel, med fokus på primärproduktionen och förädlingsledet. LRF och Lantmännen kommer att analysera i vilken utsträckning de olika förslagen är lämpliga att ta vidare.

Avsikten med att publicera rapporten är dels att LRF och Lantmännen gärna tar del av andras synpunkter på förslagen i rapporten. Sammanställningen kan även ses som ett bidrag i den offentliga diskussionen om livsmedelsförsörjningens kapacitet och betydelse vid allvarliga kriser och krig.

Palle Borgström
Förbundsordförande
Lantbrukarnas Riksförbund

Per Lindahl
Styrelseordförande
Lantmännen



Fyrtio förslag för en robust livsmedelskedja

År 2020 kommer gå till historien av många anledningar. Utbrottet av det nya coronaviruset belyste samhällets sårbarhet och nödvändigheten av en fungerande försörjningsberedskap. Företagens förmåga till snabb omställning visade styrkan i det svenska näringslivet. Det har sällan varit så angeläget att utveckla samverkan mellan privata och offentliga aktörer.

4C Strategies har de senaste två decennierna bistått företag och organisationer med kvalificerad rådgivning och systemstöd för att bättre förstå och navigera i en osäker omvärld. Det över tid försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa understryker behovet av ett motståndskraftigt civilt försvar inom ramen för totalförsvaret.

Föreliggande studie syftar till att belysa möjligheter och konkreta lösningar för stärkt försörjningsberedskap i livsmedelskedjan inom fyra områden: fortsatt drift under störda förhållanden, skydd av kritiska tillgångar och sårbar infrastruktur, stärkt ledning och samverkan, samt lärdomar för bästa praxis. Tyngdpunkten ligger på de första leden i livsmedelskedjan – primärproduktion och förädling. Förslagen utgår från hur dagens produktion sker och hur det succesivt går att bygga en robust livsmedelsförsörjning.

Uppdraget har i huvudsak genomförts under våren 2020. Regelbundna avstämningar har gjorts under arbetets gång med strategichef Patrik Myrelid, Lantmännen, samt förbundsjurist Carl von der Esch och krisberedskapsansvarig Anders Drottja, Lantbrukarnas Riksförbund. Det är vår förhoppning att studien kan fungera som ett underlag för prioriteringar i den fortsatta totalförsvarsplaneringen.

Martin Allard
Principalkonsult
4C Strategies

Mats Johansson
Segmentsansvarig
4C Strategies



Innehåll

Sammanfattning.....	6
1 Fortsatt drift under störda förhållanden.....	10
1.1 Säkerställ tillgång till personal inom livsmedelsförsörjningen.....	10
1.2 Säkerställ tillräcklig leveranssäkerhet och tillgänglighet	12
1.3 Stärkt energiförsörjning i hela livsmedelskedjan	14
1.4 Ökad transportkapacitet för en robust distributionskedja	17
2 Skydd av kritiska tillgångar och sårbar infrastruktur	20
2.1 Etablera en enhetlig grund för att möta morgondagens hot	20
2.2 Värna områden av stor betydelse för livsmedelskedjan.....	23
2.3 Skydda viktiga anläggningar mot fysiskt intrång och sabotage	25
2.4 Stärkt informationssäkerhet och skydd mot cyberangrepp	27
3 Stärkt ledning och samverkan	29
3.1 Skapa insikt om totalförsvarets behov och förutsättningar	29
3.2 Ökad förmåga att leda verksamhet under störda förhållanden.....	31
3.3 Etablera ändamålsenlig privat-offentlig samverkan	32
4 Lärdomar för bästa praxis	37
4.1 Utveckla en sammanhängande försörjningsstrategi	37
4.2 Skapa en balanserad ekonomisk styrning	39
4.3 Främja beredskapsåtaganden från företag.....	41
4.4 Säkerställ fristående finansiering för försörjningsberedskap	43
Referenser	45

Sammanfattning

Den här studien betonar försörjningsberedskapens stora betydelse för Sverige, såväl under fredstida störningar och avbrott som vid säkerhetspolitiska kriser i vårt närområde. Fyrtio förslag för en robust livsmedelskedja presenteras inom fyra områden.

Fortsatt drift under störda förhållanden

Följande förslag syftar till att säkerställa tillgång till personal inom livsmedelsförsörjningen under störda förhållanden.

1. Regeringen bör tydliggöra att livsmedelssektorn kommer att omfattas av allmän tjänsteplikt i händelse av höjd beredskap. Genom ett sådant tydliggörande kan arbetsgivare inom livsmedelskedjan krigsplacera anställd personal som avses tjänstgöra på sin ordinarie arbetsplats med allmän tjänsteplikt. Tjänsteplikten bör även omfatta t.ex. servicetekniker för lantbruksmaskiner och annan nödvändig teknisk infrastruktur.
2. Regeringen bör föreskriva att samhällsviktiga verksamheter inom livsmedelssektorn får använda civilplikt – om den aktiveras – som ett komplement till ordinarie arbetskraft samt frivilligresurser.
3. Regeringen bör erbjuda bättre villkor för att stimulera människor att engagera sig i frivilliga försvarsorganisationer som t.ex. Svenska Blå stjärnan och Frivilliga Automobilkårens Riksförbund.

Följande förslag syftar till att säkerställa tillräcklig leveranssäkerhet och tillgänglighet för totalförsvarets behov.

4. Regeringen bör ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap. I uppdraget

bör ligga att ta fram en modell för att säkerställa att upphandlande myndigheter ställer krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet avseende varor och tjänster för totalförsvarets behov.

Följande förslag syftar till att stärka energiförsörjningen i hela livsmedelskedjan.

5. Regeringen bör införa styrmedel för konkurrenskraftig decentraliserad förnybar energiproduktion i syfte att bl.a. stärka försörjningsberedskapen och öka robustheten inom livsmedelskedjan.
6. Regeringen bör ge Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket i uppdrag att, tillsammans med Statens energimyndighet, ta fram en nationell strategi för att säkra drivmedel till maskiner och kritiska anläggningar inom livsmedelskedjan. Inventering av reservkraftaggregat och lagringsmöjligheter på produktionsanläggningar samt en analys av drivmedelsbehovet bör ligga till grund för uppdraget.
7. Regeringen bör ta fram en långsiktig strategi och handlingsplan för Sveriges genomförande av direktivet om främjande av användning av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

Följande förslag syftar till att säkerställa transporter för en robust distributionskedja.

8. Regeringen bör låta utreda om systemet med interventionslager kan kombineras med beredskapslagring, så att staten vid varje givet ögonblick har en viss kapacitet upphandlad.
9. Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket bör föra en dialog med näringen i syfte att säkerställa att myndigheterna har en heltäckande bild över behovet av fordon inom livsmedelssektorn, och meddela detta behov till Trafikverket. På så sätt kan

livsmedelssektorn tillföras transportkapacitet under höjd beredskap med stöd av förfogandelagstiftningen.

Skydd av kritiska anläggningar och sårbar infrastruktur

Följande förslag syftar till att etablera en enhetlig grund för att möta morgondagens hot.

10. Regeringen bör föreslå att en parlamentarisk kommitté ska tillsättas med uppdrag att analysera dagens och framtidens hot och risker utifrån samhällets sårbarheter, inklusive kritiska och gränsöverskridande beroenden.
11. Regeringen bör komplettera den nationella livsmedelsstrategin med ytterligare ett strategiskt område med mål om ökad produktion och försörjningstrygghet, där bl.a betydelsen av regionalt producerade och konsumerade biodrivmedel för en ökad resiliens i livsmedelskedjan tas upp.

Följande förslag syftar till att värna områden av stor betydelse för livsmedelskedjan.

12. Regeringen bör göra en översyn över riksintresseinstrumentet i syfte att öka statens möjligheter att värna livsmedelsförsörjningen. I dessa flöden ingår – förutom jordbruksmark – flera olika anläggningar samt infrastruktur som t.ex. hamnar, lagring och logistiksystem, där varje del är nödvändig för att kunna upprätthålla försörjningen.
13. Regeringen bör bejaka de förslag som lämnats i slutbetänkandet av *Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* som redovisades i juni 2019, i syfte att skydda kritiska anläggningar mot åtgärder som skulle motverka totalförsvarets intressen.
14. Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk bör föra en fördjupad dialog med

privata aktörer inom livsmedelskedjan om riksintresse för totalförsvarets civila delar.

15. MSB bör revidera det första kriteriet som ska vara uppfyllt för att ett specifikt mark- eller vattenområde ska bedömas kunna vara av riksintresse för totalförsvarets civila delar, med tillägget ”enskilt eller tillsammans med andra verksamheter”.

Följande förslag syftar till att skydda viktiga anläggningar mot fysiskt intrång och sabotage.

16. Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk bör i samråd med länsstyrelsen och privata aktörer inom livsmedelskedjan kartlägga vilka anläggningar inom produktion, förädling, distribution och lagerhållning som är kritiska för att totalförsvarets försörjningsbehov ska kunna tillgodoses på nationell och regional nivå, och i den mån det behövs utse dessa till skyddsobjekt.
17. Regeringen bör utreda hur ett förstärkt skydd och bevakning av totalförsvarsviktiga anläggningar inom livsmedelsförsörjningen kan finansieras på ett sätt som inte snedvrider konkurrensen.

Följande förslag syftar till stärkt informations-säkerhet och skydd mot cyberangrepp.

18. Regeringen bör ge Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk i uppdrag att särskilt undersöka risker och sårbarheter avseende digitala hot inom livsmedelskedjan, samt behovet av kvalificerat stöd och vägledning till privata aktörer inom sektorn.
19. Livsmedelsverket bör komplettera befintliga vägledningar med råd och vägledning för arbetet med informations- och cybersäkerhet. Områden som bör behandlas är bl.a. fjärrstyrning, cyberfysiska system, separation av nätverk, och nätverkssäkerhet.

20. Regeringen bör säkerställa att näringslivet, inklusive aktörer inom livsmedelskedjan, ges tillgång till information från det nationella cybersäkerhetscentret kring bl.a. hotbild, aktörer och attacker. På sikt bör även särskilda sektorsspecifika responsmiljöer etableras för operativ koordinering vid allvarliga cyberattacker, samt förmåga att upprätthålla en grundläggande produktion vid störd IT-miljö.

Stärkt ledning och samverkan

Följande förslag syftar till att skapa insikt om totalförsvarets behov och förutsättningar.

21. Regeringen bör tillse att totalförsvarsutbildningar för nyckelpersonal samt personer med ledande befattningar inom svenskt samhälls- och näringsliv ges mer resurser, och att deltagande från näringslivet ökar.
22. Totalförsvarsmyndigheter bör utveckla former för att delge säkerhetspolitiska beslutsunderlag till företag, utan att äventyra sekretessbestämmelser, för att samverkan ska kunna ske på lika villkor.
23. Totalförsvarets chefsmöte bör kompletteras med regelbundna sektorsvisa möten för informationsutbyte mellan myndighets- och företagsledningar inom bl.a. livsmedelskedjan.

Följande förslag syftar till att stärka förmågan att leda verksamhet under störda förhållanden.

24. Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt bör ta fram utbildnings- och övningsstöd till privata aktörer inom livsmedelskedjan för att höja förmågan att leda under störda förhållanden.
25. MSB bör besluta om tilldelning av s.k. säkra kryptografiska funktioner efter överenskommer med prioriterade aktörer inom livsmedelskedjan.

Följande förslag syftar till att etablera ändamålsenlig privat-offentlig samverkan för stärkt livsmedelsförsörjning.

26. Regeringen bör komplettera sektorsansvaret genom att ge Statens jordbruksverk ansvar för den samordnande planeringen av primärproduktionen, på motsvarande sätt som Livsmedelsverket ska ansvara för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen.
27. MSB bör utveckla stöd och vägledning för tillämpning av sektorsvisa arbetssätt för samverkan och ledning (Gemensamma grunder), samt erbjuda anpassade utbildningar avseende aktörsgemensamma samverkansformer (ISK, ISF och ISF-stöd) för företag som bedriver samhällsviktig verksamhet.
28. Myndigheter och berörda företag bör etablera en operativ funktion för inriktning och samordning av aktörsgemensamma insatser inom livsmedelsområdet vid samhällsstörningar, inklusive situationer med höjd beredskap. Funktionen bör bestå av en permanent kärna, som kan verka under störda förhållanden, med analys- och beslutsstöd.
29. Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk bör genomföra en förstudie syftande till att etablera en funktion för inriktning och samordning av aktörsgemensamma insatser inom livsmedelsområdet vid samhällsstörningar.

Lärdomar för bästa praxis

Följande förslag syftar till att utveckla en sammanhängande försörjningsstrategi.

30. Regeringen bör stimulera åtgärder som leder till större omsättningslager hos företag som bedriver samhällsviktig

verksamhet. Fördelarna med lagerhållning i privat regi är att varorna då ingår befintliga flödeskedjor som marknaden är van att hantera.

31. Regeringen bör ge vissa bevakningsansvariga myndigheter, bl.a. Statens jordbruksverk, i uppdrag att skapa sig en djupare bild av försörjningsläget inom respektive sektor, förmågan till omställning och alternativ produktion bland företag som bedriver samhällsviktig verksamhet, samt behov av åtgärder för mer robusta distributionskedjor.
32. Regeringen bör kanalisera satsningar på forskning och tillämpning av friformsframställning som tar tillvara på Sveriges förutsättningar att bli världsledande inom området.
33. Regeringen bör komplettera och modernisera de befintliga avtal med andra länder som bygger på utbyte av varor för ömsesidig nytta, i synnerhet de nordiska länderna. En förberedd planering för "byteshandel" i form av att länder lagerhåller olika varor kan vara ekonomiskt och resursmässigt fördelaktigt.
34. Regeringen bör överväga att inrätta en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap, såsom föreslås i Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskaps delbetänkande från april 2020.

Följande förslag syftar till att skapa en balanserad ekonomisk styrning.

35. Regeringen bör säkerställa enhetlig finansiering för samtliga prioriterade försörjningsområden, bl.a. livsmedels-

försörjning, för att bekosta robusthetshöjande åtgärder som inte är kommersiellt motiverade.

36. MSB bör ställa krav på att samtliga projekt som finansieras med anslag 2:4 Krisberedskap ska, utöver en eller flera bevakningsansvariga myndigheter, privata aktörer finnas med som medsökande.

Följande förslag syftar till att främja företags beredskapsåtaganden.

37. Regeringen bör göra en översyn av förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Översynen bör bl.a. omfatta en analys av om bestämmelserna kan tillämpas och formaliseras i beredskapsavtal till privata företag som gör vissa s.k. beredskapsåtaganden.
38. Regeringen bör låta undersöka i vilken utsträckning den schweiziska modellen med beredskapslayersorganisationen och garantifonder är möjlig att tillämpa i en svensk kontext.

Följande förslag syftar till att säkerställa en fristående finansiering för försörjningsberedskap.

39. Regeringen bör låta utreda hur den långsiktiga försörjningstryggheten, främst de delar som inte kan göras affärsmässigt lönsamma (såsom beredskapslager), kan finansieras genom långsiktiga investeringar i en särskild beredskapsfond utanför statsbudgeten.
40. Regeringen bör också överväga var en sådan beredskapsfond skulle kunna få intäkter ifrån.

1 Fortsatt drift under störda förhållanden

Inom och mellan samhällsviktiga verksamheter finns mängder av kritiska beroenden. Dessa beroenden är del av vårt moderna samhälle och kan inte tas bort. Däremot går det att vidta åtgärder som att reducera konsekvenserna av störningar och avbrott i såväl interna som externa beroenden. Beroenden föreligger vanligen inom många kategorier, t.ex. värderingar och regelverk, information, verksamhetsnära system samt kapital, insatsvaror och insatstjänster.

Det här kapitlet innehåller en analys av vad som krävs för att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter inom livsmedelskedjan under störda förhållanden, med fokus på personella och materiella resurser samt den infrastruktur som krävs för detta.

1.1 SÄKERSTÄLL TILLGÅNG TILL PERSONAL INOM LIVSMEDELSFÖRSÖRJNINGEN

Delar av livsmedelskedjan är personalintensiv, särskilt frilandsodling av grönsaker och fruktodling under vissa perioder på året då säsongsarbetare (ofta inresta från utlandet) används för att möta behovet. En situation med höjd beredskap skulle troligen innebära stora begränsningar i rörligheten över gränserna. Det talar för ett system som bygger på omfördelning av inhemsk arbetskraft.

Andra delar av livsmedelskedjan är högspecialiserad där det redan idag är svårt att hitta arbetskraft med rätt kompetens. I takt med att produktionsmetoderna utvecklas och blir mer specialiserade ökar kraven på utbildning och erfarenhet.¹ Det talar för ett system för att säkerställa att nyckelfunktioner kvarstannar i sin befattning även under höjd beredskap.

Alla mellan 16 och 70 år i Sverige omfattas av totalförsvarsplikt. Totalförsvarsplikt kan fullgöras i form av värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Värnplikt avser enbart det militära försvaret. En person som är krigsplacerad med värnplikt eller – om den aktiveras – civilplikt, kan inte tas i anspråk med allmän tjänsteplikt. Försvarsberedningen betonade vikten av att regeringen snarast föreskriver inom vilka verksamheter i det civila försvaret som civilplikt ska fullgöras. Regeringen bör också snarast fatta beslut att aktivera civilplikten för att möjliggöra krigsplacering av personal i det civila försvaret efter annan utredning än mönstring.²

Idag kan civila myndigheter krigsplacera med allmän tjänsteplikt. Om det råder höjd beredskap kan regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Allmän tjänsteplikt fullgörs av den som är totalförsvarspliktig genom att denne:

- kvarstår i sin anställning eller fullföljer uppdrag,
- tjänstgör enligt frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret eller
- utför arbete som anvisas av en myndighet.

¹ LRF (2019). *Ökad försörjningstrygghet avseende livsmedel – LRFs syn på frågan om försörjningstrygghet avseende primärproduktion av livsmedel*, s. 18.

² Försvarsberedningen (2017), *Ds 2017:66 Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 126.

Anställd personal som avses tjänstgöra på sin ordinarie arbetsplats med allmän tjänsteplikt kan krigsplaceras enligt beslut av respektive arbetsgivare. Ett beslut om krigsplacering av totalförsvarspliktiga har ingen omedelbar rättsverkan och medför i sig inga skyldigheter för den enskilde. Dessa inträder först när det råder höjd beredskap och regeringen har föreskrivit om allmän tjänsteplikt. Krigsplacering av personal är dock ett viktigt planeringsverktyg för de myndigheter och andra organisationer som har uppgifter inom totalförsvaret.

Regeringen framhåller, i likhet med Försvarsberedningen, att det kan uppstå situationer när den personal som finns tillgänglig för arbetsgivaren inte räcker för att upprätthålla nödvändig verksamhet. En översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret är angelägen. Regeringen konstaterar att ambitionsnivån behöver anpassas efter de finansiella förstärkningar som regeringen avser fördela år 2024 och 2025 till en mer säker personalförsörjning inom det civila försvaret.³

I avvaktan på ett heltäckande system för personalförsörjning inom det civila försvaret bör möjligheten till inskrivning efter annan utredning än mönstring enligt 3 kap. 4 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt användas som ett snabbspår inom ramen för civilplikten. Det kan ske om individen bedöms lämplig för civilplikt, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar.⁴ Försvarsberedningen konstaterade att genom att skriva in lämplig personal för civilplikt efter s.k. annan utredning än mönstring kan det civila försvarets krigsorganisation bemannas med personal som har rätt kompetens utan krav på genomförd grundutbildning. Det gäller även personal som inte har sin dagliga gärning i den berörda verksamheten.⁵

Förslag för att säkerställa tillgång till personal inom livsmedelsförsörjningen

Fortsatt drift under störda förhållanden förutsätter tillgång till såväl material som personal. Livsmedelskedjan är delvis personalintensiv med varierande krav på kompetens och erfarenhet beroende på befattning. En kombination av åtgärder behöver därför vidtas. Följande förslag syftar till att säkerställa tillgång till personal inom livsmedelsförsörjningen under störda förhållanden.

- Regeringen bör tydliggöra att livsmedelssektorn kommer att omfattas av allmän tjänsteplikt i händelse av höjd beredskap. Genom ett sådant tydliggörande kan arbetsgivare inom livsmedelskedjan krigsplacera anställd personal som avses tjänstgöra på sin ordinarie arbetsplats med allmän tjänsteplikt. Tjänsteplikten bör även omfatta t.ex. servicetekniker för lantbruksmaskiner och annan nödvändig teknisk infrastruktur.
- Regeringen bör föreskriva att samhällsviktiga verksamheter inom livsmedelssektorn får använda civilplikt – om den aktiveras – som ett komplement till ordinarie arbetskraft samt frivilligresurser.
- Regeringen bör erbjuda bättre villkor för att stimulera människor att engagera sig i frivilliga försvarsorganisationer som t.ex. Svenska Blå stjärnan och Frivilliga Automobilkårens Riksförbund.

³ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 133.

⁴ MSB (2019), *Förstudie om en robust personalförsörjning av civilt försvar*, s. 30.

⁵ Försvarsberedningen (2017), *Ds 2017:66 Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 126.

1.2 SÄKERSTÄLL TILLRÄCKLIG LEVERANSSÄKERHET OCH TILLGÄNGLIGHET

Som tidigare konstaterats saknas krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet för samhällsviktig verksamhet i form av t.ex. resultatmål eller s.k. funktionskrav. Effekterna av det är tydliga redan under frestida förhållanden, t.ex. i form av brist på läkemedel och sjukvårdsmateriel. Ett väpnat angrepp skulle naturligtvis utsätta samhället för betydligt större påfrestningar.

Försvarsberedningen konstaterar att nuvarande lagstiftning inte är helt anpassad för att säkerställa att vissa kritiska varor finns att tillgå vid krigsfara eller krig. Det saknas t.ex. krav på privata aktörer som idag äger livsmedelsproduktionen och distributionen att säkra tillgången på livsmedel i såväl fredstid som vid krig.⁶ Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt konstaterar att försörjningsförmågan behöver öka genom beredskapsåtgärder som kan innefatta mål för livsmedelsproduktion, lagring och en stärkt infrastruktur av de viktigaste samhällsfunktionerna.⁷

Leveranssäkerhet och tillgänglighet

Dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) hade rätt att meddela föreskrifter som bl.a. innehöll ett regelverk för bedömning av företags förmåga att realisera ställda krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet. Regelverket användes för att planlägga dåtidens K-företag.

Leveranssäkerhet definierades där i tre steg: mycket hög leveranssäkerhet, i huvudsak god leveranssäkerhet, samt ej specificerad leveranssäkerhet. Även tillgänglighet definierades i tre steg: momentan tillgänglighet, tillgänglighet under begränsad tid respektive tillgänglighet under lång tid. Ingen myndighet har idag rätt att meddela föreskrifter enligt förordningen. Det finns heller ingen direkt motsvarighet till krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet reglerat i dagens totalförsvaret.

Tidigare i totalförsvaret fanns ett system för att säkerställa tillräcklig leveranssäkerhet och tillgänglighet, givet en situation med höjd beredskap.⁸ De s.k. K-företagen (kris- och krigsviktiga företag) var en del i systemet. Rester av systemet finns kvar i form av förordningen (1992:390) om *förberedelser för leverans av varor och tjänster*. Enligt förordningen ska myndigheter som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under krig, krigsfara, höjd beredskap, m.m. anmäla behovet till någon av de myndigheter som är bevakningsansvariga. Dessa myndigheter ska träffa avtal med företag om varor och tjänster. Det innebär att samtliga bevakningsansvariga myndigheter ska analysera det samlade behovet av varor och tjänster inom respektive ansvarsområde under höjd beredskap, och sedan träffa avtal med företag som kan leverera varor och tjänster som möter behovet.

Förordningen tillämpas inte. Det kan bero på flera orsaker. För det första är det inte säkert att regelverket är känt hos ansvariga för inköp hos berörda myndigheter. För det andra kan sådana beredskapsavtal bli kostnadsdrivande och prejudicerande. För det tredje kan det finnas osäkerheter

⁶ Försvarsberedningen (2017), *Ds 2017:66 Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 172.

⁷ Livsmedelsverket m.fl. (2020), *Livskraft – mätt och frisk. Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret (Ju2019/02477/SSK)*, s. 4.

⁸ ÖCBFS 1996:1 *Föreskrifter om förberedelser för leverans av varor och tjänster* samt ÖCBAR 1996:1 *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*.

om hur förfarandet rimmar med regler om bl.a. konkurrens och statsstöd. Slutsatsen är att det finns ett lagrum som kräver att myndigheter ska träffa avtal med företag för att säkerställa leverans av varor och tjänster under höjd beredskap, men att det inte tillämpas.

Givet gällande regler om upphandling är det svårt att se att varor och tjänster normalt kan anskaffas på annat sätt än genom offentlig upphandling. Men regelverket för offentlig upphandling är behäftat med problem ur ett totalförsvarsperspektiv. Kravet på att det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet ska väljas tolkas ofta som att den leverantör som erbjuder varor eller tjänster till lägst pris ska tilldelas uppdraget. Avtalstider är normalt begränsade till maximalt fyra år, vilket utgör stora begränsningar vid långsiktiga åtaganden som t.ex. lagerhållning. Upphandlande myndigheter utnyttjar sällan möjligheten att ställa funktionskrav, d.v.s. en beskrivning av vad som ska uppnås istället för, som vid detaljkrav, hur något ska uppnås. Det finns idag begränsade incitament för upphandlande myndigheter att ställa krav som motsvarar behoven under höjd beredskap.

Ett system behöver därför skapas där upphandlande myndigheter måste ställa vissa krav för varor och tjänster som behövs för att förbereda Sverige för krig. Kraven bör utformas som obligatoriska funktionskrav och kan bygga på tidigare modell med leveranssäkerhet och tillgänglighet. Anledningen till att kraven behöver vara obligatoriska är att myndigheterna annars kan välja att avstå från att ställa dessa krav i syfte att spara pengar, och leverantörerna får då inget incitament att bygga upp sin tillgänglighet och leveranssäkerhet. Idag har Sverige en av världens strängaste lagstiftningar på djurskydds- och miljöområdet, samtidigt som upphandlande myndigheter inte efterfrågar produkter med dessa högt ställda krav. De kostnadsdrivande kraven balanseras inte av motsvarande efterfrågeökning, vilket således innebär en konkurrensnackdel för svensk livsmedelsproduktion. Det motverkar också utveckling av en långsiktigt hållbar produktion ur ett ekonomiskt perspektiv.⁹

Upphandlande myndigheter behöver sedan utifrån sina ansvarsområden belysa behoven av avtal som ökar sannolikheten för leverans av nödvändiga varor och tjänster vid såväl allvarliga fredstida kriser som höjd beredskap och ytterst krig. Avtalen kan vara renodlade avtal för höjd beredskap och då ytterst krig eller avsedda för fredstid men som garanterar leverans även vid höjd beredskap och då ytterst krig.

Upphandlingsmyndigheten fick hösten 2019 ett uppdrag om att samla in och sprida goda exempel på metoder och strategier för att trygga leveranssäkerheten vid upphandling av varor och tjänster som är kritiska för samhällsviktig verksamhet.¹⁰ Detta kan utvecklas ytterligare. Dels måste avtalsformer anpassade för höjd beredskap tas fram, dels måste ett system med tvingande krav som upphandlande myndigheter måste använda i upphandling av varor och tjänster som behövs inom totalförsvaret. Det räcker inte att förlita sig på myndigheternas egen bedömning och goda vilja i utvecklingen av ett modernt totalförsvaret.

Förslag för att säkerställa tillräcklig leveranssäkerhet och tillgänglighet

Ett väpnat angrepp skulle utsätta samhället för mycket omfattande påfrestningar. Dagens system och regelverk innebär att en stor del av de varor och tjänster som behövs för att hantera en sådan

⁹ LRF (2019). *Ökad försörjningstrygghet avseende livsmedel – LRFs syn på frågan om försörjningstrygghet avseende primärproduktion av livsmedel*, s. 18.

¹⁰ Regeringsbeslut Fi2019/03819/OU *Uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet*. Uppdraget ska slutredovisas i myndighetens årsredovisning för 2021.

situation troligen inte skulle kunna levereras. Det beror bl.a. på att upphandlande myndigheter själva bestämmer vilka krav de ska ställa i upphandlingar, vilket är orimligt ur ett totalförsvarsperspektiv. Följande förslag syftar till att säkerställa tillräcklig leveranssäkerhet och tillgänglighet för totalförsvarets behov.

- Regeringen bör ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap. I uppdraget bör ligga att ta fram en modell för att säkerställa att upphandlande myndigheter ställer krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet avseende varor och tjänster för totalförsvarets behov.

1.3 STÄRKT ENERGIFÖRSÖRJNING I HELA LIVSMEDELSKEDJAN

Livsmedelsförsörjningen i Sverige är som många andra samhällsviktiga sektorer kritiskt beroende av energiförsörjning. Från import, primärproduktion, förädling till distribution av livsmedel finns ett direkt eller indirekt beroende av energi. Andelen el i energitillförseln till jordbruk, skogsbruk och fiske har ökat från 24 procent 1990 till 53 procent 2018. Under samma period har andelen flytande drivmedel minskat från 76 procent till 47 procent, varav 7 procentenheter var flytande förnybart drivmedel.¹¹

Diesel är det dominerande drivmedlet inom livsmedelssektorn och en störning i drivmedelsförsörjningen skulle påverka hela livsmedelsförsörjningskedjan eftersom diesel driver både arbetsmaskiner och transporterna mellan de olika stegen i produktions- och distributionskedjan.

Biodrivmedelsmarkanden i Sverige

I syfte att främja användningen av biodrivmedel har regeringen infört reduktionsplikt för bensen och diesel. Det innebär att alla drivmedelsleverantör varje år måste minska växthusgasutsläppen från bensen och diesel med en viss procentsats. De största mängderna biokomponenter blandas in i fossila drivmedel och påverkar således växthusgasutsläppen från de färdiga drivmedelskvaliteterna. I bensen inblandas vanligen etanol och ETBE och i diesel FAME och HVO.

I bensen sker en inblandning av etanol, vanligen max 5 procent (vol/vol), men upp till 10 procent är möjlig med nuvarande bestämmelser i drivmedelslagen. Ett tak för inblandningsnivå är inte satt för HVO och troligtvis skulle en inblandningsnivå först uppåt 70–80 procent hindra blandningen från att klara dieselstandardkraven. Under 2016 låg den genomsnittliga inblandningsnivån av HVO i fossil diesel på knappt 19 procent. FAME eller RME som det ibland kallas i Sverige då råvaran till drivmedlet är raps (rapsmetylester) har idag ett tak på låginblandning i fossil diesel om sju procents inblandning som en konsekvens av bränslekvalitetsdirektivet.

Regeringen beslutade 2018 om en ändring, som trädde i kraft 1 juli 2019, av förordningen (2011:1088) om *hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen*.¹² Av regeringens konsekvensanalys framgår, enligt en bedömning av Statens energimyndighet, att råvarorna *palm fatty acid distillate* (PFAD), teknisk majsolja och fria fettsyror inte längre anses vara restprodukter. Det är oklart vilka

¹¹ Bearbetad data från Statistiska centralbyrån; slutanvändning jordbruk, skogsbruk, fiske 1990–2018.

¹² Förordningen (2011:1088) om *hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen*.

råvaror som kommer att ersätta PFAD. Bedömningen är att råvaran främst kommer att ersättas av palmolja, utöver detta kan det eventuellt vara möjligt att använda en något större mängd använd matolja som idag används för produktion av FAME (fettstyrametylester). Produktionen från raps kan också komma att öka något.¹³

Regeringen gav 2019 Statens energimyndighet i uppdrag att utreda om kontrollen avseende hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp enligt artikel 30 i det omarbetade förnybartdirektivet (RED2). I myndighetens redovisning av uppdraget framgår överväganden och förslag till inriktning för det fortsatta genomförandet av de aktuella kontrollbestämmelserna. Rapporten innehåller också ett antal identifierade frågeställningar. Myndigheten menar bl.a. att direktivets bestämmelser är tekniskt detaljerade, vilket ställer krav på vägledning och stöd till de aktörer som berörs av regelverket. I syfte att främja hållbar bioenergi i Sverige bör alltså det fortsatta arbetet med genomförande och vägledningar genomföras i nära samverkan med berörda aktörer.¹⁴

Regeringen beslutade under februari 2020 om en särskild utredning som ska föreslå åtgärder och styrmedel för att stödja en utveckling mot ett fossiloberoende jordbruk. Syftet med utredningen är att ta fram förslag som bidrar till både målet om en konkurrenskraftig livsmedelskedja och klimatmålen och som förbättrar drivmedels- och livsmedelsberedskapen.¹⁵ Statens energimyndighet har vidare presenterat prognoser för behovet av drivmedel till vägtrafik fram till 2050.¹⁶ I dessa prognoser blir det ännu tydligare, ur ett beredskaps- och självförsörjningsperspektiv, att Sverige bör ha en egen produktion av flytande biodrivmedel då dess andel i drivmedelsmixen antas fortsätta öka.

I budgetpropositionen för 2021 har regeringen lämnat förslag på att kraven i reduktionsplikten ska skärpas. Regeringen har också givit Statens energimyndighet i uppdrag att bl.a. undersöka behovet av ytterligare styrmedel för att främja produktion av biodrivmedel med ny teknik. En ökad inhemsk produktion av biodrivmedel minskar importberoendet. Biodrivmedel består av olika energibärare som framställs på olika sätt med olika råvaror. Detta skapar i sig en diversitet av drivmedel som på systemnivå kan förbättra beredskapen och öka förutsättningarna till fortsatt drift inom samhällsviktiga verksamheter under störda förhållanden.¹⁷

Statens jordbruksverk ställer i sina föreskrifter för olika typer av djurhållning krav på en godtagbar plan för upprätthållande av djurskydd vid elavbrott. I praktiken är därför reservaggregat en nödvändig investering även om det inte finns något uttryckligt krav i djurskyddslagen om att reservaggregat måste finnas. Vid en längre krissituation med osäker elförsörjning och begränsade möjligheter till transporter blir tillförsel av diesel ett betydande problem för lantbruksföretagen.¹⁸ En påfyllnadsstrategi för diesel till reservkraftaggregat är nödvändig för att säkra ledning av organisationer under

¹³ Regeringen (2018), *Konsekvensanalys i anslutning till remiss av utkast till förordning om ändring i förordningen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränsle*. M2018/00348/R

¹⁴ Statens energimyndighet (2019), *Utredning av vissa genomförandefrågor i det omarbetade förnybartdirektivet. Deluppdrag 2 om kontroll avseende hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp*. ER 2019:28.

¹⁵ Dir. 2020:16 *Ett fossiloberoende jordbruk*

¹⁶ Statens energimyndighet (2019), *Drivmedel 2018 – redovisning av rapporterade uppgifter enligt drivmedelslagen, hållbarhetslagen och reduktionsplikten*. ER 2019:14

¹⁷ Totalförsvarets forskningsinstitut (2018), *Beredskap i framtida energisystem – en analys med utgångspunkt i Energimyndighetens "fyra framtider"*. FOI-R--4589--SE.

¹⁸ LRF (2019). *Ökad försörjningstrygghet avseende livsmedel – LRFs syn på frågan om försörjningstrygghet avseende primärproduktion av livsmedel*.

störda förhållande med osäker elförsörjning. Det finns även en osäkerhet om hur stor kapacitet och driftsäkerhet som reservaggregaten har för att kunna upprätthålla produktionen vid ett längre elavbrott.¹⁹

Allt fler lantbruksföretag producerar el och energi genom vindkraft, solenergi, småskalig vattenkraft och biodrivmedelsproduktion. Det finns ett flertal nyttor med decentraliserad energiproduktion kopplat till lantbruksanläggningar. Decentraliserade energiproduktionsanläggningar som installeras med den tekniska möjligheten att kunna koppla bort sig från nätet kan vid ett elavbrott fortsätta producera el till det slutna systemet. Decentraliserad elproduktion från intermittenta energikällor kan idag inte fullt ut ersätta dieseldriven reservkraft, då vindkraft och solenergi inte är lika tillförlitliga som ett dieselaggregat. Däremot kan en decentraliserad sol- och vindkraftsproduktion förstärka uthålligheten på de lokala diesellagren genom att fungera som ett komplement till reservkraft-aggregaten och reducera förbrukningen av diesel. Denna typ av kombinerad reservkraftlösning skulle teoretisk förstärka beredskapen inom livsmedelsförsörjningen genom att diversifiera energibehovet. Det är dessutom i linje med Sveriges satsning att minska användningen av fossila energikällor.

Sedan ungefär tio år finns en planering för att styra el till prioriterade elanvändare vid en effektbristsituation. Metoden, som kallas Styrel (Styrning av el till prioriterade elanvändare vid bristsituationer), innebär att samhällsviktiga elanvändare identifieras och prioriterats klassas på alla samhällsnivåer och i hela landet. Av förordningen (2011:931) om *planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare* framgår att elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för liv och hälsa samt samhällets funktionalitet är högt prioriterade i en situation där överföring av el måste begränsas eller avbrytas. Statens jordbruksverk är en av de myndigheter som deltar i planeringen.

Det är bra att en förberedd planering för att styra el till prioriterade elanvändare vid en bristsituation finns, och det är viktigt att säkerställa att samhällsviktiga verksamheter i livsmedelskedjan prioriteras högt. Samtidigt innebär inte Styrel garanterad elförsörjning, inte ens till de högst prioriterade elanvändarna. Det beror på att balansen i elsystemet i första hand och ovillkorligen måste upprätthållas för att motverka en total kollaps av landets elförsörjning. Det innebär att system för autonom elförsörjning, som syftar till att producera elektricitet oberoende av det allmänna elnätet, är det mest tillförlitliga sättet att elförsörja kritiska delar inom livsmedelskedjan under omfattande störningar.

Förslag till åtgärder för att stärkt energiförsörjning i hela livsmedelskedjan

En diversitet av drivmedel kan skapa en mer robust livsmedelsförsörjning. För att åstadkomma en verklig systemövergripande robusthet krävs såväl diversitet som flexibilitet på konsumentens sida inom livsmedelskedjan. En flexibilitet mellan användning av el eller flytande drivmedel, kan potentiellt ytterligen stärka livsmedelskedjans energiberedskap. Följande förslag syftar till att stärka energiförsörjningen i hela livsmedelskedjan.

- Regeringen bör införa styrmedel för konkurrenskraftig decentraliserad förnybar energiproduktion i syfte att bl.a. stärka försörjningsberedskapen och öka robustheten inom livsmedelskedjan.

¹⁹ Sveriges Lantbruksuniversitet (2018), *Livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv, sårbarheter och lösningar för en ökad resiliens*.

- Regeringen bör ge Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket i uppdrag att, tillsammans med Statens energimyndighet, ta fram en nationell strategi för att säkra drivmedel till maskiner och kritiska anläggningar inom livsmedelskedjan. Inventering av reservkraftaggregat och lagringsmöjligheter på produktionsanläggningar samt en analys av drivmedelsbehovet bör ligga till grund för uppdraget.
- Regeringen bör ta fram en långsiktig strategi och handlingsplan för Sveriges genomförande av direktivet om främjande av användning av energi från förnybara energikällor (förnybart-direktivet).

1.4 ÖKAD TRANSPORTKAPACITET FÖR EN ROBUST DISTRIBUTIONSKEDJA

Lagerhållningen i totalförsvaret uppstod som en konsekvens av erfarenheterna kring avspärrning och minskad utrikeshandel under världskrigen. Lagerhållning fanns i både statlig som privat regi.

Legeringsmetaller, kol, olja och drivmedel till bl.a. jordbruk samt spannmål, socker, kvävegödselmedel, proteinfodermedel och växtskyddsmedel lagrades i förråd. Avvecklingen av beredskapslagringen slutfördes kring millennieskiftet och övriga beredskapsåtgärder upphörde efterhand.²⁰

Försvarsberedningen har noterat att Sverige idag inte har någon nationell lagring av livsmedel i statens ägo. Det finns en viss lagring av livsmedel i några få lagercentraler främst i södra och mellersta Sverige som försörjer landets konsumenter. Försvarsberedningen ansåg vidare att en livsmedelsberedskap behöver byggas främst genom lagerhållning av nödvändiga livsmedel för att klara försörjningen vid en säkerhetspolitisk kris, och att privata aktörer har en viktig roll i uppbyggnaden.²¹

Att bygga upp livsmedelslager för att försörja befolkningen under minst tre månader framstår som orealistiskt. Inte ens under kalla kriget hade Sverige så omfattande lagerhållning av livsmedel. Däremot är det realistiskt – och nödvändigt – att lagerhålla vissa insatsvaror och andra strategiska varor i omsättningslager, särskilt sådana varor som inte kan säkras genom leveranser från utländska leverantörer eller som kan produceras inom landet. Det kan ske genom bindande föreskrifter eller rekommendationer kring vilka mängder av olika insatsvaror som bör lagerhållas av importörer och distributörer. Oavsett behöver aktörerna kompenseras ekonomiskt bl.a. för att undvika att ökade kostnader vältras över på enskilda lantbrukare och därmed riskerar att sänka lönsamheten.²²

Lagerhållningen av livsmedel inom EU består av s.k. interventionslagring. I regelverket kring interventionslagring finns inga bestämmelser som behandlar beredskapshänsyn eller agerande i krissituationer. Interventionslagren fungerar i praktiken som mellanlagring, där marknaden styr vad som lagras och hur länge. Att använda interventionslagren för att täcka upp behoven vid en kris skulle troligen kräva regeländringar.²³

²⁰ Krisberedskapsmyndigheten (2007), *Beroende- och konsekvensanalys, livsmedelsförsörjning. Offentligt arbetsmaterial från KBM:s projekt Samhällskritiska beroenden*, s. 12.

²¹ Försvarsberedningen (2017), *Ds 2017:66 Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 171.

²² LRF (2019). *Ökad försörjningstrygghet avseende livsmedel – LRFs syn på frågan om försörjningstrygghet avseende primärproduktion av livsmedel*, s. 19.

²³ Krisberedskapsmyndigheten (2007), *Beroende- och konsekvensanalys, livsmedelsförsörjning. Offentligt arbetsmaterial från KBM:s projekt Samhällskritiska beroenden*, s. 13.

Befintlig lagerhållning inom andra samhällsviktiga sektorer

Socialstyrelsens beredskapslager finns på flera platser i landet. Lagren omfattar elverk, förbrukningsmateriel, kirurgiska instrument, konventionsskydd, vissa läkemedel, medicinteknisk utrustning, skadeplatsutrustning, skyddsutrustning för B-smitta, samt vårdutrustning. Dessutom lagrar Folkhälsomyndigheten och Strålsäkerhetsmyndigheten läkemedel i Socialstyrelsens beredskapslager.

Folkhälsomyndigheten lagrar antivirala läkemedel som beredskap inför en eventuell influensapandemi. Vidare har Folkhälsomyndigheten avtal med tre läkemedelsföretag om s.k. säkerhetslager av antibiotika för beredskapsändamål. Läkemedlen ägs av läkemedelsföretagen, men Folkhälsomyndigheten har rätt att omedelbart köpa och hämta hela eller delar av lagret.

Sverige är förbundet att lagrhålla oljeprodukter och råolja. Lagret ska uppgå till minst 90 dagars genomsnittlig nettoimport, vilket motsvarar den normala förbrukningen i landet under en sådan tidsperiod. Lagret hålls genom att privata företag, främst de stora drivmedelsbolagen, har ålagts att hålla vissa minimilager av de viktigaste petroleumbränslena.

Såväl storskaliga inhemska lager som distribution enligt principen *lean production just in time* förutsätter fungerande transporter. Livsmedelskedjan är dels beroende av transporter för att kedjan ska fungera, dels beroende av fungerande transportinfrastruktur för att kunna leverera varor och tjänster för totalförsvarets behov. I synnerhet gäller det lastbilstransporter. Enligt en leverantör transporteras 30 procent av alla varor direkt från tillverkarna till butikerna, medan den resterande delen passerar grossister för ompaketering och logistikstyrning på vägen till butiken. Trots transporternas betydelse är det få företag som äger egna transportresurser.²⁴ I ledet efter primärproduktionen är transporten mellan gården och kvarnen, mejeriet eller slakteriet en avgörande länk. Infrastrukturens tillgänglighet bör vara högt prioriterad och lokal och regional samordning av transporter bör ske i så stor utsträckning som möjligt.²⁵

Enligt förordningen (1992:391) om *uttagning av egendom för totalförsvarets behov* ska Försvarsmakten förbereda uttagning av fordon, bl.a. lastbilar, för totalförsvarets behov. Andra behovsmyndigheter än Försvarsmakten ska anmäla sitt behov av fordon till Trafikverket. Behovsmyndigheter inom livsmedelsförsörjningen är i första hand Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket. Det är således viktigt att Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket har en heltäckande bild över behovet av fordon inom livsmedelssektorn, och meddelar detta behov till Trafikverket.

Förslag för ökad transportkapaciteten för en robust distributionskedja

Behovet av säkerställd transportkapacitet och robust transportinfrastruktur finns oavsett om distribution sker enligt *lean production just in time* eller via storskalig lagerhållning. Följande förslag syftar till att säkerställa transporter för en robust distributionskedja.

- Regeringen bör låta utreda om systemet med interventionslager kan kombineras med beredskapslagring, så att staten vid varje givet ögonblick har en viss kapacitet upphandlad.

²⁴ Livsmedelsverket m.fl. (2015), *SRSA: sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalys. En metodutveckling med utgångspunkt i livsmedelskedjan*, s. 24.

²⁵ LRF (2019). *Ökad försörjningstrygghet avseende livsmedel – LRFs syn på frågan om försörjningstrygghet avseende primärproduktion av livsmedel*, s. 19.



- Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket bör föra en dialog med näringen i syfte att säkerställa att myndigheterna har en heltäckande bild över behovet av fordon inom livsmedelssektorn, och meddela detta behov till Trafikverket. På så sätt kan livsmedelssektorn tillföras transportkapacitet under höjd beredskap med stöd av förfogandelagstiftningen.

2 Skydd av kritiska tillgångar och sårbar infrastruktur

Störda förhållanden²⁶ kan orsakas av olika sorters händelser och situationer. Den senaste heltäckande hot- och riskutredningen genomfördes i början av 1990-talet, varför flera åtgärder kan vidtas för att stärka helhetssynen på hot och risker i dagens samhälle.²⁷ Hot- och riskutredningen presenterade sitt huvudbetänkande och sex delbetänkanden under perioden 1992–1995.²⁸

Det här kapitlet innehåller beskrivningar och förslag till åtgärder kopplat till bl.a. vidmakthållandet och utveckling av anläggningar och områden av stor betydelse för livsmedelsförsörjningen, skydd mot såväl intrång och sabotage av viktiga objekt, samt skydd mot angrepp mot digitala system i syfte att tillgripa, förvanska eller förstöra informationstillgångar. Oavsett störningarnas orsak måste livsmedelsförsörjningen och andra samhällsviktiga verksamheter kunna upprätthållas.

2.1 ETABLERA EN ENHETLIG GRUND FÖR ATT MÖTA MORGONDAGENS HOT

Dagens regelverk för att identifiera samhällsviktig verksamhet och kartlägga kritiska beroenden behöver utvecklas för att uppnå nödvändig robusthet. Skälet till det är bl.a. att identifieringen av samhällsviktig verksamhet är för vag och ibland felaktig. MSB har identifierat elva samhällssektorer där det kan finnas samhällsviktig verksamhet. Myndigheterna ska samverka med berörda näringsidkare, men det sker sällan. Vidare saknas kravställning på samhällsviktig verksamhet. Ett arbete med att identifiera s.k. grundläggande säkerhetsnivåer och resultatmål initierades av dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Idén har inte omsatts i styrinstrument.²⁹

Det är dessutom så att sektorsövergripande frågor riskerar att falla mellan myndigheters olika ansvarsområden. Ett exempel på det är myndigheternas kartläggning av kritiska beroenden. KBM genomförde ett omfattande arbete med samhällskritiska beroenden.³⁰ Det finns inget samordnat arbete för att systematiskt omhänderta den typen av sårbarheter. Slutligen är gränsöverskridande beroenden bristfälligt kartlagda. På övergripande nivå gjordes den senaste kartläggningen för drygt tio

²⁶ Med störda förhållanden avses osäker tillgång till exempelvis el/tele/datatrafik, drivmedels- och bränsleförsörjning samt vattenförsörjning.

²⁷ Prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337. Förvarsutskottet framhöll i sitt betänkande att det fanns skäl att överväga hur samhällets beredskap mot olika frestida hot skulle kunna stärkas samt i det sammanhanget överväga vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Dåvarande försvarsministern Anders Björck föreslog att en kommitté skulle tillkallas för att utreda påfrestningar och risker i det frestida samhället samt vissa frågor inom totalförsvarets civila del.

²⁸ Huvudbetänkandet *Ett säkrare samhälle* (SOU 1995:19) samt delbetänkandena *Massflykt till Sverige* (SOU 1992:03), *Utan el stannar Sverige* (SOU 1995:20), *Staden på vattnet utan vatten* (SOU 1995:21), *Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne* (SOU 1995:22), *Brist på elektronikkomponenter* (SOU 1995:23) och *Gasmoln lamslår Uppsala* (SOU 1995:24).

²⁹ Se t.ex. MSB Rapport 2014–2378, *Resultatmål – Förslag till målstruktur och mål inom fem områden*; MSB Rapport 2010–4539 *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme – Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK*; samt Krisberedskapsmyndigheten Rapport 740/2008 *Grundläggande Säkerhetsnivåer – Internationell kartläggning*.

³⁰ MSB (2008) *Faller en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden*.

år sedan av KBM, dock inte specifikt livsmedel.³¹ Gränsöverskridande beroenden kategoriserades som:

- Ett beroende av importerade varor eller tjänster, vilket innebär att verksamheten är beroende av olika typer av insatsvaror eller -tjänster som produceras utanför Sveriges gränser.
- En marknadsstruktur som kännetecknas av många multinationella eller utländska företag, vilket generellt innebär att en del av verksamheten och/eller personalen finns i ett annat land.
- Beroendet av en gränsöverskridande teknisk infrastruktur, vilket innebär att den inhemska infrastrukturen är sammanlänkad med andra länders infrastrukturer.

Risk- och sårbarhetsanalyser

Statliga myndigheter som t.ex. Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt samt kommuner och regioner ska inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyser bl.a. identifiera samhällsviktig verksamhet och kartlägga kritiska beroenden. Samhällsviktig verksamhet har sedan 2006 definierats som en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

I oktober 2020 beslutade MSB att uppdatera definitionen av samhällsviktig verksamhet. Den uppdaterade beskrivningen lyder: *Verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.* Myndigheterna ska senast vid utgången av oktober månad varje jämnt årtal lämna en sammanfattande redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och MSB. Inom MSB används analyserna bl.a. inom ramen för arbetet med nationell risk- och förmågebedömning, som är ett strategiskt underlag för att inrikta och utveckla krisberedskapen och civilt försvar.

Under de senaste 25 åren har samhället genomgått genomgripande förändringar, inte minst digitalisering, privatisering och andra strukturuomvandlingar inom näringslivet. Det saknas en gemensam allomfattande analys av hot- och risklandskapet som tar utgångspunkt i hur samhället ser ut idag. Det som istället finns är några olika ansatser med skiftande perspektiv och fokus.

- Regeringen presenterade *Nationell säkerhetsstrategi 2017*. Av strategin framgår bl.a. att det är ett nationellt intresse att upprätthålla en fungerande infrastruktur och flöden för försörjning, handel och ekonomi. En viktig uppgift för det bredare säkerhetsarbetet är bl.a. att åstadkomma en pålitlig livsmedelsförsörjning.³² Syftet är gott, men det saknas verktyg och styrningsinstrument för att omsätta målen till handling och beslut. Att regeringen benämner något som nationellt intresse innebär inte särbehandling i t.ex. plan- och byggändan.

³¹ KBM (2007), *Gränsöverskridande beroenden – en studie om samhällsviktiga verksamheters beroenden över nationsgränser*.

³² Statsrådsberedningen (2017) *Nationell säkerhetsstrategi*.

- Förvarsberedningen presenterade delrapporten *Motståndskraft* 2017 och slutrapporten *Värnkraft* 2019. Förvarsberedningen menar att det krävs ytterligare åtgärder med särskilt fokus på livsmedelsberedskapen vid krig för att snabbare säkerställa en tillräcklig livsmedelsförsörjning. Sverige behöver därför, enligt Förvarsberedningen, bygga upp en livsmedelsberedskap för att kunna förse civilbefolkningen och Förvarsmakten med nödvändiga förnödenheter.³³ Utgångspunkten är alltså den förvarspolitiska hotbilden, och behöver således kompletteras med andra hot jämte det väpnade angreppet.
- Regeringen har också presenterat *En nationell livsmedelsstrategi*. Visionen om en svensk livsmedelskedja som år 2030 ska vara globalt konkurrenskraftig, innovativ, hållbar och attraktiv att verka inom följs av ett övergripande mål samt mål för tre strategiska områden: regler och villkor; konsument och marknad; samt kunskap och innovation.³⁴ Ökad självförsörjningsgrad är inte ett mål i sig. Strategin utgår heller inte från de särskilda omständigheter som en situation med höjd beredskap och då ytterst krig skulle innebära.
- Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt har redovisat ett underlag till den fortsatta inriktningen av det civila försvaret inom områdena livsmedels- och dricksvattenförsörjning. I uppdraget har myndigheterna gemensamt analyserat genomförbarhet och konsekvenser för de av Förvarsberedningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Förvarsmakten redovisade åtgärdsförslagen, samt kompletterat med egna förslag.³⁵

Förslag för att etablera en enhetlig grund för att möta morgondagens hot

För att med precision rikta insatser så att de ger största möjliga samhällsnytta samt anpassa regelverk för att möta dagens och morgondagens hot och risker, krävs djup kunskap om samhällets sårbarhet. Sådan sårbarhet manifesteras ofta i olika kritiska beroenden inom och mellan samhällsviktiga sektorer. Följande förslag syftar till att etablera en enhetlig grund för att möta morgondagens hot.

- Regeringen bör föreslå att en parlamentarisk kommitté ska tillsättas med uppdrag att analysera dagens och framtidens hot och risker utifrån samhällets sårbarheter, inklusive kritiska och gränsöverskridande beroenden.
- Regeringen bör komplettera den nationella livsmedelsstrategin med ytterligare ett strategiskt område med mål om ökad produktion och försörjningstrygghet, där b.l.a betydelsen av regionalt producerade och konsumerade biodrivmedel för en ökad resiliens i livsmedelskedjan tas upp.

³³ Förvarsberedningen Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

³⁴ Prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, bet. 2016/17:MUJ23.

³⁵ Livsmedelsverket m.fl. (2020), *Livskraft – mätt och frisk. Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret (Ju2019/02477/SSK)*.

2.2 VÄRNA OMRÅDEN AV STOR BETYDELSE FÖR LIVSMEDELSKEDJAN

Ett sätt för staten att skydda och bevara anläggningar är att göra anspråk om riksintresse. Förordningen (1998:896) om *hushållning med mark- och vattenområden*, den s.k. hushållningsförordningen, anger vilka myndigheter som ska bedöma vilka områden som är av riksintresse för olika sektorer.³⁶ Av förordningen framgår att det inte finns något riksintresse för livsmedel. Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska inom sina ansvarsområden lämna skriftliga uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse för totalförsvarets anläggningar.³⁷ MSB ansvar för att identifiera områden av riksintresse för totalförsvarets civila del.

Allmänt gäller att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Försvarsintresset ska ges företräde framför andra intressen, om området eller del av området behövs för en anläggning för totalförsvaret.³⁸

Boverket samordnar riksintressemyndigheternas arbete och har uppsikt över hushållningen med mark och vatten. Riksintressemyndigheternas beslut ska ses som anspråk som handläggs vidare av länsstyrelserna som samlat företräder staten. Enligt Boverket ska myndigheternas beslut grundas på en nationell bedömning och det ska vara väl dokumenterat att området uppfyller något av följande villkor.

- Området hyser värden av stor nationell vikt.
- Området behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, eller
- Området behövs för att genomföra eller upprätthålla nationellt viktiga strukturer.

Det framgår av Boverkets vägledning till riksintressemyndigheterna. Av vägledningen framgår också att ansvariga myndigheter dels ska beskriva viktiga värden och egenskaper på områden utifrån respektive sektorbehov (sektorbeskrivning), dels ta fram specifika kriterier för de olika sektorernas riksintresseområden.³⁹ I januari 2020 gav regeringen i uppdrag till Boverket, som samordnande myndighet, tillsammans med riksintressemyndigheterna att göra en översyn av anspråk på områden

³⁶ Riksintressemyndigheterna är Sametinget (rennäringen), Havs- och vattenmyndigheten (yrkesfisket), Naturvårdsverket (naturvärden och friluftslivet, samt anläggningar för avfallshantering), Havs- och vattenmyndigheten (naturvärden och friluftslivet, samt anläggningar för vattenförsörjning), Riksantikvarieämbetet (kulturmiljövården), Sveriges geologiska undersökning (fyndigheter av ämnen eller material), Tillväxtverket (anläggningar för industriell produktion), Statens energimyndighet (anläggningar för energiproduktion och energidistribution), Strålsäkerhetsmyndigheten (anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall), Trafikverket (anläggningar för trafik kommunikation), Post- och telestyrelsen (anläggningar för elektronisk kommunikation), samt Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (totalförsvarets anläggningar).

³⁷ 3 & 4 kap. *miljöbalken* (1998:808) samt 2 § förordningen (1998:896) om *hushållning med mark- och vattenområden*.

³⁸ 3 kap. 1, 9 och 10 §§ *miljöbalken* (1998:808).

³⁹ Boverket (2017) *Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken*. Dnr 3190/2014.

av riksintresse. Sammantaget ska översynen leda till en kraftig minskning av såväl antal anspråk på områden av riksintresse som dessa områden samlade areella utbredning.⁴⁰

Den av MSB fastställda sektorsbeskrivningen knyter an till det av riksdagen beslutade målet för civilt försvar. Vidare framgår att verksamheter som är beroende av existerande eller framtida anläggningar som innebär avsevärda svårigheter att omlokalisera, och de direkt eller indirekt är viktiga för en betydande del av Sveriges befolkning, så är berörda mark- och vattenområden av stor nationell betydelse.

Sektorsbeskrivning för totalförsvarets civila delar

Totalförsvarets civila delar utgörs av verksamheter utförda av civila aktörer under, eller i förberedelse för, höjd beredskap. Verksamheterna är nödvändiga för att nå målsättningen med civilt försvar som innebär att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

I de fall verksamheterna är beroende av existerande eller framtida anläggningar som innebär avsevärda svårigheter att omlokalisera, och de direkt eller indirekt är viktiga för en betydande del av Sveriges befolkning så är berörda mark- och vattenområden av stor nationell betydelse.

För att ett specifikt mark- eller vattenområde ska bedömas kunna vara av riksintresse för totalförsvarets civila delar ska samtliga angivna kriterier vara uppfyllda.

I anslutning till sektorbeskrivningen har MSB tagit fram fem kriterier som alla ska vara uppfyllda för att ett specifikt mark- eller vattenområde ska bedömas kunna vara av riksintresse för totalförsvarets civila delar. Kriterierna är följande.

1. Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivs på området är kritisk för att uppnå någon av målsättningarna för civilt försvar på nationell nivå.
2. Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivs på området är av stor nationell betydelse för att upprätthålla vitala funktioner inom totalförsvaret.
3. Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivs på området utförs av en eller flera civila aktörer.
4. Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivs på området är beroende av användandet eller tillkomsten av anläggningar som innebär avsevärda kostnader, praktiska svårigheter eller i övrigt mycket stora nackdelar att omlokalisera.
5. Verksamhetens behov av mark- och vattenanspråk kan komma i konflikt med annan markanvändning.

Den 31 januari 2020 beslutade MSB om tre riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del: Statens veterinärmedicinska anstalt i Uppsala län, Konvex i Örebro län samt P3 och P4 laboratorierna vid Folkhälsomyndigheten i Stockholms län. Av beslutet framgår att "verksamheterna har en omgivningspåverkan eller ett beroende av ytor som sträcker sig utanför den egna fastigheten samt att verksamheten som bedrivs på området kan påverkas av eller är känsligt för förändrad mark- eller

⁴⁰ Regeringsbeslut Fi2020/00252/SPN Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 september 2021.

vattenanvändning i omgivningen”.⁴¹ De tre fattade besluten ska ses som en början, och inventering pågår inom andra områden än smittskydd. Det framgår av myndighetens webbplats att MSB härnäst kommer, tillsammans med berörda myndigheter, utreda om det finns mark- eller vattenområden för anläggningar inom energiförsörjningen som kan vara av riksintresse för totalförsvaret. Vidare kommer MSB analysera de remissvar som inkommit inom övriga tematiska områden, samt tillsammans med Försvarsmakten se över ett eventuellt behov av geografisk prioritering av MSB:s arbete.⁴²

Bland förslag om författningsändringar märks särskilt *Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* som redovisade sitt slutbetänkande i juni 2019. Utredningen föreslår bl.a. att det införs en generell uttrycklig skyldighet i lag för kommuner och regioner (landsting) att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Utredningen föreslår också att staten genom länsstyrelsen ges en utökad möjlighet att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringsprocessen.⁴³

Förslag för att värna områden av stor betydelse för livsmedelskedjan

Försörjning av livsmedel till befolkningen under höjd beredskap och då ytterst krig grundläggs i fred. Det är rimligt att t.ex. kommuner önskar exploatera mark för bostäder eller andra ändamål, men staten måste ha effektiva verktyg för att värna geografiska områden av betydelse för totalförsvaret. Följande förslag syftar till att värna områden av stor betydelse för livsmedelskedjan.

- Regeringen bör göra en översyn över riksintresseinstrumentet i syfte att öka statens möjligheter att värna livsmedelsförsörjningen. I dessa flöden ingår – förutom jordbruksmark – flera olika anläggningar samt infrastruktur som t.ex. hamnar, lagring och logistiksystem där varje del är nödvändig för att kunna upprätthålla försörjningen.
- Regeringen bör bejaka de förslag som lämnats i slutbetänkandet av *Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* som redovisades i juni 2019.
- Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk bör föra en fördjupad dialog med privata aktörer inom livsmedelskedjan om riksintresse för totalförsvarets civila delar.
- MSB bör revidera det första kriteriet som ska vara uppfyllt för att ett specifikt mark- eller vattenområde ska bedömas kunna vara av riksintresse för totalförsvarets civila delar, med tillägget ”enskilt eller tillsammans med andra verksamheter”.

2.3 SKYDDA VIKTIGA ANLÄGGNINGAR MOT FYSISKT INTRÅNG OCH SABOTAGE

Skyddslagen syftar till att möjliggöra åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri och grovt rån. Med beslut om att en anläggning ska vara ett skyddsobjekt följer tillträdesförbud för obehöriga, och kan förenas med förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Dessa förbud

⁴¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019), *Beslut om riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del*. MSB 2019-09690.

⁴² MSB:s webbplats, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/samhallsplanering/riksintresse/>.

⁴³ SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret*. Även Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet ställde sig bakom dessa förslag i SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret*.

gäller också obemannade farkoster såsom drönare, och ger den som bevakar ett skyddsobjekt möjlighet att med våld ingripa mot farkosten.⁴⁴ Denna befogenhet kan bli viktigare framöver eftersom drönare redan har använts i andra delar av världen för att sprida biologiska stridsmedel.⁴⁵

Andra effekter av klassificering som skyddsobjekt är att objektet bevakas av skyddsvakter som har särskild utbildning, ytterligare befogenheter⁴⁶ och kan vara beväpnade, vilket ger möjlighet att ingripa mot kvalificerade antagonister. I händelse av höjd beredskap och då ytterst krig kommer ett skyddsobjekt vara prioriterat för skydd och bevakning av polis⁴⁷ och i vissa fall militär.

För att något ska kunna bli skyddsobjekt krävs att det stärkta skyddet skulle ha verklig betydelse och vara lämpat för verksamheten, då skyddslagens konstruktion ställer krav på avvägningar i fråga om grundlagsfästa intressen och rättssäkerhet.⁴⁸ Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet konstaterade i sitt delbetänkande 2018 att distributionsnoder och eventuella framtida omsättningslager redan under fredstid bör kunna erbjudas förstärkt skydd i skyddslagen.⁴⁹ I och med de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2020 är nu objekt inom livsmedelsförsörjning en av de typerna av objekt som kan beslutas vara skyddsobjekt.⁵⁰

Efter lagändringen återstår det nu för länsstyrelsen i respektive län att besluta vilka objekt i livsmedelskedjan som ska betraktas som skyddsobjekt.⁵¹ Det bör ske i samråd med de som äger och nyttjar anläggningarna och kräver både ett nationellt och regionalt perspektiv. Därför bör myndigheterna med sektorsansvar genomföra de kartläggningar som behövs för att identifiera kritiska anläggningar, och ge rekommendationer till respektive länsstyrelse.

Det finns inte krav på vilka särskilda metoder eller verktyg som ska användas för att bevaka skyddsobjekt, men den som äger eller nyttjar objektet ansvarar för de kostnader som uppstår för att skydda och bevaka det.⁵² Även om många anläggningar har en viss nivå av fysiskt skydd och bevakning, skulle en höjd ambitionsnivå för skyddet av anläggningar i livsmedelskedjan innebära ökade kostnader för en bransch som redan pressas av små marginaler.

Förslag för att skydda viktiga anläggningar mot fysiskt intrång och sabotage

Det råder inget tvivel om att det finns ett flertal kritiska objekt inom livsmedelskedjan som idag är sårbara för intrång eller sabotage av en kvalificerad antagonist. Att stärka bevakningen och skyddet av vissa anläggningar ligger i samhällets intresse, och med nytt lagrum finns goda förutsättningar att göra

⁴⁴ 1 och 7 §§ skyddslagen (2010:305).

⁴⁵ South China Morning Post den 20 december 2019, *China flight systems jammed by pig farm's African swine fever defences*. Webbplats <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3042991/china-flight-systems-jammed-pig-farms-african-swine-fever>.

⁴⁶ 10–14 §§ skyddslagen (2010:305).

⁴⁷ Polismyndigheten (2019), *Polisen är en del av det civila försvaret*. Webbplats <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/polisens-krisberedskapsarbete/polisen-ar-en-del-av-det-civila-forsvaret/>.

⁴⁸ Prop. 2018/19:127 Skyddsobjekt och obemannade farkoster, s. 26.

⁴⁹ SOU 2018:26 Några frågor i skyddslagstiftningen, s. 47.

⁵⁰ 4 § skyddslagen (2010:305).

⁵¹ 3 § skyddsförordningen (2010:523).

⁵² 22 § skyddslagen (2010:305).

framsteg. Samtidigt skulle en ökad grad av fysiskt skydd leda till ökade kostnader för objektsinnehavare som behöver finansieras. Följande förslag syftar till att skydda viktiga anläggningar mot fysiskt intrång och sabotage.

- Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk bör i samråd med länsstyrelsen och privata aktörer inom livsmedelskedjan kartlägga vilka anläggningar inom produktion, förädling, distribution och lagerhållning som är kritiska för att totalförsvarets försörjningsbehov ska kunna tillgodoses på nationell och regional nivå, och i den mån det behövs utse dessa till skyddsobjekt.
- Regeringen bör utreda hur ett förstärkt skydd och bevakning av totalförsvarsviktiga anläggningar inom livsmedelsförsörjningen kan finansieras på ett sätt som inte snedvrider konkurrensen.

2.4 STÄRKT INFORMATIONSSÄKERHET OCH SKYDD MOT CYBERANGREPP

Dagens och morgondagens hotbild utmärks av digitala hot i takt med teknikutvecklingen och digitalisering av samhällsviktiga verksamheter och kritisk infrastruktur. Regeringen konstaterar att i stor sett hela samhället är beroende av fungerande IT-system, så också livsmedelskedjan.⁵³

Dagens primärproduktion (både växtodling och animalieproduktion) sker med system inom respektive företag som överför stora mängder data internt, men system på gårdsnivå utbyter även information med externa system. Utvecklingen inom området är mycket snabb och beroendet av robust och säker informationsöverföring kommer att öka avsevärt inom livsmedelsproduktionen.⁵⁴ I en situation med höjd beredskap och då ytterst krig är det sannolikt att digitala sårbarheter, kartlagda och exploaterade i förväg, kommer att utnyttjas av en angripare. Sammantaget talar det för att behovet av stärkt informationssäkerhet och skydd mot cyberangrepp har ökat.

Det s.k. NIS-direktivet (*The Directive on Security of Network and Information Systems*) är en EU-gemensam lagstiftning om cybersäkerhet. Direktivet, som införlivades 2018 i svensk lag, ställer krav på säkerhet i nätverk och informationssystem.⁵⁵ Regeringen anförde i lagrådsremiss angående genomförandet av NIS-direktivet i svensk lag, att "eftersom åtgärderna har till syfte att säkerställa kontinuiteten i samhällsviktiga och digitala tjänster, kommer de särskilt att öka försörjningstryggheten i tjänsterna. En ökad försörjningstrygghet är till fördel för såväl myndigheter, kommuner och landsting som enskilda".⁵⁶ Den svenska NIS-regleringen innebär krav på informationssäkerhet och incidentrapportering för leverantörer av samhällsviktiga och vissa digitala tjänster. Dessutom har ett antal myndigheter tillsynsansvar kopplat till den nya regleringen.

Med samhällsviktiga tjänster avses tjänster som är viktiga för att upprätthålla kritisk samhällelig eller ekonomisk verksamhet inom följande sektorer: energi, transporter, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvårdssektorn, leverans och distribution av dricksvatten, samt digital

⁵³ Regeringen (2017), *Nationell säkerhetsstrategi*, s. 19–20.

⁵⁴ LRF (2019), *Ökad försörjningstrygghet avseende livsmedel – LRFs syn på frågan om försörjningstrygghet avseende primärproduktion av livsmedel*, s. 15.

⁵⁵ Lagen (2018:1174) och förordningen (2018:1174) om *informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster*.

⁵⁶ Prop. 2017/18:205 *Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster*.

infrastruktur. Utöver vattenförsörjning omfattas alltså inte livsmedelsförsörjning av NIS-lagen. Andra medlemsstater har inkluderat livsmedelssektorn i sin nationella lagstiftning. Ytterligare sektorer kan på sikt komma att omfattas av NIS-regelverket, antingen genom att direktivet ändras på EU-nivå eller att Sverige väljer att inkludera fler sektorer. Olika medlemsländer har beslutat eller överväger om de ska inkludera några av de följande sektorerna: offentlig förvaltning, postsektorn, livsmedelssektorn, kemisk industri och kärnkraftsindustri och miljösektorn.⁵⁷

Livsmedelsverket ger viss vägledning till små till medelstora livsmedelsföretag i syfte att stimulera och underlätta det systematiska säkerhetsarbetet, såväl förebyggande som beslutsstöd vid nödlägen av olika slag. Stödet är dock begränsat när det gäller informationssäkerhet och IT-säkerhetsområdet, och berör enbart grundläggande tips om informationssäkerhet, främst företagshemligheter och personuppgifter. Nätverkssäkerhet, protokoll, IT-kontinuitet, brandväggar m.m. behandlas inte.⁵⁸

På sikt kan etableringen av det nationella cybersäkerhetscentret spela en viktig roll för att stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot. Centret ska kunna ge ett utvecklat och samordnat stöd om hur aktörer i privat och offentlig sektor kan skydda sig mot cyberattacker där en central del är analyser och lägesbilder om hot, sårbarheter och risker.⁵⁹

Förslag för stärkt informationssäkerhet och skydd mot cyberangrepp

Beroendet av robust och säker informationshantering och IT-säkerhet kommer att öka inom livsmedelskedjan i takt med att digitaliseringen och automatisering inom sektorn fortskrider. Det är av stor vikt att informationssäkerhet integreras i arbetet från start för att säkerställa en trygg livsmedelsförsörjning i en allt mer digitaliserad värld. Följande förslag syftar till stärkt informationssäkerhet och skydd mot cyberangrepp.

- Regeringen bör ge Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk i uppdrag att särskilt undersöka risker och sårbarheter avseende digitala hot inom livsmedelskedjan, samt behovet av kvalificerat stöd och vägledning till privata aktörer inom sektorn.
- Livsmedelsverket bör komplettera befintliga vägledningar med råd och vägledning för arbetet med informations- och cybersäkerhet. Områden som bör behandlas är bl.a. fjärrstyrning, cyberfysiska system, separation av nätverk, och nätverkssäkerhet.
- Regeringen bör säkerställa att näringslivet, inklusive aktörer inom livsmedelskedjan, ges tillgång till information från det nationella cybersäkerhetscentret kring bl.a. hotbild, aktörer och attacker. På sikt bör även särskilda sektorsspecifika responsmiljöer etableras för operativ koordinering vid allvarliga cyberattacker, samt förmåga att upprätthålla en grundläggande produktion vid störd IT-miljö.

⁵⁷ Kommissionen 4.10.2017 COM(2017) 476 final/2 Making the most of NIS – towards the effective implementation of Directive (EU)2016/1148 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union.

⁵⁸ Livsmedelsverket (2018), *Hur säkert är ditt företag – säkerhetshandbok för livsmedelsföretag*.

⁵⁹ Regeringsbeslut Fö2019/01000/SUND Uppdrag inför inrättandet av ett nationellt cybersäkerhetscenter.

3 Stärkt ledning och samverkan

Förmåga till ledning och samverkan är grunden för all totalförsvarsplanering. Deltagande aktörer behöver kunna leda egen verksamhet under störda förhållanden, och delta i aktörsgemensam inriktning och samordning för att effektivt kunna rikta insatser och resurser till prioriterade områden. Det förutsätter bl.a. tillgång till säkra och robusta kommunikationstjänster.

Det här kapitlet handlar om behovet av stärkt ledning och samverkan för en mer robust livsmedelsförsörjning. Ytterst syftar det till att skapa förutsättningar att mobilisera största möjliga försvarseffekt i händelse av ett väpnat angrepp. En sådan situation utmärks bl.a. av överraskning syftande till systemchock och handlingsförklammning, ett dynamiskt och oförutsägbart förlopp med en varaktighet under flera månader, omfattande friktioner med störda förhållanden och bortfall av kritisk infrastruktur, samt brist på nödvändiga varor och stort lidande bland befolkningen.

3.1 SKAPA INSIKT OM TOTALFÖRSVARETS BEHOV OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

Många privata företag bedriver en verksamhet som krävs för att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Totalförsvaret är således beroende av näringslivet för att fungera. Omvänt gäller att det ligger i företagens intresse att få avsättning för varor och tjänster, även under höjd beredskap. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet konstaterade att det finns ett gemensamt intresse att säkerställa att totalförsvarsviktiga företag har en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet.⁶⁰

Totalförsvarsplaneringen återupptogs 2015, men näringslivet har ännu inte involverats i någon större utsträckning. En orsak till det kan vara att den planering och de förberedelser som behövs för att möta och hantera en säkerhetspolitisk kris omfattas av hög sekretess. Ytterst få företag har tagit del av kvalificerad information rörande hotbilder, försvarsplanering, vidtagna och planerade åtgärder, m.m. Bristen på beslutsunderlag gör att det är svårt för företagen att veta vilken nivå av beredskap som är rationell.

För att företagsledningarna ska kunna fatta de strategiska beslut som behövs, krävs såväl kunskap som vilja. Insikten om att man bedriver totalförsvarsviktig verksamhet behöver följas av en förståelse för på vilket sätt detta påverkar hotbilden mot företaget, kunskap om lagrum, finansieringsprinciper och samverkansforum, samt förmåga att hantera en situation med höjd beredskap och då ytterst krig. Drivkraften att bidra till totalförsvarsplaneringen grundar sig för näringslivet alltså i ledningens förståelse för hur den egna organisation och verksamheten kan bidra, och på vilket sätt det ligger i det egenintresset att göra det. För att totalförsvarsplanering ska få *management attention* krävs medvetenhet om frågans dignitet.

Konsekvenserna av det nya coronaviruset för enskilda företag, branscher och samhället som helhet har ökat insikten om behovet av robusthet och beredskap, både inom det offentliga och näringslivet. Det är viktigt att staten tar tillvara på det ökade intresset bland många företag, och de lärdomar som har dragits från hanteringen.

⁶⁰ SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, s. 11.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har tagit fram en kunskapsmodell för totalförsvaret. Modellen består av fyra sammanhängande skikt: hotkunskap, metodkunskap, systemkunskap och synteskunskap. Alla skikt är relevanta för alla aktörer inom totalförsvaret, offentliga som privata.⁶¹

- **Hotkunskap** handlar om att identifiera, förstå, analysera och möta de olika typer av antagonistiska hot som finns mot Sverige och nationens intressen. Bland hoten räknas allt från konventionella vapen till cyberattacker, illegal underrättelseinhämtning och ekonomisk krigföring. För att livsmedelsförsörjningen ska kunna tryggas under höjd beredskap och krig krävs att även näringslivet har tillgång till relevanta delar av den hotkunskap, inklusive s.k. gråzonsproblematik, som finns hos totalförsvarets statliga aktörer.
- **Metodkunskap** innebär att genom lämpliga metoder omsätta hotkunskap till stärkt förmåga hos totalförsvarsaktörerna att möta hoten. Till metodkunskapen hör analysmetoder för att ta fram beslutsunderlag, men också scenarioanalys och övningsmetodik. Livsmedelssektorns myndigheter deltar regelbundet i s.k. samverkansövningar, och det är viktigt att även livsmedelskedjans stora privata aktörer ges möjlighet att bidra till och delta i övningar.
- **Systemkunskap** handlar om att bygga förståelse för hela det system som totalförsvaret utgör och livsmedelssektorn är en del av. Aktörer i totalförsvaret behöver ha förståelse för dels ansvarsförhållanden och samverkansbehov, dels finansieringsvillkor och styrningsprinciper.
- **Synteskunskap** beskriver hur krisberedskapens, det civila och militära försvarets förutsättningar, mål och centrala uppgifter hänger ihop. Denna övergripande kunskap krävs för att förstå sambandet mellan enskilda övningar eller analysarbeten och totalförsvarets yttersta uppgift: att förbereda Sverige för krig.

Försvarshögskolan genomför utbildningar i samhällssäkerhet och totalförsvaret. Den s.k. *Solbackakursen* samt *Högre kurs i samhällets krisberedskap och totalförsvaret* har betydelse för medvetenheten om totalförsvaret hos beslutsfattare. Solbackakursen genomförs en gång per år med personer från ledande befattningar inom svenskt samhälls- och näringsliv. Högre kurs i samhällets krisberedskap och totalförsvaret bedrivs i två steg. Steg ett omfattar tre sammanhängande veckor, och ges vid två tillfällen varje år. Därtill kommer steg två, som genomförs under totalt sju veckor en gång per år. Sammantaget utbildas mer än hundra personer varje år genom denna kursverksamhet, men endast en liten del kommer från näringslivet. Det kan jämföras med motsvarande kursverksamhet i Finland, där cirka en fjärdedel av deltagarna kommer från näringslivet.

Försvarsmakten och MSB har sedan ett antal år tillbaka arrangerat "totalförsvarets chefsmöte" två gånger per år. Inbjudna är generaldirektörer på bevakningsansvariga och centrala myndigheter, samt deltagare från militärregionerna. Deltagarna informeras om pågående regeringsuppdrag samt diskuterar formerna för en sammanhängande och kontinuerlig planering för totalförsvaret.

Förslag för att skapa insikt om totalförsvarets behov och förutsättningar

Beredskapsplanering för höjd beredskap och då ytterst krig kommer långt ned på de flesta företagens agendor, om det alls beaktas. Ökad kunskap inom näringslivet om totalförsvarets behov bedöms gynna försörjningsberedskapen. Ytterst få företag får vidare del av kvalificerad information rörande

⁶¹ Totalförsvarets forskningsinstitut (2019), *Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring*, s. 15–16.

hotbilder, försvarsplanering, samt bedömningar av det militära respektive civila försvarets behov. Följande förslag syftar till att skapa insikt om totalförsvarets behov och förutsättningar.

- Regeringen bör tillse att totalförsvarsutbildningar för nyckelpersonal samt personer med ledande befattningar inom svenskt samhälls- och näringsliv ges mer resurser, och att deltagande från näringslivet ökar till förslagsvis en fjärdedel.
- Totalförsvarsmyndigheter bör utveckla former för att delge säkerhetspolitiska beslutsunderlag till företag, utan att för den skull äventyra sekretessbestämmelser, för att samverkan ska kunna ske på lika villkor.
- Totalförsvarets chefsmöte bör kompletteras med regelbundna sektorsvisa möten för informationsutbyte mellan myndighets- och företagsledningar inom bl.a. livsmedelskedjan.

3.2 ÖKAD FÖRMÅGA ATT LEDA VERKSAMHET UNDER STÖRDA FÖRHÅLLANDEN

En förutsättning för effektiv samverkan i totalförvarssammanhang är att aktörerna besitter förmågan att leda egen verksamhet under störda förhållanden. I praktiken handlar det om att kunna utöva samverkan och ledning från ordinarie ledningsplats, under störda förhållanden, med realistiska tidsförhållanden, samt med skyddade huvud- och reservsambandsmedel. Försvarsmakten och MSB menade redan 2016 att bl.a. företag – med stöd från berörda myndigheter – behöver:

- redan i fredstid, ha förmåga att möta olika former av öppna och dolda påtryckningar som kan utövas med olika medel såsom politiska, psykologiska, ekonomiska och militära,
- öka sin förmåga att identifiera och möta underrättelseverksamhet, cyberattacker och informationsoperationer mot landet, samt
- öka sin förmåga att motstå ett väpnat angrepp mot Sverige från en kvalificerad motståndare.⁶²

Denna ambition ska ställas mot den övningsverksamhet som bedrivs idag inom livsmedelskedjan. Främst rör det sig om brandövningar och övningar i att återkalla produkter. Dessa genomförs framför allt av företagsledningar. Det finns dessutom tveksamhet inom sektorn om det är rätt saker som övas och om utvärderingsmetoderna som används skapar bättre krisberedskap hos aktörerna.⁶³ Statens jordbruksverk har genom ett samarbete med MSB ett övningsstöd för länsstyrelser och kommuner som behöver öva på att hantera utbrott av epizootier, men det finns inget specifikt stöd till näringslivet.⁶⁴

Utöver organisatorisk krishanteringsförmåga som sträcker sig över tid behövs säkra och robusta kommunikationstjänster. MSB beslutar om vilka företag som efter överenskommelse ska få tillgång till s.k. säkra kryptografiska funktioner. Försvarets radioanstalt svarar för tilldelningen till företag. Med

⁶² Försvarsmakten och MSB (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, s. 5.

⁶³ Livsmedelsverket m.fl. (2015), *Sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalys – en metodutveckling med utgångspunkt i livsmedelskedjan*.

⁶⁴ Statens jordbruksverk (2019), *Övningsstöd för länsstyrelser och kommuner*. Webbplats: <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/krisberedskap/ovningsstod-for-lansstyrelser-och-kommuner>.

säkra kryptografiska funktioner avses kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten. Det framgår av förordningen (2015:1053) om *totalförsvaret och höjd beredskap*. Av förordningen framgår också att myndigheter som har tilldelats säkra kryptografiska funktioner ska kunna ta emot och sända krypterade meddelanden under normal kontorstid. Vid höjd beredskap ska myndigheterna kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke kontorstid. För företag gäller den överenskommelse om när krypterade meddelanden ska kunna tas emot och sändas som MSB eller annan myndighet som har behov av information, efter samråd med MSB, har ingått.⁶⁵

Förslag för att stärka förmågan att leda verksamhet under störda förhållanden

Ytterst få företag besitter idag den förmåga som krävs för leda verksamhet under störda förhållanden. Ett skäl till det är naturligtvis bristande tekniska förutsättningar, men även den organisatoriska krishanteringsförmågan är gränssättande. Det beror troligen på att övningsverksamheten inte är dimensionerad för situationer som bygger på höjd beredskap och då ytterst krig. Följande förslag syftar till att stärka förmågan att leda verksamhet under störda förhållanden.

- Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt bör ta fram utbildnings- och övningsstöd till privata aktörer inom livsmedelskedjan för att höja förmågan att leda under störda förhållanden.
- MSB bör besluta om tilldelning av s.k. säkra kryptografiska funktioner efter överenskommelser med prioriterade aktörer inom livsmedelskedjan.

3.3 ETABLERA ÄNDAMÅLSENLIG PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN

Det finns ett stort antal forum för samverkan och informationsutbyte mellan privata och offentliga aktörer. Majoriteten av dessa forum inom beredskapsområdet är frivilligt grundade baserat på ett gemensamt och delat intresse hos deltagande aktörerna. Antal deltagare är i regel 10–20 aktörer. I regel är det branschorganisationer som deltar och representerar näringslivet, inte enskilda företag. Det leder till inget eller svagt mandat att ingå överenskommelser syftande till gemensam inriktning och samordning. Det huvudsakliga målet som kan uppnås genom befintliga forum för samverkan är kunskapsspridning och ett ensat arbetssätt.

Bedömningen är att befintliga samverkansforum inte är fullt ut tillräckliga för att åstadkomma en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Det beror framför allt på att samverkan utgår från krisberedskapens förutsättningar, att deltagande aktörer saknar rådighet över resurser samt saknar mandat att ingå överenskommelser.

Livsmedelsverket har sedan 2010 ett nationellt samordningsansvar när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen.⁶⁶ För att konkretisera

⁶⁵ 16–18 §§ förordningen (2015:1053) om *totalförsvaret och höjd beredskap*.

⁶⁶ 3 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket; "...nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen".

och utveckla arbetet bildade Livsmedelsverket år 2015 *Samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning* (SKAL), med cirka 15 ordinarie deltagare i dagsläget.

Samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL)

Sedan 2015 finns en samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL). Syftet med arbetet är att bidra till ökad förmåga till trygga leveranser av säker mat vid olika samhällsstörningar. Finansiering sker via Livsmedelsverket, som står för kanslifunktion samt lokal- och konferenskostnader. Varje aktör står för egna omkostnader och arbetstid. SKAL möts två gånger per år.

Forumets sammansättning är behovsstyrd och kan förändras. Livsmedelsverket är för närvarande ordförande men det finns inget hinder mot roterande ordförandeskap. För att upprätthålla en relevant representation i SKAL görs regelbundet en översyn av sammansättningen i gruppen. Arbetet ska vidare kännetecknas av öppenhet mellan deltagarna. Under arbetet kan dock frågor av känslig karaktär komma upp, samt uppgifter som omfattas av sekretess.

Följande aktörer ingår i SKAL: Livsmedelsföretagen, Svensk Dagligvaruhandel, ICA, Livsmedelshandlarna, Visita, Livsmedelsgrossisterna, LRF, Lantmännen, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Länsstyrelsen, Civilförsvarsförbundet, Konsumentföreningen Stockholm, Försvarsmakten, MSB, Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket (sammankallande). Även andra aktörer kan adjungeras.

Givet samrådsgruppens sammansättning och mandat är det tydligt att det som kan uppnås är kunskapsspridning och ett ensat arbetssätt. Behovet av en funktion för operativ samverkan mellan offentliga och privata aktörer i livsmedelskedjan har lyfts fram i flera sammanhang. I myndigheternas gemensamma sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalys från 2015 föreslogs en centraliserad ledningscentral i MSB:s regi. Ledningscentralen skulle kunna bistå med att sammanställa information och lägesbilder, samt aktörernas resurser och behov av stöd.⁶⁷ Sedan dess har förhållningssätt och arbetssätt för samverkan och ledning, syftande till aktörsgemensam inriktning och samordning vid samhällsstörningar, utvecklats men ännu inte fått fäste hos livsmedelsområdets aktörer.

Den pågående Civilförsvarsutredningen kan få stor betydelse för ansvars- och ledningsförhållanden mellan statliga myndigheter, såväl inom och mellan sektorer som geografiska områden. Utredningen ska lämna sitt betänkande våren 2021.⁶⁸

Livsmedelsområdet domineras av ett fåtal stora aktörer, bl.a. Lantmännen, Arla, Ica, Coop och Axfood. De tre dagligvarukedjorna har t.ex. tillsammans en marknadsandel på drygt 85 procent.⁶⁹ En funktion för inriktning och samordning vid samhällsstörningar – inklusive situationer med höjd beredskap – skulle därför med relativt små medel kunna etableras och utvecklas successivt inom livsmedelsområdet. Deltagandet i en sådan funktion skulle vara situationsberoende, men funktionen bör bestå av en permanent kärna. Skälet till det är bl.a. utvecklad personkännedom samt kontinuitet i utveckling av arbetssätt och metoder.

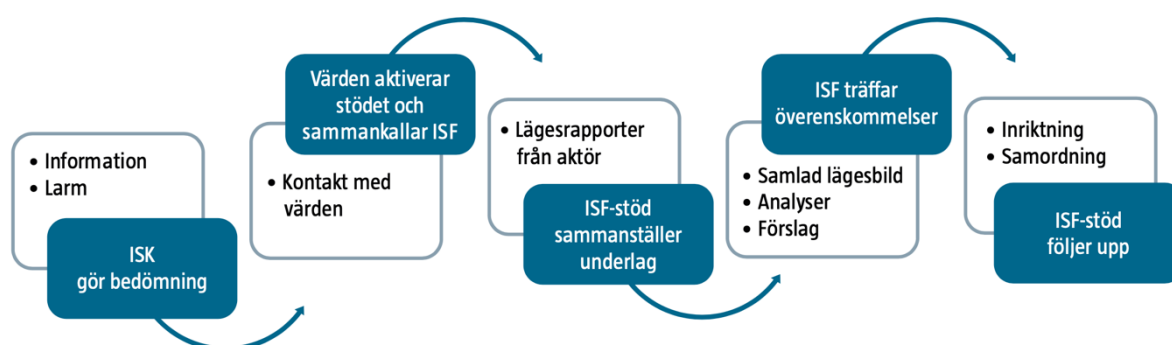
⁶⁷ Livsmedelsverket m.fl. (2015), *Sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalys – en metodutveckling med utgångspunkt i livsmedelskedjan*, s. 50.

⁶⁸ Kommittédirektiv Dir 2018:79 *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*. Tilläggsdirektiv Dir. 2019:98 *Förlängd tid för uppdraget*. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2021.

⁶⁹ SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, s. 81.

De aktörsgemensamma samverkansformerna förutsätter tre organisatoriska delar: en inriktnings- och samordningskontakt hos respektive deltagande aktör, en inriktnings- och samordningsfunktion som träffar överenskommelser om inriktning och samordning, samt ett stöd till inriktnings- och samordningsfunktion.⁷⁰ De tre delarna beskrivs kortfattat nedan.

- **Inriktnings- och samordningskontakt (ISK).** Varje deltagande aktör behöver en kontaktpunkt, en ingång för att initiera aktörsgemensamma åtgärder vid samhällsstörningar. Hos myndigheter är detta reglerat i funktionen *Tjänsteman i beredskap* (TiB), vars uppgift är att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid olika typer av händelser. För att kunna verka under störda förhållanden krävs säkra och robusta kommunikationstjänster.
- **Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF).** En inriktnings- och samordningsfunktion är en grupp representanter från flera aktörer som har till uppgift att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning av åtgärder för att hantera konsekvenserna av samhällsstörningar. Deltagande aktörer ska ha det handlingsutrymme, mandat och rådighet som krävs för att göra skillnad i hanteringen av händelsen. Det innebär att flera "nivåer" av inriktnings- och samordningsfunktion kan finnas, helt beroende på vilka avvägningar och prioriteringar som behöver göras. Funktionen ska aktiveras när någon av de berörda aktörerna anser att det finns ett behov. Ingen aktör tar över annan aktörs mandat eller beslutsfattande, utan funktionen syftar till att ingå aktörsgemensamma överenskommelser som genererar största möjliga helhetseffekt.
- **Stöd till inriktnings- och samordningsfunktion (ISF-stöd).** Stödet till inriktnings- och samordningsfunktionen syftar bl.a. till att ta fram underlag för överenskommelser i form av analyser och lägesbilder. Stödet ska ge förutsättningar för dynamiskt beslutsfattande, d.v.s. en serie beslut i syfte att löpande anpassa hanteringen utifrån ett oförutsägbart och dynamiskt förlopp. Tidsaspekten är avgörande.⁷¹ Detta ställer höga krav på såväl beslutsfattande som beslutsstöd. Det är fullt möjligt att etablera separata stödfunktioner för t.ex. primärproduktion, förädling och detaljhandel.



Exempel på förlopp för att initiera (ISK) och aktivera en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) och stödet till denna (ISF-stöd). Figur från MSB (2017), *Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar – vägledning för aktörer på lokal och regional nivå med utgångspunkt i geografiskt områdesansvar*.

⁷⁰ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 77–82.

⁷¹ MSB (2018), *Vägledning för beslutsfattande i samband med samhällsstörningar – Metod, fördjupning och exempel*, s. 25–26.

Samverkan bör etableras i det dagliga arbetet. Att komma dit tar tid, och något som byggs upp successivt med bl.a. personkännedom, ökad förståelse för varandras roller samt ömsesidigt förtroende. Enligt MSB krävs, för att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning, att

- aktörerna redan i förväg fastställt handlingsutrymme och mandat för sin medverkan
- väldefinierade och förankrade processer och former för aktörsgemensam hantering som till exempel tillgänglighet, kontaktytor och nätverk är etablerade i förväg
- samma former för aktörsgemensam inriktning och samordning (med tillhörande begreppsapparat) tillämpas nationellt och nivåoberoende
- aktörerna tar hänsyn till avvägningen mellan att arbeta likartat (med hänsyn till interoperabilitet, förutsägbarhet, transparens, utbildning, erfarenhetsöverföring med mera) och att anpassa sig till rådande förutsättningar (med hänsyn till geografi, risk- eller hotbild, resursfördelning med mera)
- aktörerna agerar proaktivt, tidigt och på svaga signaler
- åtgärder för aktörsgemensam hantering är planerade i alla skeden av en händelse; i det förberedande skedet genom exempelvis planering, kunskaps- och nätverksuppbyggnad, vid inriktning och samordning under själva händelsehanteringen samt för lärande i "efterskedet"
- förhållningssättet om helhet samt helhetsmetoden är väl förankrat hos alla aktörer.

Ett sätt att påskynda etableringen av privat-offentlig samverkan inom livsmedelsområdet är att ansöka om finansiering av en förstudie om förutsättningar och utvecklingsbehov, m.m. Den aktuella inriktningen för anslag 2:4 Krisberedskap betonar särskilt vikten av att involvera privata aktörer i beredskapsplaneringen.

Förslag för att etablera ändamålsenlig privat-offentlig samverkan

Det finns embryon till privat-offentlig samverkan inom livsmedelsområdet, men befintliga forum motsvarar inte kraven på effektiv och ändamålsenlig privat-offentlig samverkan för att åstadkomma största möjliga försvarseffekt i händelse av höjd beredskap. För det behövs något annat, en mer operativt inriktad inriktnings- och samordningsfunktion bestående av aktörer med rådighet och beslutsmandat. Följande förslag syftar till att etablera ändamålsenlig privat-offentlig samverkan för stärkt livsmedelsförsörjning.

- Regeringen bör komplettera sektorsansvaret genom att ge Statens jordbruksverk ansvar för den samordnande planeringen av primärproduktionen, på motsvarande sätt som Livsmedelsverket ska ansvara för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen.
- MSB bör utveckla stöd och vägledning för tillämpning av sektorsvisa arbetssätt för samverkan och ledning (Gemensamma grunder), samt erbjuda anpassade utbildningar avseende aktörsgemensamma samverkansformer (ISK, ISF och ISF-stöd) för företag som bedriver samhällsviktig verksamhet.



- Myndigheter och berörda företag bör påbörja arbetet för att etablera en operativ funktion för inriktning och samordning av aktörsgemensamma insatser inom livsmedelsområdet vid samhällsstörningar, inklusive situationer med höjd beredskap. Funktionen bör bestå av en permanent kärna, som kan verka under störda förhållanden, med analys- och beslutsstöd.
- Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk bör genomföra en förstudie syftande till att etablera en funktion för inriktning och samordning av aktörsgemensamma insatser inom livsmedelsområdet vid samhällsstörningar.

4 Lärdomar för bästa praxis

Även om livsmedelsproduktionen i Sverige i vissa avseenden skiljer sig från andra länder, finns lärdomar att dra i utformningen av en modern försörjningsberedskap. Människors grundläggande behov är i stort sett detsamma, även i t.ex. en situation med avspärrning eller av andra anledningar drastiskt minskad import. Det talar för att en robust livsmedelskedja är en god investering.

Det här avslutande kapitlet belyser bl.a. översiktligt regelverk och förutsättningar för livsmedelsförsörjning i två andra länder: Finland och Schweiz. Redogörelsen syftar till att lyfta fram goda exempel som, efter mer ingående analys, skulle kunna omsättas till och genomföras i en svensk kontext. Det inledande avsnittet handlar bl.a. om att dra nytta av teknikutvecklingen i utformningen av en sammanhängande försörjningsstrategi.

4.1 UTVECKLA EN SAMMANHÄNGANDE FÖRSÖRJNINGSSTRATEGI

Coronapandemin har på flera sätt blottat samhällets sårbarhet. Inte minst blev bristen på skyddsutrustning och andra nödvändiga varor ett obehagligt uppvaknande för många. Insikten om att samhällsviktiga verksamheter inte enbart kan bygga på principen om *lean production just in time* börjar nu få fäste bland beslutsfattare inom såväl offentliga som privata verksamheter. I denna omvandling finns en risk att pendeln slår över åt andra hållet, och att vi hemfaller åt gamla tankemönster som fungerade under kalla kriget. Lagerhållning var tidigare en viktig del av den svenska försörjningsberedskapen. I förråd över hela landet lagrades stora kvantiteter legeringsmetaller, kol, olja och drivmedel till bl.a. jordbruk samt spannmål, socker, mineralgödsel, proteinfoder och växtskyddsmedel.

Mycket tyder på att en ensidig satsning på lagerhållning vore fel väg att gå. Staten behöver istället utveckla ett helhetsperspektiv på försörjningsberedskap, med en mix av instrument som utformas efter olika sektors förutsättningar. Fyra instrument framstår som särskilt viktiga: lagerhållning, omställning, friformsframställning och överenskommelser.

- **Lagerhållning.** Medlemskapet i EU i kombination med en övergång från planekonomisk försörjning till flödesekonomi samt privatiseringar av många samhällsviktiga verksamheter har inneburit att storskalig lagerhållning nästan helt har avvecklats. Viss lagerhållning finns dock fortfarande, bl.a. vissa läkemedel och medicinteknisk utrustning samt oljeprodukter och råolja. Lagerhållning har uppenbara begränsningar. Det går t.ex. inte att lagrha tjänster, d.v.s. den kompetens som i dagens samhälle i många fall finns inom näringslivet. Vidare är det långt ifrån alla varor som lämpar sig för lagerhållning under lång tid. Slutligen binds kapital.
- **Omsättning.** Förberedelser för alternativ produktion var en viktig del av det gamla totalförsvaret. Staten kunde t.ex. ersätta företag för investeringar som möjliggjorde omställning av fredstida produktion till krigsviktiga varor eller ersättningsprodukter. Regelverket för det finns kvar men har inte tillämpats på många år. Samtidigt visar hanteringen av konsekvenserna av det nya coronaviruset att många företag har förmåga att snabbt ställa om produktionen. Flera företag inom livsmedelssektorn kunde till exempel på kort tid gå från att producera drivmedel eller vodka, till att producera handsprit i så stora mängder att tillgången i sjukvården bara begränsades av fördelnings- och distributionskapaciteten.

- **Friformsframställning.** Friformsframställning (även kallat additiv tillverkning och 3D-printing) har funnits sedan 1980-talet men fick sitt genombrott under 2000-talet. Försvarsberedningen pekar på att tekniken kommer få stora konsekvenser för tillverkningsindustrin och dagens logistikförsörjningskoncept.⁷² Även om det finns begränsningar i bl.a. tillverkningshastighet för storskalig produktion, är det tydligt att teknikutvecklingen går snabbt och framställningen kan revolutionera synen på bl.a. lagerhållning. Med friformsframställning behöver inte färdiga produkter lagerhållas, enbart det material som krävs för framställning av exempelvis reservdelar till jordbruksmaskiner. Det innebär i sig stor flexibilitet, utan de kostnader som är förknippade med traditionell lagerhållning.
- **Överenskommelser.** Några år efter Sveriges anslutning till EU slog regeringen fast att "EU-marknaden är det för Sverige relevanta försörjningsområdet".⁷³ Utan tvivel har EU-medlemskapet gynnat Sverige och svenska företag. Å andra sidan uppstår spänningar mellan medlemsstater när solidariteten sätts på prov, i synnerhet när det uppstår brist på nödvändiga varor i alla eller många länder samtidigt. Sverige har bilaterala avtal om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen med bl.a. Norge och Finland. Avtalen ingicks före EU-medlemskapet, men är fortfarande giltiga.

En sammanhängande försörjningsstrategi som bygger på flexibilitet och anpassningsförmåga, och som kan tillämpas oavsett omvärldsläge och beredskapsnivå, skulle stärka Sveriges livsmedelsförsörjning i grunden. En sådan strategi bör bl.a. omfatta system som möjliggör för myndigheter att ställa krav på tillgänglighet och leveranssäkerhet vid upphandling av samhällsviktig verksamhet, vilket i sin tur leder till större omsättningslager hos berörda företag. Fördelarna med lagerhållning i privat regi är att varorna då ingår befintliga flödeskedjor som marknaden är van att hantera.

Strategin bör också innehålla uppdrag till ansvariga myndigheter att skapa sig en bild av försörjningsläget inom respektive sektor, förmågan till omställning och alternativ produktion bland företag som bedriver samhällsviktig verksamhet, samt behov av åtgärder för mer robusta distributionskedjor. Många företag uppvisar hög grad av elasticitet, kreativitet och anpassningsförmåga – viktiga egenskaper för den motståndskraft som samhället behöver. Därtill bör strategin kanalisera satsningar på forskning och tillämpning av friformsframställning som tar tillvara på Sveriges förutsättningar att bli världsledande inom området. Slutligen bör kompletterande samarbeten och moderniserade avtal med andra länder som bygger på utbyte av varor för ömsesidig nytta, i synnerhet de nordiska länderna, lyftas fram. En förberedd planering för "byteshandel" i form av att länder lagerhåller olika varor kan vara ekonomiskt och resursmässigt fördelaktigt.

I början av april 2020 överlämnade *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap* ett delbetänkande till regeringen. Ett av utredningens förslag handlar om inrättandet av en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap.⁷⁴ Det kan vara rätt väg att gå, så länge den sammanhållande funktionen tillämpar ett synsätt som går bortom traditionell lagerhållning.

⁷² Försvarsberedningen Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 121–122.

⁷³ Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.

⁷⁴ SOU 2020:23 *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*, s. 148–150.

Förslag för att utveckla en sammanhängande försörjningsstrategi

Lagerhållning av vissa strategiska insatsvaror under någon eller några veckor för att motstå omedelbara produktionsbortfall vid störningar i distributionskedjor – i kombination med förberedelser för alternativ produktion och kapacitet till friformsframställning – ger en mer flexibel och robust försörjning än storskalig statlig lagerhållning. Följande förslag syftar till att utveckla en sammanhängande försörjningsstrategi.

- Regeringen bör stimulera åtgärder som leder till större omsättningslager hos företag som bedriver samhällsviktig verksamhet. Fördelarna med lagerhållning i privat regi är att varorna då ingår befintliga flödeskedjor som marknaden är van att hantera.
- Regeringen bör ge vissa bevakningsansvariga myndigheter, bl.a. Statens jordbruksverk, i uppdrag att skapa sig en djupare bild av försörjningsläget inom respektive sektor, förmågan till omställning och alternativ produktion bland företag som bedriver samhällsviktig verksamhet, samt behov av åtgärder för mer robusta distributionskedjor.
- Regeringen bör kanalisera satsningar på forskning och tillämpning av friformsframställning som tar tillvara på Sveriges förutsättningar att bli världsledande inom området.
- Regeringen bör komplettera och modernisera de befintliga avtal med andra länder som bygger på utbyte av varor för ömsesidig nytta, i synnerhet de nordiska länderna. En förberedd planering för ”byteshandel” i form av att länder lagerhåller olika varor kan vara ekonomiskt och resursmässigt fördelaktigt.
- Regeringen bör överväga att inrätta en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap, såsom föreslås i Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskaps delbetänkande från april 2020.

4.2 SKAPA EN BALANSERAD EKONOMISK STYRNING

För att finansiera en robust livsmedelskedja krävs långsiktiga och förutsägbara investeringar. En försvårande omständighet är att det inte finns något samlat utgiftsområde i statens budget för totalförsvaret. Ekonomisk styrning av militärt försvar och civilt försvar är en del av utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, som också omfattar samhällets krisberedskap, strålsäkerhet och elsäkerhet. Satsningar på ökad motståndskraft fördelas på många olika anslag, bl.a. anslag 2:4 Krisberedskap.

Regeringens inriktning är att civilt försvar tillförs en stegvis förstärkning som omfattar 1 miljard kronor 2021, 1,5 miljarder kronor 2022, 2,5 miljarder kronor 2023, 3 miljarder kronor 2024 och 3,8 miljarder kronor 2025. Tillsammans med de medel som tillfördes i budgetpropositionen 2018 uppgår summan av medel avseende civilt försvar år 2025 till 4,2 miljarder kronor, vilket är i enlighet med Försvarsberedningens förslag. Området livsmedel och drivsvatten (utgiftsområde 23) föreslås tillföras 70 miljoner kronor 2021, 80 miljoner kronor 2022, 100 miljarder kronor 2023, 240 miljarder kronor 2024 och 500 miljarder kronor 2025.⁷⁵

⁷⁵ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 125–126.

Planeringen av det civila försvaret och fördelningen av bidrag från 2:4 Krisberedskap fördelas i enlighet med de principer som anges i budgetproposition för 2015.⁷⁶ Där anger regeringen ett antal principer för anslaget och villkor som bör uppfyllas för att en myndighet ska kunna tilldelas medel från anslaget efter ansökan hos MSB.⁷⁷ Regeringen meddelade hösten 2020 att man avser fatta beslut om reviderade planeringsanvisningar till de bevakningsansvariga myndigheterna.⁷⁸

Särskilda avgifter finansierar robusthetshöjande insatser inom andra prioriterade områden

Svenska kraftnät förfogar över högst 255 miljoner kronor per år som tas ut i elberedskapsavgifter av nätinnehavare. Avgiften beror på antalet elabbonnenter. Elberedskapsavgiften är 2 447 kronor per kalenderår för varje uttagpunkt för högspänning och 45 kronor per kalenderår för varje uttagpunkt för lågspänning. Avgiften används för att finansiera beredskapsåtgärder enligt ellagen. Åtgärderna syftar till att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället och att tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap. Åtgärderna finansieras från anslag 1:8 Elberedskap, som bl.a. avser ersättning till företag inom elsektorn för genomförande av åtgärder som beslutas enligt elberedskapslagen.

En liknande finansieringsmodell finns för området elektroniska kommunikationer, där Post- och telestyrelsen med stöd av lagen för elektronisk kommunikation årligen förfogar över högst 100 miljoner kronor via särskilda beredskapsavgifter. Operatörer vars anmälningspliktiga omsättning uppgår till 30 miljoner kronor eller mer ska betala en årlig avgift. PTS har fastställt avgiften till högst 0,154 procent av årsomsättningen i den verksamhet som anmälan avser. Det totala avgiftsuttaget får inte vara högre än vad som anges i PTS:s årliga regeringsbrev. Avgiften är beräknad utifrån ett avgiftsuttag på högst 100 miljoner kronor. Beredskapsavgiften syftar till att finansiera åtgärder mot allvarliga fredstida hot och påfrestningar.

Tills vidare gäller att MSB tar fram en årlig inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap, baserat på regeringens styrning och den nationella risk- och förmågebedömning. Den årliga inriktningen ger generella ingångsvärden och anger områden där medel för åtgärder kan sökas. Inriktningen anger att de konkreta åtgärder som finansieras via anslaget främst ska ske inom sju prioriterade områdena.⁷⁹ I inriktningen tar MSB vidare fasta på den återupptagna totalförsvarsplaneringen och vikten av att inkludera privata aktörer i beredskapsplaneringen.⁸⁰ Under 2018 fördelade MSB drygt 1,2 miljarder kronor till statliga myndigheter, regioner, kommuner, frivilliga försvarsorganisationer och forskningsutförare via anslag 2:4 Krisberedskap.⁸¹

⁷⁶ Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁷⁷ Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 6, s. 98.

⁷⁸ Prop 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 96–97.

⁷⁹ De prioriterade områdena är energiförsörjning, livsmedelsförsörjning inklusive dricksvatten, transporter, hälso- och sjukvård och omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation samt skydd och säkerhet. MSB menar att stora delar av samhället är kritiskt beroende av dessa områden, och att det finns en stark koppling till utvecklingen av skyddet av samhällsviktig verksamhet på nationell nivå och till en sammanhållen totalförsvarsplanering.

⁸⁰ MSB, *Inriktning anslag 2:4 Krisberedskap 2019* [2018-01969].

⁸¹ MSB, *Anslag 2:4 Krisberedskap – uppföljning 2018. Redovisning av uppdrag 1 i MSB:s regleringsbrev för 2019*.

Utöver den generella sektorsövergripande finansieringen av samhällets krisberedskap via anslag 2:4 Krisberedskap, finns särskild finansiering av robusthetshöjande åtgärder inom vissa sektorer. Framför allt handlar det om avgifter inom elförsörjning⁸² och elektroniska kommunikationer⁸³.

Modellen med särskilda avgifter kan vara ett effektivt styrmedel inom områden där det offentliga vill komplettera marknadens investeringar och skapa gemensamma lösningar, vilket inte nödvändigtvis är motiverat ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Det är dock inte givet att full kostnadstäckning kan nås, beroende på betalningsviljan. Företagen verkar vidare på internationella marknader där särskilda nationella avgifter riskerar att underminera det svenska näringslivets konkurrenskraft.

Förslag för att skapa en balanserad ekonomisk styrning

Utifrån en samlad syn på totalförsvaret är det viktigt med balanserade investeringar och likartade möjligheter till finansiering. Så är idag inte fallet. Det är bara områdena elförsörjning och elektroniska kommunikationer som uppbär särskilda robusthetshöjande medel. Finansieringsmodellen innebär att de avgifter som företagen åläggs tas ut form av i högre kostnader för kunder eller användare.

Följande förslag syftar till att skapa en balanserad ekonomisk styrning.

- Regeringen bör säkerställa enhetlig finansiering för samtliga prioriterade försörjningsområden, bl.a. livsmedelsförsörjning, för att bekosta robusthetshöjande åtgärder som inte är kommersiellt motiverade.
- MSB bör ställa krav på att samtliga projekt som finansieras med anslag 2:4 Krisberedskap ska, utöver en eller flera bevakningsansvariga myndigheter, privata aktörer finnas med som medsökande.

4.3 FRÄMJA BEREDSKAPSÅTAGANDEN FRÅN FÖRETAG

I Schweiz ansvarar den federala regeringen för att landet förses med viktiga varor och tjänster i händelse av bristsituationer. Planering och förberedande åtgärder vidtas av *Federal Office for National Economic Supply* (FONES) i enlighet med *National Economic Supply Act* (NESA). Ett nätverk bestående av cirka 250 experter från samhällsviktiga sektorer i den schweiziska ekonomin bidrar med specialistkunskaper, analyserar försörjningsläget och deltar i förberedelser och genomförande av beslutade åtgärder. Arbetet handlar dels om förebyggande och förberedande åtgärder, dels hanterande och intervenerande. Ingriper gör man endast om marknaden saknar kapacitet att leverera nödvändiga varor och tjänster.

Beredskapslagerssystemet är troligen den invention som har störst betydelse för den schweiziska livsmedelsförsörjningen. Regeringen beslutar om vilka varor som ska vara föremål för obligatorisk lagring, samt den kvantitet som lagren ska innehålla för att tillgodose den genomsnittliga inhemska konsumtionen under en viss period. Alla företag som importerar en viss kvantitet av t.ex. baslivsmedel

⁸² Elberedskapslagen (1997:288), 7 § förordningen (2017:1040) om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift. prop. 2018/19:1 utgiftsområde 21, samt regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Affärsverket svenska kraftnät.

⁸³ 18 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, 47 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation, prop. 2018/19:1 utgiftsområde 22, samt regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Post- och telestyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

och mineralgödsel är skyldiga att ingå lageravtal med staten. I dessa avtal fastställs bl.a. kvantitet, kvalitet och plats där lagren ska hållas.

Enligt beredskapslagersystemet kan sektorerna inrätta oberoende beredskapslagersorganisationer som stödjer och samordnar arbetet. Dessa organisationer kan i sin tur inrätta garantifonder för att täcka lagringskostnader. Företag som importerar varor som är föremål för beredskapslagring eller som distribuerar varor för första gången i Schweiz betalar en avgift till garantifonden. Cirka 300 företag har ingått lageravtal med staten och håller beredskapslager inom de olika sektorerna.⁸⁴

Garantifonder förvaltas av beredskapslagringsorganisationerna och används för att täcka de kostnader och prisrisker som de berörda företagen drabbas av till följd av att de innehar obligatoriska lager. Importörer och initiala distributörer av varor som omfattas av det obligatoriska lagersystemet överför i allmänhet sina egna kostnader i försäljningspriserna för sina produkter. Det är även möjligt för de påverkade företagen att finansiera sina ökade kostnader av att hålla beredskapslager genom banklån där staten går in som garant.

Åtgärder för att säkerställa livsmedelsförsörjning i Schweiz

Livsmedelsavdelningen i *Federal Office for National Economic Supply* har utvecklat flera åtgärder för att förhindra allvarlig brist och för att hantera brister för att undvika större störningar.

Aktivering av beredskapslager. Livsmedelssektorns beredskapslager innefattar socker, ris, vegetabiliska oljor och fetter, säd, kaffe, foder, mineralgödsel och råmaterial för jästproduktion. Beredskapslagrade varor kan levereras inom 1–2 veckor, vilket i regel är tillräckligt för momentan tillgänglighet vid leveransstörning.

Underlätta import. Vid varubrist kan strukturpolitiken ändras för att underlätta import av varor. Om det fortfarande inte är möjligt att säkerställa tillräckligt utbud, tillåter lagen om ekonomisk försörjning ytterligare importökningar. Lagstiftning som begränsar import kan också upphäva vis en kris.

Allmänna försäljningsbegränsningar. Syftet med allmänna försäljningsbegränsningar är att minska efterfrågan på livsmedel som finns i otillräcklig mängd. Begränsningarna kan införas när det t.ex. finns risk för hamstring.

Ransonering. I händelse av långvariga och allvarliga försörjningskriser kan livsmedelsransonering införas för att säkerställa jämlik fördelning av tillgängliga resurser. Ransonerade varor kan endast köpas med rationskort.

Styrd livsmedelsproduktion. NES kan ingripa i den inhemska livsmedelsproduktionen för att optimera och öka graden av självförsörjning. För detta ändamål är det möjligt att uppmuntra produktion av vissa produkter eller utfärda föreskrifter om de kvantiteter som ska produceras, bearbetas och prioritera. Syftet med denna åtgärd är att uppnå optimal inhemsk produktion i en bristsituation och utnyttja befintlig produktions- och förädlingspotential. Denna åtgärd kan endast genomföras efter flera månaders ledtid.

Faktum är att ett liknande regelverk finns i Sverige, i förordningen (1982:517) om *beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti*. Enligt förordningen får ersättning, lån eller garanti lämnas till den som i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap åtar sig

⁸⁴ Federal Office for National Economic Supply (2016), *Report on National Economic Supply 2013–2016*, s. 25.

gentemot MSB att upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion, utveckla ersättningsprodukter, förbereda viss alternativ produktion, beredskapslagra vissa varor eller vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

MSB ska sträva efter att försörjningsberedskapen långsiktigt ska kunna tryggas. Avtal om beredskapsåtagande får därför innehålla bestämmelser om skyldighet för mottagaren av bl.a. beredskapsersättning att investera i maskiner och anläggningar eller att förbättra sin organisation eller vidta andra åtgärder som MSB finner lämpliga. Avtal ska slutas med den som erbjuder det på längre sikt för försörjningsberedskapen förmånligaste alternativet. Ersättningen får betalas ut under en period av högst tio år från den dagen då beredskapsavtalet börjar gälla. MSB ska dock särskilt överväga om andra åtgärder i syfte att upprätthålla eller stärka försörjningsberedskapen är mer ändamålsenliga.⁸⁵

Förslag för att främja företags beredskapsåtaganden

Staten bör stödja företag som gör åtaganden att t.ex. upprätthålla viss produktionskapacitet (som inte är marknadsmässigt motiverad) eller beredskapslagrar för totalförsvaret viktiga varor. Frågan är inte okomplicerad eftersom den kan komma i konflikt med EU:s inre marknads krav på icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och förutsebarhet. Det förtar inte att det är angeläget att finna lösningar. Följande förslag syftar till att främja företags beredskapsåtaganden.

- Regeringen bör göra en översyn av förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Översynen bör bl.a. omfatta en analys av om bestämmelserna kan tillämpas och formaliseras i beredskapsavtal till privata företag som gör vissa s.k. beredskapsåtaganden.
- Regeringen bör låta undersöka i vilken utsträckning den schweiziska modellen med beredskapslagersorganisationen och garantifonder är möjlig att tillämpa i en svensk kontext.

4.4 SÄKERSTÄLL FRISTÅENDE FINANSIERING FÖR FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAP

Även om den ekonomiska styrningen görs mer balanserad som beskrivits ovan, och civilt försvar tilldelas ökade medel, är det uppenbarligen så att investeringar i försörjningsberedskap måste konkurrera med andra angelägna satsningar. För att undvika en situation där ett lands försörjning ställs mot andra utgiftsområden, har alternativa finansieringsmodeller utformats.

Ett närliggande exempel är den finländska försörjningsberedskapsfonden. Försörjningsberedskapscentralen (FBC) är ett statligt verk, vars verksamhet finansieras av försörjningsberedskapsfonden. Till försörjningsberedskapsfonden intäktsförs den försörjningsberedskapsavgift som uppbärs på energi, en punktskatt på flytande bränslen.⁸⁶ Varje år tillförs försörjningsberedskapsfonden ungefär 50 miljoner euro. FCB:s balansomslutning uppgick till cirka 1,2 miljarder euro, med majoriteten av

⁸⁵ Förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.

⁸⁶ 11 § lagen (18.12.1992/1390) om tryggnad av försörjningsberedskapen. Se även lagen (29.12.1994/1472) om punktskatt på flytande bränslen.

kapitalet bundet i säkerhetsupplag (beredskapslager).⁸⁷ FCB har dessutom bemyndigande att låna upp till 200 miljoner euro.⁸⁸

Den finska försörjningsberedskapen bygger på att nästan alla varor importeras via Östersjön. Störningar eller avbrott i tillförseln av varor får således direkta och omfattande konsekvenser för det finländska samhället. Därför sker lagerhållning i stor omfattning. Lagringen genomförs i form av säkerhetsupplag, obligatoriska upplag eller skyddsupplag. Säkerhetsupplag avser statliga lager av t.ex. läkemedel och ammunition. Obligatoriska upplag avser lager som företag tillhandahåller mot statlig ersättning. Skyddsupplag är utökade frivilliga lager som företag kan ansöka om att få ersättning för.

Näringslivet har en framträdande roll för försörjningsberedskapen i Finland

Försörjningsberedskapscentralen (FCB) leds av en styrelse med 9–11 ledamöter varav minst 4 ledamöter ska representera näringslivet. Samarbetet mellan näringslivet och den offentliga förvaltningen ses som avgörande för att trygga försörjningsberedskapen, varför FCB stöder näringslivet med exempelvis utveckling av metoder för kontinuitetshantering samt planering och genomförande av gemensamma övningar.

I praktiken fungerar FCB som en länk mellan näringsliv och ansvariga myndigheter. Dess huvudsakliga uppgifter hanteras inom ett antal sektorer och pooler. De sektorer som har bildats för olika prioriteringsområden inom försörjningsberedskap är omfattande, branschspecifika samarbetsorganisationer. Olika myndigheter och organisationer och de främsta företagen i branschen deltar i samarbetet inom en sektor. Sektorernas övergripande uppgift är att styra, samordna och följa upp beredskapsåtgärderna inom respektive bransch och att fastställa målen för poolerna.

Poolerna svarar för den operativa beredskapen i egenskap av organ som fungerar under näringslivets ledning. Deras uppgift är att tillsammans med företagen i branschen följa upp, utreda, planera och förbereda åtgärder i syfte att utveckla försörjningsberedskapen i branschen och att definiera de företag i branschen som är kritiska för försörjningsberedskapen, samt att bidra med omvärldsanalys.

Förslag för att säkerställa en fristående finansiering

Det är inte rimligt att försörjningsberedskapen och ytterst Sveriges säkerhet ska konkurrera med andra utgiftsområden inom statsbudgeten. Den finländska finansieringsmodellen är intressant att studera närmare, eftersom Finland lyder under samma EU-regelverk avseende statsstöd, konkurrens, likabehandling m.m. som Sverige gör. Följande förslag syftar till att säkerställa en fristående finansiering för försörjningsberedskap.

- Regeringen bör låta utreda hur den långsiktiga försörjningstryggheten, främst de delar som inte kan göras affärsmässigt lönsamma (såsom beredskapslager), kan finansieras genom långsiktiga investeringar i en särskild beredskapsfond utanför statsbudgeten.
- Regeringen bör också överväga var en sådan beredskapsfond skulle kunna få intäkter ifrån.

⁸⁷ Försörjningsberedskapscentralen (2020), *Finansiering och lagstiftning*. Webbplats:

<https://www.se.nesa.fi/organisation/finansiering-och-lagstiftning/>.

⁸⁸ 13 § lagen (18.12.1992/1390) om tryggnad av försörjningsberedskapen.

Referenser

Boverket (2017), *Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken*.

Federal Office for National Economic Supply (2016), *Report on National Economic Supply 2013–2016*.

Försvarsberedningen Ds 2017:66
Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.

– Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

Försvarsmakten och MSB (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*.

Kommissionen 4.10.2017 COM(2017) 476 final/2 *Making the most of NIS – towards the effective implementation of Directive (EU)2016/1148 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union*.

Krisberedskapsmyndigheten (2007), *Beroende- och konsekvensanalys, livsmedelsförsörjning. Offentligt arbetsmaterial från KBM:s projekt Samhällskritiska beroenden*.

– (2007), *Gränsöverskridande beroenden – en studie om samhällsviktiga verksamheters beroenden över nationsgränser*.

– (2008), *Grundläggande säkerhetsnivåer – Internationell kartläggning*.

Livsmedelsverket (2018), *Hur säkert är ditt företag – säkerhetshandbok för livsmedelsföretag*.

Livsmedelsverket m.fl. (2015), *SRSA: sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalys*.

En metodutveckling med utgångspunkt i livsmedelskedjan.

Livsmedelsverket m.fl. (2020), *Livskraft – mätt och frisk. Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret (Ju2019/02477/SSK)*.

LRF (2019), *Ökad försörjningstrygghet avseende livsmedel – LRFs syn på frågan om försörjningstrygghet avseende primärproduktion av livsmedel*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2008), *Faller en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden*.

– (2010), *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme*.

– (2014), *Resultatmål – Förslag till målstruktur och mål inom fem områden*.

– (2017), *Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar – vägledning för aktörer på lokal och regional nivå med utgångspunkt i geografiskt områdesansvar*.

– (2018), *Anslag 2:4 Krisberedskap – uppföljning 2018*.

– (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

– (2018), *Vägledning för beslutsfattande i samband med samhällsstörningar – Metod, fördjupning och exempel*.

– (2019), *Beslut om riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del*.



- (2019), *Förstudie om en robust personalförsörjning av civilt försvar.*
- (2019), *Inriktning för projektmedel till myndigheter 2020–2021. Anslag 2:4 Krisberedskap.*
- Prop. 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.*
- Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*
- Prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Prop. 2017/18:205 *Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.*
- Prop. 2018/19:127 *Skyddsobjekt och obemannade farkoster.*
- Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025.*
- Regeringen (2017), *Nationell säkerhetsstrategi.*
 - (2018), *Konsekvensanalys i anslutning till remiss av utkast till förordning om ändring i förordningen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränsle.*
- Regeringsbeslut Fi2019/03819/OU *Uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet.*
- Regeringsbeslut Fi2020/00252/SPN *Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse.*
- Regeringsbeslut Fö2019/01000/SUND *Uppdrag inför inrättandet av ett nationellt cybersäkerhetscenter.*
- SOU 1992:03 *Massflykt till Sverige.*
- SOU 1995:19 *Ett säkrare samhälle.*
- SOU 1995:20 *Utan el stannar Sverige.*
- SOU 1995:21 *Staden på vattnet utan vatten.*
- SOU 1995:22 *Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne.*
- SOU 1995:23 *Brist på elektronikkomponenter.*
- SOU 1995:24 *Gasmoln lamslår Uppsala.*
- SOU 2018:26 *Några frågor i skyddslagstiftningen.*
- SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret.*
- SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret.*
- SOU 2020:23 *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning.*
- Statens energimyndighet (2019), *Drivmedel 2018 – redovisning av rapporterade uppgifter enligt drivmedelslagen, hållbarhetslagen och reduktionsplikten.*
 - (2019), *Utredning av vissa genomförandefrågor i det omarbetade förnybartdirektivet. Deluppdrag 2 om kontroll avseende hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp.*
- Sveriges Lantbruksuniversitet (2018), *Livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv, sårbarheter och lösningar för en ökad resiliens.*
- Totalförsvarets forskningsinstitut (2018), *Beredskap i framtida energisystem – en analys med utgångspunkt i Energimyndighetens ”fyra framtider”.*
 - (2019), *Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring.*
- Överstyrelsen för civil beredskap ÖCBAR 1996:1 *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag.*
 - ÖCBFS 1996:1 *Föreskrifter om förberedelser för leverans av varor och tjänster.*



4C STRATEGIES