

Mat i hela landet oavsett vad som händer

Beredskapslagring av spannmål i de fyra nordligaste länen



- De fyra nordligaste länen är helt beroende av transporter från södra Sverige för att klara sin livsmedelsförsörjning. Området är strategiskt viktigt för Sveriges och Natos försvar. Därför bör uppbyggnaden av beredskapslager för spannmål prioriteras i dessa län.
- Det är spannmål avsett för livsmedel som bör beredskapslagras. En kombination av två modeller för beredskapslagring av spannmål bör tillämpas i de fyra nordligaste länen. Dels omsättningslager där staten äger spannmålen och företag omsätter det, dels statliga lager där staten både äger och omsätter spannmålen.
- Mobila spannmålskvarnar bör säkras i denna del av landet så att mjöl kan tillverkas av den lagrade spannmålen.

En arbetsgrupp ledd av Jordbruksverket har genomfört utredningen med följande representanter: Saranda Daka, utredningsledare och beredskapshandläggare, *Jordbruksverket*, Bengt Johnsson, jordbrukspolitisk utredare, *Jordbruksverket*, Patrik Eklöf, jordbrukspolitisk utredare *Jordbruksverket*, Mattias Rosén, säkerhetshandläggare, *Jordbruksverket*, Robin Pettersson, materielområdesansvarig, *Försvarmakten*, David Ström, totalförvarsutvecklare, *Norra Civilområdeskansliet Länsstyrelsen Norrbotten* och Per Gustavsson, beredskapshandläggare, *Livsmedelsverket*.

Rapporten har beslutats av Jordbruksverkets generaldirektör Christina Nordin.

Sammanfattning

Uppbyggnad av beredskapslager med spannmål avsedd för livsmedel bör prioriteras i de fyra nordligaste länen. Förutsättningarna att bedriva jordbruk i de fyra nordligaste länen är sämre jämfört med övriga delar av landet. På grund av korta odlingssäsonger, långa avstånd och få lantbrukare måste de nordligaste delarna av landet förlita sig på transporter från södra Sverige för att klara sin matförsörjning. De nordligaste länen är strategiskt viktiga för Sveriges och Natos försvar.

Modellen för omsättningslager kommer inte att kunna genomföras fullt ut i de fyra nordligaste länen. Det finns få lantbrukare i denna del av landet, och det finns inga lagringsutrymmen avsedda för spannmål som ägs av den uppsamlade handeln. Befintliga lagringsutrymmen används i nuläget för att lagra foderspannmål för företagens animalieproduktion.

Två olika modeller för beredskapslagring av spannmål avsedd för livsmedel bör tillämpas i denna del av landet:

- Omsättningslager där staten äger spannmålen och där företagen omsätter den.
- Statliga lager där staten både äger spannmålen och omsätter den. Staten kan hyra lagerutrymme av privata aktörer eller investera i nya lagerbyggnader.

Nato-medlemskapet ställer krav på resilienta livsmedelsförsörjningssystem och förmågan att bistå allierade genom bland annat världlandsstöd. En tryggad livsmedelsförsörjning i de nordligaste länen är i linje med Natos krav på motståndskraftig livsmedelsförsörjning. Beredskapslagren kommer initialt att vara dimensionerade till den svenska befolkningen, inklusive den svenska militären. När Natos förväntningar på Sverige tydliggörs kommer även dessa att tas i beaktande.

Mobila spannmålskvarnar behöver säkras i de fyra nordligaste länen

Spannmålen i beredskapslagren måste förädlas för att kunna användas till livsmedel. I de fyra nordligaste länen finns idag inga spannmålskvarnar. För att trygga livsmedelsförsörjningen i denna del av landet är det därför viktigt att säkra tillgången till mobila spannmålskvarnar. Frågan om hur kvarnar ska säkras bör utredas vidare.

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	5
1.1 Beskrivning av uppdraget.....	6
1.2 Utgångspunkter för utredningen.....	7
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Metod och arbetssätt.....	8
2 Livsmedelsproduktionen i de fyra nordligaste länen	10
2.1 Animalieproduktion.....	10
2.2 Vegetabilieproduktionen.....	12
2.3 Försörjningsförmåga	13
2.4 Slutsatser avseende livsmedelsproduktionen i de fyra nordligaste länen	15
3 Livsmedelsförsörjning och militärstrategiska aspekter.....	16
3.1 Ett viktigt geografiskt område	16
3.2 Vikten av motståndskraftiga livsmedelsförsörjningssystem	16
3.3 Försvarsmaktens behov	17
3.4 Viktiga försvarslogistiska aspekter	18
3.5 Slutsatser avseende livsmedelsförsörjning och militärstrategiska aspekter.	18
4 Beredskapslagring av spannmål i de fyra nordligaste länen.....	19
4.1 Förfrågan om intresse för att lagra spannmål avsett för livsmedel	19
4.2 Alternativ för lagringsmodeller i de nordligaste länen	20
4.3 Mobila kvarnar	21
4.4 Slutsatser avseende beredskapslagring av spannmål i de fyra nordligaste länen.....	21
Publikationer inom samma område.....	24

1 Inledning

Rapporten är en fortsättning på den utredning om beredskapslagring av spannmål som Jordbruksverket redovisade till Regeringskansliet den 1 april 2024¹. I denna kompletterande del har Jordbruksverket i samarbete med Livsmedelsverket, Försvarsmakten och Norra Civilområdeskansliet utrett hur tillgången till mat kan säkras i de fyra nordligaste länen (Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län) vid allvarliga samhällsstörningar och ytterst krig.

Anledningen till att lagringen i dessa län har separerats från förslaget till lagring i övriga landet är att förhållandena är annorlunda i denna del av landet. Den modell med omsättningslager som föreslagits för övriga Sverige fungerar av olika skäl inte fullt ut i de nordligaste delarna av landet. Det saknas i stort sett odling av spannmål för livsmedelsändamål, vilket beror på att de naturliga förutsättningarna saknas. I övriga delar av landet är det främst höstsådda grödor som används för livsmedel, men i de fyra nordligaste länen är det svårt att få dessa grödor att övervintra. Det är dessutom svårt att uppnå tillräckligt bra kvalitet för vårsådda grödor, eftersom växtperioden är för kort och skördeförhållandena blir sämre vid sen skörd, vilket ofta leder till kvalitetsskador. Jordbruksverket bedömer att det inte kommer att kunna odlas tillräckligt med spannmål avsedd för livsmedel i närtid i de fyra nordligaste länen som kan tillgodose det behov som finns i denna del av landet. Den spannmål som odlas i dessa län används nästan uteslutande för foderändamål.

Det saknas även lagringskapacitet i nuläget. Bland enskilda jordbrukare används befintliga lagringsutrymmen för spannmål avsett till foder till företagets animalieproduktion. Det finns få förädlingsföretag som foderindustrier och bagerier i denna del av landet. Det finns inte heller handelsföretag med ledig lagringskapacitet av större betydelse.

I rapporten *En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål* föreslår Jordbruksverket beredskapslagring av spannmål som ett sätt att hantera en matbristsituation som inte kan åtgärdas av marknaden på grund av allvarlig kris och krig. Sverige är sedan en lång tid tillbaka en nettoexportör av spannmål, som är en viktig råvara i livsmedelsförsörjningen och förhållandevis enkel att lagra och förädla till livsmedel.

Jordbruksverket föreslår i ovan nämnda rapport att beredskapslagring av spannmål ska baseras på avtal med aktörer inom sektorn så att redan

¹ Jordbruksverket, 2024. En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål.

befintlig infrastruktur kan utnyttjas. Beredskapslagringsmodellen omsättningslager, som myndigheten föreslår, går ut på att staten initialt köper upp en viss kvantitet av spannmål av lagerhållare, som mot ersättning även lagrar spannmålen åt staten. Lagerhållarna omsätter spannmålen, men måste löpande ersätta den med motsvarande kvantitet likvärdig spannmål. Spannmålen ägs av staten och lagerhållaren förbinder sig att vid varje given tidpunkt garantera att beredskapslagret omedelbart finns tillgängligt för staten. Syftet är att trygga tillgången på livsmedel i en plötsligt uppkommen krissituation.

1.1 Beskrivning av uppdraget

Denna rapport ingår i Jordbruksverket regeringsuppdrag att vidta förberedande åtgärder för en uppbyggnad av omsättningslager för livsmedelssektorn.² Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 1 april 2025.

Jordbruksverket är en beredskapsmyndighet med ett tydligt ansvar att stärka Sveriges livsmedelsberedskap. Syftet med en stärkt livsmedelsberedskap är att säkerställa att svenska folket har tillräckligt med mat oavsett vad som händer. Jordbruksverket arbetar med flera uppdrag i syfte att stärka landets livsmedelsberedskap, varav två är särskilt viktiga att nämna i detta sammanhang. I uppdraget *Robust primärproduktion* har Jordbruksverket föreslagit ett stöd som möjliggör för jordbruksföretag att söka investeringsstöd i syfte att höja jordbruksföretagens robusthet och förmåga att verka vid höjd beredskap. Det andra uppdraget omfattar uppbyggnad av beredskapslager för spannmål och insatsvaror till jordbruket. Detta för att säkerställa att svenska folket vid en allvarlig kris eller krig, i en situation som inte kan åtgärdas av marknaden, ändå har tillräckligt med säker mat.

Totalförsvarspropositionerna för 2021–2025³ och 2025–2030⁴ anger inriktningen för den svenska försörjningsberedskapen och utgör därmed grunden även för Jordbruksverkets arbete med uppbyggnaden av beredskapslager. I dessa propositioner framgår att planeringen för att stärka det civila försvaret ska utgå ifrån det väpnade angreppet. Vidare framgår det av propositionen att Sverige behöver en robust inhemsk livsmedelsproduktion för att upprätthålla livsmedelsförsörjningen även under handelsstörningar som kan uppstå vid krigsfara eller krig. I totalförsvarspropositionen 2025 – 2030 utpekas beredskapslagring av

² Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens jordbruksverk.

³ Regeringens proposition 2020/21:30, Totalförsvaret 2021–2025.

⁴ Regeringens proposition 2024/25:34, Totalförsvaret 2025–2030.

spannmål och insatsvaror som viktiga åtgärder för det fortsatta arbetet med att bygga upp en robust livsmedelsförsörjning.

Följande rapporter ingår i Jordbruksverkets uppdrag om uppbyggnad av beredskapslager:

1. *En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål* som levererades till Regeringskansliet den 1 april 2024.
2. *Mat i hela landet oavsett vad som händer – beredskapslagring av spannmål i de fyra nordligaste länen* som är denna rapport.
3. *En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig del 2 – beredskapslagring av insatsvaror till jordbruket* som kommer att redovisas till Regeringskansliet den 1 april 2025.

1.2 Utgångspunkter för utredningen

Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget. Ett starkt totalförsvaret är en grundläggande förutsättning för att skydda och upprätthålla Sveriges säkerhet. En robust och tryggad livsmedelsförsörjning är central för samhällets motståndskraft, för att upprätthålla försvarsviljan och för totalförsvarets funktion.⁵

En utgångspunkt för arbetet med uppbyggnaden av beredskapslager har varit att säkra maten i alla delar av landet. I rapporten *En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål* förordar Jordbruksverket en stor regionalisering av beredskapslagren. Detta dels för att minska behovet av transporter, då tillgången till drivmedel lär vara begränsad vid en krigssituation, dels för att säkra att mat finns i alla delar av landet om viktig infrastruktur skulle störas vid ett krig. De fyra nordligaste länen som avses i denna utredning – Norrbottens län, Västerbottens län, Jämtlands län och Västernorrlands län – utgör tillsammans cirka halva Sveriges geografiska yta.⁶ Med anledning av detta bör en fördelning av lagren göras även inom det geografiska område som dessa län tillsammans utgör.

De fyra nordligaste länen är viktiga ur ett militärstrategiskt perspektiv. En utgångspunkt i utredningen har därför varit att de militärstrategiska aspekterna måste beaktas. I utredningen har Jordbruksverket därför samarbetat med Försvarsmakten. I arbetet med uppbyggnaden av

⁵ Regeringens proposition 2024/25:34, Totalförsvaret 2025–2030.

⁶ Försvarsmakten Militärregion Nord samt länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län, 2024. Regional handlingskraft – Handlingsplan för en sammanhängande planering av totalförsvaret i de fyra nordligaste länen.

beredskapslager utgår Jordbruksverket från att mat behöver säkras för både civilbefolkning och militär.

I och med Nato-medlemskapet utgör Sveriges försvarsförmåga en del av alliansens kollektiva försvar. Nato-medlemskapet ställer krav på resilienta livsmedelsförsörjningssystem och förmågan att bistå allierade genom bland annat värdlandsstöd. En tryggad livsmedelsförsörjning i de nordligaste delarna av landet bedöms vara i linje med Natos förväntningar. Än så länge är det dock svårt att fullt ut förutse vad Natomedlemskapet innebär för planeringen av livsmedelsberedskapen. I de beräkningar som Jordbruksverket tagit fram har energibehovet både för civilbefolkning och svensk militär räknats in.⁷ Beräkningarna kan komma att justeras i takt med att Natos förväntningar tydliggörs.

En uppbyggnad av beredskapslager påverkar alltid marknaden. En viktig utgångspunkt i arbetet med uppbyggnaden av beredskapslager har varit att trygga livsmedelsförsörjningen i landet utan att störa marknaden mer än nödvändigt. Jordbruksverket har i sin tidigare rapport om beredskapslagring av spannmål redogjort för de negativa effekter som beredskapslagren kan medföra för marknaden. Med anledning av detta är det viktigt att säkerställa att beredskapslagren används endast vid en allvarlig bristsituation som inte kan åtgärdas av marknaden själv. En annan utgångspunkt i utredningen har varit att säkerställa att uppbyggnaden av beredskapslager av spannmål i de nordligaste länen inte leder till snedvridningar i konkurrensen mellan de företag som verkar i denna del av landet.

1.3 Avgränsningar

I denna rapport utreds beredskapslagring av spannmål ämnad för livsmedel i de fyra nordligaste länen. Behovet av insatsvaror som behöver säkras genom beredskapslagring i syfte att upprätthålla en viss jordbruksproduktion i denna del av landet vid allvarlig kris och krig ingår inte i denna rapport.

I rapporten redogörs för den jordbruksproduktion som finns i de fyra nordligaste länen. Detta för att belysa sårbarheterna inom livsmedelsförsörjningen men också för att vissa grenar inom animalieproduktionen kan ha betydelse för omsättningen av lagren.

1.4 Metod och arbetssätt

Rapporten är en fortsättning på den utredning om beredskapslager av spannmål som Jordbruksverket redovisade till Regeringskansliet den 1 april

⁷ Enligt Livsmedelsverkets beräkningar behöver ett energibehov på ca 3000 kcal per person och dygn tillgodoses.

2024.⁸ Under ledning av Jordbruksverket har en arbetsgrupp bestående av representanter från Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Försvarsmakten och Norra Civilområdeskansliet utrett frågan om hur beredskapslagring av spannmål kan tillämpas i de fyra nordligaste länen. Vid en första workshop presenterades uppdraget och upplägget av arbetet. Där deltog även representanter från Försvarsmakten Norra Militärregionen, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län och Länsstyrelsen i Norrbottens län.

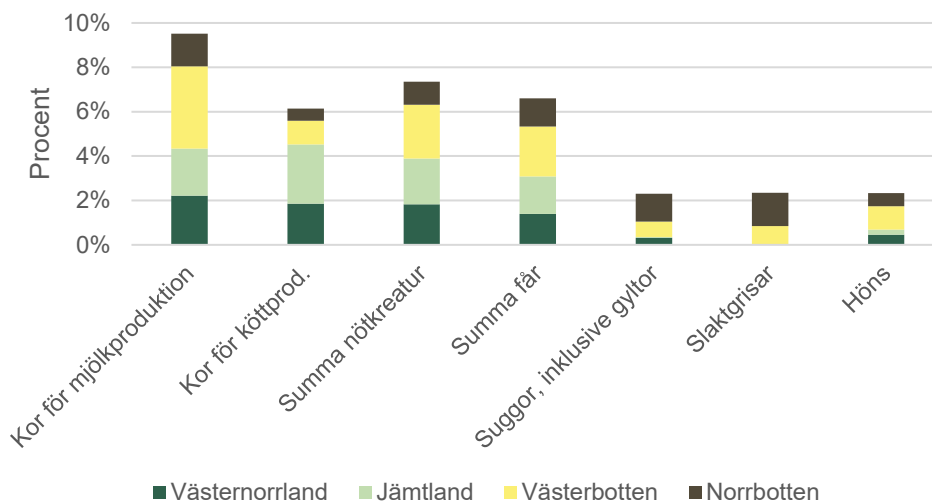
I december 2024 gick Jordbruksverket ut med en marknadsundersökning (Request For Information, RFI) för att undersöka om det finns företag i landet som vill bidra till Sveriges beredskap genom att lagra spannmål för livsmedeländamål i de fyra nordligaste länen. Undersökningen, som publicerades på Jordbruksverkets webbplats, vände sig till företag med lagringskapacitet om minst 300 ton spannmål. Intresset för Jordbruksverkets förfrågan om lagringskapacitet för spannmål i de fyra nordligaste länen har varit tillfredsställande. Ett tjugotal svar har inkommit. Jordbruksverket har också kontaktats av aktörer som inte lämnat in skriftliga svar. För att få en bättre bild av möjligheterna för företag att beredskapslagra spannmål i de nordligaste delarna av landet har Jordbruksverket haft en djupare dialog med ett urval av företagen som besvarat undersökningen. Analys och resultat av undersökningen samt dialogerna med företagen presenteras i kapitel 4 i denna rapport.

⁸ Jordbruksverket, 2024. En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål.

2 Livsmedelsproduktionen i de fyra nordligaste länen

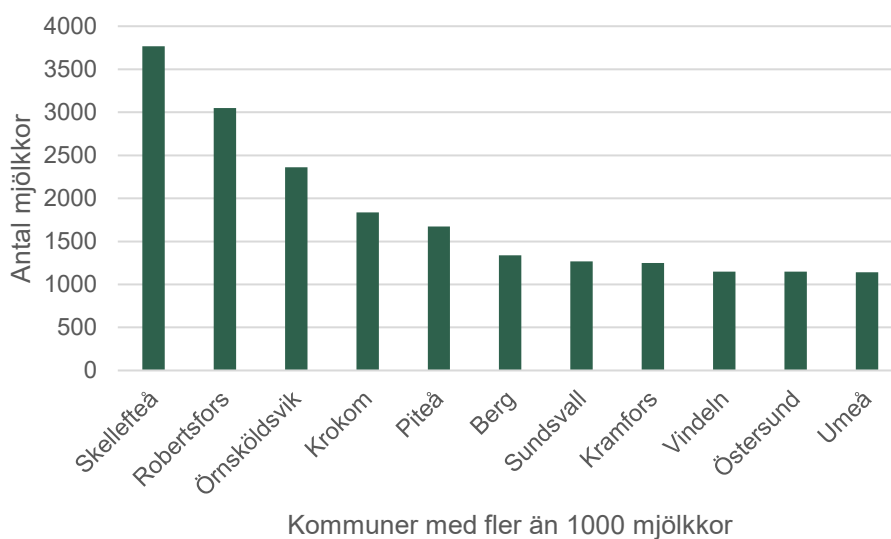
2.1 Animalieproduktion

Mjölkproduktion är den produktionsgren inom animaliesektorn som är vanligast förekommande i norra Sverige. Av landets totala antal mjölkkor finns cirka tio procent i de fyra nordligaste länen. Sex procent av landets dikor och sju procent av fåren finns i de aktuella länen. Gris- och äggproduktionen är betydligt mindre och uppgår till cirka två procent av landets totala djurantal. Det förekommer i stort sett inte alls någon produktion av slaktkycklingar i de fyra nordligaste länen.



Figur 1. Antal djur 2024 i de fyra nordligaste länen i förhållande till totalt antal i landet, procent. Källa: Jordbruksverket.

Djurproduktionen är koncentrerad till kustområdena och området runt Storsjön. Det finns elva kommuner med fler än 1 000 mjölkkor i de fyra nordligaste länen. Dessa kommuner har tillsammans drygt 70 procent av det totala antalet mjölkkor i de fyra länen.



Figur 2. Fördelning av antalet mjölkkor i kommuner med fler än 1 000 mjölkkor i de fyra nordligaste länen. Källa: Jordbruksverket.

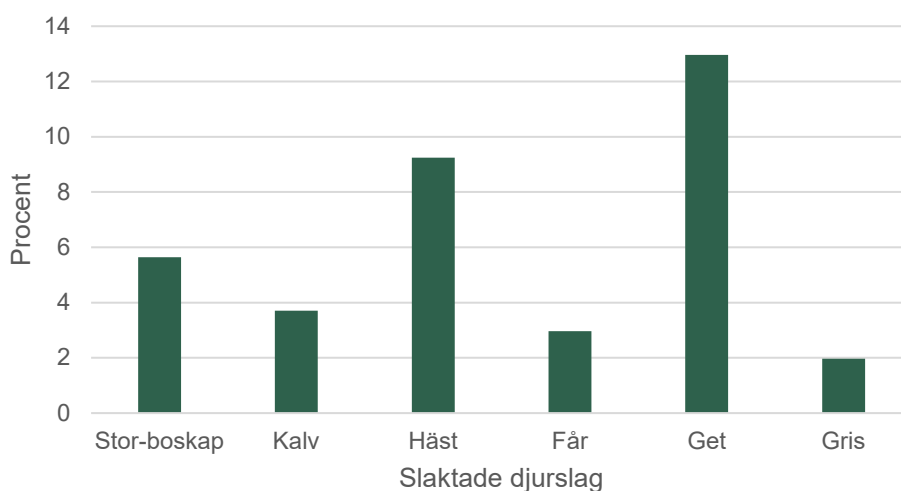
Förädlingsindustrin

Norrmejerier har verksamhet i Norrbottens och Västerbottens län med totalt tre mejerier lokaliserade i Luleå, Bjurholm och Umeå. Företaget har fattat beslut om att lägga ner mejeriet i Luleå. När nedläggningen kommer att ske är ännu inte helt klart (eventuellt under 2025) eftersom nedläggningen föregås av en utbyggnad av mejeriet i Umeå. Norrmejerier tar emot mjölk från mjölkproducenter i de fyra nordligaste länen. Merparten av mjölkproducenterna, cirka 125 stycken, finns i Västerbottens kustland men det finns även omkring 40 producenter i Norrbottens län och 80 producenter i Västernorrland.

Arla har sitt nordligaste mejeri i Östersund. Mejeriet har sina leverantörer runt Storsjön i Jämtland. Nästa mejeri, räknat norrifrån, har Arla i Stockholm som hämtar mjölk från Gävleborg, Dalarna och Värmland som längst norrut. Falköpings mejeri har en anläggning i Dalarna, Grådö, som huvudsakligen tar emot mjölk från producenter i Dalarna.

Det fanns 12 verksamma slakterier år 2024 med tillstånd att slakta husdjur (nötkreatur, gris, får, get och häst) i de fyra nordligaste länen. Flertalet av slakterierna hade en liten verksamhet med en produktion som understeg 100 slaktade djur per år. Tre anläggningar slaktade mellan 5 000 och 10 000 nötkreatur per år. I stort sett alla grisar slaktades på en anläggning.

Drygt fem procent av landets slakt av nötkreatur utfördes år 2024 i de fyra nordligaste länen, och cirka två procent av landets grisslakt.

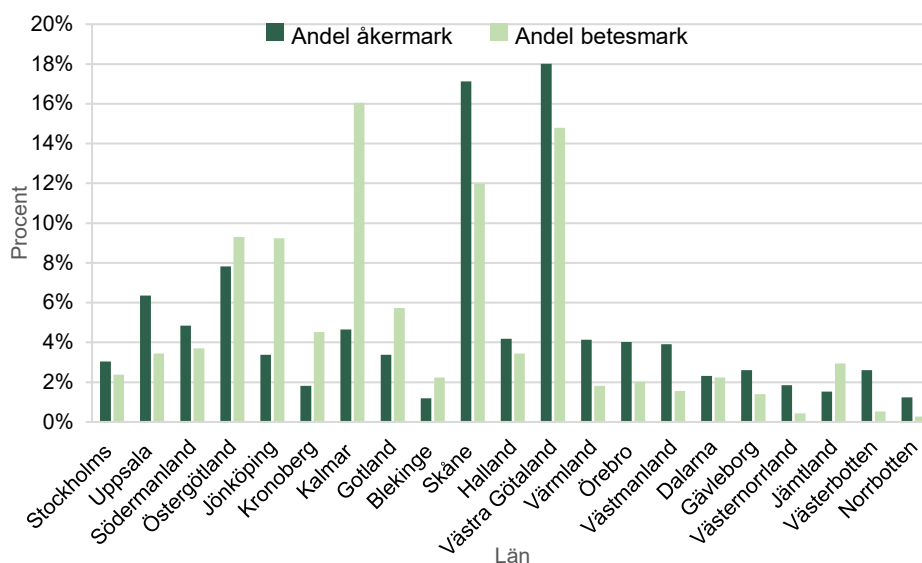


Figur 3. Fördelning mellan djurslag av slaktade husdjur i de fyra nordligaste länen år 2024, andel av total slakt i landet. Källa: Jordbruksverket.

Utöver slakterierna som har tillstånd att slakta husdjur finns det även ett antal anläggningar som har tillstånd att slakta hägnat vilt och frilevande vilda djur.

2.2 Vegetabilieproduktionen

Odlingen av olika jordbruksgrödor i de fyra nordligaste länen Västernorrland, Jämtland, Västerbotten, och Norrbotten är liten i förhållande till landets övriga län. Åkermarken används mest till att odla vall- och grönfoderväxter (cirka 138 000 hektar) följt av vårkorn och därefter areal i träda (drygt 13 000 hektar vardera). En mindre odling av havre och matpotatis sker också i dessa län (totalt cirka 1 400 hektar havre och drygt 600 hektar matpotatis). Sammanlagt återfanns cirka sju procent av Sveriges totala åkermark och cirka fyra procent av betesmarken i de fyra nordligaste länen under 2024.



Figur 4. Andel åkermark och betesmark i Sverige år 2024, procent. Källa: Jordbruksverket.

Frilandsodlingen av trädgårdsprodukter i de fyra nordligaste länen är, i likhet med de flesta andra länen i Sverige, liten. Den typen av odling återfinns till 90 procent i Skåne, Gotland, Kalmar och Östergötland. Huvuddelen, cirka 75 procent av arealen, finns i Skåne. Odlingen i de fyra nordligaste länen uppgår endast till 0,5 procent av den totala arealen i Sverige och i huvudsak är det morötter som odlas.

Odlingen i växthus i de fyra nordligaste länen motsvarar cirka åtta procent av den totala växthusytan i Sverige, vilket är större än den yta som finns i något enskilt län söderut, förutom i Skåne och Blekinge. Det är främst gurka som odlas i växthus i de nordligaste länen.

Förädlingsindustrin

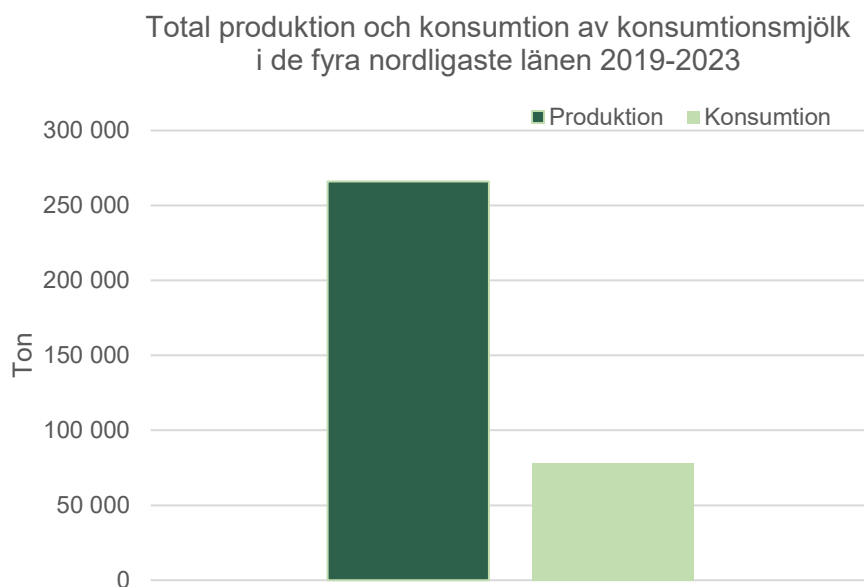
Det saknas en större kvarnindustri i de fyra nordligaste länen men enligt SCB:s företagsregister finns fem företag som i liten skala ägnar sig åt någon form av tillverkning av mjöl, krossgryn, med mera. Landets nordligaste kvarn med mer betydande verksamhet finns i Västerås. När det gäller bageriverksamhet (inklusive konditorier) noterades 193 företag enligt företagsregistret i de fyra nordligaste länen. Ett av de större företagen i denna kategori är Polarbröd som har sin verksamhet både i Norrbottens län (Älvsbyn) och i Västernorrlands län (Bredbyn). Ett annat större företag är Fazer bageri som har verksamhet i Umeå. Utöver detta finns två foderfabriker som hanterar spannmål i Västerbottens län (Lantmännen och Fodercentralen).

2.3 Försörjningsförmåga

Med hjälp av statistik över befolkning, konsumtion i riket samt genomsnittliga produktionsnivåer i de fyra nordligaste länen, kan

uppskattningar göras avseende den egna försörjningsförmågan inom olika produktionsgrenar. Försörjningsförmågan förutsätter givetvis att alla insatsmedel finns tillgängliga så att produktion kan ske i länen.

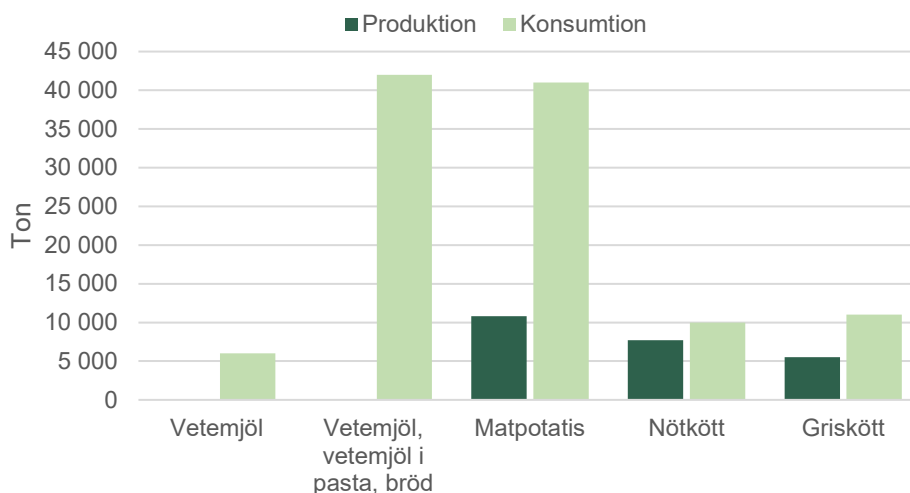
Med tanke på att mjölkproduktionen är den största produktionsgrenen i denna del av landet är det inte överraskande att försörjningsförmågan (figur 5) också är den högsta jämfört med de produktionsgrenar som redovisas i figur 6. Nedanstående figur omfattar enbart konsumtionsmjölk, men mjölken används även till att framställa andra mejeriprodukter.



Figur 5. Produktion och konsumtion av konsumtionsmjölk i de fyra nordligaste länen. Källa: Jordbruksverket.

Avsaknaden av en större spannmålsodling och kvarnindustri innebär att det finns ett behov av tillförsel av mjöl eller bearbetade produkter med mjöl som huvudingrediens till de fyra nordligaste länen. Försörjningen av matpotatis och kött i de fyra nordligaste länen är också beroende av leveranser från andra delar av landet, men inte i lika stor utsträckning.

Total produktion och konsumtion av olika produkter i de fyra nordligaste länen 2019-2023



Figur 6. Produktion och konsumtion (medelvärde) av olika livsmedelsprodukter i de fyra nordligaste länen. Källa: Jordbruksverket.

2.4 Slutsatser avseende livsmedelsproduktionen i de fyra nordligaste länen

Nuvarande livsmedelsproduktion i de fyra nordligaste länen motsvarar inte konsumtionsbehovet i länen. På grund av de naturliga förutsättningarna är produktionen i primärledet inriktad mot grovfoderbaserad animalieproduktion (exempelvis nötkreatur, får och get), i synnerhet mjölkproduktion. Övrig animalieproduktion (exempelvis gris och fjäderfä) är av betydligt mindre omfattning och förekommer endast hos ett fåtal jordbrukare.

Växtodlingen är i huvudsak inriktad mot foderproduktion och särskilt odling av vall. Odlingen av övriga grödor, till exempel spannmål för livsmedelsändamål, oljeväxter, potatis och trädgårdsgrödor är av mycket liten omfattning.

Den primärproduktion av livsmedel som finns i länen är till mycket stor del beroende av insatsvaror som transporteras till området. Beroendet av att det tillförs produktionsmedel från andra delar av landet eller från andra länder är större i de fyra nordligaste länen jämfört med övriga delar av landet.

En gles struktur och ett fåtal produktionsgrenar i primärledet speglar hur efterföljande led i livsmedelskedjan ser ut. Det finns få produktionsplatser i industriledet, och de är ojämnt geografiskt placerade i de fyra nordligaste länen. Motsvarande gäller även för lagring av konsumentprodukter och detaljhandel.

3 Livsmedelsförsörjning och militärstrategiska aspekter

3.1 Ett viktigt geografiskt område

Svenskt och finskt territorium är centralt för Natos försvar av Nordeuropa och den transatlantiska länken.

I händelse av en konflikt är norra civilområdet, som utgörs av de fyra nordligaste länen, ett strategiskt viktigt geografiskt område för att möjliggöra Nato-operationer och försörjning av Finland och Baltikum. Området verkar bland annat som ett uppmarsch- och basområde för svenska och allierades stridskrafter, och kan utgöra försörjnings- och transiteringsområden för allierades styrkor.⁹

Försvarsmakten arbetar intensivt med en förmågeförstärkning i norra Sverige, bland annat genom uppbyggnad av ytterligare infrastruktur för tillfällig basering och gruppering i de nordligaste delarna av landet.

I Norrbottens län finns omfattande strategiska resurser som vattenkraft, järnmalm och skog. Gruvorna i Kiruna och Gällivare står för 90 procent av Europas järnmalmproduktion.

3.2 Vikten av motståndskraftiga livsmedelsförsörjningssystem

Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget. Ett starkt totalförsvar är en grundläggande förutsättning för att skydda och upprätthålla Sveriges säkerhet. En robust och tryggad livsmedelsförsörjning är central för samhällets motståndskraft, för att upprätthålla försvarsviljan och för totalförsvarets funktion.¹⁰

Som allierad i Nato ställs också nya krav på Sveriges totalförsvar. Sverige förväntas bland annat uppfylla de sju civila förmågekrav som försvarsalliansen ställer (NATO Baseline Requirements for Resilience¹¹). Det fjärde av dessa krav handlar om resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning. En viktig så kallad typsituation som Försvarsmakten planerar för omfattar svensk förmåga till värdlandsstöd där Nato etablerar närvaro i Nordkalotten, och Sverige förväntas tillhandahålla

⁹ Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34).

¹⁰ Totalförsvarspropositionen (Prop. 2024/25:34).

¹¹ [Natos civila beredskapsarbete](#)

vårdlandsstöd i form av exempelvis livsmedel, drivmedel, sjukvård och infrastruktur.

Det går idag inte att säga att systemen för livsmedelsförsörjning i de nordligaste länen är robusta och motståndskraftiga. De långa avstånden, de logistiska utmaningarna och en låg livsmedelsproduktion gör att sårbarheterna och de kritiska beroendena är många. Det kan räcka med ganska små störningar inom till exempel drivmedelsförsörjningen eller elförsörjningen för att tillgången på mat i den norra delen av landet snabbt begränsas. Under en långvarig kris eller ett krig kan dessutom fler beroenden exponeras. En tänkbar motståndare känner troligtvis till de utmaningar med livsmedelsförsörjningen som finns i denna del av landet och kan använda dem till sin fördel. Den civila delen av totalförsvaret riskerar, med nuvarande livsmedelsförsörjningsförmåga, att bli en belastning för Försvarmakten och för försvaret av Sverige.

3.3 Försvarmaktens behov

Försvarmakten ser tillgången på livsmedel inklusive dricksvatten som existentiella förnödenheter, vilka är avgörande för att militär verksamhet ska kunna bedrivas. Tillgängligheten till livsmedelsråvaror är därför viktig att säkra för Försvarmaktens behov. Viktigast är att få energibehovet tillgodosett, även om en allsidig kost är önskvärd över tid.

Försvarmakten har en viss förmåga att lagerhålla livsmedel för sin organisations behov, men är för sin uthållighet beroende av att de livsmedelsförsörjningsvägar som finns för samhället i övrigt kan upprätthållas, då deras lager är ändliga. Den lagerhållning som Försvarmakten har är att betrakta som en buffert vid störningar i den ordinarie livsmedelsförsörjningen till och inom landet.

Försvarmakten har, och bygger upp, system för förädling och tillagning av livsmedelsråvaror. Detta i form av bland annat tropp-, fält- och fartygskök, system för livsmedelsdistribution och ompaketering, fältslakteri och vattenrening. Det är dock eftersträvansvärt att viss förädling av råvara skett innan den ankommer det militära försvaret, då förädlingsleden är tids- och resurskrävande. Önskvärt är därför att livsmedelsprodukterna är klara för att kunna tillagas.

Det militära försvaret och det civila samhället till huvuddel är i behov av samma typer av varor och tjänster, undantaget de militärspecifika förnödenheterna. Därför ligger det i totalförsvarets intresse att försörjningsflödena i samhället är robusta och att fördelningsplaner, i de fall det behövs, är förberedda. Detta är även en fördel vid en uppkommen bristsituation, då en konkurrenssituation kan uppstå mellan det civila samhällets behov och det militära försvarets behov, och svåra prioriteringar kan behöva göras.

3.4 Viktiga försvarslogistiska aspekter

Volymen av förnödenheter och tillgänglighet till försörjningslinjer kommer att vara centrala vid ett krig. Vägnäten (både järnväg och väg) kommer att vara högt belastade av militära förband och fordon för försörjning av förnödenheter såsom drivmedel och ammunition. Samma väginfrastruktur kommer dessutom att tas i anspråk för returflöden.

Fientlig fjärrbekämpning, sabotage eller begränsade operationer med specialförband mot kritisk infrastruktur (el-, vatten- och livsmedelsförsörjning, knutpunkter, försörjningsnoder) utgör en av de strategiska typsituationerna i *Överbefälhavarens beslut i stort och Försvarsmaktens uppdrag*¹². Angrepp mot nyckelterräng längs vägnätet kan begränsa möjligheten till att upprätthålla logistikflöden i nord-sydlig riktning. Även om inte det väpnade angreppet sker i Sverige kommer kraftiga störningar att förekomma, jämfört med fredstida kriser.

Det behövs en geografisk samplanering som utgår från vägnätet (inklusive järnvägen), hamnar, flygplatser, den militära planeringen och deras infrastruktur. Det gäller att säkerställa att livsmedelslagren inte placeras i närheten av exempelvis platser där militär verksamhet finns planerad då dessa utgör ett militärt mål i krig.

3.5 Slutsatser avseende livsmedelsförsörjning och militärstrategiska aspekter

Det är viktigt att säkra tillgången på mat i hela landet, men de fyra nordligaste länen är särskilt viktiga ur ett militärstrategiskt perspektiv. De är också mer utsatta vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge eller krig. En robust och tryggad livsmedelsförsörjning är central för samhällets motståndskraft, för att upprätthålla försvarsviljan och för totalförsvarets funktion.

De nordligaste delarna av landet utgör strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av krig. Norra civilområdet som utgörs av de fyra nordligaste länen, är tillsammans med Finland ett prioriterat område i försvaret av Natos norra flank, Norden och Östersjöregionen.

En robust livsmedelberedskap i de nordligaste delarna av landet är i linje med Natos förväntningar på resilienta livsmedelsförsörjningssystem. En tryggad livsmedelberedskap i denna del av landet bidrar till ökad avskräckningsförmåga och uthålligare understödsförmåga till våra allierade grannländer. Vidare, gör en ökad robusthet i de nordligaste länen att det krävs en högre insats för motståndare att angripa vårt land.

¹² Försvarsmakten, 2024. Överbefälhavarens beslut i stort och Försvarsmaktens uppdrag (FM2024-21844:1).

4 Beredskapslagring av spannmål i de fyra nordligaste länen

4.1 Förfrågan om intresse för att lagra spannmål avsett för livsmedel

Jordbruksverket har gått ut med en marknadsundersökning (RFI) om intresse för att lagra spannmål för livsmedelsändamål i de fyra nordligaste länen. En viktig fråga i undersökningen har varit företagens möjligheter att omsätta spannmålen i lagren under fredstid.

Resultatet från undersökningen visar att det är svårt för företagen att omsätta lagrad spannmål avsedd för livsmedel. Detta beror på att det saknas efterfrågan på denna typ av spannmål i denna del av landet. Etablerade bagerier i denna del av landet har inte egen kvarnutrustning utan köper in färdigt mjöl. Om den spannmål som ska beredskapslagras ska omsättas i närområdet, kommer den att användas för foder till animalieproduktionen. Det kommer att innebära en kraftig värdeminskning på den lagrade spannmålen samtidigt som det riskerar att leda till lägre priser för fodersäd när utbudet ökar.

Utifrån de svar som Jordbruksverket har fått är bedömningen att behovet av lagring av spannmål i de nordligaste länen kan tillgodoses. Detta genom användning av befintlig lagringskapacitet och genom att företag förklarar sig villiga att nyinvestera. Intresseförfrågningen har dessutom visat att det i mindre utsträckning finns lagerkapacitet som i nuläget inte har någon koppling till lagring av spannmål, men som med nödvändiga modifieringar kan bli användbar. Det kan därmed vara av intresse att genomföra ytterligare en förfrågan som öppnar för flexibla lagerlösningar.

Erfarenheterna från den marknadsundersökning som gjorts är samstämmiga med resultaten från de uppföljande djupintervjuer som genomförts. I första hand ser intressenterna sig som lagerhållare. En av intressenterna har dock förklarat sig villig att göra en investering i lager och att tillämpa modellen med omsättningslager. Investeringen kan bli av en sådan omfattning att hela eller i varje fall merparten av behovet i de fyra nordligaste länen täcks. Omsättningen skulle uteslutande att ske för foderändamål. Andra alternativ, som användning i livsmedelsindustrin eller för transport till andra delar av landet eller till andra länder, ses som helt uteslutet av intressenten på grund av kostnadsskäl.

Några av intressenterna har lagerbyggnader, dock relativt små, som med vissa kompletteringar kan användas för att beredskapslagra spannmål. Ytterligare några intressenter har lagerbyggnader, men dessa används för egna ändamål, främst för lagring av spannmål till den egna

animalieproduktionen. Vissa intressenter har i nuläget inte någon ledig lagerkapacitet, utan skulle behöva nyinvestera.

De flesta jordbrukare handlar normalt inte med spannmål i sin nuvarande verksamhet. I synnerhet saknas erfarenhet av försäljning av spannmål. Omsättningen av lagrad spannmål kommer att ske till den egna animalieproduktionen eller till jordbrukare i närheten. En intresseanmälan har kommit från ett företag som kan kategoriseras som "mellanhand". Företaget samlar in lagerkapacitet, företrädesvis bland jordbrukare, och ansvarar för kontakterna mellan jordbrukare och köpare samt tillhandahåller även andra så kallade overheadtjänster. Det har också visats intresse för lagring från ett företag med reguljär insatsvaruhandel.

4.2 Alternativ för lagringsmodeller i de nordligaste länen

4.2.1 Omsättningslager

Omsättningslager innebär att lagringen sker i byggnader som ägs av företaget som tecknar avtal med staten. Spannmålen som upphandlas ägs däremot av staten, dock utan fysisk identitet. Det innebär att det kontrakterade företaget kommer att omsätta beredskapsspannmålen enligt de villkor som anges i kontraktet och eventuella författningsreglerade villkor.

Fördelen med denna modell är att den beredskapslagrade spannmålen kommer att ingå i de reguljära strömmarna av spannmål som förekommer på marknaden. Risken för marknadsstörningar kan därigenom begränsas. Det är också en fördel att befintliga byggnader och andra faciliteter på företagen kan utnyttjas, förutsatt att det finns ledig kapacitet. Denna modell har Jordbruksverket föreslagit för beredskapslagring av spannmål i övriga delar av landet.

Om det saknas möjlighet att omsätta varan, eller om det inte finns lämpliga byggnader, kommer modellen med omsättningslager inte att fungera eller riskerar att bli alltför dyr. Om det endast är något enstaka företag som kan utnyttja omsättningsmodellen kan det också leda till snedvridningar i konkurrensen gentemot andra företag som inte är kontrakterade för omsättningslager. Ett företag som har tecknat ett kontrakt för lagring av spannmål i ett omsättningslager erhåller en statlig ersättning för detta. Ersättningen kommer troligen även till viss del användas för att täcka kostnaderna för de investeringar som företaget genomför i syfte att öka sin lagringskapacitet. Ökad flexibilitet i varuflöden och annan logistik kan också uppstå till fördel för det företag som har kontrakterats som lagerhållare för ett omsättningslager.

4.2.2 Statlig lagring

I denna modell äger staten spannmålen och eventuellt även de byggnader där varan lagras. Det är staten som beslutar när varan ska omsättas och ombesörjer inköp och utförsäljning.

Fördelen med denna metod är att staten får en mer direkt kontroll av varuflödet. Nackdelar med modellen med statliga lager är att den blir dyr på grund av utökad administration för statens hantering av lagren samt att det byggs upp parallella hanteringskedjor för spannmål vid sidan om det varuflöde som sker på marknaden.

En variant på lagring helt i statlig regi är att staten hyr byggnaderna och hanteringen av varan av privata utförare. Staten äger och omsätter däremot varan i egen regi.

4.3 Mobila kvarnar

Syftet med beredskapslagren är att säkra mat vid en bristsituation som inte kan åtgärdas av marknaden. Spannmålen som beredskapslagras kommer att behöva förädlas för att kunna användas till mat. I de fyra nordligaste länen finns inga spannmålskvarnar att tillgå. De bagerier som finns i denna del av landet har inte heller egen kvarnutrustning som skulle kunna komma till användning. För att trygga livsmedelsförsörjningen i denna del av landet är det viktigt att säkra även kvarnar. Mobila beredskapskvarnar skulle kunna samförvaras med spannmålen. Frågan om hur kvarnar ska säkras bör utredas vidare.

4.4 Slutsatser avseende beredskapslagring av spannmål i de fyra nordligaste länen

Det saknas i nuläget tillräckligt med lagringskapacitet för spannmål i de fyra nordligaste länen. För att nå behovet av lagring av spannmål avsett för livsmedel kommer det att krävas investeringar. En intressent har förklarat sig villig att investera i en betydande lagerkapacitet. Om denna investering genomförs kommer en stor del av behovet att vara täckt. Det finns ytterligare några intressenter som har ledig lagerkapacitet av tillräcklig storlek. Det är en fördel om lagren är geografiskt spridda, både av säkerhetsskäl och av logistikskäl när spannmålen behöver användas i ett krisläge. Även av konkurrensskäl är det en fördel om det finns flera aktörer som tillhandahåller lager.

Modellen med omsättningslager passar betydligt sämre i de fyra nordligaste länen än i övriga delar av landet på grund av att det inte finns någon spannmål av lämplig kvalitet i närområdet och att det saknas efterfrågan i närområdet annat än till foder då varan ska omsättas. När spannmålen ska omsättas kan det leda till att priset pressas på fodermarknaden. Effekten behöver dock inte bli så stor eftersom det i

nuläget är ett underskott på foderspannmål i dessa län. Ökat utbud av fodersäd i denna del av landet gynnar animalieproducenterna, vilket är den klart dominerande produktionsinriktningen i länen, medan jordbrukare med spannmålsproduktion för avsalu kan drabbas av lägre pris. Eftersom en av intressenterna förklarar sig villig att tillämpa modellen med omsättningslager finns ett visst intresse från näringen att tillämpa omsättningslager. I första hand bör denna modell tillämpas. Det är dock viktigt att noga följa eventuella negativa effekter på marknaden för foderspannmål. Det skulle kunna gynna företaget som får anbudet genom att företaget då kan dra nytta av faciliteter som används även i den kommersiella verksamheten. Företaget kan dessutom få transportkostnaderna täckta för spannmål som normalt transporteras söderifrån i landet. Det kan vara svårt att undvika att en snedvridning av konkurrensen uppstår i denna del av landet, på grund av att inga lagerinvesteringar kommer att ske om det inte finns ett lagringskontrakt med staten som medger en tillräcklig hög lagringsersättning över en längre period. För att motverka detta kan det införas regler vid kontrakteringen som begränsar hur stor del av kvantiteten som ett enskilt företag får teckna.

För övriga intressenter är det tveksamt om modellen med omsättningslager kommer att fungera. I dessa fall kommer modellen med statliga lager att tillämpas. Eftersom utgångspunkten är att integrera den privata sektorn i beredskapslagringssystemet så långt som möjligt bör staten i första hand kontraktera lagerbyggnaden liksom skötseln och övervakningen av spannmålen av privata aktörer. Spannmålen kommer att ägas och omsättas av staten, men omsättas med längre intervall jämfört med spannmål i omsättningslager. Detta kommer att kräva en större statlig administration och kostnader för transporter vid inköp och omsättning av lagren. För att minimera statens kostnader för omsättningen av lagren är det högst troligt att spannmålen kommer att säljas till foderanvändning. Det kommer att innebära en marknadspåverkan när spannmålen säljs ut. Kvantiteterna bedöms dock bli relativt begränsade, och det är i nuläget underskott på fodersäd i de fyra nordligaste länen.

Det kan inte helt uteslutas att det krävs en nybyggnation av lager i statlig regi för att uppfylla kraven på regional fördelning i de nordligaste delarna av landet. Nybyggnation bör dock vara den sista utvägen och ska inte användas initialt utan att man först utnyttjat befintliga byggnader. Sådan byggnation skulle kräva att Jordbruksverket, eller någon annan myndighet, får legala och ekonomiska förutsättningar för att låta bygga lageranläggningar. Om behov av statlig nybyggnation av lager uppstår behöver frågan om hur nybyggnationen ska gå till utredas vidare.

4.4.1 Regional fördelning och förädling av beredskapslagren

De fyra nordligaste tillsammans utgör hälften av Sveriges totala geografiska yta. En stor regionalisering av lagren är därför viktig. Av praktiska skäl är det svårt att fullt ut göra en mer detaljerad fördelning, men utifrån de intresseanmälningar som gjorts bör det ändå bli möjligt att nå en acceptabel regional fördelning. För att trygga livsmedelsförsörjningen i denna del av landet är det viktigt att även säkra kvarnar. Frågan om hur kvarnar ska säkras bör utredas vidare.

Publikationer inom samma område

1. En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål. Jordbruksverket, 2024.
2. En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig del 2 – beredskapslagring av insatsvaror till jordbruket. Jordbruksverket, 2025.



Jordbruks verket

Jordbruksverket

551 82 Jönköping

Telefon 036-15 50 00 (vx)

jordbruksverket@jordbruksverket.se

www.jordbruksverket.se

ISSN 1102-3007 · ISRN SJV-RXX/XX SE ·RA: XXXX:XX